WONINGMARKT OP Z'N KOP

Woonbeleid van het Kabinet-Rutte II (2012 – 2017)
Achtergronden, inhoud, effecten en perspectieven

Hugo Priemus, OTB, TU Delft
Delft, februari 2017

INHOUD

1. Inleiding **1.1**

2. Brede heroverwegingen wonen (2010), inclusief bezitsbelasting **2.1**
2.1 Publieke belangen en plan van aanpak 2.1
2.2 Modules 2.2
2.3 Beleidsvarianten 2.2
2.4 Overige beleidskeuzen 2.4
2.5 Vergelijking bezuinigingsmodules en SER-CSED-voorstellen (2010) 2.5
2.6 Kanttekeningen 2.6

3. Regeerakkoord VVD-PvdA 'Bruggen slaan' (29 oktober 2012) **3.1**
3.1 Woningmarktparagraaf Regeerakkoord VVD-PvdA 3.1
3.2 Heroverwegingsrapport (2010) en Regeerakkoord VVD-PvdA (2012) 3.2

4. Woonakkoord VVD-PvdA-D66-ChristenUnie-SGP (13 februari 2013) **4.1**
4.1 Inhoud van het Woonakkoord 4.1
4.2 Woonakkoord: VVD- en PvdA-frame *(notitie 20 maart 2014)* 4.4

5. Rapport Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2014) **5.1**
5.1 Inleiding 5.1
5.2 Aanbevelingen PEW 5.1
5.3 PEW-aanbevelingen en woonbeleid kabinet-Rutte II 5.8

6. Herziening Woningwet (2014) **6.1**
6.1 Inleiding 6.1
6.2 Hervormingsagenda Woningmarkt (2013) 6.1
6.3 Van Novelle Herziening Woningwet (2013) naar Hervormingsagenda Woningmarkt (2013) *(notitie 20 januari 2014)* 6.5
6.4 Tweede Novelle, 11 februari 2014 ..... 6.10
6.5 Woningcorporatiebestel dreigt wangedrocht te worden *(notitie 8 september 2014)* 6.12
6.6 Wooncoöperaties 6.14
6.7 Rol huurdersorganisaties 6.15
6.8 Woonakkoord (2013) en herziene Woningwet (2014) 6.17

7. Hybride organisaties; borging van publieke belangen **7.1**
7.1 Inleiding 7.1
7.2 Hybride organisaties: Verhoef en Simon (2001) 7.1
7.3 Hybride organisaties: Brandsen en Karré (2010) 7.3
7.4 Borging van publieke belangen: WRR (2000) 7.3
7.5 Borging van publieke belangen: Hof *et al.* (2006) 7.5
7.6 Slotbeschouwing 7.8

8. Governance van woningcorporaties (2007-nu) **8.1**
8.1 Inleiding 8.1
8.2 Weeffout van de Brutering (1995) 8.1

8.3 Voorgeschiedenis: streven naar zelfregulering (2008) *(notitie 5 augustus 2008)* 8.2
8.4 Verwijdering tussen Aedes en 'Den Haag' (2007) *(notitie 5 augustus 2008)* 8.3
8.5 Akkoord Vogelaar-Van Leeuwen (2007) *(notitie 5 augustus 2008)* 8.4
8.6 Naar een Wet op de Maatschappelijke Onderneming? *(notitie 5 augustus 2008)* 8.5
8.7 Congresspeech Van Leeuwen, 5 juni 2008 *(notitie 5 augustus 2008)* 8.8
8.8 Inefficiëntie 8.9
8.9 Risico's: grondposities en derivaten 8.10
8.10 Schaal van woningcorporaties 8.13
8.11 Governance in de herziene Woningwet (2014) 8.14
8.12 Aedes Governance woningcorporaties 2015 ..... 8.14
8.13 Slotbeschouwing 8.16

9. Staatssteundossier. Scheiding /splitsing DAEB/niet-DAEB (2005-nu) 9.1
9.1 Inleiding 9.1
9.2 Brief aan Tweede Kamer: minister Van der Laan (15 december 2009) 9.1
9.3 EC-doelgroep en 90% toewijzingsnorm (2010) 9.4
9.4 EC-doelgroep en 90% toewijzingsnorm (2011) 9.5
9.5 EC-doelgroep en ongelijk speelveld tussen woonsectoren *(notitie 30 april 2015)* 9.7
9.6 Gevolgen van de scheiding/splitsing DAEB/niet-DAEB: CFV (2014b) en Conijn en Vermeij (2014) 9.11
9.7 Sociale en commerciële huursector 9.14

10. Interne organisatie van woningcorporaties. Intern en extern toezicht 10.1
10.1 Inleiding 10.1
10.2 Interne organisatie van woningcorporaties 10.2
10.3 Driekamermodel woningcorporaties 10.3
10.4 Intern toezicht 10.5
10.5 Extern toezicht op presteren van corporaties: ARK (2014) 10.6
10.6 Autoriteit woningcorporaties 10.9

11. Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) 11.1
11.1 Profiel WSW 11.1
11.2 Effect publieke achtervang WSW-borging 11.2
11.3 Sterkere prikkels in WSW-borgingsstelsel 11.4
11.4 Risicobeheersing 11.7
11.5 Risicobeheersing WSW: reactie minister Blok op Kamervragen (2016) 11.7

12. Verhuurderheffing 12.1
12.1 Inleiding 12.1
12.2 Verhuurderheffing: besluitvorming en ontwikkeling 12.1
12.3 Administratieve lasten en nalevingskosten 12.3
12.4 Gerestricteerde variant volgens Conijn en Achterveld (2012) 12.4
12.5 Regeling Vermindering Verhuurderheffing: effecten volgens Conijn en Achterveld (2013) 12.5
12.6 BZK-evaluatie van de verhuurderheffing (2016) 12.8
12.7 COELO-evaluatie van de verhuurderheffing (2016) 12.27
12.8 Conclusies 12.33

13. Inkomensafhankelijke huurverhogingen (2013-2015): afnemende betaalbaarheid van sociale huurwoningen 13.1
13.1 Inleiding 13.1
13.2 Huurontwikkeling (2013-2016) 13.1
13.3 Aanpassing woningwaarderingsstelsel (2014) 13.11
13.4 Betaalbaarheid van het wonen in 2012 ..... 13.12
13.5 Betaalbaarheid van het wonen: effecten Woonakkoord (2013) 13.14
13.6 Laagste inkomensgroepen in de huursector (2012) 13.15
13.7 Inkomensgegevens Belastingdienst 13.19
13.8 Evaluatie uitvoering inkomensafhankelijk huurbeleid 13.19
13.9 Chaotisch huurpatroon *(notitie 25 april 2016)* 13.20

14. Scheefheidsframe: goedkope en dure scheefheid 14.1
14.1 Inleiding 14.1
14.2 Ontwikkelingen in passend toewijzen vóór 2016 ..... 14.1
14.3 Sturen op inkomen 14.6
14.4 Passend wonen (2015) 14.8
14.5 Passend toewijzen per 1 januari 2016 ..... 14.11

15. Wet Doorstroming Huurmarkt: huursombenadering en tijdelijke Huurcontracten 15.1
15.1 Inleiding 15.1
15.2 Sociaal Huurakkoord Aedes - Woonbond (2015) 15.1
15.3 Huursombenadering en inkomenstoets 15.5
15.4 Tijdelijke huurcontracten 15.5
15.5 Slotbeschouwing 15.7

16. Budgettaire en uitvoeringsproblemen van de huurtoeslag 16.1

17. Koopwoningmarkt en koopwoningbeleid 17.1
17.1 Inleiding 17.1
17.2 Ontwikkelingen op de koopwoningmarkt 17.1
17.3 Hypotheken 17.3
17.4 NHG-garanties 17.6
17.5 Hypotheekrente, leencapaciteit en *loan-to-value* 17.7
17.6 Inkomens en woonlasten 17.9
17.7 Betalingsproblemen en verliesdeclaraties 17.12
17.8 Slotbeschouwing 17.13

18. Huisvesting van vluchtelingen 18.1

19. De balans opgemaakt 19.1
19.1 Inleiding 19.1
19.2 Wat kwam er terecht van het Woonakkoord (2013)? 19.1
19.3 Conclusies 19.6

20. Literatuur 20.1

1. Inleiding

Dit rapport bevat een uitvoerige analyse van het woonbeleid van het Kabinet-Rutte II (2013-2017).
De analyse is vooral gebaseerd op beleidsdocumenten die op de periode 2013-2017 betrekking hebben, op onderzoeks- en evaluatierapporten en overzichtspublicaties zoals de Staat van de Woningmarkt en de Staat van de Volkshuisvesting. Dit rapport blijft op vele plaatsen dichtbij de letterlijke tekst van de beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten. Een deel van de paragrafen is door mij eerder geschreven als artikel of column. Deze teksten zijn opgenomen met vermelding van de datum waarop deze teksten zijn geproduceerd.
Na deze inleiding volgt een overzicht van de voorstellen van de ambtelijke werkgroep Heroverwegingen Rijksuitgaven Wonen (2010) die een reeks opties heeft uitgewerkt voor noodzakelijk geachte bezuinigingen in het beleidsdomein 'Wonen' (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 bespreekt de paragraaf Wonen van het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012) van het Kabinet-Rutte II. Hoofdstuk 4 presenteert het Woonakkoord van VVD, PvdA, D66, Christen Unie en SGP (2013). Eind 2014 ging de Tweede Kamer akkoord met de ingrijpende herziening van de Woningwet, nadat in hetzelfde jaar de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties haar eindrapport 'Ver van huis' aan de Tweede Kamer had aangeboden. Dit eindrapport en de uiteindelijke herziening van de Woningwet worden aan de orde gesteld in hoofdstuk 5, respectievelijk 6.
Speciale aandacht wordt besteed aan hybride organisaties en de borging van publieke belangen in het achtergrondhoofdstuk 7. De *governance* van woningcorporaties (hoofdstuk 8) is van oudsher nauw verweven met het hybride karakter van deze organisaties. Sinds 2015 is de Aedes Governance Woningcorporaties 2015 van kracht.
De uitvoering van de in de herziene Woningwet opgenomen maatregelen blijkt hoofdbrekens te kosten. Met name de scheiding/splitsing van sociale en marktactiviteiten in de corporatiesector: Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en overige diensten (niet-DAEB), is gecompliceerd (hoofdstuk 9). De administratieve scheiding of juridische splitsing DAEB/niet-DAEB vloeit voort uit het staatssteundossier.
Hoofdstuk 10 gaat nader in op het intern en extern toezicht van woningcorporaties, inclusief de Autoriteit woningcorporaties. Hoofstuk 11 besteedt aandacht aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).
In de periode 2013-2017 ontwikkelde de Nederlandse woningmarkt zich, deels beïnvloed door het Rijksbeleid en deels door de kapitaalmarkt. De introductie van de verhuurderheffing speelde hierbij een cruciale rol. Deze heffing werd in 2016 via twee trajecten geëvalueerd (hoofdstuk 12).
De inkomensafhankelijke huurverhogingen sinds 2013 leidden tot een substantiële reductie van de betaalbaarheid van huurwoningen voor de bewoners (hoofdstuk 13).
Onderwijl werd de bestuurlijke scheefheidsframing aangescherpt, uitmondend in een semantisch zwaar aangezette bestrijding van goedkope en dure scheefheid. Per 1 januari 2016 is de passendheidstoets ingevoerd om de Rijksuitgaven aan huurtoeslagen beter te beheersen (hoofdstuk 14).
In 2015 sloten Aedes en Woonbond een Sociaal Huurakkoord dat zou moeten leiden tot een matiging van de huurverhogingen en dat de weg zou moeten banen tot de in 2017 (na uitstel) in te voeren huursombenadering. In 2016 werd de wet Doorstroming Huurmarkt van kracht. Deze wet levert de juridische basis voor de huursombenadering en het tijdelijke huurcontract (hoofdstuk 15).

Door de snel stijgende huren in de gereguleerde sector nam vanaf 2013 het beroep op de huurtoeslag logischerwijze snel toe. Dat kwam slecht uit, omdat in dezelfde periode zich in toenemende mate bij de huurtoeslag uitvoeringsproblemen, inclusief fraude, manifesteerden.
Toenemende zorgen zijn er al met al over de budgettaire en uitvoeringsaspecten van de huurtoeslag (hoofdstuk 16). Het Kabinet-Rutte II heeft zich niet aan de hervorming van de huurtoeslag gewaagd.
Hoofdstuk 17 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de koopwoningmarkt en het koopwoningbeleid sinds 2013. Hypotheekvormen, hypotheekvoorwaarden en hypotheekrenteaftrek komen aan de orde.
In hoofdstuk 18 wordt afzonderlijke aandacht besteed aan de onvoorziene groei van de instroom van vluchtelingen en de absorptie van statushouders op de reguliere woningmarkt. De huisvesting van statushouders plaatst gemeenten en Rijk voor grote problemen.
In hoofdstuk 19 maken we de balans op. We vergelijken het Woonakkoord (2013) met het feitelijke woonbeleid van het Kabinet-Rutte II. En dat beleid confronteren we met de veranderingen op de woningmarkt en die in de beleidscontext (zoals het economisch herstel, de lage rente en de instroom van vluchtelingen).

2. Brede heroverwegingen wonen (2010), inclusief bezitsbelasting

2.1 Publieke belangen en plan van aanpak

Op 1 april 2010 verschenen de rapporten van de ambtelijke werkgroepen Brede Heroverwegingen die per beleidsdomein aangaven hoe met ingang van het jaar 2015 een reductie van de overheidsuitgaven met 20% zou kunnen worden gerealiseerd. Rapport nr. 4 heeft betrekking op de Brede Heroverwegingen Wonen. Voorzitter van deze werkgroep was A.H.M. de Jong. In het nuvolgende wordt in hoofdlijnen de inhoud van het rapport Brede Heroverwegingen Wonen gepresenteerd. Daarna worden de bezuinigingsmodulen van de werkgroep en de voorstellen van SER-CSED (2010) vergeleken. Tenslotte worden kanttekeningen geplaatst bij de bevindingen van de werkgroep.

De Werkgroep stelt enkele ondoelmatigheden op de woningmarkt vast, waaruit het volgende algemene plan van aanpak wordt gedestilleerd:

- Breng de huurprijsregulering meer in lijn met de gewildheid van de woning, en verlies daarbij de betaalbaarheid voor lage inkomensgroepen niet uit het oog.
- Richt de impliciete en expliciete subsidies op de huurmarkt meer op de lage inkomensgroepen. Verhoog de huren voor hogere inkomensgroepen, zeker in schaarstegebieden.
- Bevorder een betere aanwending van het vermogen van de woningcorporaties.
- Beperk de omvang van fiscale subsidies en pak de fiscale regels aan die het aflossen van hypotheekschulden onaantrekkelijk maken. Transformeer de overdrachtsbelasting van een belasting op verhuizen tot een belasting op bezit.
- Hervorm de planprocedures tot een efficiënte afweging van belangen.

Het Rapport Brede Heroverwegingen Wonen (2010: 68) presenteert een overzicht van de minimaal in de heroverweging te betrekken regelingen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 De in de heroverweging minimaal te betrekken regelingen (in miljoenen euro), 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(a) Hypotheekrenteaftrek	11600	11400				
(b) Eigenwoningforfait*	-2300	-2200				
(c) Vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	632	676				
(d) Huurtoeslag	2378	2440	2516	2519	2547	2564
(e) ISV	327	288	263	138	138	138
(f) BLS	167	126	0	0	0	0
Totaal	12804	12730				

Bron: Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010: 68.

* Inclusief aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet Hillen).

De Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen (2010: 35) laat zien dat de koopsector in 2010 per jaar met netto 15,2 miljard euro wordt gesubsidieerd (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Subsidiëring koopsector, 2010, in miljarden euro

Aftrek hypotheekrente	11,4
Gederfde vermogensrendementsheffing	7,7
Vrijstelling kapitaalverzekeringen	0,7
Opbrengst eigenwoningforfait	-2,1
Overdrachtsbelasting	-2,4
Netto subsidiëring	15,2

Bron: Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010: 35.

2.2 Modules

De werkgroep heeft de mogelijke maatregelen geïnventariseerd en gecategoriseerd in elf modules, waarbij een module een verzameling is van gelijksoortige maatregelen qua type doel en type middel. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de modules en de extra huuropbrengsten of besparingen die daarmee gemoeid zijn.

Tabel 2.3 Elf modules: extra huuropbrengsten en/of besparingen in miljarden euro (prijspeil 2010), 2015, 2020

	Module	**2015**	**2020**
1.	Verhoging maximumhuur in % meest gewilde regio's, snellere huurverhoging boven 33.000 euro	1,4	2,8
2.	Maximumhuur naar 4,5% van de WOZ-waarde, compensatie voor lage- en middeninkomens via huurtoeslag	1,8	3,4
3.	Grotere eigen bijdrage bij hoge huur: normhuur en kwaliteitskorting bij de huurtoeslag	0,1	0,2
4.	Huurtoeslag beperken tot inkomens tot 22.000 euro	0,1	0,2
5.	Investeringsbudget voor volkshuisvestelijke opgaven*	-0,1	-0,4
6.	Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting	0	0
7.	Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	0,1	0,5
8.	Rente alleen aftrekbaar over een annuïtair aflopende of anderszins afgetopte eigenwoningschuld	0,1-0,9	0,3-1,5
9.	Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhogen eigenwoningforfait	0,3-1,9	0,9-4,4
10.	Eigen woning en -schuld naar box 3 met verrekening	1,8-6,5	5,0-16,7
11.	Eigen woning en -schuld defiscaliseren	1,5	3,4

Bron: Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010: 39-40.

* Deze module bevat een intensivering, geen besparing. De intensivering zal moeten worden beargumenteerd vanuit ondoelmatigheden op de woningmarkt en vanuit de complementariteit met andere maatregelen die wel besparen.

De gepresenteerde modules bieden ingrediënten voor politieke besluitvormers om relevante combinaties van beleidspakketten te maken met de daarbij behorende besparingen. Maar er bestaan ook onderlinge relaties tussen maatregelen en sectoren (bijvoorbeeld het effect van maatregelen in de koopsfeer op de huren). Daarom - en ook gezien de taakopdracht - heeft de werkgroep een stap verder gezet en ter illustratie en ter inspiratie modules gecombineerd tot beleidsvarianten.

2.3 Beleidsvarianten

De werkgroep heeft geconcludeerd, dat er voor zowel het huren als het kopen kan worden gekozen tussen twee hoofdrichtingen: *een aanpak binnen het bestaande systeem* of *een aanpak buiten het bestaande systeem om*. Hier is een politieke afweging te maken, voor het huren en kopen apart en gezamenlijk.

Wat betreft de huurdimensie is *de ene lijn* om binnen het bestaande systeem van regulering van de maximale huur en van de jaarlijkse maximale huurverhoging de gewildheid van woonlocaties mee te wegen in het woningwaarderingsstelsel en door vervolgens alleen bij huurders buiten de inkomensdoelgroep van de sociale volkshuisvesting ruimte te bieden voor een snellere huuraanpassing naar de maximale huur. *De andere lijn* is om buiten het bestaande systeem van woningwaardering de maximale huur af te leiden van de gewildheid van de woning. Hierdoor zullen de huren van woningen in krappe woningmarktregio's stijgen. Ter compensatie wordt de huurtoeslagtabel verhoogd en verlengd.

Wat betreft de eigen woning is *de ene lijn* om de fiscale faciliëring van de eigen woning te beperken door - binnen het bestaande systeem van behandeling van de eigen woning en de eigenwoningschuld in box 1 van de Inkomstenbelasting - de fiscaal relevante eigenwoningschuld te beperken en/of de aftrekbaarheid van de rente over die schuld te verminderen. *De andere lijn* is om de eigen woning en de eigenwoningschuld uit het systeem van box 1 (inkomen) te halen, waarna deze onder de systematiek van box 3 (vermogen) kunnen vallen of geheel worden gedefiscaliseerd.

Daarnaast zijn er twee maatregelen die de werkgroep in elke variant noodzakelijk acht. Beëindiging van de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning en haar 'zusjes' (zoals de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning) is zinvol, omdat deze vrijstelling prikkelt tot het zo lang mogelijk niet-aflossen op de hypotheekschuld. Ook omvorming van de overdrachtsbelasting tot een bezitsbelasting is ongeacht de gekozen lijn nuttig, omdat die mensen niet belast wanneer zij verhuizen naar een geschiktere woning of voor een betere baan. Ook eigenaar-verhuurders zijn overdrachtsbelastingplichtig, en de vervangende bezitsbelasting kan aanvullend een middel zijn om de extra huurpenningen door maatregelen in de huursfeer door te geleiden naar de schatkist. De bezitsbelasting kan corporaties ook een prikkel geven om woningen te verkopen (al dan niet in verhuurde staat) "en zo het woningbezit beter af te stemmen op de doelgroep" (aldus de werkgroep).

De mogelijkheid om de modules te clusteren tot twee hoofdrichtingen leidt tot 2x2=4 basisvarianten. Binnen elke variant is aanvullend voor de eigen woning de optie verkend om de eigen woning en de eigen woningschuld buiten de inkomstenbelasting te houden: *defiscalisering*. Tabel 2.4 laat de vijf varianten zien.

Tabel 2.4 Aanpak binnen of buiten het bestaande systeem; vijf varianten

Aanpak huurdimensie	**Aanpak koopdimensie**	
	Binnen bestaand systeem	Buiten bestaand systeem
Binnen bestaand systeem	Variant A	Variant C
Buiten bestaand systeem	Variant B	Varianten D en E

Bron: Werkgroep Brede Heroverweging Wonen, 2010.

Een alternatieve presentatie verloopt langs de lijn van huur en koop: zie tabel 2.5.

Tabel 2.5 Beleidsvarianten in hoofdlijnen

Variant	Huurdimensie	Koopdimensie
A	Binnen bestaand systeem: aanpak ondoelmatig scheefwonen en introductie van WOZ-punten voor de aantrekkelijkheid van de regio	Binnen bestaand systeem: drie specifieke ingrepen (annuïtaire aftrek, tegen maximaal 42% IB, tot 5 ton schuld)
B	Buiten bestaand systeem: WOZ-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Binnen bestaand systeem: één specifieke ingreep (annuïtaire aftrek)
C	Binnen bestaand systeem: aanpak ondoelmatig scheefwonen en introductie van WOZ-punten voor de aantrekkelijkheid van de regio	Buiten bestaand systeem: van box 1 naar box 3
D	Buiten bestaand systeem: WOZ-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Buiten bestaand systeem: van box 1 naar box 3
E	Buiten bestaand systeem: WOZ-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Buiten bestaand systeem: woning en schuld uit de inkomstenbelasting

Bron: Werkgroep Brede Heroverweging Wonen, 2010.

De werkgroep heeft uit de in tabel 2.6 gepresenteerde set van elf modules vijf beleidsvarianten samengesteld. Deze verschillen er in of zij de ondoelmatigheden binnen de bestaande systemen van huurregulering respectievelijk fiscale faciliëring van de eigen woning aanpakken, of juist een ander systeem voorstellen. Gemeenschappelijke elementen in alle vijf varianten zijn de geleidelijke beëindiging van de vrijstelling voor de kapitaalverzekering eigen woning (en de soortgelijke spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning), de geleidelijke omvorming van de overdrachtsbelasting tot een bezitsbelasting, en de aanpak van de planprocedures. Voor eigenaar-bewoners kan deze bezitsbelasting wel of niet geïntegreerd worden in de fiscale behandeling van de eigen woning. De tariefstelling van de bezitsbelasting voor verhuurders is zodanig dat de extra huuropbrengsten naar de schatkist toevloeien. De besparingsopbrengst gaat in een aantal varianten de in de taakopdracht gevraagde € 2,5 mld. in 2015 te boven. Dat surplus kan - indien men dat politiek wenst - teruggesluisd worden via bijvoorbeeld de tarieven van de inkomstenbelasting. Zo'n terugsluis beperkt de negatieve koopkrachteffecten van de beleidsvarianten en indirect ook het negatieve effect op de huizenprijzen.

2.4 Overige beleidskeuzen

Tenslotte formuleert de Werkgroep Heroverwegingen Wonen enkele alternatieve beleidskeuzen: ten aanzien van de woningcorporaties, de (her)definiëring van de doelgroep van beleid, de ruimtelijke ordening en de planprocedures.
Om te komen tot een aantoonbaar betere benutting van het maatschappelijk vermogen van de woningcorporaties, kan tussen twee verbeteringspaden gekozen worden. Op het ene pad spreekt de overheid de corporaties scherper aan op hun bijdrage aan brede maatschappelijke taken. Op het andere pad richt de overheid de corporaties op een strikte taakopvatting en creëert zij toegang tot het dan beschikbaar komende vermogen ten bate van taken in het algemeen belang. Welke benadering men ook kiest, het is in ieder geval van belang om duidelijker te definiëren wie tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort. Ook is het zaak meer inzicht in en grip op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van corporaties te hebben, gezien de jarenlange relatief sterke stijging van de bedrijfslasten. Uit een heldere definitie van de doelgroep van de corporaties volgt ook een helder beeld over het

verkooppotentieel. Bij een ruime definitie blijkt een verdubbeling of zelfs verdriedubbeling van de jaarlijkse verkopen (deels in verhuurde staat) mogelijk in de komende tien jaar. De jaarlijkse opbrengsten uit extra verkoop zouden dan € 1,5 tot 3 miljard kunnen bedragen. Aanbeveling is om de komende tijd op basis van een heldere definitie van de doelgroep en een prognose van de ontwikkeling van de doelgroep nader te bepalen hoe groot het verkooppotentieel van de corporaties is, ook rekening houdend met de nieuwbouw van huurwoningen door corporaties.

In de sfeer van de ruimtelijke ordening kan geconcludeerd worden dat er ook binnen de Randstad - op enkele regio's daarbinnen na - voldoende ruimte is voor extra woningbouw, zonder dat gebieden van bijzondere natuur- of landschapswaarde worden aangetast. De huidige planprocedures hinderen een efficiënte afweging van belangen om die capaciteit ook te benutten. Een herziening van het omgevingsrecht en de besluitvormingsprocessen daaromheen kan tot substantiële besparingen leiden. De Werkgroep beveelt aan om op het terrein van de procedures concrete en meetbare doelstellingen te formuleren om te komen tot reductie van de huidige lengte daarvan. De Werkgroep beveelt verder aan om voor het *redesign* van de procedures een regeringscommissaris aan te stellen. De Werkgroep heeft zich ook gebogen over de vraag of er doelmatigheidswinst mogelijk is door decentralisatie van de huurtoeslag naar de gemeenten. Conclusie is dat eerst meer zicht nodig is op het besparingspotentieel van de verschillende decentralisatie-opties.

Tabel 2.6 Samenstelling van de varianten: elf modules

	Module	**Variant**				
		A	B	C	D	E
1.	Verhoging maximumhuur in meest gewilde regio's, snellere huurverhoging boven 33.000 euro	X	-	X	-	-
2.	Maximumhuur naar 4,5% van de WOZ-waarde, compensatie voor lage en middeninkomens via huurtoeslag	-	X	-	X	X
3.	Grotere eigen bijdrage aan huurdeel boven basisniveau	-	X	X	X	X
4.	Huurtoeslag beperken tot jaarinkomens tot 22.000 euro	-	-	-	-	-
5.	Investeringsbudget voor volkshuisvestelijke opgaven	X	-	X	-	-
6.	Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting	X	X	X	X	X
7.	Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	X	X	X	X	X
8.	Annuïtair beperken of aftoppen van de fiscaal relevante eigenwoningschuld	X	X	-	-	-
9.	Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhogen eigenwoningforfait	X	-	-	-	-
10.	Eigenwoning en –schuld naar box 3 met vrijstelling	-	-	X	X	-
11.	Eigenwoning en –schuld defiscaliseren	-	-	-	-	X

Bron: Werkgroep Brede Heroverweging Wonen, 2010.

2.5 Vergelijking bezuinigingsmodules en SER-CSED-voorstellen (2010)

Bij de relatie tussen de elf modulen (zie tabel 2.3) en de SER-CSED-voorstellen (2010) kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Als hoofdcriterium bij de beoordeling van de ambtelijke voorstellen geldt de vraag of zij al dan niet passen in het meerjarenperspectief van de SER-Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (2010).

Module 1. Veronderstelt een periodieke inkomenstoets van bewoners van sociale-huurwoningen. Dit past niet bij de SER-CSED-gedachtengang.
Module 2. Veronderstelt dat de vrije huur 4,5% van de WOZ-waarde bedraagt. Dat is de vraag. Het vrijemarkthuurniveau wordt ook door de vraag bepaald en is onbekend. Voor het overige past module 2 bij het SER-CSED-toekomstbeeld.
Module 3. Impliceert een bezuiniging op de huurtoeslag. Als de betaalbaarheid en de keuzevrijheid voor de doelgroep veilig worden gesteld, kan module 3 passen bij het SER-CSED-toekomstbeeld.
Module 4. Lijkt te anticiperen op een nadere versmalling van de doelgroep. Dit strookt niet met het besluit van de Europese Commissie d.d. 15-12-2009 om de doelgroep te definiëren als huishoudens met een belastbaar jaarinkomen tot 33.000 euro (prijspeil 2010).
Module 5. Vorming van een investeringsbudget voor volkshuisvestingsopgaven, als opvolger van de ISV/BLS-regelingen. Volgens de integrale corporatievariant van de SER-CSED zou het Fonds voor de Volkshuisvesting deze functie kunnen vervullen.
Module 6. Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting. De SER-CSED-aanpak kent geen bezitsbelasting.
Module 7. Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning: dit strookt geheel met de SER-CSED-voorstellen.
Module 8. Rente alleen aftrekbaar over een annuïtair aflopende schuld. Dit houdt de arbitrage tussen hypotheekrenteaftrek en andere aftrekposten in stand waardoor het maken van schulden aantrekkelijk blijft.
Module 9. Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhoging eigenwoningforfait. Dit past bij het transitiebeleid dat de SER-CSED voorstelt. Het tempo van de transitie is hier een aandachtspunt.
Module 10. Eigen woning en schuld naar box 3 met verrekening: dit strookt met de SER-CSED-voorstellen. Ook hier is het tempo van de transitie een punt van aandacht.
Module 11. Eigen woning en schuld defiscaliseren: deze variant wordt door de SER-CSED besproken en verworpen.
Variant D komt al met al de voorstellen van SER-CSED het meest nabij.

2.6 Kanttekeningen

Het kader voor de Brede Heroverwegingen Wonen wordt gevormd door de analyse van het CPB, die een bezuinigingstaakstelling van in totaal 29 miljard euro heeft geformuleerd. SER-CSED (2010) ging uit van een budgetneutrale hervorming. Voorts is het van belang dat men zich realiseert dat het Kabinet-Balkenende IV voor 2009 en 2010 een substantieel stimuleringsprogramma heeft geformuleerd waaraan per 1 januari 2011 automatisch een einde kwam. Een deel van de ontwikkeling op woningmarkt en bouwmarkt in 2010 was dus subsidiegedreven.
De periode 2011-2020 die de ambtelijke heroverwegingsgroep moest beschouwen, kan worden getypeerd als een procrustusbed. De eerste vier jaar valt er met name in de koopsector nauwelijks te bezuinigen gezien het broze karaker van de woning- en de bouwmarkt. De tweede periode 2015-2020 is te kort om substantiële hervormingen door te voeren. Niet voor niets schetst de SER-Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (2010) een transitieperiode van dertig jaar.
Opvallend is dat de ambtelijke heroverwegingscommissie zich niet heeft gericht op eigendomsneutraliteit van het te voeren volkshuisvestingsbeleid. De commissie stelt

niet de transformatie van huurtoeslag tot woontoeslag voor: dit zou *ceteris paribus* de overheidsuitgaven verhogen (p. 62-63).
Wel stelt de commissie de afschaffing van de overdrachtbelasting voor. Gezien de budgettaire consequenties stelt de commissie als vervangende belasting een bezitsbelasting voor.

Voor de *governance* van woningcorporaties stelt de heroverwegingscommissie twee benaderingen tegenover elkaar (p. 53):

(1) De corporaties gaan meer maatschappelijk investeren, in lijn met de toen vigerende beleidsvisie van de overheid.
(2) De kerntaak van de corporaties wordt strikter gedefinieerd en in het verlengde hiervan komt de vraag aan de orde hoe de overheid zich dan voor het algemeen belang toegang kan verschaffen tot het dan beschikbaar komende vermogen.

Benadering (1) is ingebouwd in de varianten A en C. In de varianten B, D en E wordt geen duidelijke keuze gemaakt uit de twee benaderingen. In de varianten B, D en E gaan de huren naar een marktconform niveau, waarbij een nieuwe discussie kan ontstaan over de rol en de toegevoegde waarde van het instituut 'woningcorporaties' als non-profit organisatie. De werkgroep heeft deze kwestie niet uitgewerkt.
Interessant is de volgende constatering van de ambtelijke werkgroep (p. 54): "Voor verhuurders van vrije-sector woningen geldt (…) in het algemeen dat huren nu marktconform zijn". Deze constatering strookt niet met de veel gekritiseerde CPB-benadering die uitgaat van vrijemarkthuren op een hoger niveau (Romijn & Besseling, 2008). Voorts constateert de werkgroep dat in bepaalde meer perifere regio's in Nederland het feitelijk huurniveau nu marktconform is.
Bij benadering (1) van de *governance* van corporaties wordt gemikt op een grote bijdrage van corporaties aan nieuwbouw en energiebesparing, aan maatschappelijk vastgoed en het aanpakken van de problematiek in krimpgebieden en problematische stadswijken. De Werkgroep meldt (p. 53): "Concreet betekent dit dat de gemeenten meer zeggenschap krijgen over de investeringen van corporaties en (dat) het systeem van prestatieafspraken versterkt wordt. Corporaties zouden verplicht kunnen worden een investeringsplan op te stellen op basis van de gemeentelijke Woonvisie". Vervolgens gaat de Werkgroep een grote stap verder (p. 53): "Bij deze benadering hoort een vorm van financiële verevening tussen corporaties onderling". De SER-CSED mobiliseert in de integrale corporatievariant het Fonds voor de Volkshuisvesting om de *match* tussen taken en middelen te optimaliseren.
De ambtelijke werkgroep besteedt afzonderlijk aandacht aan de verkoop van corporatiewoningen aan beleggers. Een intensivering van dergelijke verkoopprocessen zou op korte termijn in de sociale-huursector flink wat opbrengsten genereren, die het Rijk vermoedelijk zal willen afromen. Het gaat om miljarden euro's per jaar. In de varianten B, D en E vervaagt de grens tussen sociale-huursector en commerciële huursector. De ambtelijke werkgroep merkt op dat de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep in deze varianten uiteindelijk volledig via de huurtoeslag zal lopen (p. 61): "Paradoxaal boeten de redenen om verkoop aan beleggers te bevorderen, dan ook aan belang in. Het verschil tussen corporatiewoningen en beleggerswoningen op de woningmarkt, zal dan immers op termijn verdwijnen". Anders geformuleerd: in dit perspectief zou de toegevoegde waarde van woningcorporaties als toegelaten instelling komen te vervallen. Nadere specificering en actualisering van deze toegevoegde waarde van toegelaten instellingen in een marktgeoriënteerd huurpatroon, is een urgente opgave.

Later zal de regering de verhuurderheffing introduceren waardoor er een nieuwe stimulans ontstaat voor woningcorporaties om bezit aan beleggers of bewoners te verkopen. Deze verhuurderheffing komt kennelijk in de plaats van de bezitsbelasting. De regering Rutte-II ontziet de vrijehuursector en de koopsector en concentreert de bezitsbelasting geheel op de sector met gereguleerde huren. De rekening van de financieel-economische crisis zal - anders dan de overwegingswerkgroep voorstelt - in het woondomein eenzijdig worden gedragen door huurders en verhuurders van woningen met gereguleerde huren.

De planprocedures zouden volgens de Werkgroep overwegingen wonen moeten worden gehervormd om tot een efficiënte afweging van belangen te komen. Deze aanbeveling heeft geleid tot een ambitieus traject, onder regie van de minister van Infrastructuur en Milieu, om te komen tot een nieuwe Omgevingswet die in de plaats zal treden van de Wet ruimtelijke ordening. De Omgevingswet mikt op meer eenvoud en op het creëren van meer ruimte voor politieke afwegingen. De Omgevingswet zal pas in 2018 in werking treden. In deze publicatie werken wij het hervormingstraject van Wet ruimtelijke ordening naar Omgevingswet niet verder uit.

3. Regeerakkoord VVD-PvdA ‘Bruggen slaan’ (29 oktober 2012)

3.1 Woningmarktparagraaf Regeerakkoord VVD-PvdA

Op 29 oktober 2012 lanceerden VVD (Rutte) en PvdA (Samsom) het Regeerakkoord ‘Bruggen slaan’. Paragraaf X van dit akkoord heeft betrekking op de woningmarkt.
Deze paragraaf luidt als volgt:

“De woningmarkt zit op slot. Dat is slecht voor onze economie en buitengewoon belemmerend voor mensen die willen kopen, huren of verhuizen. Door annuïtair aflossen als voorwaarde te stellen voor belastingaftrek bij nieuwe hypotheken en de overdrachtsbelasting structureel te verlagen zijn de eerste belangrijke stappen gezet om de woningmarkt weer in beweging te krijgen. Als sluitstuk scheppen wij een helder en houdbaar kader voor de koop- en de huurmarkt. Zo maken we een einde aan de heersende onzekerheid en brengen we een eerlijke en goedlopende woningmarkt binnen bereik. Vanwege het grote belang en de grote complexiteit van de hervormingen wordt op het departement van BZK een nieuwe minister voor Wonen en Rijksdienst belast met het woondossier.”

- “De hypotheekrenteaftrek blijft bestaan om de aanschaf van een eigen woning te stimuleren en wordt als volgt aangepast. Voor bestaande en nieuwe hypothecaire leningen wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief (vierde schijf), in stappen van een half procent per jaar, teruggebracht naar het tarief van de derde schijf. De opbrengst sluizen we jaarlijks budgettair neutraal terug naar de groep die door de maatregel geraakt wordt. Voor de helft door verlaging van het hoogste tarief in de inkomstenbelasting en voor de helft door verlenging van de derde belastingschijf in de inkomstenbelasting. De problemen met restschulden worden gericht aangepakt. De rente betaald op restschulden kan tijdelijk (maximaal vijf jaar) en onder voorwaarden worden afgetrokken. De gunstige leningsfaciliteit voor starters van de Stichting Volkshuisvesting Nederland zal worden uitgebreid.”
- “De huurtoeslag blijft intact om woningen voor lagere inkomensgroepen betaalbaar te houden. Dat maakt een gedifferentieerde huurverhoging mogelijk. Voor huurders met een huishoudinkomen tot € 33.000 is dat 1,5 procent plus inflatie. Bij mensen met een inkomen tussen de € 33.000 en € 43.000 gaat het om 2,5 procent bovenop de inflatie. Boven de € 43.000 is de huurverhoging 6,5 procent plus inflatie. Verhuurders mogen hierbij werken met een huursombenadering. De systematiek met een huurliberalisatiegrens blijft intact. Het systeem voor woningwaardering wordt sterk vereenvoudigd met als grondslag 4,5 procent van de waarde op basis van de wet waardering onroerende zaken. Daarmee komt een einde aan het ingewikkelde puntensysteem. Voor huurders met een inkomen boven € 43.000 wordt de maximale huurprijs op basis van het woningwaarderingssysteem tijdelijk buiten werking gesteld. Na vertrek van de zittende bewoners geldt de maximale huurprijs weer. Zo pakken we scheefwonen aan en blijft de sociale woningvoorraad in stand.”
- “Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. Hun taak brengen we terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijk vastgoed. Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten. Gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners krijgen extra bevoegdheden. De schaal van een woningbouwcorporatie moet in overeenstemming zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak. De extra huuropbrengsten van

corporaties die het gevolg zijn van de maatregelen in de huursector worden via een heffing afgeroomd. De beloning van bestuurders van woningbouwcorporaties wordt versneld aangepast op basis van de nieuwe wet normering topinkomens."

In het kabinet Rutte-Asscher krijgt Stef Blok (VVD) de verantwoordelijkheid voor de nieuwe portefeuille 'Wonen en Rijksdienst'.
Het is zeer de vraag of het kabinet-Rutte per saldo een 'eerlijke en goedlopende woningmarkt' binnen bereik heeft gebracht en een einde heeft gemaakt aan 'heersende onzekerheid' (zie hoofdstuk 19).
Zo wordt in het Regeerakkoord wèl gerept over de stapsgewijze bescheiden reductie van de hypotheekrenteaftrek. Geen woord wordt vuilgemaakt aan de doorgevoerde aanscherping van de hypotheekvoorwaarden (LTV, LTI). Het toenemend verschil tussen *insiders* en *outsiders* wordt evenmin genoemd.
De inkomensafhankelijke huurverhoging wordt aangekondigd, inclusief het intact houden van de huurtoeslag. Over de harmonisatie-ineens wordt weinig gezegd, hoewel dat al bestaande instrument door de introductie van de verhuurderheffing een hoge vlucht neemt.
Aangekondigd wordt het 'einde aan het ingewikkelde puntensysteem'. Het kabinet-Rutte heeft echter het puntensysteem in stand gehouden, en heeft binnen het systeem alleen de zwaarte van de WOZ-waarde verhoogd. De introductie van de passendheidstoets per 1 januari 2016 is niet in het Regeerakkoord te vinden.
Het Regeerakkoord meldt dat de corporaties 'onder directe aansturing van gemeenten' komen. In de herziening van de Woningwet is dit niet geëffectueerd. De verhuurderheffing is voor de corporaties aangekondigd, maar niet voor particuliere verhuurders die woningen met een gereguleerde huur exploiteren. Het Regeerakkoord stelt een kleinere schaal van corporaties in het vooruitzicht. Hiervan is vooralsnog weinig terechtgekomen. Wel is de beloning van corporatiebestuurders en -commissarissen voor nieuwe gevallen gereduceerd. Ook hier is een grote kloof tussen *insiders* en *outsiders* ontstaan.
Over de gewenste omvang van de sociale huursector wordt niets gezegd, maar de beleidspraktijk blijkt sterk gericht te worden op een inkrimping van de sociale huursector. Ook de definitie van de doelgroep van sociale huurwoningen wordt in het Regeerakkoord niet aan de orde gesteld.
Verstopt in de tekst van paragraaf X 'Woningmarkt' is het perspectief dat via de verhuurderheffing vooral de bewoners van sociale huurwoningen een grote bijdrage leveren aan de overheidsbezuinigingen. De bewoner-eigenaren en de bewoners van huurwoningen in de vrije sector komen goeddeels met de schrik vrij.

3.2 Heroverwegingsrapport (2010) en Regeerakkoord VVD-PvdA (2012)

Op een aantal punten volgt het Regeerakkoord het in hoofdstuk 2 besproken Heroverwegingsrapport. Zowel in de koopsfeer als de huursfeer blijven de beleidsmaatregelen binnen het kader van het bestaand systeem. Het Regeerakkoord sluit het meest aan op Beleidsvariant A van het Heroverwegingsrapport.
In de koopsector wordt de hypotheekrente zeer voorzichtig gereduceerd, door een stapsgewijze reductie van het maximale aftrektarief. Er wordt geen maximale omvang van de hypothecaire lening geïntroduceerd, geen transitie van box 1 naar box 3 en van een defiscalisering is geen sprake. De overdrachtsbelasting wordt gereduceerd, eerst tijdelijk en later structureel, maar wordt niet afgeschaft.
Er wordt geen bezitsbelasting ingevoerd, maar een verhuurderheffing die uitsluitend betrekking heeft op de gereguleerde huursector.

Voor nieuwe gevallen wordt annuïtair aflossen binnen 30 jaar verplicht.
In de huursector worden, conform het Heroverwegingsrapport, de huren sterker verhoogd. Het Heroverwegingsrapport rept niet over inkomensgerelateerde huurverhogingen. Het Regeerakkoord blijkt meer op scheefheidsbestrijding te zijn gericht dan het Heroverwegingsrapport. Het woningwaarderingsstelsel wordt niet afgeschaft, maar aangevuld met de component WOZ-waarde. Het huurtoeslagbudget wordt aangepast aan het grotere beroep op huurtoeslag door de extra huurverhogingen. Steeds blijkt het feitelijk beroep op huurtoeslagen hoger uit te pakken dan de ramingen.

4. Woonakkoord VVD-PvdA-D66-ChristenUnie-SGP (13 februari 2013)

4.1 Inhoud van het Woonakkoord

Omdat de regeringscoalitie VVD-PvdA geen meerderheid had (en heeft) in de Eerste Kamer nam het Kabinet-Rutte II het initiatief om samen met D66, ChristenUnie en SGP een woonakkoord te sluiten. Daarmee kon dit akkoord destijds rekenen op één stem meerderheid in de Eerste Kamer. In een eerder stadium was er onderhandeld met het CDA. Deze partij trok de steun voor het Woonakkoord in, omdat het Kabinet bleef kiezen voor de combinatie van forse huurverhogingen en afroming van de extra huuropbrengsten naar de staatskas via de verhuurderheffing (Harms, 2015: 8).

Ten opzichte van het Regeerakkoord (29 oktober 2012) werd het Kabinetsbeleid voor huurders en kopers enigszins verzacht en werd minder geld aan de woningcorporaties onttrokken. Naar schatting kostte het Woonakkoord ten opzichte van het Regeerakkoord de schatkist ruim 200 miljoen euro per jaar.
Het Woonakkoord omvat een aantal maatregelen die erop gericht zijn de bouw en daarmee de werkgelegenheid te stimuleren, energiebesparing te bevorderen, starters te helpen en scheefwonen tegen te gaan. Ook beoogt het de effecten te verzachten van belangrijke hervormingen uit het regeerakkoord voor de woningmarkt.
De afspraken uit het woonakkoord zijn vastgelegd in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II. De belangrijkste maatregelen worden hierna gespecificeerd.

Huren en kopen
- Een jaarlijkse verhoging van de huur met niet meer dan 4% boven de inflatie. In het regeerakkoord was een maximum van 6,5% afgesproken. Met welk percentage de huur maximaal mag stijgen, is ook in het Woonakkoord afhankelijk van het inkomen.

Jaarinkomen	**Percentage boven inflatie**
Tot € 33.614	1,5
€ 33.614 t/m € 43.000	2,0
Vanaf € 43.000	4,0

- De verhuurderheffing die de woningcorporaties zullen moeten afdragen, zal iets minder snel oplopen. De heffing bedroeg in 2013 € 50 miljoen en loopt op tot € 1,7 miljard in 2017. De heffing kan volgens het kabinet in de komende jaren grotendeels worden betaald uit de opbrengst van de extra huurverhoging en corporaties kunnen ook zelf een bijdrage leveren door verkoop van woningen en efficiënter werken.
- Het volledig en annuïtair aflossen van hypotheken binnen 30 jaar wordt weer de norm. Wel komt er een mogelijkheid om naast de hypotheek een tweede lening af te sluiten tot 50% van de waarde van de woning en een looptijd van maximaal 35 jaar. Deze tweede lening kan niet worden afgetrokken van de belasting. Dit betekent dat in de eerste jaren de maandlasten lager uitvallen. Wanneer de koper hiervoor kiest, zijn de kosten over de gehele periode wel hoger. Deze formule werd in de wandeling de Blokhypotheek genoemd. Deze Blokhypotheek blijkt een non-starter te zijn: geen enkele bank heeft een dergelijke hypothecaire lening aangeboden.

- De bijdrage van de Rijksoverheid aan startersleningen wordt in 2013 verhoogd van € 20 miljoen naar € 50 miljoen. Daarmee kunnen circa 11.000 startersleningen worden verstrekt.

Bouwen
De Rijksoverheid gaat de investeringscapaciteit in de bouw stimuleren door:
- Een btw-verlaging van 21% naar 6% voor bouwwerkzaamheden in de bestaande voorraad. In het besluit over de tijdelijke verlaging van het btw-tarief is aangegeven dat het verlaagde tarief ook wordt toegepast op arbeidskosten voor de aanleg en onderhoud van tuinen. Dit verlaagde btw-tarief geldt tot 1 juli 2015.
- Een investeringsfonds van € 150 miljoen voor energiebesparende maatregelen. Dit geldt voor verhuurders en woningbezitters. Het fonds wordt aangevuld met middelen uit de markt, zodat het fonds zal verviervoudigen tot € 600 miljoen.

In het Woonakkoord worden nergens streefcijfers genoemd voor volume en differentiatie van de jaarlijkse woningbouwproductie. Evenmin worden instrumenten genoemd die nieuwbouwinvesteringen gericht zouden kunnen stimuleren. Later wordt duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het nieuwbouwbeleid exclusief bij de gemeenten wordt gelegd. Het Rijk ziet hier geen taken voor zichzelf.

Overige maatregelen woningmarkt
- Mensen die te maken krijgen met een inkomensdaling, terwijl zij eerder een inkomensafhankelijke huurverhoging hebben gekregen, krijgen recht op huurverlaging. Dit geldt tot het niveau dat zij aan huur zouden hebben moeten betalen als zij geen inkomensafhankelijke huurverhoging zouden hebben gekregen; met een maximum van twee jaar terugwerkende kracht. En tot het niveau van de huurtoeslaggrens als de huurprijs daarboven was gestegen.
- De privacy van de huurders zal worden gerespecteerd: de huurder hoeft geen inkomensgegevens aan de verhuurder te verstrekken, maar de verhuurders van de Belastingdienst krijgen alleen te horen in welke inkomenscategorie de huurder valt.
- Om de laagste inkomensgroep te ontzien, wordt het budget voor de huurtoeslag verhoogd. Dit gebeurt van 2013 tot en met 2017 in een reeks van € 45 miljoen, naar € 135 miljoen, € 225 miljoen, € 315 miljoen en € 420 miljoen.
- Voor gehandicapten en chronisch zieken kan een uitzondering worden gemaakt voor de inkomensafhankelijke huurverhogingen. Hiermee wordt voorkomen dat er investeringen in aanpassingen van woningen verloren gaan en dat mantelzorg zou worden ontmoedigd.

NRC-Handelsblad (13 februari 2013) geeft het volgende overzicht van de gevolgen van het woonakkoord voor kopers, huurders en woningcorporaties:

“Wat bekent het woonakkoord voor **kopers**?
De drempel om een huis te kopen wordt verlaagd. Sinds 1 januari moesten nieuwe huizenkopers hun hele hypotheeklening in dertig jaar aflossen om hypotheekrenteaftrek te kunnen krijgen. Nu hoeven zij nog maar de helft af te lossen – in feite de situatie die al bestond sinds 2011. De maandelijkse lasten van een hypotheek worden hierdoor lager.
Kopers kunnen een tweede lening afsluiten tot 50 procent van de waarde van de woning. Op deze lening krijgen kopers geen hypotheekrenteaftrek. De maandelijkse lasten zijn in de eerste jaren lager, maar op termijn hoger, zegt het Kabinet.
Kopers die in dertig jaar de helft aflossen krijgen wel minder hypotheekrenteaftrek. Met een fiscale truc lossen ze namelijk fictief voor de belastingdienst wel 100 procent af. Zo heeft het

Kabinet de bezuiniging op de hypotheekrenteaftrek (5,2 miljard euro op lange termijn) veiliggesteld (...).
Vooral voor starters zijn lagere maandlasten gunstiger – en daarmee voor de doorstroming op de woningmarkt. Een starter die een huis koopt, zet een keten van verhuizingen in beweging.
Minister Blok (Wonen, VVD) had 20 miljoen euro gereserveerd voor gunstige hypotheekleningen voor starters. Daar komt 30 miljoen euro bij. De geleidelijke afbouw van de maximumhypotheek van 106 naar 100 procent van de woningwaarde in 2018 gaat door."

Wat zijn de gevolgen van het woonakkoord voor **huurders**?
"Het Kabinet versoepelt het beleid om 'scheefwoners' (huishoudens met midden- en hogere inkomens in goedkope huurwoningen) 'uit te roken'.
De huren van gesubsidieerde huurwoningen (maandhuur tot 681 euro) worden iets minder verhoogd (bedoeld wordt: de gereguleerde huren; HP). De maximale huurverhoging voor de laagste inkomens tot 33.000 euro) blijft volgend jaar 4 procent (inclusief 2,5% inflatie). Huurders met inkomens tussen 33.000 euro en 43.000 euro kunnen een verhoging van 4,5 procent krijgen (was 5 procent) Het meest profiteren huishoudens van het Woonakkoord die meer dan 43.000 euro verdienen: hun maximale huurverhoging zakt van 9 naar 6,5 procent (inclusief 2,5% inflatie). Deze groep werd het hardst geraakt in de oorspronkelijke kabinetsplannen, en dat blijft zo.
Huishoudens met een inkomensdaling, bijvoorbeeld door werkloosheid of pensionering, kunnen een huurverlaging krijgen. Deze maatregel geldt met terugwerkende kracht van twee jaar.
Voor gehandicapten en chronisch zieken kan een uitzondering worden gemaakt op de inkomensafhankelijke huurverhoging.
Om privacyredenen hoeven huurders hun inkomensgegevens niet aan de verhuurder door te geven. De Belastingdienst bepaalt in welke categorie huurders vallen.
De huurtoeslag wordt vanaf 2013 verhoogd met 420 miljoen euro in 2017 (dit was: 45 miljoen euro)."

Wat betekent het woonakkoord voor **woningcorporaties**?
"De nieuwe verhuurderheffing voor woningcorporaties, oplopend tot twee miljard euro in 2017, wordt verlaagd naar 1,7 miljard euro op jaarbasis.
Het debat zal blijven of corporaties genoeg inkomsten hebben om deze heffing te kunnen betalen. Het Woonakkoord verlaagt de beoogde huurverhogingen, de hoofdbron van inkomsten voor corporaties. Over de jaren 2013-2017 ontstaat er tussen de heffing en extra huuropbrengsten een tekort van 350 miljoen euro, volgens de berekeningen van het Kabinet.
Het Kabinet denkt dat corporaties dit ruimschoots kunnen compenseren met extra verkoop van woningen en het omlaag brengen van de bedrijfslasten.
Wel verdwijnt het omstreden huurplafond dat Rutte II wilde invoeren. Het Kabinet wilde de maximale huur vaststellen op 4,5 procent van de woningwaarde die de gemeente vaststelt (WOZ-waarde). Diverse onderzoeken wezen uit dat vele corporaties hierdoor in financiële nood zouden komen. Het Kabinet handhaaft nu het bestaande woningwaarderingsstelsel met 'woonpunten' die de maximale huur bepalen. Vanaf 2015 wil het Kabinet het huurplafond meer afstemmen op de waarde en kwaliteit van de woning via een zogenoemde 'huursombenadering'."

4.2 Woonakkoord: VVD- en PvdA-frame

Notitie 20 maart 2014
Hugo Priemus

“Op 13 februari 2013 sloten VVD, PvdA, D66, Christen Unie en SGP het Woonakkoord. Een jaar later, op 11 februari 2014, startte het Kabinet een consultatieronde over een nieuw corporatiestelsel, gebaseerd op de tweede Novelle bij de Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.
In een aantal opzichten weerspiegelt de Novelle een toenemende consensus. Woningcorporaties dienen voorrang te geven aan hun kerntaak: bouwen en beheren voor de doelgroep van beleid. Zij behoren sober en doelmatig te functioneren: geen salarissen boven de Balkenendenorm, geen riskante derivaten, geen riskante investeringen, lagere beheerkosten. Geen kruissubsidiëring van marktactiviteiten; geen afwenteling van marktrisico’s naar de sociale sector. Tenminste een strikte administratieve scheiding tussen sociale en marktactiviteiten is nodig. Het intern en extern toezicht dient scherper en onafhankelijk te zijn.

De meeste corporaties hebben zich verre gehouden van riskante avonturen en cowboy-gedrag. Een aantal andere corporaties zal een forse cultuurverandering moeten ondergaan na schandalen in het recente verleden.

Zonder staatssteun blijven marktactiviteiten van corporaties mogelijk: als de gemeente het noodzakelijk vindt, als marktpartijen het structureel laten afweten en als de financiële polsstok van de corporatie lang genoeg is. Denk aan de bouw van huurwoningen in het middensegment en relatief goedkope koopwoningen in eenzijdig samengestelde probleemwijken, waar particuliere beleggers niet willen investeren. Denk aan de herstructureringsopgave in krimpgebieden, waarin marktpartijen niet zijn geïnteresseerd. Als corporaties hier een stap terug zouden doen, zouden er gaten vallen in het aanbod op de woningmarkt.

Uitspraken van VVD- en PvdA-politici in de verkiezingstijd vóór 19 maart 2014 leren dat beide coalitiepartners op vitale punten een verschillende uitleg geven aan Woonakkoord en Novelle.

VVD-frame
De VVD, minister Blok voorop, beschouwt de sociale-huursector in Nederland als veel te groot. Circa 27% van alle corporatiewoningen wordt bewoond door huishoudens met een belastbaar inkomen hoger dan €34.000. Deze huishoudens behoren niet tot de doelgroep van beleid. Zij wonen ‘scheef’ en horen in de corporatiesector niet thuis. Zij moeten door extra huurverhogingen (tot 6½% inclusief inflatie per jaar in 2013 en 2014) worden uitgerookt. Liever nog: door tijdelijke huurcontracten zouden zij moeten worden gedwongen om te verhuizen naar een commerciële huurwoning of koopwoning. De sociale huursector kan per saldo zeker een kwart, misschien wel de helft, kleiner.
Verhuurders van woningen met een gereguleerde huur (waarvan 85% de status van woningcorporatie heeft) moeten een verhuurderheffing betalen (vanaf 2017 jaarlijks €1,7 miljard). Deze heffing kan structureel worden bekostigd uit de extra huurinkomsten. Feitelijk is de verhuurderheffing dus een huurdersheffing. Het investerend vermogen van woningcorporaties en vastgoedbeleggers zou niet worden aangetast. Corporaties behoren nagenoeg uitsluitend voor de doelgroep van beleid te bouwen.

PvdA-frame
De sociale-huursector omvat 31,4% van de Nederlandse woningvoorraad. De doelgroep van beleid omvat 40,7% van alle huishoudens. Ruim de helft hiervan (22,9%) woont in een corporatiewoning. Daarnaast woont 12,4% van de doelgroep in een koopwoning en 5,4% in een particuliere huurwoning. Van alle huurders van particuliere huurwoningen behoort 67% tot de doelgroep van beleid. De corporatiesector kent van oudsher geen stigma en wordt bewoond door een naar inkomen gedifferentieerde bevolking met zowel lage als midden-inkomens. Vrijkomende corporatiewoningen worden voor tenminste 90% toegewezen aan de doelgroep (dit is in 2009 tussen Kabinet en Europese Commissie overeengekomen). Maar er is ook een emancipatiemotief. Als huishoudens na de toewijzing hun sociaal-economische positie verbeteren, mogen zij in hun corporatiewoning blijven wonen. Dat vindt Europa goed. Een gemengde bevolking vergroot het sociaal kapitaal in de wijk. De corporatiesector (doelgroep: 40,7%; corporatiesector 31,4%) is volgens het PvdA-frame helemaal niet te groot.

Parlementaire Enquête Woningcorporaties
Binnenkort starten de publieke verhoren van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties. Deze commissie zal zich vóór het einde van 2014 uitspreken over het gewenste corporatiestelsel. Het Kabinet kan dan de derde Novelle sturen naar de Eerste en Tweede Kamer.
Het Nederlands volkshuisvestingsstelsel staat op het spel. Hanteert de regering het VVD-frame met een aanzienlijk kleinere, gestigmatiseerde corporatiesector, uitsluitend bedoeld voor huishoudens met een laag inkomen (zoals in de meeste Europese lidstaten), of hanteert de regering het PvdA-frame, gekenmerkt door een gedifferentieerde corporatiesector, die weliswaar voorrang geeft aan de doelgroep, maar ook middengroepen bedient waar marktpartijen het laten afweten, zoals in probleemwijken en krimpregio's?
De tekst van de Novelle staat in het teken van het VVD-frame en breekt met het beleid van Heerma. Decentralisatie van beleid en verzelfstandiging van woningcorporaties maken plaats voor centralisme en bureaucratie. Het aandeel van de corporaties moet kennelijk omlaag. Dat zal de bewoners slecht bekomen. Jazeker, korte metten moeten worden gemaakt met overmoedige, inefficiënte en frauderende woningcorporaties. Het badwater moet weg, de baby gespaard. De politieke keuze moet zich richten op het herstel van de unieke Nederlandse volkshuisvestingstraditie, gedragen door een gedifferentieerde sociale-huursector, door gelouterde woningcorporaties en – meer dan vroeger – door bewoners."

5. Rapport Parlementaire Enqûetecommissie Woningcorporaties

5.1 Inleiding

In 2013 werd de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties ingesteld. Voorzitter werd het kamerlid Ronald van Vliet (ex-PVV). Tal van betrokkenen werden in het openbaar onder ede gehoord. In 2014 verscheen het eindrapport *'Ver van huis'* van de Enquêtecommissie. Lange tijd liepen de besluitvorming inzake de herziening van de Woningwet en de meningsvorming van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties parallel. Pas op het laatste moment vloeiden beide besluitvormingslijnen samen. De aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie vormden een belangrijke input in de finale besluitvorming van de Tweede en Eerste Kamer over de herziening van de Woningwet (zie hoofdstuk 6). Beide Kamers namen daarover een unaniem besluit. In paragraaf 5.2 vatten we de aanbevelingen van de PEW samen. In paragraaf 5.3 gaan we na in hoeverre aanbevelingen van de PEW zijn doorgedrongen in het woonbeleid van het Kabinet-Rutte II.

5.2 Aanbevelingen PEW

In het nuvolgende worden alle aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie gespecificeerd en uitgewerkt. De commissie vat deze aanbevelingen samen onder de 4 G's: grenzen, *governance*, geld en gedrag.

1. Cultuuromslag bewerkstelligen

I Grenzen stellen
2. Terug naar de kerntaak: begrenzen van (neven)activiteiten
3. Begrenzen van territoriaal werkgebied
4. Begrenzen van schaalgrootte

II Governance herstellen
5. Centrale kaderstelling, lokaal bindende afspraken
6. Gemeenten meer invloed: vergroten democratische legitimiteit
7. Versterking positie huurders: vergroten maatschappelijke legitimiteit
8. Onafhankelijk en geïntegreerd extern overheidstoezicht door Woonautoriteit
9. Versterking en professionalisering intern toezicht
10. Evenwichtiger corporatiebestuur
11. Versterking taakinvulling accountant
12. Vergroting controleerbaarheid en transparantie

III Geld beteugelen
13. Meer prikkels in het borgingsstelsel
14. Financieringsmogelijkheden en zorgplicht vergroten
15. Herinrichting borgingsstelsel
16. WSW als hoeder van de borg

IV Gedrag verbeteren

17. Integriteit: fraude en zelfverrijking hard aanpakken
18. Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties

1. Cultuuromslag bewerkstelligen

- Stimuleer en faciliteer cultuuromslag.
- Governancecode uitbreiden op punten van integriteit en gedrag.

Analyse PEW

- De commissie concludeert dat een stelsel weliswaar tekortkomingen kan hebben, uiteindelijk leidt het individueel handelen tot incidenten. Tekortkomingen in de opzet en werking van het corporatiestelsel vormen een voedingsbodem voor dit gedrag. Veel vrijheid en financiële armslag vereisen een groot verantwoordelijkheidsgevoel en een moreel kompas. Waar dat ontbrak zijn de gevolgen groot geweest. Wanbestuur moet worden aangepakt.
- Bestuurders mogen (door ruime of onduidelijke grenzen) en kunnen (door overvloedige middelen) zich spiegelen aan bestuurders in de private sector. Ook het toezichtsmodel *(governance)* is ontleend aan de private sector, maar mist elementen als een aandeelhouder als derde macht of een klant die weg kan lopen. Door de combinatie van enerzijds successen en aanmoedigingen uit de omgeving en anderzijds onvoldoende tegenkrachten en risicobesef ontstaat overmoed.

I Grenzen stellen

2. Terug naar de kerntaak: begrenzen van (neven)activiteiten

- Geen commerciële nevenactiviteiten meer (geen niet-DAEB-activiteiten).
- Bestaande niet-DAEB-activiteiten verantwoord afbouwen.
- Nadere inperking van toegestaan maatschappelijk vastgoed (geen scholen).
- Bestaande commerciële nevenactiviteiten verantwoord afbouwen.
- Beperkte leefbaarheidsuitgaven (maximumbedrag voor leefbaarheidsuitgaven).
- Grenzen aan grondposities.

Analyse PEW

- Het stellen van grenzen aan de doelgroep is een politieke keuze. Ook dit is bij de brutering bewust slechts op hoofdlijnen gebeurd. Begrenzing van doelgroep vindt periodiek plaats door minister en Kamer (liberalisatiegrens en inkomensgrens). De commissie is van mening dat regionale of lokale differentiatie van de hoogte van de grenzen overwogen dient te worden. [Opmerkelijk: enkel in het samenvattend document wordt de suggestie gewekt dat de commissie ook wel wat ziet in het differentiëren van de huurliberalisatiegrens. HP]
- De commissie stelt vast dat het stellen van grenzen aan de taken van woningcorporaties lastig is gebleken. In eerste instantie, ten tijde van de brutering, is er ook bewust voor gekozen dat niet te doen. De overheid heeft er zelf baat bij gehad om taken bij de corporaties neer te leggen, zowel nieuwe prestatievelden (zoals leefbaarheid en zorg), als overheidstaken en projecten waar geen andere investeerders voor zijn. Zo was de overheid zelf de drijvende kracht achter taakuitbreiding.

3. Begrenzen van territoriaal werkgebied

- Maximale werkgebied corporaties wordt woningmarktgebied.
- Grote landelijk opererende corporaties op termijn defuseren.

Analyse PEW

- In tegenstelling tot de groei en begrenzing van taakveld en doelgroep, is begrenzing van het werkgebied van woningcorporaties veel minder een punt van (politieke) discussie, aldus de commissie.
- De omvang van het werkgebied is een keuze die corporaties zelf maken. Begrenzing via wet- en regelgeving is globaal. De commissie is van oordeel dat de afweging voor het optimale werkgebied bij de corporatie zelf ligt en gebaseerd moet zijn op de lokale omstandigheden en opgaven van de betreffende corporatie.
- Vanuit het perspectief van binding is een woningmarktgebied in de optiek van de commissie dan het maximale werkgebied.
- In het geval dat bovenlokaal niveau een aantoonbare meerwaarde heeft, kan de minister daarvoor toestemming geven. Gedacht kan worden aan een corporatie met een speciale doelgroep of type woning, zoals bijvoorbeeld zorg- of studentenwoningen.

4. Begrenzen van schaalgrootte

- Fusies alleen met uitgebreide motivering en na toestemming minister.
- Aantal verbindingen (dochterondernemingen en deelnemingen) terugdringen.

Analyse PEW

- Op basis van de door de commissie onderzochte casussen en de fusieplannen van deze corporaties is niet te concluderen dat de grotere, gefuseerde corporaties incidentgevoeliger zijn dan kleinere en middelgrote corporaties.
- Schaalvergroting gaat vaak gepaard met een grotere (gevoelsmatige) afstand tot de verhuurder. Dit kan in de praktijk worden ondervangen door een organisatiemodel met lokaal opererende gedeconcentreerde eenheden (‘klein binnen groot’).
- In de literatuur zijn geen empirische bewijzen voor de veelgehoorde stelling dat grote corporaties ook efficiënter zijn. De commissie geeft aan dat in de praktijk ook informele argumenten (meer macht, de grootste willen zijn) en persoonlijke belangen (betere beloning) een rol spelen.
- Het onderzoek van de commissie naar met name de Vestia-casus laat zien dat er vanuit de optiek van systeemrisico’s wel degelijk gronden kunnen zijn om schaalgrootte te maximeren.
- De corporatiesector kent op dit moment een woud aan dochterondernemingen en deelnemingen (zogenaamde verbindingen) die per saldo verliesgevend zijn en ook de transparantie van de sector niet ten goede komen. Het verdient daarom aanbevelingen dit fenomeen te beperken.

II Governance herstellen

5. Centrale kaderstelling, lokaal bindende afspraken

- Rol minister: regels stellen, toezichtkader opstellen en monitoren, en Tweede Kamer informeren door middel van een jaarlijkse ‘Staat van de volkshuisvesting’.

- Rol corporatie, huurder en gemeenten: lokale afspraken maken en aanspreken op het naleven daarvan.
- De minister is niet aanspreekbaar op prestaties van individuele corporaties, maar wel verantwoordelijk voor de werking van het systeem van prestatieafspraken.

Analyse PEW
De commissie maakt een onderscheid tussen macro- en microniveau. Op microniveau moet de rol van gemeenten en huurders worden versterkt. Op macroniveau moeten de rol van de minister als regisseur en zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het hele stelsel worden versterkt.

6. Gemeenten meer invloed:
Vergroten democratische legitimiteit

- Woonvisie gemeente en prestatieafspraken corporatie-gemeente verplicht.
- Bindende arbitrage bij niet-totstandkoming of niet-naleving van prestatieafspraken.
- Controle op volkshuisvestelijke prestatie door gemeente en huurder.

Analyse PEW
De commissie vindt dat op lokaal niveau maatwerkafspraken moeten worden gemaakt. Dit vergt een woonvisie van de gemeente en inzicht in het beleid van de corporatie: de commissie volgt het advies van de VNG-commissie Dekker (2013). De minister toetst of er prestatieafspraken zijn, maar bemoeit zich niet met de inhoud daarvan. Wat genoemde ‘controle’ inhoudt, is (nog) niet duidelijk.

7. Versterking positie huurders:
vergroten maatschappelijke legitimiteit

- Versterking huurdersorganisatie met advies- en instemmingsbevoegdheden (bij fusies, bij het aangaan van verbindingen, bij grote eenmalige investeringen of projecten of bij benoeming bestuurders).
- Huurdersorganisatie beoordeelt het volkshuisvestelijk presteren.
- Besluiten kunnen nemen via een huurdersraadpleging.

Analyse PEW
In de analyse lijkt de commissie te kiezen voor een brede invulling van de legitimiteit. In de concrete aanbevelingen wordt legitimiteit echter direct gekoppeld aan invloed van gemeente en huurdersinspraak.

8. Onafhankelijk en geïntegreerd extern overheidstoezicht door Woonautoriteit

- Integreren van financieel, rechtmatigheids-, governance- en integriteitstoezicht bij een onafhankelijke Woonautoriteit.
- Het CFV omvormen en uitbreiden tot onafhankelijke Woonautoriteit en ZBO-status handhaven.
- Informatiebevoegdheden en sanctie-instrumentarium voor de Woonautoriteit.

Analyse PEW
- Het CFV had weinig (sanctie)middelen en was grotendeels ongewenst bij oprichting. Het heeft zijn taak ‘binnen zijn mogelijkheden’ uitgevoerd.

- De Woonautoriteit krijgt een vergaand informatierecht en verzamelt alle gegevens – zo nodig vertrouwelijk – die nodig zijn voor effectief toezicht en beoordeling van de kredietwaardigheid van de corporaties. Vastgelegd wordt welke gegevens gedeeld worden met het ministerie en het WSW.
- De Woonautoriteit stelt jaarlijks publieke rapportages op met een oordeel over de corporatie. De Woonautoriteit stelt een sectorbreed beeld op ten behoeve van de minister, die dit kan gebruiken als basis om de Tweede Kamer te informeren over de sector in zijn 'Staat van de volkshuisvesting'.

9. Versterking en professionalisering intern toezicht

- Minister moet disfunctionerende commissarissen kunnen ontslaan.
- Geschiktheidstoets voor commissarissen uitgevoerd door Woonautoriteit.
- Beloning commissarissen op tijdsbeslag en verantwoordelijkheden.
- Maximale zittingstermijn van acht jaar.
- Versterking (informatie) positie van de raad van commissarissen.

Analyse PEW
- Onder verwijzing naar het rapport van de commissie-Halsema stelt de commissie dat uit de enquête het beeld oprijst dat verantwoordelijkheden op grote schaal worden gebagatelliseerd, afgeschoven, en dat in ieder geval te weinig verantwoordelijkheid is erkend en genomen.
- In vrijwel alle onderzochte incidenten was sprake van onvoldoende tegenkracht aan de bestuurder. Er is sprake van passiviteit, van onvoldoende deskundigheid, van onvoldoende kritisch vermogen en van een gebrekkige onafhankelijkheid. Dit is in een aantal gevallen gevolg van een lange zittingsduur of verwevenheid met de bestuurder. De commissie meent dat voor goed toezicht (intern én extern) niet alleen professionaliteit maar ook durf is vereist. Het initiatief van Aedes voor een *fit and proper test* wordt genoemd.
- Onverlet de primaire verantwoordelijkheid van de bestuurder meent de commissie echter dat tekortkomingen in het stelsel deze ontsporingen mogelijk hebben gemaakt: actoren die de verantwoordelijkheid hadden om corporaties bij de les te houden.

10. Evenwichtiger corporatiebestuur

- Minister moet disfunctionerende bestuurders kunnen aanpakken.
- Bestuurdersbenoeming na instemming van Woonautoriteit.
- Meerhoofdige leiding uitgangspunt voor grote corporaties.
- Bestuurders zitten in beginsel maximaal acht jaar.

Analyse PEW
Primaire verantwoordelijkheid voor incidenten ligt bij bestuurders, met in veel gevallen een zware medeverantwoordelijkheid bij de commissarissen. Geconstateerd is ondeskundigheid, manipulatie, het achterhouden van informatie, zonnekoninggedrag en zelfs crimineel gedrag. In de onderzochte incidenten blijkt dat de bestuurder door persoonlijk handelen en wijze van besturen een groot aandeel heeft in het ontstaan van problemen. Bestuurders beschouwen vervolgens hun gedwongen vertrek als onrechtvaardig en schuiven bestuurlijke verantwoordelijkheid af.

11. Versterking taakinvulling accountant

- Corporaties krijgen status van ‘organisatie van openbaar belang’ (OOB).
- Accountant moet (dreigende) risico’s signaleren en rapporteren.
- *Managementletters* van de accountant gaan ook naar de Woonautoriteit.
- Kostprijs*hedge-accounting* verbieden.

Analyse PEW
De commissie constateert dat accountants de vertrouwensrol in de corporatiesector niet ten volle hebben waargemaakt. De accountant speelt in waarschuwende sfeer niet of nauwelijks een rol van betekenis. Het interne toezicht had ten onrechte te veel vertrouwen in de accountant. Ten onrechte in de zin dat de raad van commissarissen de eigen taak niet adequaat invulde, want zij voerde onvoldoende kritisch en onvoldoende geïnformeerd haar toezichthoudende taak uit. Maar ook ten onrechte omdat de accountant te weinig deed of suggereerde verdiepend onderzoek uit te laten voeren, maar hier geen of onvoldoende invulling aan gaf.

12. Vergroting controleerbaarheid en transparantie

- Uniformering van waarderingsgrondslagen.
- Verplicht en verbeterd inzicht in vermogenspositie en investeringscapaciteit.
- Verplichte visitaties.
- Minister informeert de Tweede Kamer jaarlijks over de Staat van de volkshuisvesting.

Analyse PEW
Doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid. Doen corporaties wel de goede dingen en doen ze de dingen wel goed? Inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de sector is beperkt, deels als gevolg van een gebrekkige controleerbaarheid. De commissie vindt dat corporaties meer inzicht moeten geven in de vermogenspositie, de investeringscapaciteit, de huurcapaciteit en de rendementen die zij behalen.

III Geld beteugelen

13. Meer prikkels in het borgingsstelsel

- Corporaties moeten failliet kunnen gaan.
- Eigen risico introduceren voor geldverstrekkers.

Analyse PEW
De commissie wil *‘moral hazards’* in het garantiesysteem terugdringen. Nu is het zo dat banken lenen en producten aanbieden vanuit de wetenschap dat een individuele corporatie binnen het systeem toch nooit failliet gaat. De enquêtecommissie wil die verkeerde prikkels wegnemen en stelt voor: geen 100% borgen en wel failliet kunnen gaan van corporaties.

14. Financieringsmogelijkheden en zorgplicht vergroten

- Afhankelijkheid sector van sectorbanken verkleinen.
- Grotere rol voor institutionele beleggers onderzoeken.
- Uitgebreide zorgplicht banken voor woningcorporaties.

Analyse PEW

- De commissie constateert dat banken die geld uitlenen aan corporaties blindvaren op de risicobeoordeling van het WSW, terwijl het WSW in feite alleen maar toetst hoeveel geld een corporatie maximaal mag lenen. Hierdoor vormen banken geen *countervailing power* voor te grote financiële risico's.
- De commissie beoordeelt de opstelling en het gedrag van financiële instellingen tegenover woningcorporaties als kwalijk en afkeurenswaardig. Kritische zelfreflectie van de banken is op zijn plaats.

15. Herinrichting borgingsstelsel

- Borgingsstelsel vereenvoudigen (zekerheidsstructuur van drie naar twee schillen).
- Beslissingsbevoegdheid tot saneren bij minister.
- WSW wordt gemandateerd uitvoerder bij sanering.

Analyse PEW

- De commissie beveelt een vereenvoudiging van het borgingsstelsel en herverdeling van de verantwoordelijkheid bij sanering aan. Aanbevolen wordt de zekerheidsstructuur terug te brengen van drie naar twee schillen. Daartoe worden de saneringsheffing (nu eerste schil) en het weerstandsvermogen van het WSW (nu tweede schil) samengevoegd tot een eerste schil die wordt aangesproken bij sanering. De tweede schil wordt dan gevormd door de publieke achtervangers (nu derde schil): het Rijk en de gemeenten.
- De commissie beveelt aan om de wettelijke bevoegdheid tot het besluit tot sanering bij de minister neer te leggen en de uitvoering van de saneringsheffing te mandateren aan het WSW. Uitvoering van een saneringsproces kan geschieden door het WSW, echter onder directe verantwoordelijkheid van de minister.

16. WSW als hoeder van de borg

- Versterking rol achtervangers bij het WSW.
- WSW onder toezicht van de minister plaatsen.
- Bestedingscontrole geborgde leningen door het WSW.

Analyse PEW

- De commissie is kritisch over het functioneren van het WSW in het verleden, maar constateert ook dat inmiddels een koers- en cultuurwijziging is ingezet. Niettemin acht de commissie aanvullende verbeteringen noodzakelijk.
- De commissie beveelt aan om de rol van publieke achtervangers (het Rijk en de gemeenten) in de *governance* van het WSW te versterken. Rijk en gemeenten moeten deze rol actief invullen. Het verbaast de commissie namelijk hoe weinig belang de kabinetten en de Tweede Kamer hechtten aan het reilen en zeilen van het WSW.
- Mede om die reden beveelt de commissie aan dat het WSW ook onder publiekrechtelijk toezicht van de minister komt.
- De commissie wil dat het WSW actief toezicht houdt op de feitelijke besteding van geborgde leningen.

IV Gedrag verbeteren

17. Integriteit: fraude en zelfverrijking hard aanpakken

- Meer prioriteit bij opsporing en vervolging van fraude in de sector.
- Doorlichting integriteit corporatiesector herhalen.
- Effectiviteitsmeting van integriteitstoezicht en opsporing.
- Tweede Kamer jaarlijks informeren over voorkoming, opsporing en vervolging van integriteitskwesties in de corporatiesector.

Analyse PEW
- De commissie adviseert het Kabinet en de sector om de pijlen te richten op het voorkomen van fraude en om het vervolgen van fraudeurs in de corporatiesector te intensiveren.
- De commissie beveelt aan om als startpunt een doorlichting van de sector op integriteitsaspecten te herhalen. Daarbij dient ook gekeken te worden naar de effectiviteit van het integriteitstoezicht en de opsporing van integriteitsschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd in de corporatiesector sinds 2010.
- Tevens ontbreekt volgens de commissie een cultuur waarin men elkaar kritisch aanspreekt op het functioneren en het gedrag, een van de oorzaken voor het niet tot wasdom komen van zelfsturing binnen de sector (zie aanbeveling 1 over cultuurverandering).

In dit verband is de volgende publicatie van belang:
Bieleman, B., J. Snippe en N. Tromp, 2010, **Corporaties in wonen. Preventieve doorlichting woningcorporaties**, Groningen/Rotterdam (Intraval), december.

18. Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties

- Experimenteer met andere sturingsmechanismen en zeggenschapstructuren.
- Maak het ‘ombouwen’ van corporaties onder voorwaarden mogelijk.

Analyse PEW
- Dat de commissie vooral aanbevelingen doet om het huidige stelsel te verbeteren moet er niet toe leiden dat het denken over alternatieven voor de huidige sociale huursector stil komt te staan. Daarom doet de commissie de aanbeveling te experimenteren met andere sturingsmechanismen en zeggenschapsstructuren en het ‘ombouwen’ van corporaties mogelijk te maken.
- Het zou wettelijk mogelijk gemaakt moeten worden om onder voorwaarden (deels) uit het stelsel te treden of ontheffing te krijgen voor bepaalde bepalingen die gelden voor de reguliere toegelaten instelling. Feitelijk gaat het om het toevoegen van een experimenteerartikel aan de nieuwe woningwet.

5.3 PEW-aanbevelingen en woonbeleid kabinet-Rutte II

De aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2014) werden door de Tweede Kamer grotendeels onderschreven en sloegen grotendeels neer in de herziening van de Woningwet en het feitelijk gevoerde woonbeleid van het Kabinet-Rutte II.

Tabel 5.1 presenteert een overzicht van de 18 PEW-aanbevelingen en een aanduiding van de erop volgende praktijk van het woonbeleid van het kabinet-Rutte II.

Tabel 5.1 PEW-aanbevelingen en woonbeleid kabinet-Rutte II vergeleken

PEW-aanbeveling	**Woonbeleid kabinet-Rutte II**
1. Cultuuromslag bewerkstelligen.	Conform.
2. Terug naar de kerntaak.	Wèl een focus op DAEB, maar niet-DAEB blijft mogelijk, onder scherpe voorwaarden.
3. Begrenzen territoriaal werkgebied.	In bepaalde gevallen: landelijk werkgebied of bovenregionaal werkgebied.
4. Begrenzen schaalgrootte.	Conform.
5. Centrale kaderstelling, lokaal bindende afspraken.	Conform. Minister blijkt zich wèl vaak te bezondigen aan micromanagement
6. Gemeenten meer invloed.	In Regeerakkoord aangescherpt: corporaties onder aansturing van gemeente. Praktijk sluit meer aan op PEW-formulering. Achillespees: regionale coördinatie die ook democratische legitimiteit reduceert.
7. Versterking positie huurders.	Krachtig door parlement gesteund en aangescherpt.
8. Extern overheidstoezicht door Woonautoriteit.	Conform, maar geen ZBO-status voor Autoriteit woningcorporaties.
9. Versterking intern toezicht.	Conform.
10. Evenwichtiger corporatiebestuur.	Conform.
11. Versterking taakinvulling accountant.	Conform.
12. Vergroting controleerbaarheid en transparantie.	Conform.
13. Meer prikkels in het borgingsstelsel.	Conform, maar geen eigen risico voor geldverstrekkers. Failliet gaan corporaties nagenoeg onmogelijk door handhaving onderlinge solidariteit.
14. Financieringsmogelijkheden en zorgplicht vergroten.	Conform, maar afhankelijkheid van sectorbanken wordt niet verkleind. Grotere rol beleggers: wèl onderzocht, weinig resultaat.
15. Herinrichting borgingsstelsel.	Conform. Wordt nog steeds aan gewerkt.
16. WSW als hoeder van de borg.	Conform.
17. Integriteit: fraude en zelfverrijking hard aanpakken.	Conform.
18. Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties.	Conform. Alternatief ‘wooncoöperatie’ krijgt veel nadruk.

6. Herziening Woningwet (2014)

6.1 Inleiding

Het proces van herziening van de Woningwet besloeg vele jaren. Toen het kabinet-Rutte II op 5 november 2012 aantrad, had de Tweede Kamer al ingestemd met het toen voorliggende voorstel ter herziening van de Woningwet. Het Regeerakkoord VVD-PvdA week op enkele punten af van de herziene Woningwet. In 2013 werd de Hervormingsagenda Woningmarkt door het Kabinet Rutte II vastgesteld (zie paragraaf 6.2 en 6.3). Een Novelle was nodig om de tekst van de herziene Woningwet aan te passen. Op 11 november 2013 werd een tweede Novelle ingediend, waarin niet-DAEB-activiteiten moesten worden overgeheveld van woningcorporaties naar nieuw te vormen overgangs-BV's, die niet door corporatiefunctionarissen mochten worden bestuurd (zie paragraaf 6.3). Deze tweede Novelle ontmoette veel kritiek. Op grond hiervan en op grond van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (zie hoofdstuk 5) stelde de Tweede Kamer in december 2014 de opnieuw herziene Woningwet vast, zonder één tegenstem. Begin 2015 volgde de instemming van de Eerste Kamer, opnieuw zonder tegenstem. Per 1 juli 2015 trad de herziene Woningwet in werking. Toch moet worden gevreesd dat het woningcorporatiebestel een wangedrocht dreigt te worden (paragraaf 6.4). De paragrafen 6.5, respectievelijk 6.6 gaan nader in op de wooncoöperaties en de huurdersorganisaties. Paragraaf 6.7 vergelijkt de herziene Woningwet (2014) met het Woonakkoord (2013).

6.2 Hervormingsagenda Woningmarkt (2013)

Op 17 september 2013 verscheen de Hervormingsagenda Woningmarkt (Blok, 17 september 2013) die de samenhang probeert te schetsen tussen de verschillende maatregelen die zijn aangekondigd voor de huur- en koopsector, het corporatiestelsel en de bouw.
De Hervormingsagenda Woningmarkt omvat zeven punten:

1. Een beter werkende koopmarkt: beheersbare schulden en risicoreductie.
2. Een concurrerende en transparante hypotheekmarkt.
3. Een beter werkende huurmarkt: voldoende kansen voor huishoudens met een smalle beurs en meer ruimte voor het middensegment.
4. Woningcorporaties: heldere taken en scherp toezicht.
5. De bouw: ruimte voor investeringen en een vraaggerichter aanbod.
6. Impuls voor energiebesparing in de gebouwde omgeving.
7. De consument centraal: meer ruimte voor particuliere initiatief.

1. Een beter werkende koopmarkt
Het beleid is gericht op een reductie van schulden en een beperking van risico's. Dit versterkt het vertrouwen bij consumenten, banken en beleggers.
Hierbij passen de volgende maatregelen:

Koppeling van het recht op hypotheekrenteaftrek aan een volledige aflossing tijdens de looptijd van de schuld: gerealiseerd.
Permanente verlaging van de overdrachtsbelasting: gerealiseerd.
Tijdelijke aftrekbaarheid restschulden: gerealiseerd.
Restschulden (onder strikte voorwaarden) meefinancieren onder NHG: na zomer 2013.
Extra budget startersleningen (€ 50 miljoen): gerealiseerd.
Stapsgewijze beperking LTV tot 100%: vanaf 2013.
Geleidelijke aanpassing maximaal aftrektarief: voorstel Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 met Prinsjesdag.

2. Een concurrerende en transparante hypotheekmarkt
Het kabinet wil dat er voldoende concurrentie optreedt op de hypotheekmarkt en dat toetredingsbarrières en capaciteitsrestricties worden gereduceerd. De Commissie-Kroes heeft de mogelijkheden onderzocht van de oprichting van een Nationale Hypotheek Instelling (NHI), waarbij institutionele beleggers, met garanties van de Nederlandse Staat, een grotere rol kunnen spelen in de financiering van hypotheken.

De volgende maatregelen worden gespecificeerd:
Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2013: gerealiseerd.
Oprichting NHI: in onderzoek.
Onderzoek ACM naar toetredingsbarrières: nog niet bekend.

3. Een beter werkende huurmarkt
Blok (17 september 2013: 7): "Er zijn momenteel in principe voldoende gereguleerde huurwoningen in verhouding tot de doelgroep, maar niet al deze woningen zijn ook daadwerkelijk beschikbaar voor de doelgroep."
Dat komt door de scheefheid en door het feit dat de huur de gewildheid van de woning onvoldoende reflecteert.
Uitgangspunt is dat de omvang van de sociale woningvoorraad in verhouding blijft tot de omvang van de doelgroep. Scheefwonen wordt tegengegaan, waardoor de gereguleerde huurmarkt meer in beweging komt. Zo ontstaan meer ruimte en keuzemogelijkheden voor lagere-inkomensgroepen. Om middengroepen voldoende alternatieven te bieden moet een levensvatbaar vrij huursegment worden ontwikkeld.

De volgende maatregelen worden genoemd:
Inkomensafhankelijke huurverhoging boven inflatie: gerealiseerd.
Invoeren huursombenadering: wetsvoorstel voor eind 2014.
Aanpassing en vereenvoudiging woningwaarderingsstelsel: voorstel voor Prinsjesdag 2013.
Verhoging huurtoeslagbudget in verband met boveninflatoire huurstijgingen: vanaf 2013.
Bijdrage verhuurders via verhuurderheffing en heffingsvermindering voor bepaalde categorieën investeringen: voorstel Wet Maatregelen Woningmarkt 2014.
Verbetering gelijk speelveld door afbakening werkgebied corporaties: Novelle bij Herzieningswet.
Versoepeling regels voor verkoop van corporatiewoningen aan commerciële partijen: aanpassing circulaire najaar 2013.

Het aanbod van het middensegment wordt gemonitord met het WoON en de Huurenquête.

4. Woningcorporaties: heldere taken en scherp toezicht

In delen van de corporatiesector traden recentelijk misstanden op. De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties zal zich hierover buigen. Sinds de Brutering (1995) namen commerciële activiteiten toe en kwam een fusiegolf tot ontwikkeling. Corporaties participeerden actief in het 'wijkenbeleid'.

De Hervormingsagenda Woningmarkt streeft naar een 'duurzaam corporatiebestel':

"Om de risico's te beperken, is een betere afbakening van het takenpakket nodig. Het exploiteren van sociale huurwoningen moet weer centraal komen te staan. Uitgangspunt zal moeten zijn dat met de exploitatie een fatsoenlijk rendement kan worden behaald. De economische situatie dwingt tot een heroriëntatie op het verdienmodel. Dit is tevens van belang voor het functioneren van de woningmarkt. Wanneer corporaties zich meer richten op hun kerntaak, ontstaat er meer ruimte voor particuliere investeerders in het geliberaliseerde segment. Focus van de corporatiesector op de kerntaak betekent dat de prioriteit meer gelegd moet worden bij de laagste inkomen."

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet een aantal terreinen geïdentificeerd waarop op korte termijn stappen nodig zijn en waarbij de richting reeds duidelijk is:

- Een heldere afbakening van taken van corporaties.
- Een verbetering van de verantwoording naar en relatie met de stakeholders, en in het bijzonder een versterking van de rol van gemeenten richting corporaties.
- Focus op het werkgebied.
- Een versterking van het toezicht.

De volgende maatregelen worden gespecificeerd:

Implementatie van het akkoord met Aedes: vanaf september 2013, onder meer via Novelle bij Herzieningswet.

Afbakening werkgebied corporaties: Novelle bij Herzieningswet.

Versterking rol gemeente richting corporaties en afbakening schaalgrootte corporaties: Novelle bij Herzieningswet.

Ontwikkeling rijksbeleidskader corporaties: begin 2014.

Herpositionering financieel toezicht onder ministeriële verantwoordelijkheid: Novelle bij Herzieningswet.

5. De bouw: ruimte voor investeringen en een vraaggericht aanbod

De Hervormingsagenda merkt op dat in de periode 2012-2022 er behoefte is aan ongeveer 580.000 extra woningen, in verband met de verwachte huishoudensgroei. De regionale verschillen zijn groot. De woningbehoeftegroei is vooral in de Noordvleugel van de Randstad geconcentreerd. Onder het kopje 'investeringsimpuls' rangschikt de Hervormingsagenda de structurele verlaging van de overdrachtsbelasting en het vrijmaken van € 50 miljoen voor startersleningen. De verlaging van de BTW op verbouwingen en renovatiewerken wordt verlengd, maar blijft tijdelijk (tot 1 maart 2014). Met Aedes is afgesproken dat de integratieheffing wordt afgeschaft. In het energiebesparingsconvenant is € 400 miljoen uitgetrokken voor verhuurders in de sociale

sector die investeren in energiebesparing. Voor de verhuurderheffing worden drie heffingsverminderingen geïntroduceerd: voor investeringen in Rotterdam-Zuid, in krimpgebieden en voor de transformatie van kantoren tot woonruimte.

De volgende maatregelen worden genoemd:
Versoepeling rijksregels via de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).
Uitvoering convenant kantorenleegstand: in uitvoering.
Expertteam kantoortransformatie: in uitvoering.
Tijdelijke verlaging BTW verbouwing/renovatie: maart 2013 tot maart 2014.
Afschaffing integratieheffing BTW: vanaf 2014.
Vereenvoudiging wet- en regelgeving via Omgevingswet: wetsvoorstel in 2013.
Voorstellen voor vernieuwing bouwregelgeving, inclusief uitwerking van de adviezen van de Commissie-Dekker: najaar 2013.
Aanpassing Woningwet: wetsvoorstel in 2013.
Aanpassing Rotterdamwet: wetsvoorstel in 2013.
Visie op leefbaarheid: najaar 2013.

De woningbouwsector moet vooral flexibel, vraaggericht en innovatief worden. Dat is primair een zaak van de betrokkenen zelf. Overheden kunnen zorgen voor eenvoudiger procedures en vereenvoudiging van de regelgeving. De woningbouwprogrammering van het rijk beperkt zich tot de verstedelijkingsopgave in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Ruimtelijke beperkingen worden zoveel mogelijk weggenomen. De wijkenaanpak wordt gecontinueerd, maar zonder rijkssteun. De Rotterdamwet wordt aangepast, zodat gemeenten meer instrumenten krijgen om “de samenstelling van de wijkbevolking te verbeteren”. Huisjesmelkers worden harder aangepakt door aanpassing van de Woningwet.

6. Impuls voor energiebesparing in de gebouwde omgeving
In het Energieakkoord is een pakket maatregelen afgesproken dat invulling geeft aan de doelstelling van de Europese energie-efficiency richtlijn (EED), te weten 1,5% energie-efficiency verbetering per jaar tot en met 2020. Er komt een revolverend fonds waarin het kabinet in 2013 € 50 miljoen stort, en in 2014 € 135 miljoen. In combinatie met substantiële bijdragen van marktpartijen ontstaat een revolverend fonds van in totaal € 740 miljoen.
In de eerste helft van 2014 dient het kabinet een voorstel voor een vereenvoudigd energielabel in bij de Tweede Kamer. Het rijk stelt in 2018 en 2019 in totaal € 400 miljoen subsidie beschikbaar voor verhuurders in de sociale huursector ter bekostiging van investeringen in energiebesparing. Daarnaast hebben woningcorporaties en bouwers het initiatief genomen om in 2020 111.000 zogeheten energienotaloze renovaties te hebben uitgevoerd. Deze ‘stroomversnelling’ streeft naar ‘Nul-op-de-Meter’ en vergt een investering van ruim € 6 miljard.
Op basis van de herziene EPBD-lijn van 2010 moet eind 2020 alle nieuwbouw bijna energieneutraal worden uitgevoerd. Twee innovatieprogramma’s zijn van kracht: ‘Energiesprong’ en Gebieden Energie Neutraal (GEN).
De volgende maatregelen zijn gespecificeerd:
Programma’s Energiesprong en Gebieden Energie Neutraal: in uitvoering.

14 Blok-voor-blok projecten gericht op eigenaar-bewoners: 2014.
Revolverend fonds voor energiebesparing: start voorzien vanaf 1 november 2013.
Uitvoering Energieakkoord: vanaf zomer 2013.
Uitvoering energiebesparingsconvenant 2012: uitvoering voorzien in 2014-2017.
Vereenvoudigd energielabel: wetsvoorstel in 2014.

7. De consument centraal
Het kabinet wil het zelforganiserend vermogen en collectieven tussen burgers versterken. Verenigingen van Eigenaren, coöperaties, particulier opdrachtgeverschap en kluswoningen kunnen hierbij een rol spelen. Het kabinet wil eigenbouw bevorderen en ondersteunt gemeenten met het Expertteam Eigenbouw. Inmiddels zijn in 56 gemeenten tenminste 6.000 kavels beschikbaar gekomen voor particuliere initiatieven.
Het Landelijke Actieplan Studentenhuisvesting is van kracht met als doel om in de periode 2012-2016 16.000 nieuwe studentenkamers op te leveren. Door de vergrijzing en de extramuralisering is er een substantiële opgave inzake het realiseren van voldoende voor ouderen geschikte woningen. Het gaat om ruim 40.000 voor ouderen geschikte woningen per jaar, deels via nieuwbouw, maar vooral via transformaties van bestaand vastgoed.

De volgende maatregelen worden gemeld:
Expertteam particulier opdrachtgeverschap: in uitvoering.
Versterking positie bouwconsument: brief bouwregelgeving in najaar 2013.
Kennis- en experimentenprogramma Wonen en zorg: vanaf 2013.
Advies over wonen en zorg van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI): advies RLI voor eind 2013.

8. Slotparagraaf
In de slotparagraaf meldt de Hervormingsagenda Woningmarkt "…dat de Nederlandse woningmarkt, ondanks de gevolgen van de crisis en structurele imperfecties, er op een aantal cruciale punten goed voor staat". (Blok, 17 september 2013: 19): "De toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters is op peil gebleven; er is met name onder eigenaar-bewoners een grote verhuiswens en ons land is bespaard gebleven voor een structureel overschot van woningen." Gezien de toenemende woningtekorten is de laatste vaststelling een gotspe.
In Priemus (2014a) wordt kritisch commentaar op de Hervormingsagenda geleverd.

6.3 Van Novelle Herziening Woningwet (2013) naar Hervormingsagenda Woningmarkt (2013)

Notitie 20 januari 2014
Hugo Priemus

"Novelle Herziening Woningwet
"Aan mijn beleid verandert niets." Deze stellige uitspraak deed minister Blok in het septembernummer 2013 van Eigen Huis Magazine. Woningcorporaties hebben andere

ervaringen. In de zomer van 2013 lekte de Novelle uit die de minister had geschreven ter amendering van de voorstellen voor Herziening van de Woningwet die al een jaar eerder waren ingediend. Deze Novelle meldde dat woningcorporaties zich voortaan uitsluitend moeten richten op de sociale huurwoningvoorraad en op Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Alle marktsectorwoningen, potentiële vrijesectorwoningen en commercieel georiënteerd overig vastgoed zouden moeten worden ondergebracht in zogeheten Overgangs BV's, die niet zouden mogen worden bestuurd door woningcorporatiefunctionarissen. Deze Novelle deed veel stof opwaaien, niet in de laatste plaats bij tal van wethouders die zich zorgen maken over de levensvatbaarheid van stedelijke vernieuwing, waarbij meestal woningcorporaties het voortouw hebben."

Deal Aedes-Blok
"Op 28 augustus 2013 sloten Aedes-voorzitter Marc Calon en de minister voor Wonen en Rijksdienst Stef Blok een *deal* (Aedes + Kabinet Rutte-II, 28 augustus 2013), waarbij Aedes zich neerlegde bij de verhuurderheffing gedurende de lopende kabinetsperiode en waarbij de minister afstapte van het idee van de Overgangs BV's. Woningcorporaties zouden ook in de toekomst niet-DAEB-activiteiten mogen verrichten, als de gemeente daarmee akkoord zou gaan en als marktpartijen in deze activiteiten niet geïnteresseerd zouden zijn. Woningcorporaties zouden zelf mogen bepalen of zij een administratieve dan wel een juridische scheiding zouden aanbrengen tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. In het geval van een administratieve scheiding zou een verscherpt extern toezicht van toepassing zijn."

Hervormingsagenda Woningmarkt
"Op 17 september 2013 zond minister Blok zijn eerder aangekondigde Hervormingsagenda Woningmarkt naar de Tweede en Eerste Kamer. Hierin wordt geschetst hoe in de komende jaren zowel de koop- als de huursector zullen worden hervormd. De minister streeft naar een integrale en gelijktijdige hervorming van de koop- en huurmarkt.
De Hervormingsagenda Woningmarkt omvat plannen voor een beter werkende koopmarkt en een concurrerende en transparante hypotheekmarkt. Voorts gaat de Hervormingsagenda in op de consequenties voor investeringen in de bouw en de impuls voor energiebesparing.
De minister streeft ook naar een centrale positie voor de consument.
De nuvolgende analyse beperkt zich tot de inhoud van slechts twee paragrafen van de Hervormingsagenda Woningmarkt:
- Een beter werkende huurmarkt: voldoende kansen voor huishoudens met een smalle beurs en meer ruimte voor het middensegment.
- Woningcorporaties: heldere taken en scherp toezicht."

Beter werkende huurmarkt
"De Hervormingsagenda Woningmarkt acht een beter werkende huurmarkt nodig met voldoende investeringsperspectief, ook voor particuliere investeerders. Betaalbare huurwoningen moeten beschikbaar zijn voor de mensen voor wie ze bedoeld zijn. "Uitgangspunt is dat de omvang van de sociale woningvoorraad in verhouding blijft tot de omvang van de doelgroep". (…) "Door scheefwonen tegen te gaan, kan de

gereguleerde huurmarkt meer in beweging komen en ontstaat er meer ruimte en keuzemogelijkheden voor lagere inkomensgroepen, die het meest zijn aangewezen op dit segment. Om middengroepen voldoende alternatief te bieden, is tegelijkertijd behoefte aan een levensvatbaar vrij huursegment."

Minister Blok gaat ervan uit dat er in principe voldoende gereguleerde huurwoningen in verhouding tot de doelgroep zijn. Dat er tussen vraag naar en aanbod van sociale huurwoningen toch spanningen optreden, is volgens hem het gevolg van scheefwonen (zie hoofdstuk 14). Minister Blok kondigt een aanpassing van het woningwaarderingsstelsel aan. Vóór eind 2014 wordt een wetsvoorstel ingediend voor een huursombenadering, die in de plaats treedt van de actuele inkomensafhankelijkheid van de huurverhogingen. Het budget voor de huurtoeslag wordt de komende jaren verhoogd, zodat van de lage-inkomensgroepen de netto-koopkracht zoveel mogelijk in stand kan blijven.

De extra huurverhogingen worden grotendeels door de verhuurderheffing afgeroomd. De minister meent dat de structurele investeringscapaciteit van de sociale-huursector op peil blijft. De omvang van de heffing kan in de periode 2014-2017 worden verminderd voor woningcorporaties die investeren in de woningvoorraad in krimpgebieden, de woningvoorraad in Rotterdam-Zuid aanpakken en/of vastgoed zonder woonfunctie transformeren naar vastgoed met een woonfunctie. Deze reductie moet worden gecompenseerd door woningcorporaties die niet investeren in krimpgebieden, Rotterdam-Zuid of transformaties.
Het Kabinet streeft naar meer ruimte voor investeringen in huurwoningen vanaf de liberalisatiegrens, om alternatieven te bieden voor huisvesting van huishoudens met midden- en hogere inkomens."

Woningcorporaties: heldere taken en scherp toezicht
"De Hervormingsagenda Woningmarkt vindt dat een betere afbakening van het takenpakket van woningcorporaties nodig is om de risico's te beperken. Het exploiteren van sociale-huurwoningen moet weer centraal komen te staan. De economische situatie dwingt tot een heroriëntatie op het verdienmodel. Wanneer corporaties zich meer richten op hun kerntaak, ontstaat er meer ruimte voor particuliere investeerders in het geliberaliseerde segment. Focus van de corporatiesector op de kerntaak betekent dat de prioriteit meer gelegd moet worden bij de laagste inkomens en minder bij de hogere inkomens. Daarmee blijft men dichter bij het publieke belang en draagt men mede bij aan een betere marktwerking."

"Tegen deze achtergrond heeft het Kabinet een aantal terreinen geïdentificeerd waarop het op korte termijn stappen zal zetten:
- Een heldere afbakening van taken van corporaties.
- Een verbetering van de verantwoording naar en relatie met de *stakeholders*, en in het bijzonder een versterking van de rol van gemeenten richting corporaties.
- Focus op het werkgebied.
- Een versterking van het toezicht."

Kerntaken
"In het regeerakkoord is afgesproken dat "woningcorporaties weer dienstbaar moeten worden aan het publieke belang in hun werkgebied. Hun taken worden teruggebracht tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale-huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed."
Daaraan zal met een novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen invulling worden gegeven."
"Uitgangspunt is dat de sociale-woningvoorraad blijft sporen met de omvang van de doelgroep. Tevens zal de schaal van corporaties zo veel mogelijk in overeenstemming moeten zijn met de schaal van de regionale woningmarkt. De commerciële activiteiten van corporaties buiten het sociale domein – zoals dure huurwoningen, commercieel vastgoed en koopwoningen – worden zodanig georganiseerd dat deze niet tot (financiële) risico's leiden bij de uitvoering van de kerntaak."
Daarnaast kunnen corporaties een belangrijke bijdrage leveren aan leefbare en gemengde wijken. In het Regeerakkoord is afgesproken dat hun activiteiten op dit gebied gerelateerd worden aan het sociaal bezit en het daaraan ondergeschikte, direct verbonden, maatschappelijk vastgoed. Activiteiten moeten zijn gericht op de gebieden waar het bezit is gelegen." Aldus de Hervormingsagenda Woningmarkt, die in grote lijnen de tekst van het Woonakkoord volgt."

"Minister Blok volgt het advies van de Commissie-Dekker (2013) over de relatie tussen gemeente en woningcorporatie. De gemeente stelt (in regionaal verband) periodiek het volkshuisvestingsbeleid vast in een Woonvisie. Gemeente en woningcorporatie stellen een prestatie-overeenkomst op, die van tijd tot tijd wordt bijgestuurd. Het extern toezicht wordt direct onder verantwoordelijkheid van de minister geplaatst. Het toezicht richt zich meer op het vroegtijdig identificeren van risico's en problemen, die het publieke belang van corporaties in gevaar kunnen brengen."

Kanttekeningen bij de profilering van woningcorporaties
"In korte tijd is de visie van minister Blok op het profiel van de corporaties drastisch veranderd. In de tweede Novelle moest de corporatie alle niet-DAEB-activiteiten afstoten. In de *deal* tussen Aedes-voorzitter Calon en minister Blok werd dit herroepen en is het toegestaan dat corporaties niet-DAEB-activiteiten verrichten, mits deze direct met de DAEB-activiteiten samenhangen, de instemming van de gemeente hebben en mits geen activiteiten van 'echte' marktpartijen worden verdrongen. De corporatie mag kiezen voor een administratieve scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, mits het *level playing field* ten opzichte van commerciële marktpartijen wordt gewaarborgd. De lijn van de *deal* Aedes-Blok wordt in de Hervormingsagenda Woningmarkt gevolgd."

"Bezwaarlijk is dat de verhuurderheffing gehandhaafd blijft, waardoor de balans tussen kopen en huren extra wordt verstoord en voor woningcorporaties het investerend vermogen ernstig wordt aangetast. Sinds de verhuurderheffing is aangekondigd krimpen de investeringen van woningcorporaties in en komen commerciële vastgoedbeleggers terug op eerdere toezeggingen om meer in huurwoningen te investeren. De totale woningbouwproductie zal in 2013 een voorlopig dieptepunt bereiken van ongeveer 40.000 woningen. In 2014 gaat de jaarproductie zelfs richting 30.000 à 35.000 woningen.

[Vooral door de extreem lage hypotheekrente liep de jaarproductie in 2014 minder terug dan gevreesd; HP].
Voor de gevolgen van de verhuurderheffing en de extra huurverhogingen voor de betaalbaarheid van het huren heeft het Kabinet geen oog. Het Kabinet erkent de betaalbaarheidsnormen van het NIBUD en de armoedegrens van het Sociaal en Cultureel Planbureau niet en stelt daar geen eigen normen tegenover. De enige consequentie die wordt voorzien is een verhoging van het budget voor de huurtoeslag. Doordat de verhuurderheffing geheel of grotendeels wordt afgewenteld op de huurders, wordt de kloof tussen huurders en kopers dieper. Dat geldt ook voor de kloof tussen huurders van woningen met een gereguleerde huur en huurders van woningen met een vrije huur.
Minister Blok besteedt geen aandacht aan leden van de doelgroep die niet in een sociale-huurwoning wonen en beseft niet dat ten opzichte van de doelgroep (42% van alle huishoudens) de sociale-huurwoningvoorraad (31% van alle woningen) zeker niet te groot is.
De bewindsman wekt de indruk dat overal in Nederland commerciële vastgoedbeleggers staan te trappelen van ongeduld om allerlei activiteiten van woningcorporaties over te nemen. Veel aannemelijker is de verwachting dat tal van activiteiten zullen verdwijnen als de woningcorporaties deze taken zouden afstoten."

"Er zijn verschillende bezwaren verbonden aan een volledige concentratie van woningcorporaties op DAEB-activiteiten:

- Commerciële vastgoedbeleggers hebben in het afgelopen decennium fors gedesinvesteerd in de huursector. Hun marktaandeel is teruggelopen en zij investeren nauwelijks in de bouw van nieuwe woningen: door het gevoerde huurbeleid, door de verhuurderheffing en door aantrekkelijke alternatieve beleggingsmogelijkheden (vaak in het buitenland) zijn zij in het algemeen niet geneigd om niet-DAEB-activiteiten van woningcorporaties over te nemen [Dit bleek in 2014 toch anders te liggen; zij namen toen op grote schaal DAEB-woningen over; HP].
- In stedelijke probleemwijken met een zeer dominant aandeel sociale-huurwoningen blijken woningcorporaties bereid en in staat om marktsectorwoningen te bouwen, die middengroepen aan deze wijken binden en die de woningdifferentiatie verbeteren. Als woningcorporaties dat niet langer zouden mogen en als er geen marktpartijen zich melden om deze taak over te nemen, is het gevaar groot dat de stedelijke vernieuwing stagneert.
- '*An institution designed for the poor is poor by design*'. Deze uitspraak, waarvan de bron mij onbekend is, illustreert dat een sterke oriëntatie op een scherp afgebakende doelgroep al gauw stigmatiserend uitpakt en gepaard kan gaan met ruimtelijke segregatie. Een belangrijke, internationaal erkende sterkte van de Nederlandse corporatiesector met een gedifferentieerde woningvoorraad en een gedifferentieerd bewonersbestand, is dat de kans op stigmatisering en ruimtelijke segregatie van oudsher niet groot is. Dit strategische pluspunt dreigt door een exclusieve oriëntatie op een scherp afgebakende doelgroep van beleid te worden verspeeld.
- Een scherpe afbakening van de doelgroep op basis van één maximumgrens voor het huishoudeninkomen, gaat voorbij aan grote regionale verschillen in huurniveau en ontkent de differentiatie en dynamiek in huishoudenssamenstelling en huishoudeninkomen (denk bijvoorbeeld aan jaarlijks veranderende inkomens van

zzp'ers). Een ongedifferentieerde doelgroepdefinitie brengt verstarring op de woningmarkt, lokt gedwongen verhuizingen uit, alsmede vervuiling van databestanden."

"Het voornemen van minister Blok om zelf het extern toezicht op de woningcorporaties ter hand te nemen is onbesuisd. De unieke expertise van het Centraal Fonds Volkshuisvesting wordt genegeerd. Hier dreigt een ernstig verlies aan kennis. [Uiteindelijk nam de Woonautoriteit woningcorporaties het personeel van het CFV over; HP]. Het *track record* van het Ministerie van Wonen op het terrein van het externe toezicht is uitgesproken zwak. Vele activiteiten van corporaties waarbij nu vraagtekens worden geplaatst, werden tot nu toe door het ministerie blijmoedig goedgekeurd. Van de ontwikkeling en differentiatie van prestaties van woningcorporaties heeft het ministerie nimmer een kwantitatief overzicht verspreid. Op dit punt tasten alle *stakeholders* in het duister. De plannen voor direct extern ministerieel toezicht brengt de landelijke politiek veel te dicht op de decentrale casuïstiek en leidt tot verstarring en centralisatie. De Commissie-Schilder en de Commissie-Hoekstra hadden destijds goede redenen om niet voor het model van Blok te kiezen."

"Tenslotte is het inzicht van belang dat het gedwongen afstoten van alle vastgoed dat niet behoort tot de sociale-huurwoningvoorraad onder normale marktomstandigheden een bedrag zou opbrengen van 20 tot 50 miljard euro, al naar gelang de plaats waar de grens tussen sociaal en markt wordt gelegd. Als dergelijke opbrengsten geheel of gedeeltelijk door het Rijk zouden worden afgeroomd, zou dat de minister van Financiën in staat stellen in één klap royaal aan de EU-budgetnormen te voldoen. Hij zou van vele alternatieve impopulaire bezuinigingsopties verlost raken. Dit verleidelijke perspectief zal in de toekomst een kabinet, dat niet al te veel affiniteit heeft met het corporatiestelsel, ertoe kunnen brengen de Novelle uit de mottenballenkist te halen en – eventueel zelfs op verrassend korte termijn - deze beleidslijn alsnog te volgen. Voor de corporatiesector en de Nederlandse volkshuisvesting zijn de gevaren allerminst geweken."

6.4 Tweede Novelle, 11 februari 2014

Persbericht Ministerie van BZK, 11 februari 2014:
"In het regeerakkoord staat dat corporaties zich weer primair gaan richten op hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan verbonden maatschappelijk vastgoed. Een duidelijk taakafbakening voorkomt dat corporaties in commerciële projecten stappen waarvan de verliezen ten koste gaan van het maatschappelijk bestemd vermogen, waarvoor de sector en de staat garant staan. Focus van corporaties op hun kerntaak geeft private investeerders meer ruimte om te investeren in het geliberaliseerde deel van de huurwoningmarkt en in de koopwoningmarkt. In de plannen moet een corporatie zich administratief scheiden of juridisch splitsen in twee aparte bedrijfsonderdelen. In de eerste tak worden de zogeheten Diensten van Algemeen Economisch Belang uitgevoerd (DAEB): de kerntaken waarvoor via geborgde leningen en achterborg staatssteun gegeven wordt. In de tweede tak worden alle 'niet-DAEB-activiteiten' ondergebracht, zoals de geliberaliseerde huurwoningen, een

deel van de te liberaliseren huurwoningen en het bedrijfsonroerendgoed (BOG), dat door corporaties wordt geëxploiteerd: winkels, bedrijfspanden en parkeervoorzieningen. Deze activiteiten moeten binnen een redelijke termijn marktconform worden geherfinancierd."

"De minister stelt voorwaarden aan nieuwe niet-DAEB-activiteiten. Die zijn in bepaalde omstandigheden toegestaan, als zij bijdragen aan de uitvoering van de kerntaak, zoals bij herstructurering in stads- en dorpsvernieuwing. Zo moet eerst worden bekeken of er geen marktpartijen zijn die dezelfde activiteit willen uitvoeren. Ook moeten de risico's beperkt zijn.
Het toezicht op de corporatiesector wordt in de voorstellen verder versterkt. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat met Rijk en gemeenten als achtervang corporatieleningen toetst en borgt, krijgt een grotere rol bij saneringen van woningcorporaties. Het financieel toezicht wordt omgevormd tot een onafhankelijke rijksdienst onder ministeriële verantwoordelijkheid. Met deze novelle wordt de eerder ingediende Herzieningswet toegelaten instellingen die al bij de Eerste Kamer ligt, in lijn gebracht met het regeerakkoord en de afspraken die het kabinet met Aedes maakte. De minister stelt de plannen na de consultatieronde definitief vast."

Aedes boos over wetsvoorstel Blok
Cobouw, 12-2-2014:
"Met dit wetsvoorstel is het voor corporaties onmogelijk om duurdere woningen te bouwen." Dat zegt een woordvoerder van de brancheorganisatie Aedes. Minister Blok (Wonen) heeft gisteren een wetsvoorstel voor de nieuwe inrichting van het corporatiestelsel openbaar gemaakt. Aedes heeft het wetsvoorstel al eerder onder ogen gekregen en afspraken met de minister gemaakt over de invulling van onder meer de financieringseisen voor duurdere woningen. "De minister komt de afspraken niet na", constateert de woordvoerder van Aedes ontsteld."

Blok buigt voorlopig niet voor corporaties
Telegraaf, 12 februari 2014:
"Minister Blok (Wonen) moet opnieuw met woningcorporaties om de tafel om de hoogopgelopen ruzie uit te praten. De VVD-bewindsman en koepelorganisatie Aedes liggen met elkaar in de clinch over de bouw van duurdere woningen. De PvdA eist nu dat Blok opnieuw met de corporaties in gesprek gaat. De kemphanen strijden om het duurdere segment koop- en huurwoningen. In het verleden zijn corporaties steeds meer gaan bouwen. Blok ziet het liefst dat ze daarmee stoppen. Ze moeten terug naar hun kerntaak: het aanbieden van sociale huurwoningen. Aedes ziet dat niet zitten. Op plekken waar de markt het laat liggen, willen corporaties ook duurdere woningen blijven bouwen. De minister zegt dat hij daar geen bezwaar tegen heeft, maar verbindt daar – zo stelt Aedes – zoveel voorwaarden aan, dat het in de praktijk onmogelijk is. Zo wordt het financieren van zulke projecten stukken duurder. De koepelorganisatie heeft woedend de onderhandelingstafel verlaten."

Corporaties verzetten zich tegen plannen Blok
Website BNR, 12 februari 2014:
"De woningcorporaties zien de plannen die minister Blok met hen heeft, niet zitten. Blok wil dat zij vooral sociale huurwoningen bouwen, terwijl de corporaties meer duurdere woningen willen bouwen. Alleen in herinrichtingswijken is volgens de plannen van minister Stef Blok (Wonen) nog ruimte voor duurdere huizen. De koepel van woningcorporaties, Aedes, vindt dat de corporaties daarmee te veel aan banden worden gelegd. Aedes-voorzitter Marc Calon zegt dat hij het op zich geen bezwaar vindt dat corporaties zich meer op kerntaken moeten richten. "Maar wat we óók willen, is oude wijken waar slechte huizen staan, opknappen. Vaak zie je dat daar gemengd gebouwd wordt: heel goedkope woningen, ook wat goedkope koopwoningen en wat middeldure huur. Dat is de kracht van de Nederlandse volkshuisvesting, en dat wil minister Blok niet meer. Dat is dus een verloedering voor de wijk en dat is slecht."

Afspraken
"De minister komt op dat punt zijn afspraken niet na", zegt Calon. "Wij hadden afgesproken dat dat zou mogen en we hadden ook afgesproken dat er strenge toetsen op zouden komen (…). Wat hij nu doet, is het gewoon verbieden, dat is één. Twee: de financiering onmogelijk maken en drie – dat is eigenlijk nog wel kwalijker – bij herfinanciering van huizen die er nu al staan, waar geld voor geleend is, moet je straks eerst woningen gaan verkopen voordat je je eigen geld mag gebruiken om dat te herfinancieren." Vorig jaar augustus sloot Blok een akkoord met Aedes, waarin de corporaties de verhuurderheffing accepteerden die het kabinet wil opleggen. Daarbij werden ook afspraken gemaakt over de toekomstige activiteiten van corporaties.
Blok heeft een uitwerking van zijn plannen 'ter consultatie' aan de sector voorgelegd. In het voorjaar komt hij met een definitief wetsvoorstel. Calon is duidelijk over zijn boodschap aan de minister: "Wij gaan zeggen: a: hij komt zijn afspraken niet na, en b: op de inhoud moet dit echt anders."
Tot zover de Website BNR 12-2-2014

6.5 Woningcorporatiebestel dreigt wangedrocht te worden

Notitie 8 september 2014
Hugo Priemus

"Op 4 september 2014 hield de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst een rondetafelgesprek over de Tweede Novelle van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting. De oordelen over de plannen van minister Blok liepen uiteen. Algemeen was de wens van betrokkenen dat na 15 jaar getob nu eindelijk de positie van woningcorporaties goed en duurzaam wordt geregeld, inclusief de positie van de huurders en de relatie tussen woningcorporaties en gemeenten. Helaas leverde de toen voorliggende Tweede Novelle geen uitzicht op een effectieve en duurzame positie van de woningcorporaties. Er waren te veel bezwaren.
De Novelle kondigde een juridische of administratieve scheiding aan van sociale (DAEB) en marktactiviteiten (niet-DAEB) van woningcorporaties. Dat zou volgens een analyse

van het Centraal Fonds Volkshuisvesting een riskante operatie worden, een bonanza voor juridische adviseurs. De Novelle zou de problemen niet oplossen waarmee de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties werd geconfronteerd.
Een logisch alternatief werd aangereikt door de hoogleraren Boelhouwer en Van der Schaar (beiden TU Delft): richt de corporatie uitsluitend op DAEB-activiteiten, gefinancierd met borging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Zoals de oriëntatie op de doelgroep van beleid inhoudt dat structureel tenminste 90% van de vrijkomende woonruimte wordt toegewezen aan de doelgroep met een jaarinkomen tot € 34.678, zou het DAEB-bezit kunnen worden gedefinieerd als woningen die voor tenminste 90% een maandhuur lager dan € 699 hebben (zie Boelhouwer *et al.*, 2015, *Wonen 6.0*, Delft (OTB). Corporaties doen er voorts verstandig aan om dure huurwoningen aan een marktpartij tegen een marktconforme prijs te verkopen. Het uitbannen van niet-DAEB zou een belangrijke loutering van de corporatiesector inhouden.
Het tweede probleem was dat in de Novelle de minister een ouderwets dominante rol speelt. Van Perlo (Huurdersvereniging Amsterdam): “Blijkbaar is de woningcorporatie van en voor de Minister en niet van en voor de bewoners”. De alom gewenste versterking van de positie van huurders kwam in de Novelle niet uit de verf. De in een afzonderlijke wet te regelen Wooncoöperatie werd gezien als een fopspeen.
De dominante rol van de minister kwam ook tot uiting in de voorstellen voor het extern toezicht op de corporaties. De minister wilde zelf op de volkshuisvestingsprestaties van corporaties toezien. Die taak had de minister al vele jaren, maar daarvan is niets terechtgekomen. Toezicht en beleid zijn verstrengeld. De voorkeur ging uit naar een onafhankelijke Woonautoriteit, bij wet geregeld, die op veilige afstand van de minister, het toezicht uitoefent op financiën, prestaties, integriteit en staatssteunkwesties.
Het zou een belediging voor de parlementaire democratie zijn geweest als de Novelle zou zijn doorgedrukt, voordat de Parlementaire Enquêtecommissie haar eindrapport zou hebben gepubliceerd (eind oktober 2014 verwacht). Staatsrechtjuristen (afwezig bij het rondetafelgesprek) constateerden dat het Kabinet inzake de Herziening van de Woningwet misbruik maakte van het instrument Novelle. Dat is bedoeld voor het achteraf aanbrengen van kleine correcties, niet voor het steeds opnieuw inzetten van complete wetsherzieningen.
De conclusie moest zijn dat er voor de woningcorporaties een veel doelmatiger en eenvoudiger perspectief kan worden gegeven dan de Novelle doet: een exclusieve oriëntatie op de doelgroep van beleid en de woningvoorraad onder de liberalisatiegrens, beide met een marge van 10%. Ingewikkelde scheidingen tussen DAEB en niet-DAEB zouden moeten worden vermeden. De mogelijkheid zou zelfs moeten worden onderzocht of de publieke achtervang van WSW–leningen kan vervallen. Daarmee worden de woningcorporaties ‘staatssteunvrij’. De verhuurderheffing dient natuurlijk onverwijld te worden afgeschaft.
De corporatiesector verdient een consistente, duurzame en effectieve regelgeving. Dat gaat helaas nog even duren. Uithuilen en opnieuw beginnen: dat is de les die moet worden getrokken. In de tussentijd is er alle aanleiding om de dijkbewaking te intensiveren (zoals UvA-professor Boot voorstelde), om herhaling van recente incidenten te voorkomen.”

6.6 Wooncoöperaties

Op 17 december 2013 deed minister Blok tijdens het debat over de hervormingsmaatregelen op de woningmarkt in de Eerste Kamer de toezegging eind 2014 te komen met "een uitwerking van de wooncoöperatie, een vorm van zelforganisatie van kopers en huurders gericht op gezamenlijke doelen, als nieuwe vorm van een toegelaten instelling met een wettelijke basis al dan niet binnen de structuur van de huidige sociale huursector". Op 14 oktober 2014 verschijnt de nota van minister Blok (14 oktober 2014): 'Oprichten van nieuwe kleinschalige woningcorporaties/wooncoöperaties', Den Haag (Ministerie van BZK).
Minister Blok wil graag ruimte geven op de woningmarkt aan initiatieven van huurders en kopers om op hun eigen manier het wonen te organiseren. In het buitenland komen coöperatieve vormen van wonen vaak voor, maar in Nederland beschikt men over het algemeen over ofwel een eigen woning ofwel men huurt bij een verhuurder, lagere inkomensgroepen meestal bij een woningcorporatie. Daarom heeft de minister – op basis van het gedachtegoed van senator Duivesteijn – een wetsvoorstel uitgewerkt. Over de inhoud hiervan heeft minister Blok de sector geconsulteerd. De Tweede Kamer heeft op 23 juni 2013 een afschrift van deze consultatiebrief ontvangen. Mede op basis van de uitkomsten van de consultatie, waaruit een hoge mate van instemming met de uitwerking van de wooncoöperatie bleek, heeft minister Blok (2 september 2014) een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin heeft de minister een wettelijke definitie voorgesteld van een wooncoöperatie – naast die van een woningcorporatie/toegelaten instelling – waarin mensen met lagere inkomens (de doelgroep) hun woning kunnen kopen en daarna gezamenlijk het onderhoud en beheer kunnen vormgeven. Daarbij zijn enkele zaken geregeld die bewoners kunnen faciliteren, zoals voldoende tijd om een coöperatie op te richten bij verkoop van woningen door de toegelaten instelling, een bijdrage aan het opstellen van een coöperatieplan en voorzieningen zodat de aangekochte woning de komende jaren onderhouden kan worden. Deze maatregelen zijn gericht op de lagere inkomensgroepen.
Het Kabinet ziet ook kansen voor de wooncoöperatie voor middeninkomens in de collectieve organisatievorm, waarbij de wooncoöperatie eigenaar wordt van de woningen en deze verhuurt of gebruikrechten uitgeeft. Om die reden is het koplopersprogramma Wooncoöperaties van Platform31 dat in december 2013 van start is gegaan, voor een deel gericht op deze vormen van wooncoöperaties.
Minister Blok: "Ik zie de wooncoöperatie, in welke vorm dan ook, als een zinvolle toevoeging op de woningmarkt voor alle inkomens."

Sinds december 2013 is slechts op beperkte schaal gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om wooncoöperaties op te richten. Er blijkt veel vooroverleg nodig te zijn, en de financiering van hypotheken blijkt veel hoofdbrekens te kosten. Van een doorbraak van de wooncoöperatie is bepaald (nog) geen sprake.

6.7 Rol huurdersorganisaties

Pruis en Terlingen (2015) schetsen de rol van huurdersorganisaties in de herziene Woningwet.

"Herzieningswet over invloed huurders
Doel: Nieuw evenwicht tussen corporatie-huurders-overheid. Meer rechten en faciliteiten:

- Bij prestatieafspraken als gelijkwaardige partij aan tafel en gelijkwaardige informatiepositie ten aanzien van financiën en investeringskracht.
- Instemmingsrecht bij fusie.
- Huurdersraadpleging van individuele huurders.
- Voordracht huurderscommissaris: eenderde van de Raad van Toezicht.
- Professionalisering huurdersorganisaties.
- Wooncoöperatie.

Werkwijze prestatieafspraken

- Prestatieafspraken voor 5 jaar:
  - Ambitie.
  - Doelen.
  - 'Outcome'.
  - Inrichting samenwerkingsverband.
- Jaarschijven, aansluitend bij werkwijze van de Woningwet:
  - Afspraken over voorgenomen werkzaamheden komend jaar, met doorkijk naar volgende jaren.
  - 'Input' en 'output'.

Rol huurdersorganisatie

- Bepaal samen voorafgaand:
  - Meedenken of meetekenen? Wie tekent?
  - Bij alle overlegmomenten aan tafel of bijvoorbeeld alleen bij start en afronding? Wie zit aan tafel?
  - Ook richten op: 'Welke prestaties kunnen huurdersorganisaties zelf leveren?'
  - Hoe achterban te betrekken? Ook een optie: digitale peiling of verantwoordingsbijeenkomst.
  - Behartigen van belang van zowel zittende als toekomstige huurders.
  - Vrijwilligers… Hoe faciliteren?
    "Verder is tijdens dit proces gebleken dat onze nieuwe rol een enorme wissel trekt op onze eigen huurdersorganisaties, veelal bestaand uit vrijwilligers. (…) Cruciaal is dat de huurdersorganisaties financieel en praktisch ondersteund worden om onze nieuwe rol naar behoren uit te kunnen blijven voeren".

Proces Stap 1 Voorbereiding

Proces

- Evaluatie vorige afspraken.
- Maken procesvoorstel.
- Neem ruimte voor voorbereiding met huurdersorganisaties:
  - Doornemen procesvoorstel.
  - Rol: Meetekenen? Continu aan tafel? Wie zit aan tafel? Betrekken achterban.
- Voorstel inhoudsopgave van de afspraken.
- Interne voorbereiding per partij:
  - Wat wil ik bereiken?
  - Wat kan ik bieden?
  - Knelpunten verholpen?

Voorbeeld inhoudsopgave van afspraken

Deel I – Kaderafspraken

1. Organisatie en samenwerking.
2. Beschikbaarheid van woningen.
3. Betaalbaarheid en woonlasten.
4. Duurzaamheid en woningkwaliteit.
5. Inzet in kernen, wijken en buurten.
6. Sociaal-maatschappelijke opgaven en zorg.

Mogelijke bijlagen
Overzicht nieuwbouwprojecten vierjaarsperiode.
Overzicht begrippen en definities.
Overzicht bestaande convenanten en documenten.

Deel II – Jaarschijf komende jaar

Proces Stap 2 + 3 Bestuurlijke aftrap + uitwerking afspraken

Proces

Doelen:
1. Benoemen rollen en (financiële) posities partijen.
2. Bepalen (volkshuisvestelijke) opgaven.
3. Vaststellen inhoudsopgave van de afspraken.

4. Vaststellen vorm en opzet van de afspraken.
5. Bepalen hoe achterban betrokken wordt, ook bij formele besluitvormingsprocedure.
6. Geven van opdracht aan ambtelijke kerngroep.

Proces stap 4 Vaststellen afspraken

Proces
- Bestuurlijke vaststelling afspraken.
- Voorleggen concept van de afspraken aan achterban/formele besluitvormingsprocedure.

Uitvoering en monitoring van de afspraken
- Vastleggen afspraken over uitvoering, monitoring en evaluatie van de afspraken.
- Inrichting uitvoering, ook huurdersorganisaties! Toetsen of afspraken uitgevoerd zijn.

Professionalisering huurdersorganisaties
- Mogelijkheid inschakelen extern advies/deskundigheid. Kosten voor corporatie.
- Mogelijkheid tot scholing minimaal 3 dagen per jaar.
- Financiering op basis van begroting met verantwoording achteraf.
  'Kunnen overeenkomen' → 'komen overeen'.
- Welke plichten hebben huurdersorganisaties?
  - Met macht komt ook verantwoordelijkheid, wil je die dragen?
  - Actieve en zelfstandige verantwoording aan achterban.
  - Ophalen en vertalen van belangen.
  - Proactieve rol: agenderen en vooroplopen.
  - Belang van focus en prioriteiten stellen."

Tot zover de benadering van Pruis en Terlingen (2015).

6.8 Woonakkoord (2013) en herziene Woningwet (2014)

De herziene Woningwet (2014) past geheel binnen letter en geest van het Woonakkoord (2013). De huursombenadering komt een jaar later dan beloofd, en komt per 1.7.2016 niet in de plaats van de inkomensgebonden huuraanpassingen, maar de beide benaderingen worden vanaf 1.7.2017 gecombineerd. De verhuurderheffing heeft een zeer groot effect op de verhoudingen en processen in de sociale huursector. Dit instrument

komt wèl in het Woonakkoord (2013) voor, maar valt buiten de herziene Woningwet. De verhuurderheffing maakt deel uit van de belastingwetgeving.
Duidelijk is dat in de Woningwet de maatschappelijke inbedding van woningcorporaties wordt versterkt. De positie van gemeenten en huurders wordt in de Woningwet en het Woonakkoord duidelijker geprofileerd.

7. Hybride organisaties; borging van publieke belangen

7.1 Inleiding

Na de verzelfstandiging van woningcorporaties die staatssecretaris Heerma sinds 1989 benadrukte, en na de Brutering van 1995 zijn in de Nederlandse corporatiewereld de volgende accenten gelegd:

- Continuering van het non-profitbeginsel. Overschotten dienen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting te worden aangewend.
- Schaalvergroting (met name door fusies) en professionalisering.
- Toepassing van een hybride organisatiemodel waarin sociale taken worden gecombineerd met marktactiviteiten.
- Sinds 2009: streven naar een administratieve of juridische scheiding van sociale en marktactiviteiten om kruissubsidiëring en afwenteling van risico's van de marktsector naar de sociale sector te voorkomen. Tussen corporaties en marktpartijen dient een *level playing field* te bestaan. Dit wordt sterk door de Europese Commissie benadrukt. Dit aspect wordt in hoofdstuk 9 uitgewerkt.

Elsinga en Van der Schaar (2014) zien in de corporatiewereld al meer dan een eeuw hybriditeit. Mede door een aantal spraakmakende incidenten is het denken over een hybride corporatiestelsel nu sterk aan het veranderen, zoals in hoofdstuk 9 zal worden toegelicht.
In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan een aantal achtergrondstudies die bouwstenen leveren voor een effectieve en efficiënte *governance* van woningcorporaties.
In het nu volgende staan we eerst stil bij publicaties in het begin van deze eeuw over 'hybride organisaties': Verhoef en Simon (2001), respectievelijk Brandsen en Karré (2010) (paragrafen 7.2 en 7.3). Vervolgens besteden we aandacht aan de borging van publieke belangen, op basis van WRR (2000) (algemeen) en Hof *et al.* (2006) (specifiek woningmarkt) (paragraaf 7.4 en 7.5). In paragraaf 7.6 presenteren we een slotbeschouwing.

7.2 Hybride organisaties: Verhoef en Simon (2001)

Het begrip 'hybride organisaties' is in het Nederlandse debat expliciet geïntroduceerd in de oratie van In 't Veld (1995). Verhoef en Simon (2001) zien hybride organisaties als organisaties met een vermenging van een publieke en een private structuur en cultuur. Meer algemeen gaat het om een vermenging van sterk heterogene waarden, normen, doelstellingen en verwachtingen in en rondom een organisatie.
Om te bepalen op grond van welke configuratie van eigenschappen een organisatie kan worden getypeerd als 'zuiver' of 'hybride', introduceren Verhoef en Simon (2001) drie theoretisch relevante criteria: de sectorale, de bestuurlijke en de marktendimensie. Het gaat om de vraag of de organisatie behoort tot de publieke of de private sector, of het bestuurlijk gezien een taak- of marktorganisatie is, dan wel een capaciteitsfunctie heeft. Voor taakorganisaties gaat het om de vraag of er al dan niet conflicterende opdrachten in het geding zijn. Tenslotte gaat het om de vraag op welke markt de organisatie opereert: een politieke, commerciële of sociaal-maatschappelijke markt. Bij vermenging of kruising van deze eigenschappen is er sprake van een of meer hybride identiteiten. De kern van de hybride problematiek is gelegen in de onverenigbaarheid van significant verschillende culturen (waarden, normen, doelstellingen en verwachtingen) in en om een organisatie.

In Nederland zijn hybride organisaties in het maatschappelijk middenveld eerder regel dan uitzondering. Het gaat hier om het in Rooms-Katholieke kring beleden subsidiariteitsbeginsel en het calvinistische gedachtengoed van soevereiniteit in eigen kring, dat we al zeer lang tegenkomen in het onderwijs, de zorg, de volkshuisvesting, de uitvoering van de sociale zekerheid en het openbaar vervoer. Sinds de jaren negentig speelt *New Public Management* op deze traditie in door pleidooien voor verbetering van de publieke sector door verzelfstandiging en door het introduceren van marktwerking, tot en met een verregaande privatisering van publieke organisaties (De Vries en Van Dam, 1998).

In 't Veld (1995) benadert hybride organisaties in algemene zin met: 'ja, mits'. Hij heeft oog voor mogelijke interne instabiliteit, maar acht dat gevaar in principe oplosbaar. De Commissie-Cohen concludeert dat, uitzonderingen daargelaten, hybride arrangementen ongewenst zijn (Commissie Marktwerking en Deregulering, 1997). Simon (1995) bepleit hier 'doortransformeren' van hybride organisaties tot 'zuivere' typen.
Sectorale hybriditeit ontstaat door vermenging van publieke en private organisatieculturen. Bestuurlijke hybriditeit is het gevolg van het gelijktijdig vervullen van tegenstrijdige externe functies. Markthybriditeit is het gevolg van het simultaan onderworpen zijn aan meer markttypen.
Verhoef en Simon (2001: 374):
"Onder invloed van '*New Public Management*' is in de publieke sector vermenging van markten populair geworden. Het oogmerk daarbij is om de (veronderstelde) inertie en ondoelmatigheid van overheidsorganisaties terug te dringen door ze te onderwerpen aan de tucht van de 'echt' commercieel-economische markt. Maar niet in de laatste plaats dient het 'bijklussen' op deze markt aanvullende inkomstenbronnen te genereren. Evident is het potentiële gevaar dat de publieke taken worden verwaarloosd."

De opgave voor hybride organisaties is of zij stabiliteit kunnen verwerven door het veiligstellen van de interne levensvatbaarheid en de externe (maatschappelijke) aanvaardbaarheid. In de literatuur worden de volgende gevaren voor hybride organisaties genoemd:
- centrifugale tendenties als gevolg van ambivalenties in de organisatiecultuur;
- loyaliteitsconflicten als gevolg van *'double binds'*: opdrachtgevers die concurrerende of strijdige belangen vertegenwoordigen;
- taakverwaarlozing doordat marktactiviteiten taakactiviteiten wegdrukken (vergelijk de Wet van Grisham);
- perverse beïnvloeding als men toezicht houdt op organisaties die in een marktrelatie tevens klant of leverancier zijn;
- concurrentievervalsing door kostprijsvervalsing, prijsdumping, kruissubsidies, gedwongen winkelnering, afzetgaranties en/of monopolievorming. Aan deze lijst kan ook het afwentelen van risico's van markt naar publieke taken worden toegevoegd.

Volgens In 't Veld (1995) kunnen de genoemde bezwaren worden bezworen door toepassing van een vermijdingsstrategie: het intern organisatorisch scheiden van taak- en marktactiviteiten, kwaliteitshandvesten en prestatiecontracten. De Commissie-Cohen (1997) vindt een vermenging van publieke en marktactiviteiten alleen in uitzonderingssituaties toelaatbaar, zoals de verkoop van producten van de sociale werkvoorziening, derdegeldstroomactiviteiten van universitaire onderzoeksgroepen en het benutten van onderbezetting van productiemiddelen bij militaire vliegvelden. Er is dan sprake van 'een pragmatische aanvaardbaarheidsstrategie'.

Verhoef en Simon (2001: 378) noemen woningcorporaties als specifiek voorbeeld van hybride organisaties die mogelijk worden bedreigd door taakverwaarlozing, omdat activiteiten voor de markt in hoger aanzien zouden staan dan sociale taken.

7.3 Hybride organisaties: Brandsen en Karré (2010)

Brandsen en Karré (2010: 72) constateren dat het begrip 'hybriditeit' sinds de jaren negentig is verbreed van het snijvlak publiek-privaat en markt – overheid tot de trichotomie markt-overheid-derde sector (maatschappelijk middenveld).
In Nederland is hybriditeit een gebruikelijk kenmerk van organisaties. Men zou de stelling kunnen verdedigen: 'alle organisaties zijn hybride' (Brandsen en Karré, 2010: 73). Statistisch bezien zou Nederland het relatief grootste middenveld ter wereld hebben (Burger en Dekker, 2001).
Het Ministerie van Economische Zaken heeft tijdens Paars I het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) opgezet. Doel was om overheid en markt strikt van elkaar te scheiden. Gedragsregels werden geformuleerd om in de Mededingingswet te worden opgenomen. Voorts werd een wetsvoorstel geformuleerd om een eigen, erkende rechtsvorm in het Burgerlijk Wetboek op te nemen: de maatschappelijke onderneming (zie paragraaf 8.5). De Europese Unie blijkt op het terrein van de mededingingswetgeving slagvaardiger te zijn dan de meeste afzonderlijke lidstaten.
In hun overzicht van publicaties van Nederlandse bestuurskundigen over hybride organisaties noemen Brandsen en Karré (2010) één publicatie over woningcorporaties: Brandsen (2004). Daaraan kan Helderman (2007) worden toegevoegd.
Sommige onderzoekers benadrukken de bezwaren die zijn verbonden aan hybriditeit, anderen stipuleren juist de (mogelijke) voordelen, zoals de kansen voor innovatie.
Belangrijk is de oratie van Van de Donk (2001) die zich niet richt op vraagstukken van toezicht en sturing, maar de nieuwe institutionele arrangementen tracht te duiden. De verschillende invalshoeken komen samen in twee bundels: Meijerink en Minderman (2005) en Brandsen, Van de Donk en Kenis (2006).
Ook het Nederlandse adviescircuit liet zich niet onbetuigd, met adviezen als WRR (2004), SER (2005) en Algemene Rekenkamer (2005).
In het wetenschappelijk debat over de hybriditeit leveren vooral de universiteiten van Rotterdam, Twente, Nijmegen en Tilburg hun bijdrage. Aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag wordt vooral toepassingsgericht onderzoek gedaan.

7.4 Borging van publieke belangen: WRR (2000)

Het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' (WRR, 2000) gaat in op de vraag hoe publieke belangen (= maatschappelijk belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt) het beste kunnen worden geborgd.
Het gaat daarbij niet zozeer om de 'wat-vraag', maar om de 'hoe-vraag': op welke wijze worden de belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor?
De WRR (2000: 10) onderscheidt vijf mogelijkheden om de operationele verantwoordelijkheid voor publieke belangen gestalte te geven. Het gaat om behartiging van publieke belangen door respectievelijk:
- concurrerende private partijen onder regie van de overheid;
- private partijen aan wie de behartiging wordt uitbesteed;

- professionele private partijen;
- behartiging onder directe ministeriële verantwoordelijkheid;
- inschakeling van zelfstandige bestuursorganen.

Noch van private noch van publieke organisaties mag worden aangenomen dat zij uit zichzelf uitsluitend oog hebben voor het publiek belang. Het is derhalve nodig organisaties zodanig te disciplineren dat de publieke belangenbehartiging wordt veiliggesteld.
WRR (1990) onderscheidt hiertoe, naar de mate van overheidsbetrokkenheid, vier mechanismen. Borging kan gebeuren door middel van:
- regels (vastgelegd in wetten of contracten);
- concurrentie (zowel concurrentie op als om de markt, bij uitbestedingen van taken);
- hiërarchie (de politieke bestuurder geeft aanwijzingen aan zijn ondergeschikten);
- institutionele waarden (versterking van de waarden en normen binnen een organisatie die de behartiging van het desbetreffende publieke belang ondersteunen).

In deze discussie, waarin concurrentie een centrale plaats inneemt, vraagt de WRR met name ook aandacht voor de institutionele borging. Welk borgingsmechanisme in concrete gevallen het meest geëigend is, hangt uiteraard samen met de aard van het publieke belang en van het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De WRR (2000: 11) adviseert om het vooral te zoeken in combinaties van borgingsmechanismen. De nadelen van het ene mechanisme kunnen dan worden gecompenseerd door de voordelen van het andere. Het is duidelijk dat de borging van publiek belang door privatisering gemakkelijker wordt naarmate de overheid meer informatie heeft over de inspanning die een private aanbieder zal moeten verrichten, de risico's minder substantieel zijn en de risicoaversie bij private ondernemers geringer is. Ten slotte spelen de organisatie en kosten van effectief toezicht op de private partij of partijen een rol.

De WRR (2000) werkt drie contextontwikkelingen uit: internationalisering (voor woningcorporaties minder belangrijk, maar voor commerciële vastgoedbeleggers essentieel), de snelle verbreiding van ICT en professionaliseringstendensen.
Professionalisering in de samenleving en binnen de overheid maakt het beter mogelijk om politieke normen en waarden te borgen (institutionele borging). Het instellen van een *kwaliteitskamer* voor de overheid kan volgens WRR (2000) de professionalisering bevorderen.
Van de overheid wordt een actieve invulling van het marktmeesterschap verwacht, inclusief een effectief toezicht.

WRR (2000: 12-13): "Privatisering is geen doel maar middel. Het doel is *het borgen van publiek belang*. In het afgelopen decennium is, constateert de raad, aan deze kern van de zaak te veel voorbijgegaan. Mede doordat de vraag van effectieve borging niet de centrale plaats kreeg die haar toekomt, zijn geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties in de praktijk nogal eens beland in een 'grijs tussengebied', waarbij noch privaat noch publiek adequate disciplineringsmechanismen bestaan.
Deze bevinding leidt tot een drietal conclusies: in de eerste plaats dient de overheid, indien zij tot privatisering besluit, een *strakke regie* te voeren. Dit ook omdat de overige deelnemers aan de besluitvorming primair gebonden zijn aan andere deelbelangen dan het in het geding zijnde publiek belang. In de tweede plaats is in het algemeen een terughoudende omgang met privatisering aan te raden indien er veel belangen en veel actoren in het spel zijn. Ten derde

adviseert de raad de mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen binnen de publieke sector nadrukkelijk te vergroten."

7.5 Borging van publieke belangen: Hof et al. (2006)

In 2006 werd het rapport Hof *et al*. (2006) gepubliceerd met het verslag van een analyse van de woningmarkt op langere termijn, waarin de gewenste rol van de overheid centraal staat. Dit onderzoek werd door SEO Economisch Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. In algemene zin is het optreden van de overheid gericht op het borgen van publieke belangen. Deze belangen zijn in het geding als er sprake is van marktfalen, bijvoorbeeld door het optreden van complexe externe effecten. Andere motieven voor overheidsingrijpen zijn herverdeling van inkomens en paternalisme. Hof *et al*. (2006: 1) onderscheiden drie hoofdsoorten van complexe externe effecten: schaaleffecten en marktmacht, externe effecten in engere zin, en asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit.

Schaaleffecten en marktmacht
Op de woningmarkt zijn schaaleffecten verbonden aan de omvang van steden en aan de dichtheid van bebouwing. Als veel mensen dicht bij elkaar wonen, worden economische voordelen geboekt in de productie (veel potentiële werknemers dichtbij) en door een groter aanbod van voorzieningen (bijvoorbeeld winkels, restaurants). Bij een grote concentratie kunnen daarentegen ook congestie en *crowding externalities* (bijvoorbeeld geluidhinder) optreden. Helaas is nog nauwelijks bekend hoe deze tegengestelde effecten zich tot elkaar verhouden. Daarom is er volgens Hof *et al*. (2006) (nog) geen goede basis voor beleidsaanbevelingen rond schaaleffecten op stedelijk niveau. Wel is de hier genoemde opgave een valide reden om stedelijke ontwikkeling en infrastructuurbeleid beter op elkaar af te stemmen.
Bij onderhoud en renovatie van panden is er op straat- en buurtniveau wel een duidelijk schaalvoordeel. Deze effecten kunnen deels door marktpartijen zelf worden gerealiseerd. In situaties met veel partijen kan gemeentelijke coördinatie gewenst zijn.

Op de huurmarkt kan marktmacht ontstaan door het *hold up* probleem: huurders kunnen huurverhogingen niet zomaar weigeren vanwege de kosten verbonden aan verhuizen (onder andere zoekkosten en verhuiskosten). Ook zouden huurders onvoldoende in hun huis kunnen gaan investeren uit angst dat verhuurders de vruchten van die investeringen via een huurverhoging zullen afromen. Wèl optimaal is het opstellen van huurcontracten voor de volledige huurperiode in constante reële prijzen (een soort van huurbescherming). Dit betekent dat een nieuw contract voor een zittende huurder slechts verhoogd mag worden met de inflatie. Deze huurbescherming kan door de overheid worden afgedwongen, al is het niet helemaal duidelijk of de externe effecten complex genoeg zijn: in een vrije markt zouden huurders hierover mogelijkerwijs zelf kunnen onderhandelen met verhuurders.

Externe effecten in engere zin
Onderhoud en verbetering van panden kan een positief effect hebben op de rest van de buurt of stad. Bovendien geldt dat, als alle panden in een buurt verbeteren, het effect groter kan zijn. Empirische bewijzen van significante effecten zijn echter mager. Voor zover er positieve externe effecten zijn, kan er reden zijn om (groot) onderhoud en verbetering van panden te subsidiëren of voor een (bescheiden) coördinatie vanuit de overheid. Ook eigenwoningbezit kan positieve externe effecten hebben op de omgeving. Dit kan een reden zijn voor een

(beperkte) subsidie. Daarnaast zouden er minimale eisen aan bijvoorbeeld veiligheid en geluidsisolatie kunnen worden gesteld.

Het tegengaan van sterke segregatie lijkt een publiek belang te zijn, maar er zijn aanwijzingen dat kenmerken van individuen een belangrijkere rol spelen bij sociaal-economische uitkomsten dan de plaats waar zij wonen.

Open ruimte en natuur vormen een publiek belang, omdat deze door marktpartijen niet optimaal kunnen worden aangeboden. Het bouwen van een huis in een natuurlijke of open omgeving heeft bijvoorbeeld invloed op de belevingswaarde van anderen. Dit externe effect rechtvaardigt overheidsingrijpen, met bijvoorbeeld heffingen of rantsoenering van ruimte (ruimtelijke ordening).

Een mogelijk negatief effect van huizenbezit is minder mobiliteit op de arbeidsmarkt (*lock-in* effect). Daar tegenover staat meer '*job commitment*'. Het is echter de vraag of dit externe effecten zijn, omdat kopers en huurders deze effecten zelf kunnen meewegen in hun keuzes. Er lijken daarom vanuit de arbeidsmarkt weinig redenen te bestaan om beleidsmatig categorisch voor eigenwoningbezit dan wel huur te kiezen.

Asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit
De kwaliteit van woningen verschilt (heterogene kwaliteit) en is voor kopers en huurders niet altijd makkelijk waarneembaar (asymmetrische informatie). Grote problemen samenhangend met averechtse selectie op de woningmarkt (leidend tot een lagere woningkwaliteit) lijken evenwel niet snel op te treden. Wel kunnen transactiekosten worden verlaagd door duidelijke rechten en plichten bij koop en huur vast te stellen, en bijvoorbeeld door minimumeisen aan moeilijk observeerbare woningkwaliteit op te leggen. Daarmee kan het *principal-agent* probleem worden ondervangen.

Risicoselectie
Op de huurwoningmarkt kan daarnaast risicoselectie een probleem vormen: verhuurders kunnen 'slechte risico's' – bijvoorbeeld mensen met een laag en/of onzeker inkomen – uitsluiten van huur. De overheid zou regels met betrekking tot woonruimteverdeling kunnen opstellen om de toegankelijkheid te bevorderen. Dit is geen complex extern effect maar een verdelingsvraagstuk, waarbij risicosolidariteit leidt tot herverdeling (richting 'slechte risico's').

In de relatie tussen commerciële en sociale verhuurders is het aspect van risicoselectie van groot belang. Sociale verhuurders ontlenen hun bestaansrecht aan het geven van voorrang aan huishoudens die problemen ondervinden bij het zoeken naar passende woonruimte. Juist sociale verhuurders kunnen zich dus niet onttrekken aan het huisvesten van huishoudens met een laag inkomen, huishoudens met geestelijke en-of fysieke handicaps, huishoudens die zelfstandig kunnen blijven wonen als in hun zorgbehoefte is voorzien, asielzoekers met een verblijfstatus, woonwagenbewoners en ex-gedetineerden. In een compleet vrije voorraadmarkt zouden dergelijke huishoudens achter het net kunnen vissen.

Overheidsingrijpen
Hof *et al*. (2006: iii-iv) plaatsen kritische kanttekeningen bij het huidige overheidsingrijpen: de ineffectiviteit van de hypotheekrenteaftrek, het soms te restrictieve karakter van de ruimtelijke ordening, de stringente huurprijsregulering waardoor er sprake is van impliciete subsidies van verhuurder naar huurder, het optreden van woningtekorten en lange wachttijden,

de veronderstelde huurprijsverhogende effecten van de huurtoeslag en de kwestieuze positie van woningcorporaties als hybride organisaties die in het vacuüm tussen overheid en markt opereren. Al met al treden er aanzienlijke welvaartsverliezen op, niet alleen op de woning- en grondmarkt, maar ook op de arbeidsmarkt.
Overheidsingrijpen is alleen geïndiceerd als de kosten van overheidsingrijpen lager zijn dan de kosten van het marktfalen.

Beleidsaanbevelingen
Voor de huurwoningmarkt van de toekomst formuleren Hof *et al*. (2006: iv) de volgende aanbevelingen voor de lange termijn:
- "minimumeisen aan de kwaliteit van nieuwbouwwoningen en van bestaande woningen, maar uitsluitend voor kwaliteitskenmerken die zich moeilijk laten observeren;
- een bescheiden subsidie op groot onderhoud en woningverbetering en een beperkte lokale coördinatie daarvan, bijvoorbeeld door het geven van informatie;
- minimale eisen aan onder meer veiligheid en geluidsisolatie van woningen;
- lastenverlichting voor lage-inkomensgroepen;
- regelgeving over de criteria die door verhuurders (niet) mogen worden toegepast bij het toewijzen van woningen;
- monitoring van eventuele (verdere) segregatie;
- afromen en benutten van de reserves van corporaties;
- afschaffing van huurprijsregulering en huurtoeslag;
- maximering van huurstijgingen voor bestaande contracten (zittende huurders)."

"Grondbeleid dat aansluit bij publieke belangen betreft:
- versoepeling van beperkingen op het bouwen in open gebieden buiten de steden;
- regels die een al te grote woondichtheid in steden voorkomen;
- ruimtelijk beleid gericht op het behoud van open ruimte, natuur en dergelijke."

Effecten
Over de effecten van het voorgestelde beleid zijn Hof *et al*. (2006: v) relatief optimistisch:
"Als gevolg van het hier voorgestelde beleid zullen er minder relatief grote en luxe koopwoningen worden gebouwd. De huurmarkt wordt transparant en kent (vrijwel) geen wachtlijsten meer. Bovendien heeft de huurder keuze uit een groot aantal woningen, met verschillende prijzen en kwaliteiten. Wel worden de woonlasten voor huurders hoger, maar dit wordt gecompenseerd door lastenverlichting 'aan de onderkant'. Op termijn leidt dit tot wonen in minder grote en mooie woningen. Gezien de trend naar betere woningen en kleinere huishoudens gaat het dan niet om een absolute afname, maar om 'minder meer'. Ook wordt de prijs van nieuwbouwwoningen (koop en huur) beperkt door lagere grondprijzen (door versoepeling van beperkingen op de grondmarkt). Dit kan tevens leiden tot ruimer bouwen (grotere kavels).
Door lagere belastingtarieven en afschaffing van de huurtoeslag wordt de prikkel om te werken en geld te verdienen versterkt. Hierdoor nemen productie en werkgelegenheid met enkele procenten toe. Bovendien wordt de arbeidsmarkt flexibeler door een grotere verhuismobiliteit, zowel bij kopers als bij huurders."

Transitieperiode
Voor een transitieperiode die decennia zou kunnen duren, stippelen Hof *et al*. (2006: vi) het volgende traject uit:

“Wat betreft afschaffing van huurprijsregulering is veel te zeggen voor een overgangsperiode. De negatieve effecten van de afschaffing van subsidies worden immers pas op termijn gecompenseerd door een groter aanbod van (eenvoudigere) huurwoningen. Daarbij verdient het aanbeveling om de jaarlijkse huurstijging bij bestaande huurcontracten te blijven maximeren (zij het op een hoger niveau dan nu), gezien de genoemde ‘*hold up*’-problemen.
Geleidelijke afschaffing van de huurtoeslag voorkomt scherpe koopkrachteffecten. Het biedt echter pas later ruimte voor belastingverlaging, tenzij de staatsschuld mag oplopen. Gedacht kan worden aan het ontzien van ‘bestaande gevallen’. Er zou een overgangsperiode van 15 jaar kunnen worden aangehouden, waarin de subsidie geleidelijk wordt afgebouwd, aldus Hof *et al*. (2006).
De wijze waarop de reserves van corporaties kunnen worden ‘teruggehaald’, hangt af van juridische aspecten die buiten de reikwijdte van dit rapport vallen. Een optie is afroming van het kapitaal van corporaties, waarna zij zonder (hoge) reserves weer de markt opgaan. Een minder ingrijpende variant is ‘*opting-out*’; corporaties kunnen dan zelf kiezen om het stelsel van toegelaten instellingen te verlaten, waarbij zij een ‘afkoopsom’ betalen. Ook heffingen op reserves of huuropbrengsten zijn denkbaar. Indien deze opties niet mogelijk zouden blijken, kan worden gedacht aan verplichte opsplitsing van corporaties in een woningbedrijf en een beleggingsfonds. Voor de afslankvariant, ‘*opting-out*’ en opsplitsing lijkt een eenmalige operatie op relatief korte termijn wenselijk, omdat de voordelen dan eerder worden behaald.”

SER-CSED (2010)
De door Hof *et al*. (2006) bepleite benadering is in grote lijnen gevolgd en uitgewerkt in het rapport van de SER-Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (SER-CSED, 2010): ‘Naar een integrale hervorming van de woningmarkt’. In dit rapport wordt niet voorgesteld om de huurtoeslag af te schaffen, maar juist op te waarderen tot een eigendomsneutrale woontoeslag. Daardoor kan de betaalbaarheid van het wonen voor lage-inkomensgroepen worden veiliggesteld. De *opting-out* strategie wordt in SER-CSED (2010) niet gevolgd. Wel stippelt SER-CSED (2010) in de corporatiesector een geleidelijke huurontwikkeling uit (voor de periode 2015-2040), leidend tot het nu nog onbekende vrije marktniveau. Tenslotte pleit SER-CSED (2010) voor een strikte scheiding tussen sociale en marktactiviteiten binnen een woningcorporatie, Hybriditeit dient op dit punt helder te worden gestructureerd.

7.6 Slotbeschouwing

Al meer dan een eeuw zijn woningcorporaties hybride organisaties (Elsinga en Van der Schaar, 2014). Sinds de jaren negentig hebben Nederlandse bestuurskundigen aandacht besteed aan het fenomeen van de hybride organisatie, waarin publieke en private structuur en cultuur zijn vermengd. Aan hybride organisaties worden zowel attracties (meer kans op innovatie) als gevaren (aantasting *level playing field*) toegeschreven. Recente ervaringen in corporatieland hebben geleerd dat een aantal gevaren zich op grote schaal hebben gemanifesteerd: marktrisico’s zijn afgewenteld op de sociale sector en meer in het algemeen kwamen sociale activiteiten in het gedrang door een proliferatie van commerciële grondposities, projectontwikkeling van koopwoningen, dure huurwoningen, commercieel vastgoed en toepassing van riskante financiële producten.
Doordat de vermogenspositie van de woningcorporaties zich vooral tot 2008 zeer voorspoedig ontwikkelde en ook de *cash-flows* royaal vloeiden, manifesteerde zich in de corporatiesector het verschijnsel *goldplating*: meer dan honderd directeuren met een inkomen boven de Balkenendenorm, een opvallend royale CAO, luxe kantoorruimte, zeer gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden. Op commerciële activiteiten werden zeer vaak verliezen geleden en

rendementen waren zeer laag: het gevolg is dat de corporaties op grote schaal oneerlijke concurrentie pleegden ten opzichte van commerciële vastgoedbeleggers en projectontwikkelaars. Bovendien bleek de corporatiesector in een aantal opzichten gevoelig te zijn voor criminaliteit (Bieleman *et al*., 2010). Dit alles was aanleiding om de *governance* van corporatie en corporatiesector nog eens kritisch te bezien. Hierop gaat hoofdstuk 8 in.

8. Governance van woningcorporaties (2007-nu)

8.1 Inleiding

De Brutering in 1995 gaf aan de verzelfstandiging van woningcorporaties een krachtige impuls. Achteraf hebben de ontwikkelingen rondom de Brutering geleid tot een vermogensovermaat bij vele corporaties (paragraaf 8.2). De paragrafen 8.3 tot en met 8.7 illustreren hoe in 2007 en 2008 het beleid van Aedes in het teken stond van verzelfstandiging en het vergroten van de afstand tot 'Den Haag'. Aedes-voorzitter Van Leeuwen streefde een Wet op de Maatschappelijke Onderneming na (paragraaf 8.7). Ondertussen bleken corporaties weinig efficiënt te werken (paragraaf 8.8) en grote risico's te lopen (paragraaf 8.9).
Paragraaf 8.10 gaat in op de schaal van woningcorporaties. Welke schaal is optimaal?
De herziene Woningwet werkt een nieuwe *governance* voor corporaties uit (paragraaf 8.11).
Paragraaf 8.12 presenteert de Aedes Governancecode 2015 (Aedes, 2015). In paragraaf 8.13 worden enkele conclusies geformuleerd.

8.2 Weeffout van de Brutering (1995)

Veel van de ontwikkelingen en discussies sinds 2007, zijn het gevolg van de Brutering die op 1 januari 1995 plaatsvond. Zoals bekend, zijn toen alle nog uitstaande publieke leningen afgelost (en grotendeels vervangen door private leningen) en werd –onder bepaalde aannamen– van alle toegezegde objectsubsidies voor de komende jaren, in één klap de contante waarde uitgekeerd. Bij die gelegenheid hebben alle betrokkenen zich zorgen gemaakt over de mogelijkheid dat corporaties in financiële problemen zouden kunnen geraken. Vandaar de oprichting van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, dat projectsteun zou kunnen geven of saneringssteun om het faillissement van een corporatie te voorkomen. Niemand heeft toen gedacht aan de mogelijkheid dat corporaties ook te rijk zouden kunnen worden en dat een vermogensovermaat bij menige corporatie zou kunnen ontstaan. Oorzaken van een dergelijke vermogensovermaat waren vooral:

(1) Vóór 1995 zijn vele dure publieke leningen vervroegd afgelost en ingeruild tegen private leningen met een veel lagere rente, een en ander met behoud van de hoge subsidies die waren gekoppeld aan de hoge rente van de oorspronkelijke publieke leningen. Dit heeft de corporatiesector miljarden euro's opgeleverd.

(2) De feitelijke ontwikkelingen van rente en huurverhogingen zijn na 1995 voor de corporaties gunstiger geweest dan bij de Brutering was aangenomen. Dit heeft over de hele linie tot extra inkomsten voor de corporaties geleid. Ons zijn geen becijferingen bekend van de omvang van deze meevallers.

(3) Bij de Brutering is vastgelegd dat de opbrengsten van de verkoop van corporatiewoningen geheel toevallen aan de desbetreffende woningcorporaties. Na 1995 is het strategisch voorraadbeleid bij corporaties populair geworden, waardoor het taboe op de verkoop van corporatiewoningen snel verminderde. Mede dankzij de lage boekwaarde van de woningen en de toenemende aantallen verkochte woningen (tot ruim 20.000 woningen per jaar), boekten vele corporaties hoge verkoopwinsten. Dit heeft de corporatiesector nog eens miljarden euro's opgeleverd.

(4) Mede op basis van Rijksbeleid groeide ook in corporatiekringen het besef dat er in Nederland *grosso modo* (meer dan) voldoende sociale-huurwoningen staan. Binnen de Europese Unie was en is Nederland koploper. Vooral in de steden probeerde men tot een herdifferentiatie van de woningvoorraad te komen, waarbij sociale huurwoningen

per saldo plaatsmaakten voor koopwoningen. Woningcorporaties bouwden sinds 1995 relatief weinig sociale-huurwoningen en hadden relatief weinig last van een onrendabele top. Vele corporaties zijn steeds actiever geworden in het bouwen van koopwoningen en recentelijk ook middeldure en dure huurwoningen.

(5) In politieke kringen kwam met een grote regelmaat het voornemen op om de huren stap voor stap te harmoniseren, bij mutatie extra te harmoniseren c.q. te liberaliseren. Voor zover dit is gebeurd, leidde dit bij woningcorporaties tot aanzienlijke extra inkomsten die tot een verdere verhoging van de vermogensovermaat van een deel van de corporaties hebben geleid.

In een betrekkelijk korte periode (1995-2013) is de gemiddelde Nederlandse corporatie puissant rijk geworden, met het perspectief dat deze rijkdom verder zal toenemen. Op korte termijn heeft dit al geleid tot verschillende vormen van *goldplating*. De sterk gegroeide rijkdom van woningcorporaties, heeft binnen de sector het idee van *opting out* vrij plotseling zeer aantrekkelijk gemaakt. Ook na het aanvaarden van omvangrijke taken in de Vogelaarwijken, na de introductie van de integrale Vennootschapsbelastingplicht en het opleggen van de CFV-heffing aan corporaties zonder bezit in de Vogelaarwijken, kan de *business case* voor woningcorporaties worden geschetst als uitermate zonnig.

8.3 Voorgeschiedenis: streven naar zelfregulering (2008)

Paragraaf 8.3 tot en met 8.7:
Notitie 5 augustus 2008
Hugo Priemus

“Wie spreekt met deskundigen uit de volkshuisvestingswereld in andere Europese landen, merkt al gauw dat velen jaloers zijn op het Nederlandse bestel, en vooral op de woningcorporaties. Huisvesters die publiek zijn ingekaderd, maar overigens private ondernemingen zijn, die zich verantwoordelijk tonen voor de huisvesting van huishoudens die dat niet of moeilijk zelfstandig kunnen, zijn benijdenswaardig. Zij hebben een relatief groot marktaandeel, thans 32% [2015: 30%; HP] en mede daardoor beheren zij een gedifferentieerde woningvoorraad en bedienen zij een zeer gevarieerd klantenbestand. Krotten kom je in corporatieland niet tegen. De voorraad van woningcorporaties is zo aantrekkelijk dat menig huishouden met een middeninkomen of zelfs met een hoog inkomen graag in een corporatiewoning woont en er niet uit is weg te slaan. Woningcorporaties huisvesten jongeren, gehandicapten, asielzoekers die een status hebben verworven, en leveren combinaties van zorg en zelfstandige huisvesting voor ouderen. Zij brengen huren in rekening die gemiddeld ongeveer 2/3 deel van de maximaal redelijke huur vormen. Zij halen dus niet het onderste uit de kan en leveren mede daardoor een bijdrage aan de betaalbaarheid van de huurwoningvoorraad en de beheersing van de uitgaven aan huurtoeslagen. [Conijn (2011) verwijt de corporaties dat zij een zeer laag rendement boeken en dat er over de daarvoor geleverde maatschappelijke prestaties grote onduidelijkheid bestaat (Conijn, 2015)].

De Nederlandse woningcorporaties hebben veel bezit in de stadswijken die de meeste aandacht behoeven. Kennelijk was de stedenbouwkundige, woontechnische, bouwtechnische en bouwfysische kwaliteit van deze corporatiecomplexen in het verleden niet optimaal. Dit was de tijd van door de rijksoverheid gestimuleerde systeembouw, die arbeidsbesparing op de bouwplaats beloonde. Gemeenten die woningen in systeembouw bouwden, ontvingen van het Rijk extra bouwcontingenten. Deze middelhoogbouw- en hoogbouwcomplexen werden vaak

onder regie van gemeenten gebouwd en na oplevering aan woningcorporaties overgedragen. Niettemin waren ook vele woningcorporaties verantwoordelijk voor het gebrek aan kwaliteit en variëteit van woningcomplexen die binnen de randvoorwaarden van de toetsingsprijs en de contingentering werden gebouwd. Ook door het gevoerde toewijzingsbeleid droegen corporaties bij aan de beheerproblemen in menige aandachtswijk, waarin zowel etnische minderheden als onmaatschappelijke huishoudens en overlastgevenden werden geconcentreerd.
Het is zeer goed mogelijk dat vele woningcorporaties een bijdrage hebben geleverd aan het ontstaan van problemen in menige aandachtswijk. Zeker is dat de woningcorporaties hier niet alleen deel van het probleem vormen, maar ook en vooral deel van de oplossing. Hoewel vele investeringen in aandachtswijken onrendabel zijn, blijken woningcorporaties volop bereid om in deze aandachtswijken te investeren. Commerciële projectontwikkelaars laten het hier voorlopig afweten, tenzij zij in de gelegenheid worden gesteld om de huidige bewoners te verdrijven en een hoogwaardige nieuwe wijk te bouwen voor een nieuwe doelgroep. Soms kan dat een passende benadering zijn, maar in het algemeen zien we toch dat commerciële partijen problemen in probleemwijken verplaatsen, terwijl woningcorporaties, in samenwerking met vele anderen, een serieuze poging doen om de problemen op te lossen.
Nederlandse woningcorporaties zijn professioneel en vermogend en hebben het bedienen van de onderkant van de woningmarkt in de genen. Dat is in Nederland een groot goed, maar als we proberen om actuele discussies over de positie van de woningcorporaties te volgen, lijkt het alsof we al dat moois volledig zijn vergeten.
Er manifesteert zich onbegrip aan beide kanten: bij de woningcorporaties zelf, inclusief hun belangenbehartiger Aedes, en bij ‘de politiek’: zowel het kabinet als het parlement.

8.4 Verwijdering tussen Aedes en ‘Den Haag’ (2007)

In hun verkiezingsprogramma’s van 2007 hebben de grote gevestigde politieke partijen, zoals VVD, CDA en PvdA miljarden euro’s ingeboekt, die aan de corporaties zouden moeten worden onttrokken. Zij doen net alsof het hier gaat om publiek geld waarover ‘de politiek’ vrijelijk kan beschikken. In achtereenvolgende kabinetten laat ‘Den Haag’ een opmerkelijke discontinuïteit zien in het beleid ten opzichte van de woningcorporaties. Remkes (Balkenende I) vond dat er veel te veel sociale huurwoningen zijn. Hij vond dat de corporaties tien jaar lang per jaar 50.000 woningen moesten verkopen en vooral geen nieuwe huurwoningen moesten bouwen. En al evenmin gaf het pas om koopwoningen te bouwen, want daar heb je echte marktpartijen voor. Gevolg: de woningbouw zakte tot het treurige niveau van 60.000 woningen per jaar.
Minister Dekker (Balkenende II) deed juist een beroep op woningcorporaties. Zij daagde de corporaties uit om meer huurwoningen te bouwen. Zij bereidde een gematigde huurliberalisatie voor in ruil voor een substantiële bijdrage van woningcorporaties in de extra rijksuitgaven voor huurtoeslagen: dit werd bescheiden ‘de Grote Beweging’ genoemd. Gebruikmakend van de dreiging van politieke partijen met afroming van corporatievermogens voerde minister Winsemius (Balkenende III) de uitdaging aan de corporaties op. Aedes nam de handschoen op en formuleerde in februari 2007, enige dagen vóórdat het Coalitieakkoord CDA-PvdA-ChristenUnie ten behoeve van Balkenende IV werd gesloten, het ‘Antwoord aan de Samenleving’. De corporaties verklaarden zich bereid 40.000 woningen per jaar te bouwen, de energiebesparing in de voorraad sterk te vergroten, te investeren in de zogeheten veertig krachtwijken, een bijdrage te leveren aan de betaalbaarheid van huurwoningen en de moeilijkste doelgroepen te bedienen.

Al deze toezeggingen werden in het Coalitieakkoord CDA-PvdA-ChristenUnie vastgelegd, maar noch Aedes, noch het ministerie van VROM maakten aanstalten om de landelijke afspraken te operationaliseren in concrete lokale en regionale afspraken. Geen enkele gemeente in Nederland paste zijn Woonvisie aan op basis van de extra *commitments* van het Antwoord aan de Samenleving.
Bovendien bleek het Coalitieakkoord in de financiële paragrafen een adder onder het gras te bevatten. Onverhoeds lanceerde het Kabinet een integrale vennootschapsbelastingplicht die per jaar ruim 500 miljoen euro zou moeten opbrengen. Vele woningcorporaties realiseerden zich dat deze nieuwe verplichting omvangrijke, maar moeilijk tevoren te bepalen negatieve effecten zou hebben op hun investerend vermogen.

8.5 Akkoord Vogelaar-Van Leeuwen (2007)

Het Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes tussen minister Ella Vogelaar en Aedes-voorzitter Willem van Leeuwen d.d. 17 september 2007 (Vogelaar en Van Leeuwen, 2007) hield in dat het voorstel voor de Interimwet betaalbaarheidsheffing huurwoningen (Kamerstukken II, 2007/2007, 30.410) werd ingetrokken en kondigde nadere afspraken aan over de *governance* van woningcorporaties, de sturing en financiering van de wijkaanpak, de investeringen in de nieuwbouwproductie, de energiebesparing in de woningvoorraad, de huisvesting van bijzondere doelgroepen en de betaalbaarheid van het wonen. Afgesproken werd dat de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming zou worden ingevoerd. Uitgangspunt bij het toezicht op corporaties werd verwoord in de volgende volzin: “Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen.” De sector zou zoveel mogelijk zelfregulerend optreden.
De additionele inzet van de corporaties in de 40 al geselecteerde vernieuwingswijken zou € 250 miljoen per jaar bedragen gedurende tien jaren, ingaande in 2008. De minister zou via een Algemeen Verbindend Verklaring regelen dat alle corporaties bijdragen aan het Investeringsfonds.
De woningcorporaties zouden in de periode 2007-2010 circa 150.000 huur- en koopwoningen bouwen. Daarvan zou 80% ook geschikt zijn voor ouderen. Dit zou € 1,5 miljard onrendabel vergen.

De vennootschapsbelasting werd buiten het Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes gehouden. Willem van Leeuwen voelde zich overvallen door de Vpb-plicht. In dit ongemakkelijke gevoel stond hij niet alleen: ook minister Vogelaar toonde zich verrast. Hoewel het Kabinet met één mond spreekt, kreeg minister Bos de schuld: hij had de corporatiewereld geschoffeerd.
Na langdurige interne en externe onderhandelingen bleek vervolgens dat het niet lukte om een privaat fonds te stichten waardoor corporaties zonder bezit in de krachtwijken zouden kunnen investeren in deze wijken, dit alles onder het motto: ‘niet doneren maar investeren’. In het Onderhandelaarsakkoord tussen Rijk en Aedes was zo’n fonds opgenomen, met de toevoeging dat minister Vogelaar zou moeten zorgen voor een algemeen verbindend verklaring om te garanderen dat *alle* corporaties zouden meedoen: men wilde géén *freeriders*. Uiteindelijk besloot minister Vogelaar om via het Centraal Fonds een heffing op te leggen, ten bedrage van 75 miljoen euro (voorlopig voor één jaar). Dit bescheiden bedrag was de druppel die de emmer bij vele woningcorporaties deed overlopen.
Voor het eerste regeringsjaar kwam minister Vogelaar in het krachtwijkenbeleid met te lage bedragen over de brug. Pas ver in het voorjaar van 2008 stelde het Kabinet 300 miljoen euro extra beschikbaar.

Aanvankelijk liepen de onderhandelingen tussen Rijk en steden stroef. De corporaties kregen hiervan de schuld, hoewel dat volstrekt ongerechtvaardigd was. Zij zouden oude plannen indienen, nadat minister Vogelaar een datum uit de hoed had getoverd die een onderscheid moest maken tussen nieuwe en oude corporatieverplichtingen.
Uit interne discussies binnen Aedes bleek dat de weerzin van de corporaties tegen 'het Haagse gedoe' snel toenam. Wat is een publieke inkadering waard, als je er alleen maar last van hebt? Overwogen werd om de Vpb-plicht aan te vechten, omdat de Vaststellingsovereenkomst (VSO) tussen corporaties en Belastingdienst nog maar net van kracht was. Volgens de corporaties gedroeg het Kabinet zich als een onbetrouwbare overheid door de VSO zonder opzegtermijn eenzijdig op te zeggen. De rechter gaf op 27 mei 2008 de corporatie Woonpartners Midden-Holland in een kort geding, echter niet gelijk.
Jan Sinke, directeur van corporatie De Veste in Ommen, schreef een brief aan het ministerie van WWI en kondigde aan uit het stelsel te zullen stappen en informeerde naar de spelregels. Minister Vogelaar zei dat *opting out* niet mogelijk is, maar zag voorlopig geen kans om aan te geven welke criteria en overwegingen hierbij golden. Corporaties overwogen bij de rechter bezwaar aan te tekenen. Is het corporatiebestel een volkomen gesloten systeem? Ben je als corporatie voor eeuwig in dit systeem gevangen? Sommigen wilden dit punt voor de Europese rechter brengen en waren bereid een langdurige juridische strijd aan te gaan. Voor een vruchtbare samenwerking tussen kabinet en corporaties was dit alles niet bevorderlijk.

8.6 Naar een Wet op de Maatschappelijke Onderneming?

Aedes-voorzitter Willem van Leeuwen zag de maatschappelijke onderneming als een generieke regeling van goed bestuur in het privaatrecht: 'De ondernemingen worden zo bij de inrichting van hun bestuur en de bijbehorende *checks and balances* wendbaar en toekomstbestendig en kunnen de sectorale regels van gisteren achter zich laten'. Op de status van Maatschappelijke Onderneming had Van Leeuwen zijn zinnen gezet.
Het voornemen van het Kabinet om te komen tot een nieuwe rechtspersoon werd door het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming NTMO 'massaal afgewezen'. Het NTMO was sinds 1 juni 2008 ingebed in het Platform Maatschappelijk Ondernemen binnen Ondernemend Nederland, de samenwerking van VNO/NCW en MKB. Als voorzitter van dat platform liet Willem van Leeuwen minister van Justitie Hirsch Ballin in februari 2008 weten dat het NTMO een alternatief op tafel kon leggen. Op 13 mei 2008 overhandigden de acht samenwerkende brancheverenigingen een modaliteitenregeling aan Hirsch Ballin.
Dreigend voegde Van Leeuwen daaraan toe: 'Daar hoort wel bij dat we in een convenant met het hele Kabinet willen vastleggen op welke onderdelen de verouderde regelgeving van de vakdepartementen wordt opgeruimd. Als dat niet gebeurd [sic! HP], werken we niet mee'.

Als voorzitter van het NTMO schreef Van Leeuwen op 13 mei 2008 een brief over de gewenste verankering van de Maatschappelijke Onderneming (MO) in het Burgerlijk Wetboek (Bw). Hij wachtte de nadere voorstellen van het Kabinet niet af en formuleerde zelf een voorstel voor een convenant bestuurlijke verhouding en de MO als modaliteit. Hij verwees naar het Coalitieakkoord CDA-PvdA-ChristenUnie waarin stond: 'Invoering van de maatschappelijke onderneming draagt bij aan een vernieuwing van publieke taken en diensten'.
Het NTMO zou een voorstel tot verankering van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek steunen indien:

- Afspraken kunnen worden gemaakt met de Staat over generieke (sectoroverschrijdende) uitgangspunten voor deregulering die recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van

het particuliere initiatief voor de kwaliteit van de voorziening (alternatieve regulering; ander overheidstoezicht[1]).

- De MO niet een nieuwe rechtspersoonsvorm is maar een modaliteit van de bestaande rechtsvormen, die aan daartoe in het BW opgenomen eisen voldoen (NV, BV, Vereniging, Stichting "met maatschappelijk oogmerk").
- De MO fiscale faciliteiten krijgt.
- De MO niet vanuit de centrale overheid of vanuit vakdepartementen verplicht wordt voorgeschreven, maar zich ontwikkelt tot een aantrekkelijke keuze voor maatschappelijke organisaties. Er tekenen zich dan twee verschillende stelsels af: een privaatrechtelijk MO-bestel met volwassen verhoudingen en een publiek bestel met intensief institutioneel toezicht. De praktijk zal volgens het NTMO uitwijzen dat de eerste optie aantrekkelijker is voor zowel maatschappelijke organisaties als een vakminister.

In het themanummer 'De maatschappelijke onderneming' van het tijdschrift *Ondernemingsrecht, 2007*, nr. 16: 586 schreef Hirsch Ballin: 'Die ruimte [voor maatschappelijk ondernemerschap] moet ook op de overheid kunnen worden veroverd. *Natuurlijk zal de overheid zijn controle op de besteding van collectieve middelen nooit opgeven*. [Cursivering: HP]. Maar waar het gaat om sturing en controle op de gang van zaken in de onderneming en op de aard en kwaliteit van diensten moet het mogelijk zijn om meer verantwoordelijkheid aan de instellingen te laten."

In deze lijn voortredenerend stelde het NTMO in de brief d.d. 13 mei 2008 het volgende voor:

"1. Tegelijk met de introductie van de MO als modaliteit in het BW, wordt de verhouding tussen de MO en de Staat op hoofdlijnen neergelegd in een generiek convenant, waarbij per sector moet worden uitgewerkt wat dit betekent voor de bestuurlijke verhoudingen, toezicht en regelgeving.
2. Met de codificatie van de MO krijgt de kwaliteitsborging onder andere gestalte vanuit de belanghebbenden van de MO, waardoor de Staat kan terugtreden en de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt kan blijven tot het systeemniveau.
3. Belangrijk onderdeel van de afspraak is dat de maatschappelijke ondernemingen ruimte en vertrouwen van de overheid krijgen. Dat vraagt van overheid en politiek een zeker 'incasseringsvermogen' op het moment dat zich een incident mocht voordoen. Oplossingen moeten eerst en vooral buiten de politieke arena worden gezocht.
4. In dit model van een generiek convenant zijn de volgende elementen – ieder afzonderlijk en in onderlinge samenhang – van belang:
   - vertrouwen op eigen verantwoordelijkheid van het particuliere initiatief;
   - maatschappelijk draagvlak, lokale verankering en transparantie ter legitimatie van de maatschappelijke onderneming;
   - kwaliteitsborging in eigen huis in samenspel met belanghebbenden, met overheidstoezicht op het systeem;
   - fiscale faciliteiten voor maatschappelijke ondernemingen;
   - harmonisatie van wetgeving met als uitgangspunt: generiek wat generiek kan in het BW.
5. In het generieke convenant wordt voor een bepaalde periode de garantie van kwalitatief verantwoorde dienstverlening vastgelegd, waardoor de sectorale afspraken in beginsel kunnen worden beperkt tot het mogelijk maken van overheidsingrijpen in de gevallen waarin wordt gehandeld in strijd met de afspraken (systeemtoezicht). Daarbij geldt dat dit

[1] De noodzaak c.q. wenselijkheid van het herijken van bestuurlijke verhoudingen tussen de overheid en semi-publieke sector dan wel maatschappelijke organisaties wordt in brede kring onderkend. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Werkgroep Publieke Verantwoording heeft gevraagd te adviseren hoe een arrangement van horizontale verantwoording en verticaal toezicht concreet vorm gegeven kan worden.

overheidsingrijpen steeds door de rechter kan worden getoetst op basis van de gemaakte afspraken.

6. Uitgangspunt is dat sectorale afspraken uitsluitend nog op basis van contracten en transacties (privaatrechtelijk) worden gemaakt. Deze afspraken leggen de ambities van de overheid en van de maatschappelijke ondernemingen vast in termen van te leveren dienstverlening en de kwaliteit hiervan[2]. Het ligt voor de hand dat dergelijke contracten afgesloten worden tussen partijen op een niveau dat aansluit bij het karakter van de branche (bijvoorbeeld lokaal, regionaal of landelijk)."

De hoofdlijn is duidelijk: 'Den Haag' moet zich zo min mogelijk bemoeien met de maatschappelijke ondernemingen.

Als het aan het NTMO ligt (brief d.d. 13 mei 2008 aan minister Hirsch Ballin), worden er in de modaliteitsregeling MO in het Burgerlijk Wetboek systeemeisen vastgelegd over tenminste:

"- *de verankering van haar maatschappelijke doen;* de uitwerking ligt in de lijn van het gestelde in de proeve van het wetsvoorstel MO;
- *professioneel en onafhankelijk intern toezicht;* de uitwerking ligt in de lijn van het gestelde in de branchecode NTMO[3];
- *het waarborgen van de rol van belanghebbenden (horizontale dialoog);* het NTMO is niet voor het verplicht voorschrijven van de vorm en is daarmee tegen een apart orgaan zoals de belanghebbendenvertegenwoordiging en de daarbij voorgestelde bevoegdheden. Elke MO zal zelf moeten bepalen wie zijn belanghebbenden zijn, op welke wijze deze bij de onderneming zijn betrokken en daarover in [het] openbaar rapporteren, bijvoorbeeld in het jaarverslag. Een aanvullende eis kan zijn dat het bestuur minimaal één keer per jaar strategisch overleg voert met belanghebbenden over het langetermijnbeleid en een dialoog voert over de realisatie van bestaand beleid;
- *kwaliteitsborging in eigen huis (al dan niet met visitatie, benchmark en/of accreditatie)* en *verantwoording daarover*; in de uitwerking van deze systeemeis moet worden gezocht naar een formule waarbij onafhankelijke en gezaghebbende visitatie in eigen huis de kwaliteit van dienstverlening van maatschappelijke ondernemingen borgt;
- *winstuitkering, toepasbaar bij de vennootschap*; om de modaliteit MO toepasbaar te maken op de NV of BV kan in de uitwerking gezocht worden naar passende regels hieromtrent. Hierbij kan gekeken worden naar onze zuiderburen, die ervaring hebben met privaatrechtelijke regels met betrekking tot vennootschappen met een maatschappelijk oogmerk;
- *de jaarverslaglegging*; de uitwerking ligt in de lijn van het gestelde in de proeve van het wetsvoorstel MO, aangevuld met de consequenties van het voorstel bij het derde punt;
- *klachtrecht afnemers op individueel niveau*; voor eenvoudige geschillen met afnemers dient de MO zorg te dragen voor de beschikbaarheid van een snelle laagdrempelige en eenvoudige regeling;
- *een laagdrempelige geschillenregeling*; hierbij kan worden aangesloten bij bestaande regelingen in de verschillende branches;
- *het recht van enquête*; de uitwerking met betrekking tot 'het recht van enquête' ligt in de lijn van het gestelde in de proeve van het wetsvoorstel MO."

Tot zover de brief van het NTMO aan minister Hirsch Ballin d.d. 13 mei 2008.

[2] Waar de overheid dergelijke productie- of prestatiecontracten niet zelf afsluit met maatschappelijke ondernemingen, respecteert de overheid in zijn ramingen en kostenkaders de financiële effecten van de gemaakte productie- of prestatiecontracten.

[3] Zie hiervoor http://www.ntmo.nl

Duidelijk is dat Willem van Leeuwen zich, als NTMO-voorzitter, wilde ontworstelen aan het toen vigerende corporatiebestel en de status van toegelaten instelling wilde afschaffen. De bestemmingsplicht van het corporatievermogen, die onverbrekelijk is verbonden met de toegelaten instelling, zou moeten komen te vervallen: winstuitkering moest kunnen worden geïntroduceerd. Op dit punt zouden we, volgens Van Leeuwen, iets van de Belgen kunnen leren.
Deze opstelling als vrijheidsstrijder voor het corporatiebestel koos Willem van Leeuwen ook luid en duidelijk in zijn speech op 5 juni 2008 tijdens het Aedescongres in Papendal.

8.7 Congresspeech Van Leeuwen, 5 juni 2008

In zijn congresspeech van 5 juni 2008 nam Willem van Leeuwen afstand tot 'Den Haag': "We zijn vandaag onder elkaar. Een Aedes-congres zonder minister. Dat is een bewuste keuze. Een 'Haagse visie' op ons werk in een toespraak van de minister vinden we op dit moment minder geschikt. We hebben het laatste jaar genoeg impulsen en vooral ongewenste interventies vanuit Den Haag gehad. Daar zijn we wel even klaar mee!"
Met dit nummertje 'Den Haag *bashing*' schaarde Van Leeuwen zich onder de nieuwe traditie van Verdonk, Wilders en delen van de SP die ook 'niets van Den Haag moesten hebben'.
Van Leeuwen: "Ons antwoord komt voort uit onze eigen kracht, uit onze eigen gedrevenheid. Wat vinden wij belangrijk voor de samenleving? Wat vraagt de samenleving van ons? Ook dat is wat ons bindt: we doen wat lokaal nodig is in onze stad, dorp of buurt. Of het nu wel of niet spoort met het BBSH en de opvatting van VROM (…). Na anderhalf jaar moet ik concluderen dat dit geen Kabinet is van samenwerking maar van tegenwerking."
Vooral de vpb-plicht is bij Van Leeuwen hard aangekomen: "Met het vpb-besluit heeft het Kabinet onze investeringscapaciteit schandalig ingeperkt en ons ook nog eens in een nadelige positie gebracht ten opzichte van beleggers en collega maatschappelijke ondernemingen. Dit Kabinet heeft er allemaal geen boodschap aan en maakt zich ervan af door gerechtvaardigde kritiek 'gezeur' te noemen."
Het woord 'vermogensovermaat' kwam in de congresspeech van Van Leeuwen niet voor. Ook geen woord van kritiek op de in steeds meer gevallen uitbundige salarissen van corporatiedirecteuren. Van Leeuwen stak nergens de hand in eigen boezem en koos voluit voor de aanval. Naast de vpb-plicht moest ook de CFV-heffing het ontgelden: "Natuurlijk is het waardeloos en onverstandig dat het Kabinet in de afrondingsfase van de gesprekken over ons Corporatie Wijkenfonds opnieuw eenzijdig intervenieerde." Hij verwees hierbij naar een uitspraak van premier Balkenende in de 'gehaktdag-brief' aan de Tweede Kamer: "Een en ander heeft een wissel getrokken op de samenwerking."

Van Leeuwen was duidelijk over de bijzondere doelgroepen en kwetsbare mensen waarop de woningcorporaties zich richten: "Pardonners, arbeidsmigranten, zwerfjongeren, mensen met problematische schulden, mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking: alle bijzondere doelgroepen die dat willen, vinden bij de corporaties onderdak. Waar mogelijk worden mensen op weg geholpen naar zorg, begeleiding en werk. Daarbij zijn verbindingen in de ketens wonen, leren, werken en wonen, zorg en welzijn onontbeerlijk."
De corporaties stellen zich niet naïef op. Van Leeuwen: "We zeggen hufters en criminelen de wacht aan. Met acties tegen hennepkwekerijen, tegen illegale bewoning en bedrijven."

De herijking van de positie van corporaties ten opzichte van burger en overheid was op 5 juni 2008 nog volop aan de gang. Van Leeuwen in zijn congresspeech: "Het is nog te vroeg om conclusies te trekken (…) maar er tekent zich wel af dat de leden die meededen in

meerderheid hun maatschappelijke verantwoordelijkheid vorm willen geven in een private *not for profit* onderneming en kiezen voor een positie die daarbij past. Dat wil niet zeggen dat ze dat in het huidige stelsel, binnen het huidige arrangement, willen doen."

Over het fiscale beleid van het Kabinet was Van Leeuwen in het geheel niet te spreken. In zijn congresrede van 5 juni 2008 meldde Van Leeuwen: 'Wouter Bos en Jan Kees de Jager hebben zich onbegrijpelijk en – gemeten aan het belang van ons soort ondernemingen – onverantwoord opgesteld, door geld gedreven. Het Kabinet spreekt met twee monden: de maatschappelijke onderneming wordt geknuffeld door ministers van WWI, VROM, OCW en VWS en wordt van haar mogelijkheden beroofd door het beleid van deze heren. Als De Jager dan ook nog zegt dat we gewoon ondernemingen zijn, terwijl Vogelaar tegen Jan Sinke van De Veste zegt dat er sprake is van een gesloten stelsel, dan gaat bij mij de lamp uit."

Zelfregulering of publieke inbedding
De Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2014) heeft aan het licht gebracht dat het streven naar zelfregulering gepaard is gegaan met vele misstanden (hoofdstuk 5). De aanbevelingen van de Enquêtecommissie en de grondslagen van de herziening van de Woningwet waren een kritische reactie op de 'vrijheid-blijheid'-ideologie die Aedes en zijn voorman Willem van Leeuwen in 2008 voorstonden.

8.8 Inefficiëntie

Conijn (2011: 40) formuleert de volgende bevindingen ten aanzien van de (in)efficiency van corporaties:
"Corporaties hebben een dominante positie op de Nederlandse woningmarkt. Binnen de huursector hebben zij een aandeel van 82,5%. Zij zijn daardoor marktleider en hebben een grote invloed op het huurniveau van andere verhuurders. Het huurniveau is bij corporaties gemiddeld 3,2% van de leegwaarde van de huurwoningen. Bij institutionele beleggers is het huurniveau 3,6% van de leegwaarde van de huurwoningen; bij particuliere verhuurders 3,2%. Voor de commerciële verhuurders levert dit huurniveau geen marktconform rendement op. Dat geen marktconform rendement mogelijk is, wordt behalve door het prijsbeleid van corporaties en door de huurprijsregulering van de overheid, ook veroorzaakt door de fiscale bevoordeling in de koopsector. Verder hebben corporaties op basis van de marktwaarde van het woningbezit een royale vermogenspositie. De solvabiliteit bedraagt gemiddeld 67% van het balanstotaal. Corporaties realiseren een beperkt rendement op dit vermogen. Er is sprake van een groot waardeverlies door lage huren en door hoge onderhouds- en beheerkosten.

Corporaties kunnen zich het waardeverlies veroorloven, omdat het eigen vermogen waarover zij beschikken, vermogen in de dode hand is. Kenmerkend voor vermogen in de dode hand is dat er geen rendementseis op rust. De omvang van het rendementsverlies dat corporaties gemiddeld hebben, varieert afhankelijk van de berekeningswijze van 1,6% tot 2,5%. Dit geeft overigens maar een deel van de inzet van het vermogen weer. Corporaties hebben daarnaast vermogensverlies door allerlei investeringsactiviteiten. Er is geen overzicht beschikbaar in welke mate dit het geval is. Een eventueel vermogensverlies is in de praktijk ook niet zichtbaar. Hoewel het behoud van het maatschappelijk vermogen van corporaties een belangrijk beleidsuitgangspunt is, is er geen extern toezicht op de wijze waarop het vermogen op basis van marktwaarde zich ontwikkelt."

Conijn (2011: 41):
"Het 'kernprobleem' van de corporatie is dat ze verschillende rollen en functies in zich verenigt. Als het gaat om de publieke taken bepaalt de corporatie in hoge mate zelf om welke taken het gaat, hoeveel kosten daarvoor worden gemaakt en op welke wijze de taken worden uitgevoerd. Er ontstaat hierdoor een *governance* vraagstuk. Transparantie en verantwoording zijn over het algemeen gebrekkig. Voorts is er bij de corporaties veelal sprake van een naar zichzelf verwijzende legitimatie: wat de corporatie doet is goed omdat de corporatie het doet. Ook bezien vanuit de vastgoedkolom is de corporatie een volledig geïntegreerde onderneming. Van vermogensverschaffing tot makelaardij, de corporatie vervult alle rollen. Deze geïntegreerde benadering gaat ten koste van de bedrijfsvoering, waaronder de kostenefficiëntie.

Een oplossing is gelegen in een functionele splitsing van de corporatie. Hierbij wordt de corporatie gesplitst in een toegelaten instelling nieuwe stijl en een vastgoedonderneming. De nieuwe toegelaten instelling is de beheerder van het vermogen en ontvangt een marktconform rendement van de vastgoedonderneming. Het rendement over het vermogen is beschikbaar voor de bekostiging van publieke taken op de woningmarkt. Deze taken zijn in ieder geval het borgen van de betaalbaarheid van het wonen, de aanpak van probleemwijken en het zorgdragen voor leefbaarheid. Er is sprake van een marktconform huurniveau. Hiermee is er ook sprake van een *level playing field* tussen deze van de corporaties afgesplitste vastgoedondernemingen en de huidige commerciële verhuurders. Verder verdwijnen daarmee de ondoelmatige impliciete subsidies die de resultante zijn van een relatief laag, niet-marktconform huurniveau. De betaalbaarheid van het wonen voor de huurder wordt geborgd door een verruiming van de huurtoeslag die nodig is omdat voor veel huurders een marktconform huurniveau niet op te brengen is."

8.9 Risico's: grondposities en derivaten

Grondposities
In 2011 publiceerde het CFV een onderzoek naar grondposities en (risicovolle) projecten bij corporaties. In de eerste fase werd een enquête gehouden bij 48 corporaties. Bij 16 corporaties heeft vervolgens een verdiepend onderzoek plaatsgevonden. De conclusie van het onderzoek was dat de risicobeheersing moest worden verbeterd.
Het CFV (2011: 6-7) constateert dat het financiële belang van grondposities van corporaties sinds 2006 sterk is gestegen.
Tabel 8.1 brengt dit in beeld. In 2009 was de waarde van de grondposities € 2.160 miljoen. De waarde van de *off balance* positie is € 166 miljoen.

Tabel 8.1 Aantallen corporaties en financieel belang grondposities (geconsolideerde balans- en off balance positie, x € 1 miljoen), 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Totaal aantal corporaties	474	455	430	418
Aantal corporaties met grondposities	177	205	224	235
Financieel belang grondposities	992	1.613	1.970	2.160

Bron: CFV (2011).

Derivaten
Uiteindelijk blijken 147 corporaties een derivatenportefeuille te hebben opgebouwd, deels met hoge risico's die zich manifesteren als de rente daalt. Het CFV (2014a) heeft verschillende keren *stresstests* uitgevoerd, om vast te stellen dat door het verhogen van de buffers de

risico's steeds beter beheersbaar worden. Het gezond maken van de corporatiefinanciën gaat gepaard met het afschrijven van forse verliezen.
Battes (2015a) meldt dat acht woningcorporaties in 2015 nog steeds onvoldoende financiële buffers hebben om een nieuwe forse rentedaling op te vangen in hun derivatenportefeuille.

Kerntaken en nevenactiviteiten van corporaties[4]
Volgens artikel 70c, sub 1 van de Woningwet moet er bij toewijzing voorrang worden gegeven aan personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting (ARK, 2014: 5). De Woningwet repte niet over veranderingen in inkomen die na de toewijzing kunnen plaatsvinden. Impliciet vond de wetgever de huisvrede kennelijk ook in sociale-huurwoningen belangrijker dan het bestrijden van goedkope scheefheid.
De kerntaak van corporaties is het *bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woningen*. Het BBSH noemde zes prestatievelden waarop de woningcorporaties hun werkzaamheden ten dienste van deze kerntaak moeten richten: (1) de kwaliteit van woningen; (2) de leefbaarheid van buurten en wijken; (3) wonen en zorg; (4) de verhuur van woningen; (5) het betrekken van bewoners bij beleid en beheer; (6) financiële continuïteit.

Corporaties mochten daarnaast commercieel getinte nevenactiviteiten ontplooien, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan (ARK, 2014: 3):[5]
- De nevenactiviteiten dienen een volkshuisvestelijk karakter te hebben en samenhang te vertonen met de kernactiviteiten.
- De volkshuisvestelijke prestaties van de corporatie dienen boven elke twijfel verheven te zijn.
- De omvang van de nevenactiviteiten en de daaraan verbonden risico's moeten beperkt zijn.
- De nevenactiviteiten moeten, behoudens kleinschalige activiteiten, in een 'verbinding' worden ondergebracht, zodat de geldstromen goed kunnen worden beoordeeld en zodat kan worden vastgesteld of de nevenactiviteiten in een redelijke verhouding staan tot de kernactiviteiten.
- De financiering van de nevenactiviteiten in de verbindingen dient marktconform te zijn, om concurrentievervalsing jegens private marktpartijen te voorkomen.
- De winst op de nevenactiviteiten in de verbindingen moet ten goede komen aan de kernactiviteiten van de woningcorporatie.
- Nevenactiviteiten moeten vooraf ter goedkeuring aan de minister worden gemeld.

Zie: MG 99-23:
Regeling toepassing toezicht op toegelaten instellingen.

Staatssteunbeleid Europese Commissie
De hiervoor genoemde voorwaarde dat de financiering van nevenactiviteiten 'marktconform' moet zijn, houdt in dat woningcorporaties het benodigde geld niet mogen lenen met een garantstelling via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).
Anders zou er namelijk sprake zijn van concurrentievervalsing ten opzichte van private marktpartijen die, omdat ze geen garantstelling kunnen overleggen, hogere rentetarieven aan de banken moeten betalen.

[4] Deze paragraaf is ontleend aan: ARK (2014).
[5] Zie: MG 99-23: Regeling toepassing toezicht op toegelaten instellingen, en: MG-2001-26: Regeling toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale huursector).

Van 1997 tot 2011 gold de bepaling inzake marktconforme financiering niet voor álle nevenactiviteiten van corporaties. Er was een grijs gebied van nevenactiviteiten die indirect een relatie hadden met de kerntaak en op die grond eveneens met garantstelling konden worden gefinancierd.
In 2011 zijn er echter nieuwe, strengere regels in Nederland van kracht geworden, op grond van een besluit van de Europese Commissie. Dat besluit bepaalt dat woningcorporaties *uitsluitend* nog voor de zogenoemde Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) 'geborgd' geld mogen lenen. Alle overige activiteiten, hoe kleinschalig ook, moeten op het moment waarop de leningen aflopen opnieuw worden gefinancierd, nu tegen marktconforme condities. Ook het eventueel ten onrechte genoten rentevoordeel moet teniet worden gedaan.

DAEB en niet-DAEB
Door een uitspraak van de Europese Commissie werd in 2009 een nieuw begrip geïntroduceerd in relatie tot de volkshuisvesting: 'Diensten van Algemeen Economisch Belang' (DAEB). De uitspraak hield in dat een land uitsluitend staatssteun mag verlenen als het gaat om diensten van algemeen economisch belang. Nederlandse woningcorporaties kunnen dus alleen nog staatssteun krijgen voor het realiseren van 'DAEB-projecten'. Vóór 2011 konden woningcorporaties alleen staatssteun krijgen voor het realiseren van hun 'kernactiviteiten' – en dat is niet hetzelfde. Een deel van de kernactiviteiten die behoren tot de prestatievelden leefbaarheid en zorg, valt namelijk niet onder de definitie van DAEB. Dit deel zal in de toekomst opnieuw moeten worden gefinancierd. De marktwaarde van de DAEB-activa (ook wel 'sociale' activa genoemd) van de woningcorporaties in Nederland wordt geraamd op € 215 miljard, de marktwaarde van hun overige activa (niet-DAEB) wordt geraamd op € 14,4 miljard.

In de periode voorafgaand aan de nieuwe regels, die op 1 januari 2011 werden geïmplementeerd, was het niet precies duidelijk waar de scheiding tussen kern- en nevenactiviteiten lag. Dat er een grijs gebied was, werd veroorzaakt door de brede formulering die werd gebruikt om de kernactiviteiten te omschrijven in het BBSH. Na de implementatie van de nieuwe regels werd het onderscheid aanzienlijk duidelijker. Leningen met garantstelling zijn sinds 2011 *niet* toegestaan voor:
a. het verwerven van zogeheten kleinschalig commercieel onroerend goed, zoals winkelpanden, kantoorruimten of andere kleinschalige bedrijfsruimten;
b. investeringen in huurwoningen met een (voorgenomen) huurprijs boven de liberalisatiegrens;
c. investeringen in koopwoningen.

Daarnaast heeft de Europese Commissie een limitatieve opsomming gegeven van maatschappelijk vastgoed voor de verwerving waarvan wél tegen gunstige voorwaarden geld mag worden geleend.

Interpretatieruimte nieuwe EU-regels: de 'commerciële plint'
In de periode vóór 2011 was het voor woningcorporaties mogelijk om een geborgde lening af te sluiten voor bijvoorbeeld de realisatie van een appartementencomplex van drie verdiepingen, waarbij de volledige begane grond (een derde deel van het vloeroppervlak) zou worden bestemd voor winkelruimtes; dit wordt de commerciële plint genoemd. Na de inwerkingtreding van de nieuwe EU-regels is dit niet meer mogelijk. In de praktijk worden echter commerciële plinten ter grootte van maximaal 10% van het vloeroppervlak toch nog toegestaan.

Visitaties
De Kamerleden Berndsen en Van Bochove (12 april 2012) dienden in 2012 een amendement in waarin wordt vastgelegd dat toegelaten instellingen zich elke vier jaar moeten laten visiteren door een onafhankelijke instantie. Deze visitatie wordt gepresenteerd als "een nuttig instrument ten behoeve van de horizontale verantwoording en het toezicht."
De meerderheid van de Tweede Kamer schaarde zich achter dit amendement.

8.10 Schaal van woningcorporaties

Reactie Blok (3 december 2013) op het rapport Schaalvergroting in de corporatiesector van het PBL:
"In 2010 bestond ruim 40 procent van de corporatiesector uit corporaties die tussen 1997 en 2010 betrokken zijn geweest bij een fusie. Daar waar er in 1997 nog 764 corporaties waren, zijn dat er in 2010 nog maar 400: het aantal corporaties is in de afgelopen 15 jaar dus bijna gehalveerd. De totale woningvoorraad in handen van corporaties is in die periode echter min of meer gestabiliseerd, met dien verstande dat de omvang door het saldo van sloop en verkoop enerzijds en nieuwbouw en aankoop anderzijds min of meer gelijk is gebleven. Er is sprake van een stijging van het gemiddeld aantal woongelegenheden per corporatie: van gemiddeld ruim 3.000 in 1997 naar 6.000 in 2010.
Het PBL concludeert in zijn rapport dat op het punt van bedrijfslasten geen schaalvoordelen – maar ook geen schaalnadelen – behaald zijn met deze fusies. Gefuseerde corporaties hebben gemiddeld genomen zelfs hogere bedrijfslasten dan niet-gefuseerde corporaties. Dit komt echter niet door de fusie, maar veeleer door andere kenmerken die fusiepartners voor de fusie ook al bezaten, zoals de bedrijfscultuur of de manier waarop de organisatie is ingericht. Volgens het PBL zijn berichten over kosten-inefficiëntie die het gevolg zou zijn van fusies en schaalvergroting, niet gegrond.

Uit het oogpunt van stelselverantwoordelijkheid voor semipublieke instellingen, waaronder woningcorporaties, is het legitiem dat het rijk een opvatting heeft over de schaalgrootte van die instellingen. Een optimale schaalgrootte bestaat echter niet. De schaalgrootte van een instelling is het resultaat van het samenspel tussen verschillende elementen (doelmatigheid, kwaliteit, keuzemogelijkheden en *governance*). Dit samenspel wordt situationeel bepaald en is niet te vatten in één formule.

Een bepaalde schaalgrootte hoeft op zichzelf ook geen probleem te zijn. Kleine instellingen kunnen effectief en efficiënt zijn en grote instellingen kunnen kleinschalig werken. Een bepaalde schaalgrootte wordt pas problematisch als borging van het publieke belang in gevaar komt. Dit kan zowel bij te kleine schaal als te grote schaal zich voordoen.

Blok (3 december 2013): "Corporaties moeten bij een fusie aantonen te voldoen aan de voorwaarden die in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) zijn gesteld voor een toegelaten instelling. Daarnaast leveren zij documentatie (beleids- en prestatieplannen, samenwerkingsovereenkomsten met huurdersverenigingen en prestatiecontracten met gemeenten), waaruit blijkt:
1. wat de gevolgen zijn voor de huurontwikkeling (prijs-kwaliteitverhouding);
2. dat de lokale binding behouden blijft. Dit betekent een lokaal aanspreekpunt in gemeenten waar de fusiecorporatie 100 of meer huurwoningen heeft;
3. het aanspreekpunt heeft minimaal de zelfstandige bevoegdheid om klachten van huurders af te handelen en fungeert als aanspreekpunt voor de gemeente;
4. of de professionaliteit en doelmatigheid van de organisatie enerzijds en de kwaliteit van de dienstverlening aan de huurders anderzijds verbeteren;
5. of er sprake is van *matching* van middelen tussen 'rijke' en 'arme' corporaties.

Binnen de randvoorwaarden van financiële continuïteit wordt op de bovenstaande onderdelen getoetst. Daarbij is het accent komen te liggen op de lokale binding, de *matching* en de investeringen. Het PBL constateert in het rapport onder meer dat bij slechts 23 van de 265 onderzochte fusies twee solvabele partners betrokken waren, in de overige gevallen was één

van de partners niet solvabel: 90% van de fusies kan gekenschetst worden als een matchingsfusie.

Daarnaast wordt in het kader van lokaal draagvlak om een zienswijze van betrokken gemeenten en huurdersorganisaties gevraagd, waardoor fuserende corporaties scherp de volkshuisvestelijke opgaven in beeld krijgen.

Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid acht ik het rapport van het PBL waardevol als één van de bouwstenen bij de beleidsontwikkeling ten aanzien van de hervorming van de corporatiesector."
Tot zover Blok (3 december 2013).

8.11 Governance in de herziene Woningwet (2014)

De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties had tot taak, mede op basis van bevindingen rondom incidenten bij zeven corporaties en positieve en negatieve ervaringen bij een aantal andere corporaties, om aanbevelingen op te stellen inzake een nieuw corporatiestelsel. Het rapport van de Commissie is in oktober 2014 gepubliceerd (zie hoofdstuk 5).
Op 20 juni 2014 zond minister Blok (20 juni 2014) de Tweede Novelle van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting aan de Eerste en Tweede Kamer. Hierin worden contouren – en soms details – geschetst van een corporatiestelsel, zoals het Kabinet dat gewenst vindt. Pas later besloot het Kabinet om in te spelen op de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties.

In de herziene Woningwet wordt de *governance* van corporaties aangescherpt:
- De statuten moeten in overeenstemming zijn met de Woningwet.
- Verplichte visitaties (minimaal eenmaal per vier jaar).
- Sobere en doelmatige bedrijfsvoering.
- Regels voor kosten van de bedrijfsvoering.
- Eisen aan het *treasury*statuut.

Voor bestuur en Raad van Toezicht zijn van belang:
- Eisen met betrekking tot onverenigbaarheden en zittingstermijnen.
- Zienswijze bij (her)benoeming *(fit & proper test)* door de Autoriteit Woningcorporaties.
- Verplichting tot permanente educatie en externe evaluatie RvT.
- Goedkeuringsbevoegdheden RvT op bestuursbesluiten.
- Aansprakelijkheid BW ook voor RvT.
- Wederzijdse informatieplicht RvT-Autoriteit bij problemen/sancties.
- Schorsing en ontslag (via Ondernemingskamer) van RvT-leden.

8.12 Aedes Governancecode woningcorporaties 2015

In de geest van de herziene Woningwet en de aanbevelingen van de PEW stelde Aedes (2015) een nieuwe Governancecode woningcorporaties vast.

De Aedes Governancecode woningcorporaties 2015 luidt als volgt:

"*Woningcorporaties zorgen voor woonruimte voor mensen met een bescheiden inkomen en voor kwetsbare groepen. De zorg voor een leefbare omgeving hoort daarbij.*
Woningcorporaties zijn ondernemingen die met een maatschappelijk mandaat een publieke taak uitvoeren. Dit mandaat komt in samenspraak met de samenleving tot stand. De 'Governancecode woningcorporaties 2015' geeft richting aan het uitvoeren van de taak van corporaties en aan het afleggen van verantwoording over hun resultaten.

De code bestaat uit de vijf volgende principes:

Principe 1: Leden van bestuur en RvC hanteren normen en waarden die passen bij de maatschappelijke opdracht van de corporatie.
Bestuur en RvC staan voor een corporatie die het behalen van maatschappelijke resultaten voorop heeft staan. Ze hebben een voorbeeldfunctie in zowel hun eigen corporatie als de gehele sector waar een integere, open en transparante cultuur nodig is voor het langdurig behalen van maatschappelijke resultaten. Dit vraagt om open en transparante organisaties waarbinnen ruimte is voor reflectie en tegenspraak. Ook oprechte twijfel is onderdeel van discussie.

Principe 2: Bestuur en RvC zijn aanspreekbaar op prestaties en leggen actief verantwoording af.
Leden van bestuur en RvC zijn aanspreekbaar op zowel hun eigen verantwoordelijkheden als op de maatschappelijke, operationele en financiële prestaties van de woningcorporaties als geheel.

Principe 3: Bestuur en RvC zijn geschikt voor hun taak.

Het vervullen van de maatschappelijke taak van woningcorporaties vraagt om deskundige bestuurders en toezichthouders die permanent investeren in hun kennis en kunde. Daartoe moeten bestuur en RvC zodanig zijn samengesteld dat personen elkaar aanvullen en scherp houden.

Principe 4: Bestuur en RvC handelen in dialoog met belanghebbende partijen.

Woningcorporaties zijn er voor mensen met een bescheiden inkomen en voor kwetsbare groepen. Bewoners zijn de direct belanghebbenden bij de corporatie. Ook andere partijen, zoals gemeenten, zorg- en welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen, vervullen taken voor bewoners en zijn daarmee belanghebbend. Corporaties handelen in dialoog met zowel (vertegenwoordigers van) bewoners als met andere belanghebbenden. Daarbij staan corporaties open voor feedback en discussie over de keuzes die zij maken over de inzet van maatschappelijke middelen die in prestatieafspraken worden vastgelegd. Van die dialoog en discussie doen ze open en transparant verslag.

Principe 5: Bestuur en RvC kennen en beheersen de risico's verbonden aan de activiteiten.

Woningcorporaties hebben te maken met grote financiële risico's. Het bestuur is verantwoordelijk voor goede risicobeheersing en de RvC houdt hierop toezicht. Het gaat hierbij niet alleen om de harde financiële beheersmaatregelen maar ook om maatregelen die appelleren aan het persoonlijk functioneren van medewerkers. Dit schept verplichtingen op het gebied van controle en risicomanagement. Ook de externe accountant heeft hierbij een belangrijke rol."

Elk van de genoemde principes wordt in de Governancecode 2015 verder uitgewerkt.

8.13 Slotbeschouwing

Woningcorporaties verrichten taken met zowel private als publieke dimensies. Deze private en publieke dimensies zijn in de Woningwet (2014) opnieuw gedefinieerd. Deze behoren optimaal tot hun recht te komen in de wijze waarop de corporatie wordt bestuurd en in de daarbij optredende zeggenschapsverhoudingen.

(1) Allereerst is er het extern toezicht namens het ministerie van Wonen, sinds kort belegd bij de Autoriteit woningcorporaties. Dit omvat zowel het financieel toezicht als het toezicht op volkshuisvestingsprestaties conform het advies van de Commissie-Schilder. Via de hierbij verkregen informatie maakt de Aw bedrijfsvergelijking mogelijk en faciliteert de Aw visitaties, verzorgd onder verantwoordelijkheid van de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland. In hoofdstuk 10 werken we het intern en extern toezicht op woningcorporaties nader uit.

(2) Bij een (dreigend) vermogenstekort volgt ingrijpen door c.q. steun van de Aw. Hier wordt het publieke karakter van het stelsel geactiveerd.
Bij een vermogenstekort dient men verandering in management te overwegen. De kernvraag luidt: in hoeverre is het vermogenstekort het (huidige) management aan te rekenen?

(3) Gedurende enkele jaren onderscheidde het CFV C-corporaties: corporaties met een substantieel vermogensoverschot. Bij een (dreigend) vermogensoverschot is afdracht van het extra vermogen geïndiceerd om investeringen elders in het corporatiestelsel te financieren. Ook hier kan het publieke karakter van het stelsel worden geactiveerd.
Ook bij een vermogensoverschot dient men verandering in management te overwegen. De vraag luidt: is het vermogensoverschot het (huidige) management aan te rekenen?

(4) Binnen de bandbreedte tussen vermogensoverschot en vermogenstekort is het corporatiebestuur (veelal: de directeur-bestuurder) volledig verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de corporatie, binnen de kaders die het extern en intern toezicht aangeven. Aan de interne en externe toezichthouder is hij/zij steeds verantwoording verschuldigd. Een bijzondere relatie onderhoudt hij/zij met de huurdersvertegenwoordiging (in de Woningwet vastgelegd) en met de gemeente (in het kader van de gemeentelijke Woonvisie en het voorbereiden, afsluiten en monitoren van de prestatieafspraken, eveneens in de Woningwet vastgelegd).

9. Staatssteundossier. Scheiding/splitsing DAEB/niet-DAEB (2005-nu)

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van het staatssteundossier dat al sinds 2005 door de Europese Commissie in verband wordt gebracht met Nederlandse woningcorporaties. In 2009 kwam het Nederlandse kabinet tot een overeenstemming met de Europese Commissie over de wijze waarop in de corporatiesector staatssteun wordt gegeven (paragraaf 9.2). In de paragrafen 9.3 en 9.4 wordt beschreven hoe de 90% toewijzingsnorm door een nieuw gedefinieerde doelgroep (maximaal huishoudeninkomen € 33.000 in 2010) is geïntroduceerd en hoe nu een ongelijk speelveld tussen woonsectoren is ontstaan (paragraaf 9.5). De gevolgen van de scheiding DAEB/niet-DAEB worden aangegeven (paragraaf 9.6). In paragraaf 9.7 worden de actuele posities van sociale en commerciële verhuurders in beeld gebracht.

In een ambtelijke brief in de zomer van 2005 zette de EC als lijn neer dat de woningcorporaties bezit zouden moeten afstoten als sprake zou zijn van een structurele overcapaciteit ten opzichte van een (nader vast te stellen) armlastige doelgroep. In politiek Den Haag heeft dit standpunt destijds de nodige beroering gewekt. Deze inzet van de EC is na besprekingen tussen EC en het Nederlands kabinet van tafel gegaan. Van der Laan (15 december 2009) schetst in een brief aan de Tweede Kamer de onderhandelingen met de Europese Commissie. Hieraan is paragraaf 9.2 gewijd.

9.2 Brief aan Tweede Kamer: minister Van der Laan (15 december 2009)

Op 15 december 2009 zond minister Van der Laan een brief aan de Tweede Kamer over het Staatssteundossier woningcorporaties. In deze brief informeert de minister de Tweede Kamer over de afrondende besprekingen met de Europese Commissie, die hebben geleid tot een goedkeurende beschikking van de EC.
Van der Laan, 15 december 2009:
“Ik stel vast dat sprake is van een akkoord waarmee de Nederlandse volkshuisvesting haar eigen grote kwaliteiten blijft behouden, onder gelijktijdige verbetering van het gelijke speelveld met andere partijen op de woningmarkt. De cruciale rol van woningcorporaties in het realiseren van woonruimte voor diegenen die het moeilijk hebben op de woningmarkt, hun bijdrage aan de leefbaarheid en aan de realisatie van maatschappelijk vastgoed in dorpen en wijken kan met het bereikte resultaat worden gecontinueerd. De staatssteunregels zullen bovendien meer accent op de maatschappelijke taken van de woningcorporaties leggen. Ook de bijdrage aan de financiering van de wijkenaanpak via de bijzondere projectsteun van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is nu zeker gesteld.”

Van der Laan, 15 december 2009: 2-4:
“De onderhandelingen met de EC over de staatssteun aan woningcorporaties lopen al sinds 2002 toen de toenmalig staatssecretaris Remkes de staatssteun voor woningcorporaties heeft gemeld bij de EC. Daarna is de afspraak gemaakt dat Nederland in goed onderling overleg met de EC de regels waarmee taken aan corporaties worden opgedragen in overeenstemming zou brengen met de Europese regels voor staatssteun, met name voor het formuleren van een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). (…)
Het belangrijkste vraagstuk was de zogeheten bestaande steun: de overheidsachtervang (rijk, gemeenten) bij de borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW),

en de (reguliere) project- en saneringssteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Deze instrumenten vormen de kern van de ondersteuning door de overheid van de woningcorporaties en zijn daarmee uitermate essentieel voor een goed functionerende volkshuisvesting. Daarom is de inzet van Nederland vanaf het begin van de besprekingen met Brussel gericht geweest op behoud van deze instrumenten door ze te laten passen in een akkoord met de EC.
Ik stel vast dat Nederland door stevig maar constructief en consequent vast te houden aan deze grote belangen in de loop der jaren wezenlijke stappen vooruit heeft kunnen zetten in de onderhandelingen met de EC."

"De EC wilde dat Nederland een subjectieve begrenzing aangaf voor de inzet van staatssteun. Er kon, met ander woorden, niet worden volstaan met stichtingskostengrenzen e.d., maar er moest een doelgroep in inkomenstermen worden afgebakend. Over deze inkomensbegrenzing is lang onderhandeld, waarbij uw Kamer via de motie van Bochove c.s. (Kamerstukken II, 2008-2009, 29 453, nr. 125) mij in juli heeft opgeroepen een bredere doelgroep te bepalen dan in mijn voorstel van 12 juni jl. (brief over het woningcorporatiestelsel, Kamerstukken II, 2008-2009, 29 453, nr. 118) was opgenomen. Ik heb aan die motie gehoor gegeven en ben met de EC tot een ruimere doelgroep gekomen, zij het gekoppeld aan een hoger toewijzingspercentage (zie hierna).
In de onderhandelingen is door Nederland steeds aangegeven dat de regels voor de staatssteun zich zouden moeten richten op het moment van toewijzing van een huurwoning. Het kan corporaties immers niet kwalijk worden genomen dat hun bewoners, na het moment van toewijzing, een positieve inkomensontwikkeling doormaken. Dat huurders van corporaties zich in de loop der tijd qua inkomen kunnen verbeteren onderstreept juist de belangrijke rol van corporatiewoningen in de (startende) wooncarrières van huurders. Die rol zou door staatssteunmaatregelen die zich ook richten op de bezetting van de woningvoorraad kunnen worden ontmoedigd. Ook deze inzet van de EC op de bezetting van de woningvoorraad is na lang onderhandelen van tafel gegaan.
Nederland moet wel (staatssteun)regels stellen aan de toewijzing van huurwoningen. Tenminste 90% van de huurwoningen met een huur beneden de maximale huurtoeslaggrens (thans circa € 648) moet worden toegewezen aan huishoudens met een belastbaar inkomen tot € 33.000. Dat betreft circa 43% van de Nederlandse huishoudens. Ook beginnende politiemensen, onderwijzers en verpleegkundigen vallen binnen die inkomensgrenzen.
Omdat jaarlijks gemiddeld genomen maar zo'n 5 tot 10% van de huurwoningen van huurder wisselt, en corporaties gemiddeld genomen nu reeds circa 90% van hun huurwoningen toewijzen aan huishoudens tot genoemde inkomensgrens, verwacht ik dat corporaties hiermee in de praktijk goed uit de voeten kunnen. Niettemin kan ik voor specifieke regio's, waar de vraag-aanbodverhoudingen het lastig maken aan deze eis te voldoen, tijdelijk andere percentages vaststellen."

"Verder heeft de EC lang vastgehouden aan de lijn dat maatschappelijk vastgoed niet past binnen een te formuleren Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) met betrekking tot de volkshuisvesting. De EC zag maatschappelijk vastgoed als een marktactiviteit. Door Nederland is, gesteund door voorbeelden, de EC er ten langen leste van overtuigd dat maatschappelijk vastgoed in wijken en dorpen zich in de regel niet in de belangstelling mag verheugen van commerciële marktpartijen. Ook is onderbouwd hoe belangrijk maatschappelijk vastgoed is voor het leefbaar houden van dorpen en wijken. Ook deze inzet heeft uiteindelijk bij de EC tot het inzicht geleid dat maatschappelijk vastgoed, zij het ingekaderd, blijvend met staatssteun mag worden gerealiseerd en verhuurd. Ook dit zie ik als een belangrijk succes van de Nederlandse inzet. Ik wijs u op de bijlage bij deze brief waarin de uitgebreide lijst met categorieën

maatschappelijk vastgoed is opgenomen die met Brussel is overeengekomen." [Zie kadertekst volgende bladzijde; HP].
"Ook op het punt van de bijzondere projectsteun voor de 40 wijken is door Nederland aangetoond dat deze vorm van staatssteun nodig is om corporaties te ondersteunen bij hun inspanningen in achterstandswijken en dat in deze wijken geen investeringscondities bestaan die deze wijken aantrekkelijk maken voor commerciële marktpartijen. De bijzondere projectsteun is door Nederland aangemeld bij de EC ter goedkeuring, omdat het hier een nieuwe vorm van staatssteun betreft. In afwachting van deze goedkeuring zijn de uitkeringen en de heffing over het jaar 2009 door het CFV opgeschort. Met de nu bereikte goedkeuring van de EC is ook op dit punt duidelijkheid ontstaan."

"Door de inkomensgrens van € 33.000 (belastbaar) vallen nu ook de beginnende agent, verpleegkundige en onderwijzer binnen de toewijzingsnorm voor een sociale huurwoning. Daarnaast heeft een corporatie nog 'ruimte' om maximaal 10% toe te wijzen aan woningzoekenden met een hoger inkomen. De inkomensgrens van € 33.000 zal gelden vanaf 1 januari 2010 en zal vervolgens jaarlijks worden geïndexeerd met de CAO-loonontwikkeling."

"De regionale differentiatie van de 90%-toewijzingsnorm zal pas bij het van kracht worden van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting op 1 januari 2011, mogelijk worden." Voor het jaar 2010 zal derhalve een interim-regeling zonder regionale differentiëringsmogelijkheid van toepassing zijn." Ook na 2010 is geen regionale differentiatie geïntroduceerd.

"Als een woningcorporatie in enig jaar niet voldoet aan de 90%-norm, dan stelt de toezichtsautoriteit dat in het volgende jaar vast op basis van de jaarstukken. Vervolgens krijgt de betreffende woningcorporatie in principe een staatssteunstop opgelegd om nog nieuwe sociale huurwoningen te bouwen of te verwerven met staatssteun. Zonder staatssteun mag zij dat vanzelfsprekend wel. De staatssteunstop wordt opgeheven als de corporatie aantoont weer te kunnen gaan voldoen aan de 90%-norm."

"De wijze waarop de overcompensatie wordt bepaald dient nog nader te worden uitgewerkt. Daarbij zal rekening worden gehouden met het feit dat de EC een zekere als normaal te beschouwen winst ('redelijke winst') toestaat op activiteiten met staatssteun."
"De bezetting van de voorraad sociale-huurwoningen die wordt toegewezen na 1 januari 2010, zal worden gevolgd op basis van het WoOn-onderzoek dat eens per 3 jaar wordt uitgevoerd."
"De EC stelt geen eisen aan dit bezettingspercentage maar wil graag dat Nederland de vinger aan de pols houdt."
"Reeds nu mogen commerciële projecten, zoals koopwoningen, niet worden gefinancierd onder WSW-borging. Daarbij werd voor de 'commerciële plint' aan woongebouwen tot nog toe een uitzondering gemaakt. Deze uitzondering komt te vervallen, omdat commercieel vastgoed in de regel ook door marktpartijen kan worden gerealiseerd."
"Maatschappelijk vastgoed, limitatief afgebakend [Zie lijst op volgende bladzijde] en onder de genoemde voorwaarden, mag nog steeds worden gefinancierd met WSW-borging. De lijst is gebaseerd op 'jurisprudentie' vanuit het Ministerie van WWI en biedt brede mogelijkheden, waaronder de werkzaamheden zoals deze in de Wijkactieplannen zijn beschreven."
"Ook voor kleinschalige investeringen in de wijk (zoals groenstroken, achterpaden e.d.) en op de wijk gerichte leefbaarheidsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld de inzet van wijkmeesters, investeringen in Johan Cruijff-veldjes, of financiële bijdragen aan buurtactiviteiten e.d., blijven de staatssteunmogelijkheden bestaan."

“Afgesproken is dat de bijzondere projectsteun aan dezelfde eisen moet voldoen als de ‘bestaande steun’. Dit betekent dat de bijzondere projectsteun in de 40 wijken terecht moet komen bij sociale huurwoningen of maatschappelijk vastgoed of bij regeling genoemde andere activiteiten van woningcorporaties in de 40 wijken die gefinancierd mogen worden met gebruikmaking van staatssteun en dat de toewijzing van vrijkomende sociale huurwoningen in de 40 wijken per daar actief zijnde corporatie moet voldoen aan de 90%-norm.”

De regeling voor bijzondere projectsteun voor de 40 wijken is goedgekeurd.

Lijst van activiteiten inzake maatschappelijk vastgoed waarvoor staatssteun kan worden toegestaan

A. het doen bouwen en het verwerven van, het treffen van voorzieningen aan en het verhuren van:
   - buurthuizen
   - gemeenschapscentra
   - jongerencentra (zonder horecavoorziening)
   - basisscholen, vmbo-mbo-scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs
   - brede scholen met bijv. peuterzaal, kinderopvang, voor tussen- en naschoolse opvang, buurtsporthal, en -complex (zogeheten multifunctionele accommodaties)
   - wijksportvoorzieningen
   - ruimten voor maatschappelijk werk
   - ruimten voor welzijnswerk
   - opvangcentra (blijf van mijn lijf-huizen, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en verslaafden)
   - zorgsteunpunten
   - steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheeradvies voor huishoudens in financiële problemen
   - centra voor jeugd en gezin
   - ruimten voor dagbesteding gehandicapten/ouderen incl. enige zorginfrastructuur
   - hospices
   - multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening
   - dorps- of wijkbibliotheken
   - eigen kantoorruimten
   - veiligheidshuizen
   - centra voor werk(gelegenheid) en/of bevordering van bedrijvigheid in de wijk
   - kleinschalige culturele activiteiten.

B. het aanleggen van kleinschalige infrastructurele en openbare werken en het treffen van andere voorbereidingen van de activiteiten, genoemd onder A.

C. het medefinancieren en faciliteren van diensten in het kader van de vervulling van een openbare dienstverplichting.

D. de activiteiten die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de activiteiten, genoemd onder A, B en C.

(Bijlage bij brief d.d. 15 december 2009 van minister Van der Laan aan de Tweede Kamer inzake ‘Staatssteundossier woningcorporaties’)

9.3 EC-doelgroep en 90% toewijzingsnorm (2010)

Het regelen van de 90%-toewijzingsnorm aan de EC-doelgroep vloeit voort uit het besluit van 15 december 2009 van de Europese Commissie (EC). Om de continuïteit van de openbare dienstverlening te garanderen kan een overheid bepaalde taken opdragen aan ondernemingen (zogenoemde diensten van algemeen economisch belang) en deze ondernemingen compenseren voor de kosten die zij maken om deze diensten te leveren.
Weliswaar behoort het volkshuisvestingsbeleid tot het exclusieve terrein van de lidstaten van de EU, maar deze bevoegdheid is niet onbeperkt en kan niet willekeurig worden toegepast om bepaalde activiteiten aan de mededingingsregels te onttrekken (Van Middelkoop, 31 augustus 2010). Het strikte concurrentiebeleid van de Europese Unie is een essentieel uitvloeisel van de vrije handel binnen de Europese interne markt.

Van Middelkoop (31 augustus 2010: 2-3) beschrijft de overeenkomst tussen EC en Nederlandse regering inzake de activiteiten van corporaties als volgt:
“In Nederland zijn woningcorporaties belast met de openbare dienstverlening (de zogenoemde dienst van algemeen economisch belang) op het terrein van de sociale huisvesting. De EC toetst de definitie en afbakening van deze taak aan de mededingingsregels. Het gaat daarbij immers om afscherming van activiteiten van de vrije concurrentie. Woningcorporaties maken een onlosmakelijk onderdeel uit van de interne markt met vrije concurrentie.
De EC beoordeelt (…) de financiering van deze activiteiten, alsmede de mogelijke invloed daarvan op de werking van de interne markt. De inrichting en afbakening van een dergelijke ‘dienst van algemeen economisch belang’ behoort weliswaar tot de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale overheid maar dat neemt niet weg dat de regels van de interne markt van toepassing blijven. Het is daarom de bevoegdheid van de EC om juist met het oog op het belang van de interne markt het corporatiestelsel en de door Nederland gehanteerde definitie en afbakening van de doelgroep (zij het marginaal) te toetsen. Met het besluit van 15 december 2009 heeft de EC - na lang overleg tussen haar en mijn ambtsvoorganger - de te nemen maatregelen met betrekking tot de openbare dienst van woningcorporaties vastgelegd (op basis van art. 19 lid 1, Procedureverordening), en anderzijds geen bezwaar gemaakt tegen de aangemelde maatregel over de bijzondere projectsteun voor de wijkenaanpak (op basis van art. 4 lid 3, Procedureverordening). Hiermee heeft de EC het jarenlange overlegtraject over de financiering van de woningcorporaties afgesloten. Ik deel dan ook de conclusie van mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 15 december 2009 (TK 29 453, 143) (Van der Laan, 15 december 2009) waarin hij aangaf dat er sprake is van een akkoord waarmee de Nederlandse volkshuisvesting haar eigen grote kwaliteiten blijft behouden, onder gelijktijdige verbetering van het gelijke speelveld met andere partijen op de woningmarkt. De rol van woningcorporaties ligt in het realiseren van woonruimte voor diegenen die het moeilijk hebben op de woningmarkt, hun bijdrage aan de leefbaarheid en aan de realisatie van maatschappelijk vastgoed in dorpen en wijken. Deze cruciale rol kan met het bereikte resultaat worden gecontinueerd. De staatssteunregels zullen bovendien meer accent op deze maatschappelijke taken van de woningcorporaties leggen. Ook de bijdrage aan de financiering van de wijkenaanpak via de bijzondere projectsteun van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is zeker gesteld. Nederland is gehouden uitvoering te geven aan de maatregelen.”

9.4 EC-doelgroep en 90% toewijzingsnorm (2011)

Per 1 januari 2012 is de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting op enkele punten aangepast.
Donner (15 december 2011: 1-2) bespreekt allereerst de *(1) Indexatie van de inkomensgrens*:
“Volgens artikel 4 lid 4 van de regeling wordt de inkomensgrens jaarlijks aangepast met het percentage waarmee het referentie-inkomensijkpunt voor meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar uit de wet op de Huurtoeslag jaarlijks wordt aangepast. Wanneer deze indexering van de inkomensgrens over 2012 zou worden toegepast, zou dit percentage lager liggen dan de vergelijkbare indexering van huishoudens boven de 65 jaar (0,95 % versus 1,40 %). Huishoudens met een inkomen boven de 65 jaar zouden daarmee verhoudingsgewijs minder snel in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. De inkomensgrens stijgt immers minder dan hun inkomen. Gelet op de kwetsbare positie van ouderen acht het kabinet dit niet wenselijk. Daarom is besloten de inkomensgrens te indexeren met het percentage voor meer-persoonsouderenhuishoudens. De inkomensgrens voor 2012 komt daarmee op € 34.085.”

(2) Huishoudens aangewezen op zorg
"Een tweede wijziging heeft betrekking op huishoudens waarvan tenminste één van de leden is aangewezen op zorg. In de regeling is al opgenomen dat de inkomensgrens niet geldt in het geval dat woningen of woongelegenheden worden toegewezen op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en waar sprake is van een integrale levering van wonen en zorg op basis van een inkomensafhankelijke bijdrage. In dat geval is er immers geen sprake van een huurcontract. Daarnaast zijn er echter situaties waarbij een huishouden is aangewezen op een woning met zorg of zorg in de nabijheid. Het gaat dan om situaties waarbij een persoon (uit het huishouden) een indicatie heeft dat de levering van zorg noodzakelijk is maar waarbij er (nog) geen behoefte is aan verblijf (in een instelling). Voor deze huishoudens is de mogelijkheid om een woning te betrekken waarbij de zorg ook daadwerkelijk geleverd kan worden essentieel. Met de bepaling dat ten minste 90 % van de toewijzingsruimte van sociale huurwoningen moet worden gebruikt voor huishoudens met een inkomen tot € 34.085,- (prijspeil 1 januari 2012) kan de situatie ontstaan dat huishoudens met een specifieke zorgbehoefte niet in aanmerking kunnen komen voor een sociale huurwoning. Het kabinet acht dit een ongewenste situatie. Daarom wordt de regeling gewijzigd zodat woningtoewijzingen aan personen met een indicatie van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voor persoonlijke verzorging (PV), verpleging (VP) dan wel individuele begeleiding (BGI) met specifieke leveringsvoorwaarde 'volgens afspraak en direct oproepbaar' (B1, B2), 'voortdurend in de nabijheid' (C) en '24 uur per dag aanwezig' (D)1 niet meer worden meegerekend bij de beoordeling van de toewijzingsnorm."

Over de implementatie van het EC-besluit van 15 december 2009 meldt Donner (15 december 2011: 3):
"*De implementatie van het EC-besluit in de Woningwet*
De implementatie van het EC-besluit van 15 december 2009 is vorm gegeven in een voorstel tot wijziging van de Woningwet dat thans bij uw Kamer voorligt (TK 32769 nrs. 1-3). De invoering van de regeling voor staatssteun en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de scheiding bij woningcorporaties in DAEB- en niet-DAEB-activiteiten vormt ook een belangrijk aandeel in het verslag dat uw Kamer over het wetsvoorstel heeft uitgebracht."
Tot aan de invoering van de herziening van de Woningwet hoeven woningcorporaties nog geen administratieve scheiding door te voeren.
Woningcorporaties mogen uitsluitend staatssteun ontvangen voor de activiteiten genoemd in de regeling (onder meer de bouw van huurwoningen tot € 652,52 en maatschappelijk vastgoed), maar zij kunnen investeringen in bijvoorbeeld koopwoningen en duurdere huurwoningen financieren met hun inkomsten uit woningverhuur of verkoop.
Het werkdomein van woningcorporaties is in het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet niet beperkt tot de bouw van sociale huurwoningen. Daar ligt wel het primaat."

Donner (15 december 2011: 3-4):
"Zoals in het wetsvoorstel is aangegeven behoort tot het werkdomein van het wonen ook dat woningcorporaties er voor zorgen dat huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrens reële kansen hebben op een passende woning en verbetering van hun woon- en leefsituatie. Dit betekent dat de bouw van bijvoorbeeld dure huurwoningen en koopwoningen door woningcorporaties vanuit maatschappelijke doelstellingen is toegestaan maar wel zonder de inzet van staatssteun. Gelet op de huidige situatie op de woningmarkt acht het kabinet activiteiten van woningcorporaties in dit segment ook wenselijk.
Met het wetsvoorstel wordt een administratieve scheiding aangebracht tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten van woningcorporaties. Bij de administratieve scheiding wil het kabinet als uitgangspunt hanteren dat de solvabiliteit van de DAEB- en de niet-DAEB-activiteiten bij de start van de scheiding gelijk is.

Daarmee ontstaat een adequate vermogenspositie om nieuwe activiteiten te starten."

Het kabinet is daarnaast voornemens woningcorporaties, binnen de kaders van de Europese regelgeving, de mogelijkheid te bieden de netto verkoopopbrengst (verkoopprijs na aftrek van kosten en onderliggende leningen) onder condities in te zetten voor niet-DAEB-activiteiten. De regels daartoe zullen in de Woningwet en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Daarnaast zal de financiële toezichthouder (de autoriteit) daarover beleidsregels vaststellen. Langs deze lijn wordt de financiering van niet-DAEB-activiteiten met extra waarborgen omkleed.

"Tenslotte heeft de woningcorporatie op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid voorafgaand aan de administratieve scheiding – met toestemming van de minister – een deel van haar sociale huurwoningen over te laten gaan naar de niet-DAEB-tak. Dat biedt de woningcorporatie de gelegenheid deze woningen, na mutatie, in te zetten voor huishoudens met een hoger inkomen.
De uitwerking van de scheiding tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten biedt daarmee naar mijn oordeel voldoende mogelijkheden om te investeren in een segment voor de middeninkomens."

Het kabinet wil de uitwerking van de administratieve scheiding voor kleine corporaties vormgeven via een lichtere vorm van verantwoording.
De minister wil geen gehoor geven aan stemmen in de Tweede Kamer die pleiten voor het heronderhandelen van het EC-besluit van 15 december 2009 inzake de toewijzing van tenminste 90% van de vrijkomende sociale-huurwoningen aan de EC-doelgroep en de bepaling van het maximale huishoudeninkomen van deze doelgroep.

9.5 EC-doelgroep en ongelijk speelveld tussen woonsectoren

Notitie 30 april 2015
Hugo Priemus

"Er zijn drie mechanismen die besluiten coördineren: de markt, de overheid en de informele of huishoudelijke sector. In het wonen komt elk van deze mechanismen voor in een steeds weer verschuivende verhouding. Vooral sinds de Tweede Wereldoorlog ontstond een zeer dominante rol voor de nationale overheid. Marktrelaties raakten op de achtergrond: commerciële financiers zagen weinig heil in het bekostigen van investeringen in de nieuwbouw van woningen. De rijksoverheid financierde woningwetleningen en verleende op grote schaal objectsubsidies en fiscale subsidies. Voor de informele sector was weinig ruimte.
Sinds het bewind van staatssecretaris Heerma kwam er meer ruimte voor marktwerking: subsidies werden gereduceerd of afgeschaft (Van der Schaar, 1991). Vooral sinds de brutering van 1995 werden woningcorporaties verzelfstandigd, hetgeen zich manifesteerde in een lange reeks fusies, bouwactiviteiten in midden- en hogere segmenten, het innemen van grondposities en het aantrekken van complexe financiële producten, zoals derivaten.
Meer dan honderd corporatiedirecteuren ontvingen een salaris boven de Balkenendenorm.
Op het eerste gezicht leek het alsof woningcorporaties zich meer en meer als marktpartijen manifesteerden, maar het rendement van hun activiteiten was in het algemeen een marktpartij onwaardig (Conijn en Schilder, 2009). Conijn (2011) constateerde dat woningcorporaties zich meer en meer gedroegen als weldoeners die taken verrichten op verzoek van gemeenten, maatschappelijk werkers, zorgaanbieders en/of huurdersorganisaties zonder oog voor het

realiseren van toereikende rendementen. Subsidies en goedkope, niet-marktconforme huren bleken niet zozeer te leiden tot betere prestaties op het terrein van de sociale huisvesting, maar te vaak tot verspilling en *goldplating*.
Dit alles was aanleiding tot het organiseren van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties die in 2014 uitmondde in het rapport 'Ver van huis' (Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, 2014) (zie hoofdstuk 5). De uiteindelijke vaststelling van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, die per 1 juli 2015 van kracht werd, sloot nauw aan op de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie."

"De parlementaire enquête noch de Herzieningswet doet uitspraken over de gewenste omvang van de sociale-huursector. Wel blijkt het beleid van het Kabinet-Rutte II gericht te zijn op een reductie van de sociale-huursector, deels door een juridische splitsing van de DAEB-sector (Diensten van Algemeen Economisch Belang) en de niet-DAEB-sector. Het wordt als problematisch ervaren dat de commerciële huursector steeds kleiner is geworden. In 1914 was de particuliere huursector nog de grootste sector in Nederland, met een marktaandeel van circa 60% (Van der Schaar, 1986; 1987). Sindsdien, en vooral na 1945, zien we twee winnaars op de woningmarkt: de sociale-huursector en de koopsector. Omstreeks 1995 bestond 6% van de Nederlandse woningvoorraad uit woningen beheerd door een gemeentelijk woningbedrijf en 2% uit woningen, eigendom van een niet-winstbeogende instelling, niet zijnde een toegelaten instelling (NWI). Voor en na de eeuwwisseling transformeerden de sectoren van gemeentelijke woningbedrijven en NWI's, al of niet via een fusie, tot woningcorporaties. Vooral sinds de jaren zeventig nemen we een zegetocht van het eigenwoningbezit op de woningmarkt waar, gefaciliteerd door steeds ruimere hypotheekvoorwaarden en een groter effect van de hypotheekrenteaftrek. De aflossingsvrije hypotheek werd de meest populaire hypotheekvorm. De LTV *(Loan-to-Value)* voor nieuwe hypotheken nam toe van 70% tot 125% en ook de LTI-normen *(Loan-to-Income)* werden steeds soepeler. Tot 2008 leken de risico's beperkt, doordat de woningprijzen elk jaar stegen en door de toenemende rol van de Nationale Hypotheekgarantie."

"Sinds 2008, toen de globale financiële crisis in Nederland toesloeg, hebben gemeenten, ontwikkelaars en corporaties ongeveer drie miljard euro's afgeschreven op grondposities. Meer dan een miljoen koopwoningen kwamen onder water te staan, doordat de hypotheek hoger was dan de geschatte waarde van de woning. Tussen 2008 en 2014 daalden de koopprijzen met 20%. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte II werd voor het eerst geknabbeld aan de hypotheekrenteaftrek. Veel groter was het effect van de introductie van een aflossingsplicht voor nieuwe hypotheken en de aanscherping van de hypotheekvoorwaarden (lagere LTV, strengere LTI), waardoor het leenvermogen voor huishoudens afnam."

"De woningcorporaties en particuliere verhuurders van reguliere huurwoningen werden geconfronteerd met een verhuurderheffing, oplopend tot € 1,7 miljard op jaarbasis in 2017. Na een jarenlang inflatievolgend huurbeleid werd een inkomensafhankelijk huurbeleid ingevoerd, waarbij zowel in 2013 als 2014 de huren voor de EC-doelgroep stegen met maximaal 4,0%, voor de inkomenscategorie € 33.000 - € 43.000 met 4,5%, en voor de categorie met een inkomen hoger dan € 43.000 met 6,5%. De gemiddelde huurstijging (inclusief harmonisatie) kwam in 2013 uit op 5,0%.
Door de verhuurderheffing werden verhuurders van gereguleerde huurwoningen gestimuleerd om de maximale huurverhogingen in rekening te brengen en bij mutatie de huren in de richting van de streefhuur te harmoniseren of – zo mogelijk – te verkopen."

"Volgens het CFV (2014a) bestaat in 2013 ongeveer 4% van de woningvoorraad van Nederlandse woningcorporaties uit niet-DAEB-bezit (= met een huurprijs boven de

liberalisatiegrens = € 710 per maand, 2015). Uiterlijk 1 januari 2017 moeten woningcorporaties voorstellen hebben ingediend voor een administratieve scheiding of juridische splitsing tussen DAEB en niet-DAEB. Als er gekozen wordt voor een juridische splitsing, ontstaan er commerciële vennootschappen die huurwoningen in de marktsector exploiteren. Deze vennootschappen zouden zeer wel kunnen worden overgenomen door gevestigde vastgoedbeleggers. Volgens een enquête van Aedes in de zomer van 2016 zal geen enkele corporatie een juridische splitsing voorstellen.
De Herzieningswet stelt als eis aan de scheiding of splitsing van DAEB en niet-DAEB-bezit dat beide segmenten zelfstandig financierbaar en levensvatbaar moeten zijn. Als vennootschappen door vastgoedbeleggers worden overgenomen, zijn levensvatbaarheid en financierbaarheid redelijkerwijze veiliggesteld.
Een cruciale categorie binnen het DAEB-bezit is het segment met meer dan 142 à 145 woningwaarderingspunten dat tijdens de mutatiefase kan worden geliberaliseerd door het optrekken van de huur tot boven het niveau van € 710 per maand. In 2010 bedroeg het gemiddelde aantal WWS-punten in de corporatiesector 131,3 (Ministerie van BZK, 2014: 168). Gemiddeld zal ru**w** geschat ruim 40% van de corporatiewoningen 145 of meer WWS-punten hebben. Het is denkbaar dat bij de introductie van een administratieve scheiding of juridische splitsing tussen DAEB en niet-DAEB tientallen procenten van de sociale huurwoningen op korte of lange termijn worden geliberaliseerd. Of en in hoeverre dit gebeurt, hangt in sterke mate af van het te voeren rijksbeleid. Continuering van de verhuurderheffing kan worden geïnterpreteerd als het continueren van een instrument om een geforceerde verschuiving van sociale verhuur naar commerciële verhuur te bewerkstelligen. Het gecombineerde effect van verhuurderheffing en de nog steeds substantiële hypotheekrenteaftrek is dat sociale huurwoningen via commerciële huur tot koopwoningen worden getransformeerd. Een actueel voorbeeld van *nudging* door de overheid."

"Hierdoor raken leden van de EC-doelgroep steeds meer in de knel. De EC-doelgroep omvat ruim 40% van de bevolking; de corporaties hebben een marktaandeel van ruim 30%. Terwijl het aandeel corporatiewoningen daalt, neemt de EC-doelgroep de komende jaren in omvang nog toe. De corporatiesector residualiseert steeds verder, wordt als enige sector aangesproken op de huisvesting van de doelgroep, maar is daartoe steeds minder in staat.
Steden zullen, bij voortzetting van het huidige beleid, steeds meer worden geconfronteerd met ruimtelijke segregatie. Gemeenten zullen de komende jaren steeds meer de achillespees van de volkshuisvesting vormen. Volgens het Coalitieakkoord VVD-PvdA moeten "woningbouwcorporaties weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied (…). Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten. Gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners krijgen extra bevoegdheden."
Gemeenten hebben in het algemeen onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar om de aangescherpte verantwoordelijkheden te dragen. Tot voor kort konden gemeenten hun volkshuisvestingstaken bekostigen uit reserves van het grondbedrijf, het Stadsvernieuwingsfonds, ISV en substantiële bijdragen van woningcorporaties aan leefbaarheid, veiligheid en beheer van de woonomgeving. Deze bronnen zijn allemaal weggevallen, terwijl de taken toenemen: opstellen van een meerjarige Woonvisie, opstellen en monitoren van prestatieafspraken met woningcorporaties en huurdersorganisaties, regionale afstemming in nader af te bakenen regionale woningmarktregio's, versterken van de relatie tussen het wonen en jeugdzorg, respectievelijk de zorg en ondersteuning van ouderen. Gemeenten worden geacht de democratische legitimering van woningcorporaties te verzekeren: gemakkelijker gezegd dan gerealiseerd."

“De minister van Wonen staat op zijn beurt voor grote uitvoeringsproblemen bij de implementatie van de Herzieningswet. Waar woningcorporaties door gemeenten worden gevraagd om niet-DAEB-activiteiten te ondernemen, zal de minister zich verliezen in micro-management, alvorens hij daarvoor zijn goedkeuring geeft. De scheiding tussen DAEB en niet-DAEB stelt woningcorporaties, Autoriteit woningcorporaties, WSW en de minister voor grote opgaven. Weliswaar is slechts 4 à 5% van het woningbezit van corporaties niet-DAEB, maar het gaat wel om een vermogen van bijna € 17 miljard (CFV, 2014a). Naar verwachting zal door de directe en indirecte effecten van verhuurderheffing en scheiding/splitsing DAEB/niet-DAEB de sociale huursector steeds meer marktaandeel verliezen en steeds meer in de greep van de huurtoeslag raken. Door de geschetste min of meer gedwongen transformatie van woningen met gereguleerde huren naar woningen met geliberaliseerde huren, zal het bezit van vennootschappen, die ontstaan na een juridische scheiding, snel toenemen. Gezien de aantrekkingskracht van de voortdurende hypotheekrenteaftrek en het verdienmodel van commerciële vastgoedbeleggers zullen op daarvoor geschikte momenten commerciële huurwoningen worden verkocht aan B-beleggers en worden uitgepond. Per saldo zal het aantal koopwoningen blijven stijgen en zal de hypotheekschuld, na een tijdelijk mitigerend effect van de schenkingsregeling (2013-2014), weer gaan stijgen. De risico’s van banken en burgers nemen verder toe, mede doordat de lage rente en het *Quantitative Easing* beleid van de Europese Centrale Bank huishoudens verleiden om een woning te kopen, die onbetaalbaar wordt zodra de rente weer stijgt.
Per saldo zal het marktaandeel van koopwoningen stijgen, het marktaandeel van sociale huurwoningen dalen en het marktaandeel van commerciële huurwoningen niet veel hoger zijn dan het huidige lage niveau.”

“Het gevolg is dat de hypotheekschuld, na een korte daling, weer verder zal oplopen. Ernstiger is de omstandigheid dat het evenwicht tussen vraag en aanbod op de huurmarkt verder wordt verstoord. De EC-doelgroep van beleid is nu al veel groter dan de sociale huurwoningvoorraad (zie tabel 9.2 en tabel 9.3) en zal de komende jaren verder toenemen. Dat staat op gespannen voet met de krimp die de sociale huursector de komende jaren dreigt te ondergaan.
Van de 400.000 huishoudens met een hoofd jonger dan 30 jaar zoekt 25% (100.000 huishoudens) een eigen koopwoning, en 75% (300.000 huishoudens) een huurwoning tot € 550 per maand (Capital Value en ABF Research, 2015: 23). Nu het studieleenstelsel is ingevoerd, zal de vraag naar koopwoningen onder jongeren naar verwachting verder afnemen.”

Tabel 9.2 EC-doelgroep naar woningsector, 2013-2030

	Huur % gereguleerd	Huur % lib.	Koop %	BAR %	Omvang doelgroep
2013	60	4	25	10	3.289.900
2015	58	5	27	10	3.360.300
2020	54	5	30	11	3.448.600
2025	50	6	34	10	3.461.600
2030	47	7	36	9	3.443.000

BAR = Bewoonde andere ruimten. Anders dan in het WoON e.d. zijn dit in Socrates huishoudens in niet-woningen.
Bron: ABF, Socrates, 2014.

Tabel 9.3 Huishoudens per inkomenscategorie in woningen met een gereguleerde huur, 2013-2030, in procenten

	EC-doelgroep (%)	Middeninkomens (33.000 – 43.000) (%)	Hoge inkomens (> 43.000) (%)
2013	71	12	17
2015	70	12	18
2020	69	12	19
2025	67	12	21
2030	66	12	22

Bron: ABF, Socrates, 2014.

“De EC-doelgroep (maximum jaarinkomen in 2015: € 34.911) groeit van 3.289.900 in 2013 tot 3.443.000 in 2030 (+5%) volgens het Herstelscenario van Socrates 2014 (ABF Research, 2014). Deze doelgroep omvat ruim 40% van alle huishoudens en is niet alleen gehuisvest in corporatiewoningen (zie tabel 9.2). Slechts 60% woont in een woning met een gereguleerde huur, 4% in een woning met een geliberaliseerde huur, 10% in een Bewoonde Andere Ruimte en maar liefst 25% in een koopwoning. Volgens het Socratesmodel neemt tot 2030 het aandeel van de EC-doelgroep in de gereguleerde huursector af tot 47%. De groei van de EC-doelgroep wordt vooral opgevangen in de koopsector: hier groeit de EC-doelgroep van 25% tot 36%.
Voor zover de EC-doelgroep in de koopsector blijft zitten waar men zit, hoeft dit grotere aandeel in de koopsector geen problemen op te leveren: de oudere bewoners in de koopsector hebben meestal een flink deel van de hypotheek afgelost. Als deze bewoners van koopwoningen overlijden of moeten worden opgenomen in een verpleeghuis, is de vrijkomende woning voor de EC-doelgroep veel minder betaalbaar: door de aflossingsplicht en de aangescherpte hypotheekvoorwaarden neemt het vereiste leenvermogen voor kandidaatbewoners sterk toe. Zolang de hypotheekrente zo extreem laag is als thans, remt dat de sterk afnemende toegankelijkheid van de koopsector voor de EC-doelgroep af.”

“De enige woningsector die kan worden aangesproken op de plicht om leden van de EC-doelgroep te huisvesten, is en blijft de sociale huursector, beheerd door woningcorporaties.
Het frame dat minister Blok consequent hanteert is dat van de scheefheid in de sociale huursector. Dit frame is al in 1989 geïntroduceerd door staatssecretaris Heerma en beleeft nu een wedergeboorte.
Tabel 9.3 laat zien dat in de gereguleerde huursector niet alleen de EC-doelgroep woont (71%), maar ook middeninkomensgroepen (tot € 43.000) (12%) en huishoudens met een inkomen hoger dan € 43.000: 17%. Op grond van deze omstandigheid beweert minister Blok dat de sociale huursector te groot is: 29% van deze sector kan beschikbaar komen voor de doelgroep, als de huishoudens met midden- en hoge inkomens zouden worden gestimuleerd of gedwongen zich te vestigen in een koopwoning of een vrije sector huurwoning. Gezien de veranderlijkheid van huishoudeninkomens, de honkvastheid van de meeste huishoudens en de onbereikbaarheid van vrije sector huurwoningen en koopwoningen voor vele huishoudens met een inkomen hoger dan € 34.911, is dit perspectief volstrekt irreëel.”

9.6 Gevolgen van de scheiding/splitsing DAEB/niet-DAEB: CFV (2014a) en Conijn en Vermeij (2014)

In het jaar 2016 doen corporaties voorstellen voor een scheiding DAEB/niet-DAEB.
CFV (2014a: 22) concludeert dat de start met interne leningen onvermijdelijk is om de scheiding te kunnen laten plaatsvinden. Het gaat daarbij al gauw om grote bedragen:

“De scheidingsoperatie is daarom een operatie van ongekende omvang, vergelijkbaar met de brutering. De risico’s in een dergelijke hybride structuur zijn aanzienlijk en ook sterk afhankelijk van de vormgeving van de operatie.”
CFV (2014a: 3) constateert dat op sectorniveau het niet-DAEB-vastgoed 6,5% van het totale bezit in exploitatie bevat, terwijl slechts 1% van de leningen ongeborgd is gefinancierd. Als de bezittingen en schulden strikt naar DAEB en niet-DAEB zouden worden uitgesplitst, zou een zeer onevenwichtige vermogenspositie ontstaan tussen de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak. De niet-DAEB-tak (het commerciële deel) zou dan starten met een veel ruimere solvabiliteit dan de DAEB-tak en zou dus naar rato een veel groter deel van het totale eigen vermogen krijgen. Omdat bij de scheiding het niet is toegestaan om geborgde leningen in de niet-DAEB-tak te plaatsen, kan alleen via een marktconforme lening van DAEB aan niet-DAEB een evenwichtige startpositie (solvabiliteit) voor beide takken worden gecreëerd. CFV (2014a) brengt effecten en gevoeligheden van de scheiding in beeld.

Het is voor de beoordeling van ‘scheidings’-voorstellen noodzakelijk dat er een helder toetsingskader is uitgewerkt. Beide takken dienen ‘gezond en levensvatbaar’ te zijn, maar wat is dat? Wat zijn hierbij de belangrijkste variabelen die dit beïnvloeden? Bij de scheiding wordt de omvang van de niet-DAEB-tak vastgesteld en de bijbehorende startsolvabiliteit. De solvabiliteit in de niet-DAEB-tak zal voldoende moeten zijn (in samenhang met de kasratio’s en de *Loan to Value*) om de grotere risico’s die samenhangen met niet-DAEB te kunnen opvangen en de doelstelling om de niet-DAEB-tak op termijn commercieel te kunnen financieren waar te kunnen maken. Een cruciale vraag is of er rekening mag/moet worden gehouden met investeringsvoornemens in niet-DAEB. De omvang en de solvabiliteit van niet-DAEB bij scheiding alsmede de hoogte en de bestemming van het direct rendement bepalen de investerings- en groeimogelijkheden. Het ligt voor de hand dat, als de niet-DAEB-tak na scheiding een relatief grote omvang heeft (door bijvoorbeeld overheveling van te liberaliseren bezit), aan de niet-DAEB-tak minder groeimogelijkheden worden geboden. Direct rendement zou dan aangewend kunnen worden voor ‘dividend’ betalingen aan de niet-DAEB-tak. De kerntaak voor corporatie is immers nadrukkelijk verbonden met de niet-DAEB-tak. De niet-DAEB-tak (met name als deze substantie heeft) levert een ‘belasting’ op voor de DAEB-tak. Dit kan grenzen stellen[1] aan de omvang van de ‘vrijwillig’ over te dragen woningen naar de niet-DAEB-tak en aan het minimaal te stellen percentage dat de interne leningen van de balans van de niet-DAEB-tak moeten uitmaken op het moment van scheiding.

Om inzicht te geven in de variabelen heeft het CFV (2014a) drie scheidingsvarianten uitgewerkt: een initiële scheidingsvariant op basis van de huidige[2] portefeuilleverdeling DAEB/niet-DAEB; een tweede variant waarbij 10% van de gereguleerde huurwoningen wordt overgeheveld van DAEB naar niet-DAEB; en een derde variant die gelijk is aan de tweede, maar waarbij het investeringsprogramma in neerwaartse zin is aangepast. Bij de beschrijving van de varianten wordt ook aandacht besteed aan de vraag hoe deze als scheidingsvoorstellen beoordeeld zouden kunnen worden.

[1] Mede afhankelijk van de solvabiliteit van de TI als geheel.
[2] Cijfers zijn gebaseerd op het verslagjaar 2012.

Tabel 9.4 Kengetallen varianten scheiding/splitsing DAEB/niet-DAEB

	Initiële variant	**10% variant**	**10% met minder investeringen variant**
Omvang niet-DAEB op basis van marktwaarde	€ 13,8 miljard	€ 36,8 miljard	€ 36,8 miljard
Omvang interne lening	€ 8,0 miljard	€ 18,6 miljard	€ 18,6 miljard
Omvang EV niet-DAEB	€ 10,2 miljard	€ 22,6 miljard	€ 22,6 miljard
EV niet-DAEB als % van totaal EV Toegelaten Instelling	7,5%	16%	16%
Programmering komende 10 jaar	Nieuwbouw t.b.v. Verhuur: 26.000 Verkoop: 6.000	Nieuwbouw: 42.500 Verkoop: 19.400	Nieuwbouw: 21.000 Verkoop: 19.400

Bron: CFV (2014a).

De varianten laten zien dat het om grote bedragen gaat. Bij 10% additionele overheveling van gereguleerde huurwoningen naar de niet-DAEB-tak gaat het om € 18,6 miljard aan interne leningen en € 22,6 miljard aan eigen vermogen in de niet-DAEB-tak. De afbouw van de interne lening leidt tot een ingrijpende structuurverandering van de sector. De omvang van de geborgde leningen loopt in tien jaar tijd van € 88,5 miljard terug naar € 75 miljard en afhankelijk van het programma loopt de omvang van de commerciële financiering voor de niet-DAEB-tak van bijna niets (€ 0,8 miljard) op naar € 13 tot € 18 miljard. De scheiding is daarom een operatie van ongekende omvang, vergelijkbaar met de brutering, mede ook omdat de scheiding bij elke individuele corporatie maatwerk zal zijn. Duidelijke kaders en een doordacht transitiepad zijn noodzakelijk om de risico's die met een dergelijke transitie samenhangen, te kunnen beheersen.

De creatie van een gelijk speelveld maakt het mogelijk de rentekosten nadrukkelijker te verbinden met de aard van de activiteit (DAEB en niet-DAEB), en hiermee ook het andere risicoprofiel. Het kost over tien jaar circa € 1,1 miljard extra aan rente in de 10% variant in vergelijking met geborgde financiering voor niet-DAEB, vanwege de uiteindelijke ongeborgde financiering voor de niet-DAEB-tak. Met name in de latere jaren komt dit tot uitdrukking.

Vormgeving scheiding cruciaal om optredende risico's goed het hoofd te kunnen bieden
De financieringsstructuur van corporaties en de sector zal, als gevolg van de scheiding en extra overheveling, drastisch veranderen. Deze nieuwe verhouding kan leiden tot spanning tussen de verstrekkers van (ongeborgde) commerciële leningen en die van geborgde leningen. Externe geldverschaffers moeten vertrouwen kunnen hebben in de opzet van het herziene stelsel. Vanuit het oogmerk van Staatssteun moet voorkomen worden dat de niet-DAEB-tak die een dergelijke forse omvang krijgt, in aanmerking kan komen voor Staatssteun (financiering of sanering). De risico's in een dergelijke hybride structuur (uitgaande van administratieve scheiding) zijn aanzienlijk en sterk afhankelijk van de vormgeving van het wettelijk kader (wet en besluiten). CFV heeft in de uitvoeringstoets op de Novelle zijn zorgpunten op dit vlak geformuleerd.

Scheiding is volgens het CFV een operatie van ongekende omvang die gepaard zal gaan met de nodige uitdagingen bij de transitie. Scheiding maakt de prijs van een gelijk speelveld duidelijk. Scheiding levert niet vanzelf een evenwichtige vermogenspositie tussen DAEB en niet-DAEB op. Evenwicht kan worden gecreëerd door aan verschillende knoppen te draaien zoals het verdelen van vermogen tussen DAEB en niet-DAEB, de interne lening, het al dan niet bieden van investeringsruimte en de verplichte dividend betalingen. Deze keuzen vergen maatwerk, maar ook duidelijke spelregels aan de voorkant.
Op de relatie tussen scheiding DAEB/niet-DAEB en verhuurderheffing gaat CFV (2014a) niet in.

Startpositie
Conijn en Vermeij (2014: 4):
"De startpositie voor het uitvoeren van de berekeningen wordt bepaald aan de hand van een startportefeuille. Hierbij kunnen in het model de volgende categorieën vastgoed worden onderscheiden:
- DAEB-huurwoningen; omvang in aantallen;
- niet-DAEB-huurwoningen; omvang in aantallen;
- maatschappelijk DAEB-vastgoed; omvang in m2;
- commercieel niet-DAEB-vastgoed; omvang in m2;
- overig DAEB-vastgoed; omvang in aantallen;
- overig niet-DAEB-vastgoed; omvang in aantallen;
- DAEB Koopgarant; omvang in aantallen;
- niet-DAEB Koopgarant; omvang in aantallen.

Het DAEB-model van Ortec Finance toetst de uitkomsten van de analyse aan de volgende financiële randvoorwaarden (Conijn en Vermeij, 2014: 5):

Tabel 9.5 Financiële randvoorwaarden

Financiële randvoorwaarden	norm Totaal	norm DAEB	norm niet-DAEB
ICR (rentedekkingsgraad)	1,4	1,4	1,8
DSCR (schuldterugverdienratio)	1,0	1,0	1,2
solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde	20%	20%	25%
solvabiliteit op basis van marktwaarde	50%	50%	50%
leningen / bedrijfswaarde	75%	75%	75%
leningen / WOZ-waarde	50%	50%	50%

Bron: Conijn en Vermeij (2014).

Conijn en Vermeij (2014: 6):
"Het DAEB-model maakt de vooruitberekening van de kasstromen en de vermogenspositie van de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak, mede op basis van veronderstellingen met betrekking tot het huur- en lastenbeleid en de (des)investeringsactiviteiten."

De corporaties dienen vóór 15 december 2016 bij de Autoriteit woningcorporaties voorstellen in voor de scheiding en/of splitsing tussen DAEB en niet-DAEB. De minister zal hierover in 2017 besluiten nemen. Per 1 januari 2018 zal de nieuwe structuur ingaan.

9.7 Sociale en commerciële huursector

Potentieel te liberaliseren huurwoningen
Van Blokland (2009) constateert dat omstreeks 2009 200.000 van de 3 miljoen huurwoningen (circa 6,6%) is geliberaliseerd. Van deze 200.000 vrije-sector huurwoningen zijn er 100.000 eigendom van een woningcorporatie, 50.000 van een particuliere verhuurder en nog eens 50.000 van een institutionele belegger. Daarnaast worden de huren van circa 90.000 woningen van institutionele beleggers gereguleerd.
Met name vraagt Van Blokland (2009) aandacht voor huurwoningen die na een mutatie potentieel kunnen worden geliberaliseerd. Van Blokland (2009: 20): "Een huurwoning met 143 of meer WWS-punten kan bij mutatie worden geliberaliseerd." Die mogelijkheid bestaat vanaf 1989 voor (toen nieuwe) huurwoningen en vanaf 1994 voor bestaande huurwoningen. De potentie om te liberaliseren is dus gekoppeld aan de kwaliteit van de woningvoorraad uitgedrukt in WWS-punten. Het gaat om naar schatting een derde van alle huurwoningen. Van Blokland

(2009: 20): “Naast de huidige 6,6% huurwoningen die al geliberaliseerd zijn, kan er dus nog bijna 30% van de huurwoningen worden geliberaliseerd” (…). “In totaal zo’n 35% van de totale huurwoningvoorraad moet en kan dus als markthuurwoningen worden beschouwd.”

Middensegment huurwoningen: kabinetsbeleid
Blok (4 november 2013): “Om een groter middensegment in de huurwoningmarkt te stimuleren heeft het kabinet – naast de inkomensafhankelijke huurverhoging – verschillende maatregelen genomen:

- In de nieuwe Woningwet die per 1 juli 2015 in werking is getreden, is bepaald dat woningcorporaties zich moeten focussen op hun kerntaken (het huisvesten van huishoudens die niet in hun eigen huisvesting kunnen voorzien, scheiding van DAEB- en niet-DAEB-taken).
- In het woningwaarderingsstelsel is de WOZ-waarde als component opgenomen (per 1 oktober 2015 van kracht). Hiermee bepaalt de gewildheid van de woning mede de maximale huurprijsgrens van de woning. Bij deze maatregel wordt ook zekerheid geboden dat onder het nieuwe woningwaarderingsstelsel geliberaliseerd verhuurde nieuwbouw en hoogniveau-renovatie geliberaliseerd blijft.
- De liberalisatiegrens wordt per 1 januari 2016 voor drie jaar bevroren op het niveau van 2015 (€ 710,68 per maand).

Daarnaast staan nog enkele maatregelen op stapel:

- Het wetsvoorstel voor tijdelijke huurcontracten en de uitwerking van de huursombenadering (…).
- Het naar aanleiding van de moties Van der Linde/De Vries bezien van mogelijkheden voor verruiming van het woningwaarderingsstelsel voor kleine (nieuwbouw) woningen.”

Blok (4 november 2013): “Pensioenfondsen beleggen nu al voor een belangrijk deel van de balans in Nederland (14%) en dat betekent dat elke verdere uitbreiding van dat aandeel aan steeds sterkere toetsing wordt onderworpen.” Pensioenfondsen geven aan dat zij onder voorwaarden verregaand in Nederland zouden kunnen beleggen. Dan moeten er wel verantwoorde, marktconforme beleggingsposities worden gecreëerd.” Desgevraagd doet de heer Kroes de uitspraak, “dat pensioenfondsen het wenselijk vinden wanneer er nieuwe beleggingsproposities worden ontwikkeld die hen in staat stellen om meer in Nederland te beleggen zonder dat dit ten koste gaat van het belang van pensioendeelnemers.” Het kabinet stelt de randvoorwaarden dat er geen sprake mag zijn van drang of dwang richting institutionele beleggers.

Interesse buitenlandse vastgoedbeleggers
Minister Blok laat geen gelegenheid voorbijgaan om de interesse te wekken bij binnenlandse en buitenlandse beleggers voor het investeren in Nederlandse huurwoningen. Aanvankelijk leek het alsof beleggers hierin niet of nauwelijks waren geïnteresseerd in verband met de sterke rechtsbescherming van huurders in Nederland, het strak gereguleerde huurbeleid, het veronderstelde ontwrichtende effect van de activiteiten van woningcorporaties op de Nederlandse woningmarkt en de verhuurderheffing voor eigenaren van gereguleerde huurwoningen. Na 2010 nam de verkoop van corporatiewoningen aan private beleggers spectaculair toe (tabel 9.6).

Tabel 9.6 Verkoop van corporaties aan beleggers etc. (aantal woningen per jaar), 2007-2011

2007	2008	2009	2010	2011
700	800	300	400	3.800

Ministerie van BZK, 2013, Cijfers over Wonen en Bouwen 2013, Den Haag (BZK): 165.

Uiteindelijk bleken buitenlandse beleggers zoals *Patrizia* (Duitsland) en *Round Hill Capital* (UK) geïnteresseerd in het overnemen van relatief grote pakketten sociale huurwoningen, met name van Vestia, respectievelijk van het Woning Investerings Fonds (WIF). In 2014 werden door buitenlandse beleggers maar liefst 14.000 Nederlandse huurwoningen verworven. Zowel Vestia als WIF waren gedwongen veel huurwoningen te verkopen om een faillissement te voorkomen. In beide gevallen bleken de buitenlandse beleggers meer voor de complexen te bieden dan collega-corporaties, vermoedelijk omdat de beleggers over de hele linie een transformatie van gereguleerde huren naar markthuren op het oog hebben, alsmede (op termijn) een uitponding van het bezit, al of niet met inschakeling van een B-belegger. Deze beleggers voegen dus geen woning aan de voorraad toe, maar leveren wèl een bijdrage aan een versnelde transformatie van de woningvoorraad van sociale huur via commerciële huur naar koop.
In het ontwikkelen van nieuwe complexen huurwoningen blijken buitenlandse beleggers in het algemeen niet te zijn geïnteresseerd. Dat geldt ook voor de meeste Nederlandse beleggers. Syntrus Achmea en Vesteda behoren tot de weinige vastgoedbeleggers die wèl in nieuwe huurcomplexen investeren, met name in kleine appartementen op centrale grootstedelijke locaties, zoals studentencomplexen. Gezien de welbekende oriëntatie op uitponding van bezit op termijn en de bescheiden schaal van de investeringsactiviteiten is het nog steeds de vraag of het aandeel van de commerciële huursector in Nederland uiteindelijk structureel zal toenemen.

Interesse beleggers in corporatiebezit
Steinmaier (2014) constateert dat woningcorporaties ongeveer 800.000 woningen bezitten die kunnen worden geliberaliseerd. Steinmaier (2014:5): “De interesse van beleggers voor de aankoop van corporatiewoningen is aanzienlijk.”
Steinmaier (2014: 5): “De Nederlandse huurwoningmarkt biedt steeds meer beleggingsmogelijkheden met een relatief hoog rendement en een gematigd risicoprofiel. De verwachting is dat het beleggingsvolume in de komende periode verder toeneemt door grotere transacties en de herfinanciering van niet-DAEB-bezit.”
Steinmaier (2014: 17-18) beschrijft het woningmarktgedrag van institutionele beleggers in Nederland als volgt.

Institutionele beleggers
“Institutionele beleggers hebben de afgelopen decennia een belangrijke rol gespeeld bij de realisatie van huurwoningen. Vooral in de jaren ’80 is hun rol significant gegroeid. In deze periode hebben zij onder het ABP-convenant hun woningbezit uitgebreid tot 300.000 woningen. Inmiddels is hun woningbezit weer afgebouwd tot 130.000 woningen in 2013. Deels door het uitponden en portefeuillegewijze verkoop. Maar in belangrijke mate ook door de afname van het aantal institutionele beleggers. Veel van deze investeerders zijn namelijk indirect gaan investeren. De totale waarde van de woningportefeuille bedraagt op dit moment 20 miljard euro. Institutionele beleggers proberen de woningportefeuille continu te verjongen door actief *asset management*. Dit doen zij door in nieuwbouwcomplexen te investeren. Vervolgens proberen zij het woningbezit om diverse redenen aan zittende huurders te verkopen. Of er wordt geprobeerd het oudere bezit af te stoten door het aanbieden van complexen aan andere beleggers. In 2013 hebben institutionele beleggers voor ongeveer 700 miljoen euro geïnvesteerd in de nieuwbouw van huurwoningen. Daarnaast hebben zij voor een bedrag van 640 miljoen euro aan woningen binnen hun woningportefeuille verkocht.
Onder de huidige marktomstandigheden zien zij meer kansen in vergelijking met enkele jaren geleden. Daarnaast is er een sterk groeiende vraag naar huurwoningen onder woonconsumenten. De verwachting is dat deze groei in de vraag de komende jaren blijft aanhouden. Institutionele beleggers richten zich daarom op de verwerving van complexen in stedelijke regio’s, waar het aantal huishoudens sterk groeit en waar de woningtekorten verder oplopen.”

“Institutionele beleggers zien door de huidige marktcondities kansen om meer te investeren in woningen. Zij geven aan in 2014 ongeveer 1,1 miljard euro te willen investeren in huurwoningen, mits er uiteraard genoeg aanbod is dat aansluit op hun wensen. Het bestedingsbedrag bij de verwerving van een complex ligt tussen de 6 en 45 miljoen euro.
De prioriteit van institutionele beleggers bij uitbreiding van de woningportefeuille ligt nadrukkelijk bij woningen in het middeldure huursegment (€ 699 tot € 850 per maand). Deze woningen zijn betaalbaar voor de woonconsument, de vraag naar dit huursegment is groot en de hoogte van de huur valt in het geliberaliseerde deel van de huurmarkt. Dit betekent dat er geen verhuurderheffing betaald hoeft te worden. 63% van de institutionele beleggers geeft aan dat als gevolg van de verhuurderheffing, de beleggersactiviteiten verschuiven naar duurdere huursegmenten die boven de liberalisatiegrens vallen.”

(…) “In 2013 bleek dat 63% van de beleggers uitsluitend wil investeren in nieuwbouwprojecten. Nu is dat 50%. De interesse in bestaande huurwoningen neemt dus iets toe. Dat geldt dan vooral voor eengezinswoningen. Voor bestaande meergezinswoningen geeft iets meer dan de helft aan geen tot weinig interesse te hebben. De interesse in nieuwbouwwoningen blijft onverminderd sterk. Ook hier hebben eengezinswoningen de voorkeur boven meergezinswoningen.”

Particuliere beleggers
Steinmaier, 2014: 19: “De rol van de particuliere beleggers op de Nederlandse woningmarkt is sterk gegroeid. Een grotere groep particuliere beleggers is het afgelopen jaar actief betrokken geweest bij de verwerving van woningportefeuilles. Deze groep is uit te splitsen in drie categorieën:

- Particuliere beleggers die al lange tijd actief en gespecialiseerd zijn in woningbeleggingen.
- Particuliere beleggers die actief zijn binnen andere vastgoedsegmenten, maar waarvoor woningbeleggingen nog redelijk onbekend terrein zijn.
- Vermogende nieuwkomers die tot nu toe geen beleggingen in vastgoed hebben, maar in de nabije toekomst wel in Nederlands woningvastgoed willen beleggen.”

“De particuliere beleggers hebben aangegeven in 2013 voor meer dan 300 miljoen euro te hebben geïnvesteerd en voor ongeveer 100 miljoen euro aan woningen te hebben verkocht. Dit beeld past bij het beleggingsbeleid van particuliere beleggers om na exploitatie complexen uit te ponden.”

“De grootste particuliere beleggers geven aan voor 2014 meer dan 650 miljoen euro beschikbaar te hebben om te investeren in Nederlandse huurwoningen. Door extrapolatie schatten wij het totaal beschikbare volume op minimaal 1 miljard euro. De beleggers geven aan vooral te willen investeren in middeldure huurwoningen. Een substantieel deel geeft aan ook te willen investeren in het goedkope huursegment. De potentie in huurprijzen is de belangrijkste prikkel om hierin te investeren.”

Buitenlandse investeerders
Steinmaier, 2014: 20-21: “Vanaf medio 2013 oriënteren steeds meer internationale vastgoedinvesteerders zich op de Nederlandse woningbeleggingsmarkt. De afgelopen decennia werd deze markt gedomineerd door Nederlandse beleggers. *Capital Value* heeft 168 internationale vastgoedinvesteerders uit Noord-Amerika, Azië, het Midden-Oosten en Europa benaderd die actief zijn op de Europese vastgoedmarkt,. Gezamenlijk hebben deze investeerders wereldwijd 276 miljard euro belegd vermogen, waarvan meer dan 28 miljard euro in woningen.”

“Uit onderzoek van het INREV blijkt dat internationale vastgoedinvesteerders sinds 2008 het meest geïnteresseerd zijn in veilige beleggingen. In een macro-economische omgeving van lage groei, lage rente en inflatie zoeken investeerders naar een product dat voldoende rendement oplevert. Investeringen in de woningmarkt hebben een stabiel resultaat met een voor veel investeerders aantrekkelijke risico-rendement verhouding. Van de internationale vastgoedinvesteerders, aangesloten bij het INREV, geeft 55% aan de Europese woningbeleggingsmarkt interessant te vinden.”

“Waar tot enkele jaren terug de grensoverschrijdende investeringen in verhuurde woningen zich vooral tot Duitsland beperkten, verbreden steeds meer investeerders hun blikveld naar andere landen. In 2013 waren er transacties in onder andere Scandinavië, Zweden, Polen, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje. De dynamiek op de Europese woningbeleggingsmarkt neemt dus toe.
Uit een studie van *Investment Property Databank* blijkt dat institutionele investeerders bij pan-Europese woningportefeuilles een bovengemiddeld rendement hebben behaald. Nederland kent de grootste *yield spread* tussen het bruto aanvangsrendement en de rente op staatsobligaties. Nederland vormt dan ook een goed alternatief voor Duitsland. Sinds begin 2000 is Duitsland de belangrijkste woningbeleggingsmarkt in Europa. Omdat er steeds minder geschikt aanbod is, de prijzen zijn gestegen en er veel vermogen beschikbaar is, wordt steeds nadrukkelijker naar andere markten gekeken. In verhouding tot landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wordt in Nederland een laag totaal rendement behaald. Dit wordt veroorzaakt door een negatieve ontwikkeling van het indirecte rendement. Het directe rendement, behoort echter tot de hoogste in Europa. Het aantrekken van de woningmarkt kan positieve gevolgen hebben op het totale rendement. Nederland is na Duitsland en Scandinavië de markt waarin internationale investeerders de komende jaren willen beleggen. 23% van de internationale spelers geeft aan in Nederlandse huurwoningen geïnteresseerd te zijn.”

“In 2014 hebben internationale beleggers meer dan 1 miljard euro beschikbaar om te investeren in Nederlandse huurwoningen. Indien er voldoende aanbod is, kan dit bedrag hoger uitvallen. 29% van de beleggers is inmiddels met acquisities bezig en 25% is begonnen met het beoordelen van portefeuilles.”
De eerste transacties hebben inmiddels begin 2014 plaatsgevonden.

Opmars van buitenlandse beleggers voor overname corporatiebezit
Steinmaier, 2014: 23: “De interesse onder institutionele, particuliere en buitenlandse beleggers voor de aankoop van corporatiewoningen is aanzienlijk. De potentie van huurprijzen is een belangrijk strategisch voordeel. Er is voldoende ruimte om de huren na mutatie te verhogen naar marktconforme prijzen. Particuliere beleggers vinden daarnaast dat corporatiewoningen een goede verhuurbaarheid bieden en dat de woningen relatief goed onderhouden zijn. Institutionele beleggers zien ook voordelen in de geografische ligging van de corporatiewoningen en de kwaliteit van de woningen. Een nadeel is de nieuwe verhuurderheffing. Beleggers zijn daardoor vooral geïnteresseerd in corporatiewoningen die nu of in de toekomst boven de liberalisatiegrens vallen.”

Buitenlandse beleggers beleggen ook indirect in Nederlands vastgoed. In april 2015 steken twee buitenlandse beleggers in totaal € 600 miljoen in Vesteda. *Allianz Real Estate*, onderdeel van de Duitse verzekeringsgigant *Allianz*, is een van de twee buitenlandse beleggers (Rooijers, 2015).

Er is niet alleen in toenemende mate sprake van belangstelling van buitenlandse beleggers voor Nederlandse huurwoningen, maar er zijn ook initiatieven van Nederlandse beleggers, die in buitenlandse huurwoningen beleggen.
Zo maakte op 27 januari 2016 PGGM bekend dat zij met de Britse verzekeraar *Legal & General* € 791 miljoen steekt in de bouw van meer dan 3000 huurhuizen in Groot-Brittannië.

Driessen (20 augustus 2016) geeft een recent overzicht van de opmars van buitenlandse beleggers op de Nederlandse huurwoningmarkt:
"Sinds 2013 toen minister Stef Blok (Wonen, VVD) de regels versoepelde, hebben zij duizenden huurwoningen gekocht, vooral van woningbouwcorporaties.
Van 2013 tot en met 2015 verkochten corporaties zo'n 15.000 woningen aan beleggers, blijkt uit cijfers van de Autoriteit woningcorporaties. De meerderheid daarvan betreft sociale huurwoningen en de meerderheid belandde bij buitenlandse beleggers.
Er zitten opvallende investeerders tussen. Zo kocht de Hongaars-Amerikaanse miljardair en filantroop *George Soros* ruim 600 huurwoningen in de regio Arnhem van corporatie Vivare.
De recordtransactie staat op naam van het Duitse vastgoedfonds *Patrizia* dat in 2014 ruim 5.500 huurwoningen van de wankelende corporatie Vestia kocht voor 570 miljoen euro. Het Amerikaanse bedrijf *Round Hill Capital* zegt in drie jaar tijd zo'n 9.000 Nederlandse huurwoningen gekocht te hebben.

Buitenlandse beleggers richtten zich voorheen vooral op kantoren en winkelpanden, nu is de Nederlandse huurwoningmarkt ontdekt. Men ziet dat het aantal huishoudens in Nederland groeit en de nieuwbouw beperkt is." Dat maakt ze op de langere termijn een veilige belegging", zegt directeur Snijders van *Capital Value*, dat verschillende grote woningtransacties begeleidde.
Patrizia Nederland-directeur Peter Helfrich zegt dat de Vestia-woningen zijn gekocht voor een Duits pensioenfonds. Vaste huurinkomsten, minieme leegstand en jaarlijks 2,5 procent huurverhoging bovenop de inflatie, voor een pensioenfonds is dat briljant."

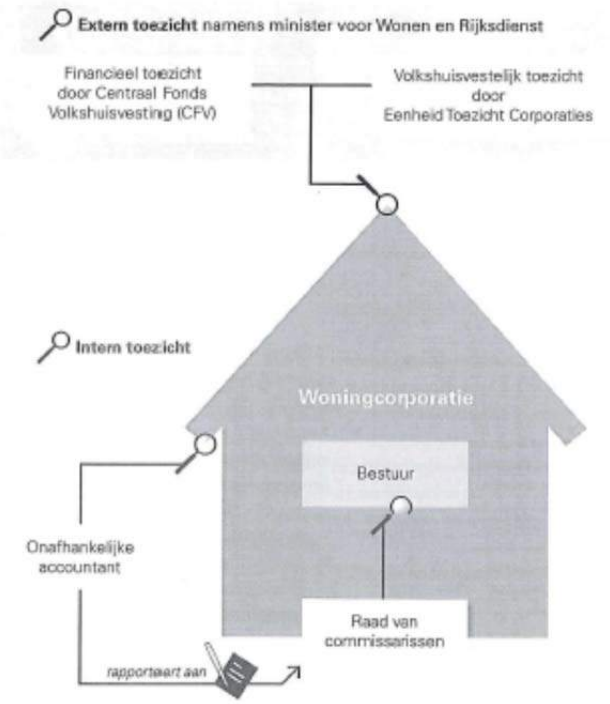
"Lang niet iedereen is blij met de komst van de beleggers. Men vreest dat de verkoop door corporaties bijdraagt aan de verdere krimp van het aantal beschikbare sociale huurwoningen. De gemeenten Arnhem, Leusden en Dongen daagden minister Stef Blok (VVD, Wonen) voor de rechter om zijn goedkeuring voor de verkoop van Vestia-woningen in hun gemeente teruggedraaid te krijgen.
De rechtbank Midden-Nederland vernietigde Bloks besluit eind juni 2016 en stelde dat hij te weinig rekening had gehouden met de bezwaren van de drie gemeenten. Toch hield de rechtbank de transactie overeind omdat er geen alternatief zou zijn."

10. Interne organisatie van woningcorporaties. Intern en extern toezicht

10.1 Inleiding

In een schematische figuur geeft ARK (2014: 15) aan, wie eind 2013 voor het intern en extern toezicht van corporaties eind 2013 verantwoordelijk waren.

Figuur 10.1 Toezicht op een woningcorporatie. Situatie tot 31 december 2013



Bron: ARK, 2014: 15.

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) hield tot 2015 namens de minister financieel toezicht op woningcorporaties.
De uitvoering van het volkshuisvestelijk toezicht viel sinds 1996 direct onder de minister. Concreet ging het hierbij om het toezicht op: de *governance* van corporaties, de integriteit van de bestuurders, de rechtmatigheid van het handelen van de corporaties en het volkshuisvestelijk presteren van de corporaties (i.e. de uitvoering van hun publieke kerntaak). Het resultaat van het toezicht mondde uit in een jaarlijks 'individueel oordeel' per corporatie dat betrekking had op de aspecten *governance*, rechtmatigheid en volkshuisvestelijk presteren.

Toezicht op governance en integriteit
Het toezicht op de *governance* en de integriteit van corporaties houdt in dat de minister toetst of corporaties hun kerntaak op integere wijze uitvoeren en of zij daarover transparant verantwoording afleggen.
ARK (2014: 6) definieert '*governance*' als:
"het uitoefenen van bestuursmacht en het voeren van beleid in een organisatie, opdat een degelijk patroon van goede resultaten ontstaat c.q. een ongewenst patroon van slechte resultaten wordt vermeden. Belangrijke elementen in een goede *governance* zijn integriteit, onafhankelijke taakuitoefening en een transparante verantwoording daarover."

Tekortkomingen
Een aantal door de minister geïnitieerde onderzoeken toont aan dat in 2010 nog steeds sprake was van tekortkomingen in de *governance* en de integriteit van woningcorporaties (ARK, 2014: 22):

- Raden van toezicht van corporaties ondernamen weinig actie om integer handelen door het bestuur te bevorderen (CFV, 2010).
- Er was, zij het in beperkte mate, sprake van aan de sector gelieerde criminaliteit, die het gevolg lijkt te zijn van een groot aantal inherente kwetsbaarheden en risico's (Bieleman *et al*., 2010).
- Het externe toezicht legde te veel nadruk op het afvinken van controlelijsten door de raden van commissarissen in plaats van toezicht op het geheel van de corporatie (Bieleman *et al*., 2010).
- Corporaties scoorden onvoldoende op basale aspecten van integriteitsbeleid zoals het screenen van medewerkers, verrichten van risicoanalyses en het controleren van vastgoedtransacties.
- De kwaliteit van de verantwoording over het integriteitsbeleid was bij de meeste corporaties onvolledig (CFV, 2011).

Het CFV concludeerde op grond van zijn onderzoek uit 2011 dat een forse cultuuromslag noodzakelijk was en dat "de tijd van vrijblijvendheid" voorbij moest zijn.

Doordat de meldplicht slecht werd nageleefd, was er in de praktijk geen sprake van effectief preventief toezicht op nevenactiviteiten van corporaties. Het Ministerie van VROM, respectievelijk WWI signaleerde de meeste activiteiten pas achteraf op basis van de jaarstukken van de corporaties en op grond van signalen uit het veld.

Toezicht op rechtmatigheid
De minister toetst of de corporaties zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden aan de geldende wetten en regels houden. Het toezicht op de rechtmatigheid legt het grootste beslag op de beschikbare toezichtcapaciteit en bestaat uit twee onderdelen:

- regulier preventief toezicht op handelingen van corporaties waarvoor de minister vooraf toestemming moet verlenen zoals fusies, verkoop van woningen, wijziging van statuten of het aangaan van nevenactiviteiten;
- incidenteel repressief toezicht op basis van signalen over activiteiten van corporaties die mogelijk strijdig zijn met de regels.

Toezicht op volkshuisvestelijk presteren
Het toezicht op het volkshuisvestelijk presteren van corporaties zou moeten inhouden dat de minister toetst of de corporaties de gestelde doelen realiseren op de zes prestatievelden uit het BBSH.

10.2 Interne organisatie van woningcorporaties

Recentelijk zijn er verschillende voorstellen gedaan om de interne organisatie van woningcorporaties te verbeteren. Verschillende opvattingen blijken naast elkaar te bestaan. Allereerst zijn er klassieke onderscheidingen zoals die tussen beheer en projectontwikkeling. Vooral bij grotere corporaties die in meer gemeenten of regio's actief zijn, wordt een geografische differentiatie van onderhouds- en beheeractiviteiten toegepast. In veel gevallen worden een *back* en een *front office* onderscheiden.

Recentelijk is er gepleit, door Dreimüller *et al.* (2013), voor de regiecorporatie: een corporatie die het leeuwendeel van de operationele activiteiten uitbesteedt. Daardoor zouden deze activiteiten rechtstreeks aan marktcompetitie worden blootgesteld. De kerncorporatie zou zich kunnen concentreren op de opdrachtgevende functie en de regie, maar betaalt wel BTW over de uitbestede activiteiten.
Sinds kort wordt binnen corporaties nagedacht over de consequenties voor de interne organisatie van woningcorporaties, van het noodzakelijke administratieve of juridische onderscheid tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten.
Tenslotte is recentelijk door Johan Conijn (2015) het DrieKamerModel gelanceerd. Dit model wordt in Van Triest en Schreuders (2014: 9) omschreven (zie volgende paragraaf).

10.3 Driekamermodel woningcorporaties

Vooral om corporaties en anderen in staat te stellen inzicht te verwerven in het totstandkomen, de omvang en de besteding van het maatschappelijk budget en de maatschappelijke prestaties die met de besteding van het maatschappelijk budget worden gerealiseerd, heeft Conijn (2015) het DrieKamerModel ontwikkeld. Platform 31 heeft experimenten met dit DrieKamerModel begeleid (Schreuders, Visser en Deuten, 2015).

Het DrieKamerModel is een integraal, strategisch sturingsconcept voor een woningcorporatie. Het model ordent de uitwerking en de besluitvorming over meerjarenbeleid in drie kamers.
Door bij de uitwerking van het meerjarenbeleid het DrieKamerModel als leidraad te nemen, maakt de corporatie zichtbaar welke keuzen zij maakt om effectief, efficiënt en financieel duurzaam te handelen. Elk principe wordt in een afzonderlijke kamer uitgewerkt. De verantwoordelijkheid van de Maatschappelijke Kamer is een effectieve inzet van beschikbare middelen voor maatschappelijk gewenste activiteiten. De verantwoordelijkheid van de Vastgoedkamer is het efficiënt exploiteren van het vastgoed. De verantwoordelijkheid van de Vermogenskamer is het behoud van de financiële continuïteit.

De veronderstelling ligt voor de hand dat Rijk, gemeente noch externe toezichthouder rechtstreeks voorschriften zal opleggen met betrekking tot de interne organisatie van woningcorporaties. Wel zal de interne organisatie aan bepaalde eisen moeten voldoen, zoals een volledige scheiding tussen DAEB en niet-DAEB.

Conijn (2015: 24-25) beschrijft het DrieKamerModel als volgt:
"*Het maatschappelijk budget van woningcorporaties*
Het bestaansrecht van woningcorporaties ligt in de maatschappelijke prestaties die ze leveren. Met name daar waar publieke belangen in het geding zijn, vervullen woningcorporaties een belangrijke rol, zoals bij betaalbaarheid van het wonen, kwaliteit van woning en woonomgeving en voldoende beschikbaarheid van woonruimte voor lagere inkomens. De vervulling van deze rol is niet gratis; voor het leveren van deze prestaties hebben corporaties een maatschappelijk budget nodig.

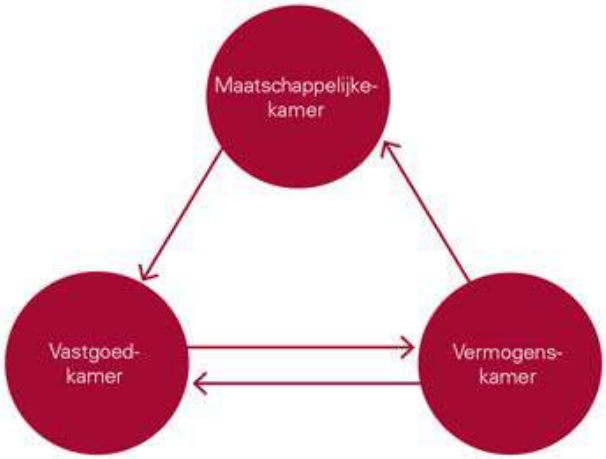
Om hun rol goed te vervullen, hebben woningcorporaties inzicht nodig in diverse zaken en op verschillende momenten: bij het maken van beleidskeuzen, bij de verantwoording naar de verschillende belanghouders en voor de legitimiteit van individuele woningcorporaties en het corporatiebestel. Een goede en transparante maatschappelijke rolvervulling vereist inzicht in:
- de wijze waarop het maatschappelijk budget tot stand komt;
- de omvang van het maatschappelijk budget;

– de wijze waarop het maatschappelijk budget wordt besteed;
– de maatschappelijke prestaties die met de besteding van het budget worden gerealiseerd.

Het DrieKamerModel kan een bijdrage leveren aan het gewenste inzicht in omvang en besteding van het maatschappelijk budget.
Conijn (2015) geeft een beschrijving van het model op hoofdlijnen en de wijze waarop het kan worden toegepast. Op basis van de nieuwe Woningwet moeten corporaties hun beleid afstemmen met gemeente(n) en huurdersorganisatie(s). Juist de omvang en de besteding van het maatschappelijk budget lenen zich heel goed voor deze afstemming met de belanghouders.

Driekamermodel
Om goed inzicht te hebben in het functioneren van woningcorporaties is het van belang drie rollen respectievelijk verantwoordelijkheden te onderscheiden. Deze rollen zijn:
– de maatschappelijke rol in de maatschappelijke kamer *(social management)*;
– de vastgoed-economische rol in de vastgoedkamer *(asset management)*;
– de vermogensrol in de vermogenskamer *(fund management)*.
Bij de maatschappelijke kamer gaat het om het realiseren van de gewenste maatschappelijke prestaties. Hiervoor is een maatschappelijk budget beschikbaar, waarmee de woningcorporatie haar maatschappelijke rol kan bekostigen. Voor de vastgoedkamer staat centraal het realiseren van het rendement met het vastgoed. Verder beschikt de vastgoedkamer over een investeringsbudget om de gewenste transformatie van het vastgoed, met renovaties en sloop-nieuwbouw en eventueel uitbreiding van het vastgoed, te realiseren. De vermogenskamer bewaakt de financiële continuïteit. Het gaat daarbij om de gebruikelijke financiële kengetallen, zoals rentedekkingsgraad en solvabiliteit. Zoals figuur 10.1 laat zien, zijn de drie kamers bij een woningcorporatie met elkaar verbonden en hangen met elkaar samen.

Figuur 10.1 Het DrieKamerModel



Drie kamers

Juist het feit dat de drie rollen binnen een woningcorporatie zijn geïntegreerd, maakt de corporatie wat ze is. Zonder de maatschappelijke kamer en het maatschappelijk budget dat daarvoor nodig is, zou de corporatie op dezelfde wijze functioneren als een commerciële vastgoedbelegger. De maatschappelijk kamer vormt het hart van de woningcorporatie. Het is echter niet vanzelfsprekend dat de vastgoedkamer zich binnen de organisatie bevindt. Het is ook denkbaar dat het beheer van het vastgoed wordt uitbesteed aan een professionele *asset manager*, zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen in het verleden hebben

gedaan. De uitoefening van de maatschappelijke rol is bij een corporatie echter nauw verbonden met het eigendom van het vastgoed. Het DrieKamerModel sluit hierbij aan en beschouwt de vastgoed-economische rol als onderdeel van de woningcorporatie.

Eigenlijk is er nog een vierde kamer: de bestuurskamer. De verantwoordelijkheid van deze kamer is de drie andere invalshoeken op een samenhangende en consistente wijze te integreren in een strategisch plan. Dit plan levert de meerjarige kaders waarbinnen de drie andere kamers dienen te functioneren. Het woord 'kamer' impliceert overigens niet perse een organisatorische invulling. Dat is wel mogelijk, maar niet noodzakelijk. De genoemde rollen en verantwoordelijkheden kunnen ook worden gebruikt voor interne sturing en voor de externe verantwoording van de woningcorporatie. Verder is het DrieKamerModel gebaseerd op marktwaarde verhuurd als waarderingsgrondslag voor het vastgoed. Daarmee sluit het model naadloos aan op de wettelijke verplichting om met ingang van 2016 voor de jaarrekening het vastgoed op marktwaarde te waarderen."

10.4 Intern toezicht

ARK (1996) en CFV (2003) onderzochten het intern toezicht van corporaties. Deze onderzoekingen zijn inmiddels verouderd. Het interne toezicht op woningcorporaties kent twee instrumenten: het toezicht door raden van toezicht en de externe accountantscontrole. De raad van toezicht, steeds vaker aangeduid als raad van commissarissen, is belast met het toezicht op het bestuur van een corporatie. De externe accountant controleert de boekhouding van de corporatie en informeert de raad van commissarissen over zijn bevindingen.

Mede naar aanleiding van de recente incidenten in de corporatiewereld publiceerde Els-Marie Peeters (2014) een studie over het intern toezicht bij woningcorporaties. Zij besteedt aandacht aan de machtsverdeling binnen een rechtspersoon en constateert in dit verband een weeffout: de interne toezichthouder behoeft zich nauwelijks te verantwoorden.
Ze presenteert een overzicht van nieuwe oplossingsrichtingen, aan de hand van vier recente publicaties: Hooge en Helderman (2007), Goodijk (2012), Minderman (2012) en Commissie Halsema (2013). Zij concludeert dat zelfregulering als beginsel volstrekt ontoereikend is en gaat ervan uit dat het intern toezicht moet worden versterkt. Niettemin moet ook de interne structuur van de corporatie worden verbeterd door de introductie van een 'echte machtsbalans'. Kernvraag is: aan wie zou de Raad van Toezicht verantwoording dienen af te leggen over zijn functioneren en hoe kunnen daaraan consequenties worden verbonden?
Bij het beantwoorden van de vraag voor wie de corporatie macht uitoefent komt Peeters (2014: 47) allereerst uit bij de doelgroep van beleid (Woningwet artikel 70c). Het gaat om zittende bewoners, woningzoekenden en anderen, van wie de gemeente via het lokale volkshuisvestingsbeleid de spreekbuis is.
Artikel 70 lid 1 van de Woningwet bepaalt meer in het algemeen dat corporaties uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting en in het belang van de volkshuisvesting werkzaam behoren te zijn. De gemeente kan de taak van de corporatie ruimer definiëren dan het huisvesten van de doelgroep. Het lokale volkshuisvestingsbeleid dient richtsnoer te zijn voor de activiteiten van de corporatie (artikel 11f BBSH). Peeters (2014: 48) concludeert dat de corporatie ook een dienende rol heeft op de woningmarkt van de lokale gemeenschap, vertegenwoordigd door de lokale overheid.
De Raad van Toezicht van een corporatie zou verantwoording moeten afleggen aan de bewoners, andere groepen die zijn aangewezen op de sociale woningmarkt en aan de lokale overheid. Die verantwoording mag niet vrijblijvend zijn. Peeters (2014: 49) volgt de definitie

van Bovens en Schillemans (2009: 20) van het begrip ‘verantwoording’: “een relatie (…) tussen een actor en een forum waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nader vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor”.
Om te kunnen spreken van verantwoording als tegenmacht acht Peeters (2014) het kunnen verbinden van consequenties een essentieel element. Een algemene horizontale verantwoording is in dit verband ontoereikend. Peeters (2014: 40) introduceert een ‘Verantwoordingsorgaan’ waaraan de Raad van Toezicht verantwoording verschuldigd is en dat over de vertrouwenssanctie beschikt. Het Verantwoordingsorgaan zou in beginsel de Raad van Toezicht kunnen wegsturen door het opzeggen van vertrouwen, c.q. zou leden van de RvT niet kunnen herbenoemen, c.q. kunnen beslissen omtrent benoeming.
Het Verantwoordingsorgaan dient volgens Peeters (2014: 51) geen bestuursmacht te hebben, en evenmin vetorechten, goedkeuringsbevoegdheden of anderszins medezeggenschap bij beleidsbeslissingen.
Het Verantwoordingsorgaan dient wel het niet-vrijblijvende kanaal te zijn waarlangs de doelgroepen, zijnde kortweg de bewoners en de gemeente, invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het intern toezicht. Aldus kan de Raad van Toezicht van de corporatie gepositioneerd worden als ‘de verlengde arm’ van de doelgroep en de lokale gemeenschap. Ten opzichte van de Raad van Toezicht vormt het Verantwoordingsorgaan een *countervailing power*. Peeters (2014) pleit ervoor dat wordt uitgewerkt hoe de door haar voorgestelde formule kan worden vormgegeven.
In de praktijk is de lijn van Peeters (2014) niet gevolgd, vermoedelijk door de complexiteit van de door haar voorgestelde formule.

10.5 Extern toezicht op presteren van corporaties: ARK (2014)

Op 3 juni 2014 bood de Algemene Rekenkamer het rapport ‘Toezicht op presteren van woningcorporaties’ aan de Tweede Kamer aan. In dit rapport worden wetgeving en organisatie van het volkshuisvestelijk toezicht beschreven. Daarna volgt een hoofdstuk over *governance* en integriteit. Na een hoofdstuk over prestaties en nevenactiviteiten volgen conclusies en aanbevelingen.
Het financieel toezicht (waarvoor dan het Centraal Fonds Volkshuisvesting CFV verantwoordelijk is) valt buiten het Rekenkamer-onderzoek.
Het volkshuisvestelijk toezicht is het toezicht dat de minister voor Wonen en Rijksdienst uitoefent en dat zich richt op de vraag of woningcorporaties erin slagen hun publieke kerntaak – het bouwen, beheren en verhuren van voldoende betaalbare woningen – effectief, doelmatig, rechtmatig en integer uit te voeren.

Problemen
De ARK specificeert in dit verband de volgende problemen (ARK, 2014: 10):
- “Corporaties ondernemen nevenactiviteiten waarvan niet altijd duidelijk is of en hoe ze samenhangen met hun publieke kerntaak: het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woningen.
- De nevenactiviteiten van corporaties brengen soms forse (financiële en andere) risico’s met zich, waardoor geld dat bestemd is voor uitvoering van de publieke kerntaak (*in casu* volkshuisvesting), op het spel wordt gezet.
- De minister die vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van corporaties toezicht houdt op de sector, is van dergelijke activiteiten en de ermee samenhangende risico’s veelal niet of slecht op de hoogte en neemt dus geen maatregelen”.

Hoofdconclusie ARK (2014)
Tijdens het openbaar verhoor van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties op 8 juli 2014 meldde Daphne Braal, bestuurder van het CFV, desgevraagd dat het toezicht op prestaties van woningcorporaties 'non-existent' is. De hoofdconclusie van de ARK luidt: "Het toezicht op de wijze waarop woningcorporaties hun publieke kerntaak uitvoeren was de afgelopen twintig jaar afwachtend en onvolledig. De verantwoordelijke bewindspersonen vertrouwden op de goede werking van zelfregulering binnen de sector en op het interne toezicht door de raden van commissarissen van de corporaties". ARK en Daphne Braal blijken het eens te zijn.

Deelconclusies ARK (2014)
De ARK baseert zijn kritische hoofdconclusie op de volgende deelconclusies (ARK, 2014: 5, 7):

Veelheid aan wisselingen en wijzigingen in sector
"De afgelopen twintig jaar zijn het beleid en de organisatie rond de woningcorporatiesector gekenmerkt door een veelheid aan wisselingen en wijzigingen. De Woningwet werd 78 maal gewijzigd, er waren twaalf bewindspersonen verantwoordelijk voor de sector. Ook de sector zelf was voortdurend in beweging, onder meer door fusies. De taakopvatting van corporaties dijde ondertussen, gevoed door de tijdgeest en deels gesanctioneerd in ministeriële regelingen, steeds verder uit."

Weinig capaciteit voor toezicht op sector
"Er is de afgelopen twintig jaar erg weinig capaciteit beschikbaar geweest voor het volkshuisvestelijk toezicht op de corporatiesector: rond de 10 fte's. Tegelijkertijd was het interne toezicht door raden van toezicht van gebrekkige kwaliteit. Toch bleven de verantwoordelijke bewindspersonen - een enkele uitzondering daargelaten - vertrouwen op de goede werking van zelfregulering en intern toezicht binnen de sector".

Geen jaarlijks oordeel over volkshuisvestelijke prestaties
"De bewindspersoon met de portefeuille volkshuisvesting heeft de wettelijke plicht zich jaarlijks een oordeel te vormen over de prestaties van woningcorporaties. Dit is de afgelopen twintig jaar niet gebeurd. De achtereenvolgende bewindspersonen hebben daardoor geen goed beeld gehad van het functioneren van de individuele corporaties".

Geen goed zicht op (commerciële) nevenactiviteiten corporaties
"De verantwoordelijke bewindspersonen hadden de afgelopen jaren evenmin goed zicht op de (commerciële) nevenactiviteiten van corporaties. Deze leefden de plicht om nevenactiviteiten vooraf aan de minister te melden, slecht na. En de jaarstukken van de corporaties gaven op dit punt onvoldoende informatie. Op rijksniveau ontbrak daardoor inzicht in de financiële risico's die verbonden zouden kunnen zijn met dergelijke nevenactiviteiten. Dit leidde niet tot actie van de bewindspersonen om meer grip op deze ontwikkelingen te krijgen".

Nevenactiviteiten veelal verliesgevend
"De stelling dat nevenactiviteiten van corporaties verdiensten kunnen genereren ten behoeve van hun kernactiviteiten blijkt in de periode 2007-2012 niet op te gaan. Voor de gehele sector blijken de nevenactiviteiten van corporaties in die periode verliesgevend te zijn geweest".

Door het gebrek aan inzicht in de nevenactiviteiten van corporaties hebben de verantwoordelijke bewindspersonen de afgelopen jaren niet kunnen beoordelen of de winsten

uit de nevenactiviteiten ten goede kwamen aan de kernactiviteiten of dat - omgekeerd - het geld dat aan nevenactiviteiten werd uitgegeven 'weglekte'."

Financiële risico's voor corporaties door nieuwe EU-regels
"Als gevolg van nieuwe EU-regels die bepalen dat corporaties alleen nog voor sociale kerntaken tegen gunstige voorwaarden geld mogen lenen, zullen de corporaties een groot deel van hun (commerciële) vastgoed moeten herfinancieren tegen hogere, marktconforme rentetarieven. Het gaat om ruim € 13 miljard (stand eind 2012). Onzeker is of en tegen welke voorwaarden financiers bereid zullen zijn om het commerciële vastgoed te herfinancieren. Bovendien zal het ten onrechte genoten rentevoordeel moeten worden terugbetaald. Hoe en in welk ritme dit in de praktijk moet gaan gebeuren en hoe het genoten rentevoordeel moet worden berekend, is nog onduidelijk. De EU-regels brengen dus financiële risico's voor woningcorporaties met zich mee."
Door het disfunctioneren van het ministeriële toezicht blijken zich tal van grote problemen in de corporatiesector te hebben ontwikkeld.

Aanbevelingen
ARK (2014: 30-31) formuleert de volgende aanbevelingen aan het adres van de minister voor Wonen:

- "Intensiveer en professionaliseer het volkshuisvestelijk toezicht en voer het proactief uit. Zorg daarbij voor: (a) een duidelijke en in wetgeving of daarop gebaseerde vastgelegde omschrijving van het werkdomein van woningcorporaties; (b) een uitgewerkt toetsingskader voor het beoordelen van de prestaties van corporaties; (c) een doelmatige organisatie, voldoende mensen en middelen om het volkshuisvestelijk toezicht op een professionele en effectieve manier uit te kunnen voeren.
- Maak goede werkafspraken met de Inspectie Leefomgeving en Transport bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waar het volkshuisvestelijk toezicht nu is ondergebracht.
- Zorg voor een duidelijke afbakening van de kerntaken en de nevenactiviteiten van corporaties.
- Zorg ervoor dat er beter inzicht ontstaat in de nevenactiviteiten van woningcorporaties en in de financiële en/of bestuurlijke banden die zij hebben met (klein-) dochterondernemingen, met medeaandeelhouders of andere rechtspersonen of vennootschappen ('verbindingen').
- Zorg voor een snelle implementatie van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.
- Zet de nieuwe EU-regels die sinds 2011 van kracht zijn, zo spoedig mogelijk om in Nederlandse regelgeving."

ARK (2014) erkent dat een goed functionerend toezicht niet alle problemen en kwesties had kunnen voorkomen: "Goed toezicht is geen garantie tegen het falen van publieke organisaties."

Verbindingen
Ook op basis van de verantwoordingsinformatie kon geen sluitend inzicht worden verkregen in de nevenactiviteiten van de corporaties. In 2003 concludeerde het CFV dat de informatievoorziening over 'verbindingen' met (klein)dochterondernemingen of medeaandeelhouders (waarin de grotere nevenactiviteiten van corporaties moeten worden ondergebracht) onvoldoende was. Daarnaast was er volgens het CFV sprake van onvoldoende controle door de accountant en onvoldoende duidelijke normering in het BBSH (CFV, 2003).

In 2006 nam het CFV de verbindingen van 167 woningcorporaties onder de loep (CFV, 2006). Het CFV concludeerde dat het aantal corporaties dat zich op aanvaardbare wijze verantwoordde, gering was. Zo bleek dat bij 54% van de corporaties uit de omschrijving van de verbinding niet duidelijk werd of er een kernactiviteit werd uitgevoerd of een nevenactiviteit. Slechts bij 19% van de onderzochte corporaties was volgens het CFV sprake van een aanvaardbare verantwoording over de aspecten met betrekking tot de verbindingen, die werden genoemd in het accountantsprotocol.

"De verantwoordingsinformatie over de nevenactiviteiten van woningcorporaties is tot op de dag van vandaag nog niet op orde. De minister voor Wonen kan zich ook nu nog bij het opstellen van het individueel oordeel per corporatie geen goed oordeel vormen over de (rechtmatigheid van) nevenactiviteiten" (ARK, 2014: 2-24).

Maatschappelijk vastgoed
De minister voor WWI constateerde in 2009 al dat de definitie van 'maatschappelijk vastgoed' steeds verder was uitgebreid. Waar de ministeriële regelingen de toegestane nevenactiviteiten van corporaties nog beperkten tot de realisatie van vastgoed voor welzijnsactiviteiten (buurthuizen en dergelijke), werd ook vastgoed voor onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg, sport en cultuur steeds meer geaccepteerd als het werkterrein van corporaties.
Deze beweging was volgens de minister in overeenstemming met het in de voorafgaande jaren gegroeide besef dat voor een goed woon- en leefklimaat naast goede woningen ook goede voorzieningen op deze terreinen van belang waren. De koppeling met het eigen woningbezit van corporaties is daarbij steeds meer losgelaten. Daarnaast waren er volgens de minister steeds meer projecten gemeld waarbij, veelal op verzoek van een gemeente of andere lokale partijen, vastgoed werd ontwikkeld voor diverse functies, zowel voor publieke als commerciële activiteiten. Gezien de aard en omvang van deze projecten nam volgens de minister het belang van het beheersen van de financiële risico's toe (Ministerie van WWI, 2009).

10.6 Autoriteit woningcorporaties

Het nuvolgende is ontleend aan de 'Lijst met antwoorden op vragen van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst inzake de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst over de Autoriteit woningcorporaties (TK 2014-2015, 30966, nr. 70)':

"De Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties (PEW) heeft de instelling aanbevolen van een autoriteit die het toezicht op woningcorporaties onafhankelijk zou gaan uitoefenen. In die autoriteit zou het financieel, rechtmatigheids-, *governance*- en integriteitstoezicht moeten worden geïntegreerd. Voorts zou die autoriteit over voldoende informatiebevoegdheden en sanctie-instrumenten moeten beschikken. Met de instelling van de Autoriteit woningcorporaties bij wet wordt aan deze aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie uitvoering gegeven."

"De Autoriteit woningcorporaties wordt niet alleen een nieuwe organisatie, maar ook het toezicht zelf ondergaat door de wetswijziging grondige veranderingen. Denk aan de scheiding DAEB/niet-DAEB, de waardering op marktwaarde, en de invoering van de verplichte *fit & propertest* voor interne toezichthouders en bestuurders. Dit betekent dat de toezichtvisie en -strategie van de bestaande toezichthouders zal moeten worden herijkt en vernieuwd door

de autoriteit. Als onafhankelijke toezichthouder zal de autoriteit deze toezichtvisie en de daarop gebaseerde (meer)jarenplannen opstellen en ter instemming aan de minister voor Wonen en Rijksdienst voorleggen. Vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid die hij voor het toezicht draagt kan de minister daarbij aangeven welke prioriteiten en aandachtspunten hij ziet voor het toezicht en desgewenst ook de opdracht tot aanvullende onderzoeken geven. De minister zal daarbij geen onderzoeksvoorstellen vanuit de autoriteit blokkeren. Verwacht mag worden dat vooral in de eerste periode de minister geregeld overleg zal hebben met de autoriteit over de gewenste vernieuwing en aanscherping van het toezicht op de corporatiesector, mede omdat ook de sector zelf sterk in ontwikkeling zal zijn als gevolg van de wetswijzigingen.
Bij deze vernieuwing van het toezicht kan de autoriteit profiteren van de aansluiting bij een bestaande professionele toezichtorganisatie, bijvoorbeeld waar het gaat om de bedrijfsvoering en generieke toezichtprocessen. Daarnaast vereist het toezicht op de corporatiesector specifieke processen, methoden en technieken, waarvoor binnen de ILT alle ruimte zal zijn. Ook nu al bestaat binnen de ILT een diversiteit aan toezichtterreinen met eigen processen, methoden en technieken."

Lijst met antwoorden op vragen van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst inzake de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst over de Autoriteit woningcorporaties (TK 2014-2015, 30966, nr. 70):
"De taak van de ILT, zoals beschreven in haar meerjarenplan, is ervoor te zorgen dat bedrijven, organisaties en overheidsinstanties (de ondertoezichtstaanden) de wet- en regelgeving op het terrein van de (duurzame) leefomgeving en de fysieke veiligheid naleven. Het werkveld van de ILT omvat:
- afval, industrie & bedrijven;
- wonen, water & producten;
- rail- en wegvervoer;
- scheepvaart;
- luchtvaart."

Blok (15 april 2016):
"De Autoriteit woningcorporaties (Aw) is organisatorisch gepositioneerd bij de ILT en ressorteert onder de minister voor Wonen en Rijksdienst. Dit betekent dat de Aw onderhevig is aan dezelfde wet- en regelgeving die de onafhankelijkheid van de overige Rijksinspecties garandeert, inclusief de vorig jaar door de minister-president afgegeven Aanwijzingen op de Rijksinspecties. Bovenop deze waarborgen geldt voor de zelfstandige positie binnen de ILT het volgende:
- De Aw is een apart domein binnen de ILT met een eigen directeur en rechtstreekse toegang tot de minister.
- De toezicht- en interventiebevoegdheden van de Aw zijn gemandateerd aan de inspecteurs van de Aw.
- De Aw stelt een toezichtvisie en een meerjarenplan op, die worden goedgekeurd door de minister voor Wonen en Rijksdienst.
- De Aw treedt extern als herkenbare toezichthouder op en maakt gebruik van haar toezichtbevoegdheden.

De synergie tussen de ILT en de autoriteit komt op een aantal vlakken tot uitdrukking. Dat geldt voor het toezicht waar de kennis en ervaring van de ILT als brede toezichthouder worden gedeeld, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van audits. Maar ook bij de vergunningverlening door de autoriteit wordt gebruik gemaakt van de processen die de ILT daarvoor heeft ontwikkeld. Verder geldt dit voor de schaalvoordelen die qua kennis en

kostenbeheersing mogelijk worden door het bundelen van de ondersteunende werkzaamheden. Ook geldt dit voor de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT waar door de Aw zaken aan worden overgedragen die strafrechtelijk onderzoek rechtvaardigen in geval van fraude en integriteitsproblemen. En tot slot geldt dat voor de werkzaamheden van het team Juridische Zaken dat de beroep- en WOB-zaken uitvoert en het Meld- en Informatiecentrum dat 24/7 bereikbaar is."

"De gemeenten (en huurders) krijgen via het volkshuisvestingsverslag inzicht in hoeverre het presenteren van de toegelaten instelling voldoende bijdraagt aan de afspraken uit de prestatieafspraken. In geval zich een conflict bij het maken van prestatieafspraken voordoet, omdat gemeente en/of huurders de voorgenomen prestaties onvoldoende achten, dan kunnen zij het geschil voorleggen aan de minister. Dit betekent dat de toezichthouder geen oordeel geeft over volkshuisvestelijk presteren, maar dat dit lokaal beoordeeld wordt. Op landelijk niveau zal de regering de volkshuisvestelijke prestaties monitoren via de 'Staat van de volkshuisvesting'. Daarvoor zullen vooral prioriteiten kenbaar gemaakt worden om met voorrang op te pakken."

De samenwerking tussen de financieel toezichthouder en het WSW was tot voor kort vormgegeven in samenwerkingsovereenkomsten (onder andere het Informatieprotocol WSW-CFV en het Convenant Naadloze Aansluiting). Vanwege de komst van de Autoriteit woningcorporaties zijn de protocollen aangepast. Lijst met antwoorden op vragen van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst inzake de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst over de Autoriteit woningcorporaties (TK 2014-2015, 30966 nr. 70):
"De informatiepositie van huurders is – na amendement (33966-24) geregeld in artikel 44, 44a en 44b van het wetsvoorstel en daarmee gelijkgesteld aan die van de gemeente. Jaarlijks doet de toegelaten instelling de huurdersorganisatie onder meer een overzicht van voorgenomen werkzaamheden toekomen (het zogenaamde bod op de woonvisies), een indicatie van middelen (artikel 36, lid 1 AMvB) en het volkshuisvestingsverslag (artikel 38 in het wetsvoorstel). Eventueel kunnen zij verdere informatie opvragen bij de toegelaten instelling. Mogelijke geschillen kunnen op basis van artikel 44, lid 4, 5 en 6 in het wetsvoorstel, worden gemeld bij de minister."

In de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting is wettelijk vastgelegd dat de minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk is. Dit betekent dat de minister voor Wonen en Rijksdienst te allen tijde volledig politiek aanspreekbaar is op het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties. Dit geldt onverkort bij onderbrenging van de autoriteit bij de ILT. De minister voor Wonen en Rijksdienst stelt ook de regelgeving vast voor de uitoefening van het toezicht. Hierin ligt geen rol voor de minister van Infrastructuur en Milieu.
"De minister voor Wonen en Rijksdienst is – binnen de Rijksbrede kaders die daarvoor gelden – politiek verantwoordelijk voor de benoeming van deze leiding, die ook rechtstreeks toegang krijgt tot de minister voor Wonen en Rijksdienst. Voorts zal deze leiding het gezicht naar buiten zijn van de Autoriteit woningcorporaties."

"Het Centraal Fonds Volkshuisvesting wordt samen met het gedeelte van de ILT dat op dit moment het volkshuisvestelijk toezicht op corporaties uitoefent, omgevormd en uitgebouwd tot de Autoriteit woningcorporaties als onderdeel van de ILT. De medewerkers van het CFV gaan dus over naar de ILT."

Lijst met antwoorden op vragen van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst inzake de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst over de Autoriteit woningcorporaties (TK 2014-2015, 30.966, nr. 70):
“In de afgelopen vijf jaar was voor het volkshuisvestelijk toezicht op corporaties sprake van de structurele inzet van circa 10 fte aan capaciteit. Ten behoeve van de jaarlijkse oordeelbrieven aan corporaties werd incidenteel aanvullende capaciteit ingezet. Recentelijk heeft een uitbreiding plaatsgevonden zodat bij de ILT op dit moment 14 fte zich bezighoudt met het volkshuisvestelijk toezicht op de toegelaten instellingen. Dit huidige toezicht beslaat de onderwerpen rechtmatigheid, *governance*, integriteit en volkshuisvestelijke prestaties.
Bij het door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) uitgeoefende financieel toezicht op corporaties is de ingezette capaciteit gestegen van 40,6 fte in 2010 naar 42,7 fte in 2014. De capaciteit die op het moment van inwerkingtreding van de wet, voorzien op 1 juli 2015, beschikbaar is voor het volkshuisvestelijk en financieel toezicht gaat over naar de autoriteit.”

“Er zullen geen banen verloren gaan door de inrichting van de Autoriteit woningcorporaties. De huidige medewerkers van CFV en ILT hebben een overgangsgarantie. Tezamen zijn dat een kleine 60 fte. Voorzien wordt dat het huidige toezicht op corporaties door intensivering van het bestaande toezicht en nieuwe toezichttaken op grond van de Herzieningswet de komende jaren zal groeien. Hoeveel fte uiteindelijk werkzaam zullen zijn bij de autoriteit is op dit moment echter nog niet te zeggen.”

De Autoriteit woningcorporaties is per 1 juli 2015 van start gegaan.

11. Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

11.1 Profiel WSW

Ministerie van BZK (z.j.: 4) schetst het profiel van het WSW als volgt:
"Het WSW zorgt er via borgstellingen voor dat woningcorporaties betere toegang hebben tot de kapitaalmarkt en tegen gunstige rentetarieven geld kunnen lenen voor een lange looptijd. Door het rentevoordeel kunnen corporaties goedkoper bouwen. Dit vertaalt zich in betaalbare sociale huurwoningen en daarmee in lagere uitgaven aan huurtoeslag. De borgstellingen van het WSW (met achterborg van de overheid) vervingen aan het eind van de 20e eeuw de subsidies en directe garanties die de overheid verstrekte aan woningcorporaties. Dit was onderdeel van de bruteringsoperatie waarbij de corporaties meer op afstand van de overheid zijn geplaatst."

Essentieel voor de WSW is de publieke achterborg. Het Centraal Planbureau (CPB) concludeert in zijn analyse "De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sector" dat semipublieke instellingen gevoelig kunnen zijn voor grote beleidswijzigingen. Deze beleidsrisico's lenen zich volgens het CPB niet goed voor risicospreiding en verzekering, omdat deze ertoe kunnen leiden dat er gelijktijdig verschillende instellingen in betalingsproblemen komen (gecorreleerde risico's). Ook in de corporatiesector spelen dergelijke risico's een rol. Beleidswijzigingen zoals de inkomensafhankelijke huurverhoging hebben immers een direct effect op de financiële positie en daarmee het risicoprofiel van corporaties. Hiervoor vormt een achterborg van de overheid een goede oplossing volgens het CPB, omdat het risico van beleidswijzigingen niet bij de geldverstrekkers terechtkomt. Een bijeffect is dat de overheid het aannemelijk maakt dat er geen beleidswijzigingen worden doorgevoerd die een golf van betalingsproblemen kunnen veroorzaken, omdat de overheid zelf opdraait voor de kosten (het zelfbindingsargument). [Deze stelling is gefalsifieerd in de periode 2013-2015 waarin hoge huurverhogingen moesten worden doorgevoerd ter financiering van de verhuurderheffing; HP].
Ook de analyse door Deloitte van het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) onderstreept het grote belang van de achterborg. Verder hebben ook *rating agencies* aangegeven dat zij de achtervang door de overheid als cruciaal beschouwen voor de hoge *rating* van corporaties en het WSW. De achterborg speelt daarmee een belangrijke rol ten aanzien van de beschikbaarheid en kosten van financiering (Ministerie van BZK, z.j.: 4-5).

Ministerie van BZK (z.j.: 5):
"Een achterborgstelling door de overheid heeft echter ook nadelen. Zo vermindert het de prikkel tot adequate risicobeoordeling en monitoring door de instellingen die profiteren van de achtervang." (…)

"Door de borgstelling van het WSW komen de leningen van corporaties in aanmerking voor kredietverlening bij Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Hierbij is de achterborg van groot belang. Voor [dergelijke] sectorbanken geldt namelijk dat volgens EU-regelgeving minimaal 90% van de activa direct of indirect gegarandeerd moet zijn door een centrale of decentrale overheid om het schuldpapier aan te kunnen merken als liquide activa. Vanwege het belang hiervan voor de *funding*kosten van sectorbanken vormt dit feitelijk een ondergrens voor het aandeel geborgde financiering van de sectorbanken. De NWB financiert conform de statuten (…) helemaal niets zonder overheidsgarantie. Ook voor institutionele beleggers is een achterborg relevant, omdat zij

waarde hechten aan een transparante en volledige garantie, zo blijkt uit gesprekken met banken. In figuur 11.1 is te zien dat de sectorbanken de grootste rol spelen in de financiering van woningcorporaties. Het aandeel van institutionele beleggers is in de totale financiering vergelijkbaar met dat van commerciële banken, maar is in de afgelopen jaren als aandeel van de nieuwe leningen aanzienlijk toegenomen ten opzichte van commerciële banken."

Tabel 11.1 Aandelen in volume (verticaal gepercenteerd) naar soort financier nieuwe leningen, 2007-2014

Soort instelling	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sectorbanken (BNG en NWB)	81	88	90,4	92,0	88,8	93,1	88,5	82,8
Andere banken	11	11	7,4	5,1	5,3	0,7	2,1	4,7
Institutionele partijen	7	1	1,2	2,6	5,5	5,8	7,9	11,9
Gemeenten	1	0	0,6	0,1	0,1	0,1	1,0	0,1
Overige	0	0	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5

Bron: WSW.

11.2 Effect publieke achtervang WSW-borging

Het nuvolgende is ontleend aan: Ministerie van BZK (2015a: 6-7).
Het WSW zorgt voor langlopende garanties en biedt daarmee langdurige zekerheid over de toekomstige financieringslasten. De gemiddelde looptijd van geborgde leningen bedraagt circa 20 jaar. De looptijden van ongeborgde financiering zijn vaak veel korter, omdat langere looptijden niet aangeboden worden of alleen tegen een hoge prijs. Doorgaans wordt een looptijd van maximaal vijf tot tien jaar gehanteerd. Dit leidt tot grotere herfinancieringsrisico's (positief en negatief).

Rentevoordeel
Door de achterborg kunnen lagere financieringskosten worden bewerkstelligd. De kredietscore van het WSW komt overeen met die van de Nederlandse staat (AA+ van Standard & Poor). Uit rapporten van en gesprekken met kredietbeoordelaars volgt dat de achterborg van de overheden en het vertrouwen dat kredietbeoordelaars hebben in de overheden dat zij daadwerkelijk zullen inspringen als ooit een beroep op de achtervang wordt gedaan, van cruciaal belang zijn voor deze hoge *rating*. De kredietscore speelt een belangrijke rol in het risicomodel van banken. Hierdoor is het verwachte verlies voor de bank bij wanbetaling van de corporatie verwaarloosbaar en is er geen sprake van renteopslagen voor kredietrisico's. Tevens dienen banken geen risicogewogen kapitaal aan te houden voor leningen die door de overheid geborgd worden, conform de kapitaaleisen van Bazel II. Voor ongeborgde financiering moeten banken kapitaal aanhouden naar rato van de risicoweging. De inschatting is dat de *rating* van het WSW zonder de achterborg aanmerkelijk lager zou uitkomen.

Daarnaast levert achterborg een extra rentevoordeel op, omdat corporaties daarmee in aanmerking komen voor leningen bij de sectorbanken. De sectorbanken kunnen in vergelijking met commerciële banken een lagere prijs rekenen voor leningen aan woningcorporaties. Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats hebben de sectorbanken lagere *funding*kosten. Zij hebben namelijk een hogere *rating*; de twee sectorbanken (BNG Bank en Waterschapsbank) krijgen van S&P op dit moment een AA+ rating (gelijk aan het Rijk), terwijl Rabobank en ING Bank respectievelijk een A+ en A rating krijgen. Daarnaast kan het schuldpapier van de sectorbanken worden aangemerkt als liquide activa. Hierdoor

kunnen banken en centrale banken hierin beleggen uit hoofde van de *liquidity coverage ratio*, hetgeen leidt tot lage fundingkosten voor de sectorbanken. In de tweede plaats hebben de sectorbanken lagere winsteisen dan commerciële banken waardoor zij met een lagere prijs genoegen nemen.

Kosten ongeborgde financiering
Het is niet goed mogelijk om het rentevoordeel van het WSW te kwantificeren. Er zijn namelijk weinig referentiepunten in de markt om te bepalen wat de kosten van ongeborgde leningen zijn, met name voor leningen met een looptijd van meer dan 15 jaar. Onderzoek van Maatman en Van Wellie geeft aan dat het rentevoordeel van de WSW-borging afhangt van de mate waarin financiers ervan uitgaan dat ongeborgde leningen kunnen "meeliften" op een eventuele sanering van corporaties. Rekening houdende met een dergelijke impliciete garantie voor ongeborgde leningen schatten de onderzoekers het rentevoordeel in op ongeveer 100-160 basispunten. Als een corporatie zich geheel *stand alone* moet financieren, is het beschikbare financieringsaanbod gering en zal het rentevoordeel van de borg hoger zijn dan 160 basispunten. De financieringsvraag wordt dan beoordeeld zoals die van een vastgoedonderneming die de markt betreedt.

Conclusie
Ministerie van BZK (2015a: 8) formuleert de volgende conclusie:
"De borging door het WSW met achtervang van Rijk en gemeenten heeft een belangrijke meerwaarde voor de sector en daarmee uiteindelijk voor de huurders. Tegelijkertijd zijn aan een garantie ook kosten verbonden: als het fout gaat, materialiseert zich een claim op de begroting van de overheid. Ook als dit niet het geval is, kunnen garanties negatieve neveneffecten hebben. Zo kennen spelers in de sector (corporaties, financiers, gemeenten) minder prikkels voor verantwoord risicobeheer, indien de kosten gedeeltelijk op anderen kunnen worden afgewenteld. Het is daarom van cruciaal belang om te bezien of risico's voldoende worden beheerst en er voldoende prikkels zijn in het systeem om *moral hazard* tegen te gaan."

Minister Blok (1 juni 2015) heeft het voorstel van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties uitgewerkt om de saneringsfunctie van corporaties over te dragen van CFV naar WSW. Dit is per 1 juli 2015 geëffectueerd.

In tabel 11.2 presenteert Blok een overzicht van de voornemens en voorstellen in dit verband, alsmede de per juni 2015 voorziene planning.

Tabel 11.2 Overzicht van voornemens, voorstellen en planning inzake toekomst WSW

Wat	Waar	Wanneer	Herkomst
Mandatering sanering aan WSW	Mandaatbesluit	1 juli 2015	PEW aanbeveling 15
- Goedkeuring sanering minister *- Zienswijze sanering Autoriteit* *- Onafhankelijkheid borg en sanering* *- Naadloze aansluiting via mandatering* *- Verdeling liquiditeitsteun gemeenten*			
Versterking stichting WSW	Statuten, overeenkomsten	1 juli 2015	PEW aanbeveling 16
- Bredere statutaire doelstelling *- Instemmingsbevoegdheden en informatierechten voor achtervangers* *- Goedkeuring minister profielschets bestuur en RvC* *- Onafhankelijke benoeming RvC* *- Goedkeuring minister benoeming bestuursleden door RvC* *- Bevoegdheid ontslag RvC in uitzonderlijke omstandigheden*			
Versterking publiek kader WSW	AMvB	1 januari 2016	PEW aanbeveling 16
- Wettelijk / regelgevend kader borgingstaak en governance *- Publieke handhavingsinstrumenten* *- Toezicht door Autoriteit* *- Verplichte fit & proper test*			
Versterking risicobeheer	Nadere uitwerking met WSW en VNG	Begin 2016 concrete voorstellen	Verdiepende analyse Garantiekader Rijk
- Verbetering risicomodel *- Inzicht kans op aanspraak* *- Jaarlijkse vaststelling risicogebaseerde premie* *- Risicovergoeding achtervang* *- Aanpassing achtervangformule*			
Betere prikkelwerking	Nadere uitwerking met WSW en VNG	Begin 2016 concrete voorstellen	PEW aanbeveling 13 Motie van der Linde Verdiepende analyse
*- Mogelijkheid faillissement** *- Eigen risico gemeenten* *- Bestedingscontrole door WSW* *- Eigen risico geldverstrekkers* *- Premiedifferentiatie door WSW*			

*Gerealiseerd met de Herzieningswet

Bron: Blok, 1 juni 2015.

11.3 Sterkere prikkels in WSW-borgingsstelsel

De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2014) heeft onder meer aanbevolen om de prikkels in het WSW-borgingsstelsel te versterken.
Ministerie van BZK (z.j.: 19-21) bespreekt de verschillende voorstellen ter versterking van deze prikkels:

Mogelijkheid van een faillissement
"De aanbeveling van de PEW om van faillissement bij corporaties een reële optie te maken, om zodoende *moral hazard* in het stelsel te beperken, is overgenomen in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Allereerst is er een 'kan-bepaling' opgenomen ten

aanzien van het inzetten van de sanering. Dit betekent dat de Minister ervoor kan kiezen om een corporatie niet te saneren. Hiermee verdwijnt het automatisme van de sanering en is faillissement een optie geworden. In geval van een faillissement zullen de financiers van geborgde leningen aanspraak kunnen maken op het WSW, terwijl financiers van ongeborgde leningen het risico lopen (een deel van) een lening te moeten afschrijven, afhankelijk van de waarde van het onderpand. Daarnaast schrijft de Herzieningswet voor dat ingeval van sanering deze gericht moet zijn op de voortzetting van de (noodzakelijke) DAEB-activiteiten door een toegelaten instelling.[1] Dit hoeft niet per definitie de toegelaten instelling te zijn die in de saneringssituatie is komen te verkeren. De mogelijkheid van een faillissement van die instelling is dus ook in geval van sanering niet uitgesloten. In de uiteindelijke beslissing om een corporatie wel of niet failliet te laten gaan, worden de volkshuisvestelijke gevolgen daarvan nadrukkelijk meegewogen. Het kan voorkomen dat het wenselijk is om toch in te grijpen als de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten."

"Geldverstrekkers van ongeborgde leningen kunnen vanwege de mogelijkheid van faillissement niet meer profiteren van de impliciete garantie die er bestond dankzij de sanering. De dreiging van een faillissement zal ook de prikkels voor corporaties extra versterken, voor zover deze nog niet voldoende gewaarborgd waren via de sanering en beheersmaatregelen van het WSW (zie eerder). Daarnaast kan het ook de prikkelwerking in het borgingsstelsel bevorderen, omdat de kans dat de borg wordt aangesproken hierdoor groter wordt waardoor het WSW meer geprikkeld wordt om de risico's goed te beheersen. Naast het beperken van *moral hazard*, draagt de maatregel dat de sanering louter gericht wordt op voortzetting van DAEB-activiteiten bij aan het bewaken van de solidariteit in het stelsel. Er wordt mogelijk minder gesaneerd, waardoor er dan minder geheven zou hoeven te worden. Een ander effect van het wegvallen van de impliciete garantie ten aanzien van ongeborgde leningen is dat financiers mogelijk andere voorwaarden zullen gaan stellen, bijvoorbeeld door het vragen van meer zekerheden. Hiermee wordt een meer gelijk speelveld in het commerciële segment van de huurmarkt gecreëerd."

Eigen risico voor gemeenten

"Het Kamerlid Van de Linde (VVD) heeft eind 2014 een motie ingediend waarin hij de regering verzoekt te bezien op welke wijze de prikkels voor gemeenten tot effectief risicomanagement versterkt kunnen worden. In dit kader heeft hij later de suggestie gedaan om een eigen risico voor gemeenten te introduceren. Een eigen risico kan ervoor zorgen dat gemeenten bij het maken van de prestatieafspraken met corporaties beter letten op de bijbehorende risico's. Nader zal worden bezien hoe invulling gegeven kan worden aan de motie-Van der Linde. Het is niet de bedoeling dat gemeenten door een eigen risico de rol van (financieel) toezichthouder op zich nemen. De Autoriteit woningcorporaties bewaakt als financieel toezichthouder de financiële positie van een corporatie. Daarnaast bepaalt WSW op basis van het vernieuwde risicobeoordelingsmodel of een corporatie op instellingsniveau nieuwe geborgde leningen kan aantrekken. De Autoriteit woningcorporaties en het WSW bepalen dus het kader waarbinnen corporaties zich kunnen bewegen, waardoor in principe gewaarborgd wordt dat corporaties niet meer risico's aangaan dan verantwoord is. Dit beperkt de mogelijkheid van gemeenten om corporaties die er financieel slecht voor staan te overvragen.[2] *First best* is echter om de situatie waarin sprake is van overvragen te vermijden. Dit kan via een eigen risico. Het is denkbaar om hier ervaring mee op te doen door een eigen

[1] Met voortzetting van DAEB-activiteiten wordt bedoeld dat DAEB-woningen beschikbaar blijven voor de sociale verhuur (dus in bezit blijven van de corporatiesector).

[2] Hierbij is in de Herzieningswet geregeld dat een corporatie bij overvraging een bindend advies aan de Minister kan vragen. Als inderdaad sprake is van overvragen zal de Minister de corporatie in het gelijk stellen.

risico voor gemeenten in eerste instantie alleen in te voeren voor nieuwe projecten van corporaties met een hoog risicoprofiel (bijvoorbeeld corporaties met een lage *rating*). In het geval een gemeente goedkeuring geeft aan een dergelijk project, zou hierbij ook een afspraak gemaakt kunnen worden dat de gemeente medeverantwoordelijkheid draagt in geval de corporatie door verliezen op dat project in de financiële problemen komt. Hierdoor worden gemeenten geprikkeld om een scherpere afweging te maken tussen de risico's en de volkshuisvestelijke belangen bij corporaties die in zwaar weer verkeren. Tegelijkertijd zorgt de afbakening van gevallen waarvoor een eigen risico geldt er ook voor dat gemeenten niet op grote schaal de rol van (financieel) toezichthouder op zich nemen."

Eigen risico voor geldverstrekkers
"De PEW beveelt aan om een eigen risico te introduceren voor geldverstrekkers.[3] Hieronder verstaan we dat een geldverstrekker per lening een eigen risico heeft in het geval van wanbetaling. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Verschil met het WEW is echter dat in de corporatiesector financiële problemen niet altijd tot wanbetaling zullen leiden in verband met de mogelijkheid van sanering. Dit heeft een drukkend effect op de prikkelwerking van een eigen risico. Het ligt daarom voor de hand om in het geval van het WSW een eigen risico niet alleen toe te passen indien er een aanspraak is op de borg, maar ook in het geval er sprake is van een saneringsbijdrage. In de praktijk betekent dit dat een financier ingeval van sanering een bepaald deel van de leningportefeuille van de instelling dient af te schrijven."

Na afweging van de voor- en nadelen komt het Ministerie van BZK (z.j.: 22-23) tot de volgende conclusie:
"Uit bovenstaande analyse volgt dat de kosten van een eigen risico per geborgde lening naar verwachting aanzienlijk zijn en niet opwegen tegen de voordelen. Om die reden wordt voorgesteld om te kijken naar een alternatieve vorm van eigen risico conform het model van WFZ in de zorgsector, waarbij een gedeelte van de leningenportefeuille ongeborgd gefinancierd dient te worden. Voor de corporatiesector zou het dan gaan om een gedeelte van de DAEB-leningportefeuille (niet-DAEB moet met de inwerkingtreding van de Herzieningswet *sowieso* ongeborgd gefinancierd worden). In tegenstelling tot een eigen risico per geborgde lening, geldt hierbij dat het geborgde en ongeborgde deel van de lening gesplitst worden en door verschillende financiers kunnen worden verstrekt. Een voordeel hiervan is dat de sectorbanken deze geborgde leningen gewoon kunnen verstrekken zonder dat ze hierin gerestricteerd worden door de 90%-regel. De nadelen van een eigen risico kunnen op deze manier worden beperkt. Dit hangt echter ook af van de vereiste verhouding tussen geborgde en ongeborgde leningen. Tegelijkertijd geldt dat de voordelen ook beperkt worden. Een belangrijk verschil tussen het WSW en het WFZ is het bestaan van de sanering. Deze beperkt de kans op een aanspraak op de borg en daarmee de prikkel die uitgaat van een eigen risico. Met de Herzieningswet verdwijnt echter de vanzelfsprekendheid van de sanering en kunnen corporaties in principe ook failliet gaan, waardoor de dreiging van een aanspraak op de borg wordt vergroot. Om de prikkelwerking van deze alternatieve vorm van eigen risico verder te versterken zou de financier ook ingeval van sanering mee moeten betalen. Het is juridisch echter niet mogelijk om bij ongeborgde leningen de financier te verplichten om ingeval van sanering een gedeelte van de leningen van de betreffende corporatie af te schrijven, in tegenstelling tot het geval van een eigen risico per geborgde lening (daar kan het WSW dit als eis stellen).

[3] Ook de Ministeriële Commissie Publieke Belangen (MCPB) heeft dit aanbevolen.

De komende tijd zullen opties voor een gedeeltelijke ongeborgde financiering van corporaties worden verkend. Daarbij zullen in ieder geval de opties van een gedeeltelijk ongeborgde financiering van alle leningen die het WSW borgt alsmede alleen van nieuwe projecten bezien worden. De voor- en nadelen van verschillende opties zullen worden geanalyseerd, inclusief de gevolgen voor de volkshuisvestelijke belangen. Bovendien zal de aanbeveling van de PEW om de afhankelijkheid van de sectorbanken te verminderen, hierbij worden betrokken."

11.4 Risicobeheersing

De risicobeheersing van het WSW wordt via drie lijnen versterkt:
"De voorstellen om de risico's rond het WSW beter te beheersen splitsen zich uit naar drie onderwerpen. Ten eerste door een versterking van de positie van Rijk en gemeenten ten aanzien van de *governance* en het toezicht. Ten tweede door transparant te maken op welke wijze de risico's in het stelsel worden beheerst, hoe groot de risico's zijn en te toetsen of de risicobeheersing door het WSW adequaat is. Door het inzichtelijk maken van risico's wordt duidelijk of aanpassing van de risicobeheersingsystematiek gewenst is. Ten derde door het creëren van prikkels voor corporaties, WSW, gemeenten en financiers, om de risico's in het stelsel beter te beheersen. In dat verband kan ook een risicogebaseerde vergoeding worden gevraagd aan corporaties, zodat zowel de kosten van een hoger of lager risico worden doorberekend, en de corporatie een duidelijk signaal krijgt over haar risicoprofiel."

Minister Blok wil in elk geval voorschriften opnemen ten aanzien van de borgingstaak:
- "De wijze van risicobeoordeling van corporaties door het WSW en de daarbij te hanteren normen voor corporaties. Hierbij valt met name te denken aan de financiële normen voor de solvabiliteit en liquiditeit van corporaties.
- De financiële soliditeit van het WSW zelf en de daarbij te hanteren normen. Denk hierbij aan de maximale borg per corporatie, de omvang van het eigen vermogen van het WSW en de beleggingen van het WSW.
- De informatieverplichtingen (actief en passief) van het WSW richting de minister."

Over de Risicovergoeding voor de achtervang meldt Blok (1 juni 2015: 13):
"Het garantiekader Rijk[4] schrijft voor dat het Rijk in principe een kostendekkende premie vraagt, die een reële weergave vormt van het risico dat het Rijk loopt via de achterborgpositie bij risicoregelingen. Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) betaalt al sinds 1 januari 2015 een vergoeding aan het Rijk. Het ligt in mijn voornemen dat ook het WSW per ingang van 1 januari 2017 een vergoeding aan de twee achtervangers (Rijk en gemeenten) gaat betalen. De komende tijd zal ik in overleg met de Minister van Financiën en de VNG bezien hoe hoog deze vergoeding moet zijn, waarbij ook rekening gehouden zal worden met de gevolgen voor de sector, het borgingsstelsel en de volkshuisvestelijke belangen."

11.5 Risicobeheersing WSW: reactie minister Blok op Kamervragen (2016)

Het kabinet-Rutte II wil de risico's die het WSW afdekt, voor de betrokkenen meer zichtbaar maken en de risico's beter beheersen. Onder meer wordt overwogen om een onderscheid te maken tussen een ongelimiteerde en een gelimiteerde achtervangovereenkomst.
Blok (1 juli 2016: 3-4):

[4] Kamerbrief 17-09-2013, kenmerk BZ/2013/446 M.

“De achtervangovereenkomst tussen een gemeente en het WSW is een tweezijdige privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeente kan dus besluiten om de bestaande ongelimiteerde overeenkomst op te zeggen en daarvoor in de plaats een gelimiteerde achtervangovereenkomst te sluiten met het WSW of per lening mee te tekenen. Gemeenten dienen hiervoor een schriftelijk verzoek in te dienen bij het WSW. De eerdere overeenkomst blijft na opzegging wel geldig voor de eerder onder die overeenkomst afgesloten leningen.
Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de achtervangovereenkomst te limiteren naar corporaties, bedrag, tijd of een combinatie van deze drie. Een limitering naar corporatie beperkt de geldigheid van de overeenkomst tot één of meer specifieke corporaties. Een limitering naar bedrag stelt een maximum aan de leensom waarvoor de gemeente kan worden vermeld in nieuwe leningovereenkomsten zonder dat de gemeente deze leningovereenkomsten zelf ondertekent. Een limitering naar tijd leidt ertoe dat het WSW de gemeente na die tijd niet meer in nieuwe leningovereenkomsten kan vermelden op basis van de generieke achtervangovereenkomst.”
“De gemeente kan besluiten om de limiteringen te koppelen aan de prestatieafspraken.”

Blok (1 juli 2016: 4):
“Om te zorgen dat gemeenten de risico’s beter meewegen en ook de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de activiteiten en risicobeheersing van corporaties heb ik in de Kamerbrief aangegeven nog dit jaar een aantal stappen te zetten, waaronder het stimuleren dat gemeenten meer gebruik maken van de gelimiteerde achtervangovereenkomsten en het verbeteren van de informatievoorziening.”

Blok (1 juli 2016: 15):
“Gemeenten en huurdersorganisaties hebben inmiddels de beschikking gekregen over de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties van de in de gemeente werkzaam zijnde corporaties. Hiermee krijgen zij een indicatief inzicht in de maximale bestedingsruimte die een corporatie heeft bovenop haar eigen voornemens zoals ze die zelf heeft verwoord (de eigen voornemens zitten immers al in de prognoses).”
Terzijde moet worden opgemerkt dat het voor een gemeente nauwelijks mogelijk is om uit de door de regionaal opererende corporatie verschafte financiële informatie af te leiden wat er aan investeringsmiddelen voor de desbetreffende gemeenten beschikbaar is. Bovendien mogen voortaan corporaties slechts in één woningmarktgebied nieuwbouw ontwikkelen. Dit strookt niet altijd met de opgegeven indicatieve bestedingsruimte.

Blok (1 juli 2016: 4):
“Daarnaast zijn ook de reken*tool* van het WSW en de transparantie*tool* van Aedes beschikbaar om de financiële effecten van beleidsopties voor een corporatie door te rekenen.”
“Mijn voorstel is om eerst de evaluatie van de aangekondigde maatregelen ter bevordering van een goede risicoafweging door gemeenten af te wachten, evenals de ervaringen met de prestatieafspraken, alvorens een *first loss* voor gemeenten te overwegen.”

Blok (1 juli 2016: 5):
“Een *first loss*, bijvoorbeeld in de vorm van een bijdrage aan de sanering, zorgt ervoor dat gemeenten eerder worden aangesproken als een corporatie in financiële problemen komt waardoor ze zich meer bewust worden van de risico’s en een sterkere prikkel hebben om een goede risicoafweging te maken.”

Blok (1 juli 2016: 5):
“Het WSW gebruikt de *ratings* die het voor de deelnemende corporaties bepaalt op basis van zijn risicobeoordelingsmodel (ook wel het *Standard & Poor’s social housing model* genoemd) voor zijn eigen besluitvorming om al dan niet borg aan de corporatie te verstrekken. Het WSW heeft vooralsnog niet het voornemen om de *rating* openbaar te maken. Ik heb de Aw en het WSW gevraagd te bezien of het meerwaarde heeft aanvullende gegevens – zoals de *rating* – te publiceren. Dit bovenop de informatie over individuele corporaties die reeds openbaar beschikbaar is (zoals de score op de ratio’s en het investeringskengetal).”

Blok (1 juli 2016: 6):
“Het garantiekader Rijk schrijft voor dat het Rijk in principe een kostendekkende premie vraagt voor het risico dat het loopt als achtervanger bij risicoregelingen. Deze vergoeding zorgt ervoor dat voldoende reserves kunnen worden opgebouwd voor eventuele schade. Daarnaast leidt beprijzing van risico’s tot een betere economische afweging. Er wordt nog nader bezien wat een passende vergoeding is voor het risico dat het Rijk loopt als achtervanger van het WSW.”

Minister Blok wijkt in dit verband op twee punten af van de PEW-aanbevelingen (Blok, 1 juli 2016e: 8):
“Ten eerste komt er geen eigen risico voor geldverstrekkers. Uit een uitgebreide analyse volgt dat de verwachte baten van een eigen risico binnen het huidige stelsel niet opwegen tegen de verwachte kosten. Bovendien worden de voordelen van een eigen risico al gedeeltelijk gerealiseerd door de betere beoordeling van investeringsprogramma’s van corporaties met een verhoogd risicoprofiel, en door de introductie van premiedifferentiatie waardoor het risicobewustzijn van corporaties wordt vergroot en corporaties een prikkel krijgen om de risico’s te beperken.
Daarnaast heb ik in samenwerking met het WSW onderzocht of het wenselijk is dat het WSW actief toezicht houdt op de feitelijke besteding van geborgde leningen, conform de aanbeveling van de PEW. De conclusie luidt dat dit weinig meerwaarde heeft, omdat nu al geldt dat één jaar later in de gerealiseerde kasstromen en ratio’s te zien is of deze afwijken van de eerder ingediende prognoses.”

Blok (1 juli 2016: 13):
“Het Kabinet ziet af van een risicovergoeding voor 2017, maar zal zich nog beraden op de omvang van de vergoeding en het moment van invoering.”

Blok (1 juli 2016: 14-15):
“Er worden op dit moment geen faillissementen van woningcorporaties verwacht. Met de verschillende maatregelen die door de overheid en het WSW zijn genomen om de risico’s beter te beheersen, wordt de kans dat woningcorporaties in financiële problemen raken, kleiner. Dit biedt echter geen 100% zekerheid dat faillissementen niet zullen plaatsvinden.”

Blok (1 juli 2016: 15):
“Resterende schade wordt bekostigd uit het eigen vermogen van het WSW. Indien het vermogen onder een bepaald niveau komt of dreigt te komen, is het WSW verplicht obligo’s op te vragen bij de WSW-deelnemers. Indien deze zekerheden niet voldoende zijn, kan het WSW aanspraak doen op de achtervang.”

Premiedifferentiatie
“Mijn verwachting is dat premiedifferentiatie ervoor zorgt dat corporaties zich meer bewust worden van de risico’s en de oorzaken die hier aan ten grondslag liggen. Hierdoor kunnen corporaties een prikkel voelen om de risico’s verder te beperken. Daarbij blijft sprake van een grote mate van solidariteit tussen corporaties, doordat de financiële impact van premiedifferentiatie bewust beperkt wordt gehouden.”

Blok (1 juli 2016: 16):
“Het vaststellen van de omvang van de borgstellingsvergoeding is een taak van het WSW. Dit betreft zowel het vaststellen van de basispremie als eventuele kortingen en opslagen voor corporaties met een relatief laag of hoog risicoprofiel. Gezien het achtervangrisico dat het Rijk loopt, dienen voorstellen tot tariefswijziging – conform de toezicht- en verantwoordingsovereenkomst – door het WSW ter goedkeuring aan de Staat te worden voorgelegd. Ook kan het Rijk het WSW verzoeken tot tariefswijziging.”
Per 14 juni 2016 waren er in totaal 26 corporaties in bijzonder beheer. Ultimo 2015 waren dat er nog 33. Deze daling hangt samen met fusies tussen corporaties in bijzonder beheer en financieel gezonde corporaties (Blok 1 juli 2016: 20).

Blok (1 juli 2016: 21):
“Het WSW bepaalt de risicoscore van iedere corporatie op basis van het *‘Standard & Poor’s social housing model’* (ook wel het risicobeoordelingsmodel genoemd). In dat kader kijkt het WSW onder meer naar de investeringsprogramma’s van alle corporaties, waarbij het onder andere beoordeelt of de programma’s aansluiten bij de portefeuillestrategie en de financiële positie.”

Blok (1 juli 2016: 22):
“De ratingsystematiek van S&P bevat een beoordeling van de financiële risico’s en bedrijfsrisico’s van woningcorporaties. Bij de financiële risico’s wordt gekeken naar de korte en lange termijn kasstromen, de balans en het onderpand van een corporatie. Het WSW gaat hierbij uit van vijf financiële beoordelingsratio’s: (1) *interest coverage ratio* (ICR), (2) *debt service coverage ratio* (DSCR), (3) *loan to valu*e (LTV), (4) solvabiliteitsratio, en (5) dekkingsratio.”

12. Verhuurderheffing

12.1 Inleiding

Sinds de invoering in 2013 is de verhuurderheffing een doorn in het oog van woningcorporaties, particuliere verhuurders met gereguleerde huurwoningen, en huurders. Deze heffing blijkt inderdaad de betaalbaarheid van het wonen van huurders van gereguleerde huurwoningen op het spel te zetten, de verkoop van corporatiebezit aan bewoners en particuliere beleggers krachtig te bevorderen evenals de harmonisatie en liberalisatie van de huur van sociale huurwoningen. Voorts blijkt dat het investerend vermogen van corporaties door de verhuurderheffing wordt aangetast, waardoor er te weinig sociale huurwoningen worden bijgebouwd en de energieprestaties in de huurwoningvoorraad te weinig worden verbeterd.
In juni 2016 is de verhuurderheffing geëvalueerd. Daarop vooruitlopend meldde minister Blok in een interview met Cobouw (Van Belzen, 26 april 2016) dat de 1,7 miljard euro ook na 2016 gewoon blijft staan. Blok constateert dat de woningcorporaties volgens de prognoses 14.000 woningen bouwen: “Dat is voldoende.” Blok is wel bereid om voor bijzondere situaties uitzonderingen te creëren, maar hij wil dat niet hapsnap doen. Blok: “Op grond van evaluatie komen we met een totaalpakket.” Hij roept de corporaties op om veel duurzamer en minder groot en luxe te bouwen.

In paragraaf 12.2 worden de besluitvorming en ontwikkeling van de verhuurderheffing besproken. Paragraaf 12.3 gaat in op de administratieve lasten en nalevingskosten. Paragraaf 12.4 presenteert varianten van de verhuurderheffing volgens Conijn en Achterveld (2012). De Regeling Vermindering Verhuurderheffing wordt in paragraaf 12.5 belicht. In 2016 evalueerde de minister van Wonen de verhuurderheffing. De uitkomsten worden gepresenteerd in paragraaf 12.6, die ook over de uitkomsten van de COELO-evaluatie rapporteert. Paragraaf 12.7 formuleert enige conclusies.

12.2 Verhuurderheffing: besluitvorming en ontwikkeling

Blok (9 december 2013) meldt dat zijn voorstel van wet onder Kamerstuknummer 33.756, mede namens de staatssecretaris van Financiën ingediend, wordt ingetrokken. Er wordt een nieuw wetsvoorstel ‘Wet maatregelen woningmarkt 2014’ ingediend, zonder de voorstellen die een tweederde meerderheid zouden vergen.
Blok (17 december 2013) omschrijft de doelen van de beoogde hervorming van de woningmarkt als volgt:

“Met het Begrotingsakkoord 2013 (Lenteakkoord), het Regeerakkoord en het Woonakkoord is in de afgelopen periode in overleg met diverse fracties gewerkt aan een noodzakelijke, fundamentele hervorming van de woningmarkt. De genomen en voorziene maatregelen leiden op termijn tot een stabielere woningmarkt met lagere schulden, en een beter functionerende huurmarkt, met minder scheefwonen, minder wachtlijsten en meer kansen voor ontwikkeling van het middensegment. De extra inkomsten die daarbij volgen uit de verruiming van het huurbeleid, kunnen door verhuurders worden gebruikt om de verhuurderheffing te betalen.”
“In 2013 is met de Wet verhuurderheffing een heffing ingevoerd bij verhuurders met meer dan 10 voor verhuur bestemde woningen. Met de Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 II is deze heffing in 2014 gecontinueerd. Vanaf 2014 is daarbij een tijdelijke heffingsvermindering

van toepassing voor investeringen met betrekking tot enkele maatschappelijke opgaven. In de wet is opgenomen dat binnen drie jaar na inwerkingtreding verslag zal worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de verhuurderheffing en heffingsvermindering in de praktijk."

Blok (17 december 2013): "Met het Woonakkoord is de heffing verlaagd van 2,1 miljard tot 1,7 miljard euro in 2017. In overleg met de Kamers is binnen de heffing ruimte gecreëerd voor investeringen op plekken in Nederland die het extra moeilijk hebben, zoals de krimpgebieden en Rotterdam-Zuid. Verder zijn met de sector afspraken gemaakt die de investeringen bevorderen, waaronder extra middelen voor energiebesparende maatregelen door verhuurders in de sociale huursector en het vervallen van de integratieheffing. Met het Woonakkoord en aanvullende begroting 2014 heeft het Rijk 185 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het Nationaal Energiebesparingsfonds."

Ministerie van BZK (2016: 2):
"In de Wet Maatregelen Woningmarkt II zijn de tarieven tot en met het jaar 2017 vastgelegd, uitgaande van een oplopen van de heffing tot € 1,7 miljard in 2017. Op grond van het Regeerakkoord was voorzien in een verdere stijging van de verhuurderheffing naar € 2,06 miljard in 2018. Voor deze stijging in 2018 zal een aanpassing van het heffingstarief via wetswijziging nodig zijn. Tevens zal, op grond van de Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 II, de tijdelijke heffingsvermindering per 31 december 2017 gesloten worden voor nieuwe aanvragen. Mocht op grond van de voorliggende evaluatie besloten worden tot wijzigingen hierin, dan zal wetswijziging aan de orde zijn."

Mede gezien de zorgen die de Eerste Kamer uitte, met name bij monde van coalitiegenoot Adrie Duivesteijn (PvdA) zegde minister Blok toe om de werking van de verhuurderheffing actief te zullen monitoren en begin 2016 de heffing te zullen evalueren[1].
"Gegeven het nieuwe karakter van deze wet ben ik dan ook met de Kamer van mening dat het noodzakelijk is de werking van de wet en het effect ervan op de woningmarkt jaarlijks nauwkeurig te monitoren en middels een evaluatie vroegtijdig te doorgronden. In de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II is een bepaling tot evaluatie na drie jaar opgenomen ten aanzien van de verhuurderheffing."

Concreet zegde minister Blok het volgende toe:
"Het Kabinet zal vanaf 1 januari 2014 de ervaringen met de investeringsaftrek bedoeld voor gerichte investeringen actief volgen, en tegelijk de mogelijkheden onderzoeken voor het instellen van een investeringsfonds gericht op de woningmarkt, mochten de ervaringen met de investeringsaftrek aanleiding geven om tot een dergelijke herziening van het instrumentarium te komen (…)."

"Verder ben ik voornemens om reeds met twee volle jaren ervaring met de verhuurderheffing, een fundamentele evaluatie uit te voeren van de heffing die dan begin 2016 gereed is ten behoeve van beleidsconclusies. Hierbij zal ik de evaluatiebepaling zodanig invullen, dat de effecten van de verhuurderheffing op het sociale deel van de huurmarkt gedegen, kwantitatief en omvattend worden geëvalueerd. Daarbij zal ik bijzondere aandacht schenken aan de feitelijke investeringen in nieuwbouw en voorraad, de doorstroming op de woningmarkt, de financiële positie en investeringsmogelijkheden van verhuurders (zowel woningcorporaties als particuliere verhuurders), de mogelijkheden om operationele kosten te beheersen en

[1] Kamerstuk 33 819 nr. 1, 17 december 2013.

woningen te verkopen, de beschikbaarheid van betaalbare woningen, de ontwikkelingen in het huurbeleid, eventuele anticipatie-effecten, en de toename van het gebruik van de huurtoeslag, alle in vergelijking met de meest recente jaren voor de invoering van de verhuurderheffing (2011 en 2012 zijnde de *benchmark*).

Als uit de fundamentele evaluatie blijkt dat de afwijkingen ten opzichte van de *benchmark* worden veroorzaakt door de verhuurderheffing, dan ben ik bereid tot de noodzakelijke en tijdige aanpassing van wet- en regelgeving om de ongewenste effecten zo veel mogelijk te beperken. Daaronder is ook begrepen eventuele verlaging van het tarief van de heffing met ingang van 2017 en verdere opties ten aanzien van de voeding van een investeringsfonds."
Aldus Blok (17 december 2013).

12.3 Administratieve lasten en nalevingskosten

De consultatieversie d.d. 11-2-2014 van de Memorie van Toelichting van de Novelle Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting bevat een raming van de administratieve lasten en nalevingskosten van het nieuwe beleid, inclusief de verhuurderheffing (pp. 34-35).

Tabel 12.1 Administratieve lasten en nalevingskosten Novelle Herzieningswet (2014)

.....eenmalige lasten.....			
Type lasten	**Administratieve Lasten**	**Nalevingskosten**	**Totaal**
Herzieningswet	€ 2.162.100	€ 43.446.000	€ 45.608.100
Amendementen	€ 1.145.300	€ 878.600	€ 2.023.900
Novelle	€ 7.142.200	€ 2.579.700	€ 9.721.900
Totaal effect	**€ 10.449.600**	**€ 46.904.300**	**€ 57.353.900**

.....structurele lasten.....			
Type lasten	**Administratieve Lasten**	**Nalevingskosten**	**Totaal**
Herzieningswet	€ 2.439.100	€ 3.168.800	€ 5.607.900
Amendementen	€ 142.700	€ 4.022.000	€ 4.164.700
Novelle	- € 138.500	- € 5.432.200	- € 5.570.700
Totaal effect	**€ 2.443.300**	**€ 1.758.600**	**€ 4.201.900**

Bron: MvT Novelle Wijziging van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, Consultatieversie 11.2.2014.

Hoe deze kosten zijn geraamd, is niet toegelicht. In elk geval is de nauwkeurigheid van deze ramingen ridicuul. Met name de structurele lasten worden vermoedelijk sterk onderschat. In elk geval is het duidelijk dat de eenmalige en de structurele administratieve lasten en nalevingskosten aanzienlijk zijn, zowel voor woningcorporaties als voor particuliere verhuurders. Verhuurders van woningen met een gereguleerde huur zullen door deze extra administratieve lasten en nalevingskosten worden gedupeerd.

12.4 Gerestricteerde variant verhuurderheffing volgens Conijn en Achterveld (2012)

Basisvariant zonder verhuurderheffing en extra huurverhogingen
Conijn en Achterveld (2012) hebben allereerst de basisvariant op het Regeerakkoord doorgerekend, zonder verhuurderheffing en zonder extra huurverhogingen. Zie tabel 12.2, waarin het investeringsprogramma is berekend.
De weergegeven aantallen per type maatregel sluiten aan bij de verwachtingen die het CFV in 2012 had over de feitelijke realisaties. Deze verwachtingen leiden ertoe dat het totale corporatiebezit in de periode 2012-2021 afneemt met 83.000 woningen.

Tabel 12.2 Basisvariant zonder verhuurderheffing en extra huurverhogingen (2012-2021)

Maatregelen	Totaal	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verkopen bestaand	167.000	16.700	16.700	16.700	16.700	16.700	16.700	16.700	16.700	16.700	16.700
Renovatie hoog	225.000	22.500	22.500	22.500	22.500	22.500	22.500	22.500	22.500	22.500	20.757
Renovatie laag	80.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000
Sloop	140.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000
Nieuwbouw appartement met lift betaalbaar	33.600	3.659	3.327	3.327	3.327	3.326	3.327	3.327	3.327	3.326	3.327
Nieuwbouw appartement met lift duur	67.200	7.319	6.653	6.654	6.653	6.654	6.653	6.654	6.653	6.654	6.653
Nieuwbouw appartement met lift vrije sector	11.200	1.220	1.109	1.109	1.109	1.108	1.109	1.109	1.109	1.109	1.109
Nieuwbouw grondgebonden betaalbaar	33.600	3.659	3.327	3.327	3.327	3.326	3.327	3.327	3.327	3.326	3.327
Nieuwbouw grondgebonden duur	67.200	7.319	6.653	6.654	6.653	6.654	6.653	6.654	6.653	6.654	6.653
Nieuwbouw grondgebonden vrije sector	11.200	1.220	1.109	1.109	1.109	1.108	1.109	1.109	1.109	1.109	1.109

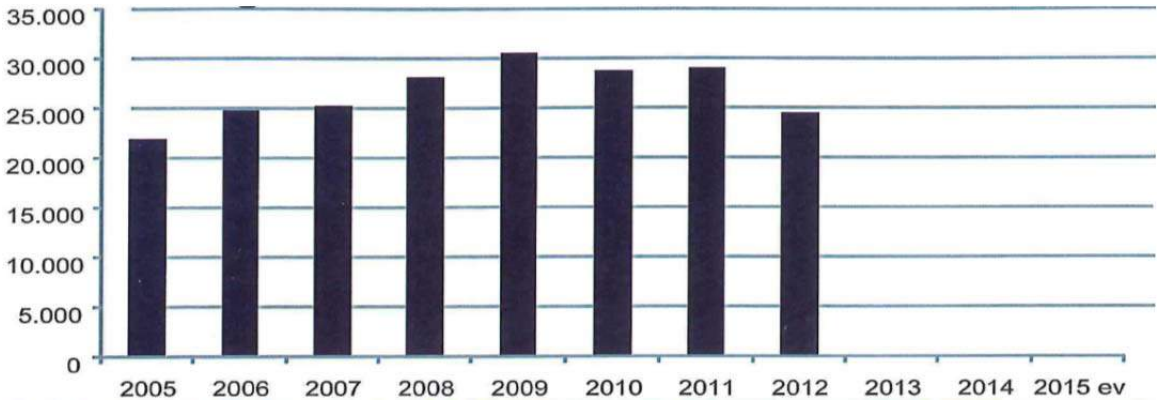
Bron: Conijn en Achterveld, 2012: 6.

Ten aanzien van het huurbeleid is in de basisvariant verondersteld dat er sprake is van inflatievolgend huurbeleid en een huurharmonisatie van leegkomende huurwoningen naar 80% van het huidige maximum huurniveau op basis van het woningwaarderingstelsel. In deze variant is wel rekening gehouden met een saneringsheffing in 2013 en latere jaren.
In deze basisvariant is er sprake van een financieel gezonde ontwikkeling van de corporatiesector. De solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde start in 2011 op 30,1%. Aan het einde van de beschouwde periode in 2021 is de solvabiliteit 29,5%. Ook de andere financiële kengetallen laten een positief beeld zien.

De gerestricteerde variant
“Corporaties hebben verschillende mogelijkheden om hun beleid verder aan te passen op een zodanige wijze dat de financiële kengetallen niet onder de kritische grens komen. Meer verkopen van huurwoningen is in theorie mogelijk, maar in de praktijk die van toepassing was in 2012, waarin het aanbod op de koopwoningmarkt erg groot was en woningen lang tot zeer lang te koop stonden, was dat niet erg realistisch.”
“In de gerestricteerde variant is verondersteld dat corporaties prioriteit geven aan het uitvoeren van de energetische maatregelen en het financiële probleem vooral oplossen via minder nieuwbouw van huurwoningen.
In de basisvariant is gerekend met een nieuwbouwvolume van 224.000 huurwoningen in de periode 2012-2021 bij verkoop en sloop van in totaal 307.000 woningen. Om te voorkomen dat in de variant met 100% harmonisatie de financiële kengetallen onder de kritische grens komen, is het nodig om de nieuwbouw van huurwoningen tot nagenoeg nul te reduceren.
Ter illustratie geeft figuur 12.1 de vermindering van de nieuwbouw weer die nodig is om de financiële kengetallen op het minimaal gewenste niveau te houden. De figuur laat zien dat de omvang van de nieuwbouw van huurwoningen vanaf 2005 is gestegen van 21.800 tot 30.400 in 2009. In de twee jaren daarna is er sprake van een beperkte daling van de nieuwbouw. De berekeningen hebben betrekking op de periode 2012-2021. De gerestricteerde variant laat zien dat alleen in 2012 nog sprake is van nieuwbouw van huurwoningen: ruim 24.000. Vanaf 2013

daalt de nieuwbouw van huurwoningen tot nul. Om de financiële problemen die het gevolg zijn van de verhuurderheffing, het hoofd te bieden, kunnen corporaties vanaf 2013 geen nieuwe huurwoningen meer realiseren."

Figuur 12.1 Aantal nieuwbouw huurwoningen in de gerestricteerde variant, 2005-2015



Bron: Conijn en Achterveld, 2012: 12.

Mede op basis van deze becijferingen paste het ministerie voor Wonen en Rijksdienst de plannen voor de verhuurderheffing aan. Met name de maximering van de huren op het niveau van 4,5% van de WOZ-waarde kwam te vervallen. Deze aanpassing had ingrijpende gevolgen.

12.5 Regeling Vermindering Verhuurderheffing; effecten volgens Conijn en Achterveld (2013)

Heffingsvermindering
De Regeling Vermindering Verhuurderheffing (RVV) geeft belastingplichtige verhuurders de mogelijkheid tot een fiscale vermindering van de verhuurderheffing (…). De Regeling Vermindering Verhuurderheffing wordt uitgevoerd door de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO). In totaal is er € 280 miljoen beschikbaar voor deze heffingsvermindering. Er zijn zes investeringscategorieën die de mogelijkheid van een heffingsvermindering creëren. Deze investeringcategorieën zijn regiogebonden (zie tabel 12.3). Daarnaast is de heffingsvermindering niet voor iedere investeringscategorie gelijk en wordt de heffingsvermindering alleen toegekend wanneer er voor een minimaal bedrag in de woning is geïnvesteerd.

Tabel 12.3 Investeringscategorieën, regio's en bijbehorende heffingsvermindering

Investeringscategorie	Regio	Heffingsvermindering	Minimale investering
Sloop	Krimpgebieden Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 37.500
Nieuwbouw	Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 37.500
Samenvoeging	Krimpgebieden Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 37.500
Kleinschalige verbouw	Rotterdam Zuid	€ 10.000	€ 25.000
Grootschalige verbouw	Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 45.000
Ombouw naar huurwoning	Overige regio's in Nederland incl. Rotterdam Zuid en Krimpgebieden	€ 10.000	€ 25.000

Bron: Ministerie van BZK, 2016: 6.

De effecten van de Regeling Vermindering Verhuurderheffing zijn ex-ante geëvalueerd door EIB (2013), CFV (2013) en Ortec Finance (Conijn en Achterveld, 2013).

Tabel 12.4 kwantificeert het verloop van de voorgenomen investeringen van woningcorporaties voor de periode 2013-2017. Duidelijk is de sterk dalende tendens.

Tabel 12.4 Investeringen van corporaties, mln. euro's, 2008-2012

Investeringen (mln euro's)	2008	2009	2010	2011	2012
Nieuwbouw huur DAEB	4.594	5.307	4.462	4.069	3.734
Nieuwbouw huur niet-DAEB	263	362	1.267	1.000	818
Woningverbetering DAEB	1.373	1.651	1.258	1.290	1.433
Nieuwbouw verkoop	1.031	1.095	973	875	701
Overige investeringen	2.753	2.530	1.262	1.162	1.241
Totaal investeringen	10.013	10.944	9.222	8.396	7.927
Bron: WSW, dPi's					

Bron: Conijn en Achterveld (2013: 3).

"Vanaf 2013 zal de verhuurderheffing oplopen tot € 1,7 miljard in 2017. Daarnaast is er ook een saneringsheffing die de komende jaren naar verwachting aanmerkelijk hoger zal zijn dan in het verleden het geval was. Over het effect van deze heffingen op de omvang van de investeringen bestaan verschillende verwachtingen:

- Ortec Finance[2] heeft berekend dat een daling van 40% van de nieuwbouw van huurwoningen nodig is om het negatieve effect van de heffingen op te vangen, waarbij tevens rekening is gehouden met 10% verlaging van de exploitatiekosten.
- Het CFV[3] verwacht dat de investeringen van corporaties onder druk komen te staan, maar heeft niet gekwantificeerd in welke mate dat het geval zal zijn.
- Het EIB[4] verwacht in principe geen daling van de investeringen, maar door de verschillende financiële gevolgen voor corporaties is er een negatief effect op de investeringen van € 0,3 mrd.

Corporaties hebben dit voorjaar hun meerjarenbegroting aan CorpoData aangeleverd, waaronder de investeringsplannen voor de komende vijf jaren. Aan de hand van deze gegevens kan een actueel beeld worden geschetst van de gevolgen van de heffingen voor de investeringsplannen[5]. De analyse van de gevolgen van de heffingen is uitgevoerd door de investeringsplannen van dit jaar (dPi 2012) te vergelijken met de investeringsplannen van vorig jaar (dPi 2011).

Eerst geeft tabel 12.5 een overzicht van de wijze waarop de negatieve kasstroom vanwege de heffingen binnen de operationele kasstromen is gecompenseerd. De tabel laat zien dat de extra heffingen ten opzichte van vorig jaar voor 57% zijn opgevangen door extra huurinkomsten en voor 33% door lagere exploitatie-uitgaven. Daarnaast zijn ten opzichte van vorige jaar de rente-uitgaven ook verlaagd, waarmee 10% van de extra heffingen is gecompenseerd. De rente-uitgaven stijgen nog wel enigszins, maar minder dan in de prognose van vorig jaar."

[2] Ortec Finance: Gevolgen Woonakkoord voor corporaties, 14 februari 2013.
[3] CFV: Doorrekening bijgesteld huurbeleid en verhuurdersheffing, 27 februari 2013.
[4] EIB: Woonakkoord. Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid, 2 april 2013.
[5] De uitkomsten zijn ontleend aan een onderzoek onder 61 corporaties die samen circa 65% van de investeringen voor hun rekening nemen.

Tabel 12.5 De compensatie van de extra heffingen binnen de operationele kasstromen, in procenten, 2013-2017

Compensatie van de heffing in procenten	
extra heffing	100%
extra huurinkomsten	57%
lagere exploitatie-uitgaven	33%
lagere rente-uitgaven	10%

Bron: Conijn en Achterveld (2013: 4).

“De lagere rente-uitgaven zijn in overwegende mate het gevolg van minder leningen ten opzichte van de prognoses van vorig jaar. Deze mindere leningen zijn op hun beurt het gevolg van minder investeringen in de prognoseperiode. De vermindering van de investeringen is in tabel 12.6 weergegeven. De investeringsbedragen hebben betrekking op de totale prognoseperiode. Bij dPi 2011 is dat de periode 2-12-2016; bij dPi is dat de periode 2013-2017. Voor de vergelijkbaarheid zijn de bedragen van dPi 2011 met de inflatie verhoogd.
Uit de tabel blijkt dat de investeringsplannen van corporaties in de periode 2013-2017 met gemiddeld 23% op jaarbasis zijn verlaagd. De grootste daling in absolute bedragen is te zien bij de nieuwbouw van huurwoningen die met € 6,2 miljard, overeenkomend met 32%, is afgenomen. Ook de bouw van koopwoningen neemt met 30% relatief sterk af.
De daling van de investeringen is over de jaren niet gelijkmatig. Een overzicht van de voorgenomen investeringen per jaar is in tabel 12.6 weergegeven. Vanwege lopende verplichtingen is de daling van de investeringen in 2013 met 12% nog relatief beperkt. De jaren daarna is er sprake van een forsere afname van de investeringen, oplopend tot een daling van 28% in 2016. In 2017 is een mindere afname van de investeringen te zien: 23%. Dit is vooral het gevolg van het feit dat corporaties voor de verdere toekomst nog geen concrete plannen hebben.
Concluderend kan worden vastgesteld dat de extra heffingen bij corporaties hebben geleid tot aanpassingen in de kasstromen, via meer huurinkomsten en minder exploitatie-uitgaven. Daarnaast zijn ook de investeringsplannen fors gedaald.”

Tabel 12.6 De omvang van de investeringen op basis van dPi 2011 en dPi 2012, per jaar, mln. euro’s

Investeringen (* 1 mln)	2013	2014	2015	2016	2017	totaal
Investeringen dPi 2011	8.348	7.966	6.608	5.797	4.945	33.664
Investeringen dPi 2012	7.361	5.939	4.823	4.159	3.816	26.098
%-mutatie	-11,8%	-25,4%	-27,0%	-28,3%	-22,8%	-22,5%

Bron: Conijn en Achterveld (2013: 5).
(1) Voor de vergelijkbaarheid met dPi zijn de gegevens van dPi een jaar opgeschoven.
(2) Exclusief de nieuwbouw verkoop.”

Conijn en Achterveld (2013: 8):
“Bij de voorgenomen maatregelen is sprake van een financiële bijdrage voor investeringen die bekostigd wordt uit een extra verhuurderheffing. Belangrijke vragen zijn dan of:

- de investeringsbijdragen tot extra investeringen leiden bij de corporaties die de bijdragen ontvangen;
- de extra investeringen opwegen tegen de daling van de investeringen bij de corporaties als gevolg van de extra heffing.”

"Uit het voorgaande is gebleken dat de huidige verhuurderheffing een fors negatief effect heeft op de investeringen van corporaties. Een extra heffing zal dat negatieve effect verder versterken. Hierbij is van belang dat additionele mogelijkheden om een extra heffing te compenseren minder voorhanden zijn. De huidige heffing heeft al geleid tot extra huurinkomsten en lagere exploitatie-uitgaven. Bij een extra heffing zal dat naar verwachting niet meer in dezelfde mate mogelijk zijn. Als gevolg hiervan zal een verdere verhoging van de verhuurderheffing leiden tot een extra negatief effect op de investeringen.
De investeringsbijdragen hebben alleen zin als daardoor extra investeringen worden gedaan. In de praktijk zal het bijzonder lastig zijn om de bijdragen te beperken tot investeringen die extra zijn. Er is geen bruikbaar criterium om ten opzichte van de investeringen die al voorgenomen waren, de extra investeringen af te bakenen. Dit levert een groot risico op dat de bijdragen naar investeringen gaan die anders ook gedaan zouden zijn. Verder bestaat ook het risico dat de extra investeringen de investeringen van anderen verdringen. De omvang van de investeringen die daadwerkelijk extra zijn, is naar verwachting derhalve beperkt.
Verder is uiteengezet dat de financiële beoordelingen van zowel het WSW als het CFV een negatieve invloed hebben op de investeringen van corporaties. De extra heffing weegt bij deze beoordelingen zwaarder dan de investeringsbijdrage.
Geconcludeerd kan derhalve worden dat het negatieve effect van de extra heffing op de investeringen zo goed als zeker is en relatief groot zal zijn. Of de investeringsbijdrage een positief effect heeft op de investeringen die groter is dan het negatieve effect van de heffing, is hoogst onzeker."

12.6 BZK-Evaluatie van de verhuurderheffing (2016)

Het ministerie van BZK heeft in juni 2016 de toegezegde 'Evaluatie verhuurderheffing' gepubliceerd. Aan deze nota is deze paragraaf 12.6 ontleend (Ministerie van BZK, 2016: 2):
Op verschillende momenten is met de Eerste en Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de (effecten van de) verhuurderheffing. Daarbij is toegezegd dat bij de evaluatie van de verhuurderheffing onder andere aandacht wordt besteed aan de financiële positie van verhuurders, zowel toegelaten instellingen, als particuliere verhuurders, de doorstroming op de huurmarkt, investeringen in de bestaande en nieuwe voorraad, de ontwikkelingen in het huurbeleid en de beschikbaarheid van betaalbare woningen. Verder is toegezegd dat bij de evaluatie van de verhuurderheffing een verkenning wordt gedaan naar de wijze waarop na 2017 een stads- en dorpsvernieuwingsfonds zou kunnen worden vormgegeven en heeft de Tweede Kamer de motie De Vries[6] aangenomen waarin de regering verzocht wordt bij de evaluatie van de verhuurderheffing de mogelijkheden te onderzoeken om opnieuw een investeringsbudget stedelijke vernieuwing te creëren. Tot slot is van verschillende kanten en op verschillende momenten gevraagd om aanpassingen in de verhuurderheffing, met name gericht op een extra vrijstelling of een verruiming van de heffingsvermindering. In de brief van 4 december 2015[7] is wat dat betreft verwezen naar de hier voorliggende evaluatie van de verhuurderheffing."

"Deze evaluatie is uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met bijdragen van het Ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de evaluatie zijn verschillende externe bronnen gebruikt. De belangrijkste hiervan zijn de uitvoeringsgegevens van de Belastingdienst en RVO, de informatie uit de reguliere rapportages van corporaties (dVi, dPi), de huurenquête en

[6] Kamerstuk 34 314 nr. 17, 22 maart 2016.
[7] Kamerstuk 32 847 nr. 209, 4 december 2015.

het Woononderzoek Nederland (WoON). Daarnaast is ten behoeve van deze evaluatie een enquête onder overige verhuurders (niet-zijnde corporaties) gehouden."

Uitvoeringsinformatie verhuurderheffing en heffingsvermindering
Ministerie van BZK, 2016: 4-9:
"De grondslag voor de heffing wordt gevormd door de totale WOZ-waarde van de huurwoningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens van de verhuurder, verminderd met de waarde van tien woningen (berekend naar de gemiddelde WOZ-waarde van alle huurwoningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens van de verhuurder). Ten behoeve van deze evaluatie is uitvoeringsinformatie beschikbaar over de heffingsjaren 2013, 2014 en 2015. In tabel 12.7 zijn de beoogde opbrengsten afgezet tegen de gerealiseerde opbrengsten."

Tabel 12.7 Opbrengst verhuurderheffing 2013-2015 (in € mln.)

	2013	2014	2015
Beoogde opbrengst	50	1165	1355
Gerealiseerde opbrengst	49	1235	1351
Tarief als % van de WOZ-waarde	0,014%	0,381%	0,449%

Bron: Ministerie van BZK, 2016: 4.

"De gerealiseerde opbrengsten komen vrijwel overeen met de bij invoering van de heffing beoogde opbrengsten. Over het jaar 2014 is de gerealiseerde opbrengst hoger dan de beoogde opbrengst. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat in het jaar 2014 nog vrijwel geen heffingsverminderingen in de aangiften zijn toegepast. In de raming was hier wel rekening mee gehouden. In latere jaren zal daarentegen waarschijnlijk meer dan geraamd sprake zijn van een toepassing van heffingsverminderingen in de aangifte."

Tabel 12.8 laat zien dat door ongeveer 3300 verhuurders verhuurderheffing wordt afgedragen, waarvan 12% toegelaten instellingen betreft. Toegelaten instellingen dragen wel bij aan ongeveer 90% van de heffingsopbrengst. Dit heeft te maken met het feit dat toegelaten instellingen gemiddeld een veel groter aantal woningen in bezit hebben."

Tabel 12.8 Aantal heffingsplichtigen, aantal woningen en gemiddelde WOZ-waarde, 2013-2015

	2013	2014	2015
Aantal heffingsplichtigen	3527	3312	3293
Totaal aantal woningen (*1000)	2494	2379	2349
Gemiddeld aantal per heffingsplichtige	707	718	713
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€1000)	141	138	132
Aantal toegelaten instellingen	412	397	394
Totaal aantal woningen toegelaten instellingen (*1000)	2179	2125	2150
Gemiddeld aantal per heffingsplichtige	5290	5353	5457
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€1000)	141	137	133
Aantal overige verhuurders	3115	2915	2899
Totaal aantal woningen overige verhuurders (*1000)	315	254	200
Gemiddeld aantal per heffingsplichtige	101	87	69
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€1000)	144	148	130

Bron: Ministerie van BZK, 2016: 5.

“Het grootste deel van de heffingsplichtige verhuurders heeft een relatief beperkt aantal woningen. Tabel 12.9 laat zien dat het merendeel van de verhuurders minder dan 100 woningen verhuurt.”

Tabel 12.9 Aantal heffingsplichtige verhuurders verdeeld naar aantal woningen in bezit, 2013-2015

	2013	2014	2015
Aantal heffingsplichtigen	3527	3312	3293
Waarvan:			
<25 woningen	1694	1624	1658
25-50 woningen	708	660	643
50-100 woningen	399	348	335
100-200 woningen	197	180	174
200-500 woningen	141	121	112
500-1000 woningen	69	68	70
1000-2000 woningen	77	75	69
2000-5000 woningen	113	116	111
5000-10000 woningen	68	62	62
>10000 woningen	61	58	59

Bron: Ministerie van BZK, 2016: 5.

“Hoewel het aantal verhuurders het grootst is in de groep verhuurders met minder dan 100 woningen (ongeveer 80% van de heffingsplichtige verhuurders), is het totaal aantal woningen in het bezit van deze groep verhuurders relatief gezien beperkt. De groep verhuurders met minder dan 100 woningen betaalt slechts 2% van de heffing.”
“Tabel 12.10 geeft een beeld van de verdeling van de bijdrage aan de heffing van woningcorporaties en de overige verhuurders.”

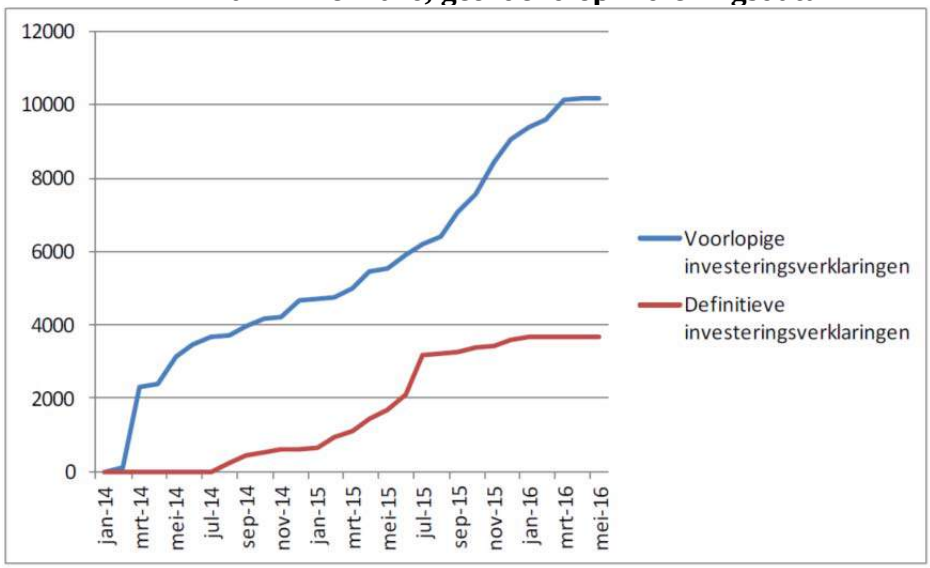
Tabel 12.10 Verdeling bijdragen aan verhuurderheffing (in € mln.)

	2013	2014	2015
Opbrengst verhuurderheffing	48,5	1234,8	1350,6
Waarvan:			
Toegelaten instellingen	42,8	1107,1	1251,6
Overige verhuurders	5,7	127,6	98,9

Bron: Ministerie van BZK, 2016: 6.

De (in paragraaf 12.5 geïntroduceerde) Regeling Vermindering Verhuurderheffing bestaat uit twee fasen: de voorgenomen investeringsfase en de definitieve investeringsfase. In totaal zijn er tussen de start van de regeling en mei 2016 10.182 voorlopige investeringsverklaringen afgegeven en 3.684 definitieve investeringsverklaringen.
Figuur 12.2 toont het verloop in de tijd van de indieningsdatum van deze verklaringen.

Figuur 12.2 Afgegeven definitieve en voorlopige investeringsverklaringen januari 2014 - mei 2016, geordend op indieningsdatum



Bron: Ministerie van BZK, 2016: 7.

Tabel 12.11 laat het aantal afgegeven verklaringen tot mei 2016 zien, uitgesplitst naar de verschillende categorieën.

Tabel 12.11 Aantal afgegeven investeringsverklaringen

Regio	Categorie	Aantal voorlopig	Waarvan aantal definitief
Krimpgebieden	Sloop	2.145	1.194
	Samenvoeging	25	24
	Ombouw tot huurwoning	52	40
	Totaal krimpgebieden	2.222	1.258
Rotterdam Zuid	Sloop	487	158
	Samenvoeging	90	0
	Kleinschalige verbouw	634	35
	Grootschalige verbouw	926	321
	Nieuwbouw	314	0
	Ombouw tot huurwoning	2	1
	Totaal Rotterdam Zuid	2.453	515
Rest van Nederland	Ombouw tot huurwoning	5.507	1.911
Totaal Nederland	Sloop	2.632	1.352
	Samenvoeging	115	24
	Kleinschalige verbouw	634	35
	Grootschalige verbouw	926	321
	Nieuwbouw	314	0
	Ombouw tot huurwoning	5.561	1.952
	Totaal Nederland	10.182	3.684

Bron: Ministerie van BZK, 2016: 8.

“Gegeven het verloop van de aanvragen tot nu toe is het niet waarschijnlijk dat het beschikbare bedrag van € 280 miljoen volledig benut gaat worden. Gegeven een bedrag aan voorlopige investeringsverklaringen van € 121,7 miljoen tot en met 1 mei 2016 komt de uitputting aan het eind van de looptijd, als in de resterende looptijd van de

heffingsvermindering het gebruik van de regeling gelijke tred blijft houden met de uitputting tot nu toe, uit op € 208,6 miljoen."

Financiële positie corporaties
Ministerie van BZK (2016: 10-18) bespreekt het landelijke beeld van de financiële situatie van corporaties.
"Rond en na de besluitvorming over de verhuurderheffing heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), tot 1 juli 2015 de financiële toezichthouder op corporaties, verschillende keren gekeken naar de te verwachten effecten van de verhuurderheffing. Het CFV schrijft op basis van een eerste doorrekening van het Woonakkoord in een brief van 27 februari 2013[8] dat het Woonakkoord de solvabiliteit verlaagt en daarmee een druk geeft op de ruimte van investeringen, met name op het niveau van individuele corporaties. In haar Financiële Meerjarenverkenning Corporatiesector 2013-2022 van april 2014 verwacht het CFV voor de solvabiliteit na een daling in 2012 weer een licht positieve ontwikkeling, van 24% in 2012 tot 28% in 2022. Ook de rentedekkingsgraad (*Interest Coverage Ratio*, ICR) en DSCR (*Debt-Service Coverage Ratio*) ontwikkelen zich positief, naar respectievelijk 1,79 en 1,25 in 2022 (zie tabel 12.12). Dit is wel uitgaande van een fors lager investeringsprogramma dan in de periode 2003-2012, vooral in de nieuwbouw van huurwoongelegenheden. Waar in 2003-2012 corporaties gemiddeld nog circa 30.000 woongelegenheden per jaar toevoegden, rekende het CFV nu met een verwachting van 20.000 woongelegenheden per jaar."

Tabel 12.12 Solvabiliteit, ICR en DSCR meerjarenverkenning, 2012-2022

	2012	2014	2018	2022
Solvabiliteit	24%	26%	27%	28%
ICR	-	1,68	1,81	1,79
DSCR	-	1,13	1,23	1,25

Bron: Financiële Meerjarenverkenning Corporatiesector 2013-2022, Aw, in: Ministerie van BZK, 2016: 10.

Tabel 12.13 presenteert de feitelijke ontwikkeling van solvabiliteit, ICR en DSCR over de periode 2010 tot en met 2014.
"De solvabiliteit op basis van de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde is in 2014 opgelopen tot 33%. In 2010 bedroeg de solvabiliteit nog 27%. De Aw hanteert voor de solvabiliteit een sectorale norm van 25%. Vooral de stijging in 2013 valt op. In het Sectorbeeld 2013 van de Aw worden hier een aantal verklaringen voor gegeven. Als eerste zitten in de cijfers van 2013 de beleidsaanpassingen van corporaties als reactie op de verhuurderheffing. Dat betreft hogere verwachte huurverhogingen en verwachte bezuinigingen op onderhouds- en beheerlasten. Hierdoor steeg de bedrijfswaarde. Daarnaast steeg de solvabiliteit door wijzigingen in de regels voor het bepalen van de bedrijfswaarde. Dit betrof een verlenging van de levensduur en het niet meer toerekenen van alle *overhead* aan de bedrijfswaarde."

Tabel 12.13 Solvabiliteit, ICR en DSCR, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Solvabiliteit op basis van volkshuisvestelijke exploitatiewaarde	27%	28%	25%	32%	33%
ICR	1,79	1,80	1,85	1,83	1,71
DSCR[6]	-	-	-	1,22	1,21

Bron: Sectorbeelden CFV (t/m 2014), Aw (2015), in: Ministerie van BZK, 2016: 11.

"De ICR is sinds 2012 gedaald, maar ligt in 2014 met 1,71 nog ruim hoger dan de door de Aw gehanteerde norm voor individuele corporaties (1,4) en boven het niveau dat het CFV in de eerdere financiële meerjarenverkenning verwachtte. De DSCR op sectorniveau lag in 2014 op

[8] Bijlage bij brief van 28 februari 2013, Kamerstuk 27 926 nr. 193.

1,21. Dat was ruim hoger dan de norm van 1,0 die voor individuele corporaties geldt. De DSCR geeft aan in welke mate aan rentelasten en aflossingen kan worden voldaan uit de operationele kasstroom.
Afzonderlijk voldoen niet alle corporaties aan de norm die de Aw aanhoudt bij individuele beoordeling van corporaties. In 2014 hadden negen corporaties een ICR onder de norm van 1,4, en 58 hadden een DSCR onder de norm van 1,0. Deze corporaties krijgen extra aandacht van de Aw, maar kunnen in zijn algemeenheid met aanpassingen in huurbeleid, investeringen en bedrijfsvoering hun financiële positie weer op orde krijgen."

"In het Sectorbeeld 2015 heeft de Aw een nieuwe meerjarenverkenning gepubliceerd, voor de periode 2015-2024. In deze meerjarenverkenning is de Aw voor het basispad vanaf 2016 uitgegaan van een huurverhoging op het niveau van inflatie, vanwege de voorziene druk op het huurbeleid vanuit de maximale huursomstijging en het passend toewijzen. Daarnaast is ook een variant doorgerekend op basis van het opgegeven huurbeleid door corporaties. In deze meerjarenverkenning is de Aw ook gaan rekenen met nieuwe parameters door discontovoet en lastenstijgingen, waardoor het algemene beeld gunstiger is geworden."

"Met de oude parameters (vergelijkbaar met de eerdere meerjarenverkenning) en het door corporaties opgegeven huurbeleid stijgt de solvabiliteit naar 39,3% in 2024 en komen ICR en DSCR dan uit op 2,22 en 1,40 (tabel 12.14). De verandering in parameters zorgt ervoor dat de solvabiliteit 7,2% hoger uitkomt (op 46,5%) en de DSCR in 2024 niet 1,40, maar 1,50 is. De ICR stijgt van 2,22 naar 2,38. Met het gematigde huurbeleid stijgt de solvabiliteit nog steeds, maar nu tot 41,7% in 2024. Het investeringsprogramma is hierbij slechts beperkt gewijzigd ten opzichte van de doorrekening uit 2014. Het huidige beeld over de financiële positie van de corporatiesector is dus veel positiever dan in 2013 en 2014 werd verwacht."
BZK noch Aw maken melding van de sterk gedaalde lange rentevoet, die ook voor woningcorporaties leidt tot een forse financiële meevaller.

Tabel 12.14 Solvabiliteit, ICR en DSCR meerjarenverkenning, 2014-2024[9]

	Oude parameters		Nieuwe parameters Aw en WSW[7]	
	2014	**2024**	**2014**	**2024**
Huurbeleid corporaties				
Solvabiliteit	32,3%	39,3%	35,4%	46,5%
ICR		2,22	-	2,38
DSCR		1,40	-	1,50
Basispad (gematigde huurverhoging)				
Solvabiliteit			35,4%	41,7%
ICR			-	2,16
DSCR			-	1,36

Bron: Sectorbeeld 2015, Aw, in: Ministerie van BZK, 2016: 12.

Ministerie van BZK, 2016: 12:
"In de meerjarenverkenning van de Aw zijn ook een aantal alternatieve scenario's doorgerekend. In een investeringsvariant is het investeringsprogramma met 40% verhoogd. In dit scenario laat de solvabiliteit een neergaande ontwikkeling zien, van 35,4% in 2014 tot 30,3% in 2024. Dit ligt nog wel ruim boven het sectorale minimum van de Aw van 25%."
"In deze meerjarenverkenning is geen rekening gehouden met een eventuele verdere verhoging van het tarief van de verhuurderheffing vanaf 2018. Een verhoging van het tarief

[9] Sinds oktober 2015 gaan de Aw en het WSW uit van een lagere disconteringsfactor (5,0% i.p.v. 5,25%) en een lagere stijging van onderhouds- en beheerkosten op de langere termijn (2,5% i.p.v. 3,0%).

van de verhuurderheffing vanaf 2018 leidend tot een opbrengst van € 2,06 miljard ten opzichte van de hier gepresenteerde cijfers indicatief leidt tot een lagere solvabiliteit van circa 2-3%, en een lagere ICR van circa 0,06 tot 0,09."

"In 2013 betaalden corporaties gemiddeld € 17 per verhuureenheid aan verhuurderheffing. In 2014 steeg dit bedrag naar € 456 per verhuureenheid (tabel 12.15)."

Tabel 12.15 Verhuurderheffing per verhuureenheid, 2013-2014

	2013	2014
Verhuurderheffing per verhuureenheid in euro's	17	456

Bron: Sectorbeeld 2015, Aw, in: Ministerie van BZK, 2016: 13.

Huurverhogingen
Tot 2010 was de inflatie in het voorgaande jaar het maximum als vertrekpunt van de regulering van huurverhogingen. Alleen bij mutatie kon de huur extra verhoogd worden. Hier is vanaf 2011 duidelijk meer gebruik van gemaakt. Vanaf 2013 werd een jaarlijkse huurverhoging boven inflatie mogelijk (deels inkomensafhankelijk). Corporaties hebben hier ruim gebruik van gemaakt (tabel 12.16). Dit gebruik was het sterkste in 2013. Zowel in de reguliere huurverhoging als in de harmonisatie is sinds 2014 weer een dalende trend te zien. Met de toegenomen aandacht voor betaalbaarheid van huurwoningen, invoering van een huursomstijging en van het passend toewijzen, is te verwachten dat de huurverhoging vanaf 2016 weer gematigd zal zijn. Op basis van een enquête onder 180 woningcorporaties verwacht Aedes een gemiddelde huurverhoging van 1,0% per 1 juli 2016, 0,4% boven de inflatiecomponent."

De gemiddelde maandhuur per verhuureenheid is gestegen van € 420 tot € 492 tussen 2010 en 2014. Deze stijging is niet alleen een gevolg van inflatie en huurverhogingen. Dit gemiddelde stijgt ook door toevoeging van nieuwe woningen met een gemiddeld hogere huur, sloop van woningen met een lagere huur en door huurverhoging bij woningverbetering; deze effecten hangen samen met een kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad.

Tabel 12.16 Huurverhogingen van woningcorporaties, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zelftstandige woningen op basis van Huurenquête						
Inflatiecomponent	1,2%	1,3%	2,3%	2,5%	2,5%	1,0%
Reguliere huurverhoging boven inflatie	0,0%	0,0%	-0,1%	1,7%	1,5%	0,9%
Huurverhoging bij mutatie	0,5%	0,6%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%
Gemiddelde maandhuur per verhuureenheid (Sectorbeeld)	€ 420	€ 430	€ 446	€ 465	€ 492	-

Bron: Rapportages Feiten en achtergronden huurbeleid verhuurders 2010-2013, rapportages Analyse huurbeleid verhuurders 2014, 2015 (Companen); Sectorbeeld 2013-2015, in: Ministerie van BZK, 2016:13.

"Voor invoering van de verhuurderheffing lagen in de financiële doorrekeningen de verwachtingen rond de toekomstige huurverhogingen lager, ook omdat nog geen rekening werd gehouden met de nieuwe mogelijkheid van boveninflatoire huurverhogingen vanaf 2013. In een rapportage uit 2011 komt het CFV op basis hiervan, en van de gerealiseerde huurverhogingen bij mutatie in de periode tot en met 2010, op een verwachte totale huurverhoging van inflatie plus 0,5%, in tien jaar aflopend tot inflatie plus 0,3%. Op basis van vergelijking van de tabellen 12.16 en 12.17 kan berekend worden dat in de periode 2013-2015 de huren ten opzichte van inflatie bijna 6% meer zijn gestegen dan dit basispad. Dit komt overeen met een bedrag van € 300 per verhuureenheid per jaar."

Tabel 12.17 Basispad huurverhoging doorrekening CFV 2011; 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inflatiecomponent	1,3%	1,5%	1,7%	1,8%	2,0%	2,0%
Reguliere huurverhoging boven inflatie	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%
Huurverhoging bij mutatie	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%

Bron: Doorrekening effecten Regeerakkoord (Rutte I) voor de corporatiesector (CFV, 2011), in: Ministerie van BZK, 2016: 14.

Onderhoud en netto bedrijfslasten

"Vergeleken met 2010 zijn de onderhoudslasten en netto bedrijfslasten [tussen 2010 en 2014] tot 2% gedaald, terwijl het algemene prijspeil 9% is gestegen (zie tabel 12.18). Zouden de bedragen met inflatie zijn gestegen, dan zouden ze tezamen € 275 per verhuureenheid hoger liggen. Het personeelsbestand is ten opzichte van 2010, toen het aantal fte in de sector het hoogst was, gekrompen met 3.700 fte. In vergelijking met 2013 kromp het personeelsbestand van corporaties met 1.600 fte. De *Aedes-benchmark*, waarin de netto bedrijfslasten verder geschoond zijn, komt op een iets grotere daling: 2,4% in 2013 en 5,0 in 2014[10]. Het is op basis van de beschikbare informatie niet goed mogelijk te zien in hoeverre de lastenbesparingen efficiencywinsten zijn, en in hoeverre corporaties daadwerkelijk minder zijn gaan doen of presteren. Voor zover van het laatste sprake is geweest, heeft dat geen invloed gehad op het huurdersoordeel over de dienstverlening, dat juist is gestegen van 7,3 in 2014 naar 7,4 in 2015[11]."

Tabel 12.18 Netto bedrijfslasten en onderhoud per verhuureenheid (in euro's), 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Ontwikkeling t.o.v. 2010
Netto bedrijfslasten	1353	1391	1387	1365	1329	-1,8%
Onderhoudslasten	1328	1348	1345	1270	1323	-0,4%
Prijspeil (CPI)						9,2%

Bron: Sectorbeelden 2013, 2014 (CFV) en 2015 (Aw), in: Ministerie van BZK, 2016: 14.

Verkopen

"Het aantal verkopen door corporaties aan huidige of toekomstige bewoners is in de periode 2010 tot 2013 ongeveer stabiel gebleven (…)."

"Het aantal verkopen door corporaties aan huidige of toekomstige bewoners is in 2014 met 15% toegenomen ten opzichte van 2013 (zie tabel 12.19) (…). De verkoop aan beleggers en overige partijen wordt vooral bepaald door enkele grote transacties. In 2014 gaat het dan vooral om de verkoop van 4300 woningen door Vestia. Buiten deze grote transacties, zijn in 2013 en 2014 1500 tot 2000 woningen complexgewijs verkocht, vergeleken met 400 woningen in 2010. Indicatief levert de extra verkoop van 2300 woningen aan toekomstige bewoners en 1500 woningen aan beleggers een boekwinst van circa € 270 miljoen. Met de circa 2,4 miljoen verhuureenheden van woningcorporaties komt dat neer op € 110 per verhuureenheid[12]."

[10] Rapportage Aedes-benchmark 2015 "Prestaties verbeterd, verschillen verkleind".
[11] Rapportage Aedes-benchmark 2015 "Prestaties verbeterd, verschillen verkleind".
[12] Voor de opbrengst van verkoop aan bewoners kijken we dan naar het verschil van de gemiddelde WOZ-waarde van een woning en de gemiddelde volkshuisvestelijke exploitatiewaarde van de woning. Voor verkoop aan beleggers gaan we uit van een verkoopprijs van 70% van de WOZ-waarde, omdat de woningen nog bewoond zijn.

Tabel 12.19 Aantallen verkopen huurwoningen (exclusief verkopen binnen de corporatiesector), 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Aan toekomstige bewoners	15.100	14.300	14.000	14.700	17.000
Aan beleggers en overige partijen	400	3.800	900	2.000	5.900
Totaal verkoop buiten sector	15.500	18.200	14.800	16.700	22.900

Bron: dVi 2010-2014, in: Ministerie van BZK, 2016: 15.

"In tabel 12.20 zijn de verkoopplannen van corporaties voor verkoop aan bewoners te zien, zoals deze begin 2012, 2013, 2014 en 2015 zijn ingediend."

Tabel 12.20 Aantallen verkopen in corporatieprognoses (exclusief verkopen binnen de corporatiesector), 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	gemiddeld over vijf jaar
dPi 2011	18.200	20.000	18.300	17.100	16.900				18.100
dPi 2012		15.200	16.300	15.900	15.500	15.200			15.600
dPi 2013			14.100	14.900	14.500	14.200	13.700		14.300
dPi 2014				19.200	14.900	15.200	14.200	14.100	15.500

Bron: dPi 2011-2014, in: Ministerie van BZK, 2016: 15.

"Verkoopplannen voor complexgewijze verkoop zijn behalve bij Vestia maar beperkt aanwezig. Voor de vijfjaarsperiode 2015-2019 gaat het om circa 8000 woningen bij Vestia en 4000 woningen (800 per jaar) bij overige corporaties."

Investeringen

"Het investeringsniveau, dat in 2011 € 9,2 mld. bedroeg, nam af tot € 5,5 mld. In 2014 (tabel 12.21). Het sterkst daalden de niet-DAEB-investeringen in huurwoningen en koopwoningen (70%, respectievelijk 75%). Ook de investering in DAEB-huurwoningen daalde met 44% aanzienlijk. De investeringen in woningverbetering bleven wel op peil."

Tabel 12.21 Investeringsbedragen, 2010-2014

	Investering in miljarden euro's					Ontwikkeling
	2010	2011	2012	2013	2014*	2010-2014 (%)
Totaal MVA Uitgaande kasstroom	9,2	8,4	7,6	6,6	5,5	-41%
Nieuwbouw en aankoop huur DAEB	4,8	4,4	3,9	3,4	2,7	-44%
Nieuwbouw en aankoop huur niet-DAEB	1,3	1,1	0,9	0,6	0,4	-70%
Woningverbetering	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	10%
Totaal Investeringen bestaande voorraad	7,5	6,8	6,3	5,4	4,6	-39%
Nieuwbouw verkoop	1,0	0,9	0,5	0,3	0,2	-75%
Overig	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	-12%

Bron: dPi 2010-2014. * Voorlopig cijfer, in : Ministerie van BZK, 2016: 16.

"Kijkend naar de prognoses (tabel 12.22) zien we een vergelijkbaar beeld. Woningverbetering blijft op peil, nieuwbouw huur daalt circa 40% in vergelijking met de verwachtingen van 2011 en niet-DAEB-activiteiten nemen af tot een kwart ten opzichte van voornemens uit 2011. De laatste prognoses rond nieuwbouw huur van DAEB-woningen lijken stabiel en in lijn met de realisaties. Op basis van deze cijfers is te verwachten dat de investeringen niet verder dalen. Voor woningverbetering wordt zelfs een stijging voorzien. De activiteiten buiten het DAEB-gebied blijven in de prognoses nog verder teruglopen. In euro's per verhuureenheid zijn de DAEB-investeringen bijna € 700 per verhuureenheid. Van de DAEB-investeringen is een deel onrendabel, de niet-DAEB-investeringen zouden in principe rendabel moeten zijn."

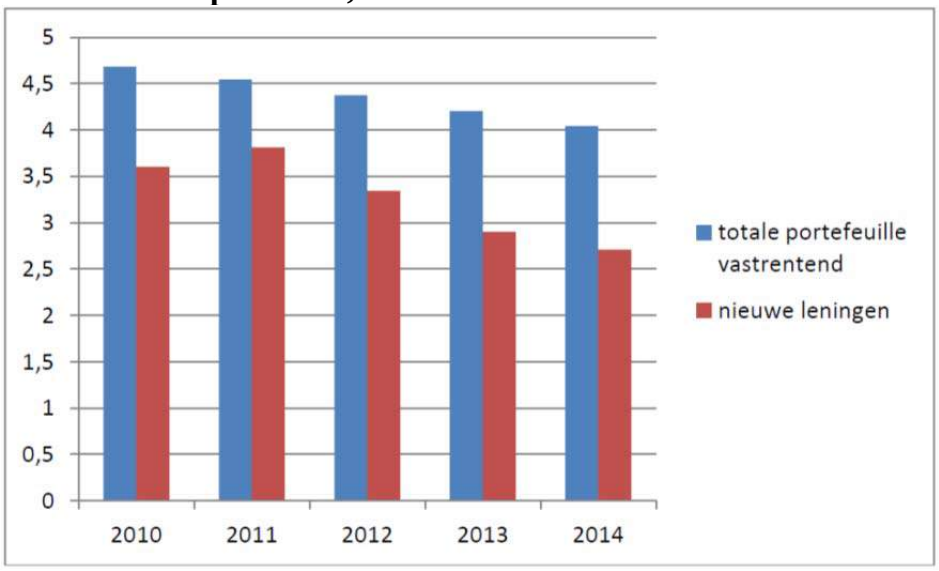
Tabel 12.22 Investeringsbedragen in de corporatieprognoses, 2012-2016 tot en met 2015-2019

	Gemiddelde investering per prognosejaar (miljarden euro's)				Ontwikkeling 2015-2019 2012-2016 (%)
	2012-2016	2013-2017	2014-2018	2015-2019	
Totaal MVA Uitgaande kasstroom	8,7	6,6	5,8	5,9	-33%
Nieuwbouw en aankoop DAEB	4,5	3,2	2,8	2,8	-39%
Nieuwbouw en aankoop niet-DAEB	0,6	0,5	0,3	0,2	-67%
Woningverbetering	1,8	1,6	1,6	1,9	7%
Totaal Investeringen bestaande voorraad	6,9	5,3	4,8	4,9	-29%
Nieuwbouw verkoop	1,1	0,7	0,4	0,3	-68%
Overig	0,7	0,7	0,7	0,6	-11%

Bron: dPi 2011-2014, in: Ministerie van BZK, 2016: 16.

Overige ontwikkelingen
"De afgelopen jaren hebben een lage rente laten zien, zeker vergeleken met de 5,25% (met ingang van oktober 2015: 5,0%) die in de sector als lange termijn verwachting wordt gehanteerd). Hierdoor zijn de rentelasten lager uitgepakt dan eerder verwacht (…). Het gemiddelde percentage voor de totale portefeuille verandert zeer geleidelijk omdat corporaties in het algemeen langlopende leningen en contractuele afspraken hebben en per jaar slechts een klein deel van de leningportefeuille wordt vernieuwd."

Figuur 12.3 Betaalde rente op totale leningenportefeuille en nieuwe leningen, in procenten, 2010-2014



Bron: WSW Jaarverslag 2014, in: Ministerie van BZK, 2016: 17.

"Met ingang van 2013 heeft de Raad voor de Jaarverslaggeving de uitgangspunten voor het berekenen van de bedrijfswaarde aangepast. De minimale levensduur van een complex waar nog geen concrete sloopplannen voor zijn, is op 15 jaar gesteld en niet alle *overhead* hoeft in de bedrijfswaarde ingerekend te worden. Het effect van het eerste was € 2,3 miljard (circa 1,5% effect op de solvabiliteit), het effect van het laatste is niet goed te herleiden uit het Sectorbeeld 2013."

Conclusie
Ministerie van BZK, 2016: "Gemiddeld genomen staat de corporatiesector er financieel goed voor, beter dan verwacht in 2013/2014. Dat de financiële vooruitzichten er nu zoveel beter uitzien dan in 2013/2014 komt vooral doordat corporaties in 2013 tot en met 2015 ruim

gebruik gemaakt hebben van de extra ruimte in het huurbeleid en tegelijkertijd hun lasten verlaagd hebben. Ook zijn de investeringen in nieuwbouw en aankoop van huurwoongelegenheden en in niet-DAEB-activiteiten fors teruggebracht. Daarnaast is deze verbetering voor een deel het gevolg van een aantal wijzigingen in waardering en parameters, zoals hiervoor is beschreven. Vooral de solvabiliteit is door deze wijzigingen in de laatste meerjarenverkenning aanzienlijk hoger."

"Op basis van de huidige financiële kengetallen en de meest recente meerjarenverkenning van de Aw, lijkt de sector in staat om een hoger investeringsprogramma te realiseren dan voorzien in hun prognose (dPi 2015). Hierbij verslechtert de financiële positie van de sector wel (beperkt) ten opzichte van de huidige positie, maar komt de financiële continuïteit niet in gevaar. Daarnaast hebben corporaties nog de mogelijkheid om een beperkte boveninflatoire huurstijging te realiseren, hoewel de ruimte hiervoor wel is afgenomen."

Corporaties kunnen, gemiddeld genomen, flexibel inspelen op (lokale of regionale) woningtekorten. De investeringsmogelijkheden zijn uiteraard afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de corporatie en het oordeel van het WSW daarover. De investeringsruimte per corporatie wordt bepaald door de risicobeoordeling van het WSW, dat daartoe naar de financiële risico's kijkt, maar ook naar de kwaliteit van het financiële beheer *(business risks)*."

Overige verhuurders
In de evaluatie van de verhuurderheffing wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de overige verhuurders. Ministerie van BZK, 2016: 25-31: "Ook particuliere verhuurders betalen over hun gereguleerde bezit verhuurderheffing. In tegenstelling tot de corporatiesector is er voor deze verhuurders geen algemene en financiële basisinformatie beschikbaar (anders dan jaarverslagen van een aantal grotere verhuurders). Daarnaast is sprake van een grote diversiteit in typen van particuliere verhuurders: kleine particuliere verhuurders, grote commerciële verhuurders, hofjes, etc."

"Om toch een goed inzicht in de impact van de verhuurderheffing op de particuliere verhuurders te krijgen is (…) de volgende aanpak gevolgd. In de eerste plaats is op basis van gegevens van de Belastingdienst een steekproef getrokken uit alle particuliere verhuurders die aangifte voor de verhuurderheffing hebben gedaan (…). De enquête op basis van deze steekproef heeft 428 bruikbare responses opgeleverd, zo verdeeld naar type verhuurders, grootteklassen verhuurders en aard van de woningmarkt in het werkgebied (gespannen of ontspannen) dat in de uitkomsten onderscheid kan worden gemaakt naar deze aspecten."

In de analyse is een onderscheid gemaakt naar de volgende categorieën verhuurders:
- *Institutionele beleggers*: instellingen als verzekeraars en pensioenfondsen die het onder hun beheer vallende kapitaal beleggen of laten beleggen. Bij de (…) betrokken partijen betreft het beleggingen in vastgoed, waarvan tenminste een deel in woningen.
- *Commerciële verhuurders*: verhuurders die bedrijfsmatig woningen verhuren met het oogmerk daar winst mee te maken. Het betreft geen toegelaten instellingen. Overigens worden tot deze categorie ook de hofjes gerekend. Deze categorie verhuurders heeft geen winstoogmerk.
- *Natuurlijke personen*: niet-bedrijfsmatig opererende verhuurders die met de verhuur van woningen beogen winst te maken. Zij hebben geen rechtspersoon (bv, nv, vof, vereniging, stichting, etc.) en worden daarom aangeduid als natuurlijke personen. Feitelijk zijn het commerciële verhuurders, maar gezien de omvang van het bezit en de wijze waarop de

verhuur is georganiseerd worden ze in dit onderzoek apart beschreven. In deze categorie vallen bijvoorbeeld gepensioneerden die een woningportefeuille hebben waarvan de opbrengsten hun pensioen vormen, of werkenden (vaak in de aannemerij of makelaardij) die de woningportefeuille zien als toekomstig pensioen."

Tabel 12.23 Verdeling steekproef naar categorie verhuurder (2015; geschat)

	Aantallen	Percentages
Institutionele belegger	14	3%
Commercieel, bedrijfsmatig	248	58%
Natuurlijk persoon, niet bedrijfsmatig	166	39%
Totaal	**428**	**100%**

Bron: Companen, 2016, in: Ministerie van BZK, 2016: 26.

"In tabel 12.23 is de verdeling van de steekproef over deze categorieën van verhuurders weergegeven. Naast type verhuurder is in de analyse, net als bij de corporaties, ook gekeken in hoeverre de omvang van het bezit van een verhuurder en het type woningmarktregio waarin een verhuurder actief is een rol spelen in de effecten van de verhuurderheffing."

Ontwikkeling financiële positie

Ministerie van BZK, 2016: 26: "De institutionele beleggers kenden een dalende solvabiliteit van 2010 tot en met 2013 (van 56,7% naar 38,6%)[13]. Voor 2014 is deze weer stijgend (41,1%). De solvabiliteit daalde door de dalende marktwaarde van het woningbezit (tot en met 2013) onder invloed van de economische crisis. Vanaf 2014 herstelt de woningmarkt met stijgende marktwaarden en dientengevolge een licht stijgende solvabiliteit. Vanaf 2014 is de verhuurderheffing substantieel hoger dan in 2013. Verwachting was dat de marktwaarde van het woningbezit hierdoor zou dalen, maar het effect van een aantrekkende woningmarkt is groter gebleken.

Voor de commerciële verhuurders gold een dalende solvabiliteit tot en met 2012, maar minder hard dan bij de institutionele beleggers. Oorzaak is dat zij op een ander wijze waarderen, veelal op basis van historische kostprijs, waardoor de economische crisis minder sterk doorwerkte. In 2010 was de solvabiliteit 44,1%, in 2012 42,4%, in 2014 47%. Het effect van de verhuurderheffing op de solvabiliteit lijkt per saldo teniet te worden gedaan.

Voor natuurlijke personen is de solvabiliteit gedaald van 81% in 2010 naar 72% in 2014. Ook voor deze groep verhuurders geldt dat de belangrijkste reden voor de afname de waardedaling van het bezit is geweest."

"In aanvulling op dit algemene beeld van de financiële positie is gekeken of grootteklasse (omvang bezit al dan niet groter dan 100 woningen) en type woningmarkt (onspannen/gespannen[14]) tot andere uitkomsten leiden. Voor de institutionele beleggers geldt dat deze met name werkzaam zijn in gebieden met een meer gespannen woningmarkt. Het betreft een beperkt aantal bedrijven. Voor deze categorie van verhuurders heeft deze verdieping dus geen relevantie."

"Voor kleine commerciële verhuurders geldt dat zij in ontspannen woningmarkt lage WOZ-waarden hebben. De verhuurderheffing heeft hier minder effect en de solvabiliteit fluctueert

[13] De solvabiliteit geeft de omvang weer van het eigen vermogen van de particuliere verhuurders in relatie tot het totale vermogen.

[14] Voor de afbakening tussen gespannen en ontspannen woningmarkt is de systematiek gevolgd van de indeling naar schaarstegebied zoals gehanteerd werd in het WWS: de tien coropgebieden met gemiddeld de hoogste WOZ-waarde per vierkante meter (gereguleerde voorraad) zijn gedefinieerd als schaarstegebied.

nauwelijks (blijft rond de 47%). In de gespannen woningmarkten is sprake van hoge WOZ-waarden, waardoor de verhuurderheffing wel een groter effect heeft op de solvabiliteit. De laagste solvabiliteit was in 2012 en 2013 (40,8%). In 2014 is de solvabiliteit wel weer hoger (43%) door hogere huren in deze markten."

"Voor grotere commerciële verhuurders in ontspannen woningmarkten geldt een daling van de solvabiliteit in 2012 en 2013 door marktwaardedaling van de woningen en in 2013 door de verhuurderheffing (deze is al verrekend in de marktwaarde in verhuurde staat op basis van een raming 15 jaar vooruit). In 2014 is sprake van een stijging van de solvabiliteit naar 47% door herstel van de woningmarkt en (in mindere mate) door een hogere inkomensafhankelijke huurstijging. Voor grotere commerciële verhuurders in gespannen woningmarkten geldt een dalende solvabiliteit tot en met 2013 (45,1%), en vanaf 2014 een weer stijgende solvabiliteit (50,5%)."

"Bij de kleinere niet-bedrijfsmatig opererende verhuurders in gebieden met een ontspannen woningmarkt, is de solvabiliteit afgenomen van 84% in 2010 naar 66% in 2014. Gezien het feit dat het hier gaat om verhuurders die werken in een ontspannen woningmarkt, en het feit dat deze categorie verhuurders naar verhouding weinig bezit heeft gefinancierd met vreemd vermogen, is de waardedaling van het bezit de meest voor de hand liggende oorzaak. Maar mogelijk is men vanwege de lage rente ook meer leningen aangegaan om onderhoud te kunnen plegen of woningen tegen een gunstige prijs te kopen. Uit de gevoerde gesprekken met deze groep verhuurders is niet naar voren gekomen dat dit op grote schaal gebeurt. Bij de wat grotere niet-bedrijfsmatige verhuurders in gebieden met een ontspannen woningmarkt, is de solvabiliteit in de onderzoeksperiode redelijk stabiel gebleven (rond de 75%), met een (beperkte) 'dip' in 2012 (70%)."

"Bij de verhuurders in schaarstegebieden[15] was de solvabiliteit redelijk stabiel in de periode 2010-2012 (rond de 65%), om daarna fors te stijgen (78% in 2014). De stijging van de solvabiliteit kan samenhangen met de verkoop van woningen en met het aflossen van schulden. De verkoop van woningen heeft waarschijnlijk het grootste effect gehad."

Aandeel onderhoud en verhuurderheffing in inkomsten uit verhuur
"Om een nader beeld te krijgen van de effecten van de verhuurderheffing en de verschillen tussen verschillende categorieën verhuurders is in tabel 12.24 aangegeven welk aandeel van de huurinkomsten in 2014 ten laste kwam van onderhoudsuitgaven en welk deel ten laste van de verhuurderheffing. De reden om specifiek te kijken naar de onderhoudsuitgaven is dat dit iets zegt over de mogelijkheid om de kwaliteit van de voorraad op peil te houden. Gezien de bijzondere situatie bij de hofjes, is deze categorie toegevoegd aan tabel 12.24."

Tabel 12.24 Aandeel van onderhoud en verhuurderheffing (VHH) in inkomsten gereguleerde huur

Type verhuurder	Aandeel onderhoud op huurinkomsten gereguleerd	Aandeel VHH op huurinkomsten gereguleerd
Institutionele belegger	11%	7%
Commerciële verhuurder	33%	5%
Natuurlijke personen	37%	4%
Hofje	65%	8%

Bron: Companen, 2016, in: Ministerie van BZK, 2016: 28.

[15] Het betreft hier natuurlijke personen met een bezit tot 31 woningen. Voor de natuurlijke personen met meer bezit die actief zijn in schaarstegebieden was het aantal cases te beperkt voor betrouwbare uitkomsten.

“Uit de tabel blijkt dat het aandeel van de onderhoudsuitgaven op de inkomsten uit de verhuur van gereguleerde huurwoningen in 2014 bij de hofjes hoog was (twee maal zo hoog als bij een gemiddelde commerciële verhuurder en natuurlijke persoon). Institutionele beleggers gaven in 2014 een beduidend lager aandeel van de huurinkomsten uit de verhuur van gereguleerd bezit uit aan onderhoud dan de gemiddelde commerciële verhuurder. Een mogelijke verklaring is dat het bezit van institutionele beleggers doorgaans jonger is dan van de gemiddelde commerciële verhuurder.”

“Het gemiddelde bedrag dat commerciële verhuurders in 2014 uitgaven aan de verhuurderheffing bedroeg 5% van de inkomsten uit de verhuur van gereguleerde huurwoningen. Voor natuurlijke personen ligt dit percentage in dezelfde orde van grootte. Bij de hofjes was dit aanzienlijk hoger: 8%. Dit hangt vooral samen met de geringe huurinkomsten van de hofjes, die de huren voor hun doelgroep zo laag mogelijk proberen te houden. Ook institutionele beleggers betaalden een naar verhouding hoog bedrag aan verhuurderheffing ten opzichte van hun huurinkomsten uit de verhuur van gereguleerd bezit (7%). Waarschijnlijk heeft het bezit van institutionele beleggers gemiddeld een hogere WOZ-waarde dan dat van de gemiddelde commerciële verhuurder, waardoor ook de verhuurderheffing hoger uitvalt.”

Gedragsreacties en bedrijfsstrategieën
“In aanvulling op bovenstaand beeld van de ontwikkeling in de financiële positie van particuliere verhuurders, wordt hieronder ingegaan op de achterliggende veranderingen in bedrijfsstrategieën en reacties op invoering van onder meer de verhuurderheffing. Hierbij wordt ook specifiek ingegaan op de situatie bij hofjes.”

Institutionele beleggers
“Van de institutionele beleggers heeft 70%, mede onder invloed van de verhuurderheffing, actie ondernomen om kosten te besparen. Onderhoud is de belangrijkste ‘knop’ waaraan wordt gedraaid: 36% heeft hierop bespaard. Verder werd bespaard op personele lasten, bedrijfslasten en rentelasten (voor elke categorie ongeveer 30% van de ondervraagde beleggers). Eén op de vijf institutionele beleggers verkocht (een deel van) het gereguleerde bezit om kosten te besparen. Deze besparing heeft een directe relatie met de wet- en regelgeving van het Rijk (waaronder verhuurderheffing). 79% van de institutionele beleggers geeft aan in te zetten op woningverbetering om de huren te kunnen verhogen en bijna 60% zet in op het harmoniseren van huren. Investeren in nieuwbouw om meer opbrengsten te genereren komt bij institutionele beleggers veel voor: 43% investeert hierin. Ook de aankoop van bestaand bezit wordt geregeld genoemd (21%).
De voornaamste strategie van de institutionele beleggers in reactie op de verhuurderheffing is liberalisatie van bezit. 80% van de institutionele beleggers geeft aan huren zoveel mogelijk te liberaliseren om het effect van de verhuurderheffing te minimaliseren. 70% geeft aan in te zetten op het afstoten van woningen die onder de verhuurderheffing vallen. Een even grote groep ziet af van de aankoop van bezit dat onder de verhuurderheffing valt, vaak bezit van corporaties.”

Commerciële verhuurders
“Twee derde van de commerciële verhuurders heeft actie ondernomen om kosten te besparen. Bijna 40% heeft bespaard op onderhoud, een kwart op bedrijfslasten, rond de 20% heeft bespaard op personele lasten en rentelasten. Een op de vijf heeft gereguleerde huurwoningen verkocht. Ook commerciële verhuurders richten zich sterk op het verhogen van de huren bij mutatie (40%). Een derde (35%) verbetert het bezit met het oogmerk de huren te kunnen

verhogen. Een bijna even grote groep (29%) zet in op het verhogen van huren om te kunnen liberaliseren hoewel dat lang niet altijd mogelijk is (veel ouder bezit heeft niet de kwaliteit om te kunnen worden geliberaliseerd. Investeren in nieuwbouw (10%) en de aankoop van bestaand bezit (10%) komen minder voor bij deze categorie verhuurders.
Een duidelijk verschil met de institutionele beleggers is dat ongeveer een derde zich bij investeringen vooral op de gereguleerde sector richt en een even grote groep vooral op de vrije sector. De gereguleerde huursector blijft ondanks de verhuurderheffing voor een deel van de verhuurders interessant, omdat er veel vraag is naar goedkope woningen en omdat de huurtoeslag bijdraagt aan de huren die gevraagd kunnen worden."

"De meest genoemde strategie onder commerciële verhuurders om met de verhuurderheffing om te gaan, is niet meer investeren in het verwerven van bezit dat onder de verhuurderheffing valt (48%). Het maximaliseren van huuropbrengsten bij zittende huurders wordt ook veel genoemd (45%), evenals het zoveel mogelijk liberaliseren van huren (44%). Besparen op onderhoud is een belangrijk middel voor commerciële verhuurders om de verhuurderheffing te compenseren (37%). Hetzelfde geldt voor het afzien van duurzaamheidsingrepen (36%). Een derde van de commerciële verhuurders geeft aan woningen die onder de verhuurderheffing vallen af te stoten. Hierbij geldt dat deze strategie vooral toepasbaar is in gespannen woningmarkten. In ontspannen woningmarkten is verkoop veel minder gemakkelijk en ook het verhogen van de kwaliteit om de huren te kunnen verhogen is vaak maar beperkt mogelijk, zo blijkt uit de interviews."

Hofjes
"Hofjes nemen een speciale positie in binnen de particuliere huursector. Daarom wordt hier specifiek op deze groep verhuurders ingegaan. Het zijn organisaties met een rechtspersoon, vaak een stichting. Ze beogen geen winst te maken. Ze worden doorgaans gerund door vrijwilligers, hoewel soms wel vrijwilligersvergoedingen worden betaald. Het bezit is vaak monumentaal en wordt verhuurd tegen zeer lage huren aan mensen die zeer lage inkomens hebben. De onderhoudskosten zijn daarom hoog ten opzichte van de huuropbrengsten. Vaak is in de statuten vastgelegd wie in aanmerking komt voor het huren van een woning in het hofje; doorgaans oudere vrouwen met zeer lage inkomens. De hofjes zijn vaak honderden jaren geleden al gesticht. De exploitatie van de hofjes is gericht op de instandhouding van de monumentale woningen en de exploitatie feitelijk 'oneindig' is, moet worden gereserveerd voor periodieke, zeer intensieve en kostbare renovatie."

"Vanwege de lage huur en de relatief hoge onderhoudskosten en het feit dat uitponden vanuit de doelstellingen geen optie is, heeft de verhuurderheffing grote gevolgen voor de hofjes, in het bijzonder in die situaties waar geen voorzieningen zijn getroffen voor het genereren van andere inkomsten (bijvoorbeeld landerijen die verhuurd worden voor agrarisch gebruik of een aandelenportefeuille) of toch is gekozen voor huurverhoging. Neveninkomsten lijken bij de onderzochte hofjes het verschil te maken tussen een positieve en een negatieve balans. Als alleen op de huurinkomsten moet worden afgegaan, hadden verreweg de meeste onderzochte hofjes in 2014 een negatief resultaat."

"Ook is een vergelijking gemaakt met de situatie in 2010. Hieruit komt een vergelijkbaar beeld als in 2014. Ook toen waren bij de onderzochte hofjes de huuropbrengsten onvoldoende om in de kosten te voorzien en was sprake van neveninkomsten bij een deel van de hofjes waardoor gemiddeld een positief resultaat werd behaald. In die zin lijkt de verhuurderheffing niet tot een ander beeld te hebben geleid. Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze vergelijking voorzichtig moet worden bezien, omdat voor 2010 maar van 4 hofjes financiële

gegevens beschikbaar zijn[16]. De huren lagen in 2010 overigens beduidend lager dan in 2014. Gemiddeld bedroeg de maandhuur bij de onderzochte hofjes toen € 297. In 2014 was dat € 447. Dit duidt er dus op, met de gemaakte kanttekening over het geringe aantal cases in 2010, dat hofjes de afgelopen jaren stappen hebben gezet om meer huurinkomsten te genereren."

Natuurlijke personen (niet bedrijfsmatig)
"Twee derde van de niet-bedrijfsmatige verhuurders heeft actie ondernomen om kosten te besparen. Ongeveer een derde heeft bespaard op onderhoud (35%), 28% heeft bespaard op rentelasten, ongeveer een kwart heeft gereguleerde huurwoningen verkocht (23%). Besparingen op personeel (13%) en bedrijfslasten (16%) worden ook bij niet-bedrijfsmatige verhuurders genoemd. Twee derde van de niet-bedrijfsmatige verhuurders heeft actie ondernomen om de inkomsten uit verhuur te verhogen. Woningverbetering met als oogmerk de huren te verhogen werd door een derde van deze verhuurders toegepast. Een even grote groep noemt het verhogen van de huren bij mutatie. Een kwart zet in op het zoveel mogelijk liberaliseren van huurcontracten."

"De strategieën die deze verhuurders inzetten, lijken sterk op die van de commerciële verhuurders. Ruim een derde richt zich bij investeringen vooral op de gereguleerde huursector en ongeveer een derde vooral op de vrije huursector. Investeringen in nieuwbouw is minder vaak een optie voor deze categorie huurders: slechts 10% overweegt dit om de omzet uit de verhuur van woningen te vergroten."

"De strategieën om met de verhuurderheffing om te gaan, zijn bij de niet-bedrijfsmatige verhuurders ook veelal dezelfde als bij de commerciële verhuurders. De helft ziet af van het verwerven van gereguleerd bezit door nieuwbouw of aankoop. Een even grote groep maximaliseert de huuropbrengsten bij zittende huurders. Bijna de helft zet in op het zoveel mogelijk liberaliseren van huren. Bijna de helft bespaart op de onderhoudskosten en ruim een derde bespaart op duurzaamheidsingrepen."

Overall beeld
"Op basis van bovenstaande bevindingen kan een aantal meer algemene conclusies worden getrokken, hoewel de diversiteit tussen de verschillende categorieën verhuurders aanzienlijk is."

"De financiële positie van particuliere verhuurders is de afgelopen jaren (2010-2014) niet specifiek door de verhuurderheffing onder druk komen te staan. De ontwikkeling van de woningmarkt onder invloed van de economische ontwikkeling lijkt een meer bepalende factor. Zo stijgt in 2014 met uitzondering van de natuurlijke personen de solvabiliteit voor alle categorieën verhuurders, terwijl de verhuurderheffing in die periode ook juist oploopt."

"De ontwikkeling in de financiële positie van de particuliere verhuurders is wel ook het resultaat van de bewuste inzet van maatregelen om kosten te drukken en huurinkomsten te verhogen. Bij de institutionele beleggers is daarbij sprake van één dominante strategie: daar waar mogelijk liberaliseren van woningen. Bij de andere categorieën verhuurders is dit beeld gedifferentieerder. Hier geldt dat zij hun bezit lang niet altijd kunnen liberaliseren."

[16] Nu zijn 9 hofjes bevraagd, gemiddeld met 42 woningen.

"Deze strategieën hebben wel een doorwerking op de huren (maximeren, woningverbetering om de huren te verhogen) en het niveau van onderhoud. Zeker voor kleinere verhuurders (hofjes, natuurlijke personen, kleine commerciële verhuurders) zijn de mogelijkheden om kosten te besparen beperkt (in het bijzonder personele en bedrijfslasten)."

Uitkomsten op de woningmarkt
"Uit tabel 12.25 blijkt dat het aandeel woningen onder de liberalisatiegrens is gedaald (…). Uit de tabel blijkt dat er een daling is van het aandeel woningen onder de aftoppingsgrens. Daar tegenover staat een groei van het aandeel woningen tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens en het aantal woningen boven de liberalisatiegrens. Uit de tabel blijkt dat deze trend al gaande was voor invoering van de verhuurderheffing."

Tabel 12.25 Samenstelling en ontwikkeling huurwoningvoorraad, 2009, 2012, 2015

	2009	2012	2015
Corporatiewoningen	100%	100%	100%
Tot aftoppingsgrens	81%	74%	64%
Aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens	15%	20%	27%
Boven liberalisatiegrens	4%	6%	9%
Overige huurwoningen	100%	100%	100%
Tot aftoppingsgrens	49%	44%	39%
Aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens	23%	25%	24%
Boven liberalisatiegrens	28%	31%	36%
Totaal huurwoningen	100%	100%	100%
Tot aftoppingsgrens	75%	67%	58%
Aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens	17%	21%	27%
Boven liberalisatiegrens	8%	12%	16%

Bron: WoOn 2009, WoOn 2012, WoOn 2015, in: Ministerie van BZK, 2016: 32.

"Het aandeel huishoudens dat behoort tot de doelgroep in het gereguleerde deel van de woningvoorraad is toegenomen (tabel 12.26). Met name de midden- en hogere inkomens wonen minder vaak in het gereguleerde deel van de huurvoorraad."

Tabel 12.26 Aandeel doelgroep (inkomen tot € 34.229) in de gereguleerde woningvoorraad, 2009, 2012, 2015

	2009	2012	2015
Corporatie	100%	100%	100%
Doelgroep	72%	76%	81%
Niet-doelgroep	28%	24%	19%
Overige verhuurders	100%	100%	100%
Doelgroep	66%	68%	75%
Niet-doelgroep	34%	32%	25%
Totaal	100%	100%	100%
Doelgroep	71%	75%	80%
Niet-doelgroep	29%	25%	20%

Bron: WoON 2009, WoON 2012, WoON 2015, in: Ministerie van BZK, 2016: 33.

“De volkshuisvestelijke prestaties zijn over het algemeen niet verminderd in de afgelopen jaren. De corporaties richten zich meer dan voorheen op hun doelgroep, waardoor de goedkope scheefheid fors is afgenomen. Ook blijft het aantal vrijkomende woningen en daarmee het aantal nieuwe verhuringen met een mutatiegraad van ruim 8% al een aantal jaren op eenzelfde niveau, wat gelijk staat aan bijna 200.000 bestaande corporatiewoningen die jaarlijks een nieuwe huurder krijgen. Teven maken starters een steeds groter deel uit van het aantal verhuizingen naar corporatiewoningen.”

“Wel is een duidelijke afname van de nieuwbouw te zien. Ten opzichte van eerdere jaren daalde de nieuwbouw door corporaties van gemiddeld 28.500 in de jaren 2009-2013 naar ongeveer 17.000 in 2014. Dit past bij de ontwikkeling van de woonvoorkeuren en woningbehoefte die op basis van het WoON2 2015 zijn gemeten. De voorkeur voor gereguleerde huur neemt af en de behoefte neemt op termijn ook af. Waarbij moet worden aangetekend dat de behoefte de eerstkomende jaren op peil blijft als gevolg van de asielmigratie.” [Er bestaat geen gemeten voorkeur voor woningen met een gereguleerde huur. Wat hier wordt vastgesteld, is op z’n best: *wishful thinking*; HP]

Vanuit het lokale perspectief wordt positief geoordeeld over het presenteren van woningcorporaties, zo blijkt uit de visitaties die corporaties eens in de 4 jaar laten uitvoeren. Met de lokaal geformuleerde opgave in de prestatieafspraken als maatstaf zijn gemeenten en andere belanghouders van corporaties positief in hun oordeel over het presteren van woningcorporaties. Er zijn op basis van deze gegevens geen aanwijzingen dat de verhuurderheffing directe gevolgen heeft gehad voor het volkshuisvestelijk presteren van woningcorporaties.” [Deze conclusie is wel zéér rooskleurig; HP]

Huur- en inkomensontwikkeling
“In de brief van 28 februari 2013[17] is ingegaan op de inkomenseffecten die kunnen optreden bij een maximaal gebruik door verhuurders van de extra ruimte die de toenmalige wijzigingen in het huurbeleid mogelijk maakten. Het ging daarbij om effecten van de mogelijkheid om de huren te verhogen met meer dan de inflatie.”

“Uit tabel 12.27 blijkt dat verhuurders in de afgelopen periode de ruimte die het huurbeleid biedt voor huurverhogingen niet volledig hebben benut. Voor de laagste inkomens is de gemiddelde huurstijging in de jaren 2013-2015 3,1% geweest, terwijl 3,5% was toegestaan. Voor hogere inkomensgroepen was een hogere huurstijging toegestaan, welke ruimte ook voor een deel niet is benut. In 2012, toen de toegestane ruimte beperkter was (namelijk geen huurverhogingen toegestaan boven inflatie) werd de toegestane ruimte voor een groter deel benut.”

[17] Kamerstuk 27926 nr. 193, 28 februari 2013.

Tabel 12.27 Huurstijgingen 2012-2015

	Inkomen		
	tot € 34.085	€ 34.085 - € 43.602	meer dan € 43.602
max toegestaan boven inflatie (va 2013)	1,5%	2,0%	4,0%
max toegestaan 2012	2,3%	2,3%	2,3%
max toegestaan 2013	4,0%	4,5%	6,5%
max toegestaan 2014	4,0%	4,5%	6,5%
max toegestaan 2015	2,5%	3,0%	5,0%
gemiddeld max toegestaan 2013-2015	3,5%	4,0%	6,0%
gerealiseerd 2012	2,2%	nvt	nvt
gerealiseerd 2013	3,9%	4,3%	5,1%
gerealiseerd 2014	3,6%	4,0%	5,3%
gerealiseerd 2015	1,7%	2,2%	3,5%
gemiddeld gerealiseerd 2013-2015	3,1%	3,5%	4,6%

Bron: Companen, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2012-2013 en Companen, Analyse van het huurbeleid van verhuurders, in: Ministerie van BZK, 2016: 34.

“Bovenstaande cijfers hebben betrekking op de huurverhogingen voor zittende huurders. Als gekeken wordt naar de huurverhogingen die toegepast zijn bij nieuwe verhuringen is in meerjarig perspectief te zien dat dit harmonisatie-effect in de jaren na 2011 groter is geweest (tabel 12.28).”

Tabel 12.28 Huurstijgingen, harmonisatie-ineens, 2006-2015

	Aandeel woningen met huurharmonisatie	Gemiddelde huurstijging woningen met huurharmonisatie	Harmonisatie-effect
2006	3,2%	13,5%	0,4%
2007	3,1%	12,1%	0,3%
2008	3,9%	15,3%	0,5%
2009	4,0%	16,8%	0,6%
2010	4,0%	16,1%	0,6%
2011	4,0%	16,0%	0,6%
2012	4,3%	20,8%	0,8%
2013	4,7%	24,4%	0,9%
2014	4,5%	23,3%	0,9%
2015	4,1%	22,3%	0,8%

Bron: Companen, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006-2013 en Companen, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014-2015, in: Ministerie van BZK, 2016: 36.

“In bovenstaande analyse is alleen gekeken naar de huurontwikkeling en het effect daarvan op de inkomenspositie van huurders. Er is niet gekeken naar andere ontwikkelingen in het inkomen van huurders, omdat deze geen gevolg zijn van een doorwerking van de verhuurderheffing. Zo is in het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden rapport ‘Staat van de Volkshuisvesting’ beschreven dat het gemiddelde aandeel van het inkomen dat aan huren wordt besteed de afgelopen jaren is gestegen, en dat deze stijging groter is dan op grond van de hierboven beschreven huurontwikkeling zou kunnen worden verwacht. Dit hangt samen met het feit dat het gemiddelde inkomen van huurders reëel is gedaald en daarmee is achtergebleven bij de hiervoor beschreven huurontwikkeling.”
Tot zover de ‘Evaluatie Verhuurderheffing’ van het Ministerie van BZK (juni 2016).

12.7 COELO-evaluatie van de verhuurderheffing (2016)

De hiervoor geciteerde evaluatie werd door het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst zelf uitgevoerd, niet door onafhankelijke onderzoekers.
In opdracht van Aedes, VNG en Woonbond vond ook een evaluatie van de verhuurderheffing plaats, nu wèl door onafhankelijke onderzoekers: het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO), gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen en geleid door prof. dr. Maarten Allers. De evaluatie is gepubliceerd in: Veenstra *et al.* (2016).

Veenstra et al. (2016) beschouwen de verhuurderheffing vanuit economische perspectief, verschillende reacties om de verhuurderheffing te beperken, de manieren waarop de verhuurderheffing wordt betaald, de doorwerking van de verhuurderheffing en de beoordeling van de verhuurderheffing. Voorts worden enkele alternatieven voor de verhuurderheffing bezien.

Doel van de verhuurderheffing
Het primaire doel van de verhuurderheffing is het genereren van inkomsten.
Veenstra *et al.* (2016: 16):
"Het kabinet noemt (…) twee rechtvaardigingen voor de invoering van de verhuurderheffing. In de eerste plaats stijgen sommige huren extra door het kabinetsbeleid om scheefwonen tegen te gaan. Inkomensafhankelijke huurstijgingen moeten huishoudens die "te goedkoop" wonen stimuleren te verhuizen, zodat hun woning beschikbaar komt voor een huishouden dat wel tot de doelgroep van de sociale huursector behoort. De verhuurderheffing roomt de extra huuropbrengsten die hiervan het gevolg zijn af."

"Als tweede rechtvaardiging noemt het kabinet dat er door Rijksbeleid (objectsubsidies in het verleden, huurtoeslag) een stabiele huurmarkt is ontstaan met gewaarborgde inkomsten voor verhuurders. Daardoor zou het terecht zijn dat zij door middel van deze heffing een bijdrage leveren aan de uitgaven van het Rijk."

Aard van de verhuurderheffing
"De verhuurderheffing is te beschouwen als een onroerendezaakbelasting met een landelijk uniform tarief en een vrijstelling voor koopwoningen en voor huurwoningen met een huur boven de liberalisatiegrens. Ook vallen verhuurders met niet meer dan tien sociale huurwoningen buiten de heffing."

Prikkels om de te betalen heffing te verlagen
Veenstra *et al.* (2016: 19) noemen de volgende prikkels die de grondslag van de verhuurderheffing onder druk zetten:
- "Nieuwbouw en renovatie zijn financieel minder aantrekkelijk.
- Een deel van de woningen kan boven de liberalisatiegrens worden uitgetild.
- Woningen kunnen worden verkocht aan bewoners.
- Verhuurders kunnen zich splitsen in eenheden met maximaal tien wooneenheden."

Aan dit rijtje zou kunnen worden toegevoegd:
- Verkoop van woningen met een gereguleerde huur aan een vastgoedbelegger die de woningen later verkoopt aan bewoners of de huur liberaliseert.

"Als de grondslag door bovengenoemde prikkels krimpt zal het tarief moeten stijgen om de begrote opbrengst binnen te halen. Deze tariefstijging kan de grondslag weer verder onder druk zetten. Dit proces kan echter niet onbeperkt doorgaan: in het uiterste geval wordt er niet

meer bijgebouwd, worden alle woningen waarbij dit mogelijk is over de liberalisatiegrens geduwd of verkocht. Wat dan overblijft zal de verhuurderheffing moeten opbrengen."

Mogelijkheden om de heffing te betalen
Veenstra *et al.* (2016: 19-20):
"De verhuurderheffing betrof in 2014 gemiddeld ongeveer 470 euro per woongelegenheid en zal oplopen tot bijna 700 euro in 2019 (…). Dit betekent dat de jaarlijkse kasstroom wordt gedrukt. Verhuurders hebben in principe drie verschillende manieren om hier mee om te gaan:

- Interen op de reserves. Deze optie is op den duur niet houdbaar en kan dus alleen een tijdelijke oplossing zijn. Dit kan op twee manieren:
  - bezit afstoten;
  - geld lenen.
- Het verhogen van de inkomsten. Dit kan eigenlijk alleen maar door het verhogen van de huren.
- Het verlagen van de lasten. Dit kan in principe twee dingen betekenen:
  - de doelmatigheid wordt verhoogd;
  - het aanbod wordt verkleind (minder woningen) of de dienstverlening wordt versoberd (kwaliteit, leefbaarheid, duurzaamheid)."

"De mogelijkheden om een huurverhoging door te voeren zijn groter wanneer:

- Huurders een relatief hoog inkomen hebben.
- Vaak nieuwe contracten worden afgesloten. Dan kan de huur worden geharmoniseerd.
- De huur ver af ligt van de maximale huur volgens het WWS. Dan is bij harmonisatie een grote verhoging mogelijk.
- De vraag groter is dan het aanbod, zodat na huurverhoging geen leegstand dreigt."

Ongewenste effecten
"Het kabinet stelt dat de verhuurderheffing een heffing is op onroerende zaken, en daardoor weinig economische verstoringen oplevert. De verhuurderheffing is echter geen algemene onroerendezaakbelasting; slechts een beperkt deel van alle onroerende zaken wordt belast. Dit levert wel degelijk ongewenste prikkels op om de te betalen heffing te verkleinen:

- Minder nieuwbouw en renovatie belastbare woningen.
- Meer verkoop van woningen aan bewoners.
- Uittillen van woningen tot boven de liberalisatiegrens.
- Splitsing van verhuurders in eenheden met maximaal tien sociale huurwoningen.

Daarnaast kan de manier waarop verhuurders de heffing bekostigen economische ongewenste effecten hebben:

- Sterkere huurverhogingen na verhuizing (harmonisatie) belemmert de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmarkt en leidt ertoe dat gelijkwaardige woningen heel verschillende huren kunnen hebben.
- Huurverhogingen onder de liberalisatiegrens leiden tot een opwaartse druk op huren boven die grens en op de prijs van goedkopere koopwoningen.
- Huurverhogingen kunnen het beroep op de huurtoeslag vergroten.
- Uitstel van onderhoud leidt op termijn tot hogere kosten.
- Besparingen op leefbaarheid en duurzaamheid leiden tot maatschappelijke kosten.
- Onrendabele nieuwbouw wordt moeilijker te bekostigen."

Veenstra *et al.* (2016: 25) geven het volgende overzicht van het corporatiebezit, 2010-2014, per jaar:

“In enkele jaren is de samenstelling van het woningbezit van corporaties sterk veranderd: het percentage goedkope woningen daalde van 23 naar 15 en het percentage dure woningen steeg van 9 naar 20. In dezelfde periode steeg de groep huishoudens waarvoor sociale huurwoningen bedoeld zijn met 3%[18].

Tabel 19.31 Totaal aantal woningen in bezit van corporaties, uitgesplitst naar prijsklasse, alles in duizendtallen

	Aantal goedkope woningen[a]	Aantal betaalbare woningen[b]	Aantal dure woningen onder de huurtoeslaggrens[c]	Aantal dure woningen boven de huurtoeslaggrens
2010	504	1.471	154	50
2011	466	1.471	184	60
2012	421	1.464	227	69
2013	362	1.482	323	91
2014	333	1.455	356	104

[a] Woningen met een huur onder de kwaliteitskortingsgrens.

[b] Woningen met een huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens (hoog).

[c] Woningen met een huur tussen de aftoppingsgrens (hoog) en de huurtoeslaggrens.

Bron: Corporatie Benchmark Centrum op basis van dVi/dPi-cijfers, eigen berekeningen.

Of een woning een sociale huurwoning is wordt bepaald op het moment dat het huurcontract wordt afgesloten. Als de huurprijs op dat moment onder de liberalisatiegrens lag, is er dus sprake van een sociale huurwoning. Als de huur via een reguliere huurstijging boven de liberalisatiegrens uitkomt, blijft dit een sociale huurwoning, maar de verhuurderheffing vervalt.
Omdat slechts een deel van de woningen jaarlijks van huurder wisselt, is ook deze mogelijkheid beperkt. Bovendien ligt er voor corporaties een maatschappelijke taak op het gebied van betaalbaarheid.

“Volgens de Autoriteit woningcorporaties (2015) worden naar verwachting de komende tien jaar 285.000 woningen aan de corporatiesector onttrokken door verkoop en sloop, en komen er 213.000 woningen bij als gevolg van nieuwbouw en aankoop. Dit komt per saldo dus neer op een afname van het woningaanbod met 72.000 woningen, oftewel 2,75%.”

[18] Tussen 2010 en 2014 steeg het aantal particuliere huishoudens met een inkomen tot € 35.000 met 2,9%. Bron: CBS.

Tabel 19.32 Overzicht maximale en gerealiseerde huurstijgingen, 2007-2016

			Huurstijging exclusief harmonisatie			Huurstijging inclusief harmonisatie		
Jaar	Inflatie	Maximale huurstijging	Corporaties	Commerciële verhuurders	Totaal	Corporaties	Commerciële verhuurders	Totaal
2007	1,6	1,1	1,1%	1,0%	1,0%	1,3%	1,6%	1,4%
2008	2,5	1,6	1,5%	1,5%	1,5%	2,1%	1,9%	2,0%
2009	1,2	2,5	2,4%	2,2%	2,4%	2,9%	3,1%	2,9%
2010	1,3	1,2	1,2%	1,2%	1,2%	1,8%	1,7%	1,8%
2011	2,3	1,3	1,3%	1,3%	1,3%	2,1%	1,6%	2,0%
2012	2,5	2,3	2,2%	2,0%	2,2%	3,4%	3,4%	3,4%
2013	2,5	4/4,5[a]/6,5[a]	4,2%	3,7%	4,1%	5,1%	4,6%	5,0%
2014	1,0	4/4,5[b]/6,5[b]	4,0%	3,5%	3,9%	4,9%	4,1%	4,8%
2015	0,6	2,5/3[c]/5[c]	1,9%	2,4%	2,0%	2,8%	3,0%	2,8%
2016[e]	0,6	2,1/2,6[d]/4,6[d]	1,0%[f]	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.

Bronnen: Inflatie: CPB (cpi); Maximale huurstijging: tot en met 2014: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014a); 2015 en 2016: website rijksoverheid; Huurstijging: tot en met 2015: Lijzenga en Boertien (2015), blz. 8 en blz. 10; 2016: Aedes (2016a), blz. 1.

[a] 4,5% bij huishoudinkomen 2011>€33.614; 6,5% bij huishoudinkomen 2011>€43.000.

[b] 4,5% bij huishoudinkomen 2012>€34.085; 6,5% bij huishoudinkomen 2012>€43.602.

[c] 3% bij huishoudinkomen 2013>€34.229; 5% bij huishoudinkomen 2013>€43.786.

[d] 2,6% bij huishoudinkomen 2014>€34.678; 4,6% bij huishoudinkomen 2014>€44.360.

[e] Vanaf 2016 is de stijging van de huursom (exclusief inkomensafhankelijke huurstijging en harmonisatie) gemaximeerd op 1 procent (zie ook paragraaf 2.5).

[f] Voorlopige cijfers op basis van enquête van Aedes onder 180 corporaties.

Bronnen: Inflatie: CPB (cpi); Maximale huurstijging: tot en met 2014: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014a); 2015 en 2016; website Rijksoverheid; Huurstijging: tot en met 2015: Lijzenga en Boertien (2015), blz. 8 en blz. 10; 2016: Aedes (2016a), blz. 1.

“De verhuurderheffing betekent voor vrijwel alle corporaties een onvermijdelijke toename in kosten die op de één of andere manier opgevangen zal moeten worden. Minister Blok gaat ervan uit dat corporaties dit in elk geval deels zullen doen door de huren extra te verhogen. De maximale reguliere huurstijging is sinds 2013 verhoogd (zie tabel 19.32). Ook is de maximale jaarlijkse huurverhoging inkomensafhankelijk gemaakt zodat van huishoudens met hogere inkomens extra huur kan worden gevraagd. Het kasstroomoverzicht toont aan dat de gezamenlijke corporaties gebruik maken van deze extra ruimte: de totale huuropbrengst in de sector stijgt en vangt (macro gezien) de extra kosten van de verhuurderheffing voor het grootste deel op. Bovendien is er op corporatieniveau een direct verband tussen de hoogte van de heffing en de huren: voor elke euro die een corporatie meer aan verhuurderheffing betaalt, verhoogt deze de huren met 0,26 euro meer (per woongelegenheid).”

“Op macroniveau lijken de bedrijfslasten op het eerste gezicht niet sterk te dalen, maar dit wordt met name veroorzaakt door hogere afdrachten (vennootschapsbelasting en sectorspecifieke heffing)[19]. Een aantal andere posten zoals de personeelslasten dalen wel. Er is op corporatieniveau een drukkend effect van de hoogte van de betaalde verhuurderheffing op de personeelslasten. Op de overige bedrijfslasten is de invloed juist verhogend, waardoor

[19] De Aedes-benchmark (Aedes 2015a) laat dit in detail zien.

er per saldo geen effect op de beïnvloedbare bedrijfslasten wordt gevonden. Onderhoudslasten worden echter niet meegenomen in deze post. Het blijkt dat de verhuuderheffing een (zwak significant) drukkend effect heeft op de onderhoudslasten exclusief eigen personeel. Daarom concluderen we dat de verhuurderheffing per saldo tot lagere kosten leidt.

Lagere bedrijfslasten zijn niet altijd zonder meer wenselijk: het hoeft immers niet om doelmatigheidswinst te gaan, maar het kan ook zijn dat de dienstverlening wordt versoberd of dat onderhoud wordt uitgesteld. Met name de bevinding dat onderhoudslasten dalen als gevolg van de verhuurderheffing kan wat dat betreft reden tot zorg zijn. Met de huidige gegevens is het echter nog niet mogelijk om het daadwerkelijke effect van de verhuurderheffing op de onderhoudskwaliteit te meten."

Aanspraak op huurtoeslag

Tabel 19.33 Huurtoeslag in 2012

	Alle huishoudens	**Groep A** Huur onder kwaliteits-kortingsgrens	**Groep B** Huur tussen kwaliteits-kortingsgrens en aftoppingsgrens	**Groep C** Huur tussen aftoppingsgrens en huurgrens	**Groep D** Huur boven huurgrens
Toekenningen huurtoeslag	1.259.949	241.987 (19%)	780.581 (62%)	234.854 (19%)	2.527 (0,2%)
Huurtoeslagbedrag (euro per jaar)	1.836	964	1.955	2.352	2.968
Inkomen totaal (euro per jaar)	18.784	17.099	19.044	19.657	19.378
Huur (euro per maand)	452	319	453	581	699
Eigen bijdrage (euro per maand)	240	224	242	250	247

Bron: Rijksoverheid; Huurtoeslag Cijfers in Beeld (HCIB).

"In 2012 ontvingen ruim 1,2 miljoen huurders huurtoeslag, gemiddeld 1.836 euro per jaar (tabel 19.33). Het totale bedrag aan huurtoeslag lag daarmee dus op circa 2,3 miljard euro. 19% van de huishoudens met huurtoeslag had een huur niet hoger dan de kwaliteitskortingsgrens. Voor deze huishoudens wordt een huurstijging dus volledig gecompenseerd door extra huurtoeslag (tenzij de huur uitstijgt tot boven de kwaliteitskortingsgrens)[20]. Het merendeel van de huishoudens (62%) had een huur tussen kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens. Voor hen wordt een huurverhoging voor 65% vergoed. Voor de 19% huishoudens met een huur tussen de aftoppingsgrens en de huurgrens wordt 40% van een huurverhoging vergoed. Een klein deel van de huishoudens met een huur boven de huurgrens ontvangt ook huurtoeslag, vermoedelijk omdat de huur als gevolg van stijging boven de huurgrens is uitgekomen. Er is natuurlijk ook nog een groep die helemaal geen huurtoeslag ontvangt. Deze groep moet een huurverhoging dus geheel zelf opbrengen."

"Om te schatten hoe een huurstijging doorwerkt in de huurtoeslag onderzoeken wij het effect van een huurstijging van 1% voor de verschillende groepen huishoudens. Uit de berekeningen blijkt dat een huurverhoging van 1% leidt tot een stijging van de huuropbrengsten van 185

[20] We gaan ervan uit dat huishoudens in de groep blijven waar ze voor de huurstijging ook in zaten.

miljoen euro, en dat het budgettaire beslag van de huurtoeslag als gevolg daarvan 44 miljoen euro (ofwel 24%) groeit[21]."

"De huurstijging zorgt dus ook voor een hogere aanspraak op de huurtoeslag, hetgeen de netto-opbrengst van de verhuurderheffing verlaagt. Als de verhuurderheffing volledig wordt doorbelast aan huurders, is het weglek effect naar schatting 24%."

"In de jaren 2012-2015 lag de huurverhoging tussen de 2.4 en de 4.7%. Bovenstaande uitkomst laat zien dat, als de verhuurderheffing volledig wordt opgevangen door huurverhoging, de netto opbrengst van die heffing op zo'n 76% ligt van de gerealiseerde opbrengst. Immers, circa een kwart van het bedrag zal moeten worden besteed aan extra huurtoeslag. Aangezien de Rijksoverheid netto het volledige bedrag aan verhuurderheffing wil overhouden is dus een verdere stijging nodig, maar ook daarvan vloeit een kwart weer weg via huurtoeslag, etc. Dit zou betekenen dat het tarief van de verhuurderheffing naar verwachting in de komende jaren blijft stijgen. CPB en PBL (2016) gaan ervan uit dat de verhuurderheffing oploopt van 1,7 miljard euro in 2017 tot 2,7 miljard euro in 2022 om de groei in huurtoeslag te compenseren. Dit betekent dat de huurtoeslag in toenemende mate wordt opgebracht door huurders zelf."

"Omdat de verhuurderheffing wordt doorbelast aan huurders is deze dus (ook) een huurderheffing. Verschillende groepen huurders worden verschillend belast. De verhuurderheffing gaat dus gepaard met herverdeeleffecten. De lasten komen vooral terecht bij huurders die geen huurtoeslag ontvangen. Voor huurders die wel huurtoeslag ontvangen en een huur onder de kwaliteitsgrens betalen is er geen effect, evenals voor kopers. De verhuurderheffing wordt dus opgebracht door een beperkte groep huishoudens, die verschillend worden getroffen, en werkt denivellerend. Deze effecten zijn, afgaande op de Memorie van Toelichting, niet beoogd."

COELO (2016) typeert de verhuurderheffing als een 'onding'. Het instrument leidt tot 'economische verstoringen', leidt tot 'perverse prikkels' en 'valt uit rechtvaardigingsoogpunt moeilijk te verdedigen', aldus de onderzoekers. Woningcorporaties vangen de extra kosten van de heffing grotendeels op met huurverhogingen die extra aanspraken op huurtoeslag uitlokken. De onderzoekers achten het rechtvaardiger en effectiever dat *alle* woningbezitters, inclusief particuliere verhuurders en bewoner-eigenaren, extra worden aangeslagen via de onroerendezaakbelasting. Daarmee sluiten de onderzoekers aan bij de formule van de 'bezitsbelasting' die werd gelanceerd door de ambtelijke Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen (2010) (zie hoofdstuk 2).
Het oordeel van de COELO-onderzoekers is vernietigend: de verhuurderheffing voldoet niet aan het draagkrachtbeginsel (sterkste schouders dragen de zwaarste lasten). Evenmin gaat het principe op dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het is een omslachtig en bot instrument om de staatskas te vullen en scheefwonen tegen te gaan, aldus de Groningse onderzoekers. Maarten Allers: "Hoe hebben beleidsmakers deze maatregel ooit kunnen verzinnen? Je kunt op je klompen aanvoelen dat deze heffing niet goed uitpakt (Wanders, 9 juni 2016). Elke euro die een corporatie kwijt is aan de verhuurderheffing, betekent een extra

[21] Volgens de Autoriteit woningcorporaties (2015) lag de verhouding huurtoeslag/huursom (DAEB) in 2013 op ruim 20% en zal deze doorstijgen tot 25% in 2019. We mogen verwachten dat het marginale effect (het effect van een huurstijging op de huurtoeslag) hoger ligt dan dit gemiddelde omdat juist de basishuur niet gecompenseerd wordt. Ons percentage van 24, dat overigens een benadering betreft (…) ligt inderdaad hoger dan het gemiddelde in 2013. Bovendien is dit gemiddelde iets overschat omdat de niet-DAEB-opbrengsten niet zijn meegenomen.

huurverhoging van 0,26 euro per woongelegenheid, aldus het COELO. Aedes, Woonbond en VNG constateren: “Het zijn de laagste inkomens die de prijs betalen. Zij betalen zo extra voor het gezond maken van de overheidsfinanciën, terwijl hogere inkomens hypotheekrenteaftrek ontvangen.”

12.8 Conclusies

De verhuurderheffing brengt veel geld in het laatje van de Staatskas. Anderzijds kunnen tegen de verhuurderheffing vele bezwaren worden ingebracht:

a. Het instrument ‘verhuurderheffing’ komt in geen enkel ander Europees land voor. Toch blijken sinds 2014 binnenlandse en buitenlandse vastgoedbeleggers grote pakketten corporatiewoningen te kopen die in een later stadium kunnen worden geliberaliseerd of verkocht. De verhuurderheffing creëert unieke arbitrage-mogelijkheden voor commerciële actoren op de woningmarkt.
b. Sterke *disincentive* voor particuliere èn sociale verhuurders om te investeren in nieuwbouw, renovatie, huisvesting van statushouders en energiebesparing in de gereguleerde huursector. Hierdoor stagneert de uitstroom uit AZC’s en treedt verdringing op van autochtone starters door statushouders.
c. De verhuurderheffing draagt bij aan een vergroting van het woningtekort in de huursector naar niveaus die we in decennia niet meer hebben gekend, en dat in een periode met een uitzonderlijk lage lange rente.
d. Strijdigheid met het gevoerde arbeidsmarktbeleid dat is gericht op meer flexibiliteit. Arbeidsmarktontwikkelingen vergroten *ceteris paribus* de vraag naar huurwoningen, terwijl het aanbod van huurwoningen hierbij aanzienlijk achterblijft.
e. Sterke druk op woningcorporaties en particuliere verhuurders om de huren te verhogen (ook via harmonisatie-ineens) en te liberaliseren. Voor een toenemend aantal huurders wordt het wonen onbetaalbaar en steeds meer huurders (700.000 tot 800.000) zakken onder de armoedegrens. Dat leidt weer tot toenemende huurderving, huurachterstanden en een toenemend beroep op de schuldhulpverlening.
f. Door de toenemende betalingsproblemen van huurders en de reductie van energiebesparende investeringen in de voorraad worden energiemaatregelen ernstig bemoeilijkt; dit betekent: strijdigheid met het Energieakkoord. De doelen van dat Akkoord worden niet gehaald.
g. De verhuurderheffing leidt tot een sterke *incentive* voor vastgoedbeleggers en woningcorporaties om woningen aan bewoners te verkopen.
h. De verhuurderheffing past niet in een consistent fiscaal stelsel en wordt in de voorstellen van de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), Naar een activerender belastingstelsel (Commissie-Van Dijkhuizen), voor een nieuw fiscaal stelsel dan ook niet genoemd (zie onder meer de kritiek van prof. dr. L. Stevens).
i. De verhuurderheffing verstoort het gelijke speelveld tussen sociale en commerciële huursector: relatief wordt commerciële huursector bevoordeeld.
j. Corporaties betalen 2x zoveel verhuurderheffing (€ 1,4 miljard per jaar) als de staatssteun die zij ontvangen (€ 0,7 miljard per jaar).
k. De gevolgen van de verhuurderheffing worden sinds 2014 afgewenteld op huurders van sociale huurwoningen: extreem hoge huurverhogingen, harmonisatie-ineens, verkoop corporatiewoningen aan bewoners en beleggers, waardoor betaalbaarheid en bereikbaarheid van betaalbare woningen verslechteren.
l. De verhuurderheffing dwingt tot hoge huurverhogingen, met als gevolg: sterke stijging van Rijksuitgaven aan huurtoeslag en mede daardoor: discussie over het reduceren of

zelfs afschaffing van de huurtoeslag. Dat zou voor de betaalbaarheid van huurwoningen en de ambities van het sociaal grondrecht wonen in de Grondwet de doodsteek betekenen.

m. De verhuurderheffing kan worden vervangen door een eigendomsneutrale bezitsbelasting (door de Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen (2010) vastgesteld; zie hoofdstuk 2), door een bijdrage van corporaties aan de bekostiging van de huurtoeslag en/of specifieke investeringsafspraken.

De verhuurderheffing oefent extra druk uit op verhuurders van gereguleerde huurwoningen om in de mutatiefase de woning te verkopen of de huur te harmoniseren naar een niveau tot of boven de liberalisatiegrens (€ 710 in 2016). In de corporatiesector leidt dit tot een sterke daling van de bereikbaarheid van sociale-huurwoningen voor leden van de doelgroep die niet in de sociale-huursector wonen. Door het sterk gedaalde niveau van investeringen in de sociale-huurwoningvoorraad wordt de onbereikbaarheid van de sociale-huursector vergroot. In dit opzicht is de verhuurderheffing in strijd met de geest van de Grondwet (artikel 32, lid 2) die de rijksoverheid opdraagt om de huisvesting van huishoudens als voorwerp van overheidszorg te beschouwen, ook en juist als het inkomen van die huishoudens tekortschiet om zelfstandig huisvesting te vinden. Opvallend is hoe het Ministerie van BZK (2016) in haar evaluatie stelselmatig nadelen bagatelliseert of zelfs geheel ongenoemd laat.

13. Inkomensafhankelijke huurverhogingen (2013-2015): afnemende betaalbaarheid van sociale huurwoningen

13.1 Inleiding

De invoering van inkomensafhankelijke huurverhogingen in 2013 is typerend voor het woonbeleid van het kabinet-Rutte II. In het Woonakkoord is voor dit beleid de basis gelegd. In paragraaf 13.2 wordt de huurontwikkeling (2013-2016) gekwantificeerd. Het woningwaarderingsstelsel werd in 2014 aangepast. Dit wordt in paragraaf 13.3 toegelicht.
Paragraaf 13.4 laat zien hoe het in 2012 stond met de betaalbaarheid van huurwoningen. De effecten van het Woonakkoord (2013) op de betaalbaarheid van huurwoningen worden in paragraaf 13.5 aangegeven. De woonlasten voor de laagste inkomensgroepen in de huursector in 2012 worden in paragraaf 13.6 geschetst. Paragraaf 13.7 besteedt aandacht aan de rol van de Belastingdienst bij het verschaffen van inkomensgegevens. De uitvoering van het inkomensafhankelijke huurverhogingsbeleid wordt in paragraaf 13.8 beknopt geëvalueerd. Paragraaf 13.9 schetst het huurpatroon dat tijdens de kabinetsperiode Rutte II chaotischer is geworden.

13.2 Huurontwikkeling (2013-2016)

Huurontwikkeling in 2013
Het nuvolgende is ontleend aan: Lijzenga (2013), respectievelijk Lijzenga en Boertien (2016).
Per 1 juli 2013 werd het inkomensafhankelijk huurbeleid geïntroduceerd, ter uitvoering van de afspraken terzake in het Woonakkoord (zie hoofdstuk 4).
Lijzenga ging na wat er van het huuraanpassingsbeleid van 2013 terechtkwam.

Tabel 13.1 Parameters huurbeleid per 1 juli 2013

Aspect van het huurbeleid	Rijksbeleid	Realisatie 2013
1. Huurbeleid: inflatiecijfer voorgaande jaar + 1,5%, met opslag afhankelijk van inkomen huurder	Inkomen: tot € 33.614: 4,0% € 33.614 - € 43.000: 4,5% meer dan € 43.000: 6,5%	Gemiddelde huurstijging: Inkomen tot € 33.614: 3,9% Inkomen € 33.614 - € 43.000: 4,3% Inkomen meer dan € 43.000: 5,1% Gemiddeld: 4,1%
2. Huurprijsnorm corporaties	4%	3,9%
3. Huurharmonisatie	Ruimte voor huurharmonisatie	4,4% van de huurwoningvoorraad

Bron: Lijzenga (2013).

Gemiddelde huurverhoging exclusief harmonisatie
"De basis voor de huurverhoging is het inflatiepercentage over het voorgaande jaar + 1,5%, vermeerderd met een opslagpercentage voor huishoudens met een inkomen boven € 33.614. Over 2012 bedroeg de inflatie 2,5%. Voor huurders met een huishoudinkomen onder de € 33.614 was de maximale toegestane huurstijging dus 4%. Om de doorstroming te bevorderen werd bij huurders met een zelfstandige woning die behoort tot de gereguleerde huurwoningvoorraad, met een huishoudinkomen boven € 33.614, een extra huurverhoging toegestaan. Voor huishoudens met een inkomen tussen € 33.614 en € 43.000 bedroeg het opslagpercentage 0,5 procentpunt en was de maximaal toegestane huurstijging dus 4,5%. Voor huishoudens met een inkomen boven € 43.000 was het opslagpercentage 2,5 procentpunt. Voor hen bedroeg de maximale huurstijging dus 6,5%. Voor onzelfstandige

woningen, woonwagens en woonwagenstandplaatsen was de maximale huurstijging gelijk aan het inflatiepercentage over 2012 vermeerderd met 1,5 procentpunt, dus 4%.
De gemiddelde huurverhoging voor zelfstandige woningen is in 2013 uitgekomen op 4,1%. Dit is de huurverhoging exclusief de effecten van huurharmonisatie. Deze gemiddelde huurverhoging is de hoogste sinds 1994. Huurders met een huishoudinkomen tot € 33.614 gingen gemiddeld 3,9% meer huur betalen. Voor huishoudens met een inkomen tussen € 33.614 en € 43.000 was dat 4,3%. Huishoudens met een inkomen vanaf € 43.000 kregen een huurverhoging van gemiddeld 5,1%."

Huurharmonisatie
"Naast de jaarlijkse huurverhoging kunnen verhuurders bij mutatie (nieuwe verhuring) de huurprijs aanpassen (harmonisatie-ineens). Hiermee is het voor verhuurders mogelijk een achtergebleven huurprijs in overeenstemming te brengen met de streefhuur. Hierbij geldt uiteraard de maximale huurprijs die voortkomt uit het woningwaarderingsstelsel als grens. Als het aantal WWS-punten dat toelaat, kan een verhuurder kiezen voor een huurprijs boven de liberalisatiegrens (€ 681,02). Dit biedt de verhuurder meer mogelijkheden om een eigen huurprijsbeleid te voeren. Bij 4,4% van de Nederlandse huurwoningen werd de huur in het huurjaar 2012 / 2013 bij mutatie geharmoniseerd."

Tabel 13.2 Omvang van de huurwoningvoorraad naar type verhuurder, 2013 en 2016

Type verhuurder	Aantal woningen 2013		Aantal woningen 2016	
	x 1.000	%	x 1.000	%
Toegelaten instellingen	2.263	78	2.143	65
Niet-commerciële verhuurders	67	2	143	4
Institutionele beleggers	150	5	.	.
Bedrijven	236	8	.	.
Natuurlijke personen	187	7	.	.
Commerciële verhuurders	573	20	1.036	31
Totaal	2.903	100	3.321	100

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga, 2013: 5; Lijzenga en Boertien, 2016: 9.

Tabel 13.2 laat zien hoe de huurwoningvoorraad in 2013, respectievelijk 2016 naar type verhuurder was verdeeld. Opvallend is de scherpe daling van het marktaandeel van woningcorporaties: van 78 naar 65%. Het aandeel van de commerciële verhuurders nam navenant toe.

Tabel 13.3 Omvang en enkele kenmerken van het bezit naar type verhuurder, 2016

	Aantal woningen		Kenmerken (gemiddelden)				
	Absoluut x 1.000	Relatief in %	Huurprijs in € per 1 juli 2016	WWS-punten	Maximale huurprijs in €	Aandeel feitelijke huur - maximale huur	Gemiddelde WOZ-waarde (x € 1.000)
Toegelaten instellingen	**2.143**	**65%**	**€ 524**	**149**	**€ 734**	**72%**	**137**
Niet-commerciële verhuurders	**143**	**4%**	**€ 634**	**151**	**€ 744**	**76%**	**186**
Institutionele beleggers	.	.	€ 800	186	€ 925	88%	195
Bedrijven	.	.	€ 684	157	€ 775	88%	165
Natuurlijke personen	.	.	€ 638	135	€ 661	94%	172
Commerciële verhuurders[1)]	**1.036**	**31%**	**€ 701**	**165**	**€ 816**	**89%**	**173**
Totaal	**3.321**	**100%**	**€ 584**	**152**	**€ 749**	**76%**	**150**

1) Op basis van de CBS-huurenquête kan niet betrouwbaar worden vastgesteld wat binnen de categorie commerciële verhuurders de verdeling is naar de verschillende typen verhuurders.

Bron: Lijzenga en Boertien, 2016: 9.

Tabel 13.3 laat voor het jaar 2016 zien welke basiskenmerken het woningbezit heeft, uitgesplitst naar type verhuurder.
De gemiddelde huurprijs per 1 juli 2016 is het laagst in de corporatiesector (€ 524 per maand). Gemiddeld telt een corporatiewoning in 2016 149 WWS-punten. Qua huur en aantal WWS-punten spannen institutionele beleggers de kroon (€ 800 per maand, 186 WWS-punten). Corporaties hanteren een huur die gemiddeld 72% van de maximale huur is, lager dan enig ander type verhuurder. Bedrijven, institutionele beleggers en commerciële verhuurders komen op 88-89% van de maximale huur; natuurlijke personen hebben de hoogste streefhuur: gemiddeld 94%.
De WOZ-waarde van de corporatiewoningen is het laagst: € 137.000. Het hoogst scoren de woningen van institutionele beleggers: gemiddeld € 195.000.

Huurverhogingen 2014 en 2015
Blok, 6 februari (2015: 2):
Huurverhogingen per 1 juli 2014
"De maximaal toegestane huurverhoging in de periode 1 juli 2014 tot en met 30 juni 2015 is 4% (inflatie + 1,5%) voor huishoudens met een inkomen in 2012 van minder dan of gelijk aan € 34.085, 4,5% (inflatie + 2%) voor huishoudens met een inkomen in 2012 van meer dan € 34.085 maar niet meer dan € 43.602, en 6,5% (inflatie + 4%) voor huishoudens met een inkomen in 2012 van meer dan € 43.602.
De gemiddelde voorgestelde huurverhoging voor de inkomenscategorie tot en met € 34.085 (en huishoudens waarvan de verhuurder niet over een inkomensindicatie beschikte) was 3,6% (2013: 3,9%).
De gemiddelde voorgestelde inkomensafhankelijke huurverhoging voor de inkomenscategorie tussen € 34.085 en € 43.602 was 4,0% (2013: 4,3%). Bij de woningcorporaties was de gemiddelde huurverhoging voor die inkomenscategorie 4,1% (2013: 4,3%), bij commerciële verhuurders 3,6% (2013: 4,2%). De gemiddelde voorgestelde inkomensafhankelijke huurverhoging voor de inkomenscategorie boven € 43.602 was 5,3% (2013: 5,1%). Bij de woningcorporaties was de gemiddelde huurstijging voor die inkomenscategorie 5,6% (2013: 5,4%), bij commerciële verhuurders 4,3% (2013: 4,1%).
Verhuurders hebben in 2014 minder gebruik gemaakt van de maximaal extra 0,5% huurverhoging voor de middeninkomensgroep dan in 2013 (gemiddelde huurverhoging 4,0% ten opzichte van 4,3% in 2013), maar meer gebruik gemaakt van de maximaal extra 2,5% voor de hoogste inkomensgroep (gemiddelde huurverhoging 5,3% ten opzichte van 5,1% in 2013). Woningcorporaties hebben vaker gebruik gemaakt van de inkomensafhankelijke extra huurverhoging dan commerciële verhuurders."

Huurverhogingen per 1 juli 2015
Per 1 juli 2015 zijn de volgende huurverhogingen toegestaan:
- huishoudeninkomen 2013 ≤ € 34.229: maximaal 2,5%;
- huishoudeninkomen 2013 € 34.229 - € 43.786: maximaal 3,0%;
- huishoudeninkomen 2013 > € 43.786: maximaal 5,0%.

Tabel 13.4 Gemiddelde huurverhoging in de gereguleerde huurwoningvoorraad, exclusief huurharmonisatie-ineens, naar type verhuurder, 2007-2016 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toegelaten instellingen	1,1%	1,5%	2,4%	1,2%	1,3%	2,2%	4,2%	4,0%	1,9%	1,0%
Commerciële verhuurders	1,0%	1,5%	2,2%	1,2%	1,3%	2,0%	3,7%	3,5%	2,4%	2,0%
Totaal	**1,0%**	**1,5%**	**2,4%**	**1,2%**	**1,3%**	**2,2%**	**4,1%**	**3,9%**	**2,0%**	**1,3%**

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga, 2013: 6.

In 2013 en 2014 pasten de corporaties ongewoon hoge huurverhogingen toe: 4,2% respectievelijk 4,0%, hoger dan de commerciële verhuurders. Na 2014 liep de gemiddelde huurverhoging in corporatieland weer terug: 1,9% in 2015 en 1,0% in 2016, mede dankzij de afnemende inflatie. In 2015 en 2016 waren de huurverhogingen van woningen van commerciële verhuurders weer hoger dan die van corporatiewoningen. Vóór 2013 liepen de huurverhogingen bij woningcorporaties en commerciële verhuurders parallel.

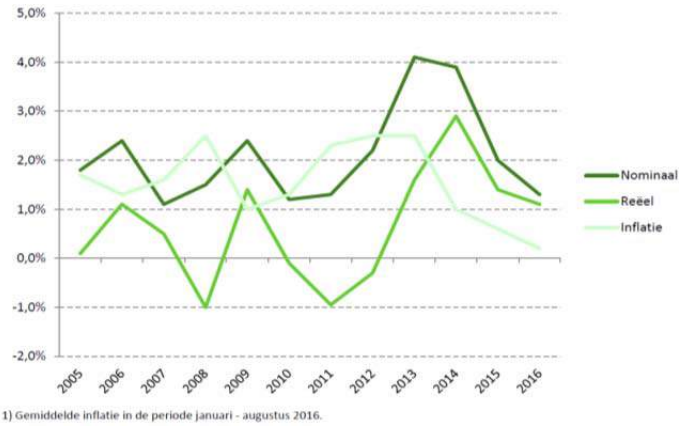
Tabel 13.5 Gemiddelde huurverhoging in de gereguleerde huurwoningvoorraad, exclusief huurharmonisatie-ineens, naar huishoudeninkomen huurder en type verhuurder, 2013 (%)

Huishoudeninkomen	Toegelaten instellingen	Niet-commerciële verhuurders	Commerciële verhuurders	Totaal
Tot €33.614	3,9	-	3,6	3,9
€33.614 - €43.000	4,3	-	4,2	4,3
Meer dan €43.000	5,4	-	4,1	5,1
Totaal	4,2	3,8	3,7	4,1

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga, 2013: 6.

De gemiddelde huurverhoging in 2013 (4,1% exclusief harmonisatie) is de hoogste sinds 1994. Tabel 13.5 laat zien dat in 2013 de toegelaten instellingen de huren het sterkst verhoogden (4,2%), terwijl de commerciële verhuurders gemiddeld de laagste huurverhoging doorvoerden (3,7%) (Lijzenga, 2013: 7).

Figuur 13.1 Gemiddelde huurstijging in de gereguleerde huurwoningvoorraad, exclusief huurharmonisatie-ineens, in nominale en reële termen, 2005-2016



Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga en Boertien, 2016: 11.

Figuur 13.1 brengt voor de periode 2005-2016 in beeld hoe de huren nominaal en reëel voornamelijk toenamen en hoe de inflatie fluctueerde. Zoals eerder vastgesteld werden pieken bereikt in 2013 en 2014. Sinds 2013 daalt de inflatie gestaag.

Tabel 13.6 Huurliberalisatiegrenzen, 2004-2016

Huurliberalisatiegrens *jaargang**	*Huurprijs*
2004	> € 597,54
2005	> € 604,72
2006	> € 615,01
2007	> € 621,78
2008	> € 631,73
2009	> € 647,53
2010	> € 647,53
2011	> € 652,52
2012	> € 664,66
2013	> € 681,02
2014	> € 699,48
2015	> € 710,68
2016	> € 710,68

*) Een jaargang loopt van 2004 tot en met 2010 telkens van 1 juli tot 1 juli. Dus jaargang 2004 betekent van 1 juli 2004 tot 1 juli 2005. Met ingang van 1 januari 2011 loopt de jaargang steeds van 1 januari tot 1 januari. De huurliberalisatiegrens per 1 januari 2017 wordt in het najaar van 2016 bekend gemaakt.

Bron: Lijzenga en Boertien, 2016: Bijlage 1, p. 2.

Tabel 13.6 laat zien hoe de huurliberalisatiegrens sinds 2004 systematisch hoger is geworden: deze grens nam toe van ruim € 597 in 2004 tot € 711 in 2016.

Tabel 13.7 Gemiddelde huurstijging in de gereguleerde huurwoningvoorraad, inclusief huurharmonisatie-ineens, naar type verhuurders, 2007-2016 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
										Huurstijging inclusief harmonisatie	Harmonisatie-effect 2016
Toegelaten instellingen	**1,3%**	**2,1%**	**2,9%**	**1,8%**	**2,1%**	**3,4%**	**5,1%**	**4,9%**	**2,8%**	**1,8%**	**0,8%**
Niet-commerciële verhuurders	**0,4%**	**1,7%**	**2,6%**	**2,3%**	**1,6%**	**3,5%**	**4,0%**	**4,4%**	**2,9%**	**2,0%**	.[3]
Institutionele beleggers	1,4%	1,8%	2,9%	1,5%	1,4%	3,2%	5,3%	4,8%	3,0%	2,6%	.[3]
Bedrijven	1,6%	1,6%	3,2%	1,6%	1,8%	3,6%	5,1%	4,3%	3,1%	2,6%	.[3]
Natuurlijke personen	1,6%	2,1%	3,1%	1,8%	1,5%	3,3%	3,8%	3,4%	2,7%	3,3%	.[3]
Commerciële verhuurders	**1,6%**	**1,9%**	**3,1%**	**1,7%**	**1,6%**	**3,4%**	**4,6%**	**4,1%**	**3,0%**	**2,8%**	**0,8%**
Totaal	**1,4%**	**2,0%**	**2,9%**	**1,8%**	**2,0%**	**3,4%**	**5,0%**	**4,8%**	**2,8%**	**2,1%**	**0,8%**

1) De in dit rapport gepresenteerde uitkomsten van de huurprijsontwikkeling wijken enigszins af van de gepubliceerde uitkomsten door het CBS. In deze rapportage is de ontwikkeling van de huurprijs het gewogen gemiddelde van de huurprijsontwikkeling per individuele huurder. Dit is dezelfde benaderingswijze die ook wordt gehanteerd bij andere onderzoeken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals het WoON. Bij het CBS is de prijsontwikkeling het gewogen gemiddelde van de huurontwikkeling per landsdeel en type huurwoning. De volgens de in deze rapportage gehanteerde methode berekende gemiddelde huurstijging (inclusief harmonisatie-effect en inclusief huurwoningen met een geliberaliseerd huurcontract) komt uit op 2,1%, waar het CBS uitkomt op 1,9%.
2) In deze tabel zijn ook de huurharmonisaties meegenomen van woningen die vorig jaar nog een gereguleerde huurprijs hadden, maar waarvan het huurcontract in de loop van het huurjaar is geliberaliseerd.
3) Het aantal woningen met huurharmonisatie in de steekproef is onvoldoende groot om uitsplitsingen te maken naar alle verschillende soorten verhuurders.

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga en Boertien, 2016: 12.

In de corporatiesector bedroeg de gemiddelde huurstijging, inclusief huurharmonisatie in 2013 zoals aangegeven in tabel 13.7: 5,1%. De huurstijging was echter niet in elke prijsklasse even groot. Bij woningen met een hoge huur, werd de huurprijs naar verhouding sterker verhoogd dan bij woningen met een lagere huur.
In 2016 waren de huurverhogingen over de hele linie een stuk lager.

Tabel 13.8 Aandeel huurders per inkomensklasse, gereguleerde huurwoning-voorraad, naar type verhuurder, 2013 (%)

Inkomensklasse	Toegelaten instellingen	Niet-commerciële verhuurders	Commerciële verhuurders	Alle verhuurders
Tot € 33.614	65,6	(1)	45,6	61,5
€ 33.614 - € 43.000	11,5	(1)	13,7	11,9
Meer dan € 43.000	16,9	(1)	25,8	18,8
Onbekend	6,0	(1)	14,9	7,8
Totaal	100,0	(1)	100,0	100,0

(1) Onvoldoende waarnemingen.
Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga, 2013: 9.

Tabel 13.8 laat zien hoe in 2013 de inkomenscategorieën van huurders zijn verspreid over de gereguleerde huurwoningvoorraad van corporaties, niet-commerciële en commerciële verhuurders. De doelgroep van beleid (inkomen tot € 33.614) bewoont 66% van de corporatiewoningen en 46% van de woningen van commerciële verhuurders.
De middelhoge inkomensgroep (€ 33.614 - € 43.000) huurt 12% van de corporatiewoningen en 14% van de woningen van commerciële verhuurders.
De hoge-inkomensgroep (meer dan € 43.000) bewoont 17% van de corporatiewoningen en 26% van de woningen van commerciële verhuurders.
In de corporatiesector blijft 6% van de huishoudens buiten beschouwing (inkomen onbekend); in de commerciële huursector 15%.

Tabel 13.9 Gemiddelde huurstijging in de gereguleerde huurwoningvoorraad, inclusief huurharmonisatie-ineens, naar type verhuurder en naar onderscheid schaarstegebied – overig Nederland, 2013 (%)

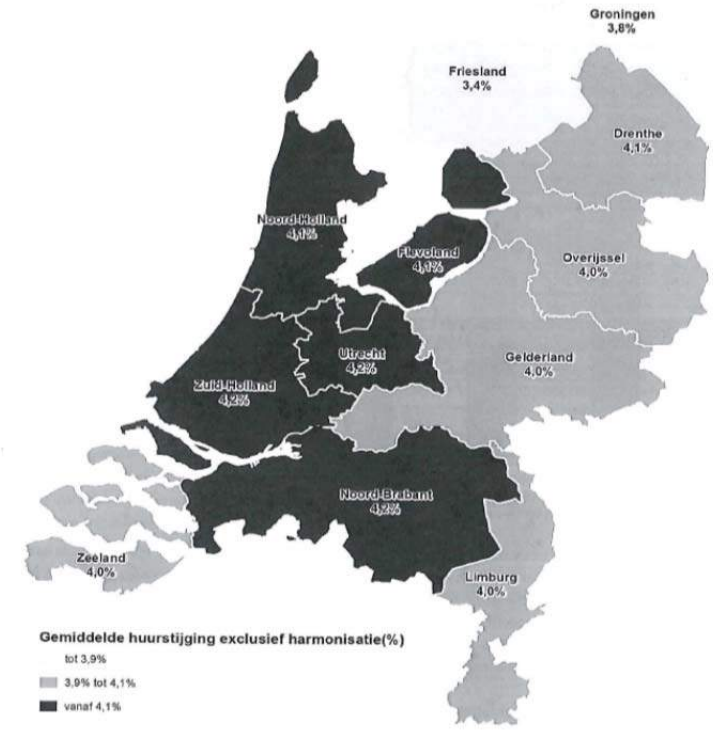
Type verhuurder	Huurstijging inclusief harmonisatie-ineens			Harmonisatie-effect		
	Schaarste-gebied	Overig Nederland	Totaal	Schaarste-gebied	Overig Nederland	Totaal
Toegelaten instellingen	5,2	5,0	5,0	1,0	0,8	0,8
Niet-commerciële verhuurders	4,3	3,8	3,9	-	-	-
Commerciële verhuurders	4,4	4,1	4,2	0,5	0,5	0,5
Totale voorraad	5,1	4,8	4,9	0,9	0,8	0,8

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga, 2013: 11.

In tabel 13.9 wordt onderscheid gemaakt in schaarstegebieden en overig Nederland. Voor elke van de onderscheiden typen verhuurders wordt de gemiddelde huurstijging inclusief harmonisatie-ineens aangegeven, alsmede het harmonisatie-effect.
In 2013 zien we bij corporaties een inhaaleffect: het harmonisatie-effect is hier 0,8%. Bij de commerciële verhuurders is dit effect 0,5%.
De huurstijging inclusief harmonisatie-ineens was in 2013 5,0% in de corporatiesector, 4,1% bij de commerciële verhuurders, en 3,9% bij de niet-commerciële verhuurders. De verschillen tussen ‘schaarstegebied’ en ‘overig Nederland’ zijn beperkt bij zowel de corporaties (5,2% versus 5,0%) als de commerciële verhuurders (4,4% versus 4,1%). Bij de niet-commerciële verhuurders zijn de verschillen groter: 4,3% versus 3,8%.

In samenhang met tabel 13.9 waren de reguliere huuraanpassingen in 2013 in het westen en midden van het land gemiddeld hoger dan in overig Nederland (zie figuur 13.2).

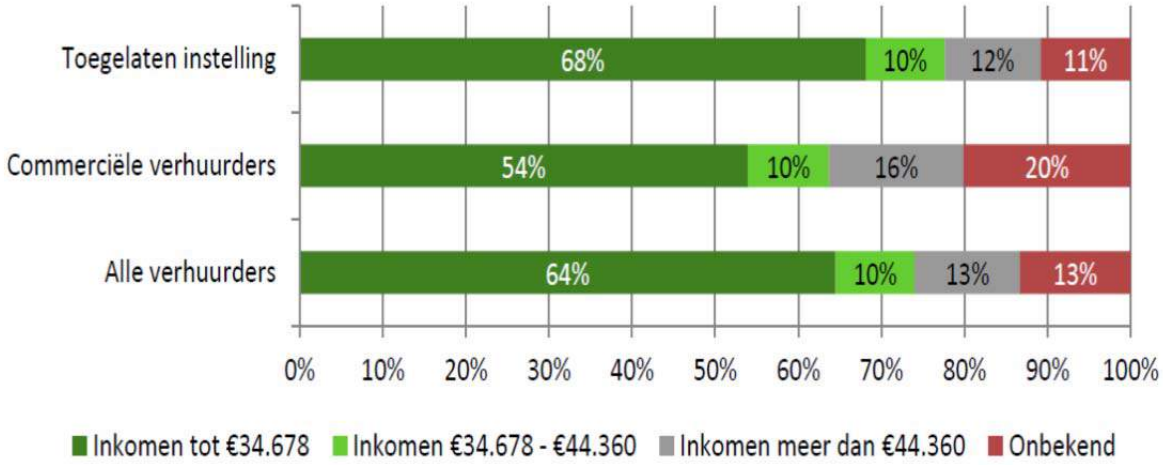
Figuur 13.2 Gemiddelde huurstijging exclusief harmonisatie, 2013 (%)



Bron: Lijzenga, 2013.

Figuur 13.3 brengt het aandeel huurders in 2016 per inkomensklasse in de gereguleerde huurwoningvoorraad in beeld. In de corporatiesector is sinds 2013 het aandeel van de doelgroep (inkomen tot € 34.678) gestegen van 65,6% tot 68% (zie tabel 13.8). Het aandeel van de doelgroep in gereguleerde woningen van commerciële verhuurders is tussen 2013 en 2016 gestegen van 45,6% naar 54%. Het aandeel van de hoge-inkomensgroepen (inkomen meer dan € 44.360) is tussen 2013 en 2016 in de corporatiesector gedaald van 16,9% naar 12%. In de commerciële huursector is dit aandeel in dezelfde periode gedaald van 25,8% naar 16%. Verschillen in het aandeel 'inkomen onbekend' in 2013 en 2016 kunnen hierbij een rol spelen.

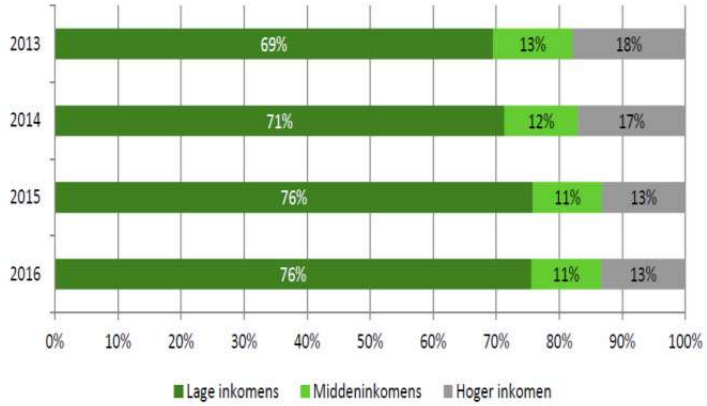
Figuur 13.3 Aandeel huurders per inkomensklasse in de gereguleerde woningvoorraad, naar type verhuurder, 2016



Bron: Lijzenga en Boertien, 2016: 19.

Figuur 13.4 laat zien hoe de verdeling van huurders naar inkomenscategorieën in de gereguleerde corporatievoorraad zich tussen 2013 en 2016 heeft ontwikkeld. Het aandeel van de doelgroep van beleid steeg gestaag van 69% in 2013 via 71% in 2014 naar 76% in 2015 en 2016.
De hoogste inkomenscategorie daalde gestaag van 18% in 2013 via 17% in 2014 naar 13% in 2015 en 2016. Als gevolg van deze trends nam de goedkope scheefheid in de gereguleerde corporatiesector tussen 2013 en 2016 significant af.

Figuur 13.4 Aandeel huurders per inkomensklasse in de gereguleerde huurwoningvoorraad van toegelaten instellingen, 2013-2016



Bron: Lijzenga en Boertien, 2016: 20.

Tabel 13.10 brengt de ontwikkeling van de totale huurwoningvoorraad van corporaties in beeld, voor de jaren 2005, 2010, 2015 en 2016, naar huursegment: tot kwaliteitskortingsgrens, respectievelijk aftoppingsgrens, respectievelijk liberalisatiegrens en daarboven. Het aandeel geliberaliseerde huurwoningen (niet-DAEB) steeg van 1% naar 5%. Het goedkoopste segment (tot de kwaliteitskortingsgrens) liep sterk terug: van 31% tot 17%. Het aandeel tussen kwaliteitskortingsgrens en bovenste aftoppingsgrens bleef ruwweg stabiel , 64% in 2005 en 66% in 2016. De groei van het aandeel woningen met een huur tussen bovenste aftoppingsgrens en liberalisatiegrens was spectaculair: van 5% in 2005 naar 12% in 2016.

Tabel 13.10 Ontwikkeling huurwoningvoorraad (gereguleerd en geliberaliseerd), naar huurprijsklasse, 2005, 2010, 2015, 2016

	2005	2010	2015	2016
Tot kwaliteitskortingsgrens	31%	22%	16%	17%
Kwaliteitskortingsgrens tot onderste aftoppingsgrens	58%	60%	54%	56%
Onderste aftoppingsgrens tot bovenste aftoppingsgrens	6%	8%	11%	10%
Bovenste aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens	5%	8%	14%	12%
Vanaf liberalisatiegrens	1%	2%	5%	5%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga en Boertien, 2016: 31.

In tabel 13.3 zagen we dat in 2016 corporaties een streefhuur hanteren van gemiddeld 72% van de maximale huur.
Uit tabel 13.11 blijkt dat tussen 2008 en 2011 de streefhuur steeg van 68% tot 69%; na een dip van 67% in 2012 en 2013 volgde een forse groei tussen 2013 en 2016 van 67% tot 72%.

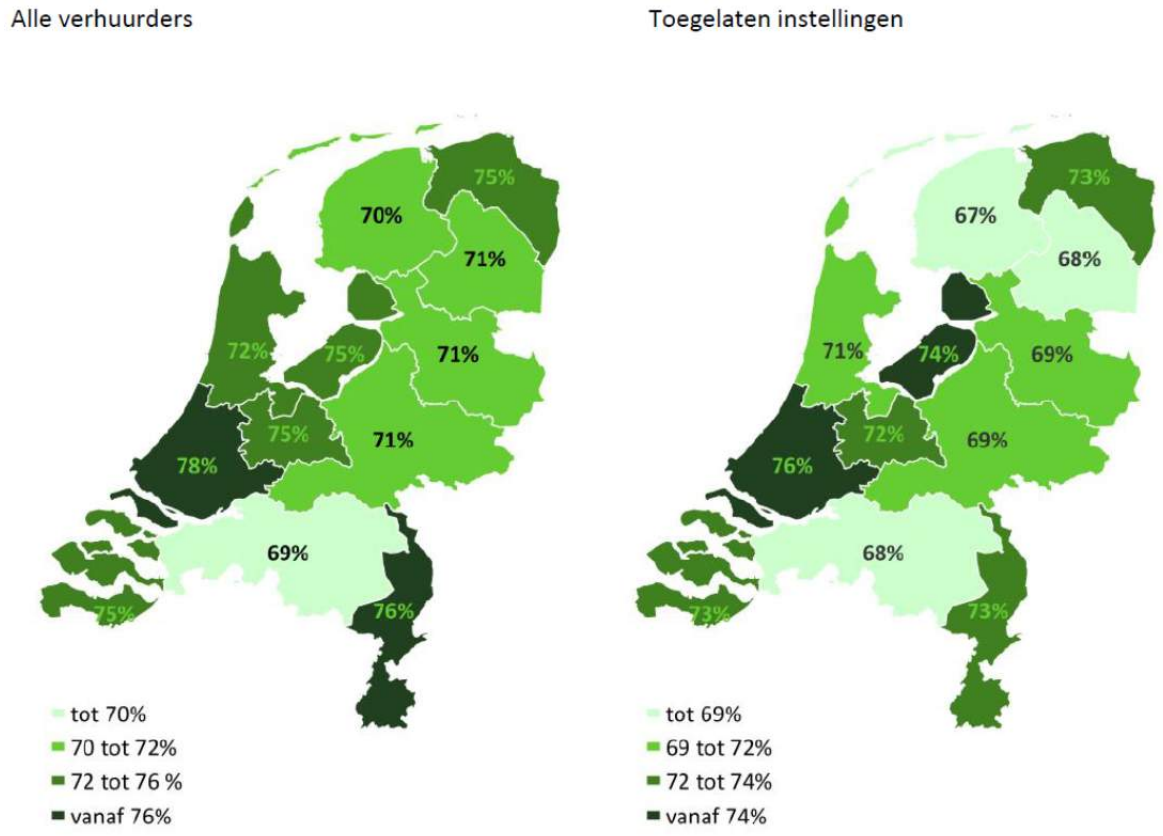
De commerciële verhuurders verhoogden hun streefhuur tussen 2008 en 2016 van 80% tot 86% (met een dipje van 78% in 2012). De commerciële verhuurders behielden dus hun voorsprong op dit punt ten opzichte van de woningcorporaties en bouwden die zelfs iets uit: van 12%-punt in 2008 naar 14%-punt in 2016.

Tabel 13.11 Feitelijke huur als percentage van de maximale huur van huurwoningen met een gereguleerde huur, naar type verhuurder, 2008-2016

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toegelaten instellingen	68%	69%	69%	69%	67%	67%	69%	70%	72%
Commerciële verhuurders	80%	81%	82%	80%	78%	80%	83%	83%	86%
Totaal	**70%**	**71%**	**71%**	**70%**	**68%**	**69%**	**70%**	**72%**	**74%**
Gemiddelde feitelijke huur	*€ 414*	*€ 428*	*€ 439*	*€ 444*	*€ 457*	*€ 480*	*€ 503*	*€ 516*	*€ 525*

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga en Boertien, 2016: 32.

Figuur 13.5 Verhouding tussen feitelijke huren en maximale huur bij de gereguleerde huurwoningen per type verhuurder, per provincie, 2016



Bron: CBS-huurenquête, bewerking Compane; Lijzenga en Boertien, 2016: 34.

De streefhuren (feitelijke huur als percentage van de maximale huur) zijn het hoogst in Zuid-Holland, Limburg, Zeeland, Utrecht en Flevoland. Het laagst zijn de streefhuren in Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant (zie figuur 13.5).

Tabel 13.12 Energielabels naar type verhuurder en totaal (zowel gereguleerde huurwoningen als huurwoningen met een geliberaliseerde huur), 2016

Energielabel	Toegelaten instellingen	Commerciële verhuurders	Totaal
A++	0%	0%	0%
A+	0%	1%	1%
A	8%	10%	8%
B	16%	13%	15%
C	29%	30%	29%
D	24%	17%	23%
E	13%	10%	12%
F	7%	8%	7%
G	3%	11%	5%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen; Lijzenga en Boertien, 2016: 36.

Tabel 13.12 laat zien hoe in 2016 de energielabels zijn verdeeld in het corporatiebezit en in de residentiële vastgoedportefeuille van de commerciële verhuurders. Opvallend is de hoge score (11%) van het slechtste label G in de voorraad van de commerciële verhuurders (corporatiebezit 3%). Voor het overige ontlopen beide vastgoedportefeuilles elkaar weinig.

13.3 Aanpassing woningwaarderingsstelsel (2014)

In het Woonakkoord dat het kabinet op 13 februari 2013 heeft gesloten met D66, ChristenUnie en SGP, is het voornemen opgenomen om het woningwaarderingsstelsel (WWS) te "vereenvoudigen". In de Kamerbrief van 13 september 2013 is vervolgens de voorkeur van het kabinet aangegeven voor Variant 5: de modernisering waarbij enerzijds de WWS-onderdelen woonomgeving en woonvorm worden vervangen door de WOZ-waarde per vierkante meter, en waarbij anderzijds de schaarstepunten ('Donner-punten') komen te vervallen en waarbij gelijktijdig de prijs per punt wordt verhoogd voor het gelijk houden van de landelijke maximale huursom.
Ten opzichte van de toen voorgelegde variant is een verfijning aangebracht, waarbij gekozen is voor een vervanging door een mix van de WOZ-waarde per vierkante meter en de absolute WOZ-waarde. Daarnaast wordt een ondergrens voor de WOZ-waarde gehanteerd om grote schokeffecten bij woningen met een hele lage WOZ-waarde te voorkomen (Gopal, 2014: 1).
Het Kabinetsvoorstel is een verfijning op Variant 5, waarbij de schaarstepunten vervallen en de punten voor de woonomgeving en de woonvorm vervangen worden door de WOZ-waarde. Verschil met Variant 5 is echter dat ter vervanging niet alleen de WOZ-waarde per vierkante meter wordt ingebracht, maar daarnaast ook de absolute WOZ-waarde. Verder is rekening gehouden met de wijze van versleuteling van de WOZ-waarde, zoals aangegeven in de brief van 13 september 2013: deze bepaalt circa 25% van het huurpuntentotaal, en dus ook van de maximale huurprijs. Om de landelijke maximale huursom gelijk te houden wordt een prijscorrectie toegepast. Tot slot is in het nieuwe puntenstelsel ook een ondergrens van € 40.000 voor de WOZ-waarde van een woning geïntroduceerd. Deze is bedoeld voor woningen met een lagere WOZ-waarde.

Effecten op gemiddelde maximale huur van gereguleerde woningen
De gemiddelde maximale huur verandert voor de meeste onderzochte deelvoorraden in Variant 5 en 5V minder dan 2,5% ten opzichte van de in 2014 geldende situatie. Enkel voor kleine woningen neemt de gemiddelde maximale huur in beide varianten met meer dan 5% toe. De inbreng van de absolute WOZ-waarde heeft voor kleine woningen echter wel een

dempende werking, zodat de gemiddelde maximale huur minder hard toeneemt in het Kabinetsvoorstel. Evenzo neemt de gemiddelde maximale huur voor de hoekwoningen en (de vaak grotere en daarom duurdere) vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen minder af. In het Kabinetsvoorstel treden ten opzichte van het huidige stelsel minder schokken op dan in Variant 5.

Gevolgen voor de verdeling van de huurpunten
De gemiddelde maximale huur geeft een indicatie van de wijzigingen die optreden als gevolg van aanpassingen in het WWS. Om uitspraken te kunnen doen over verschuivingen, zijn de varianten ook vergeleken op de verdeling van aantallen woningen per huurpuntklasse. Uiteindelijk blijft de relatieve verandering in de meeste klassen beperkt tot enkele procenten. De grootste mutaties doen zich voor in de hoogste en de laagste huurpuntklassen. Zowel in Variant 5 als in Variant 5V neemt de voorraad woningen vanaf 201 punten met meer dan 50% toe. In Variant V5 neemt ook de omvang van de laagste huurpuntklasse relatief sterk toe. Beide deelvoorraden samen maken echter slechts 3% uit van de gereguleerde voorraad, waardoor de mutaties in beide varianten nauwelijks gevolgen hebben voor het liberalisatiepotentieel (Gopal, 2014: 1-2).

13.4 Betaalbaarheid van het wonen in 2012

Woonlasten van huurders
Op basis van het WoonOnderzoek Nederland 2012 heeft Kromhout (2013) de huren en woonlasten van gereguleerde huurwoningen becijferd:

"Huurders van gereguleerde huurwoningen geven in 2012 gemiddeld € 493 per maand uit aan woonlasten. Het grootste deel daarvan bestaat uit de huur. Bruto betalen huurders gemiddeld € 452 aan hun verhuurders, netto (na aftrek van huurtoeslag) betalen zij € 369 per maand aan huurlasten. De rest van de woonlasten (€ 125 gemiddeld) bestaat uit de kosten voor gas en elektriciteit.
Om te berekenen welk deel van hun inkomen huurders kwijt zijn aan woonlasten, maken we gebruik van het netto besteedbaar inkomen (exclusief huurtoeslag). De netto huurquote van een doorsnee huurder bedraagt in 2012 bijna 22% en de energiequote 7%. De totale woonquote komt daarmee uit op 29% van het besteedbaar inkomen."

Woonlasten per inkomensgroep
In het onderzoek zijn vier inkomensgroepen onderscheiden:
- *Primaire doelgroep*: huishoudens die op grond van hun inkomen en vermogen in aanmerking komen voor huurtoeslag.
- *Secundaire doelgroep*: huishoudens die niet in aanmerking komen voor huurtoeslag maar wel een belastbaar inkomen hebben onder de grens van € 33.614.
- *Middeninkomens*: huishoudens met een inkomen tussen € 33.614 en € 43.000.
- *Hoge inkomens*: huishoudens met een hoger inkomen dan € 43.000.

Huurders uit de primaire doelgroep hebben door de huurtoeslag veel lagere woonlasten dan huurders uit de hogere inkomensgroepen. Huurders met een inkomen vanaf € 43.000 betalen de hoogste bedragen aan zowel huur als energie. Toch geven zij slechts 19% van hun besteedbaar inkomen aan woonlasten uit. Huurders uit de primaire en secundaire doelgroep besteden ruim 32% van het huishoudenbudget aan woonlasten.

Regionale verschillen
Er zijn flinke regionale verschillen in de woonlasten van huurders. Huurders in het noordoosten van Nederland hebben de hoogste woonquotes. Dit wordt deels veroorzaakt door hoge energierekeningen, en dit komt vooral door de lage besteedbare inkomens van huurders in Drenthe en Groningen.

Armoede
Om te kunnen beoordelen of de woonlasten van huurders betaalbaar zijn, sluit het RIGO aan bij de definitie van armoede van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Huishoudens leven volgens het SCP in armoede als zij te weinig besteedbaar inkomen hebben om de minimale kosten voor basisbehoeften, inclusief sociale participatie te kunnen betalen.

RIGO heeft op basis van de criteria van het SCP en cijfers van het Nibud berekend hoeveel procent van de huurders na aftrek van hun woonlasten onvoldoende overhoudt om van te leven. In totaal kan 28% van de huurders van gereguleerde huurwoningen na aftrek van woonlasten de minimale kosten voor overige noodzakelijke uitgaven en sociale participatie niet betalen. Het gaat naar schatting om 724.000 huurders. Alleenstaanden en jongeren zijn hierbij oververtegenwoordigd.

Effecten van prijsontwikkelingen
De verwachting is dat de huur- en energieprijzen de komende jaren verder zullen stijgen, terwijl de koopkracht daalt. Voor zowel de huur- als de energielasten heeft RIGO de ontwikkeling geraamd, op basis van reële prijzen (prijsniveau 2012), dus gecorrigeerd voor inflatie.

Veel verhuurders stellen hun streefhuurbeleid naar boven bij, mede als gevolg van de verhuurderheffing. Als verhuurders bij mutatie de maximale huurprijs zouden vragen, dan zouden de huurlasten zodanig toenemen, dat veel huurwoningen onbetaalbaar worden voor de primaire en secundaire doelgroep.

Als gevolg van de inkomensafhankelijke huurverhoging stijgt de huur van huurders die de komende jaren niet verhuizen tot 2017 gemiddeld met bijna 8%. Huishoudens met een inkomen vanaf € 43.000 krijgen met de grootste jaarlijkse huurverhoging te maken. Huurders uit de primaire doelgroep, waarbij de huurstijging deels gecompenseerd wordt door de huurtoeslag, betalen in 2017 gemiddeld netto € 11 meer dan in 2012.

De ontwikkeling van de energieprijzen is onzeker. Uitgaande van een raming van ECN lopen de gemiddelde energielasten van huurders op van € 125 in 2012 naar € 144 in 2017.

Gecombineerd met de huurverhoging nemen de maandelijkse woonlasten van zittende huurders tussen 2012 en 2017 naar schatting toe met gemiddeld € 42. Het aantal huurders dat onvoldoende overhoudt voor overige uitgaven (dus: in armoede leven) stijgt hierdoor naar circa 891.000 in 2017.

Effecten van energiebesparing
De energielasten van huurders kunnen worden verminderd door energiebesparende maatregelen. In het Convenant Energiebesparing Huursector hebben de verhuurders toegezegd om de energiezuinigheid te verbeteren, zodat de voorraad in 2020 gemiddeld energielabel B (corporaties) of C (particuliere verhuurders) heeft. RIGO heeft een schatting

gemaakt van de woonlastendaling die hiervan het gevolg kan zijn, uitgaande van de geraamde energieprijzen in 2017.
“Gemiddeld kunnen de energielasten van huurders met € 18 in de maand dalen als gevolg van de afgesproken labelstappen. Bij huurwoningen met energielabel F en G bedraagt het verschil ongeveer € 30 per maand. Deze besparing is veel kleiner dan de stijging van de maximale huur na het verbeteren van het energielabel. Alleen wanneer verhuurders een gematigd huurbeleid hanteren, profiteren huurders per saldo van lagere woonlasten. De Woonlastenwaarborg van Aedes en de Woonbond kan worden gebruikt om hierover afspraken te maken.”

13.5 Betaalbaarheid van het wonen: effecten Woonakkoord (2013)

Boelhouwer en Lamain (2013) gingen na welk effect het Woonakkoord heeft op de huren en woonuitgaven van bewoners van sociale huurwoningen. De becijferingen zijn gebaseerd op een statische variant: verhuizingen en harmonisatie-ineens bleven buiten beschouwing.

Boelhouwer en Lamain (2013: 3):
“Uit de doorberekening van het voorjaarsakkoord blijkt dat door de forse huurstijgingen de komende jaren de uitgaven aan huurtoeslag voor alle huurders in Nederland van 2,16 miljard euro in 2012 naar 2,86 miljard in 2017 en 3,93 miljard euro in 2022 oplopen. Vanwege het nieuwe huurregime, stijgt ook de basishuur van € 474 in 2012, naar € 567 in 2017 en € 679 in 2022. Uit de berekeningen blijkt dat de netto huurquotes voor alle inkomensgroepen stijgen, dus ook voor huurders met recht op huurtoeslag. Voor deze kwetsbare groep huurders die nu vaak al net boven of onder de armoedegrens leven, betekenen de voorstellen uit het voorjaarsakkoord een verslechtering ten opzichte van de maatregelen uit het Regeerakkoord, Dit komt omdat zij na 2014 op basis van de huursomstijging te maken krijgen met een hogere gemiddelde huurstijging. Zo stijgen ondanks het feit dat de huurtoeslag een deel van de huurstijging opvangt voor huishoudens met een inkomen onder de € 33.000 die recht op huurtoeslag hebben, hun huurquotes licht van 24,8% in 2012 naar 25,5% in 2017 en 25,8% in 2022.”

“De stijging van de huurquotes van de andere onderscheiden inkomensgroepen is forser. De sterkste stijging doet zich voor bij de huishoudens met een inkomen onder de € 33.000 die geen aanspraak kunnen maken op huurtoeslag. Voor deze groep huurders loopt de huurquote op van 25,9% in 2012 naar maar liefst 30,5% in 2022. De huurders met een inkomen tussen € 33.000 en € 43.000 en met een inkomen vanaf € 43.000 nemen een tussenpositie in. Voor deze beide groepen stijgt de netto huurquote met respectievelijk 3,8% en 3%. Veel minder snel dan in de oorspronkelijke regeerakkoordvariant. De huurquotes van zowel de een- als meerpersoonshuishoudens in de verschillende inkomensgroepen nemen toe, waarbij de eenpersoonshuishoudens met een inkomen van minder dan € 33.000 en recht op huurtoeslag in de regio Groot-Amsterdam de grootste stijging kennen (5,2%). Zij komen in 2022 ook uit op de hoogste netto huurquote (33,2%).
Tenslotte werd inzicht verschaft in het percentage huurders met een huurquote die hoger is dan de door het Nibud geadviseerde maximale huurquote. Voor alle huurders in Nederland geldt dat het percentage huurders dat boven de norm uitkomt oploopt, van 19,8% in 2012 naar 22,0% in 2017 en 24,2% in 2022. Deze toename is het grootst in de regio’s Groot-Amsterdam (4,8%) en Zuid-Limburg (4%). In de regio Den Haag is de stijging enigszins geringer (2,5%).”

Boelhouwer en Lamain (2013: 3-4): "Tenslotte werd aandacht besteed aan de betaalbaarheid/bereikbaarheid van de voorraad huurwoningen voor huishoudens met een laag inkomen wanneer de verhuurders de woning bij vertrek van de zittende huurder optrekken naar de maximale huurprijs (harmonisatie-ineens). Gezien de druk op de corporatie financiën lijkt dit voor de toekomst een voor de hand liggend scenario. Hierdoor ontstaat inzicht in de vraag welk deel van de voorraad huurwoningen nog toegankelijk is voor de minima, zodra de corporaties hun harmonisatiebeleid hebben afgestemd op de vereiste dekking voor de verhuurderheffing (…). Drie huishoudenstypen werden onderscheiden: een alleenstaande beneden de 65 jaar met een bijstandsuitkering, een bejaard echtpaar met alleen AOW en een gezin met drie kinderen (10, 12 en 14 jaar) met een bijstandsuitkering.
Voor de alleenstaande huurders met een minimum inkomen geldt dat zonder aanpassingen van het huurbeleid in 2012 29,5% van de voorraad huurwoningen in Nederland bereikbaar/betaalbaar is. Wanneer de huren echter worden vastgesteld op basis van de WWS-systematiek, leidt dat er in alle regio's toe dat nog slecht een zeer klein deel van de voorraad huurwoningen beschikbaar is voor alleenstaanden. Voor heel Nederland komt dit aandeel uit op 1,7%."

"Vastgesteld werd verder dat de positie van de oudere echtparen boven 65 jaar met alleen een AOW-uitkering aanzienlijk beter is dan die van de alleenstaanden met een bijstandsuitkering. Zo is in de huidige situatie het overgrote deel van de Nederlandse huurwoningvoorraad bereikbaar voor de oudere echtparen (83%). Dat voor senioren een groter aandeel van de voorraad bereikbaar is, kan verklaard worden door de relatief hoge normhuur die het Nibud aan deze groep toekent: een gevolg van de lagere fiscale druk, waardoor meer aan het wonen besteed kan worden. Dit geldt voor alle drie de onderscheiden woningmarktregio's. Een harmonisatie op basis van het WSW leidt wel tot een aanzienlijke daling van de bereikbare voorraad. Bij een aanpassing op basis van het WSW is nog slechts 21,8% van de voorraad huurwoningen bereikbaar voor ouderen.
De positie van de huishoudens met drie kinderen is het meest problematisch. Ook wanneer de hogere minimale eigen bijdrage uit de huurtoeslagregeling wordt aangehouden, is het aandeel woningen voor huishoudens met drie kinderen en een bijstandsuitkering laag. In de huidige situatie komt slechts 25,9% van deze woningen binnen het bereik van deze categorie huishoudens. Dit aandeel valt verder terug wanneer de huren op basis van de WWS-systematiek (1,2%) worden aangepast."

In gevallen dat de huur van een sociale huurwoning bij mutatie wordt opgetrokken naar maximaal redelijk, blijkt het leeuwendeel van de sociale huursector financieel onbereikbaar te zijn voor de EC-doelgroep van beleid.

13.6 Laagste inkomensgroepen in de huursector (2012)

Lijzenga, Jeroen, Jeroen Wissink en Pim Tiggeloven (2014a) onderzochten hoe en in hoeverre de laagste inkomensgroepen kiezen voor een corporatiewoning of een particuliere huurwoning:

"*Vraagstelling*
- Breng in beeld hoe de groep huishoudens met de 20% laagste inkomens is samengesteld en hoe zij wonen in de huursector.
- Onderzoek welke afwegingen deze groep huishoudens maakt bij de keuze voor een huurwoning in de corporatie- dan wel de particuliere huursector, in welke mate er sprake

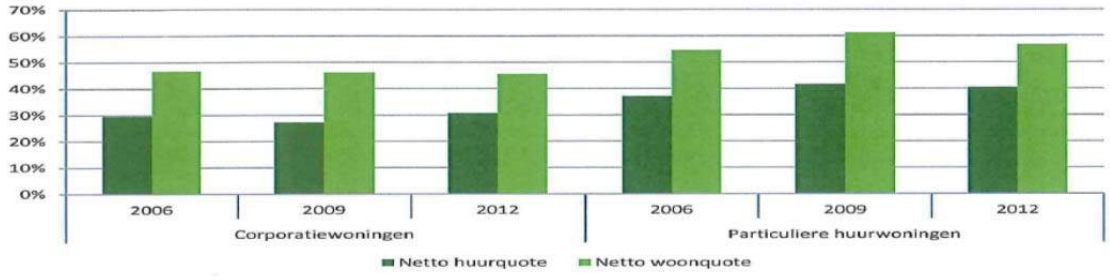
is van keuzemogelijkheden en wat de belangrijkste beweegredenen zijn voor de keuze voor een corporatiewoning of een particuliere huurwoning.

Aanpak
Het onderzoek bestaat uit twee delen:
1. Een nadere analyse van de wijze van huisvesting en het woningmarktgedrag van de huishoudens met de 20% laagste inkomens op basis van het WoON.
2. Een aanvullend onderzoek naar de beweegredenen en het afwegingskader van deze huishoudens bij het kiezen voor een woning in de corporatiesector of in de particuliere huursector, met behulp van een *online panel*."

Lijzenga *et al.* (2014a: 5-8) formuleren de volgende bevindingen:

Particuliere huurders duurder uit
- "Huishoudens met een laag inkomen die een particuliere huurwoning huren, betalen veel vaker een hoge huur dan huishoudens in een corporatiewoning (zie figuur 13.6). Een kleine 20% betaalt zelfs een huur boven de liberalisatiegrens. In de corporatiesector gold dat voor nog geen 5% van de laagste inkomensgroep. Er is daarbij in de particuliere huursector ook sprake van een toename van het aandeel dat een hogere huur betaalt. In 2006 betaalde ongeveer een kwart een huur boven de aftoppingsgrens, in 2012 was dat gestegen naar ruim 40%.

Figuur 13.6 Huishoudens met de 20% laagste inkomens. Woonsituatie naar eigendomstype en huur- en woonquote (2006-2012)*



*Exclusief studenten
Bron: WoON2006-2009-2012; Lijzenga et al., 2014a.

- In de particuliere huursector geven huishoudens met een laag inkomen een groter deel van hun inkomen uit aan het wonen; zowel de huur- als de woonquote is in de particuliere huursector fors hoger dan in de corporatiesector. Vooral de huishoudens met de laagste inkomens geven een zeer groot deel van hun inkomsten uit aan wonen.
- Huishoudens met een laag inkomen in de corporatiesector zijn meer gehecht aan hun woning dan huishoudens in de particuliere huursector. Zij blijken ook meer gehecht te zijn aan hun woonplaats dan huishoudens met een laag inkomen in de particuliere huursector."

Weinig keus
- "Bijna 60% van de huishoudens met de 20% laagste inkomens die in een particuliere huurwoning wonen, had bij het zoeken naar de woning naar eigen zeggen geen keus uit meer woningen; zij moesten de eerste woning die op hun pad kwam accepteren. In de corporatiesector hadden huurders vaker meer opties, maar nog altijd had 40% geen keus.
- De verhuisgeneigdheid onder de laagste inkomensgroepen in de corporatiesector is in de afgelopen jaren slechts licht toegenomen. In de particuliere huursector is de verhuisgeneigdheid beduidend hoger dan in de corporatiesector en is de

verhuisgeneigdheid de afgelopen jaren ook flink toegenomen. Het lijkt er op dat voor particuliere huurders de huidige woning vaker bewust een tijdelijk karakter heeft. Men heeft snel een woning geaccepteerd maar wil de woonsituatie verbeteren."

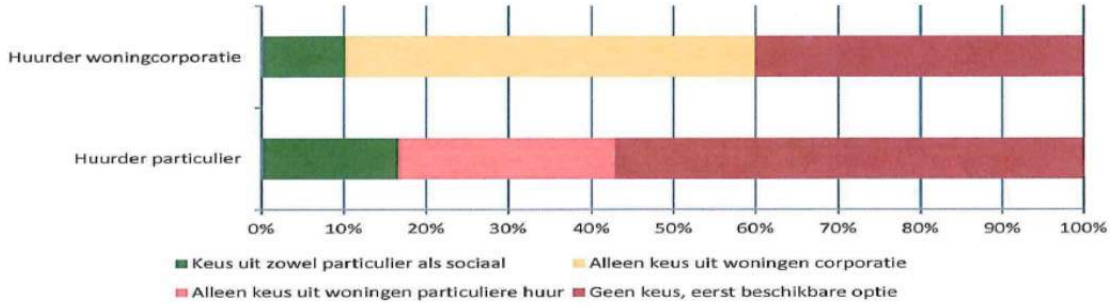
Particuliere huurders zoeken breed

- "Huurders van een particuliere huurwoning hebben zich bij het zoeken naar hun huidige woning veel vaker ook georiënteerd op een corporatiewoning dan huurders van een corporatiewoning hebben gekeken naar een particuliere huurwoning (zie figuur 13.7)."

Snel een particuliere huurwoning

- "In de particuliere huursector kozen de huishoudens met de laagste inkomens overwegend voor een particuliere huurwoning, omdat deze snel beschikbaar was. In de corporatiesector was de huurprijs vaak een belangrijk argument."

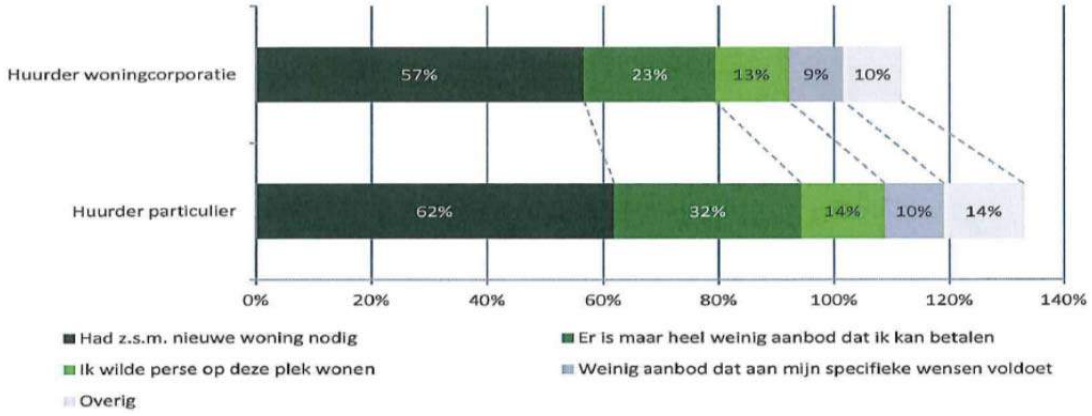
Figuur 13.7 Huishoudens met de 20% laagste inkomens. Keuzemogelijkheden bij laatste verhuizing, naar huursector



Bron: Enquête 20% laagste inkomens Companen; Lijzenga et al., 2014a.

- Beschikbaarheid en betaalbaarheid zijn de belangrijkste factoren bij het gebrek aan keuzemogelijkheden. Ruim 60% van de particuliere huurders en bijna 60% van de huurders van een corporatiewoning had zo snel mogelijk een woning nodig en was daarom niet in de positie om verschillende opties af te wachten. En veel van de huishoudens met de laagste inkomens gaven aan dat er weinig aanbod is dat voor hen betaalbaar is. Dit speelt onder particuliere huurders nog wat sterker dan onder huurders van een corporatiewoning (zie figuur 13.8)."

Figuur 13.8 Huishoudens met de 20% laagste inkomens. Belangrijkste redenen voor het ontbreken van keuzemogelijkheden, naar huursector*



*Respondenten konden meer antwoorden geven, waardoor het totaalpercentage boven de 100% uit kan komen.
Bron: Enquête 20% laagste inkomens Companen; Lijzenga et al., 2014a.

- “Naast de snelle beschikbaarheid en de betaalbaarheid is de grootte van een woning voor de onderzoeksgroep belangrijk. Dit zijn ook de drie meest genoemde doorslaggevende kenmerken om voor een woning te kiezen. Daarnaast hechten particuliere huurders meer dan huurders van een corporatiewoning aan de woonomgeving, de ligging ten opzichte van voorzieningen en de nabijheid van werk of opleiding. Huurders van een corporatiewoning vinden vaak de toegankelijkheid van de woning en de aanwezigheid van een tuin of andere buitenruimte van belang.”

Particuliere huursector: slecht imago; corporatiesector: onbereikbaar

- “De particuliere huursector heeft bij een deel van de huurders van een corporatiewoning een negatief imago. Huurders van een corporatiewoning die bewust niet kijken naar particuliere huurwoningen hebben het beeld dat de particuliere huurvoorraad duur is en vinden het niet prettig om te huren van een particuliere verhuurder.
- Particuliere huurders die zich bewust niet op een corporatiewoning hebben gericht, zien daar van af, omdat ze niet staan ingeschreven en snel een woning nodig hebben.”

Particuliere huurders urgenter en actiever

- “Dat een particuliere huurwoning vaak sneller beschikbaar is dan een corporatiewoning blijkt uit de verschillen in de tijd dat men op zoek is geweest naar een woning. Huurders van een particuliere huurwoning hebben veel korter gezocht dan huurders van een corporatiewoning.
- Ze zijn daarvoor actiever in het zoekproces en bewandelen meer verschillende wegen om aan een woning te komen. Ze zoeken het ook veel vaker in het informele circuit.
- De urgentie om snel een woning te vinden komt ook terug in het zoekgebied waar particuliere huurders zich op richten. Zij kijken vaker in een groot gebied (regionaal of zelfs verder) dan huurders van een corporatiewoning.
- Particuliere huurders onder de huishoudens met de 20% laagste inkomens verhuizen vaker dan de huurders van een corporatiewoning met de laagste inkomens. Een aanzienlijk deel (ruim 20%) is de afgelopen vijf jaar drie keer of zelfs vaker verhuisd.”

Tevreden huurders

- “Toch zijn de meeste huurders tevreden met hun huidige woning, zowel in de corporatiesector als in de particuliere huursector. De meeste huurders geven aan dat zij een redelijke huur betalen voor een goede woning. Deze groep is in de corporatiesector groter dan in de particuliere huursector. Maar er is ook een groep huurders die aangeven dat zij veel huur betalen voor weinig kwaliteit. Die groep is in de corporatiesector vrijwel net zo groot als in de particuliere huursector.”

Corporatiewoning voor veel huurders met de laagste inkomens ideaalbeeld

- “Particuliere huurders onder de huishoudens met de 20% laagste inkomens willen of moeten vaker dan huurders van een corporatiewoning de komende twee jaar weer verhuizen en weten ook vaker op welke termijn binnen die twee jaar dat speelt; de urgentie is bij deze groep groter.
- Het huren van een woning van een woningcorporatie blijkt toch het ideaalbeeld van veel huishoudens met een laag inkomen. Van de huurders van een corporatiewoning wil het grootste deel bij verhuizing opnieuw een corporatiewoning huren en van de particuliere huurders zou een grote groep het liefst ook huren van een woningcorporatie.”

Tot zover de bevindingen van Lijzenga *et al.* (2014a).

13.7 Inkomensgegevens Belastingdienst

Op 3 februari 2016 besliste de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de Belastingdienst niet zonder meer inkomensgegevens van huurders van sociale huurwoningen mag verstrekken aan hun verhuurders als deze daarom vragen. Huurders zijn gerechtigd verzet aan te tekenen tegen de verstrekking van inkomensgegevens in verband met hun bijzondere persoonlijke omstandigheden (Blok, 3 februari 2016). In zijn brief aan de Tweede Kamer bericht de minister van Wonen dat hij in het wetsvoorstel 'Doorstroming huurmarkt 2015 (nr. 34.373), op 21 december 2015 bij de Tweede Kamer ingediend, expliciet de verplichting opneemt voor de Belastingdienst om verklaringen over het inkomen van huurders van woningen met een gereguleerde huur desgevraagd aan verhuurders te verstrekken. Dit is ook gebeurd. Inmiddels heeft de Woonbond een rechtszaak aangespannen tegen de Staat om de ten onrechte betaalde inkomensgerelateerde extra huurverhogingen terug te krijgen.

13.8 Evaluatie uitvoering inkomensafhankelijk huurbeleid

Blok, S.A. (6 februari 2015) bespreekt met name de uitvoering van het inkomensafhankelijk huurbeleid.

Blok, 6 februari (2015: 1):
"De uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging is in 2014 beter verlopen dan in het aanvangsjaar 2013. De in 2013 opgedane ervaringen en de naar aanleiding daarvan doorgevoerde verbeteracties hebben geleid tot een goed eindresultaat bij de verstrekking van inkomensindicaties en het uitbrengen van de huurverhogingsvoorstellen."

"De Belastingdienst heeft een vernieuwde werkwijze geïmplementeerd om het woningbestand ten behoeve van het verstrekken van inkomensindicaties zo veel mogelijk te beperken tot de woningen waarvoor inkomensindicaties aangevraagd gaan worden. Daarnaast heeft de Belastingdienst bijna 2 miljoen brieven aan huurders gestuurd waarin gemeld werd dat hun verhuurder voor hun woning een inkomensindicatie had aangevraagd en verkregen."

Blok, 6 februari (2015: 7):
"In tabel 13.13 is aangegeven hoeveel verhuurders ten onrechte inkomensverklaringen hebben opgevraagd. In totaal ging het om 66 verhuurders met 9.100 woningen, onder wie één commerciële verhuurder met 7.000 woningen.
Deze 66 verhuurders hebben de ten onrechte opgevraagde en verkregen gegevens vernietigd en hebben de betreffende huurders verontschuldigingen aangeboden."

Tabel 13.13 Onterecht aangevraagde inkomensindicaties, 2014

Onterecht aangevraagde inkomensindicaties	Aantal verhuurders	Aantal verklaringen/woningen
Tot en met 5	46	80
6 tot en met 25	6	82
26 tot en met 100	6	408
101 tot en met 1.000	7	1.530
Meer dan 1.000	1	7.000
Totaal	**66**	**9.100**

Bron: Blok, 6 februari 2015.

Een onthullende constatering (p. 8) is dat de Belastingdienst niet beschikt over gegevens waaraan hij kan toetsen of voor woningen een geliberaliseerd huurcontract of een niet-geliberaliseerd huurcontract is afgesloten.
Minstens even onthullend is de volgende constatering (Blok, 6 februari 2015: 12):
"Verhuurders weten echter niet wie er – afgezien van de huurder zelf – precies in hun huurwoningen wonen. Huurders hoeven mutaties van medebewoners (bijvoorbeeld geboorte of uit huis gaan van een kind, in huis nemen of juist vertrek van familie of hospitahuurder) niet aan de verhuurder te melden. Dat betekent dat, behalve bij voor gehandicapten aangepaste woningen die specifiek aan de huurders zijn toegewezen, verhuurders niet weten of een lid van het huishouden (nog steeds) behoort tot de aangewezen groep chronisch zieken of gehandicapten. Daarvoor moeten verhuurders die gebruik willen maken van de inkomensafhankelijke huurverhoging jaarlijks een dergelijk huurverhogingsvoorstel doen aan alle huishoudens met een midden- of hoger inkomen waarvan zij niet weten of een lid van het huishouden (nog steeds) tot de aangewezen groep chronisch zieken of gehandicapten behoort."

13.9 Chaotisch huurpatroon

Hugo Priemus
Aedes Corporatieforum, 25 april 2016

"Vroeger betaalde je voor een vliegreis een vaste prijs. Al jarenlang doen ze in de luchtvaart aan *yield management*: een zodanige tariefstelling wordt toegepast, dat de opbrengsten voor de luchtvaartmaatschappij worden gemaximaliseerd. Het vliegtuig moet vol. Om dat te bereiken wordt er hevig gedifferentieerd in stoelprijzen, afhankelijk van onder meer het moment en de plaats van de boeking. Als je in een vliegtuig zit en er zou zich een interessante gedachtenwisseling met de buurman ontspinnen over de vraag: "Wat heb jij betaald?", dan zou dat tot verrassende conclusies kunnen leiden. De verbazing van de reiziger zou tijdelijk zijn: een vliegreis duurt meestal niet langer dan, zeg, een half etmaal.

In de sociale huursector woon je gewoonlijk vele jaren op hetzelfde adres. Als het gesprek met de buren leidt naar de vraag wat de buren aan huur betalen, dan is de kans inmiddels groot dat dan blijkt dat voor hetzelfde huis zeer verschillende huren worden betaald.
Als de woning van bewoner verandert, wordt de mutatie steeds vaker aangegrepen om harmonisatie-ineens toe te passen: een meestal aanzienlijke verhoging van de huur in de richting van de zogeheten maximaal redelijke huur. Voor woningen die een harmonisatie-ineens hebben ondergaan, blijven de huren structureel relatief hoog.

Sinds 2013 is het aanpassingsbeleid van bewoonde sociale huurwoningen gebaseerd op inkomensafhankelijke huurverhogingen. Ook als het inkomen inmiddels is gedaald, is de kans groot dat de extra huurverhogingen in de huurhoogte blijven doorwerken. De huren in sociale huurwoningen zijn dus meer en meer afhankelijk van harmonisatie-ineens in het verleden, inkomensafhankelijke huurverhogingen in het verleden en het door de corporatie gevoerde huuraanpassingsbeleid. Dat beleid hangt vervolgens weer samen met de financiële spankracht van de corporatie.

En dan is er het verstorende effect van de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens (€ 620, respectievelijk € 710 per maand). Van het totale corporatiebezit telt 40 à 50% meer dan 142 waarderingspunten, waardoor op den duur de liberalisatiegrens dreigt te worden

overschreden. Op termijn worden steeds meer huren opgestuwd tot een niveau net onder de € 710 per maand, om de woning *coûte que coûte* in de gereguleerde huursector te houden.
Sinds 1 januari 2016 geldt de passendheidstoets: tenminste 95% van de vrijkomende woningen onder de aftoppingsgrens moet worden toegewezen aan huurtoeslaggerechtigden. Dat leidt dan weer tot een opeenhoping van huren onder de grens van € 620 per maand.

Onder deskundigen en betrokkenen bestaat een brede overeenstemming over de wenselijkheid dat de huurhoogte samenhangt met de kwaliteit van de woning, de woonomgeving en de ligging, met name ten opzichte van bronnen van werkgelegenheid.

Er moet ook een begrijpelijke relatie zijn tussen huurhoogte en inkomen. De huurtoeslag is ervoor bedoeld om sociale huurwoningen voor lage-inkomensgroepen betaalbaar te maken. Dit blijkt veel minder goed te lukken dan we hadden gehoopt. Voor huurtoeslaggerechtigden blijken woningen met een huur boven de aftoppingsgrens niet of nauwelijks betaalbaar te zijn. Vandaar de introductie van de genoemde passendheidstoets. Dit kan voor een corporatie aanleiding zijn om de huren van woningen boven de aftoppingsgrens te verlagen tot een niveau onder de aftoppingsgrens. Er zijn ook corporaties die per woning met een huur hoger dan € 620 per maand een dubbele huur hanteren: een relatief lage huur voor huurtoeslaggerechtigden en een relatief hoge huur voor huishoudens die niet in aanmerking komen voor een huurtoeslag. De relatie huren-inkomen wordt hier uitgebreid tot het gebied van huren waar geen huurtoeslag van toepassing is. De vraag òf dit gebeurt en in welke mate hangt af van beleid en financiën van de corporatie, die verstrikt raakt in inkomensbeleid. De corporatie moet periodiek het huishoudeninkomen (en dus de samenstelling van de huishoudens) toetsen. Het streven naar beheersing van de huurtoeslaguitgaven is een legitiem doel, maar de verdere chaotisering van het huurpatroon is een ongemakkelijke consequentie.

Sinds 2013 houdt de huurhoogte van een sociale huurwoning steeds minder verband met de woonkwaliteit en het huishoudeninkomen. Voor dezelfde woningen, ook als ze naast elkaar liggen, gelden steeds vaker verschillende huren. Meer dan ooit is het huurpatroon in de corporatiesector uitgesproken chaotisch. Deze chaos zal nog vele jaren diepe sporen achterlaten op de Nederlandse huurwoningmarkt."

14. Scheefheidsframe: goedkope en dure scheefheid

14.1 Inleiding

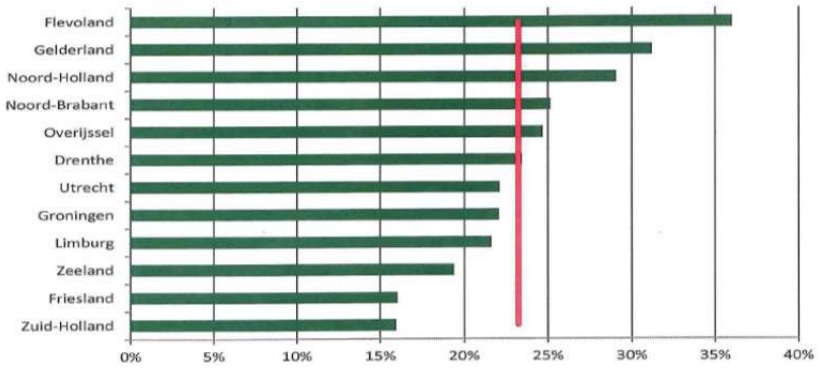
In paragraaf 14.2 worden de ontwikkelingen in het passend toewijzen vóór 2016 geschetst. Duidelijk is dat bij het toewijzen van gereguleerde huurwoningen steeds minder werd gelet op de relatie tussen huur en inkomen en op het beroep op huurtoeslagen. Paragraaf 14.3 laat zien hoe recentelijk het sturen op inkomen meer in zwang raakte. Het rapport 'Passend wonen' van ABF Research (Poulus en Blijie, 2015) wordt in paragraaf 14.4 besproken. Daaruit blijkt dat de laatste jaren de goedkope scheefheid is afgenomen, en de dure scheefheid krachtig is toegenomen. In het beleid van het kabinet-Rutte II speelt scheefheidsbestrijding een prominente rol. Deze aandacht culmineerde in de introductie van de passendheidstoets per 1 januari 2016 (paragraaf 14.5). De ervaringen met dit beleid zijn nog niet systematisch geïnventariseerd.

14.2 Ontwikkelingen in passend toewijzen vóór 2016

(Lijzenga et al., 2014b: 2-7):

- "Verreweg het grootste deel van de corporatiewoningen (87%) in Nederland had eind 2012 een huurprijs onder de aftoppingsgrens.
- Gemiddeld in Nederland had eind 2012 10% van de corporatiewoningen een huur tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens. (…) Woningen in dit prijssegment die worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen lager dan de maximum inkomensgrens van de huurtoeslag worden te duur niet-passend toegewezen.
- In de provincies met een meer gespannen woningmarkt is het aandeel corporatiewoningen met een huur boven de aftoppingsgrens hoger dan in provincies met een meer ontspannen woningmarkt.
- De toename tussen 1 januari 2008 en 31 december 2012 van het aandeel corporatiewoningen met een huur boven de aftoppingsgrens verschilt niet veel per provincie, zij het dat de groei in de drie noordelijke provincies is achtergebleven bij de rest van het land.

Figuur 14.1 Aandeel te dure woningtoewijzingen door corporaties aan huishoudens met een laag inkomen (lager dan de maximum inkomensgrens van de huurtoeslag), naar provincie en Nederlands gemiddelde, 2012



Bron: dVi 2012; Lijzenga et al., 2014: 2.

Mate van toepassend toewijzen

- "Flevoland kent een naar verhouding grote voorraad corporatiewoningen met een huur boven de aftoppingsgrens, en dit segment is in Flevoland ook aanmerkelijk toegenomen in de periode begin 2008 – eind 2012. Het blijkt dat in Flevoland naar verhouding ook het vaakst woningen met een huur boven de aftoppingsgrens worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen lager dan de maximum inkomensgrens van de huurtoeslag. Ook in Gelderland en Noord-Holland wordt naar verhouding vaak niet-passend toegewezen (zie figuur 14.1).
- Een analyse op het WoON2012 wijst uit dat er meer dan voldoende huurwoningen zijn in het segment tot de aftoppingsgrens, in relatie tot het aantal huishoudens dat op grond van het inkomen een beroep kan doen op huurtoeslag. Deze verhouding is in de provincies in het westen van het land nog gunstiger voor huurders dan in veel van de andere provincies. Toch ervaren woningzoekenden die actief of zelfs urgent op zoek zijn naar een huurwoning in dit deel van het land een veel grotere krapte op woningmarkt dan elders. Niet omdat er niet genoeg (in de eigen beleving) betaalbare woningen zijn, maar omdat er niet genoeg betaalbare woningen beschikbaar komen.
- In de provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland is het aandeel actief en urgent woningzoekenden dat zich richt op de huursector en geen passende woning kan vinden omdat het aanbod als te duur wordt ervaren, hoger dan gemiddeld in Nederland. Deze provincies staan ook in de top 5 van de provincies met het hoogste aandeel huurwoningen met een huur boven de aftoppingsgrens."
- Utrecht, Flevoland, en Noord-Holland staan ook in de top 5 van provincies waar actief en urgent woningzoekende huurders meer dan gemiddeld lange wachttijden ondervinden en er niet in slagen een passende woning te vinden.
- "Het blijkt dat in zeer sterk stedelijke gebieden beduidend minder vaak dan gemiddeld te duur niet-passend wordt toegewezen. Te duur niet-passend toewijzen vindt juist vaker plaats in matig en weinig stedelijke gebieden. Dit zijn de suburbane en dorpse woonmilieus (zie tabel 14.1).

Tabel 14.1 Ontwikkeling van het aandeel te dure woningtoewijzingen aan huishoudens met een laag inkomen (lager dan de maximum inkomensgrens van de huurtoeslag), naar verstedelijkingsgraad en Nederland als geheel, 2008-2012

Verstedelijkingsgraad	2008	2012	2008–2012 (procentpunt)
Zeer sterk redelijk	9%	16%	7%
Sterk redelijk	8%	23%	15%
Matig stedelijk	8%	32%	24%
Weinig stedelijk	9%	34%	25%
Niet stedelijk	8%	26%	18%
Nederland	**9%**	**23%**	**14%**

Bron: dVi 2008 en 2012; Lijzenga et al., 2014; 3.

- "De toename van het niet-passend te duur toewijzen is tussen 2008 en 2012 ook verreweg het sterkst geweest in de gebieden met een matig- en een weinig stedelijk karakter, de suburbane en dorpse woonmilieus. In de zeer stedelijke gebieden is de toename van het aandeel te dure toewijzingen aan huishoudens met een laag inkomen juist naar verhouding beperkt gebleven (hoewel nog steeds bijna een verdubbeling).
- Het beeld ontstaat dat de toename van het niet-passend te duur toewijzen zich heeft geconcentreerd in de matig en weinig stedelijke gebieden in regio's met een naar verhouding hoge druk op de woningmarkt. Gebieden met grote, kwalitatief goede woningen, vaak eengezinswoningen, met een hoge maximale huur en dus veel ruimte

voor huurverhoging. Een nadere analyse op het WoON (2012) leert dat actief en urgent woningzoekenden die zich richten op een huurwoning in de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland gemiddeld de meeste problemen ervaren met het vinden van een voor hen betaalbare woning binnen een voor hen aanvaardbare tijd.

- In de zeer sterk verstedelijkte gebieden slagen corporaties er in om veel huishoudens met een laag inkomen passend te huisvesten. Dit hangt ook samen met de aard van de beschikbare woningvoorraad. Er is veel aanbod voor mensen met een laag inkomen.
- In de gebieden met een matig en weinig stedelijk karakter is de gemiddelde kwaliteit van corporatiewoningen hoger. Huishoudens met een laag inkomen in deze gebieden krijgen (veel) vaker dan gemiddeld een te dure woning toegewezen. Het laat zich aanzien dat in minder stedelijke gebieden de kwaliteit en daarmee de prijs van het vrijkomende corporatiebezit minder goed aansluit bij het inkomen van de groep huishoudens die behoren tot de aandachtsgroep."

Aandacht voor passend toewijzen bij gemeenten en woningcorporaties

- "Ingegeven door de wens om ingewikkelde huur-inkomenstabellen te versimpelen en huurders meer eigen verantwoordelijkheid te geven bij het maken van de afweging welke huur past bij het inkomen (afstappen van de 'betutteling') zijn in de meeste woonruimteverdelingssystemen inkomenseisen en bindingseisen afgeschaft. Vaak is wel een deel van de voorraad gereserveerd voor het 'lokaal netwerk', het reserveren van een deel van de voorraad sociale huurwoningen voor specifieke doelgroepen als ouderen, grote gezinnen en urgenten.
- De enige eis ten aanzien van het inkomen die overal geldt is de € 34.678-grens. Dit betekent dat vrijwel overal elk huishouden met een inkomen onder die grens in aanmerking komt voor een corporatiewoning met een huur onder de huurtoeslaggrens (€ 699,48), ongeacht of men een inkomen op bijstandsniveau heeft of een inkomen vlak onder de maximumgrens.
- De corporaties geven aan dat door het loslaten van de inkomenseisen in de woonruimteverdelingsregels en het ontbreken van de passendheidstoets hun de mogelijkheden ontbreken de passendheid van toewijzingen af te dwingen.
- Dit is overigens niet geheel correct; los van het ontbreken van toegespitste inkomenseisen in de lokale en regionale woonruimteverdelingsregels, geldt in 2014 voor woningcorporaties nog steeds de opdracht uit het BBSH om woningen met een huur tot de aftoppingsgrens zoveel mogelijk toe te wijzen aan huishoudens die op grond van hun inkomen een beroep kunnen doen op huurtoeslag.
- Binnen de regeling, die bepaalt dat corporaties 90% van hun vrijkomende bezit met een huur onder de liberalisatiegrens moeten toewijzen aan huishoudens met een inkomen van maximaal € 34.678, kunnen corporaties ervoor zorgen dat woningen met een huur boven de aftoppingsgrens minder worden toegewezen aan huishoudens met een laag inkomen die in hoge mate afhankelijk zijn van huurtoeslag. Dit kan de keuzemogelijkheden van huishoudens met een laag inkomen overigens wel beperken.
- Woningcorporaties signaleren dat huurders met lage inkomens vaak hoge eisen stellen ten aanzien van hun woning en kiezen voor een woning met een hoge huur waarbij zij een groot beroep doen op de huurtoeslag. De uitkomsten van het enquêteonderzoek onder huurders onderschrijven dit beeld.
- Corporaties benutten in veel gevallen de mogelijkheid om de huren meer te verhogen dan in de jaren met inflatievolgend huurbeleid. Ook wordt vaker en sterker dan in het verleden de huur bij mutatie geharmoniseerd. Corporaties waarmee is gesproken geven aan dat dit vanuit bedrijfseconomisch oogpunt noodzakelijk is, maar herkennen dat het druk legt op de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor huurders met een laag

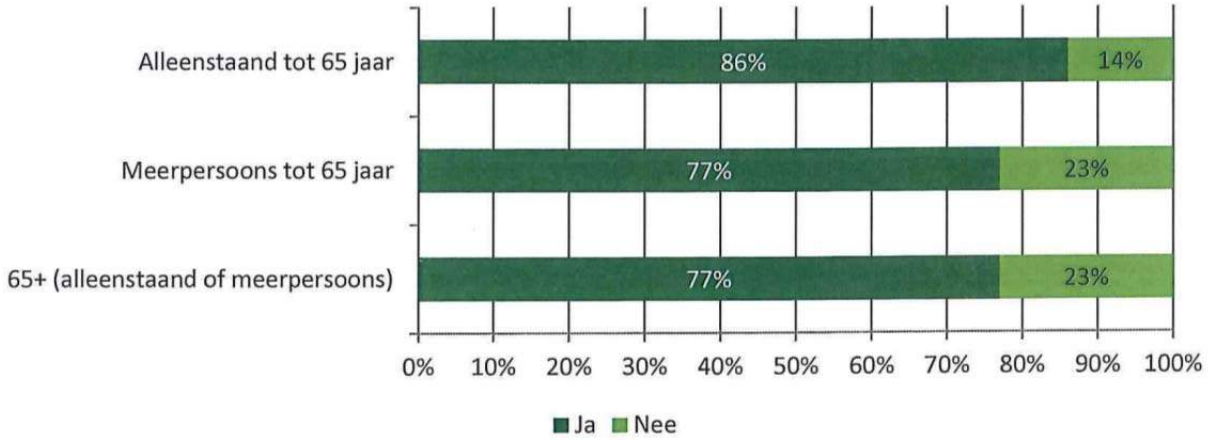
inkomen en op het beroep dat wordt gedaan op huurtoeslag. Gemeenten geven aan dat veel corporaties wel erg de focus leggen op het maximeren van huuropbrengsten.

- Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat woningcorporaties de betaalbaarheid van het wonen in de eerste plaats als een zakelijk belang zien. Men wil het risico op huurderving minimaliseren. De huurtoeslag is voor veel corporaties een instrument om de betaalbaarheid van het wonen te vergroten, maar biedt tevens ruimte om huurniveaus te verhogen.
- Door de economische crisis komt de betaalbaarheid van het wonen bij veel gemeenten en woningcorporaties weer nadrukkelijker op de agenda. Diverse organisaties waarmee is gesproken geven aan dat het wenselijk zou zijn weer striktere inkomenseisen te gaan stellen bij woningtoewijzing. Op dit moment is er in prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties weinig aandacht voor het passend toewijzen. De verwachting van veel gesprekspartners is dat dat bij het vernieuwen van afspraken veel explicieter het geval zal zijn.
- Er wordt door corporaties waarmee is gesproken meer dan in het verleden gekeken naar mogelijkheden om de betaalbaarheid te verbeteren door het versoberen van het kwaliteitsniveau van woningen. Een deel van de corporaties onderzoekt de mogelijkheden om nieuwbouwwoningen kleiner en minder luxueus uit te voeren, zodat het ook weer mogelijk wordt nieuwbouwwoningen te verhuren met een huur onder de aftoppingsgrens. Daarnaast geeft een deel van de corporaties aan dat zij terughoudender dan in het verleden zijn met het slopen van woningen. Door woningen met een mindere kwaliteit langer in exploitatie te houden neemt de beschikbaarheid van de betaalbare huurwoningvoorraad toe.
- Het beheersbaar houden van het gebruik van de huurtoeslag is geen aandachtspunt bij de gemeenten en corporaties waarmee is gesproken. Zij zien huurtoeslaggebruik niet als hun verantwoordelijkheid, maar als een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid.
- Het lijkt er op basis van de gehouden gesprekken op dat er vanuit de VNG en Aedes weinig actief aandacht is en wordt gevraagd voor het belang van het passend toewijzen om het huurtoeslaggebruik beheersbaar te houden."

Beleving van de passendheid van huren en toeslaggebruik bij huurders

- "Er is een onderzoeksgroep geselecteerd die op grond van persoonlijke situatie en de woonsituatie in aanmerking komt voor huurtoeslag. Het grootste deel van deze groep huurders maakt ook gebruik van huurtoeslag, en vaak gaat het om aanzienlijke bedragen.
- Veel onderzochte huurders vonden de aanvangshuur van hun huidige woning hoog en hebben ook getwijfeld of zij de huur wel zouden kunnen opbrengen. Vaak had men naar eigen zeggen weinig keuzemogelijkheden en moest men de woning accepteren die beschikbaar kwam. Een goedkopere woning (met de gewenste kwaliteit) was niet beschikbaar. Deze uitkomsten moeten worden bezien in het licht van de constatering van veel woningcorporaties dat veel huurders inzetten op een hoge kwaliteit (woningtype en uitrustingsniveau) en een woning kiezen die voor hen wellicht te duur is. Men zet in op een bepaald woningsegment en een verbetering van de woonkwaliteit. Binnen het gekozen kwaliteitsniveau zijn dan geen goedkopere alternatieven beschikbaar.
- De meeste ondervraagde huurders wisten bij het aanvaarden van hun huidige woning dat zij recht hadden op huurtoeslag en (ongeveer) hoe hoog de huurtoeslag was waarop zij recht hadden. Voor meer dan driekwart van de 65+groep, respectievelijk meer persoonshuishoudens tot 65 jaar was de mogelijkheid om huurtoeslag te kunnen krijgen doorslaggevend bij de keuze voor hun woning (zie figuur 14.2).
- Bijna 80% van deze groep had naar eigen inschatting zonder huurtoeslag de woning niet kunnen huren."

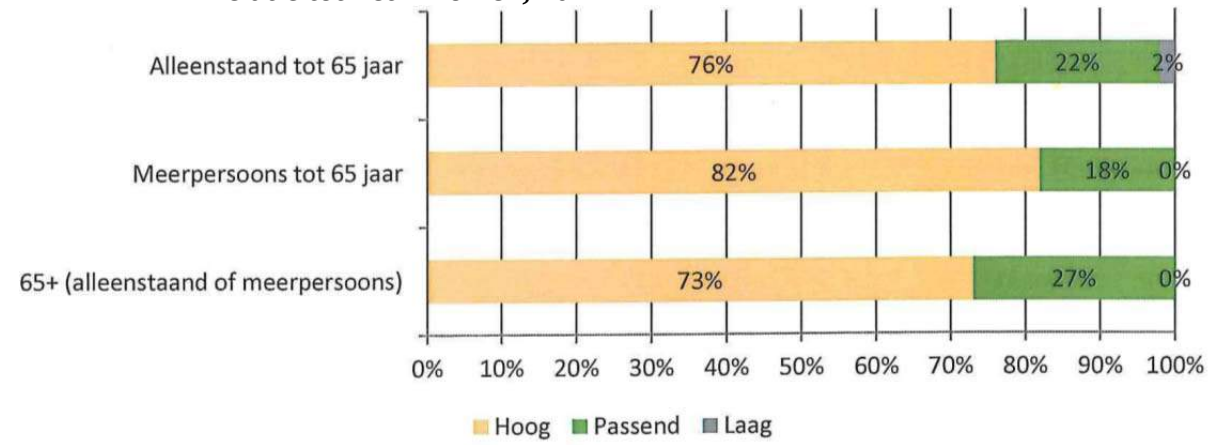
Figuur 14.2 Huurders met een inkomen lager dan de maximum inkomensgrens van de huurtoeslag. Mate waarin de mogelijkheid om huurtoeslag te kunnen krijgen doorslaggevend was bij de keuze voor de woning, 2014



Bron: Enquête Companen, 2014; Lijzenga et al., 2014: 6.

- Het door de woningcorporaties geschetste beeld dat huurders met lage inkomens vaak inzetten op een woning met een hoge kwaliteit en daardoor een hoge huur, en weinig terughoudend zijn in het gebruik van huurtoeslag om de huur op te kunnen brengen, wordt door de enquête onder huurders bevestigd (zie figuur 14.3).
- Een flink deel van de ondervraagde huurders geeft aan dat er bij het aanvaarden van hun huidige woning inkomenseisen werden gesteld door de verhuurder. De uitkomsten van de diepte-interviews met woningcorporaties doen vermoeden dat het hier veelal de grens van € 34.678 betreft, en geen specifieke inkomenseisen."

Figuur 14.3 Huurders met een inkomen lager dan de maximum inkomensgrens van de huurtoeslag. Beleving van de hoogte van de huidige woonlasten in relatie tot het inkomen, 2014



Bron: Enquête Companen, 2014; Lijzenga et al., 2014: 6.

"Verreweg de meeste ondervraagde huurders geven aan dat in hun beleving de verhuurder geen adviesgesprek heeft gevoerd over de hoogte van de woonlasten in relatie tot het inkomen.

- Veel van de ondervraagde huurders ervaren de huidige huur van hun woning als hoog en moeten naar eigen zeggen bezuinigen om de woonlasten te kunnen betalen. Een aanzienlijk deel van de huurders maakt zich wel eens zorgen dat men de huur niet langer kan opbrengen en bij bijna een derde van de ondervraagde huurders in de leeftijd tot 65 jaar is het in de huidige woning wel eens voorgekomen dat men de huur niet tijdig kon voldoen. Bij oudere huurders komt dit naar eigen zeggen minder voor.
- De stijging van de huurprijzen is binnen de totale woonlasten voor huurders het belangrijkste punt van zorg."

14.3 Sturen op inkomen

Kromhout en Zeelenberg (2014: 16-17) hebben een studie 'Sturen op inkomen' uitgevoerd en concluderen:
"Hoewel wet- en regelgeving nog altijd voorschrijven dat gemeenten en corporaties bij de toewijzing van woningen tot de aftoppingsgrens zo veel mogelijk voorrang geven aan woningzoekenden die in aanmerking komen voor huurtoeslag, zijn er in de praktijk nog maar weinig gemeenten en corporaties die specifieke toewijzingscriteria hanteren voor de huurtoeslagdoelgroep. Dit is mede een gevolg van het verdwijnen van het toezicht op het passend verhuren door het Rijk.
Wel gebruiken bijna alle corporaties inkomenseisen om te kunnen voldoen aan de 90%-norm uit de DAEB-regeling. Daarbij wordt op diverse manieren geprobeerd om de 10% ruimte zo goed mogelijk te benutten voor huishoudens met een middeninkomen. Bijvoorbeeld door een hogere inkomensgrens dan € 34.229 te hanteren of middeninkomens toe te laten bij woningen vanaf de aftoppingsgrenzen."

"In ontspannen woningmarktgebieden worden huurinkomensnormen als overbodig gezien, omdat er geen gevaar is op verdringing van woningzoekenden met een laag inkomen. Veel lokale partijen vinden het bovendien ouderwets en paternalistisch om de keuzevrijheid van woningzoekenden te beperken door inkomenseisen te stellen. Zij zien het als de eigen verantwoordelijkheid van de woningzoekende om een woning te kiezen die bij zijn/haar financiële mogelijkheden past. Daarbij willen zij de woningzoekende wel helpen, in de vorm van informatie over woonlasten, zodat die een bewuste keuze kan maken."
De gemeenten en woningcorporaties waarmee RIGO in oktober 2013 sprak, maakten toen nog geen aanstalten om via toewijzingscriteria meer op inkomen te gaan sturen.

Uit de evaluatie van de inkomensafhankelijke huurverhoging (Blok, 6 februari 2015) bleek "dat de gemiddelde verhoging van de huur in de sociale huursector in 2013 en 2014 uitzonderlijk hoog was."
Harms (2015: 9): "Eind februari 2015 stuurde minister Blok een brief over de (toekomstige) ontwikkeling van de financiële positie van de corporaties. In één jaar tijd was het volkshuisvestelijk vermogen van de corporatiesector toegenomen met 12,8 miljard euro. Na aftrek van voorraadmutaties resteerde een bedrag van 9,5 miljard euro aan gerealiseerde waardegroei. Het effect van de te verwachten hogere huurverhogingen was 6,6 miljard euro positief; het terugdringen van onderhouds- en beheerkosten leverden een plus van 6,2 miljard euro op. Daarmee werd het negatief effect van de verhuurderheffing (min 2,6 miljard euro) meer dan gecompenseerd.
Gezien de toenemende betalingsproblemen van vele huurders (door onder meer het NIBUD gesignaleerd) was het de vraag of een continuering van de extra huurverhogingen wel een realistisch perspectief was, c.q. het vermogen van corporaties niet sterk was overschat. De

betalingsproblemen concentreren zich enerzijds bij bijstandsgezinnen met tenminste twee kinderen (met name als hun huur hoger is dan 403 euro per maand), en anderzijds bij huishoudens met een inkomen rond modaal (35.000 euro bruto per jaar), met name als zij meer dan 528 euro per maand betalen. Betaalbaarheid stijgt op de politieke en maatschappelijke agenda sinds 2014. In april 2014 schaarden Aedes-leden zich achter de zorgen van de Bestuursadviescommissie die een advies uitbracht over de betaalbaarheid van sociale huurwoningen (Aedes Bestuursadviescommissie Discussie Betaalbaarheid, 2014).
Er worden lokaal verschillende initiatieven genomen om de woonlasten voor huishoudens met een bescheiden inkomen te beperken. Corporaties en gemeente pleiten er in 2014 voor om de huurtoeslag in de toekomst weer direct aan de corporaties te laten uitbetalen in plaats van aan de huurders, zodat deze niet in de verleiding komen om de huurtoeslag voor andere zaken te gebruiken dan het betalen van de huur (Harms, 2015: 10).
Vele corporaties ontdekken de strategische betekenis van de aftoppingsgrens (€ 618,24).

Harms (2015: 10):
“In Amsterdam loopt al sinds eind 2013 de *pilot* Flexibel huren, een driejarig experiment, waarbij huurders van een sociale huurwoning met een laag middeninkomen (in Amsterdam bepaald op een inkomen van ten minste 29.900 euro en maximaal 43.784 euro per jaar) een vrijesectorwoning kunnen huren met korting. De *pilot* is een initiatief van de gemeente Amsterdam en de corporaties Stadgenoot, Eigen Haard en Ymere, in samenwerking met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. Tot eind 2016 bieden de drie deelnemende corporaties maximaal 1.000 vrijesectorwoningen aan met korting. De woningen hebben een marktconforme huurprijs tussen 681 en 1.100 euro per maand. Afhankelijk van het inkomen van de huurder geven de corporaties over deze reële huurprijs een korting van minimaal 100 euro en maximaal 20%. De huurprijs-met-korting komt hiermee te liggen tussen 574 en 930 euro per maand. De korting wordt gegeven voor de periode dat het inkomen van de huurder hiervoor passend is. Het doel is om een meer passend woningaanbod binnen de vrije sector voor de lage middeninkomens te creëren en langs die weg de doorstroming binnen de huursector te bevorderen.”

Harms (2015: 11):
“Minister Blok heeft ondertussen in februari 2015 een algemene maatregel van bestuur naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd, waarmee corporaties worden verplicht om sociale huurwoningen met een huur onder de zogeheten aftoppingsgrens met ‘voorrang’ toe te wijzen aan huishoudens die recht hebben op huurtoeslag. Volgens de bewindsman dient de maatregel om te voorkomen dat een groeiende groep huurtoeslagontvangers een te dure huurwoning krijgt toegewezen.
De nieuwe norm bepaalt dat de corporaties aan minstens 95% van de woningzoekenden die recht hebben op huurtoeslag een woning moeten toewijzen met een huur tot aan de aftoppingsgrens van 576,87 euro (voor een- en tweepersoonshuishoudens), respectievelijk 618,24 euro (voor grotere huishoudens).”

Philipsen en Blijie (2013: 3) definiëren ‘scheefheid’ als volgt:
“Van scheefheid is sprake wanneer een huurder een inkomen heeft dat niet past bij de hoogte van de huur die hij betaalt, gegeven de kwaliteit van de woning. Scheefwonen gaat dus om de relatie tussen het inkomen van de huurder, de huurprijs en de kenmerken van de woning. Voor scheefwonen is niet één vaststaande definitie beschikbaar. Daarom is in het onderzoek gekeken naar de feitelijke woon- en inkomenssituatie van huishoudens in huurwoningen met een huur tot de liberalisatiegrens, de gereguleerde huurwoningen. Wat betreft de inkomensdefinities is aangesloten bij de inkomensgrenzen uit het inkomensafhankelijke

huurbeleid (IAH), de regeling omtrent de huurtoeslag en grenzen die in de buurt van beide indelingen liggen."

"*27% gereguleerde huurwoningen bewoond door inkomensgroep boven € 33.000*
In Nederland staan per 2012 2,9 miljoen huurwoningen waarvan 2,6 miljoen gereguleerd. Hiervan zijn 1,9 miljoen bewoond door huishoudens met een huishoudinkomen tot € 33.000. Van de resterende 700.000 huishoudens in de gereguleerde sector hebben circa 300.000 huishoudens een inkomen tussen € 33.000 en € 43.000 en ongeveer 400.000 een inkomen vanaf € 43.000. 93% van de huurders met een inkomen tot € 33.000 woont in de gereguleerde huursector. Bij de inkomensgroep € 33.000 - € 43.000 is dit 85% en voor de inkomensgroep vanaf € 43.000 74%."

Huishoudens in inkomensgroep tot € 33.000 grotendeels alleenstaanden
"Tweederde van de huishoudens in de inkomensgroep tot € 33.000 in de gereguleerde huursector betreft alleenstaanden. In de midden- en hogere inkomensgroep is dit aandeel veel lager: respectievelijk 43% en 18%. Deze huishoudenscategorie maakt ruim een derde uit van alle huishoudens in de inkomensgroep € 43.000 plus."

Huur en inkomen lopen gelijk op, met enkele uitzonderingen
"Algemeen geldt dat naarmate een huishouden meer verdient, het in een duurdere huurwoning woont. Uit de verdeling van de drie inkomensgroepen over huurprijsklassen komen twee opvallende groepen naar voren: huishoudens die gezien hun lage inkomen (tot € 33.000) in een relatief dure woning wonen (huur boven de aftoppingsgrens), en huishoudens met een hoog inkomen (boven € 43.000) in een relatief goedkope woning (huur onder kwaliteitskortingsgrens). De eerstgenoemde groep (circa 550 duizend huishoudens) woont betrekkelijk vaak in de particuliere huursector en heeft meer eigen vermogen dan de andere huishoudens in de inkomensgroep tot € 33.000.
De tweede groep, hoog inkomen en relatief lage huur, omvat bijna 60.000 huishoudens. In vergelijking met andere huurders hebben zij een langere woonduur. Deze huishoudens zijn waarschijnlijk met een relatief lage huur in de woning komen wonen en hebben nadien een inkomensontwikkeling doorgemaakt die hoger is dan de jaarlijkse huurverhoging.
De huurquoten van deze twee groepen wijken het meest af van de gemiddelde huurquoten. De eerste groep heeft een quote die ver boven het gemiddelde ligt, namelijk 37%. De tweede groep (hoog inkomen/lage huur) is minder dan een tiende van het inkomen kwijt aan de netto huur (9%)."

14.4 Passend wonen (2015)

In het rapport 'Passend wonen' presenteren Co Poulus en Berry Blijie een overzicht van de mate waarin in de sociale huursector dure en goedkope scheefheid optreedt (Poulus en Blijie, 2015).
In navolging van het WoON 2012 definiëren Poulus en Blijie goedkoop en duur scheefwonen op basis van het belastbaar inkomen en de huurprijs:

Goedkope scheefheid wordt gedefinieerd vanuit het beleidskader van de EC-regelgeving waarbij verhuur van gereguleerde corporatiewoningen aan huishoudens die niet tot de EC doelgroep behoren als beleidsproblemen gedefinieerd wordt: *het aantal huishoudens dat niet behoort tot de EC-doelgroep en is gehuisvest in een gereguleerde huurwoning van een corporatie.*

Dure scheefheid wordt gedefinieerd vanuit de huurtoeslag en woonlastenproblematiek waarbij verhuur van woningen boven de aftoppingsgrens aan huishoudens met recht op huurtoeslag als beleidsproblemen gedefinieerd wordt: *het aantal huishoudens met recht op huurtoeslag dat gehuisvest is in een woning boven de aftoppingsgrens; bij een corporatie dan wel een particuliere verhuurder.*

Poulus en Blijie (2015: 19-20) kwantificeren de goedkope en dure scheefheid in tabel 14.2 en 14.3 en geven de volgende toelichting:
"In tabel 14.2. staan de aantallen huurders uitgesplitst naar inkomen van het huishouden en naar huurprijs van de woning. Bij de diverse inkomensklassen wordt nog verwezen naar de oude inkomensgrenzen van 33.000 en 43.000 euro; enkel voor de herkenbaarheid. Deze inkomensgrenzen liggen inmiddels hoger. Verder wordt in deze tabel de groep met een inkomen tot 38.000 euro niet apart onderscheiden. Dit omdat de verruiming van de EC-voorwaarden voor deze groep tijdelijk is en van beperkte omvang (5 jaar respectievelijk 10% extra).

Verder staat in het bovenste deel van de tabel de totale huursector. In het onderste deel van de tabel staat alleen de corporatiesector. De huishoudens die goedkoop dan wel duur scheefwonen zijn hierbij ingekleurd. Dure scheefheid komt volgens de gehanteerde definitie zowel in de corporatie- als in de particuliere huursector voor. Goedkope scheefheid is beperkt tot de corporatiesector.

Tabel 14.2 Aantal huurders (*1000) naar inkomen, huurprijs en al dan niet in een corporatiewoning

Huishoudens naar inkomen >>	Recht op huurtoeslag	Tot "33.000"	"33-43.000"	">43.000"	Totaal
In huurwoningen naar prijs					
Tot kwaliteitskortingsgrens	223	121	46	50	441
Tot aftoppingsgrens	641	288	175	208	1311
Tot liberalisatiegrens	240	113	81	133	566
Boven liberalisatiegrens	92	65	58	165	380
Totaal	1196	587	360	555	2698
Waarvan in corporatiewoningen					
Tot kwaliteitskortingsgrens	183	92	36	28	338
Tot aftoppingsgrens	580	254	147	182	1164
Tot liberalisatiegrens	200	81	59	94	435
Boven liberalisatiegrens	59	28	22	59	167
Totaal	1021	455	264	364	2104

Dure scheefheid

Goedkope

Bron: update WoON 2012; Poulus en Blijie, 2015.

Dure scheefwoners:
- Huishoudens die vanuit het inkomen recht op huurtoeslag zouden hebben, wonend in een huurwoning boven de liberalisatiegrens: 92.000 huishoudens.
- Huishoudens die vanuit het inkomen recht op huurtoeslag hebben, wonend in een huurwoning tussen aftoppingsgrens en liberalisatiegrens: 240.000 huishoudens.

Goedkope scheefwoners:
- Huishoudens met een inkomen tussen 33.000 en 43.000 euro in een gereguleerde corporatie-huurwoning onder de liberalisatiegrens: 242.000 huishoudens.

- Huishoudens met een inkomen boven 43.000 euro wonend in een gereguleerde corporatie-huurwoning onder de liberalisatiegrens: 305.000 huishoudens.

Kanttekening
De gegevens uit het WoON vormen een momentopname. Dit betekent dat kwalificatie op basis van deze gegevens met een zekere terughoudendheid dient te geschieden. Zeker waar het de inkomens betreft is bekend dat zich daarin (bij sommige huishoudens) snelle en grote veranderingen kunnen voordoen. Huishoudens kunnen niet alleen een baan verliezen of weer een baan vinden; ook kunnen zij in enig jaar slechts gedurende enkele maanden betaald werk verrichten. Zeker bij de groeiende groep ZZP-ers kan dit het geval zijn.

De gegevens die verzameld zijn van huishoudens die in 2009 meegedaan hebben aan het WoON laten zien dat 15% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een jaar later geen recht meer had op huurtoeslag. Andersom viel bijna 10% van de groep die in 2009 geen recht had op huurtoeslag, een jaar later wel in deze doelgroep. Daarmee zij aangegeven dat de kwalificatie in termen van goedkoop, respectievelijk duur scheefwonen, van jaar op jaar kan veranderen; en wel bij een betrekkelijk grote groep.

Al met al woont in 2015 circa tweederde van alle huishoudens passend, 12% woont duur scheef en 20% woont goedkoop scheef. Sinds 2002 is de dure scheefheid toegenomen als gevolg van de forse huurverhogingen in combinatie met de stagnatie van inkomens, terwijl de goedkope scheefheid door deze zelfde factoren is afgenomen.

“In de afgelopen jaren is het aantal dure scheefwoners toegenomen: het aantal huishoudens dat recht heeft op huurtoeslag en een huur heeft boven de aftoppingsgrens is tussen 2002 en 2012 verdubbeld. Het aantal goedkope scheefwoners is de afgelopen jaren juist teruggelopen.”

Tabel 14.3 Indexcijfers voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens naar woonsituatie; 2002=100

Aantal (*1000)	2002	2006	2009	2012	2015
Duur scheef (>Lib)	45	36	48	70	92
Duur scheef (>Aftop)	116	132	160	248	240
Passend	2043	1995	1827	1839	1819
Goedkoop scheef (33-43)	306	277	259	241	242
Goedkoop scheef (>43)	379	357	402	306	305
Totaal	2888	2797	2696	2704	2698

Index cijfers	2002	2006	2009	2012	2015
Duur scheef (>Lib)	100	80	105	155	203
Duur scheef (>Aftop)	100	114	138	213	207
Passend	100	98	89	90	89
Goedkoop scheef (33-43)	100	91	85	79	79
Goedkoop scheef (>43)	100	94	106	81	80
Totaal	100	97	93	94	93

Bron: WoON 2002-2015; Poulus en Blijie, 2015.

Over het profiel van de scheefwoners melden Poulus en Blijie (2015: 23-24):
“De groep die duur scheef woont is in het algemeen wat ouder dan gemiddeld. Bovendien telt deze groep relatief veel alleenstaanden, alsmede veel eenoudergezinnen. Vooral in de regio’s met weinig spanning op de woningmarkt bestaat de groep dure scheefwoners voor een belangrijk deel uit ouderen (54% ouder dan 65 jaar).

De groep die goedkoop scheef woont is daarentegen over het algemeen juist jonger dan gemiddeld en bestaat uit meer samenwonenden (waaronder ook gezinnen met kinderen begrepen zijn).”

“Ook waar het gaat om het verhuisgedrag en de verhuiswensen zijn er duidelijke verschillen. De huishoudens die duur scheefwonen hebben in het algemeen een wat lager inkomen dan de gemiddelde huurder. Ondanks dat ze ouder zijn dan gemiddeld, is een relatief groot deel de laatste 2 jaar pas verhuisd. De huishoudens die goedkoop scheefwonen hebben juist een hoger inkomen dan gemiddeld. Zij wonen ondanks het feit dat ze gemiddeld jonger zijn, juist relatief lang in de woning maar zijn in hun bereidheid om te verhuizen vergelijkbaar met de gemiddelde huurder.”

14.5 Passend toewijzen per 1 januari 2016

Vanaf 2016 moeten corporaties huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag zoveel mogelijk huisvesten in woningen met een huur onder de aftoppingsgrens. Deze norm is bedoeld om de huurtoeslaguitgaven te beperken en de betaalbaarheid voor nieuwe huursubsidiegerechtigden te verbeteren.

Daarmee is passend toewijzen terug van weggeweest, aldus Kromhout (2015) waaraan veel van deze paragraaf is ontleend. Kromhout (2015:29):
“In de Herzieningswet en het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) 2015 is een nieuwe norm voor passend toewijzen voorzien. Die norm verplicht woningcorporaties om ten minste 95% van de huishoudens uit de huurtoeslagdoelgroep aan wie zij een sociale huurwoning toewijzen, te huisvesten in een woning tot de aftoppingsgrens. Eerst was sprake van een ingroeiregeling tot 2018, maar de Tweede Kamer drong via een motie aan op een snellere invoering in 2016.”

Zoals eerder opgemerkt (paragraaf 14.2) is passend toewijzen op zich geen nieuwe eis van het Rijk. Woningcorporaties worden al veel langer geacht om hun woningen passend te verhuren. In het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) stond sinds jaar en dag dat corporaties bij het verhuren van woningen tot de aftoppingsgrens ‘zoveel mogelijk voorrang’ moeten geven aan woningzoekenden die in aanmerking komen voor huurtoeslag. Toch waren er vóór 1 januari 2016 maar weinig corporaties die bij toewijzing gericht sturen op de doelgroep voor huurtoeslag.

“Bij de introductie van de Huursubsidiewet in 1997 werden twee prestatienormen geïntroduceerd: een uitgavennorm die betrekking had op het gemiddelde huursubsidiebedrag van de ontvangers en een verhuisnorm: bij maximaal 4% van de toekomstige huurtoeslagontvangers mocht een woning met een huur boven de aftoppingsgrens worden toegewezen. Het Rijk controleerde of gemeenten en verhuurders zich aan deze prestatienormen hielden. Vele gemeenten en verhuurders maakten bij de woonruimteverdeling gebruik van een uitgebreide huurinkomenstabel.”

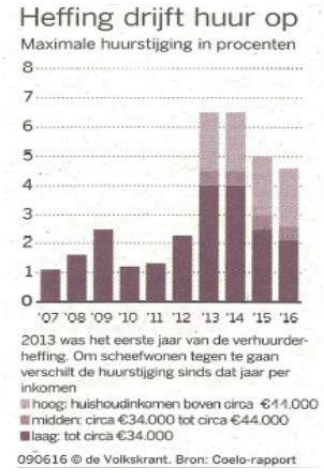
“In 2006 werd de uitvoering van de huursubsidieregeling overgeheveld naar het ministerie van Financiën. Gezien de problemen die de Belastingdienst had met deze nieuwe taak, werd in 2008 besloten het toezicht op het passend verhuren vanuit het Rijk af te schaffen. Ondanks een appèl van Aedes en VNG op hun achterban, bleek bijna niemand zich verantwoordelijk te voelen voor het budgettair beheersen van de huurtoeslaguitgaven. Het passend toewijzen

raakte in de versukkeling. Vooral sinds de corporaties werden geconfronteerd met de verhuurderheffing en met meer ruimte in het huuraanpassingsbeleid, werden sociale huurwoningen relatief vaak boven de aftoppingsgrens toegewezen aan huurtoeslaggerechtigden. Volgens de NIBUD-normen zijn woningen boven de aftoppingsgrenzen voor veel huishoudens met recht op huurtoeslag niet betaalbaar. Om het wonen voor huurtoeslaggerechtigden betaalbaar te houden en de Rijksuitgaven aan de huurtoeslag beter te beheersen, werd per 1 januari 2016 de passendheidstoets ingevoerd. Schaduwkanten van deze toets zijn dat de keuzevrijheid voor woningzoekenden wordt ingedamd, dat de passendheid alleen bij toewijzing wordt verzekerd, maar dat de toets niet kan omgaan met latere inkomenswijzigingen, en tenslotte, dat het gevaar van inkomenssegregatie op de woningmarkt toeneemt."

Van de woningcorporaties werden twee typen reacties verwacht:
(1) bij toewijzing van woningen met een huur onder de aftoppingsgrens voorrang geven aan huurtoeslaggerechtigden, zodat huishoudens die niet in aanmerking komen voor een huurtoeslag, vooral zijn aangewezen op woningen met een huur boven de aftoppingsgrens;
(2) aanpassing van de huur in de mutatiefase, waardoor het vrije aanbod van woningen met een huur onder de aftoppingsgrens toeneemt. Dit kan tot een reductie van de huurinkomsten per corporatie leiden en indirect tot een verlaging van het investeringsvolume."

De effecten van de toepassing van de passendheidstoets zijn nog niet gemeten, maar het is evident dat deze effecten van regio tot regio fors kunnen verschillen.
Figuur 14.4 laat zien dat de maximale huurverhoging in 2013 en 2014 exceptioneel hoog was. In 2015 en 2016 werden de huurverhogingen weliswaar gematigd, maar de verhogingen bleven veel groter dan die in de periode 2007-2012.

Figuur 14.4 Heffing drijft huur op (2007-2016)



Bron: Wanders (9 juni 2016).

Dalende investeringen
CFV (17 mei 2013) geeft het volgende overzicht van voornemens van corporaties in de prognoses 2010-2014 t/m 2013-2017.

Tabel 14.4 Vergelijking voornemens in de laatste vier prognoses (2010-2014 t/m 2013-2017)

	2010-2014	2011-2015	2012-2016	2013-2017	Mutatie t.o.v. vorige prognose
Nieuwbouw huurwoongelegenheden	175.100	164.200	148.700	108.739	-26,9%
Nieuwbouw koopwoongelegenheden	74.600	59.000	44.000	23.036	-47,6%
Sloop huurwoongelegenheden	85.000	78.900	61.500	55.273	-10,1%
Verkoop huurwoongelegenheden aan particuliere huishoudens	91.500	84.000	88.200	78.774	-10,7%
Ingrijpende verbetering (> € 20.000 investeren per woongelegenheid)	105.700	117.000	113.400	121.442	7,1%

Bron: CFV, 17 mei 2013.

Tabel 14.4 laat zien dat de nieuwbouw van koopwoningen sterk daalt (dat is beoogd), en dat de nieuwbouw van huurwoningen ook sterk afneemt (dat is niet beoogd). Ook de sloop van huurwoningen loopt terug, evenals de verkoop van huurwoningen aan particuliere huishoudens. CFV (17 mei 2013) legt een relatie met “negatieve marktontwikkelingen”, maar vermoedelijk draagt de verhuurderheffing (in 2013 ingevoerd) flink bij aan de verklaring (zie hoofdstuk 12). Volgens Blok (12 december 2013) bedraagt in 2017 de gemiddelde verhuurderheffing € 775 per woning.

Wethouders geloven niet in scheefwoon-beleid Blok

Het tekort aan sociale huurwoningen wordt niet opgelost door het zogenoemde scheefwonen aan te pakken. De meeste wethouders van de 35 grootste gemeenten zijn het daarover oneens met VVD-minister Blok van Wonen (NOS Nieuws, 10 november 2015).

15. Wet Doorstroming Huurmarkt: huursombenadering en tijdelijke huurcontracten

15.1 Inleiding

In het Woonakkoord van februari 2013 is afgesproken dat het Kabinet komt met een voorstel voor invoering van de huursombenadering. Het Woonakkoord zegt daarover:
"Het Kabinet komt voor het einde van 2014 met een wetsvoorstel om het systeem van jaarlijkse inkomensafhankelijke huurverhogingen te vervangen door een systeem met een jaarlijkse huursom, in overleg met de sector indachtig het gestelde in Wonen 4.0. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat de verhuurderheffing volgens afspraak kan worden gerealiseerd." Het was aanvankelijk de intentie om dit voorstel in 2015 te implementeren."

Kern van de huursombenadering is dat de totale huurstijging bij een verhuurder aan een maximum wordt gebonden, maar dat het daarbij mogelijk is op het niveau van de individuele woningen de huuraanpassing te differentiëren. De gedachte is dat dan een betere relatie gelegd kan worden tussen de huurverhoging en de marktwaarde/kwaliteit van de woning. Zo zouden de huren meer dan gemiddeld verhoogd kunnen worden als de huurprijs laag is in verhouding tot de geboden kwaliteit en minder dan gemiddeld als de huurprijs hoog is in verhouding tot de geboden kwaliteit. Dit geeft de mogelijkheid om prijs en kwaliteit van huurwoningen, ook bij bestaande huurovereenkomsten, versneld in evenwicht te brengen en meer marktconforme huren te bereiken. Corporaties kunnen zo beter sturen op de prijs en kwaliteit (Corèl, 2015: 34).

Er is na het sluiten van het Woonakkoord intensief overlegd met Nederlandse Woonbond, Aedes, Vastgoed Belang en IVBN. De wens en de hoop bestond dat een uitwerking van de huursombenadering mogelijk was die de steun van die partijen zou hebben. Helaas bleken de belangentegenstellingen te groot en kon geen overeenstemming worden bereikt met Vastgoed Belang en IVBN.

15.2 Sociaal Huurakkoord Aedes-Woonbond (2015)

Op 27 juni 2015 spraken de leden van Aedes en Woonbond zich uit voor het gezamenlijke voorstel voor een sociaal huurakkoord. Dit akkoord houdt in dat de komende jaren de huurstijging wordt gematigd, en dat de totale huursom van het gereguleerde huurwoningbezit per jaar niet meer mag stijgen dan inflatie + 1%. De huurverhoging wordt zoveel mogelijk gerelateerd aan de kwaliteit van de woning. Het Sociaal Huurakkoord bevat de volgende componenten (Van Weersch, 2015: 10):

Sociaal huurakkoord in het kort
Op 27 juni 2015 spraken de leden van de Woonbond zich uit over het akkoord. De leden van Aedes deden dat op 30 juni 2015. Wat staat erin?

- Invoering van een huursombenadering. De huur van alle sociale huurwoningen van een corporatie bij elkaar opgeteld (totale huursom) mag niet meer stijgen dan inflatie plus 1 procent. Daarbinnen mag een corporatie variëren. Ook huurstijgingen bij nieuwe verhuringen tellen mee in de huursom.
- Huurverhoging is niet meer afhankelijk van het inkomen van de huurder maar gekoppeld aan de kwaliteit van de woning. Hierin speelt de maximale huurprijs volgens het woningwaarderingsstelsel een rol. Is de huur van een woning 80 procent boven die maximale huurprijs, dan mag de huur jaarlijks niet meer stijgen dan het inflatiepercentage. Ligt de huur onder die 80 procent, dan mag de huur jaarlijks maximaal stijgen met inflatie plus 2,5 procent.
- In prestatieafspraken kunnen huurdersorganisaties, corporaties en gemeenten tijdelijk afwijken van die 80-procentgrens.
- Aedes en Woonbond laten samen onderzoek doen naar goedkoop èn duur scheefwonen. Beide partijen verbinden zich aan de uitkomsten van dit onderzoek.
- Het akkoord geldt voor de periode 2016 – 2018 met de mogelijkheid van verlenging tot 2020.

Laurier en Calon vinden gemengde wijken belangrijk en woningcorporaties vervullen daarin een positieve rol (Van Weersch, 2015: 8). Beiden zijn sterk gekant tegen de verhuurderheffing. Het perspectief dat hun nog steeds voor ogen staat is Wonen 4.0 (2012).
Aan ABF Research werd door Aedes en Woonbond opdracht gegeven voor een onderzoek naar goedkope en dure scheefheid. Laurier en Calon realiseren zich dat een gematigde huurprijsontwikkeling kan leiden tot het inleveren van investeringscapaciteit. Verduurzaming en verbetering van de huurvoorraad vallen buiten de maximale stijging van de huursom.
De Autoriteit woningcorporaties rekende op verzoek van minister Blok het Huurakkoord van Aedes en Woonbond door. Aw concludeert (ITL, 2015: 1): “Het beperken van de huurbeleidsruimte op grond van het Huurakkoord heeft voor de corporatiesector als geheel geen grote effecten, omdat de meeste individuele corporaties in de afgelopen periode zelf al stapsgewijs hun huurvoornemens hebben gematigd.”
Dat laat onverlet dat ten opzichte van het tot 2015 vigerende beleid het Huurakkoord invloed heeft op de huurbeleidsruimte van individuele corporaties. In combinatie met de introductie van het passend toewijzen beperkt het Huurakkoord de handelingsvrijheid en bijsturingsmogelijkheden van corporaties wat betreft het huurbeleid van hun DAEB-portefeuille.
Ondanks de lagere huurstijgingen blijken de sectorale solvabiliteit en de ICR goed op peil te blijven. Dat hangt samen met de verdere beheersing van beheer- en onderhoudskosten, de lagere rente en de tempering van investeringsambities.
Het Huurakkoord heeft een groot effect op individuele corporaties met een financieel zwakke positie. Daardoor wordt het risico op sanering vergroot. Voorts wordt over de hele linie het risicoprofiel van de corporatie groter.
De Aw is wel beducht voor een beperking van interventiemogelijkheden, als de inhoud van het Huurakkoord wordt omgezet in regelgeving. De Aw merkt op (ILT, 2015: 7):
“Indien deze inperking van de interventiemogelijkheden beleidsmatig ongewenst is, moet de Aw in de regelgeving de ruimte krijgen om in voorkomende gevallen aan individuele corporaties een maatregel op te leggen, rekening houdend met de maximaal redelijke huur, waarbij kan worden afgeweken van het Huurakkoord, als dat bijdraagt aan financieel herstel.”

Het akkoord bevat een specifieke invulling van de huursombenadering. Inzet van het akkoord is om de betaalbaarheid van het huren te verbeteren. Tegelijkertijd vraagt het akkoord van het Kabinet om geen verdere bezuinigingen op de huurtoeslag en – na de evaluatie – het afschaffen van de verhuurderheffing.

Concreet zet het akkoord in op een huurbeleid voor de komende jaren (de periode 2016-2018) waarbij in de situatie dat de feitelijke huur meer bedraagt dan 80% van maximaal toegestane huur (conform het woningwaarderingsstelsel), de huurverhoging maximaal de inflatie kan bedragen. In die gevallen waar de huur onder die 80% ligt, mag de huurverhoging per woning maximaal inflatie plus 2,5 procentpunt bedragen. De totale huursom voor de corporaties mag, inclusief harmonisatie, stijgen met maximaal inflatie plus 1%. Het akkoord wil wel dat het mogelijk moet zijn op lokaal niveau een ander niveau van de staffelgrens te bepalen. Het akkoord roept op om voor particuliere verhuurders – voor het gereguleerde deel van hun bezit – een soortgelijk huurprijskader van toepassing te laten zijn.

Verdiencapaciteit
Blok, 3 juli 2015:
"Voor de corporatiesector geldt dat "de voorgestelde maximale huurpercentages uit het akkoord (> 80% maximale huur: inflatie; < 80% maximale huur: 2,5% boven inflatie) in vergelijking met het huidige (inkomensafhankelijke) huurbeleid een beperkte reductie oplevert van de verdiencapaciteit van zo'n € 12 mln. per jaar (op een totale huursom van rond € 13 mrd.) Met de begrenzing van de huursom op inflatie plus 1% is de beperking van de maximale jaarlijkse ruimte voor huurverhoging ongeveer € 185 mln. In 2016 en vanaf 2017 gaat het om een bedrag van circa € 160 mln.[1].
Van de corporaties wordt verwacht dat bij realisatie van dit akkoord de noodzakelijke sociale investeringen kunnen doorgaan, maar dat zij zo nodig compensatie vinden in verdere efficiencyverbetering en/of verkoop van bezit."

"In de huidige huurprijsregelgeving geldt vanuit het gelijkheidsbeginsel dezelfde maximale huurverhoging per woning inclusief eventuele staffel voor huurders van corporaties als voor huurders van particuliere verhuurders. Voor de particuliere verhuurders geldt, als de lijn uit het akkoord ook voor hen zou worden gevolgd, een duidelijke beperking van de verdiencapaciteit. Reden is dat particuliere verhuurders vaker een huurniveau hebben boven 80% van de maximale huur.
Juist vanuit de inzet van dit kabinet om marktpartijen een steviger rol te laten spelen op de huurmarkt en een middensegment tot ontwikkeling te laten komen, vindt de minister dit onwenselijk. Voor particuliere verhuurders kan bovendien geen maximering van de huursomstijging van hun woningvoorraad worden toegepast."

"Voor de particuliere verhuurders is een drietal varianten doorgerekend, met een verschillend niveau voor de maximale huurverhoging. De (hypothetische) variant met inflatie plus 1% levert een beperking van hun verdiencapaciteit op van circa € 27 mln. op jaarbasis. Bij hantering van een staffel volgens het akkoord Aedes-Woonbond wordt de verdiencapaciteit van particuliere verhuurders beperkt met ongeveer € 8 mln. op jaarbasis. De variant van inflatie plus 2,5% levert geen beperking van de verdiencapaciteit op."

Huurtoeslag
Blok, 3 juli 2015:
"Het akkoord betekent minder beslag op de huurtoeslag. Dit in tegenstelling tot eerdere uitwerkingen van de huursombenadering waarbij steeds sprake bleek van een toename van de uitgaven aan huurtoeslag. Desalniettemin is de opgave met betrekking tot beheersing van de uitgaven voor huurtoeslag aanzienlijk groter. In de periode 2016-2020 bedraagt deze opgave € 229,5 mln."

[1] Uitgegaan is van een aflopende harmonisatie, conform de raming ten behoeve van de brief van februari 2013 over de effecten van de verhuurderheffing (0,6% in 2016 en 0,4% vanaf 2017).

Betaalbaarheid
Blok, 3 juli 2015:
"Het akkoord heeft gemiddeld een significant positief effect voor huurders van een corporatiewoning met een laag inkomen. Het akkoord leidt gemiddeld tot een positief effect op het besteedbaar inkomen van 0,2% voor huurders met huurtoeslag en 0,3% voor huurders met een inkomen tot € 33.000 – zonder recht op huurtoeslag ten opzichte van het huidige huurbeleid[2]. Hierbij kunnen individuele huurders met een laag inkomen waarbij de huur verder afligt van de maximale huur, te maken krijgen met een hogere huurstijging dan in de huidige situatie. De hogere inkomens, zeker de groep boven de € 43.000, krijgen in vergelijking met het huidige inkomensafhankelijk huurbeleid in grotere mate te maken met lagere huurstijgingen. Een huursombenadering werkt namelijk minder gericht dan het huidige inkomensafhankelijke huurbeleid door op de onderscheiden inkomensgroepen. Deze groep hogere inkomens kent een verbetering van het besteedbaar inkomen van 0,5%. Uit deze cijfers blijkt dat van het akkoord een duidelijk minder sterke prikkel uitgaat om de doorstroming te bevorderen en scheefwonen tegen te gaan.
Voor huurders van een woning van een particuliere verhuurder kunnen de inkomenseffecten anders zijn, aangezien voor deze groep verhuurders geen begrenzing van de huursom geldt. Afhankelijk van de benutting van de huurruimte door particuliere verhuurders, zullen de inkomenseffecten minder positief zijn, en voor lagere inkomens mogelijk negatief kunnen zijn. In deze doorrekeningen is niet het effect van passend toewijzen verwerkt."

Uiteindelijk komt minister Blok (3 juli 2015) tot de volgende conclusies:
"Met grote waardering voor het door Aedes en Woonbond bereikte resultaat ben ik bereid om een wetsvoorstel in te dienen voor een huursombenadering langs de lijnen van het akkoord van Aedes en Woonbond. Dat wil zeggen dat ik de maximale huursomstijging voor corporaties, inclusief harmonisatie, op inflatie + 1% zal vaststellen.
Gezien de effecten op de verdiencapaciteit voor particuliere verhuurders en het feit dat particuliere verhuurders niet bij de totstandkoming van het akkoord waren betrokken ben ik voornemens het akkoord op het punt van de voorgestelde huurstijging voor particuliere verhuurders niet te volgen maar vast te houden aan het uitgangspunt van gelijkblijvende verdiencapaciteit voor particuliere verhuurders. Dit betekent dat ik de maximale reguliere huurverhoging per woning voor alle verhuurders zal vaststellen op inflatie + 2,5%. De huidige inkomensafhankelijke component zal daarbij vervallen."
(…)
"Om te voorkomen dat de doorstroming, die als gevolg van de inkomensafhankelijke huurverhoging op gang is gekomen stilvalt, ben ik voornemens om, naast de in mijn brief van 11 april 2014 aangekondigde maatregelen op het terrein van tijdelijk huren en het initiatiefwetsvoorstel van de ChristenUnie op dit punt, te komen met nadere voorstellen."

Voorts dacht de minister aanvankelijk aan een 5-jaarlijkse inkomenstoets. Uiteindelijk koos de minister voor een huursombenadering per 1 juli 2017, in combinatie met een jaarlijkse inkomenstoets. Dit wijkt af van het Woonakkoord van februari 2013, waarin de huursombenadering in de plaats zou komen van inkomensafhankelijke huurverhogingen.

[2] Deze doorrekening betreft het effect voor zittende huurders, uitgaande van een maximaal gebruik van de ruimte voor huurverhogingen bij een harmonisatie-effect van 0,4% (resterende gemiddelde huurstijging voor zittende huurders is dan 0,6% boven inflatie).

15.3 Huursombenadering en inkomenstoets

Op 13 april 2016 ging de Eerste Kamer akkoord met het wetsvoorstel Doorstroming Huurmarkt. De Wet Doorstroming Huurmarkt rust op twee pijlers. Een 'huursombenadering' maximeert de som van alle huurstijgingen van woningcorporaties – inclusief die bij vrijkomende woningen – op gemiddeld inflatie plus 1 procent. De andere pijler verruimt in het huurrecht de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten.

Huursom
De wettelijke maximering van de som van alle huurstijgingen van woningcorporaties sluit aan bij het Sociaal Huurakkoord dat Aedes en de Woonbond in 2015 sloten (Aedes Magazine, 2015).
Binnen de limiet zijn op individueel niveau jaarlijkse huurverhogingen tot maximaal inflatie plus 2,5 procent mogelijk. Deze maxima gelden ook voor particuliere verhuurders van gereguleerde huurwoningen, maar zij zijn niet gebonden aan het plafond van een maximale huursomstijging.
De huurharmonisatie – de verhoging van de huurprijs na een verhuizing – telt voor corporaties mee in de berekening van de maximale huursomstijging. De verwachting is dat daardoor de soms grote verschillen tussen bestaande en nieuwe huurcontracten afnemen.
Dit kan bijdragen aan een betere doorstroming.
Elke woningcorporatie kan straks, in overleg met huurders en gemeente, zelf bepalen hoe de huursombenadering vormgegeven zal worden. In de praktijk zal de interactie tussen huursombenadering en huurtoeslag bepalen in hoeverre de betaalbaarheid van de woning al dan niet wordt vergroot (Corèl, 2015: 34).

Inkomenstoets
Het Kabinet blijft scheefwoners stimuleren om door te stromen. Voor inkomensgroepen boven de toewijzingsgrens voor de sociale huur geldt een huurverhoging van inflatie plus 4 procent. Maar gepensioneerden en huishoudens met minstens 4 personen zijn hiervan uitgezonderd. Inkomensafhankelijke huurverhogingen tellen niet mee bij de berekening van de huursomstijging mits de extra inkomsten worden gebruikt voor investeringen.
De wijzigingen gelden vanaf 2017.
In 2016 geldt bij de jaarlijkse aanpassing van de huurprijzen nog een maximale verhoging van inflatie plus 1,5 procent voor de laagste inkomensgroep. Voor hogere inkomensgroepen geldt afhankelijk van de inkomenscategorie een maximale verhoging van inflatie plus 2 procent of inflatie plus 4 procent.
De huidige maximale huursomstijging voor woningcorporaties wordt beperkt tot inflatie plus 0,4 procent. Voor zittende huurders zal de huurverhoging dan gemiddeld lager uitkomen. De huurharmonisatie telt in 2016 nog niet mee.

15.4 Tijdelijke huurcontracten

De klassieke huur-verhuurrelatie in Nederland is het huurcontract voor onbepaalde tijd. Dat was ook de stellingname van de VROMRaad in zijn advies 'Huurbeleid met contractvrijheid' van 17 december 1999.
VROMRaad (1999): "De Raad ziet niets in tijdelijke huurcontracten. De enorme groei van dit type contract heeft geleid tot een verzwakking van de rechtspositie van bewoners, niet het minst in (stedelijke) gebieden met woningtekorten."

Sindsdien zijn de campuscontracten geïntroduceerd voor de huisvesting van studenten. Er werd vervolgens geëxperimenteerd met tijdelijke contracten voor jongeren in het algemeen. In de Leegstandswet werd de mogelijkheid opgenomen en later verruimd om met behoud van renteaftrek onverkoopbare koopwoningen tijdelijk te verhuren (Harms, 2014: 7).
Minister Blok onderschrijft de wens om de contractduur flexibeler te maken, mede om de doorstroming te bevorderen.
Hij kondigt daarom een flinke verruiming van de mogelijkheden aan. Zo worden de specifieke categorieën van 'dringend eigen gebruik' met een aantal nieuwe categorieën uitgebreid: jongeren, starters (5-jarencontract) en grote gezinnen, met als buitencategorie een tijdelijke, door het college van Burgemeester en Wethouders nader te bepalen 'groep personen'.
De Leegstandswet zal opnieuw worden uitgebreid, nu met de categorie te koop staande huurwoningen. De campuscontracten kunnen straks ook worden ingezet bij de huisvesting van promovendi. De zogenoemde diplomatenclausule wordt aangepast: de beperking dat de woonruimte bij afwezigheid van de eigenaar of hoofdhuurder slechts aan een huurder tijdelijk mag worden verhuurd verdwijnt. En *last but not least*: er komt een nieuwe vorm van tijdelijk huren bij: de huurovereenkomst voor bepaalde tijd, met een maximum duur van 2 jaar.
Hierbij merkt Blok overigens wel op dat het geenszins de bedoeling is om 'het uitgangspunt van het contract voor onbepaalde duur te verlaten en af te stappen van het systeem waarbij tijdelijke verhuur de uitzondering op de hoofdregel is.' "Het instrument van tijdelijke huur moet zo worden ingezet dat aan de essentie van de huurbescherming niet wordt afgedaan." (Harms, 2014: 7-8).
De Woonbond is uiterst kritisch over het verruimen van de mogelijkheden om huurcontracten een tijdelijke looptijd te geven. Aedes is positief over deze mogelijkheid. Het grootste enthousiasme kan worden waargenomen in kringen van particuliere verhuurders en vastgoedbeleggers.
RIGO Research en Advies deed in opdracht van de gemeente Amsterdam onderzoek naar de effecten van tijdelijke huurcontracten. Het eindrapport heet 'Contracten voor bepaalde tijd. Effecten op de dynamiek van de sociale huursector.' Op termijn zal de mutatiegraad kunnen stijgen van ongeveer 7% naar ruim 10%. Een voor de hand liggende strategie is om een dynamisch segment in de sociale-huurwoningvoorraad te creëren met gelabelde woningen.

De wet Doorstroming Huurmarkt breidt via een wijziging van het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten uit. Een deel van de woningvoorraad kan zo makkelijker gereserveerd worden voor doelgroepen die nu lastig aan passende huisvesting kunnen komen. En speciaal geschikte woningen blijven zo beschikbaar voor de desbetreffende doelgroep. Dat draagt bij aan een efficiënter gebruik van de woningvoorraad.
Het huurrecht kent nu alleen nog bepalingen voor de doelgroepen ouderen, gehandicapten en studenten. Het wetsvoorstel breidt dit uit met contracten voor promovendi en grote gezinnen.
Ook sluit het wetsvoorstel hiermee aan bij de initiatiefwet van de ChristenUnie dat een 5-jaarscontract voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar regelt. De Eerste Kamer ging onlangs met het wetsvoorstel akkoord.
Verder komt er een huurcontract van maximaal 2 jaar en een huurcontract van maximaal 5 jaar voor onzelfstandige woonruimte. Deze contracten eindigen na de afgesproken termijn van rechtswege. De verwachting is dat deze nieuwe contractvorm het aanbod vergroot, omdat aspirant-verhuurders dan makkelijker overgaan tot verhuur van woonruimte.
In de wet is expliciet vastgelegd dat woningcorporaties, afgezien van een aantal uitzonderingen, geen contracten van maximaal 2 jaar voor zelfstandige woningen mogen aanbieden.
De wijzigingen in het huurrecht zijn per 1 juli 2016 ingegaan.

15.5 Slotbeschouwing

De wet Doorstroming Huurmarkt breekt met het adagium dat voor corporaties en particuliere verhuurders hetzelfde huuraanpassingsbeleid geldt. Gereguleerde huurwoningen van particulieren mogen een grotere huurverhoging ondergaan dan corporatiewoningen. Op deze wijze wordt een grotere ongelijkheid van het speelveld van corporaties en particuliere verhuurders tot stand gebracht.
In afwijking van het Woonakkoord van februari 2013 worden in de corporatiesector de huursombenadering en de inkomensafhankelijke huuraanpassingen gecombineerd. De inkomensafhankelijke huurverhogingen worden niet afgeschaft.
De introductie van tijdelijke huurcontracten kan een bijdrage leveren aan een efficiënt gebruik van de voorraad. Vooral starters, mensen die tijdelijk in Nederland werken en gehandicapten kunnen van tijdelijke huurcontracten profiteren. Deze contracten kunnen de gemiddelde mutatiegraad in de huursector vergroten. Een essentieel aandachtspunt zal zijn hoe scherp en consistent tijdelijke huurcontracten en huurcontracten voor onbepaalde tijd onderling worden afgebakend.

16. Budgettaire en uitvoeringsproblemen van de huurtoeslag

Al vele decennia kent de Nederlandse gereguleerde huursector een systeem van inkomensgerelateerde subjectsubsidies. De uitvoering van deze regeling verhuisde in 2006 van het Ministerie van VROM naar de Belastingdienst. Sindsdien worden deze subsidies aangeduid als huurtoeslag. Sinds 2006 stijgen de Rijksuitgaven aan huurtoeslag gestaag (zie tabel 16.1 en figuur 16.1). Aanvankelijk speelde een rol dat de woningen aan de huurtoeslaggerechtigden steeds minder passend werden toegewezen (zie hoofdstuk 14). Sinds 2013 leverden de ongekende huurverhogingen en de toenemende toepassing van harmonisatie-ineens een grote bijdrage aan de verklaring van de stijgende huurtoeslaguitgaven.

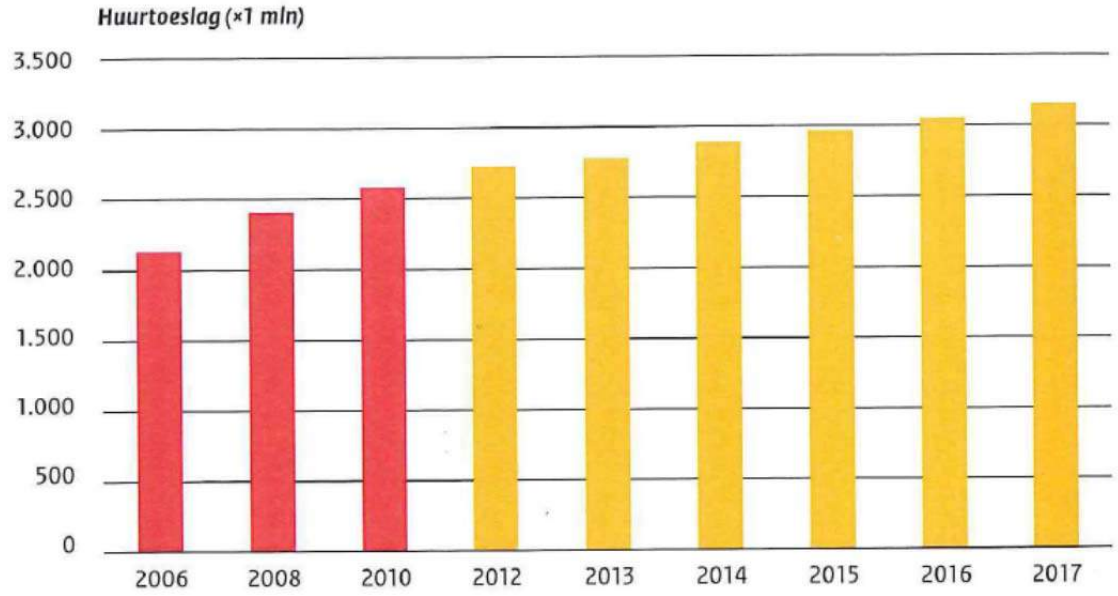
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, **Cijfers over Wonen en Bouwen 2013**, Den Haag (Ministerie van BZK)

Tabel 16.1 Uitgaven huurtoeslag, 2006-2017 (x 1 miljoen euro)

Jaar	Uitgaven x 1 miljoen euro
2006	2.136
2008	2.406
2010	2.578
2012	2.724
2013	2.774
2014	2.889
2015	2.967
2016	3.050
2017	3.149

Vanaf 2012: raming
Bron: Ministerie van BZK, 2013: 102.

Figuur 16.1 Uitgaven huurtoeslag, 2006-2017 (x 1 miljoen euro)



Doordat de inkomens van de bewoners van gereguleerde huurwoningen sinds 2008 niet stegen, maar eerder daalden, mede door de selectieve uitstroom naar de koopsector en de commerciële huursector, namen de netto huurquotes sinds 2008 structureel toe (zie tabel 16.2). De huurquotes zijn na 2012 verder opgelopen.

Tabel 16.2 Netto huurquoten, 2006, 2009, 2012 (in %)

	%
2006	24,2
2009	23,2
2012	25,5

Bron: Ministerie van BZK, 2013: 109.

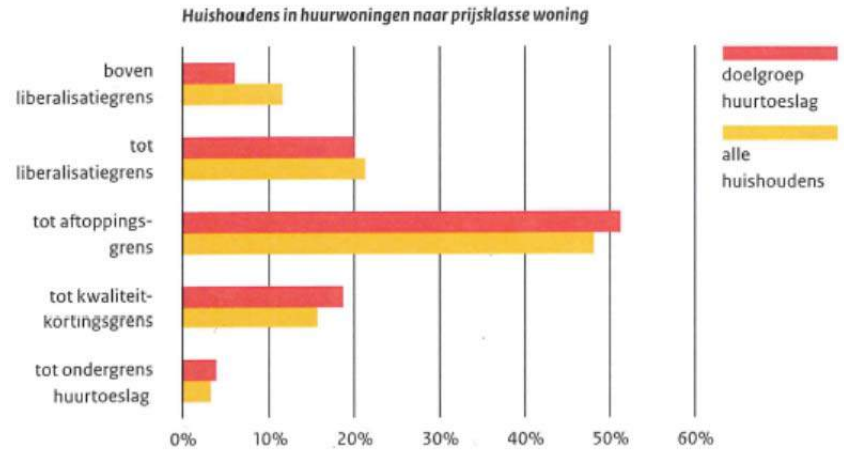
Sinds 2009 is de gereguleerde huurwoningvoorraad flink wat duurder geworden als gevolg van de jaarlijkse huurverhogingen en de veranderingen in de vastgoedportefeuille door nieuwbouw, sloop, woningverbetering, verkoop en aankoop. Het aandeel corporatiewoningen met een huur onder de kwaliteitskortingsgrens liep sterk terug. Het aandeel woningen met een huur tussen kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens nam tussen 2009 en 2012 nog iets toe, om daarna terug te lopen. De grote winnaar na 2009, en ook na 2012 was het segment tussen aftoppingsgrens en liberalisatiegrens (tabel 16.3 en figuur 16.2).

Tabel 16.3 Verdeling huishoudens naar prijsklasse huurwoning woningcorporaties, 2009, 2012

Prijsklasse huurwoning	Huishoudens totaal			Huishoudens-doelgroep huurtoeslag		
	2009 (x 1000)	2012 (x 1000)	2012 (%)	2009 (x 1000)	2012 (x 1000)	2012 (%)
tot ondergrens huurtoeslag	82,5	97,5	3	58,2	57,0	4
tot kwaliteitskortingsgrens	643,2	455,5	16	392,9	269,8	19
tot aftoppingsgrens	1.440,9	1.398,7	48	658,6	740,4	51
tot liberalisatiegrens	476,7	618,1	21	179,0	289,0	20
boven liberalisatiegrens	232,8	335,1	12	55,9	89,1	6
huishoudens in huurwoningen	2.876,0	2.905,0	100	1.344,6	1.445,3	100

Bron: Ministerie van BZK, 2013: 114.

Figuur 16.2 Verdeling huishoudens naar prijsklasse huurwoning, 2012



Bron: Ministerie van BZK, 2013.

Tabel 16.4 laat zien hoe hoog de gemiddelde huur per huurwoningcategorie was in 2009 en 2012. Een onderscheid is hierbij gemaakt tussen huurtoeslaggerechtigden en overige huurders. Onder de huurtoeslaggerechtigden steeg de gemiddelde huurquote van 25,9% in 2009 tot 28,8% in 2012. De netto woonquote onder deze categorie huurders steeg van 40,1% gemiddeld in 2009 tot 42,7% gemiddeld in 2012.

Tabel 16.4 Woonuitgaven en inkomens van huurders, 2009, 2012

	2009		**2012**	
	doelgroep huurtoeslag	**overige huurders**	**doelgroep huurtoeslag**	**overige huurders**
basishuur per maand	€ 404	€ 475	€ 457	€ 519
netto huur per maand (basishuur-huurtoeslag)	€ 293	€ 467	€ 331	€ 511
bijkomende woonuitgaven per maand	€ 168	€ 179	€ 169	€ 182
totale netto woonuitgaven per maand	€ 461	€ 646	€ 500	€ 694
gemiddeld netto inkomen	€ 15.086	€ 30.372	€ 15.165	€ 30.792
netto huurquote	25,9%	20,9%	28,8%	22,3%
netto woonquote huursector	40,1%	28,8%	42,7%	30,1%

Bron: Ministerie van BZK, 2013: 121.

Tabel 16.5 splitst de maandelijkse woonlasten in 2012 uit naar de doelgroep huurtoeslag, de doelgroep van corporaties en de huishoudens die niet onder deze doelgroepen vallen. De hoogste huurquotes en woonquotes worden waargenomen bij de doelgroep van corporaties en die voor huurtoeslagen.

Tabel 16.5 Maandelijkse woonlasten naar doelgroep in een huurwoning, 2012

	doelgroep huurtoeslag	**doelgroep corporaties**	**huishoudens niet-doelgroep**	**alle huishoudens**
basishuur	€ 457	€ 461	€ 551	€ 488
netto woonuitgaven (basishuur min huurtoeslag)	€ 331	€ 366	€ 547	€ 421
bijkomende woonuitgaven	€ 169	€ 168	€ 194	€ 176
totale woonuitgaven	€ 500	€ 534	€ 741	€ 597
gemiddeld netto jaarinkomen	€ 15.165	€ 16.922	€ 36.943	€ 23.017
netto huurquote	28,8%	28,3%	19,2%	25,5%
totale woonquote huursector	42,7%	40,9%	26,0%	36,4%

Bron: Ministerie van BZK, 2013: 124.

Tabel 16.6 laat zien dat het aantal toekenningen van huurtoeslagen tussen 2000 en 2010 slechts in beperkte mate is toegenomen. Tussen 2000 en 2002 vond zelfs een bescheiden daling plaats. Sinds 2002 vond de stijging plaats in elk van de onderscheiden huishoudencategorieën: alleenstaand, meerpersoons, jonger dan 65 jaar, respectievelijk 65 jaar en ouder.

Tabel 16.6 Toegekende huurtoeslag per jaar, 2000-2010

Aantal toekenningen (x 1000)	**< 65 jaar**	**> = 65 jaar**	**alleenstaand**	**meerpersoons**	**totaal**
2000	640	388	554	475	1.029
2002	584	379	523	440	963
2004	631	384	556	459	1.015
2006	682	406	612	476	1.088
2008	710	413	642	481	1.123
2009	713	409	648	475	1.122
2010	762	412	684	490	1.174

Bron: Ministerie van BZK, 2013: 126.

Tabel 16.7 Toegekende huurtoeslag, 2010

woningvoorraad huursector (x 1000)	2.918,5
aantal ontvangers huurtoeslag	1.173,7
aandeel	40%
totaal bedrag (x 1 miljoen euro)	2.192
gemiddelde huurtoeslag per maand	€ 156

Bron: Ministerie van BZK, 2013: 127.

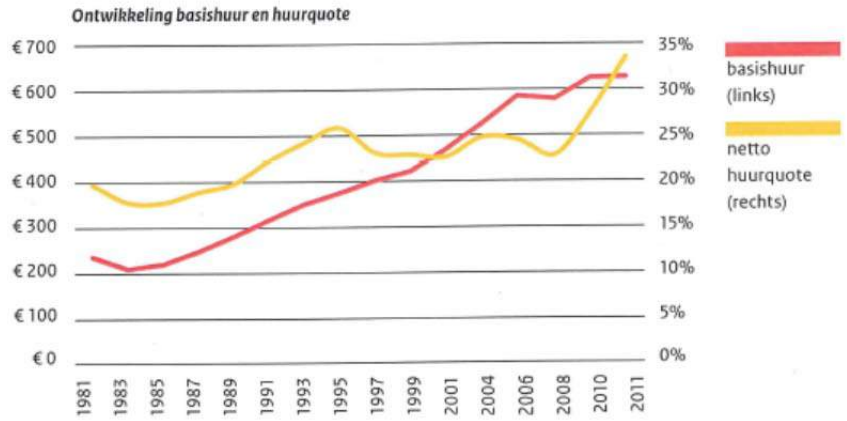
Tabel 16.8 en figuur 16.2 laten een lange tijdreeks zien van 1981 tot en met 2011: basismaandhuur, huurtoeslag bedrag, % huurtoeslagontvangers en de netto huurquote van huurtoeslagontvangers. De huren en huurtoeslagbedragen lopen structureel op, evenals de netto huurquote van huurtoeslagontvangers. Kennelijk zijn de betaalbaarheidsnormen, voor zover deze bestonden, in de loop der jaren steeds weer opgerekt. Het percentage huurtoeslagontvangers daalde in de periode 1981-1983, 1987-1993, 1995-2001 en (in beperkte mate) 2006-2008. Het percentage fluctueerde in de hele periode tussen 1981 en 2011 tussen 18% en 24%.

Tabel 16.8 Gemiddelde basishuur, huurtoeslag en netto huurquote in nieuwe woningen, 1981-2011

Bouwjaar	**Basishuur per maand**	**HT-bedrag per maand**	**% HT-ontvangers van alle huurders**	**Netto huurquote HT-ontvangers**
1981	€ 236	€ 84	42%	20%
1983	€ 210	€ 71	32%	18%
1985	€ 220	€ 71	36%	18%
1987	€ 248	€ 83	38%	20%
1989	€ 280	€ 87	36%	20%
1991	€ 316	€ 91	28%	23%
1993	€ 350	€ 103	24%	25%
1995	€ 374	€ 107	32%	26%
1997	€ 401	€ 129	31%	24%
1999	€ 421	€ 144	29%	23%
2001	€ 470	€ 166	25%	23%
2004	€ 525	€ 184	29%	25%
2006	€ 585	€ 188	29%	25%
2008	€ 578	€ 200	28%	23%
2010	€ 624	€ 234	34%	28%
2011	€ 626	€ 165	36%	28%

Bron: Ministerie van BZK, 2013: 128.

Figuur 16.3 Ontwikkeling basishuur en huurquote, 1981-2011



Bron: Ministerie van BZK, 2013: 128.

Fraudegevoeligheid

Al voordat op 1 januari 2006 het huursubsidiesysteem werd vervangen door een systeem met huurtoeslagen, was er al sprake van onrechtmatig verstrekte subsidie. Dit vloeide voort uit een noodmaatregel die VROM-minister Sybilla Dekker eind 2004 moest nemen doordat er vertraging in de toekenning van huursubsidies optrad als gevolg van problemen met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) die gekoppeld was aan de administratie van de huursubsidie. Minister Dekker verbrak toen de verbinding tussen de beide administratieve bestanden, waardoor een controlemechanisme kwam te vervallen. Toen later de verbinding werd hersteld, controleerde het Ministerie van VROM achteraf 42.000 verstrekkingen van huursubsidie. Toen werd voor het eerst onrechtmatig verstrekte huursubsidie op substantiële schaal teruggevorderd (Douwes en Haan, 2005).

De officier van Justitie eiste twee tot vier jaar celstraf in een zaak tegen zes Bulgaren die “rovend en plunderend door het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel zijn getrokken” (Jorritsma, 2015). In ruim een jaar hadden zij 10 miljoen euro geïncasseerd voor onterecht ontvangen zorg-, huur- en kinderopvangtoeslagen.
Het was onder meer deze fraude die begin 2013 de kwetsbaarheid van het toeslagensysteem in Nederland aan het licht bracht. Deze kwetsbaarheid leidde tot het aftreden van staatssecretaris Weekers. Er werd een chronisch gebrek aan controle-activiteiten geconstateerd.
In 2004 had de Algemene Rekenkamer al voor het gevaar van onrechtmatig verstrekte huursubsidie gewaarschuwd.
Inmiddels is staatssecretaris Wiebes verantwoordelijk voor het huurtoeslagdossier. Per 1 januari 2016 is de passendheidstoets geïntroduceerd die een forse bijdrage moet leveren aan de beheersing van de huursubsidie-uitgaven. In 2016 werd het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Huurtoeslag aangekondigd Dit rapport wordt begin 2017 verwacht. Het is onbekend welke beleidsmatige consequenties het Kabinet zal verbinden aan het IBO-onderzoek. Het lijkt erop dat deze netelige kwestie wordt doorgeschoven naar het volgende Kabinet, dat zal aantreden na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017.

Recentelijk zijn allerlei hervormingen van de huurtoeslag in discussie gekomen, enerzijds om het stijgende budgettaire beslag te beteugelen, anderzijds om het hoofd te bieden aan de fraudegevoeligheid en *moral hazard* in het systeem. De introductie van de passendheidstoets per 1 januari 2016 kan mede worden gezien als maatregel om het beroep op huurtoeslag te beperken en de betaalbaarheid van het wonen voor huurtoeslagontvangers te verbeteren (zie

hoofdstuk 14). Bij deze beleidsverandering zal het naar verwachting niet blijven. Onder meer wordt verkend in hoeverre de eigen verantwoordelijkheid van huurtoeslaggerechtigden kan worden geactiveerd, bijvoorbeeld door invoering van een woonvouchersysteem (Conijn en Elsinga, 2000) waarbij niet de actuele huur van de woning als referentie wordt gehanteerd, maar eventueel de modale huur van de huurwoningvoorraad in de regio. Dat laatste zou kunnen leiden tot een nu nog niet geïntroduceerde regionale differentiatie van het huurtoeslagsysteem (Corel en Beuzenberg, 2016; Priemus en Haffner, 2016).

17. Koopwoningmarkt en koopwoningbeleid

17.1 Inleiding

Conform het Regeerakkoord VVD-PvdA (2012) en het Woonakkoord (2013) is vanaf 2014 het maximale aftrektarief (vierde schijf van de Inkomstenbelasting: 52%), in stappen van een half procent per jaar, teruggebracht in de richting van het tarief van de derde schijf (tot 38%). Het negatieve effect van deze zeer geleidelijke reductie van de hypotheekrenteaftrek en van de aanscherping van hypotheekvoorwaarden (zie hierna) is in de praktijk meer dan gecompenseerd door het positieve, stimulerende effect van de steeds lagere hypotheekrente sinds 2013.

Ministerie van BZK, 2016, Staat van de Woningmarkt 2016, Den Haag, oktober 3 noemt de volgende kengetallen van de koopmarkt:

Koopmarkt
"Met circa 200.000 transacties in de markt voor bestaande woningen liggen de verkopen weer op het niveau van voor de crisis. Wat betreft de prijsontwikkeling was medio 2016 de gemiddelde woning in Nederland nog zo'n 14% minder waard dan tijdens de piek in augustus 2008. Medio 2016 waren bestaande koopwoningen wel 4,6% duurder dan een jaar eerder. De prijsstijging laat een gedifferentieerd beeld naar regio zien. In de grote gemeenten ligt het prijsherstel beduidend boven het landelijk gemiddelde.

De hypotheekschuld bedroeg begin 2016 638,6 miljard euro. In 2015 nam de hypotheekschuld met 1,2% toe na drie jaar te zijn gedaald. De stijging komt door meer verkochte woningen en een hogere hypotheekschuld. Tussen 2012 en 2015 is ruim 45 miljard euro vrijwillig afgelost op hypotheken. Op het dieptepunt van de crisis op de woningmarkt in 2013 stonden 1,3 miljoen (36%) woningen 'onder water'. Het aandeel van woningen 'onder water' is in het eerste kwartaal van 2016 gedaald tot 22,5%. Deze daling in nog geen drie jaar is het gevolg van stijgende woningprijzen en aflossingen."

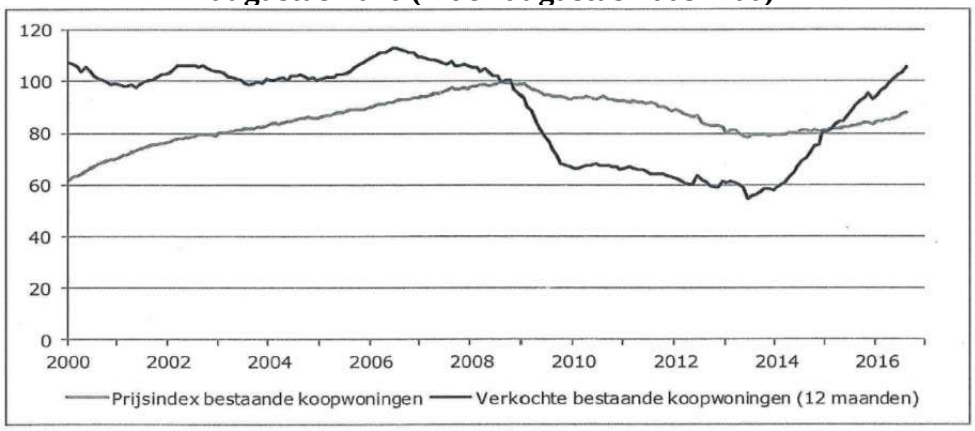
Paragraaf 17.2 schetst enkele ontwikkelingen op de koopwoningmarkt. De hypotheken staan centraal in paragraaf 17.3. Paragraaf 17.4 besteedt aandacht aan de NHG-garanties. In paragraaf 17.5 komen hypotheekrente, leencapaciteit en *loan-to-value* (LTV) aan bod. Inkomens en woonlasten worden besproken in paragraaf 17.6. Paragraaf 17.7 staat stil bij betalingsproblemen en verliesdeclaraties.

17.2 Ontwikkelingen op de koopwoningmarkt

Ministerie van BZK, 2016: 27-28:

Woningtransacties en huizenprijzen
"Nederland telt ongeveer 7,3 miljoen bewoonde woningen, waarvan 4,3 miljoen koopwoningen. Verkoopprijzen stijgen en aantallen transacties op de woningmarkt nemen toe. Met circa 200.000 transacties in de markt voor bestaande koopwoningen liggen de verkopen inmiddels weer op het niveau van voor de crisis. De stijging van de prijzen verloopt minder spectaculair: medio 2016 was de gemiddelde woning in Nederland nog 14% minder waard dan tijdens de piek in augustus 2008.

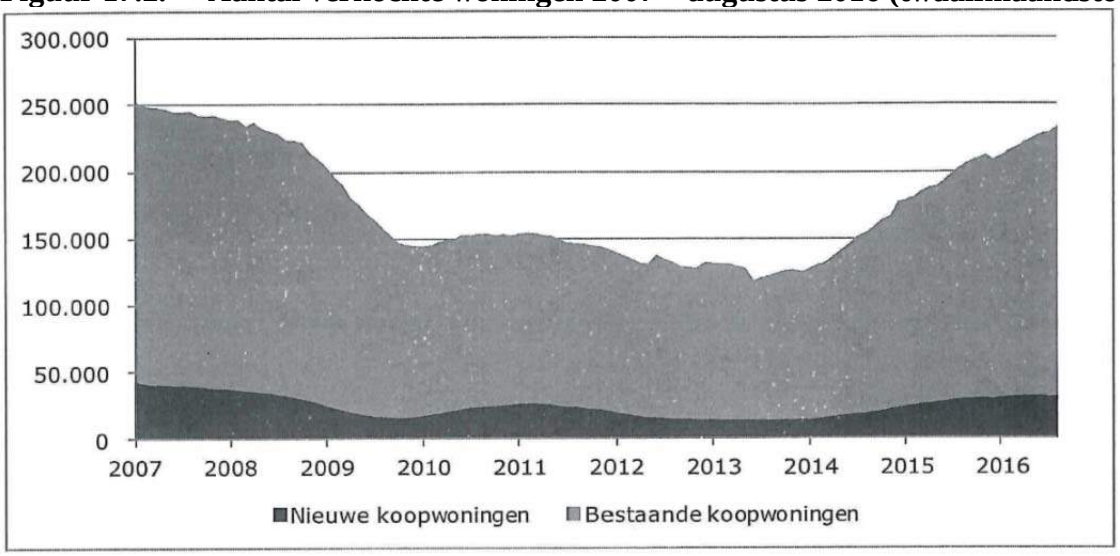
Figuur 17.1 Ontwikkeling prijs en transacties bestaande koopwoningen, 2000 – augustus 2016 (index augustus 2008=100)



Bron: CBS/Kadaster, bewerking BZK.

In 2006 werden 210.000 bestaande woningen verkocht; in dat jaar begon het aantal transacties te dalen. In het najaar van 2008 brak de wereldwijde kredietcrisis uit en raakte de daling in een stroomversnelling. Binnen een jaar werden 30% minder woningen verkocht. Daarna leek de markt voorzichtig op te veren, maar de daling zette zich toch voort, zij het in een meer gematigd tempo. In 2013 werden 110.000 woningen verkocht, ruim 40% minder dan bij aanvang van de kredietcrisis in 2008. Vanaf dat moment trad een keerpunt op en steeg het aantal woningverkopen. Sindsdien is er sprake van een stevige groei in het aantal transacties. In 2016 is het niveau van voor de crisis weer bereikt.

Figuur 17.2. Aantal verkochte woningen 2007 – augustus 2016 (twaalfmaandstotaal)



Bron: Kadaster, NVB.

Naast meer bestaande woningen werden er in 2015 ook meer nieuwbouwwoningen verkocht. Medio 2016 werden er in totaal op jaarbasis ruim 225.000 woningen verkocht, waarvan 29.000 nieuwbouwwoningen (13%). In tegenstelling tot de bestaande woningen ligt het transactieniveau bij nieuwbouwwoningen nog ruim beneden het niveau bij aanvang van de crisis.

Stijgend vertrouwen in de koopwoningmarkt zet door
Het vertrouwen in de koopwoningmarkt is de afgelopen jaren sterk gestegen. De Eigen Huis Marktindicator geeft bij een waarde van 100 aan dat het vertrouwen neutraal is. Dit vertrouwen was medio 2005 ongeveer neutraal en daalde tot 65 in december 2008. Vervolgens is het vertrouwen weer gestegen via het neutraal niveau medio 2014 tot 120 in juli 2016.

Prijsontwikkeling
Met de toename van het aantal transacties stijgen ook de prijzen weer. Maar deze stijging verloopt minder snel en het niveau van vóór de crisis is nog niet bereikt. Medio 2013 werd het dal in de woningprijzen bereikt. Woningen waren toen gemiddeld 21% in waarde gedaald ten opzichte van de piek in 2008. Nu – drie jaar later – zijn de prijzen weer 11% gestegen. Daarmee ligt de waarde van een woning in Nederland gemiddeld nog bijna 14% onder het piekniveau. Dit niveau is vergelijkbaar met eind 2004. Medio 2016 waren de bestaande koopwoningen 4,6% duurder dan een jaar eerder."
De prijsdalingen van het prijsherstel zijn in Nederland wat later ingezet dan in de meeste andere Europese landen. De prijsontwikkeling in Nederland is ook iets vlakker.

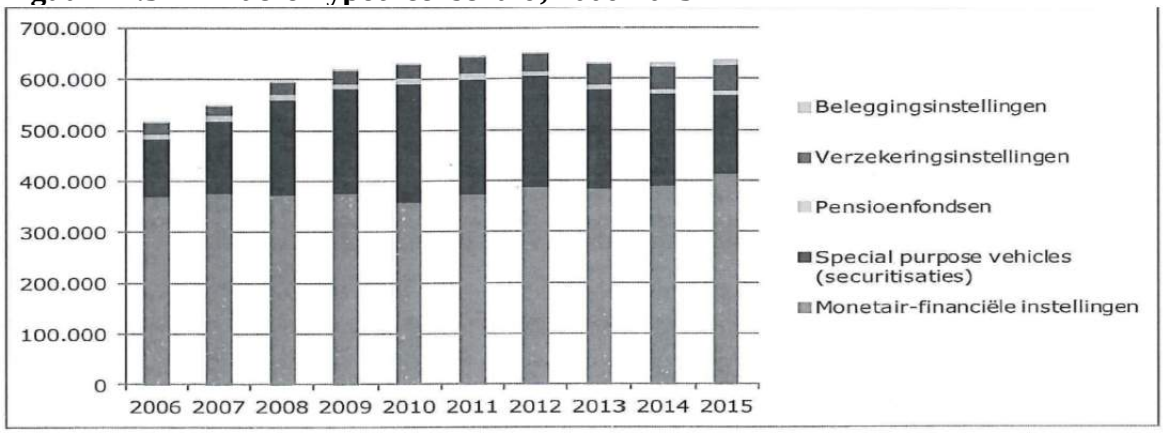
17.3 Hypotheken

Ministerie van BZK, 2016: 32-37:

Hypotheekschuld en aanbieders van hypotheken
De totale hypotheekschuld is in 2015 gestegen met 1,2% tot 638,6 miljard euro. De stijging volgt op drie jaar daling (zie figuur 17.3) en is mede het gevolg van het toegenomen aantal woningverkopen en de hogere woningprijzen. De toegenomen aflossingen hadden juist een drukkend effect op deze stijging. Tussen 2012 en 2015 is volgens DNB ruim 45 miljard euro vrijwillig afgelost op hypotheken (DNB, 2016). De hypotheekschuld uitgedrukt in percentage van het BBP is wel gedaald van 95,6% in 2014 naar 94,2% in 2015.

Het aandeel van de totale hypotheekschuld gefinancierd door banken en andere financiële instellingen is in 2014 verder gestegen van 62% naar 65%. Steeds minder hypotheken worden gefinancierd via securitisaties (bundeling en doorverkoop). Dit aandeel daalde van 29% naar 24%. Het aandeel van de hypotheekschuld dat gefinancierd wordt door beleggings- en verzekeringsinstellingen op de hypotheekmarkt is toegenomen van 8% naar 10%."

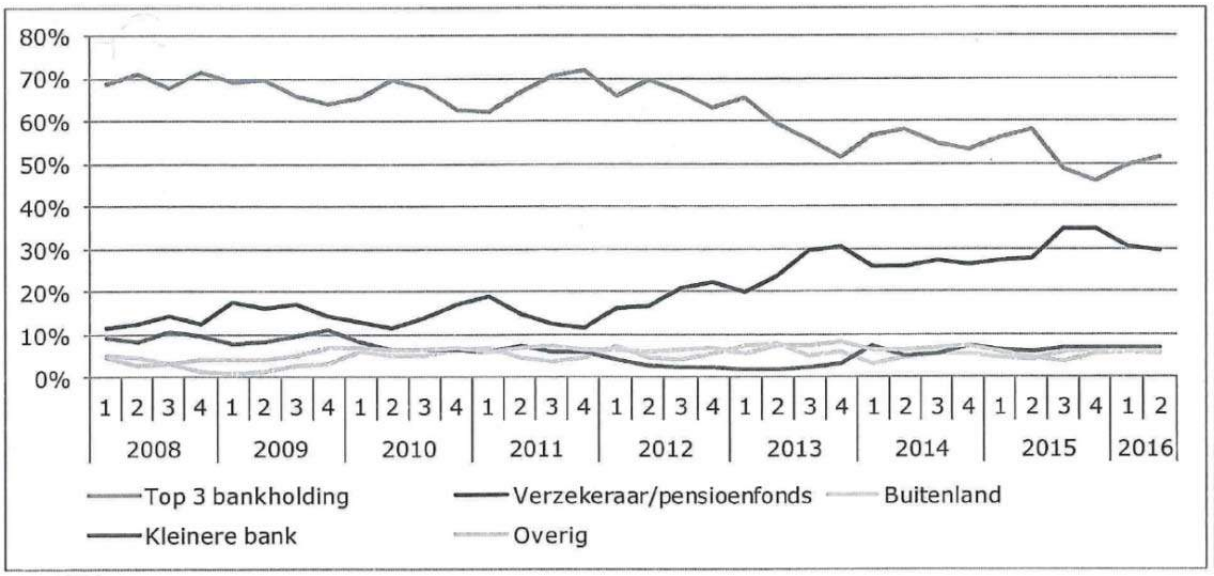
Figuur 17.3 Macro hypotheekschuld, 2006-2015



Bron: DNB, 2016.

In het tweede kwartaal van 2016 is het volumeaandeel van de grote drie bankholdings (ABN AMRO, ING, Rabobank) in de markt voor nieuwe en overgesloten hypotheken 51,5%. Medio 2011 hadden zij nog bijna 75% van deze markt in handen. Het laatste half jaar is het volume van deze banken weer iets gestegen. Deze stijging komt met name door de groei van het aantal doorstromers, een segment waar de banken relatief goed vertegenwoordigd zijn.

Figuur 17.4 Marktaandeel aanbieders van nieuwe en overgesloten hypotheken, 2008 - tweede kwartaal 2016



Bron: IG&H.

Het marktaandeel van verzekeraars en pensioenfondsen in de markt voor nieuwe en overgesloten hypotheken is de afgelopen jaren gegroeid. In het tweede kwartaal van 2016 hadden zij zo'n 30% van de markt voor nieuwe en overgesloten hypotheken in handen.

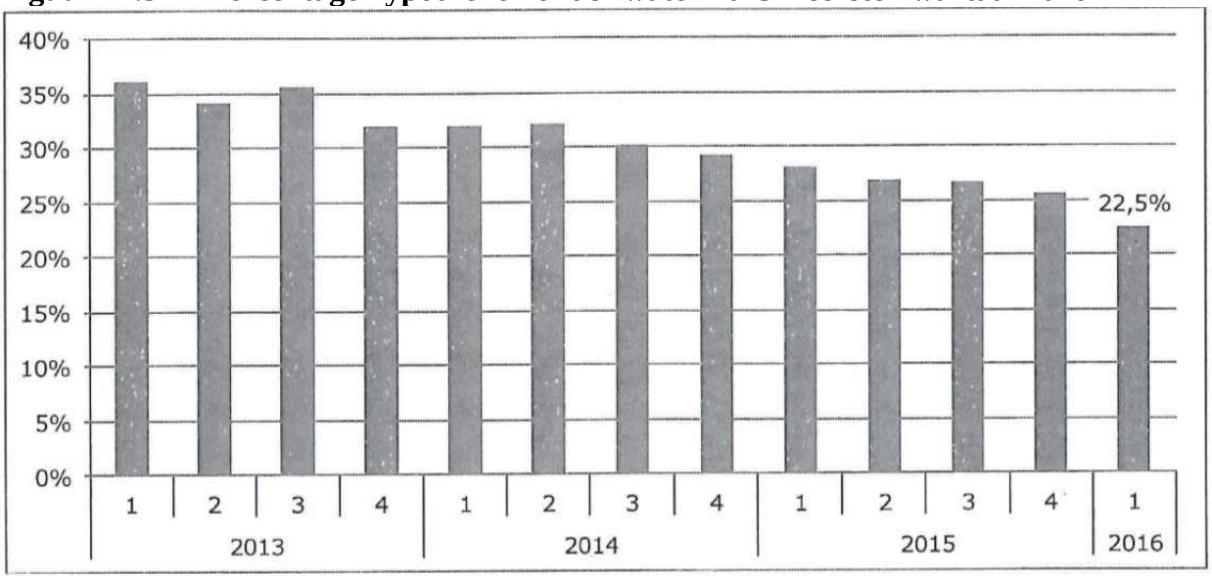
De totale hypotheekomzet is in het tweede kwartaal van 2016 gestegen met ruim 29% ten opzichte van een jaar eerder. Deze groei komt voort uit zowel een toename in het aantal hypotheken als een hogere gemiddelde hypotheeksom. Zowel het aantal nieuwe hypotheken voor starters en doorstromers als het aantal oversluitingen is toegenomen.

Kapitaaleisen banken
Strengere kapitaaleisen voor banken kunnen ook invloed hebben op de hypotheekverstrekking door banken. In het Basels Comité wordt gewerkt aan voorstellen voor internationale standaardisering van de risicogewichten van hypotheken en de introductie van minimum kapitaalvloeren voor banken. Deze voorstellen zullen waarschijnlijk leiden tot een verhoging van de risicoafweging voor hypotheken waardoor banken meer kapitaal moeten aanhouden voor de hypotheekportefeuille. Hypotheekverstrekking kan hierdoor minder aantrekkelijk worden voor banken en/of leiden tot opwaartse bijstelling van de hypotheekrente (CPB, 2016). Voor verzekeraars en pensioenfondsen kan de hypotheekmarkt hierdoor juist aantrekkelijker worden. Hypotheekverstrekking voor deze partijen is ook aantrekkelijker geworden ten opzichte van andere beleggingen omdat de rendementen van deze andere beleggingen onder druk staan door de lage rente (DNB, 2016).

Minder hypotheken onder water
Op het dieptepunt van de crisis op de woningmarkt in 2013 stonden 1,3 miljoen (36%) hypotheken 'onder water', dat wil zeggen dat de hypotheekschuld minus eventuele

spaartegoeden hoger was dan de waarde van de woning. Eind eerste kwartaal 2016 was dit afgenomen tot 22,5%. Deze daling is het gevolg van stijgende woningprijzen en (extra) aflossingen.

Figuur 17.5 Percentage hypotheken onder water 2013 – eerste kwartaal 2016



Bron: LLD report 2016q1, 29 augustus 2016 (DNB), Courtesy of the FS division of DNB, preliminary computations based on the DNB loan level data.

Ook de hoogte van het bedrag waarmee deze hypotheken 'onder water' staan is gedaald. Eind 2013 was het gemiddelde negatieve vermogen van een onderwaterhypotheek ruim € 43.000. Dit zakte tot ongeveer € 40.000 eind 2014 en is in het eerste kwartaal van 2016 verder gedaald tot minder dan € 38.000.

Onder water en verhuismobiliteit

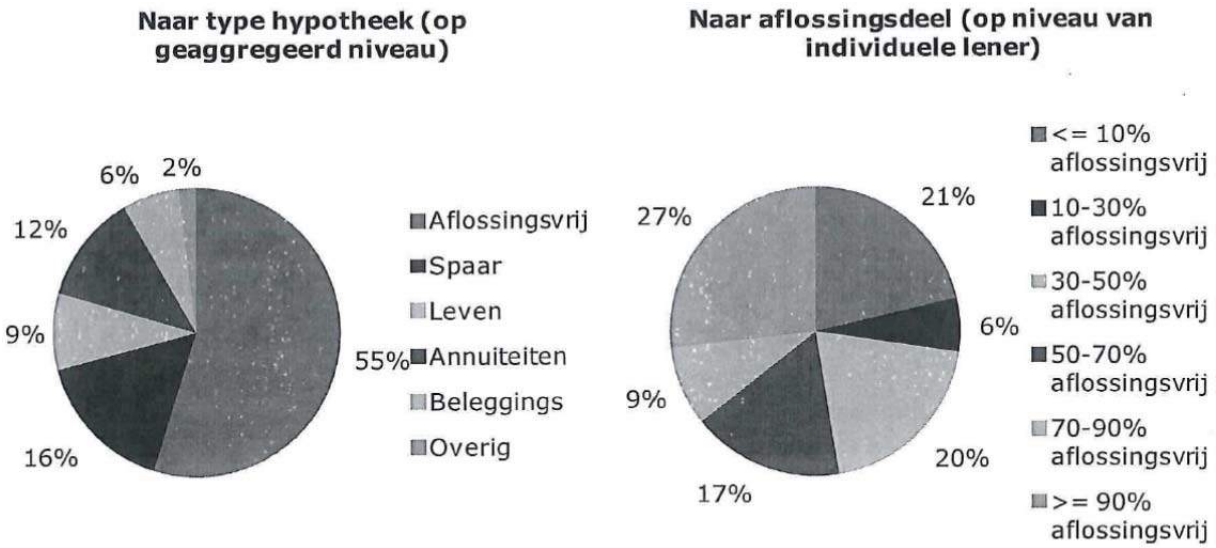
Verschillende situaties tonen aan dat er een negatief effect van 'onder water' is op de verhuismobiliteit van huishoudens. Huishoudens waarvan de hypotheek door huizenprijsdalingen onder water is komen te staan, blijken 18% minder vaak te verhuizen dan huishoudens zonder een onderwaterhypotheek. Vooral bij huishoudens met een onderwaterhypotheek en beperkte financiële middelen wordt de verhuismobiliteit geremd. Financiële barrières blijken een belangrijke reden te zijn voor huishoudens om niet te verhuizen. Daarnaast kan verliesaversie mensen weerhouden om te verhuizen.

Op basis van data uit de Verhuismodule WoON 2012 is de invloed te zien van een onderwaterhypotheek op de verhuiswensen en het vervullen van deze verhuiswensen. Huishoudens die 'onder water staan', hebben gemiddeld genomen een iets hogere verhuiswens dan het landelijk gemiddelde. Huishoudens tot 40 jaar die 'onder water' staan en een verhuiswens hebben, blijken na twee jaar zo'n 25% minder vaak verhuisd te zijn dan huishoudens tot 40 jaar die niet 'onder water' staan en een verhuiswens hebben. Voor huishoudens boven de 40 jaar met een onderwaterhypotheek en een verhuiswens wordt geen negatief effect gevonden op het verhuisgedrag. Huishoudens die 'onder water' staan blijken beter in staat te zijn hun verhuiswens te vervullen als zij meer financieel vermogen hebben. Beperkt financieel vermogen bij jongere huishoudens kan mogelijk verklaren waarom de verhuiswens van jongere huishoudens met een onderwaterhypotheek is vervuld. Stijgende huizenprijzen en aflossingen hebben geleid tot een aanzienlijke afname van het aantal onderwaterhypotheken in de afgelopen jaren. Met de verlaging van de maximale LTV-ratio naar 100% in 2018, de verlaging van de overdrachtsbelasting naar 2% en de fiscale prikkel

om hypotheken sinds 1 januari 2013 tenminste annuïtair af te lossen, is het risico op onderwaterhypotheken voor de toekomst sterk verkleind.

Soort hypotheken
Figuur 17.6 (linkerpaneel) geeft een uitsplitsing van de hypotheekschuld naar type hypotheek. Van de totale Nederlandse hypotheekschuld bestaat circa 55% uit aflossingsvrije hypotheken. Ongeveer 31% van de hypotheekschuld bestaat uit leven-, spaar- en beleggingshypotheken en 12% van de hypotheekschuld bestaat uit annuïtaire hypotheken. Het percentage annuïtaire hypotheken is de afgelopen jaren sterk gestegen. In 2015 bestond ongeveer 50% van de nieuwe hypotheekproductie uit annuïtaire hypotheken, terwijl dit aandeel voor 2013 nog nihil was. In figuur 17.6 (rechterpaneel) is te zien dat ruim een kwart van de huishoudens een bijna volledig aflossingsvrije hypotheek heeft. Veel huishoudens hebben een aflossingsvrije hypotheek gecombineerd met een andere leningvorm. Ruim 20% van de huishoudens lost de hypotheekschuld bijna volledig af. Het aandeel aflossingsvrije hypotheken van de nieuwe hypotheekproductie is over de jaren flink afgenomen, van circa 67% op het hoogtepunt in 2006 naar circa 35% in 2015 (dit aandeel is inclusief oversluitingen en bevat dus ook hypotheken die nog onder het oude fiscale regime vallen).

Figuur 17.6 Hypotheken naar type en aflossingsdeel (marktaandeel uitstaande hypotheekschuld bij banken, 2016 eerste kwartaal)

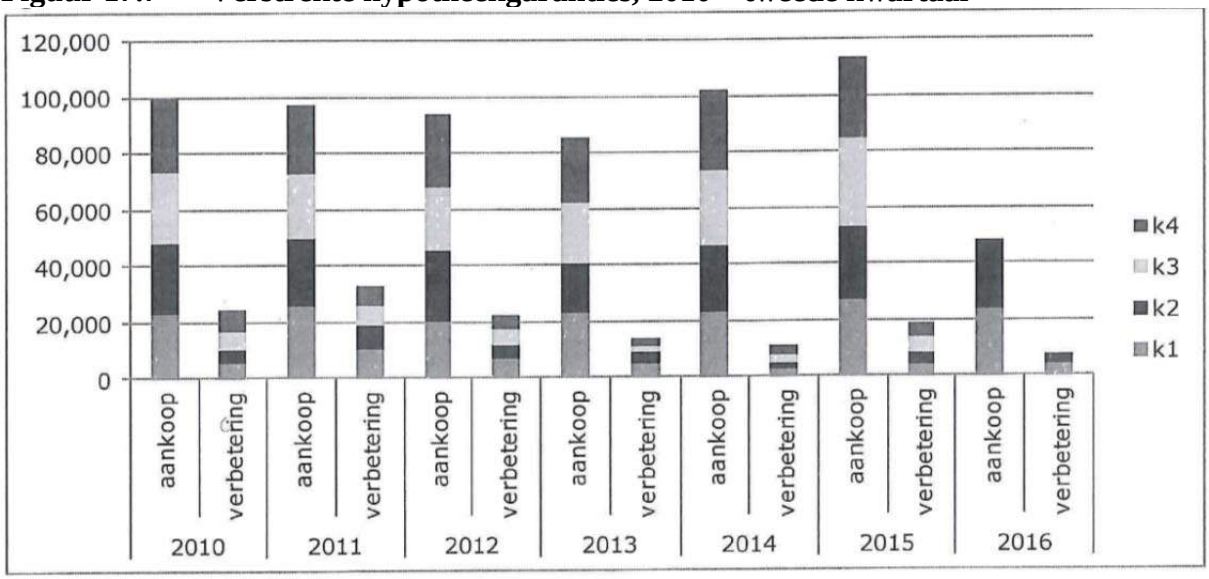


Bron: DNB.

17.4 NHG-garanties

In het eerste halfjaar van 2016 werden 55.500 hypotheken voor aankoop of verbetering van een woning gefinancierd met NHG-garantie. Dat waren er bijna 6.000 minder dan in dezelfde periode in 2015. De daling is onder andere een gevolg van het feit dat de kostengrens voor NHG niet langer daalt en weer gekoppeld is aan de gemiddelde woningprijs. Daardoor was het voor aspirant kopers minder dringend om in de eerste helft van 2016 een hypotheek af te sluiten. Het aandeel garanties binnen hypotheken die daarvoor in aanmerking komen is gedaald: van 78% in 2015 naar 74% in het tweede kwartaal 2016.

Figuur 17.7 Verstrekte hypotheekgaranties, 2010 – tweede kwartaal



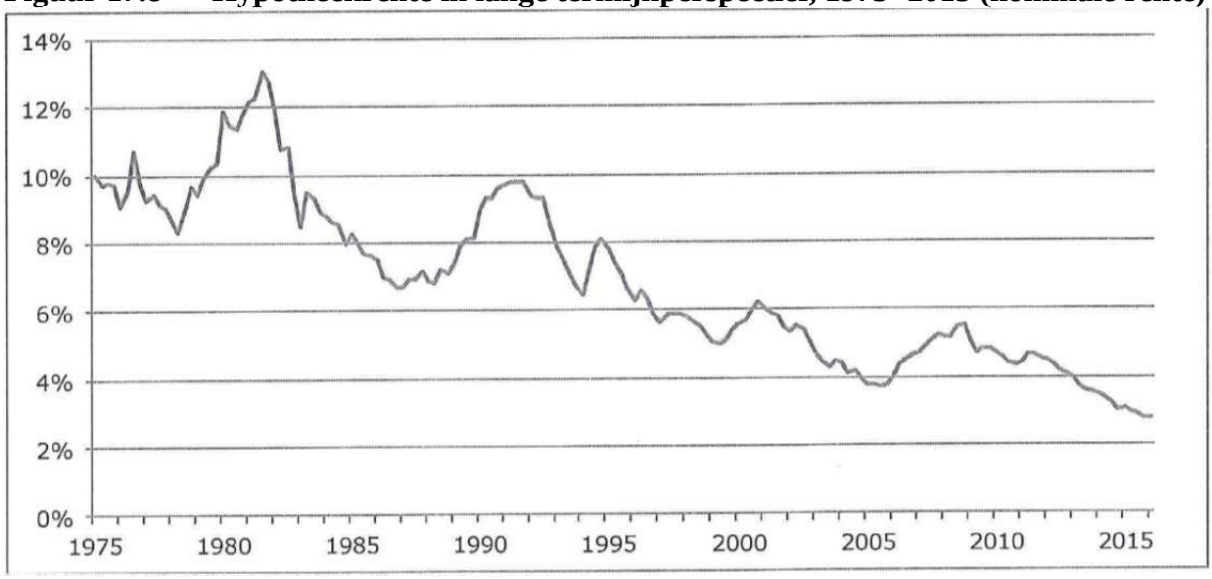
Bron: NHG.

17.5 Hypotheekrente, leencapaciteit, en *loan-to-value*

Ontwikkeling rente en leencapaciteit

De ontwikkeling van de rente op lange termijnperspectief laat een onverminderd dalende trend zien. Bedroeg de hypotheekrente met een rentevaste periode van vijf tot tien jaar in 2011 rond 5%, sindsdien is deze gedaald tot ruim onder 3%.

Figuur 17.8 Hypotheekrente in lange termijnperspectief, 1975- 2015 (nominale rente)



Bron: DNB, bewerking Rabobank.

De marge tussen rente op staatsleningen en hypotheken is sinds de crisis toegenomen. De verwachting bestond dat toetreding van nieuwe partijen, zoals verzekeraars en beleggers op de hypothekenmarkt en het aflopen van concurrentiebedingen in verband met staatssteun aan enkele banken/verzekeraars, zou leiden tot meer concurrentie met scherpere tarieven. Strengere kapitaaleisen voor banken hebben mogelijk juist weer een opwaarts effect op de hypotheekrentes. Daarnaast speelt de toegenomen risicoperceptie op hypotheken mogelijk

ook een rol. Vooralsnog is de marge tussen de rente op staatsleningen en hypotheken niet gedaald. Tussen juni 2015 en juni 2016 daalde de rente op staatsleningen met 0,8 procentpunten, de rente op leningen met een rentevaste periode tussen 5 en 10 jaar nam in deze periode af met nog geen 0,3 procentpunten.

De rente over de totale hypothekenportefeuille bedroeg eind 2015 gemiddeld 3,87%. Bezien naar het totale volume wordt over ruim de helft van de uitstaande hypotheekschuld meer dan 4% rente betaald. Door oversluitingen en het aflopen van rentevast-perioden wordt het deel van de hypotheekschuld waarover meer dan 4% rente over wordt betaald wel steeds kleiner."

Leencapaciteit
In 2013 is de Tijdelijke regeling hypothecair krediet van kracht geworden. Hierin worden inkomenscriteria gesteld voor het verstrekken van hypothecair krediet en regels voor het vaststellen van de maximale hoogte van het hypothecair krediet in verhouding tot de waarde van de woning. Basis voor deze leennormen vormt een jaarlijks advies van het Nibud waarin voor verschillende groepen maximale financieringslasten zijn opgenomen. Deze geven aan welk deel van het inkomen aan hypotheeklasten besteed kan worden zodat voldoende overblijft voor de overige kosten van levensonderhoud. In de periode 2010 tot 2015 is de maximaal toegestane financieringsoverlast afgenomen, onder andere door de stijging van verplichte uitgaven, zoals belastingen en zorgpremies. Hierdoor houdt een huishouden minder geld over om te besteden aan een koopwoning. De daling van de hypotheekrente en een stijging van de inkomens hebben de afname van de leencapaciteit echter voor een groot deel gecompenseerd. Uit een studie van de Rabobank blijkt dat de gemiddelde leencapaciteit tussen 2008 en 2015 met circa 8% is gedaald als er rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van zowel het inkomen als de hypotheekrente. De effecten op de leencapaciteit verschillen wel per inkomensklasse en huishoudsamenstelling.

De ruimte die huishoudens hebben voor de hypotheeklasten is in 2016 nauwelijks gewijzigd ten opzichte van 2015. Rekening houdend met een gemiddelde loonstijging van 1,4% kunnen de meeste huishoudens in 2016 een net iets hogere of gelijkblijvende hypotheek krijgen. Lagere inkomens kunnen iets minder lenen. Een belangrijke wijziging is dat in 2016 een tweede inkomen niet langer voor een derde maar voor de helft meegeteld mag worden bij het bepalen van welk percentage van het gezamenlijke toetsinkomen (financieringslastpercentage) gebruikt kan worden voor woonlasten. Hierdoor ontstaat op verantwoorde wijze meer ruimte voor tweeverdieners op de woningmarkt."

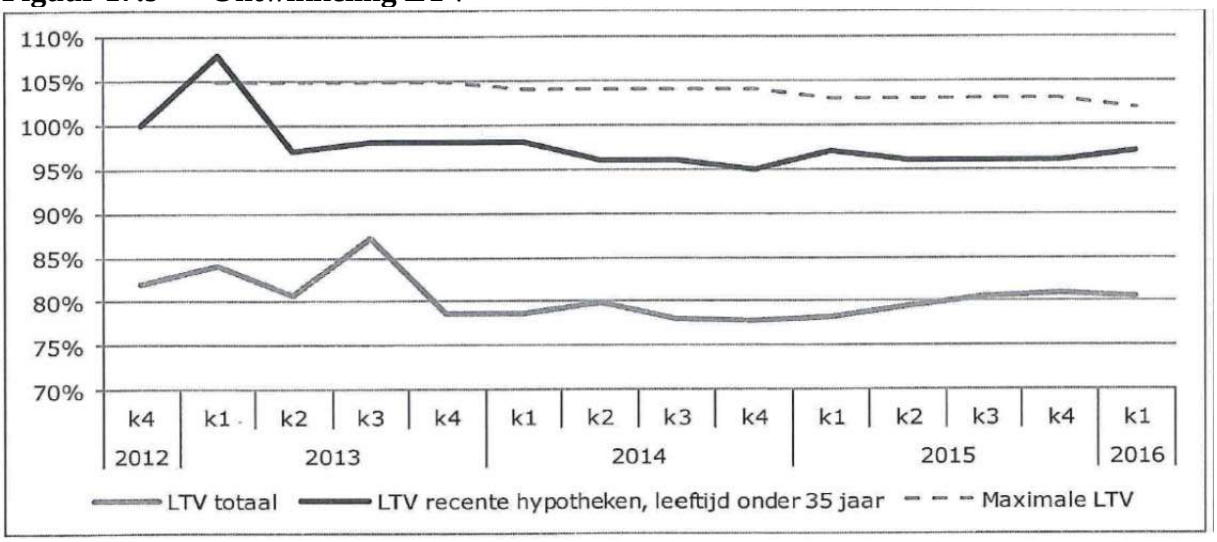
Loan-to-Value

Ministerie van BZK, 2016: 38:

"Voor starters is van belang dat er grenzen zijn gesteld aan de maximale lening ten opzichte van de marktwaarde van de woning inclusief eventuele waardevermeerdering na verbouwing (LTV). Daardoor moeten kopers steeds meer eigen geld inbrengen bij de financiering. In 2016 is de maximale LTV 102% van de woningwaarde, in 2017 en 2018 wordt deze grens verder verlaagd tot 101 respectievelijk 100%. De aankoopkosten van een woning zoals de overdrachtsbelasting (2% van de woningprijs), notariskosten voor de hypotheekakte, hypotheekgarantie, makelaarskosten, bankgaranties en taxatiekosten die boven deze 2% uitstijgen moeten op andere wijze gefinancierd worden.

Volgens onderzoek van DNB is de gemiddelde LTV van recent afgesloten hypotheken van huishoudens onder de 35 jaar de afgelopen jaren (licht) gedaald. De jaarlijkse stapsgewijze verlaging van de maximale LTV heeft waarschijnlijk bijgedragen aan deze daling. Ook de verlaging per juni 2011 van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2% heeft, doordat dit de bijkomende kosten heeft doen dalen, bijgedragen aan een verlaging van de gemiddelde LTV. Inmiddels is de LTV binnen deze groep vrij stabiel, 96%. Het is op basis van de dataset van DNB niet mogelijk om alleen de LTV van koopstarters te identificeren. Daarom is er voor gekozen om de LTV van recente hypotheken van huishoudens tot 35 jaar te gebruiken als benadering voor deze groep. Hoewel deze groep logischerwijs relatief veel starters bevat, bestaat een aanzienlijk deel uit doorstromers. In de AFM Consumentenmonitor hypotheken najaar 2015 – een steekproefonderzoek – bleek bij hypotheeksluiters tot 25 jaar 23% een doorstromer, en in de groep 25 en 35 jaar 45%."

Figuur 17.9 Ontwikkeling LTV



Bron: LLD report 2016q1, 29 augustus 2016 (DNB), Courtesy of the FS division of DNB, preliminary computations based on the DNB loan level data.

17.6 Inkomens en woonlasten

Ministerie van BZK, 2016: 39-42:

"In 2015 hadden eigenaren-bewoners gemiddeld € 670 per maand bruto hypotheekuitgaven. Dat is minder dan in 2012 en het gevolg van de gedaalde rente, de strengere hypotheekregels, het feit dat in de afgelopen jaren meer goedkope woningen zijn gekocht, en dat er meer tussentijds is afgelost. Ondanks het afgenomen besteedbaar huishoudinkomen is de koopquote in 2015 gedaald tot gemiddeld 20,1%. Ook de bijkomende woonuitgaven van woningbezitters zijn afgenomen (met ongeveer 16%), vooral doordat energie en gas goedkoper waren. Totaal gaven woningbezitters gemiddeld 27,2% van hun besteedbaar inkomen uit aan wonen. Kortom, de uitgaven van woningbezitters zijn per saldo sterker gedaald dan het gemiddelde inkomen.

Tabel 17.4 Ontwikkeling koopuitgaven en inkomens (in euro's, prijspeil 2015), 2012-2015*

	2012	2015
Bruto hypotheekuitgaven	766	670
Bijkomende hypotheekuitgaven	48	53
Onderhoudskosten	190	155
Bruto koopuitgaven	1.004	879
Fiscaal effect	246	209
Netto koopuitgaven	758	670
Bijkomende woonuitgaven	268	225
Netto woonuitgaven	1.027	894
Netto besteedbaar inkomen	47.600	46.200
Netto koopquote**	22,2%	20,1%
Netto woonquote	30,1%	27,2%

* Gemiddeld over alle eigenaren-bewoners, ook die zonder aftrek en/of hypotheek.

** De koop- en woonquote zijn op microniveau uitgedrukt; betrokken zijn huishoudens met een inkomen vanaf 90% van het sociaal minimum.

Bron: WoON2012-2015.

De daling van de koopquote in 2015 manifesteerde zich bij bijna alle typen huishoudens en was het sterkst bij jonge huishoudens en paren van 45-65 jaar. Jonge huishoudens (jonger dan 25 jaar, tabel 17.5) profiteerden relatief het meest van de lage rente, omdat zij vaak hun hypotheek pas recent hebben afgesloten. Wel is hun netto koopquote in 2015 bovengemiddeld. Deze starters staan aan het begin van hun loopbaan, waardoor hun inkomen lager dan gemiddeld is. Lagere inkomensgroepen geven doorgaans een groter aandeel van hun inkomen uit aan wonen. Gezinnen met kinderen hebben gemiddeld relatief hoge bruto koopuitgaven, maar ook een bovengemiddeld inkomen waardoor hun koopquote beneden gemiddeld is (18,8%). Paren beschikken vaak over meer dan één inkomen, waardoor hun koopquote gemiddeld lager is dan dat van alleenstaanden. Oudere paren hadden in 2015 gemiddeld de laagste netto koopquote. Dat wordt door verschillende factoren veroorzaakt. Oudere eigenaren-bewoners hebben gedurende het werkzame leven inkomensgroei doorgemaakt en een groot deel heeft volledig of gedeeltelijk afgelost. Naast aflossingen worden de hypotheeklasten in de loop der tijd ook in reële termen lager ten opzichte van het inkomen, doordat de schuld door inflatie minder waard wordt.

Tabel 17.5 Netto koopquote naar type huishouden, 2012-2015

	2012	2015
Totaal gemiddeld	22,2%	20,1%
Jonger dan 25	32,0%	27,2%
Alleenstaand 25-45	33,3%	31,4%
Alleenstaand 45-65	30,2%	27,4%
Alleenstaand vanaf 65	22,5%	21,3%
Paar 25-45	23,5%	21,4%
Paar 45-65	20,4%	17,2%
Paar vanaf 65	17,6%	15,7%
Gezin met kinderen	20,1%	18,8%
Eenoudergezin	25,5%	24,7%

Bron: WoON 2012-2015.

In de tabellen 17.4 en 17.5 zijn de uitkomsten gemiddeld over alle eigenaren-bewoners. Er zijn echter ook veel huishoudens zonder of met geringe hypotheeklasten. Zo hadden in 2015

circa 650.000 huishoudens geen hypotheeklasten (15% van alle eigenwoningbezitters); in 2012 was dit aantal ongeveer 600.000. Huishoudens zonder hypotheeklasten bestaan voor het overgrote deel uit ouderen. Een lange woonduur (meer dan 11 jaar) gaat gepaard met een lagere koopquote (tabel 17.6).

Tabel 17.6 Netto koopquote naar woonduur, 2015

	2015
Totaal gemiddeld	20,1%
0 – 2 jaar	24,4%
3 – 5 jaar	24,6%
6 – 10 jaar	23,0%
11 – 20 jaar	20,3%
21 jaar of langer	15,4%

Bron: WoON 2015.

Geringe regionale verschillen

In gebieden met hoge kooplasten liggen doorgaans ook de inkomens hoger, waardoor er geringe verschillen in de koopquote bestaan tussen regio's met veel of weinig spanning (tabel 17.7). In ontspannen regio's is de koopquote iets lager en in gespannen regio's iets hoger. Het verschil tussen de typen regio's in de gemiddelde koopquote in 2015 is echter niet groter dan 1,3%-punt.

Tabel 17.7 Netto koopquote naar spanning op de woningmarkt, 2015

	2015
Totaal gemiddeld	20,1%
Meer gespannen regio	20,7%
Minder gespannen regio	19,9%
Ontspannen regio	19,4%

Bron: WoON 2015.

Budgetbenadering

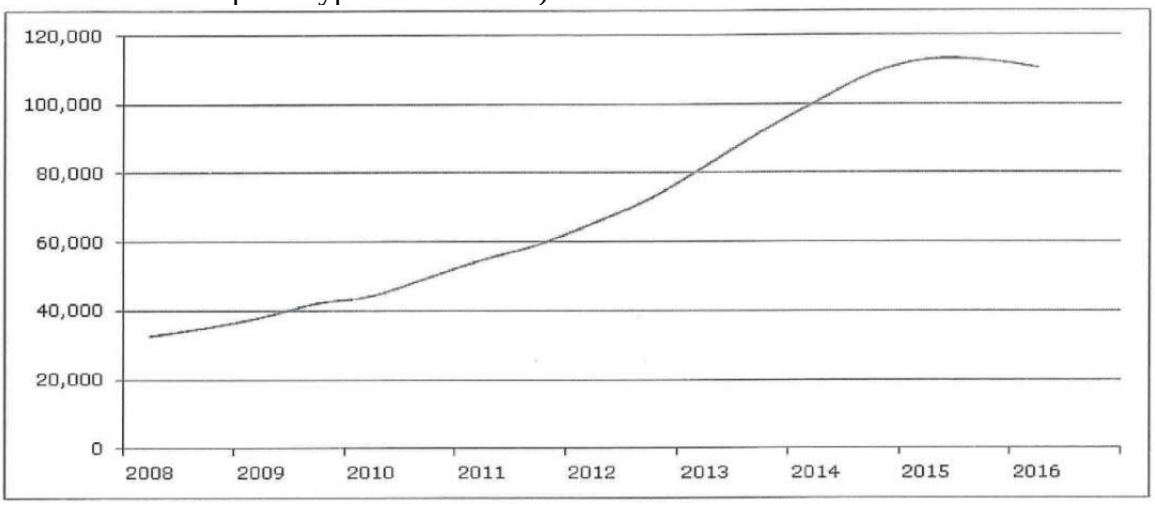
In de budgetbenadering worden de kosten voor het noodzakelijk levensonderhoud betrokken door deze bedragen af te trekken van het besteedbare huishoudinkomen. Op dit manier worden de theoretische ruimte berekend die overblijft voor de woonuitgaven. Als de feitelijke woonuitgaven hoger zijn, is er sprake van een 'eigenaar-bewoner met een betaalrisico'. Dit begrip gaat dus niet over feitelijke betaalproblemen, maar kan wel worden gehanteerd om het risico hierop vroegtijdig te signaleren. De voor de Staat van de Woningmarkt 2016 gehanteerde methode om het betaalrisico uit te drukken is veranderd ten opzichte van de berekeningen voor de Staat van de Woningmarkt 2015.

In 2012 had circa 5,9% van de eigenaren-bewoners een betaalrisico (inclusief sociale participatie: uitgaven aan uitgaan, krant/tijdschrift, vakantie en lidmaatschap van een vereniging). Het aandeel woningbezitters met een betaalrisico is in 2015 4,6%. Exclusief sociale participatie is dit aandeel 3,9%. Het PBL drukt het betaalrisico standaard zonder sociale participatie uit en schat het aandeel woningbezitters met een betaalrisico lager in: 3,1% in 2012 en 2,5% in 2015.

17.7 Betalingsproblemen en verliesdeclaraties

De geregistreerde betalingsachterstanden op hypotheken duiden op verder afnemende betaalrisico's in de koopsector in 2015 en 2016, aangezien die achterstanden sinds 2015 zijn afgenomen. Hiermee kwam een eind aan de sterke toename van de betalingsachterstanden op hypotheken sinds de economische crisis van 2008 (figuur 17.10). In april 2016 stonden er bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) 110.500 huishoudens geregistreerd met een betalingsachterstand van meer dan drie maanden op een lopend hypotheekcontract; dit aantal is ongeveer 2,5% van de eigenwoningbezitters en is ten opzichte van een jaar eerder met ruim 2% gedaald.

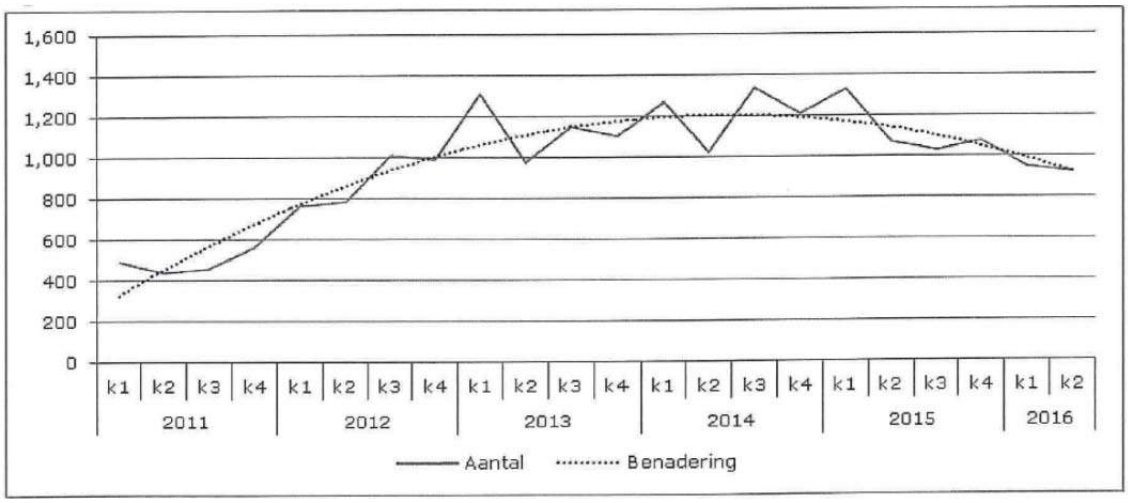
Figuur 17.10 Aantal consumenten met een betalingsachterstand op de hypotheek, 2008 - april 2016 (betalingsachterstand van meer dan 120 dagen op een lopend hypotheekcontract)



Bron: BKR Hypotheekbarometer.

Ook het beroep op de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) is sinds 2015 afgenomen. Zo werden in het tweede kwartaal van het jaar 2016 door geldverstrekkers 926 verliesdeclaraties ingediend; dat is 13% minder dan in hetzelfde kwartaal van het jaar 2015. Deze afname wordt door het WEW verklaard door een combinatie van marktontwikkelingen en het WEW-beleid: door (extra) aflossingen en stijgende huizenprijzen kwamen minder huizen 'onder water' te staan; daarnaast zijn de gezamenlijke inspanningen van geldverstrekkers, adviseurs en het WEW op het gebied van beheer toegenomen, waardoor steeds vaker oplossingen zijn gevonden voor een verantwoord woningbehoud. Figuur 17.11 toont met de rode stippellijn ook een benadering van het meerjarig patroon en corrigeert op die manier voor de fluctuaties. Daaruit blijkt dat het omslagpunt optreedt in het vierde kwartaal 2014. Sindsdien is het aantal ontvangen verliesdeclaraties met ruim 23% gedaald, gerekend tot het tweede kwartaal 2016.

Figuur 17.11 Aantal ontvangen verliesdeclaraties per kwartaal, 2011 – tweede kwartaal 2016



Bron: NHG.

Tot slot, het Kadaster rapporteert een daling van het aantal executieveilingen: in juli 2016 waren dat er 196 en dat is 22,5% minder dan in juli 2015. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de indicator 'aantal executieveilingen' doorgaans een grillig verloop kent."

17.8 Slotbeschouwing

Het was de bedoeling van het Woonakkoord om in de eigen-woningsector de schulden terug te dringen. Vandaar de aanscherping van de hypotheekvoorwaarden, de eis van aflossingen in dertig jaar voor nieuwe hypothecaire leningen, de reductie van de LTV-eisen en de daling van de maximale NHG-grens. Met de voorgenomen zeer geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek van 52% naar 38% van de maximale inkomensbelastingschijf werd een taboe doorbroken. Het tempo van ½%-punt per jaar was echter allesbehalve ambitieus.
De beleidsmatige reducties van risico's, die geheel volgens plan zijn uitgevoerd, hebben wel geleid tot een spectaculaire daling van het aantal hypotheken onder water, maar sinds 2013 niet tot een daling van de hypotheekschuld. De aangekondigde Blokhypotheek bleek onwerkbaar en werd door geen enkele bank aangeboden. Vermoedelijk is de tijdelijke schenkingsregeling wèl effectief geweest: aan ouders werd de mogelijkheid geboden om eenmalig, belastingvrij een bedrag van maximaal € 100.000 aan een kind te schenken, mits dat bedrag werd gestoken in het eigen huis. In vele gevallen werden hieruit aflossingen bekostigd.
Uiteindelijk was het *Quantitative Easing*-beleid van de Europese Centrale Bank in hoge mate bepalend voor het verloop van de Nederlandse koopwoningmarkt. Mede hierdoor daalde de hypotheekrente tot een ongekend laag niveau in 2015 en 2016, waardoor de kosten van het eigenwoningbezit voor velen aanzienlijk daalden. Terwijl voor huurders de woonuitgaven sterk toenamen, vooral als gevolg van de verhuurderheffing en het inkomensgerelateerde huurbeleid, daalden de woonuitgaven voor bewoner-eigenaren. Deze omvangrijke herverdelingseffecten tussen huurders en bewoner-eigenaren zijn niet in het Regeerakkoord (2012) of het Woonakkoord (2013) verwoord, maar zijn vermoedelijk het meest in het oog springende effect van het woonbeleid van het kabinet-Rutte II.

18. Huisvesting van vluchtelingen

In 2015 telde de wereld 244 miljoen migranten. Dat is een stijging van 41% sinds 2000, volgens cijfers van de Verenigde Naties.
Sinds 2014 vond vrij plotseling een omvangrijke groei plaats van de instroom van vluchtelingen in Nederland uit Syrië, Irak, Afghanistan, Eritrea en andere brandhaarden in het Midden-Oosten, maar ook uit vele Afrikaanse landen met grote economische problemen (zie figuren 18.1, 18.2 en 18.3). Aanvankelijk kwamen veel vluchtelingen via Turkije, Griekenland en de Balkanroute naar Nederland. Toen de grenzen werden gesloten bij Macedonië, Hongarije en Servië, nam de druk op landen als Duitsland, Nederland en Zweden af. Ook in 2016 zijn honderdduizenden vluchtelingen en migranten de Middellandse Zee overgestoken om naar Europa te komen (Zeemeijer, 4 juli 2016). Duizenden vluchtelingen verdronken onderweg in 2016, nog meer dan in het dramatische jaar 2015.

Turkije-deal
Op 28 januari 2016 lanceerde Diederik Samsom (PvdA) zijn plan om de stroom vluchtelingen uit het Midden Oosten beheersbaar te maken:
“Zet iedereen die illegaal naar een Grieks eiland is gekomen terug op de veerboot naar Turkije. Nodig in ruil jaarlijks een afgebakend aantal vluchtelingen uit Turkije uit om legaal naar Europa te komen” (Kas en De Koning, 28 januari 2016).
Op 18 maart 2016 sloten de EU-leiders en Turkije de ‘vluchtelingendeal’, die erop gericht is om de vluchtelingenstroom van Turkije naar Griekenland en verder in te dammen. De vraag was of daardoor de stroom zou stoppen. Inderdaad is de vluchtelingenstroom van het Midden-Oosten naar Nederland en Duitsland sterk gereduceerd. Het is echter de vraagt of dit is te danken aan de Turkije-deal of door het sluiten van de grenzen door Macedonië, Servië en Hongarije.
Libië en Italië zijn nu de belangrijkste draaischijf van internationale migratiestromen naar Europa.

Nederlandse ambtenaren gingen eind 2015 uit van de komst van 94.000 nieuwe asielzoekers in 2016 (Salm, 23 januari 2016). Politici konden deze prognose niet onderschrijven en gingen uit van de zelfde instroom als in 2015: 58.000 (Stokmans, 29 februari 2016). In november 2016 werd de prognose voor 2016 bijgesteld tot 32.000 vluchtelingen. Als verklaring voor de afgenomen instroom wordt de deal met Turkije door de regering genoemd, maar deze verklaring wordt niet onderbouwd.

Er zijn grote onzekerheden over het te verwachten verloop van de instroom van vluchtelingen, de verlening van een status aan deze vluchtelingen, het aantal nareizende vluchtelingen en de omvang van de terugkeer van vluchtelingen zonder status (Maas, 8 februari 2016).

De oppositiepartijen in de Tweede Kamer verlangen duidelijkheid van het Kabinet: wat zijn nu de correcte asielcijfers? (NRC Handelsblad, 29 februari 2016). Deze duidelijkheid kan niet worden verschaft gezien de vele optredende onzekerheden. Dit vergt een flexibel beleid en een flexibele aanpak. Deze eis geldt ook voor een groot deel van de te realiseren huisvestingsvoorzieningen: die moeten aanpasbaar en zo mogelijk grotendeels tijdelijk zijn.

Over de hele linie manifesteerden zich in 2015 en 2016 tekorten: een tekortschietende noodopvang, onvoldoende capaciteit van asielzoekerscentra (AZC) en een tekort aan woonruimte voor statushouders/vergunninghouders. Vrij constant verbleven op een totaal

aantal van 34.000 asielzoekers maar liefst 16.000 statushouders in een AZC die wachtten op woonruimte (stand: augustus 2016).
Naarmate het tekort aan opvangplekken en huisvesting van asielzoekers nijpender werd, klonken in de media steeds luidere stemmen die de corporaties, de gemeenten of het Rijk als hoofdschuldige aanwezen (Stokmans, 12 april 2016; Vriesema, 13 april 2016; fd, 3 mei 2016).
Verspreid over het land probeert men het tekort aan betaalbare woonruimte te reduceren door de bouw van goedkope huurwoningen, door verbouwde leegstaande kantoren (Van Belzen, 7 september 2015), lege Rijksgebouwen, leegstaande winkels en agrarisch vastgoed, het aanbod van recreatiewoningen, tijdelijke containerwoningen, *tiny houses* en door bewoonde andere ruimten, bijvoorbeeld door woningen toe te wijzen aan meer alleenstaanden. Asielopvang kent vele gezichten (Leoné, 22 september 2015). Veelal gaat het in eerste instantie om alleenstaande mannen die woonruimte met elkaar delen. Later volgen de zogeheten 'nareizigers', waardoor gezinshereniging ontstaat.

Op korte termijn blijken recreatiewoningen in vakantieparken een substantiële bijdrage te leveren aan de huisvesting van asielzoekers en statushouders. Zodra het toeristisch seizoen aanbreekt, neemt de capaciteit van vakantieparken voor de huisvesting van asielzoekers weer af (NRC Handelsblad, 14 mei 2016).

Er zijn zelfs gemeenten die huizen kopen om statushouders te huisvesten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeente Teylingen die in 2016 vijf huizen kocht (circa € 250.000 per huis). Daarnaast bekijken B&W ook de mogelijkheid om leegstaande winkelpanden te kopen of te huren (Hazenoot, 31 mei 2016).

Inzet Rijksvastgoed
Blok (27 november 2015): "Ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders maak ik het mogelijk dat het Rijksvastgoedbedrijf Rijkspanden uit de bestaande voorraad kostendekkend kan verhuren aan gemeenten. Dit dient aan te sluiten bij de regelgeving van de Leegstandswet, dus voor een periode van maximaal tien jaar. Hiertoe werk ik modelovereenkomsten uit voor kostendekkende verhuur van Rijksvastgoed, passend binnen de systematiek van de Leegstandswet. Gemeenten hebben de mogelijkheid om deze panden door te verhuren aan andere partijen, zoals leegstandsbeheerders of corporaties. In mijn brief van 2 oktober 2015 heb ik u een overzicht toegestuurd van Rijkspanden die beschikbaar zijn voor verhuur aan gemeenten ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders."

"Een van de maatregelen uit het bestuursakkoord [tussen Rijk, provincies en gemeenten; HP] is de verhuur van Rijkspanden aan gemeenten (…).
Sinds november 2015 zijn in totaal 102 panden voor verhuur aangeboden aan gemeenten. Hiervan zijn 79 panden afgevallen als opvanglocatie of als locatie voor de huisvesting van vergunninghouders (Verlaan, 4 juli 2016). Redenen hiervoor zijn onder meer dat het pand ongeschikt bevonden is door de gemeente, bijvoorbeeld qua ligging, omdat eventuele benodigde aanpassingen te kostbaar zijn of omdat beperkingen vanwege de monumentale status het gebruik voor huisvesting niet mogelijk maakt. Sommige panden zijn na afwijzing door gemeenten inmiddels verkocht."
"Over 23 panden wordt nog overleg gevoerd met gemeenten. Op dit moment is het Rijksvastgoedbedrijf met vier gemeenten in vèrgaande onderhandeling.
Daarnaast pleegt het Rijksvastgoedbedrijf intensief overleg met het COA. Deze samenwerking heeft geresulteerd in de in gebruik name van twaalf gevangenissen, zeven

kantoorpanden en twee kazernes van het Rijksvastgoedbedrijf door het COA voor opvang van asielzoekers.” (Zie ook: Rengers, 4 juni 2016).

Meicirculaire 2016
Het kabinet geeft in 2015, 2016 en 2017 veel extra geld aan de eerstejaarsopvang van vluchtelingen die massaal in Nederland asiel aanvroegen. Om deze kosten te kunnen dekken heeft het Rijk middelen voor ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Middelen die niet-accresrelevant waren, lopen door die overheveling wel mee met de "trap op trap af systematiek". Daardoor ontstaat in 2015 tot en met 2017 extra accres: in totaal bedraagt het partiële accres € 353 mln.

Volgens de meicirculaire 2016 (Blok, 26 mei 2016) stijgt het accres voor 2015 met € 50 mln. ten opzichte van de laatste septembercirculaire. Het accres voor 2016 daalt met bijna € 120 mln. en stijgt in 2017 met ruim € 100 mln. Om de decentralisatie-uitkering verhoogde asielinstroom te voeden wordt een deel van het accres (€ 245 mln.) over die jaren afgeroomd. Een argeloze lezer zou kunnen denken dat door het uitwerkingsakkoord asiel het vrij besteedbare accres daalt en de gemeenten hiervoor moeten bezuinigen. Toch zit het anders, aldus Jacobs en Reusch (27 juni 2016).

De asielzoekers voor wie het Rijk deze asieluitgaven doet (waardoor het accres ontstaat), zijn dezelfde mensen voor wie gemeenten kosten maken wanneer zij als statushouder in gemeenten worden gehuisvest. Er is dus een één op één koppeling te maken tussen het partiële accres en de gemeentelijke kosten aan statushouders. Als er geen verhoogde asielinstroom zou zijn, zou het partiële accres niet zijn ontstaan.

Bij het bekrachtigen van het uitwerkingsakkoord hebben partijen daarom aangegeven het acceptabel te vinden dat deze accresmiddelen als dekking worden ingezet voor de kosten die gemeenten voor de grote groep statushouders maken.

Subsidieregeling voor de realisatie van huisvestingsvoorzieningen, 2016-2018
“De subsidieregeling heeft tot doel om extra huisvestingsvoorzieningen te stimuleren, bovenop de bestaande woningvoorraad. De subsidie van € 6.250,- per gehuisveste vergunninghouder wordt verstrekt voor nieuwbouw van huisvestingsvoorzieningen of de transformatie van panden die voorheen nog geen functie ‘wonen’ hadden. De regeling draagt eraan bij dat er zo weinig mogelijk verdringing plaatsvindt ten opzichte van reguliere woningzoekenden en is zodanig vormgegeven dat de kosten voor de samenleving worden beperkt. In de voorwaarden van de subsidieregeling heeft dit zijn beslag gekregen door onder andere de eis dat wooneenheden geschikt moeten zijn voor bewoning door vier vergunninghouders in combinatie met een maximale huurprijs per persoon waardoor er geen recht op huurtoeslag ontstaat. Bovendien is over deze Bewoonde Andere Ruimten geen verhuurderheffing verschuldigd.
Er is subsidie beschikbaar voor de huisvesting van 14.000 vergunninghouders.”

“Gemeenten, corporaties en private partijen kunnen vanaf 1 februari 2016 tot uiterlijk 31 december 2018 hun voorgenomen investeringen aanmelden. Indien dit tot daadwerkelijke realisatie van huisvestingsvoorzieningen leidt, moet rekening gehouden worden met de nodige doorlooptijd. Naar verwachting worden de eerste projecten die met behulp van de subsidieregeling zijn opgestart, in de zomer van 2016 opgeleverd.”

De desbetreffende huisvestingsvoorzieningen dienen zodanig te worden gerealiseerd dat in de bijstand de kostendelersnorm kan worden toegepast (tenminste vier vergunninghouders in één huisvestingsvoorziening). De huur zal maximaal € 145 per vergunninghouder per maand bedragen voor onzelfstandige woonruimte en € 112,50 voor zelfstandige woonruimte. Per vergunninghouder is een totaalbedrag van € 6250 beschikbaar als voorschot, onder de verplichting om de woonvoorziening vijf jaar in stand te houden. Een totaal bedrag van € 87,5 miljoen is beschikbaar. De regeling is op 1 februari 2016 in werking getreden. De subsidies zijn beschikbaar voor gemeenten, corporaties en commerciële verhuurders. In gemengde complexen staan de huisvestingsvoorzieningen open voor bewoning door anderen dan vergunninghouders. Hiervoor wordt dan geen subsidie verstrekt.
De nadruk op onzelfstandige woonruimte houdt verband met de omstandigheid dat de verhuurderheffing en de huurtoeslag niet gelden voor onzelfstandige woonruimte.

“Bij de subsidieregeling zijn de belangrijkste aangedragen bezwaren de voorwaarden van het huisvesten van tenminste vier vergunninghouders tegen een lage huurprijs. Dit drukt op de rentabiliteit van projecten. Tegelijkertijd is er geen (financiële) ruimte voor het aanpassen van deze voorwaarden. Het fundament van de subsidieregeling is namelijk gelegen in deze voorwaarden waarmee een balans is gezocht tussen de opbrengsten voor de exploitant, de belangen van de vergunninghouders en de kosten voor de samenleving. De noodzaak tot het neerwaarts aanpassen van de subsidievoorwaarden vindt overigens geen grond in de realisatiecijfers, die nog steeds bescheiden zijn. Op het punt van de communicatie en het delen van ervaringen en *best practices* wordt nog ruimte gezien om het gebruik van de regeling verder aan te moedigen. Op dit vlak werkt het ministerie van BZK samen met RVO, VNG en het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV), het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Platform Opnieuw Thuis.”

Blok (27 november 2015):
“Na de periode van vijf jaar waarvoor de subsidieregeling geldt, willen corporaties de mogelijkheid hebben om de huisvestingsvoorziening aan te passen naar reguliere sociale huurwoningen, mits dit past binnen de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. Om deze gewenste flexibiliteit te bevorderen zal ik een wetswijziging voorbereiden die het mogelijk maakt dat huurcontracten voor onzelfstandige woonruimte voor een huurperiode van vijf jaar kunnen worden afgesloten.
In het Bestuursakkoord is tevens opgenomen dat het realiseren van deze huisvestingsvoorzieningen en het daarin huisvesten van vergunninghouders vanwege de dringende behoefte aan woonruimte voor vergunninghouders door het Rijk als ‘dienst van algemeen economisch belang’ (daeb) van verhuurders wordt gezien. Het betreft derhalve een niet-meldingsplichtige staatssteunmaatregel. Naar verwachting wordt de subsidie vooral gebruikt in regio’s waar de woningmarkt zodanig onder druk staat dat huisvesting in de bestaande woningvoorraad ten koste gaat van andere woningzoekenden.”

Verruiming mogelijke inzet corporaties
Blok (27 november 2015):
“Naast de inzet van de subsidieregeling heb ik in samenspraak met Aedes en VNG bekeken welke wet- en regelgeving de realisatie van extra huisvesting voor vergunninghouders belemmert. Momenteel is het niet mogelijk dat corporaties diensten leveren aan bewoners van gebouwen die door derde partijen beschikbaar zijn gesteld. Zoals ik in mijn brief van 2 oktober 2015 reeds heb aangekondigd, maak ik specifiek voor de huisvesting van vergunninghouders mogelijk dat corporaties onder voorwaarden deze diensten wel mogen leveren. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van een experimenteerbepaling in het Besluit

toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV), welke per 1 december 2015 in werking zal treden. Onder deze diensten vallen het bijhouden van de administratie, het schoonmaken van collectieve ruimten en huismeesterwerkzaamheden. Omdat ook commerciële partijen geïnteresseerd kunnen zijn in het beheer dient de gemeente via een lichte markttoets (*tender*) te inventariseren of er andere partijen dan corporaties belangstelling hebben deze taak uit te voeren."

"In gesprekken met VNG en Aedes is tevens naar voren gekomen dat, naast de te leveren diensten, behoefte is aan de inzet van corporaties bij de huisvesting van vergunninghouders op breder terrein. Bij gemeenten en andere pandeigenaren is weinig ervaring met de aanpassing, verhuur en onderhoud van leegstaand vastgoed ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders. Corporaties kunnen hier alleen een rol vervullen als het hun met een wetswijziging mogelijk wordt gemaakt om gebouwen in bezit van derde partijen door te verhuren, te verbouwen of er onderhoudswerkzaamheden aan te verrichten. Met het oog daarop wordt een uitbreiding van het werkgebied van de corporaties noodzakelijk geacht voor de periode van vijf jaar. De voorwaarden voor het aangaan van een opdracht door een corporatie zijn dat de gemeente heeft aangegeven dat er behoefte is aan de werkzaamheden, dat de Autoriteit woningcorporaties vooraf toestemming geeft, dat de looptijd van de opdracht maximaal 10 jaar is en dat, indien er sprake is van verbouw, de totale investering die de corporatie uit eigen middelen doet om het gebouw bewoonbaar te maken niet hoger is dan € 10.000 per vergunninghouder. Hier wordt mogelijk gemaakt dat er gemengde complexen kunnen ontstaan. Bij aanvang van het huurcontract dient tenminste 50% van het gerealiseerde complex bewoond te worden door vergunninghouders."

"Voor het inschakelen van woningcorporaties ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders is wet- en regelgeving aangepast c.q. aanpassing voorzien. Het is via de experimenteerbepaling in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) sinds 30 november 2015 al mogelijk corporaties in te schakelen voor diensten van administratieve aard ten behoeve van vergunninghouders die gehuisvest zijn in panden van derden. Van deze mogelijkheid wordt nog weinig gebruik gemaakt in afwachting van de voorziene wijziging van de Woningwet zelf. Met deze wijziging wordt het voor corporaties mogelijk om verhuur-, verbouw- en onderhoudswerkzaamheden uit te voeren in panden van derden ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders. De Tweede Kamer heeft dit wijzigingsvoorstel inmiddels aangenomen. Beoogde inwerkingtreding is 1 september 2016, afhankelijk van de behandeling in de Eerste Kamer. De Autoriteit woningcorporaties heeft aangegeven met het oog op deze wijziging in de periode daaraan voorafgaand coulant op te treden in de handhaving, mits zij van te voren is geïnformeerd." (zie Blok, 12 april 2016).
Op dit punt heeft de herziening van de woningwet een barrière voor corporaties opgeworpen die nu juridisch weer onschadelijk moest worden gemaakt. Dit heeft tot een mogelijke vertraging van initiatieven geleid van naar schatting meer dan een jaar.

Verruimende maatregelen
Blok (27 november 2015): "Uit oogpunt van draagvlak en integratie is kleinschalige huisvesting in gemengde wijken gewenst." De minister presenteert drie verruimende maatregelen:
1. Financiële bijdrage voor een huisvestingsvoorziening.
2. Aanpassing van wet- en regelgeving waardoor woningcorporaties meer mogelijkheden krijgen om een rol te vervullen in de huisvesting voor vergunninghouders.

3. Het wordt mogelijk gemaakt dat Rijkspanden uit de bestaande voorraad kostendekkend verhuurd kunnen worden aan gemeenten, ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders.

Toen de instroom van vluchtelingen afnam, al of niet als uitvloeisel van de 'Turkije-deal', besloot het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) medio 2016 alweer 15 locaties voor noodopvang te sluiten. Het COA wil wel een buffer aanhouden, zodat, bij een weer aanzwellende instroom, snel locaties uit de grond gestampt kunnen worden.

Ten opzichte van het recordjaar 2015 is het aantal asielzoekers in 2016 veel lager. Medio 2016 werd ons land verrast door een stijging van het aantal migranten uit veilige Balkanlanden en Noord-West-Afrika (Marokko, Tunesië, Algerije, Senegal, Nigeria, etc.). Voorts speelde de zomerdrukte een rol bij mensensmokkelaars die boten laten varen naar Italië vanuit met name Egypte en Libië. Door sluiting van de route Turkije-Griekenland zijn ook Syriërs, Afghanen en Irakezen de route via Italië gaan gebruiken (Leidsch Dagblad, 15 augustus 2016).

Uit het feitelijk gevoerde beleid valt op te maken dat de overheid een tweeslachtige benadering volgt: enerzijds is er sprake van internationale verplichtingen en de wens om te helpen, anderzijds is men beducht voor een politieke afstraffing bij komende verkiezingen en voor een 'aanzuigende werking', juist nu het niet lukt om over de opvang van asielzoekers in Europa bindende afspraken te maken. Bij vele politici is 'ontmoedigen het parool' (Stoffelen, 20 februari 2016). Binnen de VVD-PvdA-coalitie manifesteren zich van tijd tot tijd grote verschillen van inzicht (Kas en Luijendijk, 7 oktober 2015). Deze tweeslachtigheid komt onder meer tot uiting in het beleid met betrekking tot gezinshereniging.
Marselis en Stoffelen (8 juli 2016): "Het vertragen van de procedure voor nareizende familieleden van vluchtelingen is volgens de overheid een bruikbare methode om het aantal binnenkomende vluchtelingen te beperken. Door een 'rem' op nareizigers en het 'laten oplopen van de behandelduur' kunnen asielzoekerscentra worden ontlast."
Dit blijkt uit ambtelijke stukken, op grond waarvan het kabinet in november 2015 besloot de beslistermijn voor familiehereniging te verlengen van 6 naar 9 maanden.

Akkoord tussen Kabinet en gemeenten (2016)
In mei/juni 2016 werd een akkoord bereikt tussen gemeenten en kabinet over de opvang van statushouders. Namens het kabinet heeft staatssecretaris Klaas Dijkhoff (VVD) het voortouw. De financiële afspraken tussen gemeente en Kabinet luiden nu als volgt (Jacobs en Reusch, 27 juni 2016):
"1. Voor de dekking van de kosten die de gemeenten maken voor de opvang wordt naast een extra bedrag voor participatie dat door het kabinet is toegezegd (€ 140 mln) ook het zogenaamde partiële accres gebruikt.
2. Het bedrag dat is afgesproken wordt niet verdeeld via de algemene uitkering maar via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. De gemeentelijke onderhandelaars waren van mening dat er pas geld naar de gemeenten moet gaan als gemeenten inderdaad statushouders opnemen. En niet op basis van de huisvestingstaakstelling. Via de algemene uitkering zou deze wens niet te realiseren zijn."

Grootste maatschappelijke kwestie
De komst van vluchtelingen naar ons land en immigratie in het algemeen worden in Nederland met afstand als de grootste maatschappelijke kwestie beschouwd, blijkens SCP-onderzoek (Van Houten, 23 januari 2016).
De redactie van Het Financieele Dagblad legde aan de lezers de volgende stelling voor: 'Vluchtelingenstroom splijt land na land'. De volgende reacties kunnen worden genoteerd (fd, 17 maart 2016):

- Ja, na Duitsland volgen meer landen 26%
- Ja, hele EU dreigt in te storten 42%
- Nee, kiezers splijten hun eigen landen 17%
- Nee, over twee jaar is probleem opgelost 15%.

Directeur Roerig van de Wethoudersvereniging meldde op 16 maart 2016 in de Tweede Kamer dat verreweg de meeste discussies in gemeenteraden in Nederland over de komst van asielzoekers goed verlopen. Bij zeker 80 tot 90 procent van de bijeenkomsten gaat het goed (Leidsch Dagblad, 17 maart 2016).

In 2015 wezen woningcorporaties gemiddeld 14% van de vrijkomende sociale woningvoorraad toe aan statushouders. Het ging dat jaar om 28.000 woningen. In 2014 werd nog 6% van de vrijkomende sociale woningvoorraad toegewezen aan statushouders.
Binnenlands Bestuur (19 mei 2016) meldt dat vluchtelingen met een verblijfsvergunning in zes van de tien gemeenten andere woningzoekenden verdringen, met name starters en 'gewone' woningzoekenden zonder urgentie. In sommige gemeenten wordt thans zelfs de helft van alle beschikbare woningen toegewezen aan statushouders. Gemiddeld zou het in 2016 om 32% gaan.
VNG bracht in 2016 een nieuwe handreiking uit die de gemeenten ondersteunt bij de besluitvorming rond de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders (VNG Nieuws, 3 mei 2016).

Gemeenten moesten in 2016 46.400 statushouders huisvesten. Hierbij loopt de praktijk achter: in de eerste helft van 2016 werden 18.089 statushouders gehuisvest. Hoewel de omvang van de vluchtelingenstroom in 2016 sterk terugloopt, wordt verwacht dat het aantal statushouders verder zal groeien, onder meer door gezinshereniging.

Minister Blok besloot om de bepaling dat statushouders automatisch voorrang krijgen bij de toewijzing te schrappen. Tot ver in 2016 waren gemeenten, die gebruik maakten van een urgentieregeling, nog verplicht ook statushouders mee te nemen als voorrangscategorie. Het Kabinet nam het voorstel van minister Blok over op 15 april 2016 en stelde aan de Tweede Kamer voor om de Huisvestingswet dienovereenkomstig te wijzigen. Hiermee werd de motie van het kamerlid Van der Linde (VVD) gevolgd. Aldus is geschied. Omdat de taakstelling per gemeente onverkort blijft gelden, en er soms een boete wordt overwogen voor gemeenten die in gebreke blijven, is het zeer de vraag of het afschaffen van de automatische voorrang voor statushouders tot enige verandering leidt.

Uit een Aedes-enquête onder woningcorporaties blijkt dat corporaties een afkalvend draagvlak signaleren voor de huisvesting van statushouders, vanwege het gevoel dat wel degelijk 'verdringing' plaatsvindt. Bovendien zouden huurders zich minder veilig voelen en vinden zij dat vluchtelingen te weinig begeleiding krijgen (Verlaan, 4 juli 2016).

Volgens Joris Wijsmuller, wethouder Wonen te Den Haag, is er geen sprake van verdringing maar van een algemeen tekort aan betaalbare huurwoningen (Verlaan, 8 juli 2016). Dit lijken twee kanten van dezelfde medaille.

In mei 2016 schrijft minister Blok aan de Tweede Kamer:
'Landelijke cijfers over het aantal woningzoekenden en de wachttijden zijn er niet' (Verlaan, 4 juli 2016). Er moeten vooral in de steden grote aantallen sociale-huurwoningen worden bijgebouwd. De corporaties in Amsterdam gaan de komende jaren 5.000 reguliere woningen bouwen en 2.500 prefab woningen, boven op de al geplande productie. In dit verband hekelen corporaties en gemeenten de door Blok in 2013 ingevoerde verhuurderheffing (Verlaan, 8 juli 2016). Mede hierdoor waren de door corporaties aangereikte oplossingen 'volstrekt onvoldoende' (Maas, 8 maart 2016). Volgens Koos Richelle is de druk op de politici nog niet groot genoeg (Huygen en Pelgrim, 6 februari 2016).

Voortgang huisvesting vergunninghouders
Voor het jaar 2016 krijgen de gemeenten, zoals eerder gemeld, een taakstelling van woonruimte voor ruim 46.000 statushouders (Maas, 8 februari 2016).
In een brief aan de Tweede Kamer schetst minister Blok de voortgang inzake de huisvesting van statushouders als volgt (Blok, 26 mei 2016):
"Op dit moment wachten nog ruim 16.000 vergunninghouders in asielzoekerscentra op woonruimte. Dat betekent in de praktijk tientallen additionele AZC's. De eerste halfjaarlijkse taakstelling voor 2016 bedraagt 20.000. Inclusief achterstanden uit de vorige periode gaat het om 23.400 personen. Per 1 mei is 47% van de taakstelling over de eerste helft van 2016 gerealiseerd; in de eerste vier maanden van 2016 zijn 11.079 vergunninghouders voorzien van huisvesting. Nog 12.315 vergunninghouders moeten in mei en juni 2016 gehuisvest worden om aan de taakstelling (inclusief inhalen achterstand) te voldoen. De taakstelling voor de tweede helft van 2016 is vastgesteld op 23.000. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarom mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Commissarissen van de Koning, in hun rol als Rijksheren en voorzitters van de regionale regietafels, gewezen op de noodzaak om op korte termijn (al dan niet tijdelijke) huisvesting te realiseren om de uitstroom uit de asielopvanglocaties te versnellen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij de eerder genoemde brief van 13 mei 2016.

Huisvestingsmaatregelen bestuursakkoord
Blok (27 november 2015) meldt over de huisvestingsmaatregelen in het bestuursakkoord tussen Rijk, provincies en gemeenten het volgende:
"In het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 zijn maatregelen overeengekomen om gemeenten bij hun opgelopen huisvestingstaakstelling te ondersteunen en de noodzakelijke versnelde doorstroom van vergunninghouders uit asielzoekerscentra te bewerkstelligen. Deze maatregelen moeten dus als aanvulling worden gezien op reeds bestaande mogelijkheden om de taakstellingen te realiseren, zoals het uitstellen van sloopplannen of het inzetten van tijdelijke woonunits.
Onder mijn verantwoordelijkheid vallen de tijdelijke subsidieregeling stimulering huisvesting vergunninghouders, het creëren van verruimde bevoegdheden voor corporaties om zich in te zetten voor de huisvesting van statushouders en de inzet van Rijksvastgoed. De landelijke regietafel verhoogde asielinstroom, waaraan rijk, provincies en gemeenten zitting hebben, monitort de voortgang van de maatregelen uit het bestuursakkoord."

Blok (27 november 2015) geeft in een brief aan de Tweede Kamer aan hoe er wordt omgesprongen met moties van Van der Linde (VVD), resp. Ronnes (CDA), resp. Voordewind en Schouten (CU), resp. Monasch (PvdA).
"De motie van het lid Van der Linde[1] (VVD) betreft het schrappen van de voorrangsbepaling van vergunninghouders uit de Huisvestingswet 2014. Ik bereid op dit moment een wetsvoorstel voor dat uitvoering geeft aan deze motie. Bij dit wetsvoorstel betrek ik de motie van het lid De Vries[2] (PvdA), die oproept tot het realiseren van extra tijdelijke en betaalbare woningen voor de sociale doelgroep."

"De motie van het lid Ronnes[3] (CDA) verzoekt om bij huisvesting van vergunninghouders uit te gaan van toewijzing van onzelfstandige woonruimte met als doel om verdringing op de sociale huurwoningmarkt zoveel mogelijk tegen te gaan. Of er met de huisvesting van vergunninghouders in sociale huurwoningen verdringing van regulier woningzoekenden plaatsvindt, is zeer afhankelijk van de regionale woningmarkt. Het opnemen van de verplichting om onzelfstandige woonruimte toe te wijzen aan vergunninghouders kan dus op regionaal niveau voor gemeenten onhandig uitwerken. In de door mij opgestelde subsidieregeling voor de huisvestingsvoorziening heb ik echter besloten subsidie toe te kennen aan huisvesting welke bewoond kan worden door minimaal vier vergunninghouders. Hiermee stuur ik op het onzelfstandig huisvesten van vergunninghouders en geef ik uitvoering aan de motie van het lid Ronnes."

"De motie van de leden Voordewind en Schouten[4] (CU) verzocht mij om onderzoek te doen naar *cohousing*. Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 2 oktober 2015 is *cohousing* van met name jonge vergunninghouders goed mogelijk. Ik verwijs u voor dit punt graag naar de *factsheet* die over dit onderwerp is opgesteld door het Platform Opnieuw Thuis, die als bijlage bij mijn brief van 2 oktober 2015 was toegevoegd. Hiermee acht ik de motie uitgevoerd."

Rol van vrijwilligers
Opvallend is de grote rol van vrijwilligers bij de opvang en huisvesting van vluchtelingen en statushouders. Via een door Eefje Blankevoort en Els van Driel ontwikkelde 'Asielzoekmachine' denken burgers mee over een beter asielbeleid (Kamerman, 20 juni 2016). Participatie door vrijwilligers blijkt in de praktijk niet te worden gestimuleerd door het COA, eerder tegengewerkt (Vriesema, 6 juni 2016). Kennelijk is de belangrijkste overweging van het COA dat geen ongegronde verwachtingen mogen worden gewekt en dat dus niet te vroeg moet worden begonnen met de integratie. Hierover bestaan grote politieke verschillen van mening. Minister Asscher bepleit het starten van integratie-activiteiten, zoals het leren van de taal, zodra asielzoekers in een AZC worden ondergebracht.

Betaald werk
Asielzoekers hebben niet alleen behoefte aan huisvesting en scholing, maar vooral ook aan betaald werk. Dit blijkt in de praktijk een weerbarstige opgave te zijn. Op 19 mei 2016 verspreidde de gemeente Amsterdam een persbericht waarin melding wordt gemaakt van nieuwe afspraken tussen bedrijfsleven en gemeente Amsterdam over werk voor vluchtelingen. Alles is er op gericht om de economische zelfstandigheid van statushouders in Amsterdam te

[1] Tweede Kamer, 2015-2016, 34 300 XVIII, nr. 40.
[2] Tweede Kamer, 2015-2016, 34 300 XVIII, nr. 15.
[3] Tweede Kamer, 2014-2015, 32 847, nr. 93.
[4] Tweede Kamer, 2014-2015, 32 847, nr. 192.

bevorderen. Uiteraard vergt dit een snelle inburgering, inclusief een goede beheersing van de Nederlandse taal.
Experts van DNB, CPB, SCP en het ISG dringen erop aan dat vluchtelingen in Nederland zo snel mogelijk aan het werk gaan (fd, 17 maart 2016).
De Werkgroep 'Werk en Integratie Vluchtelingen' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bracht in april 2016 een rapport uit waarin ervoor wordt gepleit om vluchtelingen zoveel mogelijk te huisvesten in gebieden waar veel werk is (NRC Handelsblad, 27 april 2016). Met name economen pleiten voor een zodanige spreiding van statushouders dat zij zoveel mogelijk worden gehuisvest in gebieden met een grote en gedifferentieerde vraag naar arbeidskracht.

Een tegenovergesteld beleid wordt bepleit door het bureau Arcadis. Dit bureau pleit voor huisvesting van statushouders in leegstaande woningen in krimpgebieden. Acht Limburgse woningcorporaties zien statushouders als wapen tegen krimp (Doodeman, 25 maart). Daardoor zouden de gevolgen van de krimp worden verzacht.
Aedes vraagt in een brief d.d. 26 mei 2016 aan de Tweede Kamer om meer oog te hebben voor het belang van gemengde wijken, het maatschappelijk draagvlak in wijken en de integratie van vergunninghouders (Aedes Nieuws, 25 mei 2016).

Schaal van de opvang
Een steeds weerkerend thema is de schaal van de opvang. Het COA gaat steeds uit van een grootschalige opvang: dat zou het goedkoopst zijn (Van Walsum, 23 februari 2016). Toch blijkt ook voor het COA 'opvang op maat' bespreekbaar (De Vries, 24 februari 2016).
Heumensoord, het tijdelijke tentenkamp voor 3000 vluchtelingen te Nijmegen, was van grootschaligheid een extreem voorbeeld (Toonen, 10 februari 2016). Gemeenten, praktijkmensen en vrijwilligers pleiten voor een meer kleinschalige opvang, voor 30 tot 300 vluchtelingen (Kamerman, 2016, 25 februari). Zo'n kleinschalige opvang zou een meer individuele aanpak mogelijk maken. Juist door de inzet van vrijwilligers zou de zelfwerkzaamheid van vluchtelingen kunnen worden gestimuleerd: boodschappen doen, koken, schoonmaken, het leren van de taal en inburgering in algemene zin. Een belangrijk voordeel zou kunnen zijn dat kleinschaligheid tot een vergroting van het draagvlak bij de omwonenden leidt. De inzet van vrijwilligers zou uiteindelijk ook tot een reductie van de kosten kunnen leiden (Salm, 18 februari 2016).

Ontwerpopgave
Architecten zien – niet verrassend – de huisvesting van vluchtelingen of statushouders primair als een ontwerpopgave (Zeemeijer, 4 juli 2016; Alkemade, 19 mei 2016). Zo nam het COA het initiatief tot het uitschrijven van de prijsvraag *'A Home away from Home'* om innovatieve oplossingen te ontwikkelen voor de huisvesting van vluchtelingen. Uit de 366 inzendingen werden in juni 2016 zes winnaars geselecteerd (Architectuur Lokaal, 29 juni 2016).

Het concept van het *tiny house* wordt meer en meer in verband gebracht met de huisvesting van asielzoekers. Architect Jan Borkant ontwikkelde zo'n verplaatsbaar huisje met een oppervlak van 15m^2, prefab geproduceerd tegen een kostprijs van ongeveer 25.000 euro.
Zoals eerder gemeld kan voor units met vier plekken voor volwassen statushouders – onder voorwaarden – een subsidie van € 6250 worden verworven. Per verhuurder geldt een maximum van € 15 miljoen per jaar (Maas, 8 maart 2016). Opvallend was dat in het begin het merendeel van de aanvragen werd ingediend door private partijen, die subsidie vroegen om leegstaand vastgoed te transformeren. De praktijk blijft echter ver achter bij de aanvankelijke initiatieven.

Polariseren of een gezamenlijk plan?
In de loop van 2015 worden steeds vaker kritische opmerkingen gemaakt over de toenemende tekorten aan betaalbare huurwoningen. Huisman (1 april 2015) merkt op: 'Opvang asielzoekers puilt uit door tekort woningen'. Van den Berg (5 september 2015) spreekt van een groeiend tekort aan asielwoningen. Jos Wienen, voorzitter van de commissie Asiel en Integratie van de VNG: 'Vluchtelingen laten barsten is geen optie' (Hoogenboom en Straatsma, 30 september 2015).
Pechtold (15 maart 2016) pleit voor een gezamenlijk plan voor vluchtelingen en voor het stoppen met polariseren. De NRC-Handelsbladredactie vindt dat zo'n plan serieuze aandacht verdient (Hoofdredactie NRC Handelsblad, 16 maart 2016). Rondom de jaarwisseling 2016/2017 ontbrak zowel in Nederland als in Europa zo'n gezamenlijk plan.

Incidenten in AZC's
Over het leven in de AZC's maken Nederlandse burgers zich zorgen, mede op grond van berichten in de media. Kouwenhoven (19 januari 2016) maakt melding van moslims van de stichting Al-Ighaatha, die islamitische vluchtelingen in AZC's bezoeken en tegelijkertijd sympathiseren met jihadisten, salafisten en het martelaarschap.

Er wordt melding gemaakt van honderden incidenten in AZC's en noodopvanglocaties. De meldingen betreffen diefstal, zedendelicten, vechtpartijen en pogingen tot zelfmoord (Leidsch Dagblad, 30 januari 2016). Voorts wordt melding gemaakt van mensenhandelaren die actief zouden zijn rond AZC's (Feenstra, 16 januari 2016).
Over de betekenis van de cijfers over incidenten (379 'zelfdestructieve acties'; 5072 overtredingen van huisregels, 34 vermoedens van mensenhandel en 1115 meldingen van openbare-ordeproblemen) blijkt geen overeenstemming te bestaan (Schravesande, 1 februari 2016). De coördinator Terrorismebestrijding wijst op de mogelijkheid dat IS-strijders zich onder de AZC-bewoners mengen, met name als IS in Syrië en Irak terrein verliest. Op 21 december 2016 werd duidelijk dat de screening van vluchtelingen niet snel leidt tot het ontmaskeren van IS- of Talibansympathisanten.

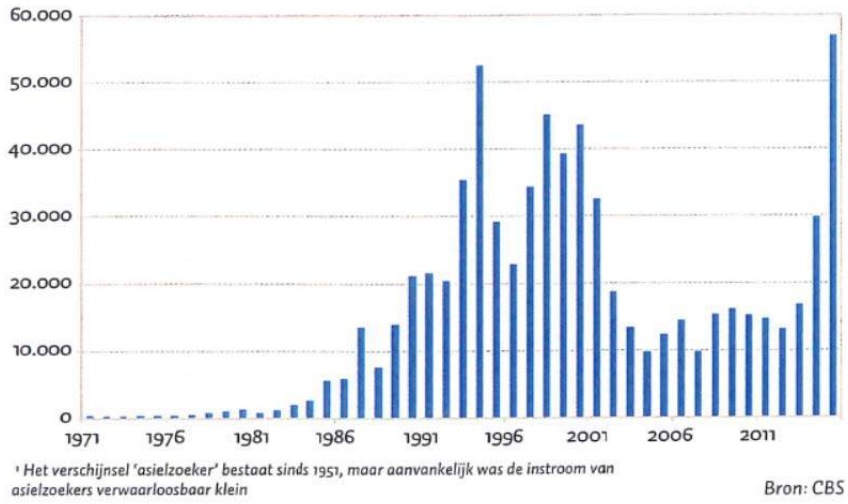
Gastvrijheid of afweer
De Koning (18 januari 2016) presenteert grafieken over het percentage respondenten per EU-land dat vindt dat moslims uit andere landen naar hun land mogen komen, over de antwoorden op de vraag: 'In hoeverre moet mensen van een ander ras of met een andere etnische achtergrond toegestaan worden om 'hier' te komen wonen?', respectievelijk over een rapportcijfer (tienpuntsschaal) bij de vraag hoe goed migratie is voor de landelijke economie.
Duitsland en Zweden blijken het meest gastvrij voor asielzoekers te zijn. Nederland is in Europa veel minder gastvrij (zie figuren 18.4, 18.5 en 18.6).
Begin 2015 vond 30% van de Nederlanders dat er niet te moeilijk moest worden gedaan over asielopvang. België (27%) en Tsjechië (21%) scoorden lager, maar landen als Zweden (60%) en Polen (63%) veel hoger. Samen met Zwitserland, Denemarken, Slovenië en België neemt Nederland binnen Europa een middenpositie in.
In verreweg de meeste Europese landen staan hoogopgeleiden het meest open voor vluchtelingen. Op dit punt is Estland een uitzondering. Dit alles blijkt uit SCP-onderzoek op basis van de *European Social Survey* (De Koning, 18 januari 2016).

Vooral in de beginfase van de noodopvang moesten vluchtelingen vaak verhuizen. Daarbij dreigde steeds weer de band tussen vluchtelingen en vrijwilligers te worden verbroken. Gemeenten pleiten ervoor om de huisvesting van vluchtelingen in de buurt van de gemeente

te kiezen, zodat de band tussen vluchtelingen en vrijwilligers in stand kan blijven (Vriesema, 9 april 2016; Kamerman en Vriesema, 23 maart 2016; Vriesema, 9 april 2016).
Hoekstra en Wintgens (10 maart 2016) vinden dat de leegstand van kantoren moet worden bestreden door het realiseren van opvang voor asielzoekers.
Dekker en Rueb (25 september 2015) laten zien dat het aantal asielzoekers in opvang sinds 2012 stijgt. In 2012 was het aantal 14.600; in 2015 33.000 (zie figuur 18.7).

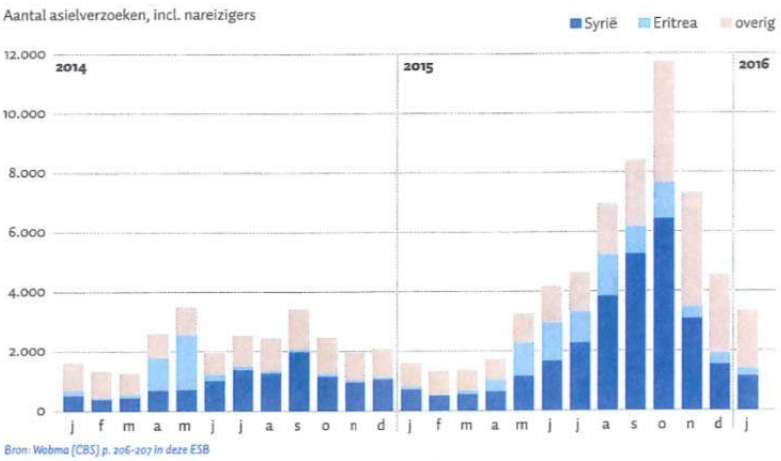
Vluchtelingen over zee (2015)
Schravesande (31 december 2015) presenteert een grafiek waarin per maand het totaal aantal in Europa aangekomen vluchtelingen over zee in 2015 is gespecificeerd (zie figuur 18.8).
Endedijk, 18 december 2015. De cijfers van 2015 werden overtroffen door de cijfers van 2016.

Figuur 18.1 Asielinstroom in Nederland, 1971-2015



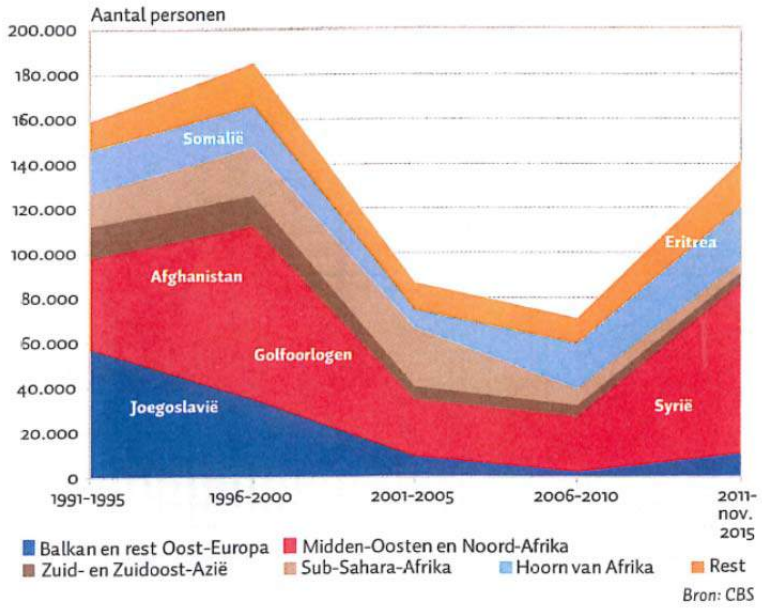
Bron: ESB Vluchtelingenspecial, 17 maart 2016.

Figuur 18.2 Veel vluchtelingen uit Syrië, piek in najaar 2015



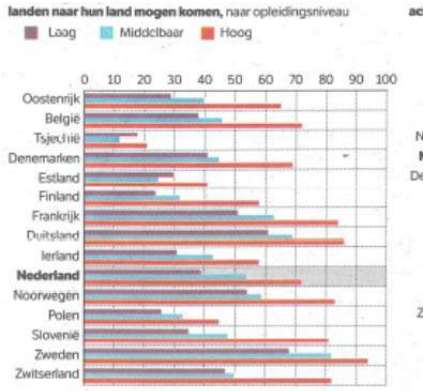
Bron: ESB Vluchtelingenspecial, 17 maart 2016.

Figuur 18.3 De belangrijkste herkomstgebieden van asielzoekers, 1991-2015



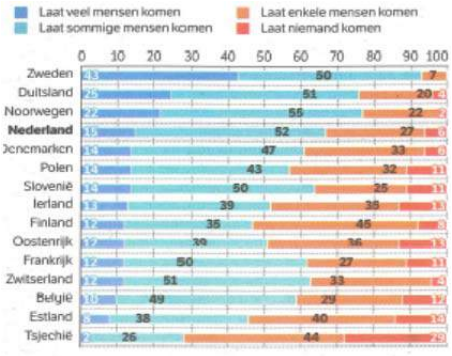
Bron: ESB Vluchtelingenspecial, 17 maart 2016.

Figuur 18.4 Percentage respondenten dat vindt dat moslims uit andere landen naar hun land mogen komen, naar opleidingsniveau



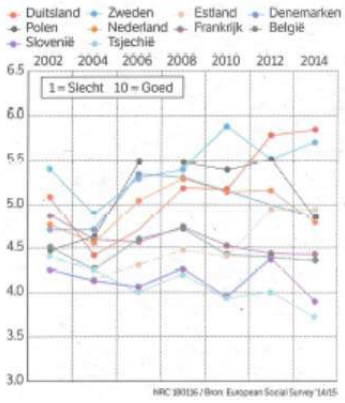
Bron: De Koning, 18 januari 2016.

Figuur 18.5 "In hoeverre moet mensen van een ander ras of met een andere etnische achtergrond toegestaan worden om 'hier' te komen wonen?", in procenten



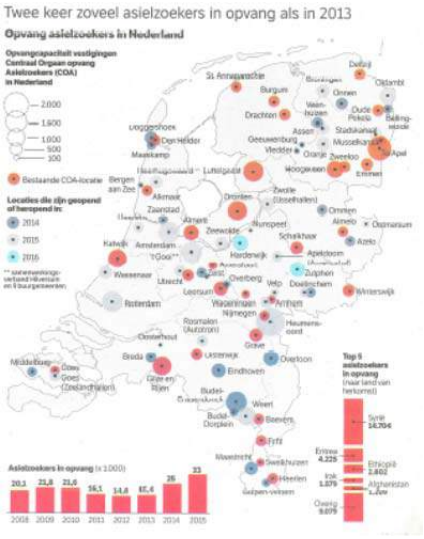
Bron: De Koning, 18 januari 2016.

Figuur 18.6 Cijfer bij de vraag: hoe goed is migratie voor de landelijke economie



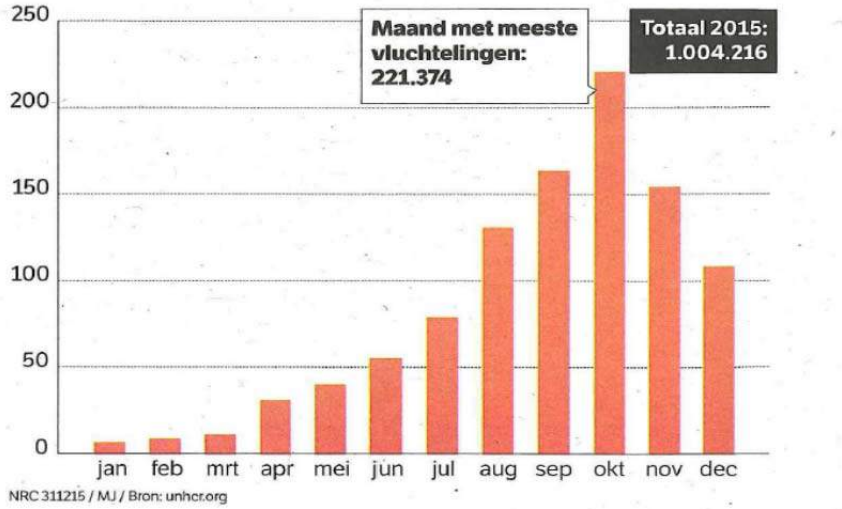
Bron: De Koning, 18 januari 2016.

Figuur 18.7 Asielzoekers en opvangcapaciteit AZC's



Bron: Dekker en Rueb, 25 september 2015.

Figuur 18.8 Totaal aantal vluchtelingen via zee in 2015, per maand, x 1.000



Bron: Schravezande, 31 december 2015.

19. De balans opgemaakt

19.1 Inleiding

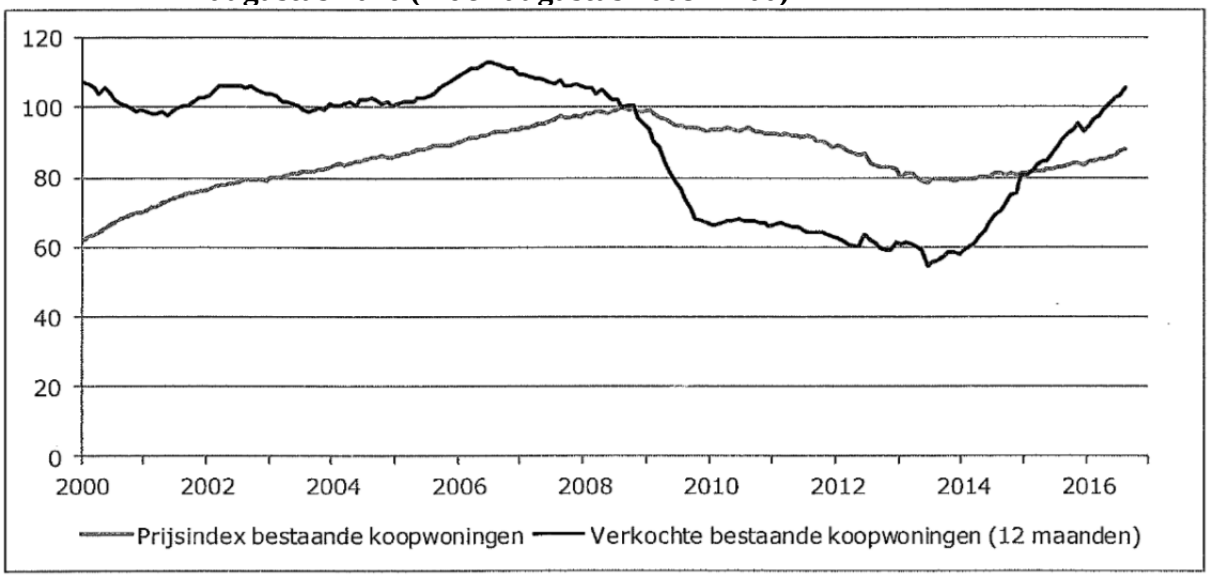
Deze paragraaf vergelijkt de inhoud van het Woonakkoord (2013) met het feitelijk gevoerde beleid en de feitelijke woningmarktontwikkelingen, voor zover deze bekend zijn. We maken de balans op per december 2016 en gaan na welke problemen op de woningmarkt succesvol zijn aangepakt, welke problemen nog steeds optreden en in welke gevallen problemen op de woningmarkt zijn vergroot of zelfs gecreëerd.
Omdat de statistische informatie over 2017 pas (veel) later bekend zal zijn, richt deze paragraaf zich op de periode 2012-2016. Omdat vele gegevens, opgenomen in de Staat van de Volkshuisvesting d.d. 7 april 2016 en de Staat van de Woningmarkt, d.d. 31 oktober 2016, betrekking hebben op de Woononderzoeken Nederland 2009, 2012 en 2015, zullen sommige statistieken deze drie jaren bestrijken. Daarmee wordt ook de impact van de financieel-economische crisis van 2008 enigszins zichtbaar.

19.2 Wat kwam er terecht van het Woonakkoord (2013)?

Koopwoningen
Allereerst gaan we in op de ontwikkelingen in de koopsector. Hiervoor is niet alleen minister Blok politiek verantwoordelijk, maar ook staatssecretaris Wiebes. De feitelijke ontwikkelingen in deze sector spelen zich af op het snijvlak van fiscaal beleid en woonbeleid, respectievelijk de financiële markten en de woningmarkt.
Het Woonakkoord houdt in dat de hypotheekrenteaftrek sinds 2014 stap voor stap wordt gereduceerd met ½%-punt van de hoogste belastingschijf (52%) per jaar tot 38%. Dat is conform het Woonakkoord ook geïmplementeerd. Daarbovenop komen een aantal aanscherpingen van de hypotheekvoorwaarden die al vóór 2013 in gang waren gezet. Op dit punt gaat het vooral om het beleid van De Nederlandsche Bank en de Nederlandse Vereniging van Banken.

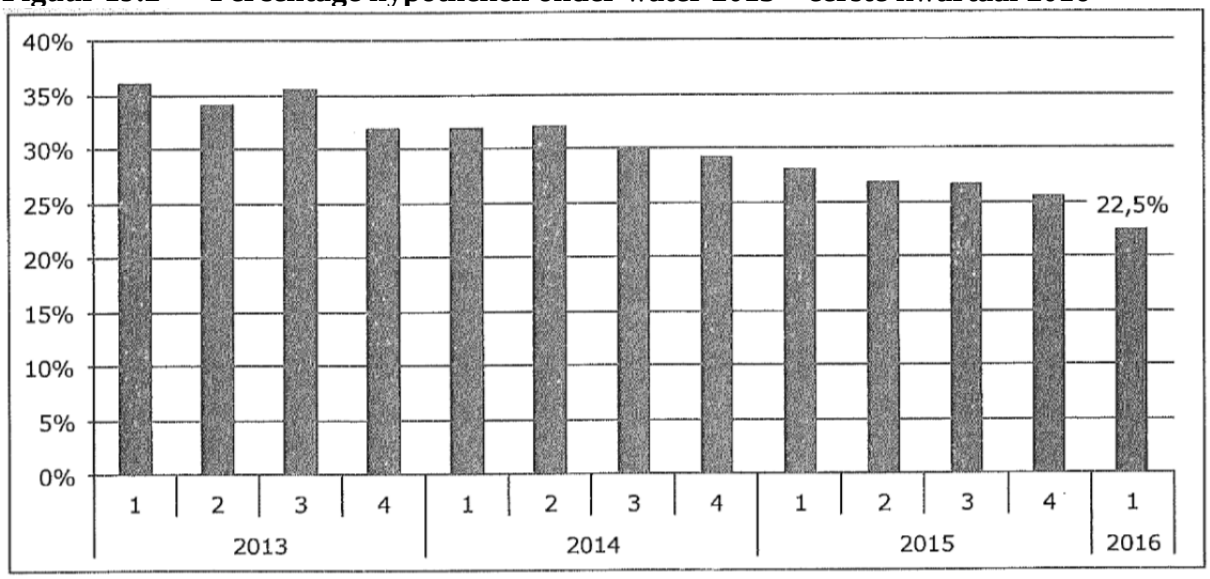
In de maatregelen wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen lopende en nieuwe hypotheken. Lopende hypotheken zijn relatief vaak aflossingsvrij. Nieuwe hypotheken moeten altijd binnen dertig jaar annuïtair worden afgelost. Hierdoor neemt de kloof tussen *insiders* en *outsiders* toe. Doordat in de periode 2013-2017 de woningprijzen in de meeste regio's weer opliepen (zie figuur 19.1 Staat van de woningmarkt, oktober 2016: 27), nam het aantal hypotheken onder water gestaag af (figuur 19.2 Percentage hypotheken onder water, 2013-eerste kwartaal 2016: 34). De schenkingsregeling (sinds 2012) heeft gestimuleerd dat er meer werd afgelost. Ook los van deze regeling namen de aflossingen toe.
Aanvankelijk bestond er bij de betrokkenen scepsis over het effect van de aanscherping van de hypotheekvoorwaarden. In 2013 voorzag niemand het *Quantitative Easing*-beleid van de Europese Bank en de daarmee samenhangende lage hypotheekrente, ook bij een vaste rente gedurende tien jaar.

Figuur 19.1 Ontwikkeling prijs en transactie bestaande koopwoningen, 2000 – augustus 2016 (index augustus 2008 = 100)



Bron: CBS/Kadaster, bewerking Ministerie BZK.

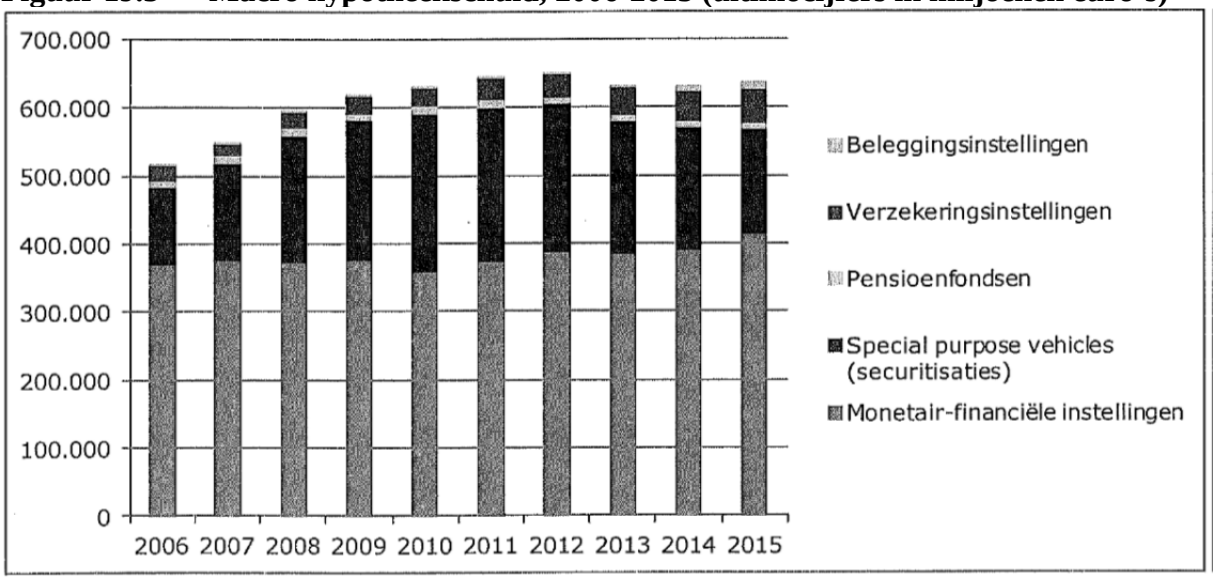
Figuur 19.2 Percentage hypotheken onder water 2013 – eerste kwartaal 2016



Bron: LLF report 2016q1, 29 Augustus 2016 (DNB), Courtesy of the FS division of DNB, preliminary computations based on the DNB loan level data.

De 'Blokhypotheek', die een prominente plaats inneemt in het Woonakkoord, bleek een *non-starter* te zijn. Geen enkele bank heeft zo'n hypotheek aangeboden.
Conform het Woonakkoord werd de hypotheekrenteaftrek slechts in zeer bescheiden mate gereduceerd. De hypotheekrenteaftrek bleef aanzienlijk (vooral bij de insiders), waardoor – in afwijking van de beleidsintenties – de hypotheekschuld sinds 2013 weer toenam (zie figuur 19.3 Macro-hypotheekschuld, 2006-2015: 33). Het aandeel van hypotheken onder water nam wèl spectaculair af dankzij aflossingen en de stijgende woningprijzen.

Figuur 19.3 Macro hypotheekschuld, 2006-2015 (ultimocijfers in miljoenen euro's)



Bron: DNB, 2016.

Pogingen van diverse rijkscommissies om de pensioenreserveringen en de hypotheken aan elkaar te koppelen leden schipbreuk. Sommige op het oog aantrekkelijke formules werden beschouwd als vormen van staatssteun. Het kabinet wilde niet de weg op van een beperking van de vrijheid van pensioenfondsen inzake hun beleggingsbeleid. Uiteindelijk bleef het aandeel beleggingen van Nederlandse pensioenfondsen binnen Nederland bescheiden, laat staan het aandeel beleggingen in Nederlands vastgoed. De beleidsintenties hadden niet betrekking op buitenlandse beleggers. Enkele van deze beleggers, met name in Groot-Brittannië en Duitsland, ontdekten pakketten sociale huurwoningen in Nederland als interessant beleggingsobject: primair als huurwoningen die bij mutatie zouden kunnen worden geliberaliseerd, en in tweede termijn als koopwoningen zouden kunnen worden uitgepond.
In november 2016 reisde minister Blok af naar het verre Oosten om de interesse voor beleggingen in Nederlandse huurwoningen te wekken bij beleggers in Zuidoost-Azië.

Dankzij de extreem lage hypotheekrente in combinatie met het voorzichtige algemene economische herstel, namen de sterk teruggezakte productie van koopwoningen en de woningprijzen in grote delen van Nederland weer toe. Dit leidde vervolgens tot een reductie van de verliezen op gemeentelijke grondexploitaties.

Huurwoningen
Hoewel het Woonakkoord uitgaat van een iets minder hoge verhuurderheffing dan het Regeerakkoord, domineerde de verhuurderheffing de ontwikkelingen in de gereguleerde huursector. De huren mochten verder omhoog en van die mogelijkheid maakten de corporaties gretig gebruik, aanvankelijk zelfs meer dan commerciële verhuurders. Bovendien betekende de verhuurderheffing een krachtige stimulans om corporatiewoningen te verkopen: aan vastgoedbeleggers en aan huishoudens.

Tabel 19.1 Huurontwikkeling in de gereguleerde voorraad (%), 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Huurstijging exclusief harmonisatie	**2,2**	**4,1**	**3,9**	**2,0**	**2,1**
Corporaties	2,2	4,2	4,0	1,9	2,6
Commerciële verhuurders	2,0	3,7	3,5	2,4	4,6
Huurstijging inclusief harmonisatie	**3,4**	**5,0**	**4,8**	**2,8**	**2,1**
Corporaties	3,4	5,1	4,9	2,8	1,8
Totaal	3,4	4,6	4,1	3,0	2,8

Bron: Staat van de woningmarkt 2016: 51.

Tabel 19.2 Ontwikkeling bewoonde huurwoningvoorraad, 2009-2015

	2009	2012	2015
Corporatiesector gereguleerd	2.271.000 (32%)	2.115.000 (30%)	2.009.000 (28%)
Particuliere huursector gereguleerd	372.000 (5%)	455.000 (6%)	472.000 (6%)
Vrije huursector	233.000 (3%)	335.000 (5%)	469.000 (6%)
Totaal huur	2.877.000 (41%)	2.905.000 (41%)	2.950.000 (41%)

Bron: Staat van de woningmarkt 2016: 43.

Tabel 19.3 Huurwoningvoorraad naar prijsklassen, 2009-2015

	2009	2012	2015
Huur tot kwaliteitskortingsgrens	2.271.000 (32%)	2.115.000 (30%)	2.009.000 (28%)
Huur tussen kwaliteitskortings- en aftoppings-grens	372.000 (5%)	455.000 (6%)	472.000 (6%)
Huur tussen aftoppings- en liberalisatiegrens	233.000 (3%)	335.000 (5%)	469.000 (6%)
Totaal	2.877.000 (41%)	2.905.000 (41%)	2.950.000 (41%)

Bron: Staat van de woningmarkt 2016:43.

Tabel 19.4 Goedkope en dure scheefheid naar segment huursector, 2009-2015

	Gereguleerd		Vrije sector			
	Corporaties		Particulier			
	Goedkoop	Duur	Goedkoop	Duur	Goedkoop*	Duur
2015	409.800	317.600	118.700	80.700	-	129.300
2009	661.300	140.600	127.900	38.400	-	55.900

* Goedkope scheefheid is niet mogelijk in het niet-gereguleerde huursegment.
Bron: Staat van de woningmarkt 2016: 47.

Tabel 19.1 brengt de huurontwikkeling in de periode 2012-2016 van de gereguleerde huurwoningvoorraad in beeld (exclusief inflatie). De jaren 2013 en 2014 lieten de hoogste huurstijgingen zien. In die jaren stegen de huren van corporatiewoningen sneller dan die van particuliere huurwoningen.
Tabel 19.2 laat zien dat de gereguleerde corporatiesector tussen 2009 en 2015 flink is ingekrompen (van 32% naar 28%). Het aandeel particuliere huurwoningen met een gereguleerde huur nam in dezelfde periode licht toe: van 5% tot 6%. Binnen het segment van 41% huurwoningen verdubbelde het aandeel woningen met een vrije huur: van 3% tot 6%.
Tabel 19.3 laat zien dat binnen de gereguleerde huursector het aandeel woningen met een huur tot de kwaliteitskortingsgrens scherp daalde tussen 2009 en 2015. Dat geldt ook voor het segment tussen kwaliteitskortings- en aftoppingsgrens. Het aandeel woningen met een huur boven de liberalisatiegrens verdubbelde zelfs tussen 2009 en 2015.
Tabel 19.4 laat zien dat in de corporatiesector tussen 2009 en 2015 de goedkope scheefheid afnam van 661.300 naar 409.800. De dure scheefheid daarentegen nam scherp toe van 140.600 317.600. De totale scheefheid (goedkoop + duur) daalde licht van 801.900 tot 727.400.

De verkoop van sociale huurwoningen aan beleggers staat niet met zoveel woorden in het Woonakkoord. Voor de periode 2013-2017 is de sterke daling van de omvang van de sociale huursector kenmerkend: de nieuwbouw van sociale huurwoningen nam sterk af, meer woningen werden verkocht aan bewoners, en aan binnenlandse en buitenlandse beleggers. Voor een groot deel ging de groei van het aantal vrijesector huurwoningen ten koste van de sociale-huursector.

De inkomensafhankelijke huurverhogingen werden vanaf 2013 uitgevoerd volgens het Woonakkoord. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 3 februari 2016, dat de verstrekking van inkomensgegevens aan verhuurders door de Belastingdienst onrechtmatig was, werd in de loop van 2016 door reparatiewetgeving gepareerd. Thans loopt een rechtszaak over deze kwestie, aangespannen door de Nederlandse Woonbond.
De bekostiging van de verhuurderheffing werd niet alleen gerealiseerd door huurverhogingen (inclusief harmonisatie-ineens), maar ook – en in toenemende mate – door de reductie van onderhouds- en bedrijfskosten, matiging van salarissen, beperking van de investeringen in nieuwbouw en de voorraad, en de verkoop van corporatiebezit.
Ook de sociale-huursector werd geteisterd door een toenemende kloof tussen *insiders* (doelgroep, wonend in een sociale-huurwoning) en *outsiders* (doelgroep, elders wonend). Vooral de toenemende toepassing van de harmonisatie-ineens, in combinatie met een verhoging van de streefhuren, droeg bij aan een verdieping van deze kloof.

Het huurbeleid mondde uit in toenemende betaalbaarheidsproblemen, huurderving, huurachterstanden en huurschuldenproblematiek. Dit leidde tot het zogeheten Sociaal Huurakkoord van Aedes en Woonbond in 2015, dat in grote lijnen door minister Blok werd overgenomen. Vanaf 2017 (een jaar later dan voorzien) wordt de huursombenadering ingevoerd, die gepaard gaat met minder sterke huurprijsstijgingen dan in de periode vóór 2015. Anders dan het Woonakkoord aangeeft, blijven extra maximale huurverhogingen voor huishoudens met een midden- of hoger inkomen naast de huursombenadering gehandhaafd.

De forse stijging van huren en huurquotes leidde tot een sterke groei van het beroep op de huurtoeslag, meer dan was voorzien. De raming van de uitgaven aan huurtoeslag moest enkele malen naar boven worden bijgesteld. Daarnaast werden de discussies over fraude, incasso-, terugvorderings- en uitvoeringsproblemen in het algemeen, steeds heftiger. De druk om de huurtoeslag te herzien werd daardoor steeds groter, waarbij de door het Kabinet aangekondigde (maar niet concreet uitgewerkte) Belastingherziening als kader zou moeten dienen. In 2017 verschijnt het rapport van het Interdepartementaal Beleids Onderzoek (IBO) Huurtoeslag. Wij zijn nu in afwachting van concrete voorstellen voor aanpassing van de huurtoeslag.

Woningcorporaties
In 2014 verscheen het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW). De aanbevelingen van deze commissie zijn grotendeels geïmplementeerd, en vonden voor een groot deel hun neerslag in de herziene Woningwet. Hierin wordt de *governance* van de woningcorporaties, inclusief Aedes Governancecode 2015, het visitatiestelsel, het interne en externe toezicht, opnieuw geregeld. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) werd ingesteld als onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De Aw verzorgt het externe toezicht op de financiën, de prestaties, de staatssteun en de integriteit van de corporaties. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting werd beëindigd: de formatie van het CFV ging over naar de Aw.

De bestuurders en commissarissen van corporaties ondergaan sinds de inwerkingtreding van de herziene Woningwet (per 1 juli 2015) een *fit-and-proper-test* bij benoeming of herbenoeming. Deze test wordt door de Aw uitgevoerd.

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) bleef privaat, maar kwam onder een strakkere supervisie te staan van ministerie en gemeenten, en nam de saneringsfunctie van corporaties over van het CFV.

De herziene Woningwet is unaniem door zowel de Tweede als de Eerste Kamer aanvaard: een respectabel wapenfeit. In algemene zin komt de herziene Woningwet tegemoet aan de intenties van het Regeerakkoord, het Woonakkoord en de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties.
De herziene Woningwet bevat een uitgebreide beschrijving van administratieve scheiding en juridische splitsing tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten, een kwestie waarover al jarenlang was gedebatteerd. In 2016 moesten corporaties voorstellen doen over aard en uitwerking van deze scheiding. Volgens een enquête van Aedes in de zomer van 2016 zal geen enkele corporatie een juridische splitsing voorstellen. Niet-DAEB-bezit omvatte in 2016 4 à 5% van het corporatiebezit. Het potentiële niet-DAEB-bezit omvat ongeveer 40% van het corporatiebezit en kan als zodanig worden geactiveerd als bij een mutatie een maximale streefhuur wordt gevraagd, gebaseerd op het herziene woningwaarderingsstelsel (WWS). Als een sociale-huurwoning 145 of meer WWS-punten heeft, kan de woning in beginsel bij mutatie worden geliberaliseerd.

Sinds 1 juli 2015 neemt de focus van corporaties op DAEB-bezit toe, ook als het om nieuwbouw gaat. Vooral door de reductie van de nieuwbouw van koopwoningen en dure huurwoningen door corporaties daalt het nieuwbouwvolume van corporaties spectaculair. Doordat corporaties veel bezit (DAEB èn niet-DAEB) afstoten, nemen sinds 2013 de absolute omvang en het marktaandeel van de voorraad sociale-huurwoningen af.

19.3 Conclusies

In deze paragraaf formuleren we de belangrijkste conclusies van de voorafgaande analyse.

1. *Ontbrekend investeringsbeleid van het Rijk*
   Het kabinet heeft zich niet beziggehouden met zoiets als een investeringsplanning. Dat was ook niet voorzien in het Woonakkoord. De gemeenten kregen, afgezien van een fletse hervormingsagenda, geen Rijkskader mee. Voor de periode 2016-2019 zijn de Rijksprioriteiten: (1) betaalbaarheid en beschikbaarheid; (2) energiezuinige voorraad; (3) de huisvesting van urgente doelgroepen, en (4) het langer zelfstandig wonen van ouderen in combinatie met extramurale zorg. Deze Rijksprioriteiten blijken zeer vaag te zijn, ongekwantificeerd, niet uitgewerkt en van een gênante eenvoud.

   Het Rijk laat het investeringsbeleid op de woningmarkt geheel over aan de gemeenten en maakt zich klaarblijkelijk geen zorgen over de toenemende tekorten aan huurwoningen in het algemeen en die aan sociale huurwoningen in het bijzonder. Rijksregie ontbreekt hier geheel.
   In 2016 werd een nieuwbouwvolume van 50.000 à 60.000 woningen bereikt, terwijl een jaarproductie van 80.000 woningen nodig zou zijn om de tekorten op afzienbare termijn weg te werken.

2. *Verhuurderheffing: aanslag op investerend vermogen van corporaties: te weinig investeringen in nieuwbouw en duurzaamheid*

   Uit evaluaties van de verhuurderheffing blijkt dat dit instrument een aanslag vormde op het investerend vermogen van corporaties. De particuliere verhuurders die gereguleerde huurwoningen exploiteren, investeerden al weinig in nieuwbouw en renovatie van woningen. Vóór 2013 lagen de investeringen van corporaties op een hoog niveau. Daarna liep het nieuwbouwvolume bij corporaties terug, maar ook de investeringen in duurzaamheid in de sociale-huurwoningvoorraad bleven achter bij de afspraken in het Energieakkoord. De bereidheid van beleggers om te investeren in Nederlandse huurwoningen wordt systematisch overschat. Binnenlandse en buitenlandse beleggers willen wel handelen in Nederlandse huurwoningen, maar willen meestal geen huurwoningen ontwikkelen.

3. *Huurders betalen de rekening van de crisis*
   Het Kabinet-Rutte II koos niet voor de introductie van de bezitsbelasting, maar voor de verhuurderheffing voor eigenaren van woningen met een gereguleerde huur. Deze heffing is vooral in 2013 en 2014 grotendeels afgewenteld op de huurders van gereguleerde huurwoningen. Terwijl de uitgaven voor bewoner-eigenaren substantieel daalden door de lage hypotheekrente, namen de huren extreem toe, mede door de toenemende toepassing van de harmonisatie-ineens. De huurtoeslag dempt het lastenverhogende effect van de inkomensgerelateerde huurverhogingen af. De doelgroep van beleid die niet in aanmerking komt voor een huurtoeslag, heeft de grootste stijging van woonlasten ondergaan. Mede door een selectieve uitstroom van bewoners uit de sociale-huursector, daalden de inkomens in deze sector en namen de huurquotes in de sociale-huurwoningvoorraad onevenredig toe. Al met al hebben vooral huurders van gereguleerde huurwoningen de rekening van de crisis betaald.

4. *Scheefheidsframe: scheefheidsbestrijding brengt stigmatisering dichterbij*
   Opvallend is dat in het concrete beleidsvertoog – meer dan in het Woonakkoord – het scheefheidsframe wordt benadrukt. De stilzwijgende conclusie van dat vertoog is dat het aantal sociale-huurwoningen te groot is (“het hoogste aandeel in de wereld”; hetgeen niet het geval is; HP). Het kabinet ziet geen aanleiding om het aantal sociale-huurwoningen te verhogen, ook niet als de behoefte aan deze woningen door de groei van het aantal statushouders scherp toeneemt. In de periode 2013-2017 bleek de stad te worden gezien als een aantrekkelijk woonmilieu. De meeste steden werden geconfronteerd met een forse instroom van jongeren, studenten en immigranten.
   Het gevolg is een toenemend woningtekort, met name een tekort aan sociale-huurwoningen, in de grote steden en het niet voldoen aan de ambities van het Energieakkoord (2015).
   De scheefheidsbestrijding impliceert een straf op maatschappelijk succes (inkomensverhoging) en vergroot de kans op stigmatisering van de sociale huursector en toenemende ruimtelijke segregatie.

5. *Passendheidstoets sorteert voor op verlaging liberalisatiegrens*
   In het Woonakkoord is geen passendheidstoets te vinden. Per 1 januari 2016 is deze toets als een soort noodrem ingevoerd, enerzijds om de rijksuitgaven aan de huurtoeslag beter te beheersen en anderzijds om de betaalbaarheid voor huishoudens met een bescheiden inkomen beter te effectueren. De toets houdt in dat tenminste 95% van de

huurtoeslaggegadigden een woning toegewezen moet krijgen met een huur onder de aftoppingsgrens (€ 580 - € 620 per maand).
De effecten van de passendheidstoets kunnen pas over enige tijd worden gemeten. Vermoedelijk zal blijken dat de zoekruimte en de vrijheden voor huurtoeslaggegadigden door de passendheidstoets sterk worden ingeperkt. De toets zal onder meer bijdragen aan een minder sterke huurverhoging bij woningcorporaties. Gegeven de verhuurderheffing zal dit naar verwachting gepaard gaan met een verdere reductie van fysieke investeringen door corporaties. De grens tussen huren boven en onder de aftoppingsgrens zal scherper worden. De passendheidstoets zal op termijn vermoedelijk leiden tot een verder gesegmenteerde sociale huurmarkt. Woningen onder de aftoppingsgrens worden steeds schaarser dan woningen tussen aftoppings- en liberalisatiegrens. De VVD wil de liberaliseringsgrens verlagen tot de aftoppingsgrens.

6. *Huisvesting van statushouders slecht geregeld*
De totale woningbouw blijft achter bij de behoefteontwikkeling, die vooral sinds 2015 in een stroomversnelling is geraakt door de niet-voorziene instroom van vluchtelingen die een verblijfstatus krijgen.
Het beleid inzake vluchtelingen en statushouders is steeds tweeslachtig. Enerzijds willen gemeenten en corporaties wel helpen, anderzijds is vooral de Rijksoverheid bedacht voor een aanzuigende werking van een effectieve opvang. Over de opvang en huisvesting ontstaan scherpe politieke en maatschappelijke tegenstellingen. De verhuurderheffing frustreert initiatieven om in de huisvesting van statushouders te voorzien. De nadruk ligt vooral op het beschikbaar stellen van wooneenheden, waarvoor geen huurtoeslag en geen verhuurderheffing gelden. Door de schaarste aan betaalbare huurwoningen vindt steeds scherper verdringing plaats van reguliere woningzoekenden door statushouders. Dit ondermijnt het toch al broze draagvlak voor de huisvesting van immigranten.

7. *Afnemende eigendomsneutraliteit, toenemend paternalisme*
Het Woonakkoord en latere beleidsstukken van het Ministerie van Wonen maken geen woord vuil aan de aanbevelingen van de SER-CSED-commissie (2010), respectievelijk de overeenkomst Wonen 4.0. (2012) tussen Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM. Het kabinet presenteert geen eigendomsneutraal beleid, maar vergroot juist het ongelijke speelveld tussen sociale en commerciële huursector, respectievelijk huur- en koopsector. Door de verhuurderheffing is de waarde van een commerciële huurwoning ceteris paribus hoger dan die van een identieke sociale huurwoning. Het gaat om een verschil van naar schatting 20%. Door de nog steeds aanzienlijke hypotheekrenteaftrek is de waarde van een koopwoning naar schatting 20% hoger dan die van een identieke commerciële huurwoning. Deze situatie biedt ongekende arbitragemogelijkheden voor handelaren op de woningmarkt.
Impliciet is er sprake van een paternalistisch beleid waarin verschuivingen worden bevorderd van huur naar koop, en van sociale naar commerciële huurwoningen. Echter, zo'n verschuiving dient de resultante te zijn van manifeste bewonersvoorkeuren die niet door beleidssegmentatie worden gemanipuleerd.

8. *Ongelijk speelveld door verhuurderheffing en hypotheekrenteaftrek*
Door de verhuurderheffing en de nog steeds vigerende hypotheekrentaftrek is het speelveld tussen de woningsectoren tijdens het Kabinet-Rutte II steeds ongelijker geworden, met de sociale huursector in de financieel meest ongunstige positie en de koopsector in de meest gunstige positie. De kosten van de financieel-economische crisis blijken eenzijdig te zijn gedragen door de huurders, en meer speciaal de huurders van

sociale huurwoningen. Voor huurtoeslaggerechtigden wordt de klap gedeeltelijk door de huurtoeslag opgevangen. Leden van de doelgroep die *niet* in aanmerking komen voor de huurtoeslag, zijn bij uitstek de sigaar. Dankzij de extreem lage hypotheekrente zijn de uitgaven van bewoner-eigenaren de laatste jaren niet gestegen, maar gedaald. Per saldo is de eigendomsneutraliteit van het beleid sterk gereduceerd, en is het paternalisme in het woonbeleid krachtig toegenomen.

9. *Initiatieven ontbreken om de koopwoningmarkt sneller te hervormen*
   Het *Quantitative Easing*-beleid van de Europese Centrale Bank heeft geleid tot een zeer lage lange rente en dus tot een groei van de nieuwbouw van koopwoningen. Sinds 2013 beleven we weer – in afwijking van de beleidsintenties – een groei van de hypotheekschuld. Er wordt wel meer afgelost dan vroeger, maar er komen nog meer nieuwe hypotheken bij.
   Initiatieven om de hervorming van de koopwoningmarkt te versnellen ontbreken geheel. Men zou kunnen denken aan een versnelling van de nu zeer trage reductie van de hypotheekrenteaftrekpercentages en aan een verlenging van het aanpassingstraject van 38% naar 30% van de IB-schijf, inclusief een verplaatsing van de hypotheekrenteaftrek van de inkomensbox naar de vermogensbox.

10. *Vrije-huursector wordt gestimuleerd ten koste van de sociale-huursector*
    Blok (10 maart 2015) antwoordt op vragen van Monasch (PvdA) en Van der Linde (VVD):
    "Volgens het rapport van Capital Value is in 2014 ongeveer 3 miljard euro geïnvesteerd in woonbeleggingen. Dat is een recordbedrag. Dit is voor een deel gerealiseerd door de toetreding van buitenlandse beleggers tot de Nederlandse markt. De grote belangstelling bevestigt het vertrouwen van binnen- en buitenlandse investeerders in de Nederlandse woningmarkt, inclusief de recente hervormingen. Dat de vraag naar woningbouwprojecten momenteel het aanbod lijkt te overstijgen, werkt prijsstijgingen van woningen in de hand en maakt het aantrekkelijk voor marktpartijen om meer aanbod te creëren."
    Dominant was het streven van het Kabinet-Rutte II om het corporatiebezit te reduceren en de commerciële huursector te stimuleren, hoewel daarover het Regeerakkoord en het Woonakkoord vooral zwijgen. Het tekort aan betaalbare huurwoningen manifesteerde zich vooral in de economisch florerende steden, waar starters (zoals studenten) en immigranten (zoals statushouders) in toenemende mate problemen ondervinden met het vinden van betaalbare huisvesting.

11. *Transformatienoodzaak van de corporatievoorraad wordt duidelijk*
    Het splitsingsbeleid DAEB/niet-DAEB heeft de betrokkenen met de neus gedrukt op het feit dat van de corporatievoorraad circa 40% meer dan 145 woningwaarderingspunten telt en daarmee in beginsel kan worden geliberaliseerd, bijvoorbeeld na een bewonersmutatie. Bovendien wordt de corporatievoorraad voor het overgrote deel bewoond door één- en tweepersoonshuishoudens: zowel jongeren als ouderen. Een groot deel van de corporatievoorraad telt nog steeds een hoog aantal m^2s woonoppervlak en een substantieel deel bestaat uit eengezinshuizen.
    Dit introduceert een transformatieopgave, om te vermijden dat corporaties hun huren structureel bevriezen, zodra de huren tegen de liberalisatiegrens aanlopen. Zo'n beleid zou het rendement verder verlagen.

Het transformatiebeleid van corporaties kan uit de volgende componenten bestaan:

(1) Splitsing van grote sociale huurwoningen in kleinere woningen, of bewoning door meer huishoudens (met name alleenstaanden), waardoor er sprake zal zijn van onzelfstandige woningen waarvoor geen huurtoeslag, respectievelijk verhuurderheffing van toepassing is. Zo'n beleidslijn kan worden overwogen als het gaat om thuis wonende ouderen, studenten en/of statushouders.
(2) Verkoop van de woningen aan bewoners en herinvestering van de opbrengsten in de nieuwbouw van relatief kleine DAEB-woningen, met een huur liefst onder de aftoppingsgrens.
(3) Transformatie van DAEB- tot niet-DAEB-woningen waarmee de corporaties structureel de middeninkomensgroep op de huurmarkt kunnen bedienen, met name daar waar beleggers zich niet vertonen of daar waar beleggers huren rekenen die véél hoger zijn dan € 710 per maand, respectievelijk waar beleggers al gauw hun huurwoningen uitponden.

20. Literatuur

ABF Research, 2014, **Volkshuisvestelijke voornemens woningcorporaties 2014-2018**, Delft (ABF Research).

ABF Research, 2014, **Socrates 2014**, Delft (ABF Research).

Aedes, 2012, **Toezicht met bite**, Den Haag (Aedes).

Aedes, 2014, **Grote stap gezet, wereld te winnen. Rapportage Aedes-Benchmark 2014**, Den Haag (Aedes).

Aedes, 2015, **Aedes Governance Code woningcorporaties 2015**, Den Haag (Aedes).

Aedes, Kabinet Rutte II, 2013, **Afspraken Aedes-Kabinet**, Den Haag, 28 augustus.

Aedes Bestuursadviescommissie Discussie Betaalbaarheid, 2014, **Advies Bestuursadviescommissie Discussie Betaalbaarheid**, Den Haag (Aedes), maart.

Aedes, Ministerie van BZK, VNG en Woonbond, 2015, **Handreiking Prestatieafspraken. Samenwerken volgens de Woningwet 2015**, Arnhem (Companen).

Aedes Magazine, 2015, Sociaal Huurakkoord Aedes-Woonbond, 'Eerste stap naar doorstroming op de woningmarkt', nr. 6: 7-10.

Algemene Rekenkamer, 1996, **Toezicht op woningcorporaties**, Den Haag (ARK).

Algemene Rekenkamer (ARK), 2005, **Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen**, Den Haag (ARK).

Algemene Rekenkamer (ARK), 2014, **Toezicht op presteren van woningcorporaties**, Den Haag (ARK).

Alkemade, Floris, 2016, Architecten, denk mee over opvang, **NRC Handelsblad**, 19 mei.

Asscher, L.F., 2015, Integratie en participatie van vergunninghouders, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag (Sdu), 27 november.

Battes, Prisco, 2015a, Corporaties met derivaten onder druk door lage rente, **Het Financieele Dagblad**, 3 april.

Battes, Prisco, 2015b, Woningcorporatie twijfelt aan haalbaarheid van huurakkoord, **Het Financieele Dagblad**, 10 juni.

Battes, Prisco, 2015c, Vrees voor minder sociale woningen door huurakkoord, **Het Financieele Dagblad**, 1 juli.

Battes, Prisco, 2015d, Blok creëert tweedeling op gereguleerde huurmarkt, **Het Financieele Dagblad**, 4 juli.

Belzen, Thomas van, 2015, ‘Asielzoekers in lege kantoren’, **Cobouw**, 7 september.

Belzen, Thomas van, 2016, Blok houdt vast aan verhuurdersheffing, **Cobouw**, 26 april.

Berg, Frans van den, 2016, Nederland kan stroom niet aan, **Leidsch Dagblad**, 5 maart.

Berg, Frans van den, 2016, Groeiend tekort asielwoningen, **Leidsch Dagblad**, 5 september.

Berndsen-Jansen, M.A. (D66) en B.J. van Bochove (CDA), 2012, **Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instellen van een Financiële Autoriteit woningcorporaties** (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Amendement van de leden Berndsen en Van Bochove, 32.769 nr. 31, herdruk, Den Haag (Sdu), 12 april.

Bieleman, B. J. Snippe en N. Tromp, 2010, **Corporaties in wonen. Preventieve doorlichting woningcorporaties**, Groningen/Rotterdam (Intraval), december.

Blijie, Berry, Léon Groenemeijer en Wim Philipsen, 2013, **Woonuitgaven huurders en eigenaren-bewoners 2012**, Delft (ABF Research), oktober.

Blok, S.A., 2013, **Woonakkoord van het Kabinet met D66, ChristenUnie en SGP**, Brief aan de Tweede Kamer, 13 februari.

Blok, S.A., 2013, **Hervormingsagenda Woningmarkt**, Brief aan de Tweede (en Eerste) Kamer, Den Haag, 17 september.

Blok, S.A., 2013, **Toezegging woonlasteninformatie**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 15 oktober.

Blok, S.A., 2013, **Modernisering woningwaarderingsstelsel**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 21 oktober.

Blok, S.A., 2013, **Beantwoording Kamervraag 2013 Z 19700**, Brief aan de Tweede Kamer, 28 oktober.

Blok, S.A., 2013, **Wetsvoorstel maatregelen woningmarkt 2014, toezeggingen uit wetgevingsoverleg**, Brief aan de Tweede Kamer, 31 oktober.

Blok, S.A., **ABF-rapport Modernisering van het woningwaarderingsstelsel**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 31 oktober.

Blok, S.A., 2013, **Mogelijkheden voor investeringen in de vrije huursector door institutionele beleggers**, Brief aan Tweede Kamer, 4 november.

Blok, S.A., 2013, **Moties en toezeggingen inzake verruiming tijdelijke verhuur**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 4 november.

Blok, S.A., 2013, **Inrichting toezicht woningcorporaties**, Brief aan de Tweede Kamer, 2 december.

Blok, S.A., 2013, **Voorstel van wet tot invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten**…, Brief aan de Tweede Kamer, 9 december.

Blok, S.A., 2013, **Vragen van het lid Baay-Timmerman (50PLUS) over de invoering van de verhuurdersheffing**, Brief aan de Tweede Kamer, 12 december.

Blok, S.A., 2013, **Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 II**, Den Haag, 17 december.

Blok, S.A., 2013, **Inrichting toezicht woningcorporaties**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 2 december.

Blok, S.A., 2013, **Reactie rapport Schaalvergroting in de corporatiesector van PBL**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 3 december.

Blok, S.A., 2013, **Voorstel van wet tot invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet maatregelen woningmarkt 2014) (Kamerstukken 33.756): intrekken**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 9 december.

Blok, S.A., 2013, **Vragen van het lid Baay-Timmerman (50 PLUS) over de invoering van de verhuurderheffing**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 12 december.

Blok, S.A., 2013, **Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 II**, Den Haag, 17 december.

Blok, S.A., 2014, **Reactie op CPB-bevindingen uitvoering inkomensafhankelijke huurverhoging door Belastingdienst**, Brief aan Tweede Kamer, 12 februari.

Blok, S.A., 2014, **Huur en inkomen**, Brief aan de Tweede Kamer, 21 maart.

Blok, S.A., 2014, **Huurbeleid**, Brief aan Tweede Kamer, 11 april.

Blok, S.A., 2014, **Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, zoals die zou komen te luiden na aanvaarding van de novelle incl. de nota van wijziging daarop (wijzigingen d.m.v. tweede nota van wijziging in revisie)**, 33.966.

Blok, S.A., 2014, **Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting**, Den Haag, **Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport**, 33.966 nr. 4, 5 juni.

Blok, S.A., 2014, **Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties**, 33.966 nr. 5, Den Haag, 20 juni.

Blok, S.A., 2014, **Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Tweede Nota van Wijziging**, 33.966 nr. 6, Den Haag, 17 juli.

Blok, S.A., 2014, **Nota van wijziging Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting**, 33.966, Den Haag, 2 september.

Blok, S.A., 2014, **Voornemens woningcorporaties 2014-2018**, Brief aan de Tweede Kamer, 24 september.

Blok, S.A., 2014, **Oprichten van nieuwe kleinschalige woningcorporaties/ wooncoöperaties**, Den Haag (ministerie van BZK), 14 oktober.

Blok, S.A., 2014, **Nota naar aanleiding van het nader verslag bij de Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting,** 33.966 nr. 10, Den Haag, 15 oktober.

Blok, S.A., 2014, **Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte (introductie van de WOZ-waarde)**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 17 oktober.

Blok, S.A., 2014, **Huursombenadering**, Brief aan de Tweede Kamer, 28 oktober.

Blok, S.A., 2014, **Antwoorden vragen Tweede Kamer begroting WenR 2015**, Brief aan de Tweede Kamer, 29 oktober 2014.

Blok, S.A., 2014, **Voortgangsbrief Wijkaanpak 2014**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 19 november.

Blok, S.A., 2014, **Nota naar aanleiding van het tweede nader verslag-novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen**, Brief aan de Tweede Kamer, 20 november.

Blok, S.A., 2015, **Evaluatie uitvoering inkomensafhankelijke huurverhoging**, Brief aan Tweede Kamer, 6 februari.

Blok, S.A., 2015, **Toekomstige ontwikkeling financiële positie corporaties**, Brief aan Tweede Kamer, 24 februari.

Blok, S.A., 2015, **Vragen 2015 Z 02561 m.b.t. WIF**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 9 maart.

Blok, S.A., 2015, **Aanbiedingsbrief antwoord Kamervragen**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 10 maart.

Blok, S.A., 2015, **Kamervragen 2015 Z07426 m.b.t. verkoop sociale huurwoningen**, Brief aan Tweede Kamer, 18 mei.

Blok, S.A., 2015, **Antwoorden vragen financiële positie corporaties**, Brief aan Tweede Kamer, 28 mei.

Blok, S.A., 2015, **Waarborgfonds Sociale Woningbouw**, Brief aan Tweede Kamer, 1 juni.

Blok, 2015, **Uitwerking huursombenadering, akkoord Aedes-Woonbond**, Brief aan Tweede Kamer, 3 juli.

Blok, S.A., 2015, **Kabinetsreactie op NOS-berichten over huurbeleid en doorstroming huurmarkt**, Den Haag, 17 november.

Blok, S.A., 2015, **Huisvesting van vergunninghouders**, Den Haag (Sdu), 27 november.

Blok, S.A., 2016, **Rendabel bouwen corporaties**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 13 januari.

Blok, S.A., 2016, **Uitspraak Afdeling rechtspraak Raad van State inzake inkomensverklaring Belastingdienst**, Den Haag (Sdu), 3 februari.

Blok, S.A., 2016, **Nadere informatie naar aanleiding van plenaire behandeling Wetsvoorstel doorstroming huurmarkt 2015**, Den Haag, 3 februari.

Blok, S.A., 2016, **Nadere informatie naar aanleiding van plenaire behandeling wetsvoorstel doorstroming huurmarkt 2015 (34.373)**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 3 februari.

Blok, S.A., 2016, **Uitspraak Afdeling rechtspraak Raad van State inzake inkomensverklaring Belastingdienst**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 3 februari.

Blok, S.A., 2016, **Antwoorden op de vragen van Kamerlid Bashir over de papieren werkelijkheid van passend toewijzen**, Den Haag, 5 februari.

Blok, S.A., 2016, **Wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet in verband met het tijdelijk uitbreiden van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders (34.403)**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 12 april.

Blok, S.A., 2016, **Beantwoording vragen over toezichtvisie en meerjarenprogramma Autoriteit woningcorporaties**, Den Haag, 15 april.

Blok, S.A., 2016, **Voortgang huisvesting vergunninghouders**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 26 mei.

Blok, S.A., 2016, **Beantwoording schriftelijke vragen over de voorstellen ter versterking van de risicobeheersing en de prikkelwerking bij het WSW**, Den Haag, 1 juli.

Blok, S.A., 2016, **Leennormen 2017**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 27 oktober.

Blok, S.A., 2016, **Uitwerking woonlastenwaarborg**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 27 oktober.

Blokker, Bas en Annemarie Kas, 2015, A'dam: laat asielzoeker werken, **NRC Handelsblad**, 14 oktober.

Blokland, Frank van, 2009, Wat zijn sociale en wat zijn commerciële huurwoningen?, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **15** (1): 18-21.

Boelhouwer, P., 2008, Het paard achter de wagen spannen, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **14** (4): 14-16.

Boelhouwer, P.J. en H. Priemus, 2010, Bouwstenen voor het volgende coalitieakkoord, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **16** (4), augustus: 19-23.

Boelhouwer, P.J. en C. Lamain, 2013, **Marktconforme huren en woonuitgaven. De effecten van het huurbeleid uit het voorjaarsakkoord wonen en het regeerakkoord Rutte II op de ontwikkeling van de woonuitgaven**, Delft (OTB).

Boelhouwer, P.J., H. Priemus, M. Elsinga, J. van der Schaar, A.F. Thomsen en V. Gruis, 2015, **Wonen 6.0**, Delft (OTB).

Bovens, M.A.P. en Th. Schillemans, 2009, **Handboek publieke verantwoording**, Den Haag (Boom).

Brandsen, T., 2004, **Quasi-market governance. An anatomy of innovation**, Den Haag (Lemma).

Brandsen, T., W.B.H.J. van de Donk and K. Putters, 2005, Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector, **International Journal of Public Administration**, 9-10: 749-765.

Brandsen, T., W.B.H.J. van de Donk en P.N. Kenis (red.), 2006, **Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties**, Den Haag (Lemma).

Brandsen, T. en P.M. Karré, 2010, Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse bestuurskunde, in: H.D. Stout (red.), Hybride organisaties: zegen of vloek?, **Bestuurswetenschappen**, 2: 71-85.

Burger, A. en P. Dekker (red.), 2001, **Noch markt, noch Staat. De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief**, Den Haag.

Capital Value, 2015, **Focus on the Dutch market. The investment policy of international residential investors 2015**, Utrecht (Capital Value).

Capital Value en ABF Research, 2015, **De woning(beleggings)markt in beeld 2015**, Utrecht (Capital Value).

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2003, **Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties**, Naarden (CFV), 7 oktober.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), 2009, **Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2009**, Naarden (CFV).

Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), 2010, **Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2010**, Naarden (CFV).

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2011, **Onderzoek grondposities en projectontwikkeling bij woningcorporaties**, Naarden, 27 juni.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2013, **Reactie op verzoek om aanvullende berekening huurbeleid en verhuurdersheffing van 28 maart 2013**, Brief aan de Tweede Kamer t.a.v. M. Frequin, 17 mei.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2014a, **Financiële Meerjarenverkenning van de corporatiesector na administratieve scheiding. Evenwichtskunst bij scheiding van de DAEB- en de niet-DAEB-tak**, Baarn, juni.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2014b, **Sectorbeeld 2014**, Baarn (CFV).

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2014c, **Stresstest liquiditeitsrisico derivatenportefeuille bij 147 corporaties**, Baarn (CFV), april.

Centraal Planbureau (CPB), 2014, **De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sfeer**, Den Haag (CPB), juni.

Centraal Planbureau (CPB), 2016, **Risicorapportage Financiële markten**, Den Haag (CPB).

Cobouw, 2015, Voorstel huurmatiging voor beleggers onbespreekbaar, 6 + 8 juni.

Cobouw, 2015, Extra woningen nodig voor snelle opvang asielzoekers, 12 oktober.

Commissie Marktwerking en Deregulering (Commissie-Cohen), 1997, **Rapport Markt en Overheid**, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken).

Commissie Gemeente en Corporaties (Commissie-Dekker), 2013, **Gemeente en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij. Wederkerig en verplichtend**, Rapport van de VNG-adviescommissie Relatie gemeenten en woningcorporaties, Den Haag (VNG), april.

Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (Commissie-Dijkhuizen), 2012, **Naar een activerender belastingstelsel**, Interimrapport, Den Haag (CIT).

Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie-Halsema), 2013, **Een lastig gesprek**, Rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur, Den Haag.

Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie-Schilder), 2006, **Eindrapport**, Den Haag.

Conijn, J., 2005, **Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing**, Amsterdam (RIGO).

Conijn, J., 2008, Subsidiëring van woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg, in: H. Don (red.), **Agenda voor de woningmarkt**, Pre-advies van de Koninklijke Vereniging voor de staathuishoudkunde, Amsterdam (KVS): 145-177.

Conijn, J.B.S., 2011, **Woningcorporaties op een kruispunt**, De Vastgoedlezing 2011, Amsterdam (Amsterdam School of Real Estate).

Conijn, Johan, 2014, **Marktwaardewaardering bij corporaties**, Amsterdam (Ortec Finance), mei.

Conijn, Johan, 2015, Het maatschappelijk budget van woningcorporaties, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (4), november: 24-26.

Conijn, Johan en Wolter Achterveld, 2012, **Verhuurderheffing en corporaties. Een financiële analyse**, Rotterdam/Amsterdam (Ortec Finance), 7 november.

Conijn, Johan en Wolter Achterveld, 2013, **Verhuurderheffing en effecten investeringsfaciliteit**, Rotterdam/Amsterdam (Ortec Finance), 30 mei.

Conijn, Johan en Marja Elsinga, 2000, **Een verkenning van de toepassingsmogelijkheden van woonvouchers in Nederland**, Delft (OTB).

Conijn, Johan en Frans Schilder, 2009, Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen, **ESB**, **94**, 4 september: 518-521.

Conijn, Johan en Frans Schilder, 2011, **De haalbaarheid van markthuren**, Real Estate Research Quarterly, april: 5-12.

Conijn, Johan en Frank Vermeij, 2014, **Een financiële analyse van mogelijke gevolgen van de DAEB-splitsing**, Rotterdam/Amsterdam (Ortec Finance).

Corèl, Anouk, 2015, Huursombenadering: sturen op prijs èn kwaliteit, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (2), juni: 34-37.

Corèl, Anouk en Vera Beuzenberg, 2016, **Overstag met de huurtoeslag**, Den Haag (Platform31).

Daling, Tjabel, 2015, Draagvlak opvang asielzoekers groeit als lokale bedrijven meeprofiteren, **fd**, 14 oktober.

Dekker, Michiel en Thomas Rueb, 2015, Burger wil helpen – met mate, **NRC Handelsblad**, 25 september.

Dekker, Michiel en Andreas Kouwenhoven, 2015, 'Voor eigen jeugd is er geen huurhuis meer', **NRC Handelsblad**, 22 oktober.

Deloitte, 2015, **Rapport Onderzoeksopdracht validatie Risicobeoordelingsmethodiek WSW**, Deloitte, 19 mei.

De Nederlandsche Bank (DNB), 2016, **Risicorapportage financiële markten**, Amsterdam (DNB).

Deursen, Jan van, 2013, **De particuliere huursector in Nederland: kansen voor groei**, Den Haag (Platform31).

Dijkhoff, K.H.D.M., 2015, **Maatregelen hoge instroom asiel**, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag (Sdu), 27 november.

Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010, **Hervorming van het Nederlandse woonbeleid**, Den Haag (CPB), 1 april.

Donk, W.B.H.J. van de, 2001, **De gedragen gemeenschap**, Den Haag.

Donner, J.P.H., 2011, **Staatssteunregels voor woningcorporaties**, Brief aan de Tweede Kamer, 15 december.

Doodeman, Marc, 2015, 'Vluchtelingen het grootste vraagstuk (interview met Nico Rietdijk, NVB-directeur), **Cobouw**, 30 september.

Doodeman, Marc, 2016, Statushouders als wapen tegen krimp, **Cobouw**, 25 maart.

Dorr, Daan, en Maaike Wittenburg, 2013, **De nieuwe woningcorporatie**, Atrivé/Poort 6.

Douwes, Douwe en Ferry Haan, 2005, VROM controleert 42.000 huursubsidies, **de Volkskrant**, 28 oktober.

Dreimüller, A., V. Gruis en C. Snoeijs, 2013, Regiecorporatie. Naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder, **Versie 2.0**, www.regiecorporatie.nu

Driessen, Camil, 2016, Beleggers buitenland ontdekken huurmarkt, **NRC Handelsblad**, 20 augustus.

Economisch Instituut voor de Bouw, 2013, **Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing. Vormgeving en effecten van enkele varianten**, Amsterdam (EIB), juni.

Edwards, J.M., 2008, **Hybrid organizations. Social enterprise and social entrepreneurship**, Miami (Atlantic International University).

Elsinga, M. en J. van der Schaar, 2014, Woningcorporaties: meer dan een eeuw hybriditeit, **Bestuurskunde 23** (1): 9-17.

Endedijk, Bram, 2015, Ze zijn welkom, maar niet zo veel, **NRC Handelsblad**, 18 december.

Eskinasi, Martijn, 2014, **Doorrekening van de effecten van de tijdelijke verhoging van de inkomensgrens en bevriezing van de liberalisatiegrens**, Den Haag (PBL).

Ewijk, C. van en H. ter Rele, 2008, Macro-economische verkenning van de huizenmarkt, in: F.J.H. Don (red.), **Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde**, Amsterdam (KVS).

Faber, A.W., 1997, **In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties**, Deelstudie Vijftig jaar DGVH, OTB-werkdocument 97.01, Delft (OTB).

Fackeldey, Jop, 2015, G32 ondersteunt het huurakkooord van Aedes en Woonbond, **Aedes Corporatieforum**, 29 juni.

Feenstra, Willem, 2016, Mensenhandelaren actief rond asielzoekerscentra, **de Volkskrant**, 16 januari.

Gopal, Kenneth, 2014, **Actualisatie Kabinetsvoorstel. Modernisering van het Woningwaarderingsstelsel**, Delft (ABF Research), oktober.

Groot, Carola de, Frans Schilder en Femke Daalhuizen, 2015, Krap bij kas in een betaalbare huurwoning, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (2), juni: 12-18.

Groot, Carola de, Femke Daalhuizen, Frans Schilder en Joost Tennekes, 2016, **Betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Verkenning van beleidsopties**, Den Haag (Planbureau voor de Leefomgeving).

Gualthérie van Weezel, Tjerk, 2015a, Laat huurwoningen door markt bouwen, **de Volkskrant**, 17 juni.

Gualthérie van Weezel, Tjerk, 2015b, Huurders en gemeente beslissen, **de Volkskrant**, 17 juni.

Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn en G. Renes, 2002, **Woningcorporaties: prikkels van effectiviteit en efficiency**, Den Haag (CPB).

Harms, Eric, 2014, Tijdelijke contracten: liefdevolle schop onder de kont, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **20** (3), juni: 6-10.

Harms, Eric, 2015, Aanpak scheefwoners brengt ook laagste inkomens in problemen, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (2), juni: 6-11.

Harten, Hans van, 2015, De perverse prikkel van de passendheidsnorm, **Aedes Corporatieforum**, 29 april.

Hazenoot, Roy, 2016, Huizen voor vluchtelingen. Gemeente Teylingen koopt woningen om sociale huursector te ontzien, **Leidsch Dagblad**, 31 mei.

Heijden, H.M.H. van der, en C.J.M. Lamain, 2014, **De particuliere vastgoedbelegger in beeld. Verhuurdersheffing en extra huurinkomsten**, Delft (OTB).

Heijbrock, Ferry, 2014, Beleggers: Twijfel over effect hervormingen huursector, **Cobouw**, 15 april.

Helderman, J.K., 2007, **Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and healthcare**, Rotterdam (EUR).

Het Financieele Dagblad, 2015, Gemeente moet belegger omarmen, 13 maart.

Het Financieele Dagblad, 2016, Vluchtelingen zo snel en veel mogelijk aan het werk om kosten te beperken, 17 maart.

Het Financieele Dagblad, 2016, Gemeenten vragen corporaties om bouw woningen voor vluchtelingen, 3 mei.

Hoekstra, Joost en Marc Wintgens, 2016, Opvang asielzoekers deel oplossing kantorenleegstand, **Cobouw**, 10 maart.

Hof, Bert, Carl Koopmans en Coen Teulings, 2006, **Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt**, Amsterdam (SEO Economisch Onderzoek).

Hoff, Onno, 2015, RICS: nieuwe woningwet is stimulans voor corporatiesector, **Service**, **22** (3), juni: 18-20.

Hoofdredactie NRC Handelsblad, 2016, Nationaal plan vluchtelingen verdient serieuze aandacht, **NRC Handelsblad**, 16 maart.

Hoogenboom, Alieke en Erna Straatsma, 2015, 'Vluchtelingen laten barsten is geen optie', **Leidsch Dagblad**, 30 september.

Houten, Maaike van, 2016, Boos over vluchtelingen en nog veel meer, **Trouw**, 23 januari.

Hupe, P. and L. Meijs, 2000, **The impact of the non-profit sector in the Netherlands**, The Hague (SCP).

Huygen, Maarten en Christiaan Pelgrim, 2016, De druk is nog niet groot genoeg, **NRC Handelsblad**, 6 februari.

Hylkema, Jaring en Floris Regnault, 2015, Financiële effecten van de herziene Woningwet, **Service**, **22** (3), juni: 21-23.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ITL), 2015, **Doorrekening Huurakkoord door de Autoriteit woningcorporaties**, Den Haag (ILT), september.

Jacobs, Ton en Renate Reusch, 2016, Uitgelicht: opvang statushouders, **BG Magazine**, 27 juni.

Jagersma, Henk, 2011, **Naar een vrije sector huurmarkt**, Voorburg (IVBN), september.

Jorritsma, Elsje, 2015, Celstraf geëist voor 'Bulgarenfraude', **NRC Handelsblad**, 14 april.

Kamerman, Sheila, 2016, 'Kleine opvang, dat doen wij al. En dat gaat uitstekend', **NRC Handelsblad**, 25 februari.

Kamerman, Sheila en Ingmar Vriesema, 2016, Als asielzoeker blijf je verhuizen, **NRC Handelsblad**, 23 maart.

Kamerman, Sheila, 2016, Bedenk eens een oplossing voor het asielbeleid, **NRC Handelsblad**, 20 juni.

Kas, Annemarie en Wubby Luyendijk, 2015, Opvang asielzoekers hapert, coalitie oneens over oplossing, **NRC Handelsblad**, 7 oktober.

Kas, Annemarie en Marloes de Koning, 2016, 'Plan-Samsom' moet asielcrisis Europa onder controle brengen**, NRC Handelsblad**, 28 januari.

Koning, M., R. Saitua en J. Ebregt, 2006, **Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning**, CPB-document nr. 128, Den Haag (CPB).

Koning, Petra de, 2016, Zo denkt Europa over asielzoekers, **NRC Handelsblad**, 18 januari.

Koolma, Rik, 2008, **Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties**, Amsterdam (VU).

Koolma, Rik, 2014, Leren van ontsporen, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **20** (5), oktober: 34-39.

Kouwenhoven, Andreas, 2016, Zieltjes winnen voor de islam in het asielzoekerscentrum, **NRC Handelsblad**, 19 januari.

Kromhout, Steven, 2013, **Woonlasten van huurders. Huur- en energielasten in de gereguleerde huursector**, Amsterdam (RIGO), februari.

Kromhout, Steven, 2015, Terug van weggeweest: passend toewijzen, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (2), juni: 29-33.

Kromhout, Steven en Sjoerd Zeelenberg, 2014, **Sturen op inkomen. Toewijzingscriteria in de woonruimteverdeling**, Amsterdam, (RIGO), februari.

Laan, E.E. van der, 2009, **Staatssteundossier woningcorporaties**, Den Haag (Sdu), 15 december.

Leeuwen, Roel van, 2015, Gezocht: grote opvanglocaties, **Leidsch Dagblad**, 19 oktober.

Leeuwen, Roel van, 2015, Huizen uit de fabriek, **Leidsch Dagblad**, 28 november.

Leidsch Dagblad, 2015, Arme buurt krijgt vluchteling, 20 oktober.

Leidsch Dagblad, 2016, Duizenden incidenten AZC's, 30 januari.

Leidsch Dagblad, 2016, 'Discussie over asielzoekers loopt vaker goed dan verkeerd', 17 maart.

Leidsch Dagblad, 2016, Asielaanvragen na deal weer gestegen, 15 augustus.

Lejour, Arjan, 2016, **Een politiek-economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrenteaftrek**, Den Haag (CPB), 19 mei.

Leoné, Theo, 2015, Asielopvang kent vele gezichten, **Cobouw**, 22 september.

Lijzenga, Jeroen, 2013, **Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2013**, Arnhem (Companen), 22 oktober.

Lijzenga, Jeroen, 2013, **Extra huurruimte door boven-inflatoire en inkomensafhankelijke huurverhoging in de commerciële huursector**, Arnhem (Companen), 2 december.

Lijzenga, Jeroen en Diana Boertien, 2016, **Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2016**, Arnhem (Companen).

Lijzenga, Jeroen, Jeroen Wissink en Pim Tiggeloven, 2014a, **De laagste inkomens in de huursector**, Arnhem (Companen).

Lijzenga, Jeroen, Jeroen Wissink en Pim Tiggeloven, 2014b, **Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets**, Arnhem (Companen), 12 november.

Maas, Michiel, 2015, 'Opvangcentra flexibel bouwen', **Cobouw**, 23 november.

Maas, Michiel, 2016, 'We zijn op zoek naar flexibiliteit, **Cobouw**, 8 februari.

Maas, Michiel, 2016, Oplossingen volstrekt onvoldoende, **Cobouw**, 8 maart.

Maas, Michel, 2016, Markt pakt woningbouw voor statushouders op, **Cobouw**, 8 maart.

Marselis, Daan en Anneke Stoffelen, 2016, Familiehereniging vertraagd om asielstroom te temperen, **de Volkskrant**, 8 juli.

Meijerink, M.H. en G.D. Minderman (red.), 2005, **Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van taakvervulling**, Den Haag (Sdu).

Middelkoop, E. van, 2010, **Toezeggingen uit AO Staatssteun corporaties van 1 juli 2010**, Brief aan Tweede Kamer, 31 augustus.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, **Cijfers over Wonen en Bouwen**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, **Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2014**, Den Haag (Sdu).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015a, **Verdiepende analyse WSW**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015b, **Woningwet op weg: documentatiemateriaal voor workshops**, Haarlem, 14 oktober.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, **Staat van de Woningmarkt 2016**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, **Evaluatie verhuurderheffing**, Den Haag (Ministerie van BZK), juni.

Molin, E.J.E., 1999, **Conjoint modeling approaches for residential group preferences**, Eindhoven (dissertatie TU Eindhoven).

Montfort, C. van, 2008, **Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen**, Den Haag.

Mulder, Michiel, Sander Hardeman, Rafael Saitua en Radislav Semenov, 2013, **Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing**, Amsterdam (Economisch Instituut voor de Bouw).

Musterd, Sako, 2014, Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam, **Housing Studies**, **29**, DOS: 10.1080/02673037.2013.873393.

Nederlandse Woonbond, Vereniging Eigen Huis, Aedes en NVM/VBO/Vastgoed Pro, 2012, **Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt**, Amsterdam, Amersfoort, Den Haag.

Nieboer, Nico en Vincent Gruis, 2015, Corporaties blijven hun werkveld inkrimpen, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (1), maart: 32-35.

NRC Handelsblad, 2013, Kabinet moet zaken doen met 'oppositiecoalities', 13 februari.

NRC Handelsblad, 2015, Corporaties en Woonbond beperken huurstijging, 4 juni.

NRC Handelsblad, 2015, Improvisatie is hard nodig bij huisvesting (ex-) vluchtelingen, 28 september.

NRC Handelsblad, 2015, Voelt asielzoeker zich nog welkom? 22 oktober.

NRC Handelsblad, 2015, Noodwoningen voor 14.000 asielzoekers, 27 november.

NRC Handelsblad, 2016, Fiscus mag inkomen huurders niet doorvertellen, 4 februari

NRC Handelsblad, 2016, Oppositie: geef correcte asielcijfers, 29 februari.

NRC Handelsblad, 2016, Werkgroep: Kans op werk moet woonplaats vluchteling bepalen, 27 april.

NRC Handelsblad, 2016, Kabinet weer dringend op zoek naar opvang. Geen plek meer in vakantie parken door start toeristisch seizoen, 14 mei.

Ortec Finance, 2014, **DrieKamerModel. Algemene inleiding**, Amsterdam/Rotterdam (Ortec Finance).

Ortec Finance, 2014, **Een financiële analyse van de mogelijke gevolgen van de DAEB-splitsingen**, Amsterdam, Rotterdam (Ortec Finance).

Paping, Ronald, 2013, Aedes sluit een deal en de huurder betaalt, **Aedes Corporatieforum**, 2 september.

Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, 2014, **Ver van huis**, **Eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties**, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Pechtold, Alexander, 2016, Stop met polariseren, maak een Nationaal Actieplan Vluchtelingen, **NRC Handelsblad**, 15 maart.

Peeters, Els-Marie, 2014, **Intern toezicht bij woningcorporaties: de vrijblijvendheid voorbij**, Den Haag (Boom).

Philipsen, W. en B. Blijie, 2013, **Analyse Scheefwonen**, Delft (ABF Research).

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2011, **Public management reform: a comparative analysis**, New York (Oxford University Press).

Poulus, Co, 2013, **Heffing en investeringsaftrek**, Delft (ABF Research).

Poulus, Co, Gerard van Leeuwen, David Omtzigt, Kenneth Gopal en Berry Blijie, 2014, **Socrates 2014**, Delft (ABF Research).

Poulus, Co, Bob Ferment en Gerard van Leeuwen, 2015, **Gevoeligheidsanalyse-Effecten van beleid van verhuurders en externe factoren**, Delft (ABF Research).

Poulus, Co en Berry Blijie, 2015, **Passend wonen**, Delft (ABF Research), september.

Priemus, H., 1969, **Wonen-kreativiteit en aanpassing**, Den Haag, Parijs (Mouton).

Priemus, H., 2001, Poverty and Housing in the Netherlands: A Plan for Tenure-neutral Public Policy, **Housing Studies**, **16** (3): 277-289.

Priemus, H., 2008, CPB presenteert virtuele huurwoningmarkt, **ESB**, **93** (4547), 694-695.

Priemus, H., 2010a, Bezuinigingen op het wonen: welke prioriteiten?, **B&G**, **37** (7/8), juli-augustus: 5-8.

Priemus, H., 2010b, Woningcorporaties: onmisbaar, óók bij vrijemarkthuren, **Building Business**, **12** (6), augustus: 44-47.

Priemus, H., 2010c, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, **B&G**, **37** (10), oktober: 10-14.

Priemus, H., 2011, 110 jaar Woningwet. Van Woningwet 1901 naar Herzieningswet 2011, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **17** (6), december: 31-35.

Priemus, H., 2012a, Woningmarkt in verkiezingsprogramma's: kans op hervorming?, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **18** (4): 10-13.

Priemus, H., 2012b, FC Kunduz heeft een monster gebaard, **de Volkskrant**, 3 mei: 27.

Priemus, H., 2012c, Woningmarkt uit het slop door akkoord, **Cobouw**, **156**, 1 juni: 15.

Priemus, Hugo, 2013a, Van bezitsbelasting naar verhuurderheffing en terug, **Aedes Corporatieforum**, 3 januari.

Priemus, H., 2013b, Van Woonakkoord naar woningmarkthervorming, **B&G**, **40**, juli/augustus: 20-22.

Priemus, H., 2013c, Woningmarkthervorming in breder perspectief, **ESB**, **98**, 13 september: 554-557.

Priemus, H., 2013d, Hoe de hervorming van de woningmarkt de Nederlandse economie kan versterken, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **19** (5), oktober: 24-29.

Priemus, H., 2014a, Waarom de Hervormingsagenda Woningmarkt moet aangepast, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **20** (1), februari: 39-43.

Priemus, H., 2014b, Uithuilen en opnieuw beginnen, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **20** (5), oktober: 12-13.

Priemus, H., 2014c, Nul-op-de-Meter, woonlastenbesparing of reclamestunt?, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **20** (3), juni: 30-35.

Priemus, H., 2014d, Is the landlord levy a threat to the rented housing sector? The case of the Netherlands, **International Journal of Housing Policy**, **14** (1), March: 98-106.

Priemus, H., 2015a, Herzieningswet aanvaard: hoe nu verder? **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (1), maart: 27-31.

Priemus, H., 2015b, Huurtoeslag onhoudbaar, **Aedes Corporatieforum**, 2 maart.

Priemus, H., 2015c, De 142-puntengrens als splijtzwam, **Aedes Corporatieforum**, 28 mei.

Priemus, H., 2015d, De woningcorporatie en het badwater. EC-doelgroep in de knel door marktcontrair rijksbeleid, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (3), september: 24-29.

Priemus, H., 2015, Reactie op: Kredietgarantie voor corporaties is goud waard, **ESB, 100** (4717), 10 september: 538.

Priemus, Hugo, 2016, Hou op met scheefheidsbestrijding, **Aedes Corporatie Forum**, 1 april.

Priemus, Hugo and Marietta Haffner, 2016, How to re-design a rent rebate system? Experience in the Netherlands, **Housing Studies** (electronic publication).

Pruis, Marije en Guus Terlingen, 2015, **Dokumentatie t.b.v. bijeenkomst Woningwet op weg naar 2015**, Haarlem (Fraay Partners in Publieke Waarde), Dordrecht.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2015, **Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid**, Den Haag (RLI).

Rengers, Merijn, 2016, Het COA; voor Uw incourante vastgoed, **NRC Handelsblad**, 4 juni.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014, **Transformatie en corporaties** van het Expertteam (kantoor)Transformatie, Den Haag (RON), december.

Romijn, G. en P. Besseling, 2008, **Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt**, Den Haag (CPB).

Roodheuvel, Iris, 2011, Kwetsbaar door markt, **Rooilijn**, **44** (1): 52-59.

Rooijers, Eva, 2015, € 600 mln. buitenlands kaptitaal in Vesteda, **Het Financieele Dagblad**, 23 april.

Salm, Harriët, 2016, Extra asielopvang lukt voorlopig niet, **Trouw**, 23 januari.

Salm, Harriët, 2016, Kleinschalige opvang? Het kan wel, **Trouw**, 18 februari.

Schaar, J. van der, 1986, **De huisvestingssituatie in Nederland, 1900-1982**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Schaar, J. van der, 1987, **Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Schaar, J. van der, 1991, **Volkshuisvesting: een zaak van beleid**, Aula Paperback 198, Het Spectrum, Utrecht.

Schravesande, Freek, 2015, In WO1 kwamen er een miljoen, **NRC Handelsblad**, 31 december.

Schravesande, Freek, 2016, Geen duidelijkheid over criminaliteit asielzoekers, **NRC Handelsblad**, 1 februari.

Schreuders, Hanneke, Anne-Jo Visser en Jochum Deuten, 2015, Inzicht in het maatschappelijk budget van corporaties, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (4), november: 27-29.

Schuyt, Jim, 2015, Goed akkoord met huiswerk, **Aedes Corporatieforum**, 29 juni.

SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 2010, **Naar een integrale hervorming van de woningmarkt**, Den Haag (SER), 16 april.

Silvester, Mario, 2016, Tiny House voor opvang asielzoekers, **Cobouw**, 5 maart.

Simon, M., 1995, Taakorganisaties en marktorganisaties en de 'Twilight zone', in: M. Noordegraaf, A. Ringeling en F. Zwetsloot (red.), **De ambtenaar als publiek ondernemer**, Bussum.

Slot, Floris, Marloes de Graaf-Zijl en Harry ter Rele, 2014, Beeld van ongelijkheid vertekend door inkomensmobiliteit, **ESB**, **99**, 18 december: 754-757.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 2011, **Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007**, Den Haag (SCP).

Sociaal-Economische Raad (SER), 2005, **Publiek Ondernemerschap**, Den Haag (SER).

Staatsblad, 2014, **Wet ter invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning** (Wet maatregelen woningmarkt 2014).

Staatsblad, 2015, **Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015**, Den Haag (Sdu), 19 juni.

Staatscourant, 2015, Besluit van Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2015, nr. 2015-0000659802, houdende wijziging van het mandaatbesluit Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT in verband met het verlenen van mandaat van de bevoegdheid om toestemming te geven voor een experiment op grond van artikel 125 van het BTIV onder de voorwaarden van de Beleidsregel experiment diensten ten behoeve van bewoners door toegelaten instellingen bij huisvesting vergunninghouders, nr. 43617, 30 november.

Staatscourant, 2015, Beleidsregel experiment huisvesting vergunninghouders, nr. 43549, 30 november.

Steinmaier, Eric, 2014, **De woning(beleggings)markt in beeld**, Amsterdam (ABN-AMRO).

Stoffelen, Anneke, 2016, Asielbeleid straalt uit: vluchteling, u moet hier niet zijn, **de Volkskrant**, 20 februari.

Stokmans, Derk, 2016, Overheid gaat intern toch uit van 94.000 nieuwe asielzoekers in 2016, **NRC Handelsblad**, 29 februari.

Stokmans, Derk, 2016, Groot tekort aan opvangplekken dreigt, gemeenten zijn te langzaam, **NRC Handelsblad**, 12 april.

Toonen, Annette, 2016, Rapporteurs: Nooit meer zo'n grote opvang als kamp Heumensoord, **NRC Handelsblad**, 10 februari.

Triest, Netty van, en Hanneke Schreuders, 2014, **De toepassing van het DrieKamerModel. Op weg naar een zichtbaar maatschappelijk budget**, Den Haag (Platform 31).

Trip, Marcel, 2015, Minister Blok neemt kern Sociaal Huurakkoord over, **Woonbondig**, **6** (1).

Vastgoedmarkt, 2010, EU-beschikking huurwoningenmarkt roept verzet op, 31 mei.

Veenstra, J., M.A. Allers en J.H. Garretsen, 2016, **Evaluatie verhuurderheffing**, Groningen (COELO).

Veenstra, Jacob en Bernard van Ommen, 2015, Kredietgarantie voor corporaties is goud waard, **ESB**, **100** (4715), 13 augustus: 450-453.

Veenstra, Jacob, Maarten Allers en Rik Koolma, 2016, Woningmarktregio's en de schaal van woningcorporaties, **ESB**, **101**, 11 augustus: 584-585.

Veld, R. in 't, 1995, **Spelen met vuur: over hybride organisaties**, Den Haag, Oratie UvA.

Verbraeken, Hans, 2014, Politiek moet buitenlandse woningbelegger geruststellen, **Het Financieele Dagblad**, 8 augustus.

Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM, 2012, **Plan Wonen 4.0**.

Verlaan, Jos, 2016, Huisvesting blijft ver achter bij toestroom van vluchtelingen, **NRC Handelsblad**, 4 juli.

Verlaan, Jos, 2016, 'Geen verdringing maar een tekort', **NRC Handelsblad**, 8 juli.

Versteegh, Kees, 2015, 'Leg een buffer aan voor asielopvang (interview met Erry Stoové, oud-directeur COA), **NRC Handelsblad**, 21 oktober.

Versteegh, Kees, 2016, Ook de draad kwijt in het asieldebat? Dit zijn de feiten, **NRC Handelsblad**, 3 februari.

Versteegh, Kees, 2016, Er zijn nog véél meer vragen, over asielzoekers, **NRC Handelsblad**, 10 maart.

VNG, z.j., **Handreiking Van Woonvisie tot Prestatieafspraken**, Den Haag (VNG).

VNG, 2016, **Handreiking opvang asielzoekers en huisvesting statushouders**, Den Haag (VNG).

Vogelaar, Ella en W.D. van Leeuwen, 2007, **Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes**, Den Haag/Hilversum, 17 september.

Vos, M., 2008, Huur op maat: opmaat naar een nieuwe woontoeslag, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **14** (4): 17-21.

Vos, Maarten en René Scherpenisse, 2015, Inkomensafhankelijke huren en een lokaal woonlastenfonds, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **21** (2), juni: 22-27.

Vries, J. de, en M. van Dam, 1998, **Politiek-bestuurlijk management**, Leiden.

Vries, Joost de, 2016, Opvang op maat bespreekbaar, **De Volkskrant**, 24 februari.

Vriesema, Ingmar, 2015, 'Te weinig huizen vluchtelingen', **NRC Handelsblad**, 25 september.

Vriesema, Ingmar, 2016, Gemeenten dringen bij COA aan op terugkeer 'eigen' vluchteling, **NRC Handelsblad**, 9 april.

Vriesema, Ingmar, 2016, Gemeenten willen 'eigen' vluchtelingen, **NRC Handelsblad**, 9 april.

Vriesema, Ingmar, 2016, VNG: dreigend tekort opvang is schuld kabinet, **NRC Handelsblad**, 13 april.

Vriesema, Ingmar, 2016, Het COA maakt een einde aan de vrijheid, **NRC Handelsblad**, 6 juni.

VROMRaad, 1999, **Huurbeleid met contractvrijheid**, Den Haag (VROMRaad).

VROMRaad, 2007, **Tijd voor keuzes**, Den Haag (VROMRaad).

VROMRaad, 2009, **Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen**, Den Haag (VROMRaad), Advies 069.

VTW en Aedes, 2011, **Governance Code Woningcorporaties 2011**, Utrecht/Hilversum (VTW).

Vuuren, Tessa van, 2016, Tweede Kamer akkoord met 'huursombenadering' en tijdelijke contracten, **Woonmagazine Huurdersvereniging Amsterdam**, Lentenummer **4-5**.

VVD en PvdA, 2012, **Regeerakkoord 'Bruggen slaan'**, Den Haag, 29 oktober.

Walle, Erik van der en Philip de Witt Wijnen, 2015, 'Vluchtelingen moet je niet doorrekenen' (interview met Laura van Geest, CPB-directeur), **NRC Handelsblad**, 22 oktober.

Walsum, Sander van, 2016, Gemeenten vinden COA op hun pad, **De Volkskrant**, 23 februari.

Wanders, John, 2016, Verhuurderheffing is een 'onding', Wetenschappers scharen zich achter woningcorporaties, huurders en gemeenten, **De Volkskrant**, 9 juni.

Warnaar, Marcel en Jasja Bos, 2016, **Financieringslastnormen 2017**, Utrecht (NIBUD).

Weersch, Marion van, 2015, Sociaal Huurakkoord Aedes-Woonbond. 'Eerste stap naar doorstroming op de woningmarkt', **Aedes Magazine**, **6,** 7-10.

Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010, **Rapport Brede Heroverwegingen Wonen** (rapport 4), Den Haag (Ministerie van Financiën), 1 april.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1990, ……..

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2000, **Het borgen van publieke belang**, Den Haag (WRR).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2004, **Bewijzen van goede dienstverlening**, Amsterdam (Amsterdam University Press).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2013, **Toezien op publieke belangen**, Den Haag (WRR).

Willem Alexander, **Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting**, 33.966 nr. 2; Memorie van Toelichting, 33.966 nr. 3, Den Haag (Sdu), 19 juni.

Wind, Barend, 2014, Verkoop corporatiewoningen is geen wondermiddel, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **20** (3), juni: 18-21.

Zeelenberg, Sjoerd, 2014, Ruilpartner vinden blijkt een hele opgave, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **20** (3), juni: 14-17.

Zeemeijer, Ilse, 2016, ‘Ontwerpers hebben geen toverstok, maar wel creatieve ideeën in het vluchtelingendebat, **Het Financieele Dagblad**, 4 juli.

Zon, F.M.J. van der (red.), 1996, **Prestatie-afspraken in de volkshuisvesting**, Delft (OTB/Delftse Universitaire Pers).