

CASUS - Daan Bossuyt

GAAT DE COÖPERATIE DE WONINGNOOD OPLOSSEN?

Er is sprake van woningnood. Het ideaal van de eigen woning is voor velen onbereikbaar en sociale huurwoningen zijn er steeds minder. Wie überhaupt nog in aanmerking komt voor een sociale huurwoning krijgt te maken met forse wachtlijsten. In steden als Amsterdam en Utrecht is de gemiddelde benodigde inschrijfduur bijna 9 jaar, aldus onderzoeksbureau RIGO. Met name jonge mensen en lagere- en middeninkomens hebben steeds meer moeite met het vinden van betaalbare woonruimte.

In dit artikel ga ik in op hoe de wooncoöperatie kan bijdragen aan betaalbare huisvesting in Nederland. Ik laat zien hoe de wooncoöperatie na haar opkomst in de verdrukking is gekomen en waarom we wellicht aan de vooravond staan van een nieuwe bloeiperiode.

De wooncoöperatie is een mogelijke oplossing voor de nijpende woningnood. Bij een wooncoöperatie verenigen bewoners zich met als doel het realiseren van betaalbare woningbouw. Met name de gemeente Amsterdam is bijzonder gecharmeerd van dit model en wil dat over twintig jaar zo'n tien procent van de woningvoorraad uit coöperaties bestaat. Een ambitieus doel gezien het feit dat het aandeel coöperaties momenteel nagenoeg nihil is. Volgens de gemeente komt de coöperatie tegemoet aan de wens tot zelfbeheer en bevordert het de sociale cohesie. Bovendien garanderen coöperaties de betaalbaarheid van de sociale en middeldure huur op de lange termijn, beargumenteert de gemeente.

Het Amsterdamse optimisme voor de wooncoöperatie is niet uniek. De wetenschappelijke literatuur kent talloze positieve verhalen over coöperaties. Zo zou de combinatie van collectief

eigendom en betrokkenheid een tegengif zijn voor de privatisering en vermarkting van de stedelijke ruimte.

De paradox is echter dat er maar bijzonder weinig coöperaties zijn. In Europa kennen alleen Scandinavië, Duitsland en Zwitserland een aanzienlijke coöperatieve sector. In Zürich is dit zo'n tien procent van de woningvoorraad. De Nederlandse politiek heeft echter ruim een eeuw geleden ervoor gekozen om de sociale woningbouw te organiseren via *woningcorporaties*. Deze woningcorporaties vinden hun oorsprong in de inzet van geëngageerde burgers, maar zijn over de tijd heen verworpen tot grote professionele organisaties.

De coöperatieve schaarste kan worden begrepen door een combinatie van exogene en endogene factoren. Aan de ene kant kunnen coöperaties moeilijk gedijen in een vrije woningmarkt waarin ze concurreren met andere eigendomsvormen. Hierdoor is het moeilijk om woningen voor de kostprijs te realiseren. De staat kan bijstaan met behulp van financiering en grond, maar de voorwaarden die de staat daarvoor stelt kunnen de autonomie van coöperaties kortwieken. Aan de andere kant is het coöperatieve



Figuur 1: Het percentage coöperaties als onderdeel van woningbouwverenigingen in Nederland (1890-1920)

model afhankelijk van vrijwilligheid en solidariteit. Wanneer deze ontbreken kan eigenbelang leiden tot ondermijning van het non-profit beginsel. Bewoners kunnen instemmen met een statuutwijziging, zo kan vermarkting van binnenuit op de loer liggen. Een schrijnend voorbeeld is het onderzoek van Bruun naar een Deense coöperatie. Aangetrokken door de lokroep van gunstige kredieten stemden bewoners in met de financialisering van hun complex. De zekerheid dat coöperaties ook op de lange termijn betaalbare woningen garanderen is niet per definitie gegarandeerd.

Wat zijn wooncoöperaties?

Hoewel de termen op elkaar lijken, zijn er duidelijke verschillen tussen woningcorporaties en wooncoöperaties. Corporaties zijn organisaties die binnen het kader van de Woningwet mensen voorzien van sociale huurwoningen. Het zijn stichtingen die ongeveer een derde van de Nederlandse woningvoorraad bezitten.

Hiertegenover staat de coöperatie als eigendomsvorm die globaal uitgaat van gedeeld bezit en zelfbestuur. Bewoners brengen arbeid en kapitaal in. De bewoners vormen een organisatie die eigenaar is van de woningen. Ze controleren én vormen het bestuur. In tegenstelling tot bij corporaties is democratisch bestuur de norm.

Coöperaties bevinden zich ergens tussen koop en huur. Dit verschil ligt in de mate waarin de bewoner geld kan verdienen door verkoop of verhuur. Zweedse wooncoöperaties (*bostadsrätt*) gaan uit van een aandeel dat bewoners kunnen verkopen. Door hervormingen lijkt dit model in de praktijk tegenwoordig meer op het kopen van een huis met een hypotheek. In het Zwitserse model (*Wohnungsbaugenossenschaft*) is de verkoop van woningen beperkt. Hierdoor lijkt het meer op (sociale) huur. In Nederland noemt men het eerste model de koperscoöperatie en het tweede model de zelfstandige wooncoöperatie, de eigendom-verhuur coöperatie of de huurcoöperatie. De terminologische verwarring wordt nog wat groter door een derde variant. Sinds 2015 is de wooncoöperatie namelijk opgenomen in de Woningwet als een beheerdersvereniging van huurders. Middels de wet kunnen bewoners enkel het beheer van hun sociale huurwoningen overnemen. Strikt genomen is dit geen coöperatie omdat de lid-

bewoners geen eigenaar zijn. Met name het tweede en het derde model zijn de laatste jaren in trek in Nederland.

Een wooncoöperatie kan bijdragen aan betaalbaarheid door wonen los te koppelen van marktlogica. Bewoners betalen een maandelijkse kostprijs, onafhankelijk van markt- of grondprijzen. In zekere zin is dit ook wat de sociale huursector probeert, hoewel daar de huur wordt berekend op basis van een puntensysteem waarin de WOZ-waarde van de gehele buurt wordt meegenomen. Voor de betaalbaarheid is het belangrijk dat coöperaties geen winstoogmerk hebben, limieten stellen aan winstuitkering en een solide structuur hebben.

Op deze manier stellen coöperaties de gebruikswaarde van wonen boven de economische waarde. Het onttrekken aan de markt gebeurt echter maar gedeeltelijk. Coöperaties moeten soms marktleningen aangaan of concurreren met andere partijen voor grond. De sleutel ligt bij publieke grond. Gemeenten willen echter graag de hoofdprijs daarvoor. Anderzijds is de gemeente huiverig om groepen burgers voor te trekken voor grond omdat ze meent dat dit oneerlijk is of in strijd is met Europese aanbestedingsregels Collectief eigenaarschap en winstbeperking kunnen helpen met het tegengaan van speculatie op de lange termijn.

De politieke aantrekkelijkheid van coöperaties ligt in de combinatie van betrokkenheid en betaalbaarheid. Waar de woningcorporaties vele mensen voorzien van een betaalbare woning, proberen ze al decennia tevergeefs huurders tot actieve betrokkenheid te prikkelen. Wooncoöperaties lijken hier op het eerste gezicht beter in te slagen. Daarbij zouden ze er ook in slagen om woningen op de lange termijn betaalbaar te houden.

Opleving en verdrukking

Hoewel het coöperatieve ideaal aan een heropleving bezig is, is het niet geheel nieuw. De eerste wooncoöperaties ontstonden aan het eind van de 19e eeuw. Snelle verstedelijking en industrialisering hadden geleid tot een woningnood. Van de staat kon weinig worden verwacht, zij hield zich afzijdig. Mensen organiseerden hun eigen woningbouwverenigingen. Gegoede burgers bouwden vanuit filantropisch-kapitalistische motieven, fabrieksdirecteuren bouwden woningen voor hun arbeiders, en sommige 'respectabele

lieden' uit de lagere- en middenklasse organiseerden wooncoöperaties.

Het politieke landschap anno 1900 verklaart waarom de wooncoöperatie nooit echt van de grond is gekomen. Het coöperatieve model was met name in trek bij sociaalliberale en socialistische politieke fracties. Voor sociaalliberalen vormde de coöperatie een opstapje naar volledig eigendom. Voor sommige socialisten stond de coöperatie juist voor een gesocialiseerde vorm van eigendom. Andere socialisten zagen echter meer heil in volkshuisvesting gerealiseerd door de staat. Het Nederlandse laat 19e-eeuwse politieke landschap werd echter gedomineerd door confessionele en liberale partijen. De coöperatieve beweging was dus niet alleen intern gespleten, ze had ook geen brede politieke basis. In landen waar de coöperatie gemeengoed werd, was het de coöperatieve beweging gelukt om succesvolle allianties te smeden met vakbonden of politieke partijen.

Met de Woningwet van 1901 kwamen woningbouwverenigingen in aanmerking voor financiële steun. Omdat het destijds gangbare coöperatieve model het mogelijk maakte om winst uit te keren, besloot men in 1904 deze van steun uit te sluiten. Sommige coöperaties gingen door buiten de Woningwet om. Een voorbeeld is De Samenwerking aan het Roelof Hartplein in Amsterdam-Zuid. Voor veel coöperaties bleek het echter moeilijk om te concurreren met de 'toegelaten instellingen' die door de wet werden erkend. Na 1901 ging het aandeel coöperaties snel achteruit zoals figuur 1 laat zien. De toegelaten corporaties conformeerden zich rap aan de grillen van de bureaucratisering.

De onbekendheid van de wooncoöperatie staat haar opmars in de weg

In de jaren 60 en 70 ontstond er een korte opleving van het coöperatieve ideaal. Corporaties werden bekritiseerd omwille van hun gebrek aan democratie. Enkele politici zagen coöperaties als een middel om 'interne democratie' te bewerkstelligen (Beekers, 2012). De overkoepelende organen van de woningbouwvereniging vreesden echter dat meer zeggenschap van de huurders negatieve gevolgen zou hebben voor hun doelmatigheid en efficiëntie. Tot meer dan enkele zeggenschapsexperimenten leidde deze opleving dan ook niet.

Dit decennium is er opnieuw een heropleving van wooncoöperaties. Deze heropleving kan worden begrepen aan de hand van drie trends: de residualisering van de sociale woningbouw, een politiek discours omtrent actief burgerschap en groeiende betaalbaarheidsproblemen in de huisvesting. Residualisering betreft de steeds nauwere rol van de sociale woningbouw. Sinds eind jaren 80 is er een strenge inkomensgrens. Sociale woningbouw wordt daardoor het domein van de allerarmsten. Hoewel woningcorporaties inmiddels geliberaliseerd en onafhankelijk zijn geworden, heeft dit amper geleid tot een grotere betrokkenheid van bewoners.

De teverwoorden participatie en betrokkenheid zoemen nog steeds rond. Politici en beleidsmakers zijn duidelijk gecharmeerd van zelforganisatie en zelfbeheer in de woningbouw. Wooncoöperaties appelleren aan deze idealen. Ondernemende burgers springen in een gat dat noch door de koopsector, noch door de sociale huursector wordt gedekt. In zekere zin lijken de wooncoöperaties op de allereerste woningbouwverenigingen. Kritiek bestaat er ook. Oprechte betrokkenheid kan worden misbruikt als substituuat voor een staat die het sociale grondrecht op huisvesting verzaakt.

Noch vlees noch vis

Zowel op landelijk als gemeentelijk niveau worden de laatste jaren maatregelen getroffen om wooncoöperaties te ondersteunen. De gemeente Amsterdam ziet wooncoöperaties als middel om lagere- en middeninkomens voor de stad te behouden. Wetgevers verwachten dat wooncoöperaties met name geschikt zullen zijn voor de mensen die noch een koopwoning kunnen krijgen, noch toegang krijgen tot de sociale woningsector.

Op dit moment loopt er een pilot waarbij er drie grondlocaties zijn aangewezen aan nieuwbouw wooncoöperaties. Ook ondersteunt de gemeente bewonersgroepen die een beheercoöperatie willen starten. Door grond middels erfpacht en beperkende voorwaarden uit te geven hoopt de gemeente de betaalbaarheid op de lange termijn te waarborgen. Bij open tenders of de vrije grondmarkt zijn coöperaties genoodzaakt te concurreren met marktpartijen. Een hogere grondprijs maakt het dan lastig om huren laag te houden. Maar als lage huren het doel zijn, dan zal dit leiden tot minder grondopbrengsten voor de gemeente. Woningcorporaties geven niet graag bestaand vastgoed uit handen aan bewoners omdat ze zeggen te vrezen voor het weglekken van maatschappelijk bezit.

Wonen in Nederland is geënt op een tweedeling tussen sociaal en markt. Op dit moment zijn wooncoöperaties noch vlees noch vis. Financiering blijft een obstakel. Coöperaties komen niet automatisch in aanmerking voor de steun die bestaat voor woningcorporaties, waaronder een waarborgfonds en goedkope leningen. Banken geven niet snel hypotheekleningen aan collectieven omdat dit ongebruikelijk is in Nederland. In het andere geval financieren ze maar tot zeventig procent. Coöperaties zijn dus genoodzaakt tot andere financieringsvormen over te gaan bijvoorbeeld door obligaties, *crowdfunding*, buitenlandse banken of garanties van *non-profit* instellingen. De gemeente Amsterdam onderzoekt voorzichtig of zijzelf een rol kan spelen bij de financiering.

Gemeenten die grote hoeveelheden publiek grond bezitten, bevinden zich in een luxepositie. Ze kunnen grond uitgeven aan coöperaties, maar zouden ook in de erfpachtvoorwaarden ontwikkelaars kunnen verplichten om een bepaald percentage door een coöperatie te laten realiseren. De onbekendheid van de wooncoöperatie staat haar opmars in de weg. Brede politieke steun voor betaalbare woningbouwprogramma's ontbreekt. Wooncoöperaties zijn genoodzaakt zich te mobiliseren voor politieke steun en erkenning. De woningnood zal niet onmiddellijk worden opgelost, maar de wooncoöperatie biedt wel een alternatief om betaalbare huisvesting op de lange termijn te waarborgen.

Literatuurselectie

- Bossuyt, D., Salet, W., & Majoor, S. (2018). Commissioning as cornerstone of self-build housing. Assessing the constraints and opportunities of self-build in the Netherlands. *Land Use Policy*.
- Bruun, M. H. (2018). The financialization of Danish cooperatives and the debasement of a collective housing good. *Critique of Anthropology*, 38(2), 140–155.
- Huron, A. (2012). *The Work of the Urban Commons: Limited-Equity Cooperatives in Washington, D.C.*

Daan Bossuyt (d.m.bossuyt@uva.nl) is promovendus in Stedenbouw aan het Amsterdams Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek. Zijn onderzoeksinteresses liggen op het snijvlak van stedelijke ontwikkeling, politiek, grond- en woningbeleid. Momenteel onderzoekt hij de praktijk van zelfbouw van woningen en voorzieningen in Nederland en Brazilië.