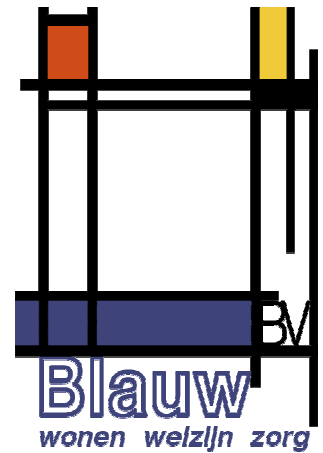


De context van de volkshuisvesting

1995 = jaar van de brutering;
2011 = jaar van de scheiding!



*Door Theo Stubbé
mei 2010*

Zoals 1995 een trendbreuk was voor de corporatiebranche, zo zal 2011 eenzelfde effect krijgen. Deze stelling is gebaseerd op de laatste vijf publicaties, dan wel besluiten rondom de woningmarkt. Over tien jaar kijken wij terug naar de corporatiebranche van vóór 2011 en van ná 2011. Wij kunnen niet in een glazen bol kijken en de definitieve uitkomst voorspellen, maar wij kunnen wel beschrijven wat de rode draad is door die laatste vijf – gezaghebbende – publicaties. Zo ontstaat er een beeld dat 2011 mogelijk het jaar wordt van de scheiding tussen staatkundige volkshuisvesting en maatschappelijk ondernemen in de volkshuisvesting. Dit overzicht laat in het midden wat de schaalgrootte van een corporatie voor invloed heeft op de genoemde scheiding. Zeker is dat er veel professionaliteit en daadkracht nodig zal zijn om invulling te geven aan de volkshuisvesting voor de komende tien jaren.

De afgelopen maanden zijn er vijf publicaties verschenen rondom de woningmarkt:

1. De 12 juni (2009) brief van de minister Van der Laan van WWI aan de Kamer.
2. Het EU besluit over staatssteun van 15 december 2009 (No. 2/2005 – No. 642/2009).
3. Het CPB-rapport 'de woningcorporaties uit de verdwijn driehoek' uit april 2010.
4. Het rapport 'Brede Heroverwegingen', werkgroep 4 voor de bezuinigingsoperatie – herstel overheidsfinanciën, uit april 2010.
5. SER-rapport 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', april 2010.

Hieronder de besprekingen van deze publicaties. In de bijlage (vanaf pagina 6) zijn de samenvattingen gebundeld.

1.1 De eerste ballonnetjes van minister Van der Laan:

Op 12 juni 2009 schrijft de minister van WWI een brief aan de Tweede Kamer met zijn visie voor de toekomst van de woningmarkt. Hij schetst in deze brief een beeld van een minister die de corporaties vooruit wil helpen in hun aanpak en werkwijze, met concrete hulpmiddelen, onder andere om de uitwassen tegen te gaan. Het lijkt alsof hij met maatregelen komt waardoor 'de goede corporaties minder te lijden hebben onder de kwaden'. Een goede corporatie zal vooral profijt hebben van de voorstellen van deze minister. Maar, zegt de minister, als jullie mijn voorstellen niet snel oppakken dan ga ik dit alles in wetgeving opleggen. Ondertussen is het Kabinet Balkende IV gevallen en is het weinig waarschijnlijk dat minister Van der Laan terugkomt op deze ministerspost.

In de brief worden een aantal ideeën geschetst over de toekomst van de woningmarkt:

- **Scherpere kaders tussen gemeenten en corporaties.** De corporaties zouden hun beleid moeten afstemmen op de gemeentelijke Woonvisie.
- **Meer transparantie en participatie.** Indien de corporaties niet goed functioneren zal de minister eerder interveniëren. Ook naar niet goed functionerende toezichthouders.
- **Meer maatschappelijk ondernemerschap.** De minister draagt de RvC naast de bestaande taken ook op om toezicht te houden op de maatschappelijke prestaties van de corporatie. Daarnaast stelt de minister een verplichte vierjaarlijkse visitatie voor. De uitvoering van controle op goed toezicht komt te liggen bij een nieuw orgaan: de Autoriteit. Het Centraal Fonds wordt hiertoe opgetuigd.
- **Hogere mate van integriteit, soberheid en doelmatigheid.** De minister wil de Governance Code van Aedes algemeen verbindend verklaren.
- **Fusie.** De minister wil de omvang van een corporatie begrenzen op 80.000 woningen, maar tegelijk geeft de minister aan dat hij geen verband ziet tussen de omvang en het functioneren (maatschappelijke prestaties en de lokale binding) van een corporatie. De minister wil een fusie effecttoets invoeren, waarbij de rol van de gemeenten versterkt wordt. Tot slot voegt hij toe dat een corporatie in principe enkel na vijf jaar weer mag fuseren.

Kortom:

Uit de brief blijkt dat de toenmalige minister de verworvenheden van het Nederlandse corporatiestelsel wil behouden en wil bijdragen, desnoods met wetgeving, in het beter functioneren hiervan. De minister doet geen uitspraken over een totale hervorming van het stelsel, ook al verwijst hij wel al naar de onderhandelingen in Brussel.

1.2 De schrik van de EU richtlijn:

Op 15 december 2009 komt het besluit van de EU over verboden staatssteun in de woningmarkt. Dit is geen rapport maar wetgeving. De EU richtlijn beschrijft de grenzen van het stelsel. Vanaf 15 december 2009 moeten de verhuurders (corporaties en commerciële verhuurders) voldoen aan dezelfde regels op straffe van verdere onthouding van de staatssteun en van het terugbetalen van onrechtmatig verkregen staatssteun.

De kern van de EU richtlijn is dat de belangrijkste bron van staatssteun bestaat uit de WSW-borging voor (her)financiering van corporaties. De EU geeft de grenzen aan waartoe Nederland de sociale woningbouw mag ondersteunen (€ 647,- huur en een inkomensgrens van € 33.000,-). De corporatie heeft nu twee keuzes:

1. Gebruik blijven maken van WSW-borging en de administratie en toewijzingen van woningen inrichten, en waar nodig aanpassen.
2. Geen gebruik maken van WSW-borging en hiermee vrijheid creëren tot maatschappelijk ondernemerschap. Op deze wijze is er sprake van een level playing field tussen corporaties en commerciële verhuurders.

Kortom:

De minister beschreef aanpassingen binnen het stelsel en de EU richtlijn beschrijft de grenzen van het stelsel. Er zit misschien een addertje onder het gras als de (nieuwe) minister besluit om de Nederlandse interpretatie van de EU richtlijn te gebruiken om stelselwijzigingen door te voeren zoals beschreven in de onderstaande publicaties.

De visie op het woningstelsel op basis van bezuinigingen:

De rapporten van het CPB en de Brede Heroverwegingen zijn van een andere aard, want zij beogen een hervorming van het stelsel van de sociale woningbouw in combinatie met bezuinigingsoperaties. In de kern beschrijven deze rapporten dat de corporaties en de commerciële markt niet goed functioneren, zodat het verstandig is om de sociale volkshuisvesting onder te brengen bij de overheid. De argumenten hiervoor zijn dat de corporaties zorgen voor rechtsongelijkheid en dat zij geen democratische legitimiteit kennen.

Als oplossingen komt het CPB met drie scenario's:

1. Versterk het externe toezicht dat voortaan stuurt op benchmarking.
2. Breng het maatschappelijk gebonden kapitaal onder in één stichting, waaruit investeringen gepleegd kunnen worden.
3. Reduceer het aantal corporaties met in beslagname van hun kapitaal.

De werkgroep Brede Heroverwegingen beschrijft vijf varianten om het doel van 2,5 miljard euro bezuiniging in 2015 te behalen. De vijf varianten gaan van 'zoveel mogelijk conform huidige stelsel' tot voorstellen die een 'geheel ander stelsel bewerkstelligen'. De elementen die hierbij in diverse combinaties uitgewerkt zijn, gaan over:

1. Verhoging van de huren voor alleen de 'goedkope scheefwoners' met forse stappen, tot aanpassing van alle huren tot het niveau van de WOZ-waarde (marktconform).
2. Afschaffing van de overdrachtsbelasting en vervanging door een bezitsbelasting, waarmee de hogere huurinkomsten met name bij de corporaties afgeroomd worden.
3. Compensatie van de hogere huren op basis van politieke afwegingen met een directe huurtoeslag vanuit de overheid.
4. Reductie of afschaffing van de diverse vormen van hypotheekrenteaftrek.
5. Onder toezichtstelling van de werkzaamheden van de corporaties (direct of indirect) door toezicht van de (lokale) overheid, bijvoorbeeld met gemeentelijke prestatieafspraken op basis van de Woonvisie.
6. Hervorming van de diverse planprocedures zodat de doorlooptijd tot de start van een woningbouwproject gereduceerd wordt vanaf de huidige 90 maanden.

De berekende solvabiliteit en liquiditeit van de corporaties zal bij alle varianten licht tot redelijk sterk stijgen.

Kortom:

Met de bezuinigingen op de overheidsfinanciën worden ook diverse andere aspecten van het stelsel van de sociale huisvesting aangepakt in de vorm van vergaande 'verstaetelijking' van het beleid. De corporaties worden uitvoeringsinstanties van de (lokale) overheid. Daarnaast worden de corporaties in feite de belastinginners van de overheid via het afkomen van hogere huurinkomsten met de (nieuwe) bezitsbelasting. De vraag is of al dit geld terugvloeit in de volkshuisvesting.

1.3 De visie op het woningstelsel voor de langere termijn

Het SER-rapport van april 2010 beschrijft dat "de Nederlandse woningmarkt niet goed functioneert omdat deze markt gereguleerd wordt door een opeenstapeling van instrumenten die op zichzelf genomen waarschijnlijk nuttig waren, maar geleid hebben tot geheel dat inconsistent, ingewikkeld en ineffectief is." De schrijvers zijn zodoende van mening dat deze effecten van het overheidsfalen niet gediend zijn met nieuw overheidsbeleid. De rol van de overheid is meer een deel van het probleem dan dat zij de oplossing kan bieden.

Het SER-rapport ziet de volgende aspecten als storende factoren voor de huurmarkt:

- De zogenaamde 'goedkope scheefwoners' belemmeren de doorstroom in woningen.
- Het gebrekkige toezicht (intern en extern) op de corporaties.
- Het aanzienlijke vermogen bij de corporaties 'in de dode hand' (ineffectief aanwenden voor de volkshuisvesting, ook wel 'goldplating' genoemd).
- De vage taakafbakening van de corporaties en een gebrek aan prikkels om te investeren.
- Geen 'level playing field' met de commerciële huurders, hetgeen de Europese Commissie heeft gebracht tot een definitie van 'verboden staatssteun' in de huursector.
- Het ontbreken van betekenisvolle en actuele gemeentelijke Woonvisies.
- Het onnodig stimuleren van koopwoningen met hypotheekrenteaftrek, wat resulteert in hogere huizenprijzen, die op hun beurt de doorstroming blokkeert. Dit beperkt daarmee ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

Het rapport beschrijft vier varianten om de hypotheekrenteaftrek om te zetten in een nieuw systeem en spreekt haar voorkeur uit voor de variant: 'beleggingsgoedvariant met basisvrijstelling'. De variant komt er kortweg op neer dat de WOZ-waarde van de woning in de toekomst gezien wordt als kapitaal en zodoende in Box 3 belast wordt met netto 1,2%.

Voor de huurmarkt gaat de commissie uit van marktconforme huren, waarbij zij een 'woontoeslag' invoeren die de woningen betaalbaar maakt voor degene die dit nodig hebben. Deze woontoeslag is alleen gekoppeld aan het gezinsinkomen en wordt zowel uitgekeerd aan huurders, als aan eigenaren van woningen, die hier recht op hebben. Hiermee worden 'goedkope scheefwoners' geprikkeld tot een doorstroom in hun wooncarrière. Zij komen met voorstellen om de huurprijsaanpassingen voor zittende huurders te maximeren om te grote marktmacht van de verhuurders tegen te gaan.

Het rapport beschrijft vervolgens twee varianten om de corporaties zo snel mogelijk af te romen. De auteurs zien twee argumenten dat afroming van de vermogensovermaat noodzakelijk is, namelijk:

- Het maatschappelijk vermogen dient zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet te worden voor de volkshuisvesting.
- Door de marktconforme huren groeit de vermogensovermaat drastisch, zodat uit deze inkomsten de genoemde woontoeslag betaald kan worden.

Kortom:

Het advies aan de SER beschrijft juist minder overheidsingrijpen met een opvallende keuze

voor woontoeslagen die eigendomsneutraal zijn. De inwoners van Nederland moeten vrij zijn tot het kiezen van de woning en de eigendomsvorm.

1.4 De rode draad door de genoemde rapporten:

De paradox waarmee al deze publicaties worstelen is de vraag of scherpere kaders van de overheid automatisch betekenen dat de corporatie een uitvoeringsorgaan wordt in plaats van een professionele maatschappelijke ondernemer. Alle publicaties zijn het erover eens dat de huidige wet- en regelgeving onduidelijkheid schept over de positie van de corporaties in de lokale gemeenschap en de invulling hiervan.

Sommige voorstellen proberen het bestaande stelsel te verbeteren en andere ideeën resulteren in drastische hervormingen, waarvoor wel 30 jaar uitgetrokken moet worden.

Helder is dat er nieuwe kaders gaan komen, waarbij ik graag verwijs naar het advies van Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning met de titel 'Bevrijdende Kaders'. Bevrijdend zijn de kaders die opgelegd worden met de democratische legitimiteit van de overheid, maar die meteen ook de ruimte scheppen om maatschappelijk te ondernemen binnen de begrenzing van deze kaders.

Het risico van de publicaties is dat de leiders van de volkshuisvesting in de weerstand schieten en daarmee aantonen dat zij nog niet toe zijn aan ondernemerschap.

Ik hoop stellig dat er ook vele maatschappelijke ondernemers opstaan die de kansen zien van de beschreven verbeteringen en hervormingen en zich concentreren op de invulling van de HOE-vraag in de volkshuisvesting.

2. BIJLAGE

3. Vijf samenvattingen van de genoemde publicaties

De 12 juni 2009 brief van de minister van WWI:	6
De EU richtlijn van 15 december 2009:	8
Het CPB rapport: 'de woningcorporaties uit de verdwijn driehoek', april 2010	11
De Brede Heroverweging uit april 2010:	15
SER rapport: 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', april 2010.....	17

3.1 De 12 juni 2009 brief van de minister van WWI:

Op 12 juni 2009 heeft de minister van VROM / WWI een brief gestuurd naar de Tweede kamer met zijn visie voor het stelsel van de corporaties. Als je alleen de samenvatting van deze brief leest dan lijkt het alsof hij een statement wil afgeven aan de Kamerleden dat hij 'die corporaties eens flink gaat aanpakken'. Als je de rest van de brief leest (de overige 34 pagina's), dan komt er een beeld naar voren van een minister die de corporaties vooruit wil helpen in hun aanpak en werkwijze, met concrete hulpmiddelen, onder andere om de uitwassen tegen te gaan. Kortom, het lijkt alsof hij met maatregelen komt waardoor 'de goede corporaties minder te lijden hebben onder de kwaden'. Een goede corporatie zal vooral profijt hebben van de voorstellen van deze minister. Maar, zegt de minister, als jullie mijn voorstellen niet snel oppakken dan ga ik dit alles in wetgeving opleggen. Een spannende brief dus, die Quintis voor u samenvat. De samenvatting probeert niet volledig te zijn (dan moet u de – trouwens goed leesbare - brief zelf lezen), maar probeert de krenten uit de pap te halen. Een Quintis selectie uit de brief, van een bureau dat zich richt op wonen, zorg en welzijn.

De minister schetst een verantwoordelijkheid van de corporatie over de brede zorg voor het wonen, waarbij hij niet schuwt ook doelgroepen te benoemen die niet bij elke corporatie op het netvlies staan, zoals mensen met beperkingen of dak- en thuislozen. Hij roemt de Nederlandse aanpak van de volkshuisvesting en wil tegelijk verbeteringen op de volgende terreinen:

- Scherpere kaders tussen gemeenten en corporaties; de corporaties zouden hun beleid moeten afstemmen op de gemeentelijke woonvisie en hier minstens éénmaal per jaar overleg over moeten hebben. Hij meent dat de corporatie naar redelijkheid moet bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid op het gebied van de volkshuisvesting. De Autoriteit zal een oordeel vellen of een gemeente overvraagt.

- Meer transparantie en participatie; Indien de corporaties niet goed functioneren zal de minister eerder interveniëren. Oók naar niet goed functionerende toezichthouders.
- Betere begrenzing aan verbindingen van de corporatie; Het principe van 'zo moeder, zo dochter' blijft gehandhaafd. Daarnaast mag de directeur bestuurder ook bestuurder zijn van vele dochters (verbindingen), maar moet elke dochter vervolgens een eigen toezichthouder hebben. Anders gezegd: personele unies op het niveau van de bestuurder is goed, zolang de commissarissen maar elke keer andere mensen zijn.
- Meer maatschappelijk ondernemerschap; de minister wijst de 'Nee, tenzij' regel van het voorstel van Meijerink voor wijk- en buurtaanpak af, aangezien hij van mening is dat dit een stap terug is voor de corporaties. Hij schrijft dat ervaringen met de effecten van het investeren in mensen gaandeweg leidt tot meer focus. De minister draagt de RvC naast de bestaande taken ook op om toezicht te houden op de maatschappelijke prestaties van de corporatie.
- Hogere mate van integriteit, soberheid en doelmatigheid; de minister wil de Governance Code van Aedes algemeen verbindend verklaren.
- Sterke lokale binding; zo zal bijvoorbeeld een handvest opgesteld moeten worden met afspraken met de huurders rondom projecten van sloop en renovatie. Daarnaast moet de gemeenteraad financieel participeren als een corporatie voor meer dan 50% wil participeren in een commercieel project.
- een verbeterd intern en extern toezicht; de minister stelt een verplichte vierjaarlijkse visitatie voor. Een goede rapportage uit het visitatie rapport betekent concreet minder controle van de Autoriteit. Opvallend is dat de minister meent dat hij toezicht mag houden op het functioneren van de RvC. Dit is opvallend omdat het een uitzondering is binnen het Nederlandse rechtsstelsel... stel je voor dat de minister van Economische zaken toezicht mag houden op de RvC van Philips! Aan de andere kant kent de stichting geen aandeelhoudersvergadering en geeft de minister hierbij blijk van gevoel dat 'iedereen recht heeft op controle'. De uitvoering hiervan komt te liggen bij een nieuw orgaan: de Autoriteit. Het Centraal Fonds wordt hiertoe opgetuigd.
- Meer investeren in Maatschappelijk Vastgoed; zolang de corporatie niet meer dan een derde financiert in een samenwerkingsverband.
- Meer samenwerken met Zorg en Welzijn, zolang het geen enkele vorm van fusie betreft. Een personele unie is akkoord, zolang de toezichthouders onafhankelijk zijn en niet ook dubbel.
- Fusie; De minister wil de omvang van een corporatie begrenzen op 80.000 woningen, maar tegelijk geeft de minister aan dat hij geen verband ziet tussen de omvang en het functioneren (maatschappelijke prestaties en de lokale binding) van een corporatie (zie ook katern 12 fusieboek op onze website). De minister wil een fusie effecttoets invoeren, waarbij de rol van de gemeenten versterkt wordt. Kunnen gemeenten dit goed beoordelen? Tot slot voegt hij toe dat een corporatie in principe enkel na 5 jaar weer mag fuseren.

3.2 De EU richtlijn van 15 december 2009:

Er zijn mensen die denken dat het EU verhaal wel overwaait of die denken dat er eerst een vertaling naar Nederlands recht moet komen: deze denkers hebben last van struisvogelpolitiek, want de richtlijn heeft wetgevende macht vanaf 15 december 2009. Daarnaast is het niet meer en niet minder dan een uitspraak om marktverstoringen, met name tussen lidstaten van de Europese Unie, te voorkomen. Zoals Microsoft Europese boetes moet betalen vanwege het geheimhouden van de broncode van haar software zo moeten ook de corporaties voldoen aan bestaande EU regels. Deze regels bestaan al sinds het Verdrag van Rome toen de EU nog de naam had van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Het gaat erom dat een lidstaat geen (staats) steun mag verlenen aan een bedrijf als andere bedrijven niet ook dezelfde steun kunnen ontvangen. Simpelweg beschrijft de EU drie zaken:

1. Wat is nu staatssteun in de volkshuisvesting;
2. Wanneer mag deze staatssteun gebruikt worden (vanwege eminent landsbelang);
3. Op welke hoogte ligt de grens van aanvaardbare staatssteun.

Ad 1) Wat is staatssteun?

In de richtlijn beschrijft de EU vijf soorten van staatssteun die de corporaties aangaan. Het voert te ver om hier elke soort van commentaar te voorzien, dus laten wij het bij een opsomming:

1. WSW borging van leningen (WSW wordt geborgd door de Nederlandse gemeenten)
2. Project en saneringssteun door het CFV
3. Gemeenten die grondprijzen aan corporaties berekenen onder de marktwaarde
4. Het recht om leningen af te sluiten bij de BNG
5. Diverse steun, zoals steun bij krachtwijken.

Ad 2) Wanneer mag deze staatssteun gebruikt worden?

Elke lidstaat van de EU heeft bepaalde rechten om EU regels naast zich neer te leggen, vanuit het soevereine landsbelang; denk hierbij aan volksgezondheid en defensie. Het was de vraag in hoeverre de Nederlandse corporaties met 2,4 miljoen huurwoningen voldeden aan dit soevereine landsbelang. De Nederlandse corporaties hebben met circa 35% marktaandeel in de woningmarkt, verreweg het hoogste marktaandeel binnen Europa. Minister Van der Laan heeft zodoende gevoeld dat hij in de onderhandelingen met EU commissaris Smits – Kroes een flinke zaak moest verdedigen. Het navolgende resultaat heeft hij eruit weten te slepen, namelijk: Er is géén sprake van staatssteun in het geval dat:

- De huurprijs van de woning onder € 647,- blijft
- 90% van alle huurwoningen onder inkomensgrens blijft van € 33.000,-
- Een bedrijf investeert met steun in maatschappelijk vastgoed volgens een limitatieve lijst en de verkregen staatssteun wordt doorgegeven aan de huurder. In deze gevallen moet de uitvoering Europees worden aanbesteed vanaf een bepaald investeringsbedrag (circa € 4,9 miljoen).
- Er specifieke projecten worden aangegeven door de Nederlandse overheid (bv krachtwijken)

Ad 3) Op welke hoogte wordt de staatsteun begrensd?

De staatsteun wordt gekoppeld aan een redelijke winstopslag, die gemeten wordt naar het Eigen Vermogen (EV). Bij een hoog Eigen Vermogen (de teller) mag er dus meer winst gemaakt worden (de noemer). Helaas betekent een hoog EV dat de overheid oordeelt dat je geen goed gebruik maakt van je kapitaal en bestaat het gevaar van een overheid die afroemt. Het ziet er naar uit dat de Nederlandse corporaties gemakkelijk onder dit maximale rendement op EV blijven, maar dat zal de tijd moeten leren.

Wat zijn de gevolgen van deze EU richtlijn?

Quintis ziet grofweg twee stromingen in de gevolgen voor de toekomst. Een bureaucratische uitweg en een (maatschappelijk) ondernemende uitweg. De bureaucratische uitweg is dat je voorkomt dat je de EU regels overtreedt en zodoende de organisatie (vooral administratief) hiertoe gaat inrichten. Een vierdeling is de eerste stap in deze herschikking, namelijk:

1. Bouw en beheer ik met staatsteun of niet (maak ik bv gebruik van WSW borging)?
2. Zo ja, indien het woningen zijn, dan moet ik voldoen aan de grenzen van € 647,- maximale huur en een inkomensnorm van € 33.000,-
3. Betreft het maatschappelijk vastgoed, dan moet ik voldoen aan de limitatieve lijst, de investering Europees aanbesteden boven een minimaal bedrag en de steun doorgeven aan de huurder.
4. Betreft het bijzondere vormen van staatsteun (Krachtwijken), dan moet ik dit apart zichtbaar maken in mijn administratie.

Wat is nu de essentie van de gevolgen van de EU richtlijn?

De essentie van de EU richtlijn is dat een bedrijf als Vesteda in principe ook geborgd mag worden door het WSW en tegelijk dat het voor corporaties niet meer zo aantrekkelijk is om bij het WSW te borgen. Het is daarom de vraag hoe het WSW hierop gaat reageren en wat de calculatie wordt van financiering op de kapitaalmarkt (in Nederland én daarbuiten). De extra kosten zouden (zeker in de toekomst) wel eens mee kunnen vallen ten opzicht van alle administratieve rompslomp. Hier zal de ideologische houding van de branche bepalend worden of een corporatie kiest voor het (maatschappelijk) ondernemerschap of voor het verstaetelijken binnen de nieuwe regels.

Enkele saillante details:

- Bij de toewijzing aan de huurder wordt een inkomenstoets gehouden, zodat het bepalend wordt van de inwoner of die woning gerekend wordt onder staatsteun of niet. Moet een corporatie kiezen voor leegstand als de wachtlijst voor bepaalde woningen geen lage inkomens kent?
- Uitgerekend de inkomenstoets is het taboe binnen de branche, met name na de entree van de bewoner. Immers diverse rapporten (zoals de Brede Heroverweging en de SER) stellen dat huurmarkt met name niet goed functioneert vanwege de zogenaamde goedkope scheefwoners, die niet (goed) door kunnen schuiven naar andere (koop) woningen.
- Wat hoort eigenlijk bij de berekening van de inkomenstoets? Ook de werkzaamheden van de kinderen en de partner?

- De inkomens toets moet gecontroleerd worden door een accountant. Dit betekent dat fraude of onzorgvuldigheid van de huurders kan resulteren in straf voor de corporatie.
- De richtlijn is (maar) geldig tot 31 december 2017. Dus over 7 jaar kan er al een andere uitwerking van toepassing zijn.
- De afrekening van de richtlijn vindt circa 10 maanden na het afsluiten van het kalenderjaar plaats. Er valt dus weinig te corrigeren tijdens het boekingsjaar, zeker gezien de huidige stand van management informatie bij de meeste corporaties.

3.3 Het CPB rapport: 'de woningcorporaties uit de verdwijndriehoek', april 2010

Het NRC van 15 maart 2010 plaatst een bijna paginagroot artikel over het 65-jarige bestaan van het Centraal Planbureau (CPB). Dit CPB voorziet het landsbestuur en de volksvertegenwoordiging gevraagd en ongevraagd van advies. Het CPB is zowat monopolist op het doorrekenen met behulp van scenario's van het beleid in Nederland. De enige concurrent is het bureau Nyfer, opgericht door Eduard Bomhoff, de voormalige minister van economische zaken van de LPF en nu hoogleraar. Deze Eduard Bomhoff wordt in het artikel van het NRC als volgt geciteerd: "Maar juist bij maatschappelijke studies (van het CPB; red.) – naar vergrijzing, sociale zekerheid, woningmarkt of kinderopvang – plaats ik vraagtekens (bij de kwaliteit van het CPB; red)". In deze kritische recensie van het document 202 van het CPB over de woningcorporaties onderschrijf ik de twijfel van Bomhoff over de kwaliteit van dit werk van het CPB.

Het document 202 van het CPB met de prikkelende titel 'De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek' is eenzijdig van opzet en volgens mij politiek ingestoken. Kort samengevat gaat het document uit van de stelling dat de woningcorporaties niet goed functioneren en dat de enige goede oplossing ligt in het (terug)pakken van meer invloed op het functioneren van de woningmarkt door de overheid. Er wordt daarbij een vergelijking getrokken tussen twee alternatieven: namelijk wat zijn de voor- en nadelen van de sociale volkshuisvesting onder leiding (en uitvoering) van de overheid versus de voor- en nadelen van deze activiteiten in handen van winstgedreven ondernemingen. Hier begaat het CPB volgens mij een ernstige denkfout. Het CPB herkent kennelijk niet dat de woningcorporatie geen tussenvorm is tussen de overheid en de commerciële sector. De woningcorporaties zijn (net als zorg en onderwijs) namelijk maatschappelijke ondernemingen. Hierover is zowel door ons bureau, als door de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (en vele anderen) geschreven. Waar zit nu het cruciale verschil?

De legitimiteit van de overheid volgt uit de democratische verkiezing door de burgers en de daaruit volgende wet- en regelgeving. Daarom moet de overheid iedereen gelijk behandelen (het gelijkheidsprincipe). De legitimiteit van het bedrijfsleven komt voort uit de klant die beslist of zij producten of diensten afneemt tegen betaling. Hierbij maakt het bedrijfsleven winst, zodat zij een bestaansrecht heeft (het winstprincipe). Het meest spannende is de legitimiteit van de woningcorporatie die acteert als een ondernemer (dat betekent risico nemen) en die een maatschappelijk doel nastreeft in plaats van winst (zoals sociale woningbouw betaalbaar maken en leefbaarheid in wijken bevorderen). Om dit doel te bereiken stuurt een corporatie op maatwerk voor de individuele huurder, op passende activiteiten voor groepen van huurders en zelfs op leefbaarheidsinitiatieven voor de

gemeenschap. Deze legitimiteit kent geen juridische onderbouwing en is daarom moeilijk uit te leggen, zeker als het in een one-liner van de politiek of de media moet. De branche brengt zoveel verschillende belangen bijeen, in combinatie met een langetermijnvisie (vastgoed bouwen voor 50 jaar), waardoor de feedback lang op zich laat wachten. Woningcorporaties moeten dus het kortetermijndenken dat de laatste jaren zo sterk opgekomen is, matchen met langetermijnbeleid en investeringen. Het bijzondere fenomeen van de maatschappelijke onderneming wordt uitgebreid beschreven in het essay 'corporaties, eigenaardig volwaardig' (www.Quintis.nl) uit 2007. Voor de goede orde: de diverse incidenten bij woningcorporaties van de afgelopen jaren tonen aan dat het systeem van maatschappelijk ondernemerschap zeker niet goed genoeg functioneert. De vraag is echter of een 'verstaetelijking' van de woningcorporaties nu de enige juiste oplossingsrichting biedt, zoals het CPB betoogt.

Het CPB beschrijft in dit document drie scenario's, namelijk:

1. Versterk het toezicht door een landelijke autoriteit, die alle woningcorporaties gaat benchmarken;
2. Breng al het kapitaal van de woningcorporaties onder in één landelijke stichting en verdeel dan de middelen om de woningen betaalbaar te houden (het vraagstuk van de betaalbaarheid);
3. Forceer dat een flink deel van de woningcorporaties uit het stelsel treden en neem hun kapitaal af.

Er wordt echter geen scenario in overweging genomen waarbij het huidige systeem doorgaat en zich intrinsiek verbetert (noem dit maar het nul-scenario). Zo wordt er ook geen scenario onderzocht waarbij de woningcorporaties meer ondernemerschap moeten gaan vertonen met een vermindering van de knellende en vaak conflicterende regelgeving van de overheid (meer liberalisering met prestatieafspraken op lokaal niveau).

Waaruit blijkt dan de tunnelvisie van het CPB? Enkele citaten uit het document:

- 'Woonconsumenten zouden graag ruimer willen wonen', schrijft het CPB. In werkelijkheid zijn er vele soorten woonconsumenten, waarvan sommige ruimer willen wonen en sommige juist goedkoper willen wonen. Dit mechanisme van verschillende doelgroepen en leefstijlen is al jaren bekend en wordt gebruikt door de woningcorporaties. De genoemde zinsnede doet mij denken aan een citaat uit het artikel in het NRC-artikel over enkele Kamerleden bij de oprichting van het CPB in 1945: "Aan dit socialistische, gemakkelijk in Staatssocialisme ontaardend beleid, wenschten deze leden zich niet te binden."
- Het CPB meldt dat de corporaties gemiddeld € 275,- per woning per jaar besteden aan leefbaarheid. In dezelfde paragraaf schrijft het CPB: 'Het is dus niet eenvoudig voor de overheid de corporaties aan te zetten tot voldoende investeringen in leefbaarheid.' Deze uitspraak is bijzonder ongenueanceerd, aangezien het genoemde bedrag geldt voor elke

sociale huurwoning in Nederland, of deze woning nu in het rustige dorp Millingen staat of dat het in de wijk Charlois in Rotterdam staat. De woningcorporaties zorgen voor dit soort maatwerk.

- Het CPB beweert: 'Ten eerste leidt huurregulering door corporaties, in tegenstelling tot beleid door de overheid tot rechtsongelijkheid'. In de bovenstaande tekst heb ik toegelicht dat dit een denkfout is van het CPB, want het is geen taak van de corporaties om te zorgen voor rechtsgelijkheid, aangezien zij maatschappelijke ondernemers zijn, die (menselijk) maatwerk leveren aan de huurders in Nederland. Het is de overheid die moet zorgen voor rechtsgelijkheid.

Een maatschappelijke ondernemer moet wel degelijk verantwoording afleggen over de activiteiten en de besteding van het maatschappelijk geld. Ik vind dat de branche hier nog lang niet hard genoeg aan werkt. Het systeem van woningcorporaties hoeft niet te worden ontmanteld, als de overheid vindt dat er rechtsongelijkheid heerst. Dat is een voorbeeld van 'het kind met het badwater weggooien'. De juiste diagnose is dat het hele systeem van de woningmarkt niet klopt in Nederland. De overheid moet hieraan durven werken. Zo kan de overheid, vanuit haar wettelijke legitimiteit, zorgen voor een jaarlijkse inkomenstoets voor scheefwoners. Op deze manier stuurt de overheid dat, in combinatie met een aanpak van de hypotheekrenteaftrek en het verkopen van sociale woningen aan de zittende huurders, dat deze scheefwoners kunnen overstappen naar reëel te betalen koopwoningen.

- In tabel 4.1 wil het CPB aantonen wat de voor- en nadelen zijn van het bevorderen van de leefbaarheid door de woningcorporatie in vergelijking met de mogelijkheden die de gemeente heeft. Ik kreeg sterk de indruk dat het CPB naar de woningcorporatie kijkt als een uitvoeringorgaan van de overheid, hetgeen niet meer het geval is sinds 1995, toen de financiële banden tussen de overheid en de woningcorporaties werden verbroken. De tabel zou veel relevanter worden als de kracht van de maatschappelijke ondernemers werd vergeleken met de starheid van ambtelijke organisaties, die (en terecht) alle uitvoering in rechtsgelijkheid moeten uitvoeren. Ik stel dat bij het verstaetelijken, zoals het CPB voorstelt, elke vorm van de menselijke maat verdwijnt.

Conclusies van deze recensie:

Het CPB wijt het niet functioneren van de woningmarkt enkel aan de woningcorporaties en komt vervolgens met eenzijdige oplossingsvarianten. De oplossingsrichtingen van het CPB dragen bij aan een rigide omwenteling van de Nederlandse volkshuisvesting richting een ambtelijke aanpak. Hierdoor ontstaat zogenaamde rechtsgelijkheid, ten koste van maatwerk voor de individuele huurder en de lokale gemeenschappen. Ik weet zeker dat de huurder en de lokale politiek hier niet gelukkig van worden.

Ik durf de stelling aan dat de landelijke politiek vooral uit is op het kapitaal van de corporaties (een week na deze publicatie kwam het CPB met de rapportage over € 29 miljard bezuinigingen). Ik betreurt het dat het CPB zich voor dit karretje heeft laten spannen.

Ten slotte wil ik pleiten voor een veel snellere verbetering van het interne toezicht bij woningcorporaties en hoogwaardiger management(systemen), zodat de effectiviteit en de efficiency in de volkshuisvesting op korte termijn verbetert. In combinatie met een overheid die heldere (bevrijdende) kaders stelt en de mogelijkheid dat woningcorporaties zich kunnen organiseren als coöperaties, zou het volkshuisvestelijke landschap er beter uit gaan zien.

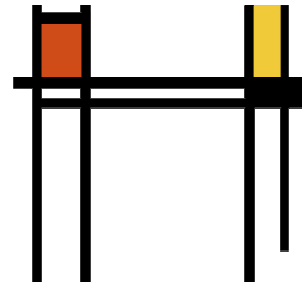
3.4 De Brede Heroverweging uit april 2010:

Het Kabinet Balkenende 3 heeft in het najaar van 2009 diverse werkgroepen ingesteld om met baanbrekende voorstellen te komen voor bezuinigingen in het kader van de kredietcrisis. De werkgroep wonen (werkgroep 4) heeft als opdracht meegekregen om met voorstellen te komen om ten minste 20% (dat is € 2,5 miljard Euro per 2015) besparingen te realiseren op het woningmarktbeleid. Saillant detail in de opdrachtbeschrijving is dat deze besparingen 'bezien moeten worden in het licht van denkbare hervormingen die het functioneren van de woningmarkt verbeteren, zodat het beleid de publieke belangen doelmatiger (dat wil zeggen effectiever en efficiënter) borgt.'

De werkgroep ziet de volgende ondoelmatigheden op de woningmarkt:

- De huurders met relatieve hoge inkomens die wonen in gesubsidieerde (door de begrenzing van de huurprijzen; de impliciete subsidies) woningen; de zogenaamde scheefwoners.
- Een huurregulering die te weinig rekening houdt met de gewildheid van de woning; marktwerking van woningen.
- Een systeem van huurtoeslag (de expliciete subsidie) die het mogelijk maakt dat mensen duurder wonen in verhouding tot hun inkomen; onnodige betaalbaarheid.
- Een onheldere aansturing van de woningcorporaties, die daardoor een te grote vrijheid hebben in de afwegingen tot (onrendabele) investeringen; vraagstuk van maximaal rendement op maatschappelijk vermogen.
- Een systeem dat eigenwoningbezit fiscaal gestimuleerd wordt, terwijl dat niet geldt voor andere vormen van bezit; hypotheekrenteaf trek.
- Het stimuleren van een schuldenlast voor eigenwoning bezitters die niet wordt afgelost; hoge en risicovolle schulden.
- Een fiscale belasting van de verkoop van huizen, die negatief werkt bij doorstroming en daarmee de arbeidsmobiliteit beperkt; overdrachtbelasting.
- Slecht functionerende procedures in de ruimtelijke ordening en vergunningen waardoor onnodige kosten veroorzaakt worden in de woningbouw; ondoelmatige planprocedures.

De werkgroep beschrijft dat al deze ondoelmatigheden aangepakt moeten worden en zij doet dat met behulp van vijf concrete beleidsvarianten (A tot en met E). Voor alle varianten geldt dat de invoering een belangrijk effect heeft op de maatregelen. Een aanpassing van de hypotheekrenteaf trek zal de huizenprijzen doen dalen en mogelijke deregulering van de huurprijzen leidt tot hogere inkomsten voor de verhuurders en dit levert niet (direct) een bijdrage aan de schatkist. Bij alle vijf varianten worden drie aspecten in ieder geval hervormd, namelijk een aanpassing van de vrijstelling voor de kapitaalverzekering eigen woning, een omvorming van de overdrachtbelasting en een aanpak van de planprocedures. In de volgende tabel worden de vijf varianten kort met elkaar vergeleken.



Varianten	A	B	C	D	E
'naam'	'Behoud structuur'	'Markt'	'Echt bezuinigen'	'Totale hervorming'	'De - fiscaliseren'
Huur regulering	Scheefwoners betalen maximale huur; punten stelsel aanvullen met elementen markthuur.	Markthuren o.b.v. WOZ. Uitbouw huur-toeslag zorgt voor betaalbaarheid. Max. huur = 4,5% WOZ waarde.	Scheefwoners betalen maximale huur; punten stelsel aanvullen met elementen markthuur.	Markthuren o.b.v. WOZ. Uitbouw huur-toeslag zorgt voor betaalbaarheid. Max. huur = 4,5% WOZ waarde.	Markthuren o.b.v. WOZ. Uitbouw huur-toeslag zorgt voor betaalbaarheid. Max. huur = 4,5% WOZ waarde.
Fiscaliteit eigen woning	Minder aftrek op diverse manieren (van 25% naar 19% subsidie)	Minder aftrek op diverse manieren; minder vergaand dan bij A. (25% -> 21%)	Aftrek naar box 3 (van 25% naar 12%)	Aftrek naar box 3 (van 25% naar 12%)	Defiscalisering eigen woning (van 25% naar 19%)
Corporaties	Gemeente bepaalt investeringen in nieuwbouw en brede maatsch. taken, zoals energie, maatsch. vastgoed, krachtwijken en krimp.	Corporaties behouden sociale taken in de wijk, maar huurtoeslag (via gemeente) = betaalbaarheid.	Gemeente bepaalt investeringen in nieuwbouw en brede maatsch. taken, zoals energie, maatsch. vastgoed, krachtwijken en krimp.	Corporaties behouden sociale taken in de wijk, maar huurtoeslag (via gemeente) = betaalbaarheid.	Corporaties behouden sociale taken in de wijk, maar huurtoeslag (via gemeente) = betaalbaarheid.
Invoering – besparing 2015	Transitie: 10 jaar € 2,9 mld.	Transitie: 10 jaar € 3,0 mld.	Transitie: 10 jaar € 5,0 mld.	Transitie: 10 of 20 jaar € 3,8 of 5,6 mld.	Transitie: 30 jaar € 3,7 mld.
Solvabiliteit – Liquiditeit corporaties	Stijgt licht Stijgt licht	Redelijke stijging Stijgt licht	Stijgt licht Stijgt licht	Redelijke stijging Stijgt licht	Redelijke stijging Stijgt licht

- In alle scenario's wordt de overdrachtbelasting omgevormd in een *bezitsbelasting*, waardoor de extra huurinkomsten afgeroomd worden naar de schatkist
- In alle scenario's worden de planprocedures herzien naar meetbare doelstellingen

3.5 SER rapport: 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', april 2010

Dit SER rapport beschrijft dat de Nederlandse woningmarkt niet goed functioneert omdat deze markt gereguleerd wordt door een opeenstapeling van instrumenten die op zichzelf genomen waarschijnlijk nuttig waren, maar geleid hebben tot geheel dat inconsistent, ingewikkeld en ineffectief is (einde citaat). De schrijvers zijn zodoende van mening dat deze effecten van het overheidsfalen niet gediend zijn met nieuw overheidsbeleid. De rol van de overheid is meer een deel van het probleem dan dat zij de oplossing kunnen bieden. Zo introduceert de commissie de volgende vier uitgangspunten om op termijn (2030) te komen tot een nieuwe woningmarkt:

1. Meer marktconformiteit op het terrein van wonen
2. Beperkingen van financiële risico's voor huishoudens en overheid
3. Neutraliteit tussen huren en kopen
4. Garanties voor lagere inkomensgroepen

Het SER rapport streeft geen bezuinigingsdoelstelling na (ook al zal het veel effect hebben op de overheidsfinanciën) en pretendeert geen doelstelling van inkomenspolitiek te bedrijven (ook al betreft het wonen een van de primaire levensbehoeften). Tenslotte is dit rapport geschreven door negen hoogleraren van verschillende disciplines en gericht aan de SER. De SER – als adviesorgaan van werkgevers, werknemers en kroonleden - moet zich nog uitspreken over de inhoud van dit rapport. Het is in ieder geval een boeiend rapport vanwege de diepgaande adviezen, gebaseerd op uitgangspunten en definities van goed functionerende koop- en huurmarkten. In deze samenvatting wordt vooral het accent gelegd op de huurmarkt en wordt basiskennis over de werking deze markt als bekend verondersteld.

Knelpunten:

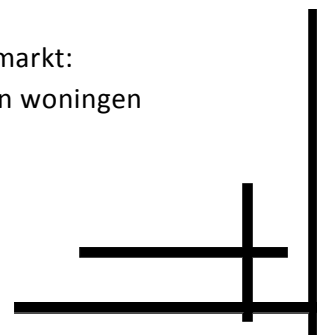
De commissie definieert een goed functionerende woonmarkt als volgt:

- Een adequaat woningaanbod (huur en koop)
- Toegankelijk voor iedereen tegen geldende marktprijzen
- Vrijheid tot kiezen van woning en eigendomsvorm in elke fase van de levensloop

De Nederlandse markt voldoet niet aan de bovengenoemde definitie, ook al moet – met name - de corporaties de credits gegeven worden dat het gemiddelde Nederlandse woningbezit technisch goed op orde is. Wat ook ontbreekt in de definitie is de relatie tot het restrictieve ruimtelijke beleid en de milieuaspecten van het wonen. Deze twee aspecten komen niet aan de orde in dit rapport, maar wel de druk van het woningmarktbeleid op de overheidsfinanciën. Nederland heeft de hoogste hypotheekschuld in verhouding tot het bbp van geheel Europa. In het rapport wordt vervolgens met nog meer knelpunten aangetoond dat de materie complex is.

De schrijvers zien de volgende aspecten als storende factoren voor de huurmarkt:

- de zogenaamde 'goedkope scheefwoners' belemmeren de doorstroom in woningen
- het gebrekkige toezicht (intern en extern) op de corporaties.



- Het aanzienlijke vermogen bij de corporaties 'in de dode hand' (ineffectief aanwenden voor de volkshuisvesting, ook wel 'goldplating' genoemd)
- De vage taakafbakening van de corporaties en een gebrek aan prikkels om te investeren.
- Geen 'level playing field' met de commerciële huurders, hetgeen de Europese Commissie heeft gebracht tot een definitie van 'verboden staatsteun' in de huursector.
- Het ontbreken van betekenisvolle en actuele gemeentelijke woonvisies.
- Het onnodig stimuleren van koopwoningen met hypotheekrenteaftrek, wat resulteert in hogere huizenprijzen, die op hun beurt de doorstroming blokkeert. Dit beperkt daarmee ook de mobiliteit in de arbeidsmarkt.

De schrijvers zien de enige legitimiteit voor overheidsingrijpen als het gaat om: afwegingen van rechtvaardigheid, bescherming van huurders, natuurbehoud en de kwaliteit van de open ruimte. Zo komt het basisprincipe tot stand dat de schrijvers pleiten voor een gelijke fiscale behandeling van huren en kopen.

Adviezen voor de toekomst:

Het rapport beschrijft vier varianten om de hypotheekrenteaftrek om te zetten in een nieuw systeem (kosten huidige belastingaftrek is ruim 14 miljard Euro). De commissie kiest hierbij voor de zogenaamde 'beleggingsgoedvariant met basisvrijstelling' met daarbij het afschaffen van de overdrachtsbelasting (€ 3 miljard) en nog twee regels rondom aftrekposten. De variant komt er kortweg op neer dat de WOZ waarde van de woning in de toekomst gezien wordt als kapitaal en zodoende in Box 3 belast wordt met netto 1,2%. In deze variant krijg je nog een vrijstelling van € 200.000,- op de WOZ waarde, waarna je de hypotheekschuld mag opvoeren als aftrekpost.

Voor de huurmarkt gaat de commissie uit van marktconforme huren, waarbij zij een 'woontoeslag' invoeren die de woningen betaalbaar maakt voor degene die dit nodig hebben. Deze woontoeslag is alleen gekoppeld aan het gezinsinkomen en wordt zowel uitgekeerd aan huurders als aan eigenaren van woningen. Hiermee worden 'goedkope scheefwoners' geprikkeld tot een doorstroom in hun wooncarrière. Zij komen met voorstellen om de huurprijsaanpassingen voor zittende huurders te maximeren om te grote marktmacht van de verhuurders tegen te gaan (hold-up-probleem).

Het rapport beschrijft vervolgens twee varianten om de corporaties zo snel mogelijk af te romen. De auteurs zien twee argumenten dat afroming van de vermogensovermaat noodzakelijk is, namelijk:

- het maatschappelijk vermogen moet zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet worden voor de volkshuisvesting. Zij definiëren een goede inzet voor de volkshuisvesting als volgt:
 - huisvesting van lagere inkomens
 - huisvesting van kwetsbare groepen
 - leefbaarheid van wijken en dorpen
 - heldere doelstellingen van corporaties
 - goede governance van corporaties
 - door de marktconforme huren groeit de vermogensovermaat drastisch, zodat uit deze inkomsten de genoemde woontoeslag betaald kan worden.

De twee varianten om de corporaties af te romen hebben als kenmerk dat het vermogensrendement apart wordt gezet voor de woontoeslag. Deze systemen worden ook beschreven in het CPB rapport (prof. Teulings, directeur van het CPB, is één van de negen auteurs). De commerciële huurders zullen volgens dit rapport ook afgeroomd worden, omdat zij zullen profiteren van huurprijstijgingen (windfall profits).

Tijdspad en effecten van de introductie van de adviezen:

De commissie beschrijft een transitieperiode van 30 jaar vanaf 2011, met 2016 als het startjaar van de hervormingen. De commissie vreest niet zozeer grote prijseffecten in de koopmarkt (5 tot 10 %), vanwege de lange termijn en de jaren van gewenning voordat de hervormingen van start gaan. Een nieuw ontwikkeld CPB rekenmodel komt tot de conclusie dat in principe alle Nederlanders bij deze hervormingen een positief koopkrachteffect ondervinden, behalve de goedkope scheefwoners, een groep van naar schatting ruim 700.000 huishoudens (10% van de Nederlandse huishoudens).

Het Woningwaarderingstelsel (punten systeem) zal na al die jaren vervangen zijn door de WOZ waardering. De commissie denkt dat de hervormingen goed zal zijn voor de bouwsector.