

# **CPB Document**

**No 112**

Februari 2006

**Investeringsprikkels voor woningcorporaties**

**Michiel van Leuvensteijn en Victoria Shestalova**

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon       (070) 338 33 80  
Telefax        (070) 338 33 50  
Internet        [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

ISBN 90-5833-263-2

## **Korte samenvatting**

Deze studie onderzoekt prikkels en belemmeringen voor de bouw van nieuwe huurwoningen door woningcorporaties en hoe die sinds het midden van de jaren '90 zijn veranderd. Uit de analyse volgt dat de prikkels voor investeringen door woningcorporaties in nieuwe huurwoningen de laatste jaren zwak waren. In 1995 zijn de corporaties verzelfstandigd. Nu zijn ze maatschappelijke ondernemingen met taken op het gebied van volkshuisvesting, waarbij ze zelf kunnen bepalen hoe ze hun taken realiseren. Met het wegvallen van de laatste bouwsubsidieregeling in 1997 zijn de externe financiële prikkels tot bouw afgenomen. Daarnaast is er minder gelegenheid om grond voor nieuwbouw goedkoop te verkrijgen. Het verminderde aanbod door gemeenten van grond voor sociale huurwoningen is door de corporaties niet gecompenseerd door hun vermogen meer aan te spreken voor de verwerving van duurere percelen. In deze studie bespreken wij ook beleidsopties om economische prikkels voor de corporaties voor de bouw te versterken en mogelijke belemmeringen te verlichten, waarbij wij de huidige beleidskaders als uitgangspunt nemen.

*Steekwoorden: woningcorporaties, investeringsbeslissingen, prikkels*

## **Abstract**

This study investigates the incentives and restrictions for building new renting houses by Dutch housing corporations, and how they have changed since the mid 90s. The analysis shows that incentives for new production were weak in the last decade. The housing corporations gained financial and operational independence in 1995. Financial incentives for building new houses decreased after direct subsidies for new production fell away in 1997. Besides, the opportunity to buy land cheaply has decreased, since local authorities decreased the outlay of building lots for social housing. Corporations have not compensated the decreased outlay of the (subsidised) land by local authorities by purchasing more expensive land for new social houses. Taking the current policy framework as given, we discuss several options which may improve investment incentives for corporations to build new houses or may reduce restrictions for this investment.

*Key words: housing corporations, investment decisions, incentives*

A comprehensive summary is available from [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl).



# Inhoud

Korte samenvatting	3
Abstract	3
Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond en probleemstelling	15
1.2 Reikwijdte	16
1.3 Structuur	18
2 Institutionele setting	19
2.1 Historie	19
2.2 De doelstellingen: het BBSH	19
2.3 Financiële continuïteit	20
2.4 Toezicht op sociale doelstellingen	21
2.5 Conclusie	22
3 Situatieschets	25
3.1 Bouwprestaties	25
3.2 Financiële prestaties	28
3.3 Conclusie	34
4 Hoe liggen de prikkels?	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Effect van overheidsbeleid	35
4.3 Financiële prikkels en restricties	37
4.4 Prikkels en restricties aan de kant van de gemeente	44
4.5 Conclusies	48
5 Slotbeschouwing	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Het voorgenomen beleid	49
5.3 Beleidsopties	50
5.4 Kanttekeningen	52



## Ten geleide

In dit rapport presenteren wij de resultaten van een studie naar prikkels voor woningcorporaties om te investeren in nieuwe woningen.

Ten behoeve van deze studie hebben wij interviews gehouden met vertegenwoordigers van woningcorporaties, instituties binnen de sector en gemeenten. We bedanken René Baron, Ton Bisschop, René Jansen, Cor de Jong, Gerard van Middelaar, Frits Nuss, Martijn Rink, Kees Strik, John Tokkie, Auke Uilkema en Albert Vooijs voor hun medewerking aan deze interviews. Speciale dank gaat ook uit naar Johan Conijn voor het interview dat wij met hem hadden en zijn uitgebreide commentaar op dit rapport.

Deze studie heeft geprofiteerd van het commentaar van de klankbordgroep bestaande uit Jeroen van den Heuvel Rijnders en Anne Reitsma (Ministerie van Economische Zaken), Joost Passenier en Hennie de Veer (Ministerie van Financiën), Wouter van Honstede en Geert ter Weeme (VROM) en Albert van Ens (Aedes). We bedanken de leden van de klankbordgroep voor hun nuttige suggesties en de bereidheid om op korte termijn teksten van commentaar te voorzien.

Ten slotte bedanken wij Rob de Wildt en Jeroen Neele van RIGO, die in opdracht van ons gemeenten en woningcorporaties hebben geïnterviewd en berekeningen hebben verricht op basis van WSW en CFV gegevens. We bedanken het CFV en het WSW voor het beschikbaar stellen van de gegevens.

Deze woorden van dank laten onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze studie bij het CPB ligt.

Het onderzoek is uitgevoerd door Michiel van Leuvensteijn en Victoria Shestalova van de sector Marktordening onder supervisie van Casper van Ewijk en Machiel Mulder.

Casper van Ewijk  
Onderdirecteur





## Samenvatting

Deze studie onderzoekt prikkels en belemmeringen voor de bouw van nieuwe huurwoningen door woningcorporaties en hoe die sinds het midden van de jaren '90 zijn veranderd.

De achtergrond van dit onderzoek is dat de woningcorporaties een belangrijke rol toebedacht hebben gekregen om het woningtekort terug te dringen en de doorstroming op gang te brengen. De corporaties moeten in 2006 15 000 nieuwe woningen bouwen en in 2007 21 000; tot 2010 moeten de corporaties in totaal zelfs 111 000 woningen bouwen, wat ongeveer 25% is van de totale nationale bouwopgave.<sup>1</sup> Gelet op de gedaalde bouwproductie van de corporaties in de afgelopen jaren lijkt het niet vanzelfsprekend dat de corporaties in de komende jaren meer gaan bouwen.

Uit onze analyse volgt dat de externe prikkels voor investeringen door woningcorporaties in nieuwe huurwoningen laatste jaren zwak waren. In 1995 zijn de corporaties verzelfstandigd. Nu zijn ze maatschappelijke ondernemingen met taken op het gebied van volkshuisvesting, waarbij ze zelf kunnen bepalen hoe ze hun taken realiseren. Met het wegvallen van de laatste bouwsubsidieregeling in 1997 zijn de externe financiële prikkels om te bouwen afgenomen. Daarnaast is er minder gelegenheid om grond voor de nieuwbouw goedkoop te verkrijgen. Het verminderde aanbod door gemeenten van grond voor sociale huurwoningen is door de corporaties niet gecompenseerd door hun vermogen meer aan te spreken voor de verwerving van duurdere percelen.

### **Zwakke prikkel voor sociale prestaties**

De doelstellingen van corporaties zijn vastgelegd in het Besluit Beheer Sociale Huursector uit 1992 en de aanvullingen die daarop later zijn gemaakt. Tot de doelstellingen behoren passend huisvesten van de aandachtsgroep, kwalitatief in stand houden van het woningbezit, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, waarborgen van de financiële continuïteit, bevorderen van de leefbaarheid (sinds 1997), en het bieden van huisvesting aan ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001). Bouwen van nieuwe woningen is dus geen directe doelstelling van corporaties uit het BBSH, maar kan wel van hun andere algemene doelstellingen worden afgeleid. Deze doelstellingen zijn niet makkelijk meetbaar. Bovendien heeft de Inspectie Volkshuisvesting, die het toezicht op de sociale prestaties van de woningcorporaties houdt, geen sanctiemogelijkheden om prestaties op het gebied van de volkshuisvesting bij te sturen.

<sup>1</sup> Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 december 2005, TK 2005/06 29453, nr.30, en Uitwerking voorstellen modernisering huurbeleid, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 19 november 2004, TK 2004/05, 27 926, nr. 39.

### **Veranderde politieke doelstellingen**

De visie van het Rijk op de wenselijke ontwikkeling van de woningmarkt is niet constant, maar verandert met de tijd, onder meer met de verandering van de woningbehoefte, met als gevolg dat de doelstelling voor de corporaties evenmin constant is. Vanwege de lange duur van het hele proces van planning tot realisatie, kunnen corporaties hun woningvoorraad niet snel aan nieuwe doelstellingen aanpassen.

Eind jaren negentig wilde het Rijk dat corporaties meer huurwoningen zouden verkopen, zodat het particuliere woningbezit zou worden gestimuleerd. Destijds werd geconstateerd dat er voldoende woningen beschikbaar waren, en dat er met name in het kwalitatief betere woonsegment een tekort bestond. Nu er weer een algemeen woningtekort is geconstateerd, is de boodschap uit de politiek dat corporaties meer moeten bouwen, niet alleen in sociale woningbouw maar ook in herstructurering. Er wordt van corporaties verwacht dat ze 80 000 huurwoningen en 31 000 koopwoningen tot 2010 bouwen.

Bovendien wordt de doelgroep van de corporaties ruimer gezien dan voorheen. De Minister van VROM gaat in haar nieuwe voorstellen uit van het principe dat niet alleen huishoudens met een inkomen onder de inkomensgrens van de Huursubsidiewet binnen de gereguleerde huurmarkt moeten vallen, maar ook de groep huishoudens met een inkomen tot aan de inkomensgrens van de (voormalige) Ziekenfondswet.

### **Afname van financiële prikkels, maar ook weinig financiële beperkingen**

Sinds 1997 krijgen de corporaties van de overheid geen directe objectsubsidies voor nieuwbouw meer, waardoor een belangrijke financiële prikkel voor woningbouw is weggevallen. De omvang van de sociale woningbouw is sindsdien opmerkelijk afgenomen. Kennelijk zijn er onvoldoende andere, bijvoorbeeld bestuurlijke, prikkels geweest die het wegvalen van objectsubsidies konden compenseren bij onrendabele woningbouw.

Daartegenover staat dat de investeringen van corporaties nauwelijks worden gehinderd door beperkte financiële middelen. Het vermogen van de sector is in de afgelopen jaren alleen maar gegroeid. Daarbij komt dat het Rijk indirect nog steun verleent aan maatschappelijke bouwactiviteiten van corporaties onder andere via de garanties van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Door deze borgstelling kunnen corporaties voor investeringen in nieuwe woningen onder de 200 000 euro aan stichtingskosten tegen een lagere rente lenen. Verder blijkt dat de corporaties de onrendabele top van sociale huurwoningen vaak kunnen financieren uit de boekwinst op verkoop van woningen uit het bestaande bezit. De winst die corporaties in de huidige situatie uit de verkoop van één huurwoning kunnen halen is veelal genoeg om onrendabele toppen van twee nieuwe huurwoningen te compenseren. Daarnaast is er ook de saneringssteun door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) in geval van een slechte financiële positie van een corporatie. Kortom, de huidige omvangrijke vermogens van (veel) corporaties, de borgstelling door het WSW, eventuele saneringssteun door het CFV en de

realisatie van boekwinst bij verkoop uit eigen bezit maken dat financiële restricties bij investeringen niet aan de orde zijn bij meeste corporaties.

### **Mogelijke beperkingen vanuit grondposities**

De investeringen door corporaties zijn mogelijk beperkt door een restrictief aanbod van bouwlocaties. Gemeentes beïnvloeden als grondeigenaar of via het bestemmingsplan in grote mate de bouwproductie van corporaties. In nieuwbouwlocaties, de zogenaamde uitleggebieden, bouwen corporaties nieuwe huurwoningen vaak op de grond die de gemeente tegen een relatief lage prijs haar hun uitgeeft. Ook komt vaak de constructie voor dat de gemeente in het kader van het bestemmingsplan en de inrichting van de grond met private grondbezitters afspraken maakt over de (lage) grondprijs van huurwoningen, die vervolgens weer gecompenseerd wordt door een hogere grondprijs van de koopwoningen.

Door de waarde stijging van koopwoningen in de laatste decennia is het verschil tussen de grondprijs van huur- en koopwoningen toegenomen, en dus ook de indirecte grondsubsidie van de gemeente aan de sociale woningbouw. Deze ontwikkeling heeft tot een negatieve prikkel geleid voor de gemeenten en private partijen om gronden voor sociale woningbouw uit te geven.

Al deze factoren in beschouwing nemend, bespreken wij in deze studie een aantal beleidsopties om economische prikkels voor de corporaties te versterken en mogelijke belemmeringen te verlichten.

### **Beleidsalternatieven voor meer prikkels en minder restricties:**

#### **a) Vermindering restricties op grondposities**

Corporaties kunnen nu alleen grond aanhouden die binnen 5 jaar een bouwbestemming zal krijgen, waardoor ze niet zo snel grondposities zullen verwerven waarvan het onzeker is of ze die binnen die periode zullen bebouwen. Verruiming van deze termijn kan een stimulans vormen voor corporaties om gronden te verwerven die ze kunnen gebruiken voor woningbouw.<sup>2</sup>

#### **b) Meer concurrentie bij sociale woningbouw**

Momenteel geven gemeenten grond voor sociale woningbouw meestal uit aan de plaatselijke corporaties, waardoor er weinig (of geen) concurrentie is tussen corporaties onderling en er dus ook weinig prikkel is tot meer efficiënte bedrijfsvoering. De efficiëntie van het bouwen van sociale huurwoningen wordt bevorderd door de introductie van concurrentie voor het uitvoeren van gemeentelijke nieuwbouwprojecten. Immers, de voor sociale woningbouw bestemde grond

<sup>2</sup> De minister van VROM heeft recentelijk toegezegd om deze termijn naar 10 jaar uit te breiden (zie Bijlage 1 "Beantwoording van de vragen van de Vaste Commissie voor VROM" voor de brief van 12 december 2005, TK 2005/06, 29453, nr.30).

gaat dan naar de beste bidder. Deze manier van verdelen stelt gemeentes in staat de grond voor huurwoningen tegen een hogere prijs uit te geven, terwijl de corporaties meer mogelijkheden krijgen om hun maatschappelijk gebonden vermogen aan te spreken. Op deze manier kan de gemeente meer grond beschikbaar stellen voor huurwoningen. Een voorwaarde hiervoor is dat woningcorporaties landelijk worden toegelaten. De laatste sluit aan bij het voornemen van de minister van VROM om de huidige mogelijkheid van regionale toelating te verruimen tot landelijke toelating. (Zie voetnoot 4).

### **c) Beperking prijsregulering**

Beperking van de regulering van de huren vermindert de onrendabele top, wat niet alleen investeringen aantrekkelijker maakt, maar ook de doorstroom bevordert, wat weer tot minder scheefgroei zal leiden. Met het nieuwe huurbeleid van de minister van VROM wordt een eerste stap in deze richting gezet. Dit beleid geeft woningcorporaties de mogelijkheid om huurprijzen, vooral voor hun nieuwe huurders, meer in overeenstemming met het kwaliteitsniveau van huizen te brengen. De mogelijkheid om huren te verhogen wordt als belangrijk gezien om corporaties te prikkelen om aan de afspraken over de nieuwbouw te voldoen.

Het is overigens de vraag in hoeverre corporaties van die extra ruimte voor huurverhoging gebruik zullen maken. In de afgelopen jaren lag de gemiddelde huur op zo'n 70% van de gereguleerde maximumhuur. Kennelijk hanteren woningcorporaties bij hun huurprijzenbeleid andere criteria dan louter bedrijfseconomische. Daarom is het onduidelijk of het nieuwe huurbeleid hen een sterke prikkel voor de bouw geeft.

### **Enkele kanttekeningen**

Het vermogen van de corporaties is de afgelopen jaren sterk gegroeid door de waardestijging van het onroerend goed en andere beleggingen, terwijl de activiteiten van de corporaties slechts met een beperkte intering op het vermogen gepaard gingen. Een verklaring voor dit laatste kan zijn dat er weinig mogelijkheden zijn om het vermogen van de corporaties voor hun maatschappelijke doelstellingen aan te wenden. Is het nu verstandig om de doelstellingen van corporaties te verruimen tot bouwen?

Hier spelen twee factoren een rol: a) concurrentie met private partijen op de woningmarkt en b) de realisatie van publieke doelen.<sup>3</sup> Wanneer woningcorporaties staatssteun gebruiken voor commerciële activiteiten, zoals de bouw of verhuur in het geliberaliseerde huursegment, vindt er een verstoring van die markt plaats in de vorm van verdringing van bouw- en verhuuractiviteiten door andere marktpartijen. Bovendien bestaat het risico dat de commerciële activiteiten de publieke taak in negatieve zin beïnvloeden. De mogelijke verstoring van maatschappelijke doelstellingen is klein zolang de doelstellingen contracteerbaar zijn en er mogelijkheden zijn voor een toezichthouder, de overheid, om te corrigeren. Als correctie van

<sup>3</sup> Zie Werkgroep Cohen, Eindrapport werkgroep Markt en overheid, Den Haag, 20 februari 1997. TK 1996/97, 24 036, nr. 45.

het gedrag van woningcorporaties niet goed mogelijk is, bijvoorbeeld als er onvoldoende sancties beschikbaar zijn (wat tot nu toe het geval was) of als de verstoring van publieke taken niet goed controleerbaar is, dan is het verbieden van commerciële activiteiten een optie voor de vermindering van het risico van het weglekken van publieke middelen uit de sociale woningbouw.

Ook wanneer regulering van de bouwactiviteiten van de woningcorporaties wel op kosteneffectieve wijze mogelijk is, is er nog de vraag over de breedte van hun doelstellingen. Waar het over de rendabele activiteiten gaat die ook door de markt kunnen worden aangeboden, ontstaat de vraag waarom corporaties een speciale rol moeten hebben? Het aanbod voor de doelgroep kan worden verruimd door het schief wonen aan te pakken. In deze studie gaan wij niet in op deze problematiek. De huidige situatie op de woningmarkt, waaronder de grote wachtlijsten voor sociale huurwoningen, hangt namelijk nauw samen met allerlei andere verstoringen van deze markt. Deregulering van de woningmarkt lijkt een efficiëntere manier om de maatschappelijke problemen op deze markt aan te pakken. In volgende CPB-studies worden meer aspecten van de woningmarkt meegenomen, waaronder de hypotheekaf trek en andere fiscale maatregelen. Al deze studies moeten bijdragen aan een brede analyse van de problemen in de huur- en koopsector.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en probleemstelling

Er vindt op dit moment in Nederland discussie plaats over de rol van de woningcorporaties in de woningmarkt. De kern van de discussie is hoe woningcorporaties kunnen worden aangestuurd opdat zij tot de gewenste prestaties komen. Vorig jaar zijn rapporten verschenen van Conijn (2005) in opdracht van de Tweede Kamer en van Commissie De Boer (2005) op verzoek van de minister van VROM. In beide rapporten worden verschillende aansturingmodellen besproken. Verder gaan beide rapporten in op de taakafbakening van woningcorporaties en de relatie tussen woningcorporaties en gemeenten. Het kader hierna geeft meer details over de modellen uit deze rapporten.

In deze studie kijken wij naar één aspect van de activiteiten van woningcorporaties: hun investeringen in nieuwe woningen. De achtergrond van dit onderzoek is dat de woningcorporaties een belangrijke rol toebedacht hebben gekregen om het woningtekort terug te dringen en de doorstroming op gang te brengen. De corporaties moeten in 2006 15 000 nieuwe woningen bouwen en in 2007 21 000; tot 2010 moeten de corporaties in totaal zelfs 111 000 woningen bouwen, wat ongeveer 25% is van de totale nationale bouwopgave.<sup>4</sup>

De doelstellingen die de minister nu stelt, wijken af van eerdere doelstellingen. De verandering in de doelstelling is mede ontstaan als gevolg van veranderingen in de woningbehoefte van de bevolking. In de jaren '80 en '90 kregen woningcorporaties de taak opgelegd vooral een kwaliteitsslag in de huurmarkt te bevorderen: “van klein naar groot, van huur naar koop, van etagewoningen naar eengezinshuizen, van goedkoop naar duur”. Dat leidde tot een vermindering van het aantal goedkopere huurwoningen. Daarnaast werden woningcorporaties eind jaren '90 gestimuleerd door het Ministerie van VROM om veel huurwoningen te verkopen. Eind jaren '90 was er minder vraag naar huurwoningen en meer vraag naar koopwoningen. In deze periode werd voornamelijk voor de koopsector gebouwd. Echter, de laatste tijd blijkt door de zwakkere conjunctuur de behoefte aan betere en duurdere (koop)woningen zich langzamer te ontwikkelen dan verwacht. De overheid benadrukt daarom nu in afspraken met woningcorporaties vooral het aantal te bouwen woningen. De zorg voor goede huisvesting en de aanpak van wijken, met name door herstructurering en woningbouw, worden door de minister van VROM als missie van de woningcorporaties gezien. De minister wil deze missie van de corporaties in nieuwe regelgeving vastleggen.

De investeringen in nieuwe huurwoningen door woningcorporaties zijn sinds het midden van de jaren negentig aanzienlijk teruggelopen. Kennelijk hadden corporaties in de afgelopen jaren weinig prikkels en/of gelegenheid om nieuwe huurwoningen te bouwen. Daarom stellen

<sup>4</sup> Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 december 2005, TK 2005/06 29453, nr.30, en Uitwerking voorstellen modernisering huurbeleid, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 19 november 2004, TK 2004/05, 27 926, nr. 39.

wij in dit rapport de vraag: hoe liggen de prikkels en beperkingen voor woningcorporaties voor investeringen in de woningbouw? In de aanvulling op de eerder genoemde rapporten, waarin de aandacht meer op sturingsmodellen en toezicht ligt, richt deze studie zich vooral op de economische prikkels voor de woningbouw.

## 1.2 Reikwijdte

Dit rapport richt zich vooral op prikkels en beperkingen voor investeringen in nieuwe huurwoningen door corporaties. Het besteedt dus geen aandacht aan prestaties van woningcorporaties met betrekking tot andere sociale doelstellingen, zoals inspraak van huurders in het beslissingsproces van woningcorporaties.

De bouwopdracht van de minister veronderstelt dat woningcorporaties meer ruimte krijgen voor commerciële activiteiten. Daarom ook neemt het belang van de vraag toe in hoeverre woningcorporaties commerciële activiteiten kunnen verrichten. Ten eerste zijn er zorgen over de oneerlijke concurrentie met andere marktpartijen. Recent heeft de Europese Commissie vraagtekens geplaatst bij de reikwijdte van de sociale sector in Nederland, want de staatssteun aan woningcorporaties leidt tot oneerlijke concurrentie met commerciële verhuurders. Ten tweede ontstaat het risico dat het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties wegglekt. Enkele kanttekeningen over deze problematiek is in subparagraaf 5.4.1 te vinden.

Het is duidelijk dat de afname in de bouw van woningen niet een specifiek probleem is voor de woningcorporaties of voor de woningmarktsegmenten waarop woningcorporaties zich begeven. Immers, niet alleen de productie van woningcorporaties is gedaald; in de woningmarkt is minder gebouwd. Het totaal aantal jaarlijks gebouwde woningen daalde tussen 1995 en 2004 van rond de 95 000 naar circa 70 000. Deze algemene daling van de productie kan deels worden toegeschreven aan de in complexiteit toegenomen procedures en strakkere normen.<sup>5</sup> Ook veranderingen in de milieuwetgeving kunnen leiden tot uitstel van het bouwen van woningen.<sup>6</sup> In het algemeen duurt het bouwen van een woning van tekenaf tot oplevering circa 7 jaar,<sup>7</sup> waardoor woningcorporaties, maar ook private partijen niet snel kunnen inspelen op veranderende behoeften in de woningmarkt. Deze algemene problemen die ook voor de andere marktpartijen gelden komen in ons rapport niet aan de orde.

<sup>5</sup> Zo is recentelijk veel aandacht geweest voor de fijnstofproductie bij woningbouw. De normen hiervoor zijn aangescherpt met EG-regelgeving. Dit leidt tot vertragingen in de woningbouw.

<sup>6</sup> Een voorbeeld hiervan is de vergroting van de wettelijke norm voor de minimale afstand tussen benzinestations en woningen.

<sup>7</sup> Bron: interviews met woningcorporaties.



---

### **Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing (Conijn, 2005)**

Conijn analyseert de taakomschrijving van de woningcorporaties en de mogelijke sturingsmodellen. Hij schetst verschillende varianten, met hun voordelen en nadelen.

De woningcorporatiesector heeft een bijzondere positie in vergelijking met andere maatschappelijke sectoren. In deze sector zijn namelijk geen sturingsmogelijkheden via de lijn van de bekostiging aanwezig. Het belangrijkste sturingsinstrument dat de corporatiesector momenteel kent, bestaat in de afbakening van hun werkdomein. Er zijn twee mogelijkheden voor de toekomstige ontwikkeling: taakversmalling (die op termijn gepaard zal gaan met financiële afroming al dan niet via uittreden van woningcorporaties) of taakverbreding. Dit laatste is mogelijk richting het vastgoed van andere maatschappelijke sectoren, zoals zorg of onderwijs, of richting dienstverlening in zorg en welzijn. Beide ontwikkelingsrichtingen hebben voor en nadelen. Volgens Conijn ligt de uitbreiding van de taken langs de lijnen van het vastgoed meer in de rede dan de uitbreiding langs de lijnen van dienstverlening. In elk geval blijft een duidelijke afbakening van de taken nodig. Bij de sturingsmodellen is onderscheid gemaakt tussen modellen die gericht zijn op effectiviteit, en die waarmee de kostenefficiëntie wordt gewaarborgd. Uit de positie van de woningcorporatie als ondernemer met maatschappelijke doelstellingen vloeit voort dat de corporaties zelfstandig moeten zijn en vrijheid moeten hebben in het kiezen van een eigen koers. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat ze hun gewenste prestaties op de 'buitenwereld' afstemmen. De rol van de gemeenten staat centraal in dit proces vanwege de democratische legitimiteit van de gemeenten. Door b.v. inzicht te geven in hun budget en plannen, kunnen de corporaties al vooraf een oordeel krijgen van de gemeenten over de wenselijke prestaties. Het sturen op kostenefficiëntie moet derhalve van de woningcorporaties zelf komen (b.v. ontwikkelen benchmarks). Ook levert afsplitsing in afzonderlijke activiteiten een bijdrage aan kostenefficiëntie. De 'uiteindelijke normerende werking' gaat uit van het toezicht.

### **Lokaal wat kan, centraal wat moet (Commissie De Boer, 2005)**

De Commissie De Boer heeft nieuwe spelregels ontworpen voor de reorganisatie van institutionele relaties tussen het Rijk en de sector. Volgens de aanbevelingen van de Commissie De Boer moet er een nieuw BBSH<sup>a</sup> worden ontworpen. De belangrijkste aanpassingen van het BBSH zijn de definiëring van maatschappelijke doelstellingen van woningcorporaties en in het institutionele model dat voor de realisatie van deze maatschappelijke doelstellingen zorgt. De Commissie vindt dat de primaire verantwoordelijkheden liggen bij de huisvesting van sociaal zwakkeren en minder draagkrachtigen, en bij de optimalisering van de kwaliteit van de directe leefomgeving. Als het niet ten koste van deze taken gaat, mag ook het bouwen en exploiteren van maatschappelijk vastgoed tot primaire verantwoordelijkheden gerekend worden. Bovendien moeten de woningcorporaties jaarlijks inzicht geven in de investeringscapaciteit voor de maatschappelijke doelstellingen. Het is noodzakelijk dat de non-profit activiteiten van woningcorporaties en hun commerciële activiteiten in een aparte juridische entiteit moeten worden gebracht. In het nieuwe model voor de woningcorporatiesector wordt het voordeel benut van een decentrale organisatie die een goed inzicht geeft in de woonbehoefte van elke regio. De woningcorporaties worden een schakel in de realisatie van de plannen van de gemeenten die een visie op wonen binnen hun territorium ontwikkelen. Deze visie wordt vastgelegd in hun meerjarenprogrammabegroting ('prestatieplan van de gemeenten'). Corporaties dienen het gemeentelijk beleid in acht te nemen en zich bij contract te binden om de prestatieafspraken van de gemeenten te realiseren. Dit afstemmingsproces volgt een vierjaarlijkse cyclus en veronderstelt een landelijke toelating van woningcorporaties. De mogelijke geschillen tussen de woningcorporaties en de gemeenten worden door onafhankelijke arbitrage opgelost. Mocht de arbitrage niet leiden tot een contract of tot de levering van prestatie dan meldt de arbiter dit aan het CAI (Contracterings- en Activeringsinstituut, de organisatie waartoe het CFV<sup>b</sup> gaat uitgroeien). Het CAI rapporteert verder direct naar de minister. Het WSW<sup>c</sup> krijgt de taak van het financieel-economisch toezicht en rapporteert aan de minister over de solvabiliteit van de corporaties en ook over het rechtmatigheids- en efficiëntieoordeel van de accountants van de instellingen. De minister krijgt informatie uit het CAI en het WSW over de prestaties en financiële situaties van de woningcorporaties en kan sancties opleggen bij slechtere prestaties. De mogelijke sancties zijn: aanwijzing, boeteoplegging, ondercuratelestelling, ontslag van commissarissen en intrekking van de toelating van de corporatie.

<sup>a</sup>Het Besluit Beheer Sociale Huursector, meer detail over het BBSH in paragraaf 2.2.

<sup>b</sup>Het Centraal Fonds voor de volkshuisvesting, meer detail over het CFV is in paragraaf 2.3.

<sup>c</sup>Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, meer detail over het WSW is in paragraaf 2.3.

---

Verder is er discussie of het vermogen van de woningcorporaties als privaat of als maatschappelijk gebonden moet worden gezien. Ook hier gaan wij in deze studie niet in; wij analyseren hoe prikkels liggen voor investeringen in nieuwe woningen door woningcorporaties en voor deze vraag is het niet relevant hoe men tegen het vermogen van de woningcorporaties aankijkt.

Kortom, wij analyseren alleen specifieke factoren die een rol spelen bij investeringen van de corporaties in de bouw van nieuwe huurwoningen en gaan verder niet in op algemene problemen voor de woningbouw in Nederland.

### **1.3 Structuur**

In hoofdstuk 2 geven wij de institutionele setting en doelstellingen van de woningcorporaties weer. Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk 3 de situatie van de nieuwbouw en financiële ontwikkeling binnen de corporatiesector in de afgelopen jaren. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de bestaande prikkels voor de nieuwbouw op basis van interviews met spelers in het veld. Een deel van deze spelers is geïnterviewd door RIGO, een onderzoeksbureau te Amsterdam. Daarnaast heeft RIGO in kwantitatieve termen het effect geschat van verschillende veronderstellingen bij de berekening van onrendabele toppen in de sociale woningbouw. In hoofdstuk 5, de slotbeschouwing, presenteren wij beleidsopties waarmee woningcorporaties en gemeenten sterker worden geprikkeld om meer sociale woningbouw te (laten) realiseren.

## **2      Institutionele setting**

### **2.1     Historie**

De eerste corporaties zijn opgericht rond 1850. Het doel van de woningcorporaties was huisvesting te bieden aan de armere bevolkingsgroepen. Er zijn momenteel rond de 500 woningcorporaties in Nederland. De woningcorporaties zijn in 1995 in het kader van de zogenaamde bruteringsoperatie financieel verzelfstandigd. De bruteringsoperatie is ingezet om een open-einderegeling te beëindigen. Voor de bruteringsoperatie ontvingen woningcorporaties van het Rijk objectsubsidies die zij gebruikten ter financiering van hun onrendabele investeringen. Daarnaast konden woningcorporaties hun financieringsbehoefte dekken met zogenaamde woningwetleningen: leningen bij het Rijk. De bruteringsoperatie hield in dat nog lopende objectsubsidies werden weggestreept tegen nog uitstaande rijksleningen, waarna het overblijvende saldo werd overgemaakt aan de woningcorporaties. Vervolgens verviel in 1997 de laatste objectsubsidiereregeling (het Besluit Woninggebonden Subsidies 1995). Vanaf dat moment moesten woningcorporaties onrendabele investeringen in nieuwe woningen zelf financieren. Dat kan door rendement op het eigen vermogen te genereren of op het eigen vermogen in te teren. Na de bruteringsoperatie en de afschaffing van de objectsubsidiereregelingen kunnen woningcorporaties worden gekenmerkt als ondernemingen met een maatschappelijke taak. Een taak waar geen directe vergoeding van de overheid tegenover staat, al is er wel sprake van indirecte vormen van staatssteun.

### **2.2     De doelstellingen: het BBSH**

De doelstellingen van de woningcorporaties zijn vastgesteld in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH, 1992, en de wijzigingen die daarop volgde). Het BBSH vormt samen met de woningwet het wettelijke kader waarbinnen de corporaties opereren. Verenigingen en stichtingen worden op basis van Koninklijk Besluit door de minister van VROM toegelaten na toetsing van de statuten aan de in de BBSH omschreven wettelijke vereisten. Het BBSH bakent het gebied voor de woningcorporaties af en definieert prestatievelden. Deze prestatievelden zijn:

- Passend huisvesten van de aandachtsgroep. Deze aandachtsgroep bestaat uit mensen met inkomens die vallen binnen de inkomensgrenzen voor de huursubsidie (vanaf 2006 huurtoeslag);
- Kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële continuïteit;
- Bevorderen van de leefbaarheid (toegevoegd in 1997);

- Huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001).

De omschrijving van deze prestatievelden laat ruimte voor interpretatie, omdat zij weinig concreet zijn (Hakfoort et al., 2002). Het is moeilijk deze doelstellingen te operationaliseren, zodat woningcorporaties niet gemakkelijk op het wel of niet bereiken ervan kunnen worden afgerekend. De geleverde maatschappelijke prestaties, worden grotendeels gemeten via hun financiële input en niet via hun output. Hierdoor is het moeilijk om te bepalen of woningcorporaties effectief zijn.

Als randvoorwaarde geldt dat woningcorporaties voldoende rendement moeten genereren om aan hun financiële verplichtingen te voldoen. Alleen het prestatieveld 'waarborgen van de financiële continuïteit' verwijst naar deze doelstelling. Alle andere prestatievelden geven sociale doelstellingen weer. Het bouwen van woningen is niet als expliciete doelstelling in het BBSH geformuleerd. Het bouwen van woningen valt onder de andere doelstellingen van de woningcorporatie, zoals het passend huisvesten van de aandachtsgroepen en het kwalitatief in stand houden van woningbezit.

In het voorgenomen beleid van de minister van VROM (zie de brief over de Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties d.d. 12 december 2005) wordt het bouwen en herstructurering een expliciete doelstelling van woningcorporaties. De investeringen in woningen met een stichtingskostengrens van 200 000 euro worden door de politiek als maatschappelijk wenselijk geacht.

## 2.3 Financiële continuïteit

Er zijn twee belangrijke instituties die een rol spelen bij de waarborging van de financiële continuïteit van de woningcorporaties: het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

### **Toezicht door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting**

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is een zelfstandig bestuursorgaan dat in 1988 is ingesteld op voet van de Woningwet. Het CFV saneert woningcorporaties met een slechte financiële positie, verleent projectsteun en fungeert als externe toezichthouder. Voor de financiering van sanerings- of projectsteun kan het CFV een publiekrechtelijke heffing op de woningcorporaties leggen. Het CFV toetst regelmatig de financiële positie van corporaties en kan ook een nader onderzoek instellen naar een corporatie. Als de corporatie financieel zwak blijkt te zijn, dan kan het CFV het advies aan het Ministerie van VROM geven om in te grijpen. Vanaf 2002 beoordeelt het CFV ook de rechtmatigheid van handelen, dat wil zeggen, het CFV voert op verzoek van het Ministerie van VROM de werkzaamheden uit in het kader van het

toezicht over het naleving de BBSH-regels. Zo moet het vermogen van de sector voor de volkshuisvesting worden aangewend.

### **Waarborging van liquiditeitsrisico door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw**

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat in 1983 werd opgericht door de Nationale Woningraad (NWR) en NCIV Koepel voor Woningcorporaties<sup>8</sup>, zorgt ervoor dat woningcorporaties tijdig en tegen lage kosten financiële middelen kunnen verkrijgen om hun woningbezit te onderhouden, te verbeteren en uit te breiden. Het WSW heeft een 'triple A' status en wordt door het Rijk en gemeenten bij liquiditeitsproblemen financieel ondersteund in de vorm van renteloze leningen. De waarborging van het WSW kan alleen gebruikt worden voor nieuwe woningen met stichtingskosten onder de 200 000 euro. De waarborging van het WSW maakt het voor corporaties makkelijker bij particuliere partijen lenen voor investeringen in deze woningen. Richting het WSW hebben woningcorporaties onderpand nodig om voor het vreemd vermogen het risico van faillissement te kunnen afdekken.<sup>9</sup> Bestaande en te bouwen woningen kunnen als onderpand dienen. Op basis van de methode van de bedrijfswaarde biedt de financiële soliditeit van de woningcorporaties volgens het WSW voldoende ruimte om woningen te bouwen. Van de Nederlandse corporaties nam in 2004 92% deel in het WSW (zie Conijn, 2005).

Met de WSW-borging krijgen de woningcorporaties een lagere rente op de leningen van private beleggers en banken. Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat het verschil in rente maximaal kan oplopen tot 80 basispunten (of 0,8%). Overigens geven banken aan dat ook zonder borging van het WSW de woningcorporaties een substantiële korting krijgen op hun (commerciële) leningen. Voor de banken behoren zij nog altijd tot de semi-overheid, want zij zijn ingebed in het stelsel van het CFV, het WSW en het BBSH. De formele regel bij de WSW-borging is dat het eigen vermogen van de corporaties meer dan 5% van het balanstotaal bedraagt<sup>10</sup>. Deze regel levert weinig restricties op voor de klanten van het WSW om in de markt te kunnen lenen, maar de monitoring van hun klanten kent verschillende intensiteiten al naar gelang de financiële situatie.

## **2.4 Toezicht op sociale doelstellingen**

Toezicht op het behalen van prestaties bij sociale doelstellingen bestaat uit het monitoren van de prestaties door de Inspectie Volkshuisvesting. De resultaten van deze monitoring worden gerapporteerd aan de Kamer. Politieke druk uit de Kamer kan de woningcorporaties prikkelen

<sup>8</sup> NWR en NCIV gingen later op in Aedes vereniging van woningcorporaties.

<sup>9</sup> Het onderpand waar het WSW een claim op legt, kan worden gezien als een sturingsinstrument voor het WSW ter voorkoming van faillissement. Dit sturingsinstrument hanteert het WSW onder andere om in te grijpen in het beleid van de woningcorporatie c.q. het bij te sturen zoals het WSW dat gewenst acht.

<sup>10</sup> Met solvabiliteit wordt de verhouding tussen het eigen vermogen (het gecorrigeerde weerstandsvermogen) en het balanstotaal bedoeld.

hun prestaties te verbeteren. Sinds de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties heeft een accentverschuiving plaatsgevonden in het sturingsarsenaal van de overheid. Het accent verschoof van subsidie-instrumenten naar 'zachtere' instrumenten, zoals overleg en overtuiging. Alleen in extreme gevallen - bijvoorbeeld indien corporaties overduidelijk niet handelen in lijn met de volkshuisvestingsdoelstellingen - kan het Ministerie van VROM sancties opleggen aan de woningcorporaties in de vorm van een boete of een aanwijzing.

In 1995 namen de verenigingen van corporaties het initiatief om in een nationaal programma de prestaties van de sector te formuleren voor de komende tien jaar. Uitgangspunt daarbij waren de investeringsopgaven van de woningcorporaties zelf. Het Nationaal Programma Volkshuisvesting kwam in 1997 tot stand. Van de kant van de overheid werd het initiatief genomen om via een Nationaal Akkoord Wonen afspraken te maken over toekomstige nieuwbouwinvesteringen en de verkoop van huurwoningen. Het akkoord werd in 2001 ondertekend door de overheid en Aedes. Het Akkoord is meer een plan dan een afrekeninginstrument.

Voornemens van de corporatie op de lokale en regionale woningmarkt kunnen in onderling overleg tussen de gemeente en de woningcorporatie voor meerdere jaren worden vastgelegd in een prestatieafspraken (convenant). Het recente rapport van de Commissie de Boer (2005) pleit ervoor dit soort prestatieafspraken verplicht te maken. Het centrale idee is dat de gemeente en de corporaties samen hun voornemens in een contract vastleggen. De realisatie van de bouwproductie conform deze afspraken wordt dan makkelijker, want beide partijen zijn aan deze afspraken gebonden. Slechts een derde van de gemeenten kent thans convenanten met afspraken tussen woningcorporatie en gemeente. Op basis van de interviews die wij voor deze studie met de gemeenten en corporaties hebben gehad, zien wij ook dat de convenanten in de praktijk niet bindend zijn. Ze zijn weinig concreet en bevatten geen sancties voor onderprestaties.

Sommige gemeenten en corporaties hebben meer gedetailleerde contracten gesloten. In deze contracten worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de grondprijzen voor de sociale woningbouw en het percentage sociale woningen dat de corporatie op termijn kan verkopen. Deze contracten kennen gewoonlijk geen sancties.

## **2.5 Conclusie**

De doelstellingen van de woningcorporatie zijn in het BBSH geformuleerd. Deze doelstellingen zijn: passend huisvesten van de aandachtsgroep, kwalitatief in stand houden van het woningbezit, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, waarborgen van de financiële continuïteit, bevorderen van de leefbaarheid (sinds 1997), en het bieden van huisvesting aan ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001). Het bouwen van woningen (met stichtingskosten lager dan 200 000 euro) wordt niet expliciet

genoemd in het BBSH. In de recente brief van de minister van VROM wordt het bouwen en herstructurering een expliciet doel van woningcorporaties.

Met in achtneming van de randvoorwaarden van het BBSH zijn woningcorporaties zelf verantwoordelijk voor hun continuïteit. Het CFV houdt toezicht op de financiële huishouding. Er is toezicht op sociale doelstellingen, maar dit vindt plaats op een 'zachte manier'. Alleen in extreme situaties zijn sancties mogelijk.





### 3 Situatieschets

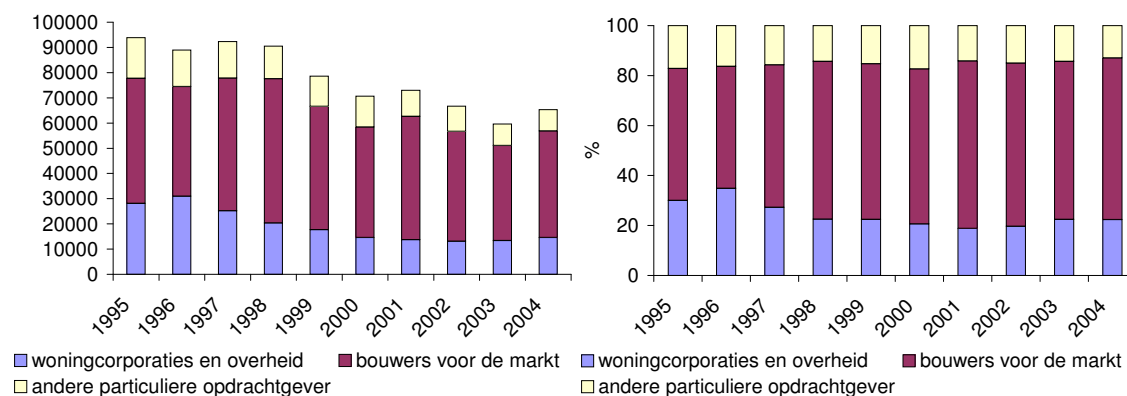
In dit hoofdstuk beschrijven wij de prestaties van de woningcorporatiesector in het afgelopen decennium. In paragraaf 3.1 geven wij aan hoe de bouwproductie in deze periode is geweest. Daarna, in paragraaf 3.2, komen de financiële prestaties aan de orde. Paragraaf 3.3 sluit af met conclusies.

#### 3.1 Bouwprestaties

##### 3.1.1 De bouwproductie

In figuur 3.1 wordt de totale nieuwbouwproductie in Nederland weergegeven, gesplitst naar opdrachtgever. Uit deze grafiek blijkt dat er de laatste jaren minder woningen zijn gebouwd, met name in de categorie ‘woningcorporaties en overheid’.<sup>11</sup> Aangezien de woningen in deze categorie hoofdzakelijk woningen van woningcorporaties zijn, weerspiegelt figuur 3.1 vooral de daling van de woningbouwproductie van de woningcorporaties.

**Figuur 3.1 De nieuwbouwproductie per opdrachtgever (absoluut en in procenten), 1995-2004**

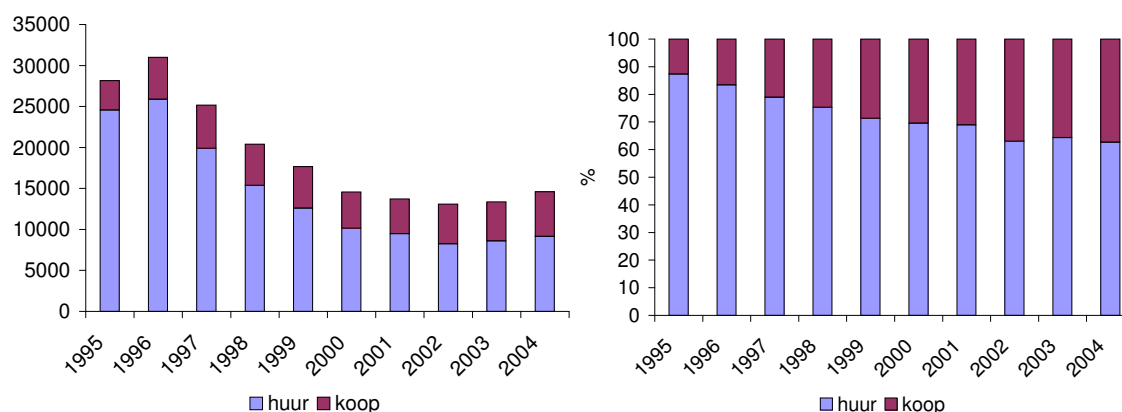


Bron: CBS (2005).

In figuur 3.2 wordt de woningbouwproductie van de categorie ‘woningcorporaties en overheid’ verder gesplitst naar huurwoningen en koopwoningen. De afname van de nieuwbouwproductie in deze categorie wordt met name door het kleinere aantal huurwoningen veroorzaakt. Hoewel het aantal nieuwe woningen in de categorie ‘woningcorporaties en overheid’ vanaf 2002 enigszins is toegenomen, blijft het achter bij de aantallen van eind jaren negentig.

<sup>11</sup> Met nieuwbouwproductie in de categorie ‘woningcorporaties en overheid’ worden de woningen bedoeld die in opdracht van rijksoverheid, provincies, gemeenten, overige regionale overheden, (water) schappen, woningbouwverenigingen, woningbouwcorporaties en andere toegelaten instellingen voor de sociale woningbouw zijn gereedgemaakt.

**Figuur 3.2** Splitsing van de nieuwbouwproductie in de categorie 'woningcorporaties en overheid' naar huur- en koopwoningen (absoluut en in procenten), 1995-2004



Bron: CBS (2005).

De afname van de bouwproductie door corporaties correspondeert sterk met het wegvallen van het Besluit Woninggebonden Subsidies (1995), de laatste objectsubsidieregeling voor de nieuwbouw van huurwoningen. De oplevering van nieuwbouwwoningen uit deze regeling zal (aflopend) doorgelopen hebben tot ca. 1998-1999.

De afname van de nieuwbouwproductie van huurwoningen gaat samen met een toename van verkoop en sloopactiviteiten van de corporaties. Als resultaat van al deze factoren is het bezit van sociale verhuurders enigszins afgenomen (zie Tabel 3.1). Behalve huurwoningen bouwen de woningcorporaties ook koopwoningen. Tabel 3.1 laat ook het aantal koopwoningen zien. Uit de tabel blijkt dat ongeveer een kwart van de nieuwbouwwoningen van de corporaties tegenwoordig koopwoningen zijn.

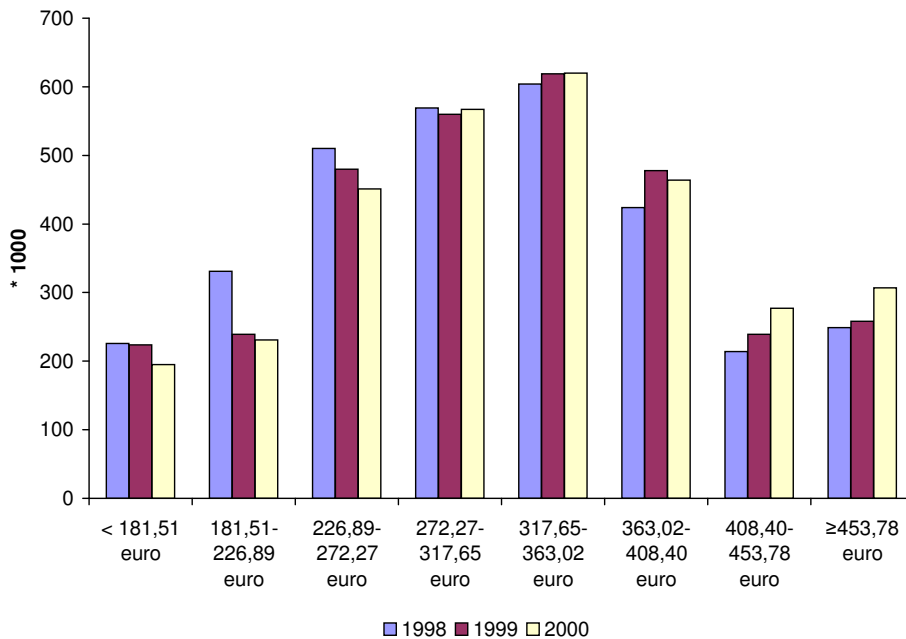
**Tabel 3.1** Mutaties in het woningbezit van woningcorporaties, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Woongelegenheden in eigendom 1/1		2438831	2440460	2432426	2420487
Nieuwbouw	14500	12582	13628	13827	18791
Aankoop	14026	21420	18970	6206	3951
Verkoop	18666	15935	26378	16662	17477
Sloop	7533	8214	9681	14163	13514
Overige mutaties verschil	-3505	-6169	-2145	243	-45
		-2055	-2428	-1390	-330
Woongelegenheden in eigendom 31/12	2438831	2440460	2432426	2420487	2411863
Aantal koopwoningen volgens CFV	4789	3530	5221	4794	5659

Bron: CFV, Toezichtsverslagen 2000-2005. Aan- en verkoop bevatten ook onderlinge aankopen. Daarnaast geeft deze tabel weer de mutaties in woongelegenheden, niet woningen. Daarom zijn er afwijkingen mogelijk tussen deze informatie en die uit andere bronnen.

Niet alleen het aantal nieuwe huurwoningen is nu minder dan het tien jaar geleden was. Er heeft ook een verschuiving naar hogere huren plaatsgevonden. Figuur 3.3 hierna laat zien dat het totaal aantal goedkope huurwoningen steeds minder wordt, terwijl het aantal duurdere huurwoningen stijgt. Dit komt deels door een hogere aanvangshuurstelling bij sloop en vervanging, maar deels ook omdat woningcorporaties kwalitatief hoogwaardige huurwoningen bouwen.

**Figuur 3.3 Aantal huurwoningen per basishuurklasse, 1998-2000**



Bron: CBS (2005).

### 3.1.2 Vraag naar huurwoningen

Er is de komende jaren veel vraag naar nieuwe huurwoningen. In totaal bezitten corporaties 2,4 miljoen woningen, ofwel 35% van de totale woningvoorraad in Nederland.<sup>12</sup> Weliswaar is het aantal woningen van de woningcorporaties groter dan het aantal huishoudens in hun belangrijkste aandachtsgroep (huishouden met een laag inkomen) maar toch kent de sociale huursector lange wachttijden en neemt het aantal reacties op een aangeboden sociale huurwoning<sup>13</sup> alleen maar toe. Dit vraagoverschot komt door de prijsregulering en doordat corporaties nog onder de gereguleerde maximumhuur zitten. Doordat de huurprijs op een relatief laag niveau wordt gezet en niet een weerspiegeling is van vraag- en aanbodverhoudingen, ontstaat er een vraagoverschot.

<sup>12</sup> Conijn, 2005, p.25.

<sup>13</sup> i.e., een huurwoning met de gereguleerde huur. Behalve corporaties bieden ook private verhuurders een deel van deze woningen.

Behalve de aandachtsgroep kan eigenlijk iedereen huren van een woningcorporatie, dus ook mensen met hogere inkomens. Er is wel een toets bij instroom in de woning zodat mensen met hoge inkomens geen goedkope woningen kunnen huren. Dus huurders met een hoog inkomen krijgen bij instroom woningen uit het duurdere segment. Voor eenmaal zittende huurders geldt echter geen toets. Hij/zij kan als de zittende huurder die woning goedkoop blijven huren, ook als zijn/haar inkomen is toegenomen. De grote vraag naar woningen komt dus mede door de geringe doorstroom van bewoners met een (relatief) hoog inkomen. Om de doorstroom te bevorderen moeten er woningen worden gebouwd, met name in het koopsegment en ook in het dure huursegment. “De toename van de behoefte aan huurwoningen zit met name bij wonen met zorg en ook de dure huursector is in trek,” volgens het recente onderzoeksrapport van het ABF-research (Ministerie van VROM, 2005c).

Zoals gezegd, is het aantal woningen van de woningcorporaties groter dan het aantal huishoudens in hun belangrijkste aandachtsgroep. Op basis van de BBSH gegevens ligt het gemiddelde percentage huurders dat behoort tot de doelgroep rond 67%. Op basis van de WBO gegevens is dit percentage nog lager: onder 45% (SEO, 2001, Hakfoort et al., 2002). Deze discrepantie komt volgens SEO (2001) doordat het BBSH-bestand waarschijnlijk de gegevens bevat van de bewoners op het moment van het betreden van de woning. Dit bestand beschrijft dus niet de situatie op het moment van invullen van de WBO-enquête. Beide percentages kunnen per corporatie sterk variëren. De percentages nemen aanzienlijk toe als de aandachtsgroep op de voormalige Ziekenfondsgrens wordt begrensd.

Het toenemende aantal reacties op een aangeboden sociale huurwoning en de lange wachttijden tonen aan dat er een grote vraag is naar woningen van de woningcorporaties. In 2002 reageerden gemiddeld 77 potentiële huurders, in 2003 waren dit 92 potentiële huurders. Regionaal zijn er grote verschillen. In Noord-Holland wordt gemiddeld 129 maal op een huurwoning gereageerd. In de noordelijke provincies ligt dit beduidend lager. Verder varieerden in 2003 de wachtprijoden voordat een sociale huurwoning werd aangeboden van 2 tot 4 jaar afhankelijk van de regio waarin men woont (Aedes, 2004).

## **3.2 Financiële prestaties**

### **3.2.1 Eigen vermogen**

De financiële positie van woningcorporaties wordt gekenmerkt door een groot eigen vermogen. Uit de jaarverslagen van het Centrale Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV, 2005) blijkt dat de woningcorporatiesector als geheel in 2004 40,2 miljard euro aan eigen vermogen had,<sup>14</sup> ofwel 27 miljard gecorrigeerd weerstandsvermogen.<sup>15</sup> Het CFV schat het noodzakelijke minimumniveau van het eigen vermogen van een corporatie op gemiddeld 13,8% van het

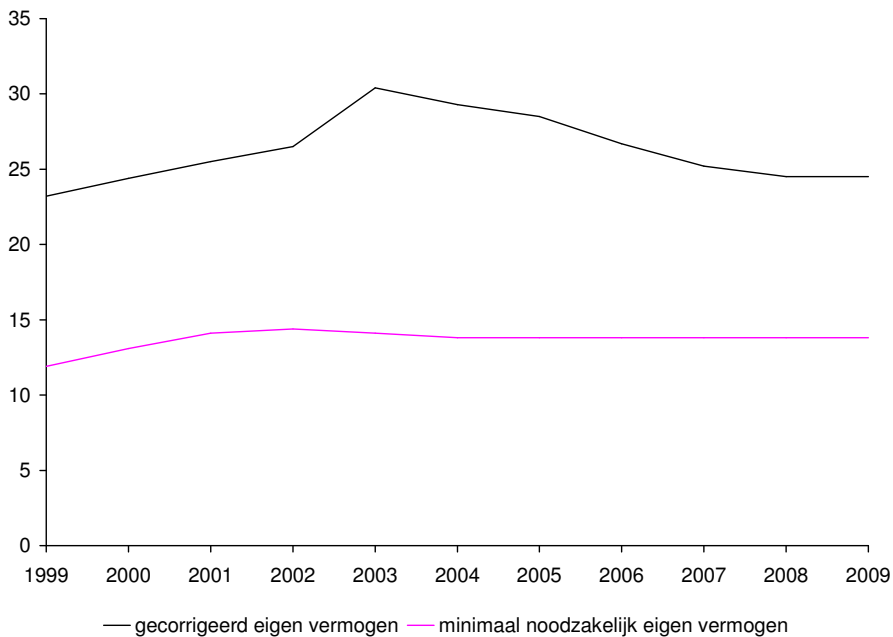
<sup>14</sup> Dit is door de corporaties zelf opgegeven eigen vermogen op basis van bedrijfswaarde, inclusief herwaarderingsreserve, egalisatierekening, voorzieningen, verkoopopbrengsten voor te verkopen woningen in de eerste 5 jaar plus de restwaarde grond.

<sup>15</sup> Bron: CFV (2005).

(gecorrigeerd) balanstotaal.<sup>16</sup> Dat betekent dat de corporaties gemiddeld ruim boven het noodzakelijk vermogen zitten. De corporatiesector in zijn geheel komt 10-15% boven dit cijfer uit. Dit levert een feitelijk weerstandsvermogen op van circa 25% van het balanstotaal. Zie figuur 3.4 hierna.

Het noodzakelijk weerstandsvermogen is relatief laag, omdat woningen tegen bedrijfswaarde zijn gewaardeerd en niet tegen marktwaarde in verhuurde staat, en sociale huurwoningen door de lage huur goed verhuurbaar zijn. Hierdoor lopen woningcorporaties weinig risico.

**Figuur 3.4 Eigen vermogen in procenten van het gecorrigeerd balanstotaal, 1999-2009**

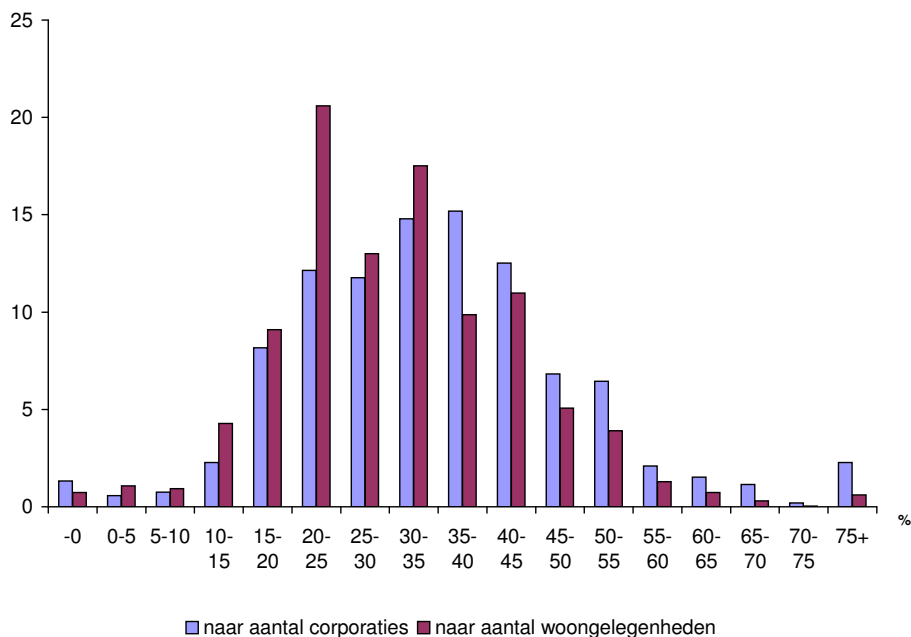


Bron: CFV (2004) en CFV (2005). Tot en met 2004: realisatie, vanaf 2005: prognose.

De mate waarin een corporatie over eigen vermogen beschikt, verschilt per corporatie (zie figuur 3.5). Terwijl de financieel sterkste corporaties 25% van het balanstotaal meer aan vermogen heeft dan noodzakelijk is, zijn er ook enige corporaties die financieel relatief zwak zijn. Naar schatting blijft van ongeveer 3 à 4% van de woningcorporaties het eigen vermogen onder de norm van het CFV.

<sup>16</sup> Als vertrekpunt voor de berekening van het minimum noodzakelijk vermogen geldt dat alle corporaties 5% van het gecorrigeerde balanstotaal aan weerstandsvermogen moet hebben. Afhankelijk van het risicoprofiel wordt dit met additionele percentages verhoogd. Het risicoprofiel is o.a. afhankelijk van de mate van fluctuatie in de prognose, de afhankelijkheid van verkoop van woningen, de verhouding tussen netto schuldpositie en netto omvang van de (im)materiële activa, de omvang van de effectenportefeuille en de omvang van financiële vaste activa en liquide middelen.

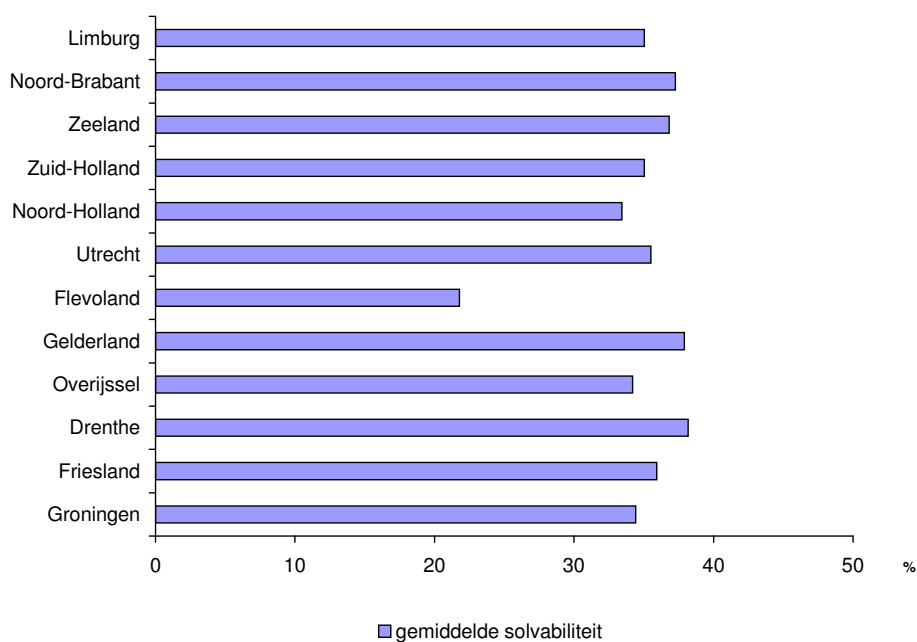
**Figuur 3.5 Spreiding in het gecorrigeerd weerstandsvermogen (eigen vermogen) van individuele corporaties in 2003**



Bron: CFV (2004), bewerking van RIGO.

Figuur 3.6 laat de gemiddelde solvabiliteit van de corporaties per provincie zien. Over de provincies gezien, vertoont de solvabiliteit niet veel variatie, met uitzondering van de jonge corporaties in Flevoland. De Randstadprovincies en de meer perifere provincies scoren iets lager dan de tussengelegen provincies. De verschillen komen deels voort uit een wat marktgerichter beleid in het verleden, terwijl ook het verkoopbeleid van de afgelopen jaren de solvabiliteit kan hebben verbeterd. Een lagere solvabiliteit kan samenhangen met relatief lage huurniveaus. Het eigen vermogen wordt immers gewaardeerd als de netto contante waarde van de netto huuropbrengsten, de bedrijfswaarde. Dat geeft dan weer in potentie flinke opbrengsten bij verkoop van woningen, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Zo kent Flevoland een lage solvabiliteit, maar een hoog huurniveau.

**Figuur 3.6 Gemiddelde solvabiliteit per provincie (op basis van bedrijfswaarde )**



Bron: WSW, bewerking RIGO.

### 3.2.2 Het rendement

Uit gesprekken met de woningcorporaties komt naar voren dat zij bij het bouwen van woningen niet alleen proberen de sociale doelstellingen te behalen, maar ook een zeker rendement nastreven ter waarborging van hun continuïteit. Het rendement op een nieuwe huurwoning wordt in de normatieve berekeningen van het WSW in 2005 gesteld op 6,25%<sup>17</sup>.

Naast gegevens over de nieuwe woningen zijn er cijfers bekend over het rendement op actueel weerstandsvermogen van corporaties. Tabel 3.2 geeft dit rendement weer op basis van de CFV-gegevens. Het landelijk gerealiseerde rendement in 2004 was 7,5%. Dit rendement is met name bepaald door het rendement op vastgoed.

**Tabel 3.2 Realisatie rendement van woningcorporaties, 2001-2004**

	2001	2002	2003	2004
Rendement actueel weerstandsvermogen	8,3	10,8	10,5	7,5
Rendement totaal vastgoed	6,1	8,0	7,0	7,0

Bron: CFV (2005).

De sector brancheorganisatie Aedes publiceert ook een vastgoedindex over de hele woningvoorraad van woningcorporaties. Er zijn wel verschillen in definities van de CFV-index en de Aedex index die het verschil in cijfers in Tabel 3.2 en 3.3 kunnen verklaren. De CFV-index is gebaseerd op de bedrijfswaarde. De Aedex-index is een index die opgesteld wordt voor

<sup>17</sup> 6% in 2006 (CFV, 2005).

beleggers die willen investeren in de sociale woningbouw. Zij geeft het rendement weer van circa 15-20% van de woningcorporaties. Het rendement wordt op basis van de marktwaarde bepaald. In het rendement is verder geen rekening gehouden met de financieringsstructuur. Voordelen die de woningcorporaties tot 2006 genieten door vrijstelling van de vennootschapsbelasting of de gunstige rente door de waarborging van het WSW zijn niet meegenomen in deze rendementsgegevens. Als dit wordt meegenomen neemt het rendement in vergelijking met de particuliere belegger/verhuurder sterk toe. Het betreffen veelal de grotere woningcorporaties. Uit de gegevens van deze index blijkt dat de woningcorporaties gemiddeld een totaal rendement behalen van 7 à 8,5% in 2003 en 2004. Hiervan behalen zij 2,8%-punten uit directe huuropbrengsten. Dit is het zogenaamde directe rendement. Door waardeestijging van het bezit van woningen wordt 4,6% behaald, het indirecte rendement. (Zie Tabel 3.3.) Hierbij dient de aantekening te worden gemaakt dat de Aedex de waardeestijging van het hele bezit meeneemt, terwijl de woningcorporatie niet als doel heeft al het woningbezit te verkopen, dit in tegenstelling tot een particuliere belegger.

Dit totaalrendement is bijna gelijk aan het rendement dat particuliere beleggers behalen op woningen. Uit de ROZ-IPD index, die op dezelfde manier is gedefinieerd als de AEDEX-index, blijkt dat het totale rendement van private beleggers op iets boven de 7,5%-punt over een periode van 3 jaar gemiddeld ligt. Zij halen dit rendement vooral uit de verhuur van woningen (in de private sector), het directe rendement. Voor sociale woningen ligt dit rendement ongeveer 1,5%-punt lager (4,2% voor particuliere belegger en 2,8% voor de woningcorporaties). Dit komt niet alleen door de regulering van de huren, maar ook door de eigen beleidskeuze van corporaties als non-profits om lagere huren te vragen. De gemiddelde huur van een corporatiehuurwoning in het gereguleerde gebied ligt op ca. 70% van de maximale huur.<sup>18</sup> De waardeestijging bij particuliere beleggers is lager doordat de huurwoningen aan de bovenkant van de markt minder in waarde zijn gestegen dan de sociale woningen aan de onderkant van de markt. De tabel laat verder zien dat de waarde van woningen in het duurdere segment van particuliere beleggers minder sterk gestegen is dan die aan de onderkant van de markt.

Overigens wordt de hoogte van het rendement sterk bepaald door de waardering van het bezit. Wordt het bezit gewaardeerd tegen een hogere waarde, dan volgt hieruit een lagere direct rendement. Het indirecte rendement wordt bepaald door de waardeestijging gedeeld door de waardering van de woning. Een hogere aanvankelijke waardering betekent dan ook een lagere indirect rendement.

<sup>18</sup> Bron: Companen/DG Wonen (2005).



**Tabel 3.3 Vastgoedindex gebaseerd op marktwaarde voor vennootschapsbelastingen, 2001-2004**

	2001	2002	2003	2004	Gemiddelde over 3 jaar	Gemiddelde over 5 jaar	Gemiddelde over 10 jaar
<b>Woningen van sociale verhuurders<sup>a</sup></b>							
Totaal rendement %	3,2	6,9	7,1	8,5	7,5	5,5	
Direct rendement %	3,0	2,8	2,8	2,7	2,8	2,9	
Indirect rendement % (waardegroei)	0,2	4,0	4,2	5,6	4,6	2,6	
<b>Woningen van private verhuurders<sup>b</sup></b>							
Totaal rendement %	12,1	8,3	7,1	7,6	7,7	10,6	12,3
Direct rendement %	4,5	4,2	4,1	4,2	4,2	4,4	5,2
Indirect rendement %	7,3	3,9	2,9	3,2	3,3	6,0	6,8

<sup>a</sup> Bron: AEDEX/IPD Corporatie Vastgoedindex, Resultaten voor het jaar 2004.

<sup>b</sup> Bron: ROZ/IPD Nederlandse Vastgoedindex, Resultaten voor het jaar 2004.

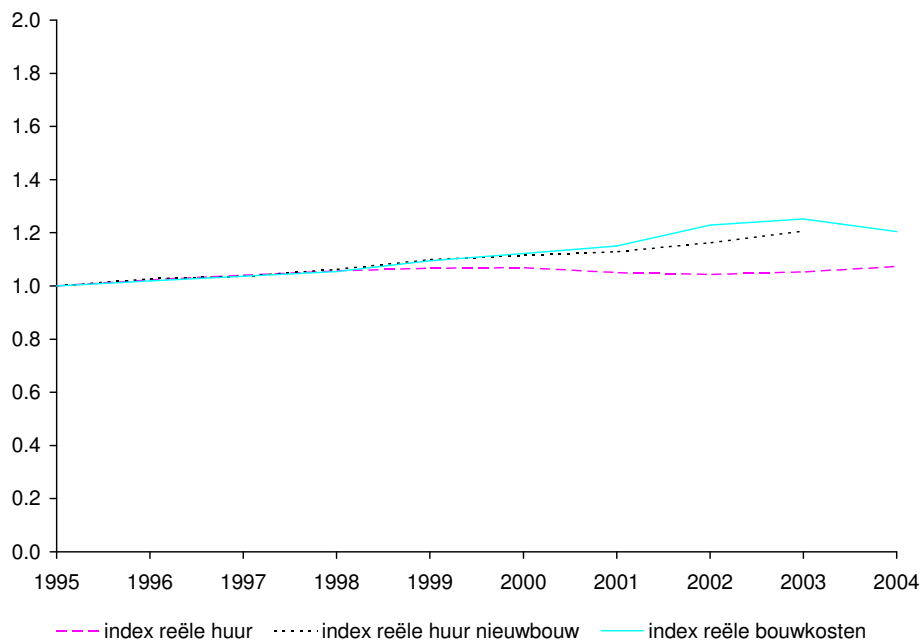
De vrijstelling van de vennootschapsbelasting is niet opgenomen in de rendementcijfers er is ook geen rekening gehouden met verschillende financieringsstructuren.

### 3.2.3 Onrendabele top

De woningcorporatie bouwt sociale huurwoningen met een verlies, want de stroom van huuropbrengsten minus de exploitatielasten die netto contant gemaakt is tegen een discontovoet (6,25% in 2005), is geringer dan de stichtingskosten (bouwkosten en grondkosten tesamen). Kortom, de (toekomstige) inkomsten zijn niet toereikend om de kosten te dekken. Dit verschil wordt de onrendabele top genoemd. Uit interviews is gebleken dat gemiddeld genomen de onrendabele top ongeveer 45 000-50 000 euro bedraagt op een woning van 140 000 euro.<sup>19</sup> In vergelijking met de jaren negentig is de hoogte van de onrendabele top (berekend volgens de regels van het WSW, zie ook subparagraaf 4.3.3) toegenomen. Deze toename komt vooral door de toename in stichtingskosten, terwijl de gereguleerde huren (in reële termen) weinig zijn veranderd. De stichtingskosten zijn vooral door de hogere bouwkosten toegenomen, aangezien de grondprijzen van de sociale woningbouw vrijwel onveranderd zijn gebleven. Figuur 3.7 laat de indexen van reële bouwkosten en reële huren zien. In de periode van 1995-2004 zijn de reële bouwkosten met 20% toegenomen en de gemiddelde reële huur met 7%. De toename van de onrendabele top blijkt minder wanneer rekening gehouden wordt met een grotere stijging van de reële huren van nieuwbouw dan die van de bestaande woningvoorraad.

<sup>19</sup> Op basis van CFV (2005) en WSW (2005) ligt het gemiddelde onrendabele deel van investeringen in nieuwe huurwoningen op 27 000-28 000 euro.

**Figuur 3.7 Reële huren en bouwkosten 1995-2004, index: 1995=1**



Bron: CBS en OTB (2003)<sup>20</sup>, bewerking CPB.

De bouwkostenstijging is te wijten aan toenemende kwaliteitseisen door de nieuwe wetgeving, zoals het nieuwe bouwbesluit (RIGO en OTB-Delft, 2005).

### 3.3 Conclusie

Uit de cijfers blijkt dat de woningbouwproductie in Nederland in zijn algemeenheid sinds de jaren negentig is gedaald. Ook de bouwproductie van woningcorporaties is afgenomen. Dit betreft vooral een afname van het aantal nieuwe huurwoningen. Dit valt niet te verklaren uit een afnemende vraag naar woningen van de woningcorporaties. Mede door de lage huren en de geringe doorstroom bestaat een vraagoverschot naar huurwoningen van de woningcorporaties. De doorstroom kan worden bevorderd door meer nieuwe woningen te bouwen. De meeste woningcorporaties hebben voldoende vermogen om de bouwopgave te realiseren. Woningcorporaties presteren zeer goed op het punt van financiële continuïteit.

<sup>20</sup> Geen enquête BNW in 2002, cijfer 2002 geëxtrapolleerd.

## **4 Hoe liggen de prikkels?**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de prikkels voor woningcorporaties liggen. Hierbij kijken wij eerst naar de prikkels vanuit het overheidsbeleid in de afgelopen jaren. Met name de afschaffing van objectsubsidies en het veranderlijke opdrachtgeverschap van het Rijk staan centraal (paragraaf 4.2). Vervolgens analyseren wij financiële factoren die de bouwproductie van corporaties kunnen beïnvloeden (paragraaf 4.3) en daarna de prikkels vanuit de gemeente (paragraaf 4.4). We sluiten af met conclusies (paragraaf 4.5).

### **4.2 Effect van overheidsbeleid**

In deze paragraaf beschrijven wij hoe het overheidsbeleid de prikkels voor het verrichten van de bouw van nieuwe huurwoningen door corporaties heeft veranderd. Wij analyseren eerst het effect op de prikkels van de bruteringsoperatie en het vervallen van de objectsubsidies. Daarna bespreken wij het effect van de veranderende visie van de overheid op de ontwikkeling in de corporatiesector.

#### **4.2.1 Meer prikkels voor een hoger rendement**

De woningcorporaties zijn in 1995 in het kader van de bruteringsoperatie financieel verzelfstandigd. Voor de bruteringsoperatie ontvingen woningcorporaties van het Rijk objectsubsidies voor bestaande woningen die zij gebruikten ter financiering van hun onrendabele investeringen. Daarnaast konden woningcorporaties hun financieringsbehoefte dekken met zogenaamde woningwetleningen: leningen bij het Rijk. De bruteringsoperatie hield in dat nog lopende objectsubsidies werden weggestreept tegen nog uitstaande rijksleningen, waarna het resterende saldo werd overgemaakt aan de woningcorporaties. Vervolgens verviel in 1997 de laatste objectsubsidierегeling (het Besluit Woninggebonden subsidies, 1995). Sinds 1997 kent de sector geen objectsubsidies meer voor nieuwe woningen die binnen het gereguleerde gebied vallen (de zogenaamde 'sociale huurwoningen'). Vanaf dat moment moesten woningcorporaties nieuwe onrendabele investeringen zelf financieren. Hierdoor is een prikkel om te investeren in nieuwe sociale huurwoningen verminderd. Doordat er sindsdien niet langer subsidiestromen staan tegenover de onrendabele investeringen, is bij de woningcorporatie meer nadruk komen te liggen op financiële continuïteit.

Sindsdien moeten de woningcorporaties een bepaald rendement behalen om te voldoen aan deze doelstelling. Staatssecretaris Heerma van VROM zag destijds de woningcorporatie als een revolving fund, waarbij de (verliesgevende) investeringen in sociale huurwoningen gefinancierd moesten worden uit het rendement op winstgevende investeringen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Heerma, E. (1992) Kabinetsstandpunt inzake de algemene bedrijfsreserve van toegelaten instellingen. TK 91/92.

Corporaties behalen winst uit eigen vermogen (ca. 6,25% over 27 miljard euro van het gecorrigeerde weerstandsvermogen). Deze winsten behoeven niet te worden uitgekeerd aan aandeelhouders (het zijn tenslotte stichtingen); de winsten kunnen derhalve ingezet worden voor de maatschappelijke taak, waaronder het onrendabele gedeelte van investeringen in sociale huurwoningen. Als bestaande huurwoningen verkocht worden, ontstaan ook grote winsten. De historische boekwaarde ligt immers gemiddeld op ca. euro 38 000 terwijl de vrije verkoopwaarde al gauw op 120 000 ligt, dus een winst van ca. 77 000 per verkochte woning.<sup>22</sup> Bij 15 000 verkopen gaat het dan om meer dan 1,1 miljard euro verkoopwinst per jaar, die ook weer beschikbaar is voor het onrendabele gedeelte van investeringen of de maatschappelijke taak.

Daarnaast kunnen woningcorporaties winst behalen door te investeren in rendabele projecten. Nu er meer gewicht op rendement komt te liggen, ondervinden woningcorporaties een grotere prikkel dan vroeger om koopwoningen te bouwen en commerciële activiteiten aan te gaan die meer rendement opleveren dan sociale huurwoningen. Zo werden er in 2003 door woningcorporaties circa 12 600 huurwoningen gebouwd en circa 3 800 koopwoningen.<sup>23</sup> Een klein deel hiervan waren sociale koopwoningen<sup>24</sup>. Voor woningen tot een stichtingskostengrens van 200 000 euro kunnen woningcorporaties gebruik maken van de financiële faciliteiten voor de sociale woningbouw (WRR, 2004, blz. 88). Daarnaast worden er ook nog duurdere koopwoningen gebouwd via dochter-BV's.

Door deze commerciële activiteiten lopen de woningcorporaties ook een verhoogd risico. Aangezien de scheiding tussen maatschappelijke activiteiten en marktactiviteiten op dit moment niet goed is, bestaat het gevaar dat de corporaties de financiële middelen die bedoeld zijn voor sociale woningbouw inzetten om eventueel verlies op de koopwoningenmarkt af te dekken. Zolang de omstandigheden in de koopwoningenmarkt gunstig zijn, is het risico van verlies klein. Dit kan echter veranderen als de koopwoningenmarkt zich minder gunstig ontwikkelt dan in de afgelopen jaren.

#### **4.2.2 Veranderend overheidsbeleid en wisselende politieke voorkeuren**

De doelstellingen die de minister van VROM nu stelt, wijken af van eerdere doelstellingen. De verandering in de doelstelling is mede ontstaan als gevolg van veranderingen in de woningbehoefte van de bevolking. In de jaren '80 en '90 werden woningcorporaties de taak opgelegd vooral een kwaliteitsslag in de huurmarkt te bevorderen: “van klein naar groot, van huur naar koop, van etagewoningen naar eengezinshuizen, van goedkoop naar duur”. Dat leidde tot een vermindering van het aantal goedkopere huurwoningen. Eind jaren '90 was er minder

<sup>22</sup> Bron, CFV (2005, p.34).

<sup>23</sup> Bron: DGB/BBSH. Zie ook Tabel 3.1 voor meer detail over van mutaties in woonegelegenheden op basis van de CFV-gegevens.

<sup>24</sup> i.e. betaalbare koopwoningen die door de corporaties zijn gesubsidieerd en tegen gunstige prijzen verkocht. Volgens de interviews bouwen corporaties soms dit type woningen voor hun doelgroep. Maar het is een kleine deel van hun bouwproductie.

vraag naar huurwoningen en meer vraag naar koopwoningen. Eind jaren negentig werd in de Nota 'Mensen, Wensen, Wonen' aangegeven dat er vooral behoefte was aan koopwoningen. Het percentage huurwoningen op een nieuwe buitenstedelijke locatie werd verlaagd van 50% naar maximaal 30%. In deze periode werd voornamelijk voor de koopsector gebouwd. Staatssecretaris Remkes wilde verder dat de verkoop van huurwoningen werd gestimuleerd. Echter, de laatste tijd blijkt door de zwakkere conjunctuur de behoefte aan betere en duurdere (koop)woningen zich langzamer te ontwikkelen dan verwacht. De vraag aan (middeldure) huurwoningen neemt naar verwachting toe. De overheid benadrukt daarom nu in afspraken met woningcorporaties vooral het aantal te bouwen woningen (zie Tweede Kamer, 2004-2005, 27562, no. 4).<sup>25</sup>

Door de lange doorlooptijd van bouwprojecten hebben woningcorporaties weinig mogelijkheden om snel in te spelen op nieuwe verwachtingen vanuit het beleid. Het veranderde beleid creëert onzekerheid voor woningcorporaties, waardoor ze prikkel krijgen om af te wachten totdat de situatie duidelijker wordt.

### **4.3 Financiële prikkels en restricties**

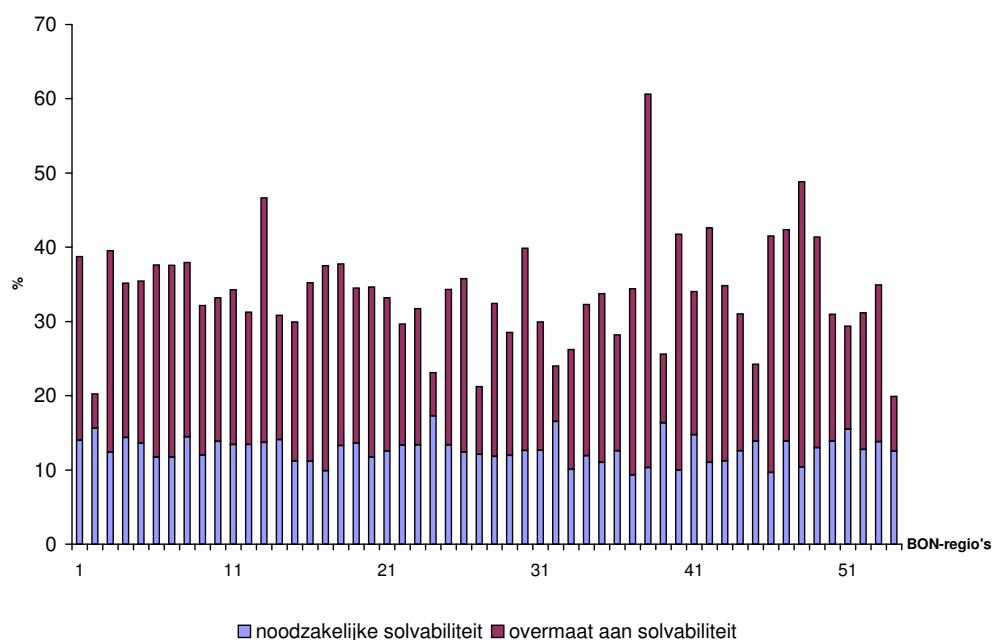
Zoals elke onderneming opereren corporaties binnen bepaalde financiële restricties. Deze restricties kunnen relevant zijn voor de beslissingen van de corporaties over het al dan niet aangaan van maatschappelijke projecten. In deze paragraaf richten wij ons op de financiering van het onrendabele gedeelte van de investering bij maatschappelijke projecten. Wij bekijken welke financiële prikkels of beperkingen corporaties ondervinden. Met name kijken wij op de effecten van het toezicht van het CFV en de waarborging van het WSW voor deze investeringen.

#### **4.3.1 Meestal voldoende solvabiliteit**

De woningcorporaties hebben de prikkel om financieel behoedzaam te zijn. Vanuit het BBSH dienen ze immers de financiële continuïteit te waarborgen. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) houdt hierop toezicht. Door de bruteringsoperatie is het belang van het financiële toezicht van het CFV toegenomen. De solvabiliteitscriteria van het CFV zijn voor de meeste corporaties evenwel geen restrictie om te investeren, want ze zitten boven het niveau van vermogen dat het CFV noodzakelijk vindt. Wel zijn er regionale verschillen in solvabiliteit van corporaties zoals blijkt uit figuur 4.1. Toch voldoen ze bijna allemaal aan de CFV-normen. Mogelijke tekorten in een gebied kunnen in principe door 'matching' met de middelen van woningcorporaties uit andere gebieden worden opgelost (Zie voor meer detail over 'matching' het kader hierna).

<sup>25</sup> Voor meer discussie over de verandering in het overheidsbeleid voor Nederlandse woningcorporaties sinds de jaren '90 zie Priemus (2001a,b en 2005).

**Figuur 4.1 Noodzakelijk solvabiliteit en overmaat aan solvabiliteit voor 54 verschillende BON-regio's**



Bron: CFV-data, bewerking RIGO.

---

## Matching

Artikel 21 van het BBSH vraagt woningcorporaties om middelen die zij niet nodig hebben om hun financiële continuïteit te waarborgen in te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting. Een van de mogelijkheden daartoe is via collegiale financiering, waarbij de middelen van de ene corporatie ingezet worden om de taken van de andere corporatie uit te kunnen voeren. Initiatieven in die richting worden aangeduid met de term 'matching'. Het grootste wapenfeit op het gebied van matching was het initiatief van de SSH Utrecht tot de oprichting van de Commanditaire Vennootschap Uithof III, waarbij zeventien corporaties betrokken zijn. Veel initiatieven zijn op het vlak van studentenhuisvesting. In de praktijk zijn deze initiatieven schaars. De precieze omvang is niet te geven (Van Grinsven, 2004).

---

Het CFV berekent de vermogensovermaat; dat is het verschil tussen het feitelijke eigen vermogen en het minimaal noodzakelijke vermogen. Hierbij gebruikt zij een daartoe ontwikkelde methodologie voor de risicobeoordeling van de woningcorporatie met inachtneming van de toekomstige bouwprognoses van de corporatie. Als een woningcorporatie in het verslagjaar en de vijf daaropvolgende jaren een aanwezig eigen vermogen heeft dat groter is dan het minimaal noodzakelijke vermogen, dan is volgens de beoordeling van het CFV de financiële continuïteit voldoende gewaarborgd. In dat geval wordt de woningcorporatie als A-corporatie geïnclassificeerd. Indien aan die voorwaarde niet is voldaan en het aanwezige eigen vermogen in het verslagjaar of in de vijf daaropvolgende jaren lager is dan het minimaal noodzakelijke vermogen, is er voor het CFV reden voor nader onderzoek bij de betreffende woningcorporaties. Als op basis van dat onderzoek de beoordeling overeind blijft dat in enig jaar het aanwezige eigen vermogen lager is dan het noodzakelijke eigen vermogen, wordt de woningcorporatie als B-, C- of D-corporatie geïnclassificeerd, mede afhankelijk van de mate

waarin de betreffende woningcorporatie maatregelen heeft genomen om het eigen vermogen te verbeteren (B- en C-corporaties) dan wel door het CFV zijn gesaneerd en zich nog in de saneringsperiode bevinden (D-corporaties) (Conijn, 2005).

Corporaties streven naar de A-status (Conijn en Alles, 2002). Hiermee hebben ze immers naar de opvatting van de externe toezichthouder voldaan aan de BBSH-eis, de financiële continuïteit is gewaarborgd. Een bijkomend voordeel is dat ze dan geen gedetailleerde controle van hun financiële situatie door het CFV ondergaan. Bovendien wordt het gemakkelijker om samenwerking met banken en projectontwikkelaars aan te gaan om hun commerciële activiteiten te ontplooiën. Aangezien de vermogensovermaat van de meeste corporaties op dit moment voldoende groot is, is het voor hen niet moeilijk de A-status te behouden.

Het cijfer van het vereist noodzakelijk vermogen wordt op de investeringsprognoses van de corporatie zelf gebaseerd. Door investeringen uit te stellen kan de corporatie in principe dit cijfer beïnvloeden. Het kan aantrekkelijk zijn voor corporaties die door grote investeringsplannen net de A-status niet kunnen behalen c.q. behouden, om de investeringen deels uit te stellen, zodat de A-status kan worden behaald of behouden. In het verleden waren er meer corporaties die volgens de normen van het CFV slecht presteerden (zie Tabel 4.1). Door het toezicht vanuit het CFV is hun financiële positie verbeterd, waardoor voorwaarden zijn geschapen voor investeringen in nieuwbouw. Voor corporaties waarbij de financiële positie zodanig is dat ze geen A-corporatie zijn en om financiële redenen gewenste investeringen niet zouden kunnen uitvoeren, bestaat de mogelijkheid om via het CFV projectsteun aan te vragen, zodat de investeringen wel uitgevoerd kunnen worden. Van deze mogelijkheid om projectsteun te ontvangen zijn overigens weinig aanvragen geweest.

In zijn rapporten geeft het CFV inzicht in de vermogenspositie van de corporatiesector en de betekenis daarvan voor de mogelijkheden van de sociale woningbouw. Door middel van deze publicaties signaleert het CFV naar de maatschappij en de politiek dat de corporaties aanmerkelijk meer kunnen investeren dan ze nu doen.<sup>26</sup> Gezien de spreiding in de vermogenspositie tussen verschillende regio's (zie figuur 4.1) is goede matching van middelen van belang. De landelijke toelating van corporaties, zoals reeds in het nieuwe beleid van het Ministerie van VROM is voorgenomen, geeft rijke corporaties de mogelijkheid buiten hun oorspronkelijke regio's te investeren in nieuwe woningen.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld CFV (2002), waarin is onderbouwd dat de omvang van investeringen van huurwoningen aanmerkelijk hoger kan zijn zonder dat daarmee de financiële continuïteit in gevaar komt.

**Tabel 4.1** Percentage van corporaties in verschillende categorieën volgens de beoordeling van het CFV, 1997-2004

Verslagjaar	Totaal aantal corporaties	A-corporaties	B-corporaties	C-corporaties	D-corporaties (saneringen)
		%	%	%	%
1997	756	88,5	7,5	2,8	1,2
1998	721	91,4	5,5	2,1	1,0
1999	670	93,1	4,9	1,0	0,9
2000	620	95,2	3,7	0,2	1,0
2001	579	95,3	4,1	0,2	0,3
2002	552	95,8	3,6	0,2	0,4
2003	527	97,3	2,1	0,2	0,4
2004	508	96,1	3,5	0,0	0,4

Bron: CFV.

### 4.3.3 Weinig liquiditeitsrestricties

Het WSW borgt de leningen van maatschappelijke activiteiten van de corporaties. Van groot belang is hier het onderscheid tussen het rendabele en het onrendabele deel van de investeringen. Het WSW hanteert hiervoor eigen regels. In principe eist het WSW dat de corporaties de onrendabele gedeelten van deze investeringen in het begin afschrijven. Als dit door de slechte liquiditeitspositie van de corporatie niet kan, wordt er naar andere oplossingen gezocht. Zo kunnen woningcorporaties de overwaarde van bestaande woningen (die ze blijven bezitten) benutten door het aantrekken van vreemd vermogen. Wanneer de corporatie voldoende vermogen heeft dat als onderpand kan dienen, kan het WSW steeds investeringen borgen.

#### Bronnen van liquide middelen

Een woningcorporatie heeft twee mogelijke bronnen van liquide middelen: verkoopopbrengsten van woningen en aanwending van huur- en beleggingsopbrengsten.

De eerste bron lijkt op het eerste gezicht onzeker, maar in de praktijk blijkt deze onzekerheid voor meeste corporaties geen probleem te zijn. Theoretisch gezien kan het moeilijk zijn om de waardestijging van woningen liquide te maken. Dit heeft twee oorzaken. De eerste oorzaak is dat de zittende huurders niet altijd willen verhuizen. In Nederland zijn huurders goed beschermd, dus woningcorporaties hebben geen mogelijkheid om huurders te dwingen te verhuizen, als de huurders dat niet willen. Voor huurders in woningen waar de huur relatief laag is, maar de kwaliteit van de woning overeenkomt met die van een middeldure koopwoning, is het financieel onaantrekkelijk om te verhuizen. Voor hen is het ook onaantrekkelijk om als zittende huurder de woning te kopen, aangezien dit leidt tot een sterke stijging van de maandelijkse lasten. Daarnaast hebben sommige huurders niet het inkomen om een sterke stijging van de maandlasten te kunnen opvangen. Het feit dat de woning vaak tegen 80% van de waarde wordt verkocht verandert weinig aan deze situatie. De tweede oorzaak betreft de



restricties aan de kant van de gemeenten: in een aantal gemeenten moet er toestemming verkregen worden van de gemeente om een sociale huurwoning te kunnen verkopen, met name als de grond in erfpacht is bij de gemeente. In de praktijk blijkt dit weinig problemen op te leveren. De verkoop van woningen door de corporaties verloopt met succes. In 2003 werden volgens het CFV circa, 17 000 woningen met een gemiddelde boekwinst van 78 500 euro verkocht. In dezelfde periode zijn rond 13 000 huurwoningen gebouwd met een onrendabele top van circa 45 000 euro.<sup>27</sup> Vanuit het oogpunt van financiering zouden woningcorporaties de onrendabele top van bijna het dubbele aantal sociale huurwoningen alleen al kunnen dekken met de huidige opbrengst van verkochte woningen uit de bestaande voorraad. Om snel aan geld te komen zou een financieel zwakke corporatie een deel van zijn woningen kunnen verkopen aan een andere, rijke corporatie. Bijvoorbeeld in 2004 waren 1 668 van de 17 477 verkochte woningen aan corporaties verkocht.<sup>28</sup>

De tweede bron van financieringsmiddelen zijn liquide middelen die verkregen zijn uit huur- en beleggingsopbrengsten. In de praktijk levert deze bron wat minder liquide middelen op dan de eerste bron.

Door de grote verkoopwinsten die corporaties boeken met de verkoop van woningen uit de bestaande voorraad, beschikken zij over het algemeen over ruime hoeveelheden liquide middelen die voor de financiering van de onrendabele top gebruikt kunnen worden. Ultimo 2003 beschikten de woningcorporaties over 1,9 mld euro aan liquide middelen (CFV, 2004). Deze liquide middelen kunnen onder andere worden gebruikt om onrendabele gedeelten van investeringen in nieuwe huurwoningen af te schrijven, wat nodig is voor de waarborging door het WSW.

### **Berekening van de onrendabele top**

Zoals gezegd, door de WSW-borging kunnen corporaties goedkoper lenen. Daarom geeft de waarborging door het WSW een financiële prikkel tot meer investeringen in nieuwe woningen voor de doelgroep. De manier van de berekening van de onrendabele top is wel van belang voor de schatting van de onrendabele toppen. In deze paragraaf laten wij zien het effect op de geschatte onrendabele top van de aannames die bij de berekening gemaakt zijn. Ook kijken wij op het effect van een hogere grondprijs op de hoogte van de onrendabele top.

De berekeningen van de onrendabele top volgens de huidige regels van het WSW geven het 'boekhoudkundige' (dus niet het werkelijke) exploitatiesaldo weer. De onrendabele top wordt berekend door de bedrijfswaarde af te trekken van de stichtingskosten. De bedrijfswaarde is gelijk aan de huuropbrengst minus de exploitatielasten netto contant gemaakt over een periode

<sup>27</sup> Dit is op basis van onze interviews met de vertegenwoordigers van de sector. Volgens verslagen ligt het gemiddelde onrendabele deel van de investering voor nieuwe huurwoningen gemiddeld per woning op 27 000-28 000 euro (CFV, 2005, en WSW, 2005).

<sup>28</sup> Bron: CFV (2005, p. 34).

van 50 jaar tegen een discontovoet van 6,25% (in 2005).<sup>29</sup> Bij de berekening van dit percentage wordt de inflatie op 2,5% gesteld, de reële rente op 3%, de kosten van financieel beheer op 0,5% en een opslag ten opzichte van staatsleningen op 0,25%. Er wordt een periode van 50 jaar gehanteerd, omdat dit de representatief is voor de gemiddelde levensduur van woningen. Er wordt geen rekening gehouden met eventueel verkoopbeleid van de corporatie.

In de berekeningen van de onrendabele top (exploitatiesaldo) wordt geen rekening gehouden met een lagere rente en worden de opbrengsten uit verkoop van de woning alleen meegenomen als deze verkoop binnen 5 jaar geschied. Dit leidt tot een veel hogere negatieve exploitatiesaldo dan in de praktijk zal zijn. Tabel 4.2 laat zien drie rekenvoorbeelden die aantonen hoe de schattingen van het exploitatiesaldo veranderen afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen over de rente en eventuele verkoop over 15 jaar. In deze voorbeelden worden stichtingkosten van 180 000 euro verondersteld.<sup>30</sup> Voorbeeld 1 resulteert in het grootste exploitatiesaldo. Het saldo verbetert als de historisch lage rente in de berekeningen worden betrokken (voorbeeld 2). Als wordt uitgegaan van verkoop van de woning na 15 jaar dan resulteert een positief exploitatiesaldo (voorbeeld 3).

In voorbeeld 3 wordt verondersteld dat de grondwinst uit verkoop van de woning in de zak van de corporatie mag blijven. Onder de commerciële benadering, wanneer de corporatie geen overheidssteun voor deze activiteit mag ontvangen, moet de corporatie niet een sociale grondprijs van 15 000 euro voor zijn grond betalen, maar de commerciële grondprijs van ca. 50 000 - 60 000 euro voor een woning met bouwkosten van ca. € 180 000. Daarmee slaat de winst weer om in een verlies van 10 000 - 15 000 euro.<sup>31</sup> Dit verlies is wel kleiner dan in voorbeelden 1 en 2.

<sup>29</sup> M.i.v. 31 december 2005 stelt het WSW het disconteringspercentage op 6%. De inflatie wordt hierbij gesteld op 2,25%, de reële rente op 3%, de kostenopslag op 0,5% en de spread op 0,25%.

<sup>30</sup> Deze voorbeelden zijn ter illustratie bedoeld. Berekeningen met andere stichtingkosten leiden tot kwalitatief dezelfde conclusies. Volgens de meerjarenramingen van corporaties voor de periode 2004-2007 (CFV, 2005), ligt de gemiddelde onrendabele top op 28 000 euro, terwijl gemiddelde stichtingskosten rond 139 000 euro liggen. Vergelijkbare informatie staat in WSW (2005). Daarom hebben wij ook berekeningen gedaan voor de categorie van woningen met deze stichtingkosten. In dit laatste geval was een aanvangshuur van 480 euro verondersteld, grondkosten van 12 000 euro en een disconteringspercentage van 6% (dit percentage geldt vanaf 2006). Voor dit type woningen resulteert de berekening zoals in Voorbeeld 1 (WSW-berekening) in een onrendabele top van ongeveer – 60 000 euro, in Voorbeeld 2 van – 40 000 euro en in Voorbeeld 3 van 15 000 euro. Voor deze categorie woningen komt het resultaat van onze berekening in Voorbeeld 1 niet overeen met de gemiddelde gerapporteerde onrendabele top. De discrepantie kan het gevolg zijn van mogelijke verschillen in de samenstelling van de nieuwbouwproductie van verschillende corporaties en door boekhoudkundige verschillen (bijvoorbeeld, door het meetellen van woningen die binnen 5 jaar worden verkocht, wordt de gemiddelde onrendabele top lager).

<sup>31</sup> Bron: berekeningen van RIGO.

**Tabel 4.2 Berekening van de onrendabele top, afhankelijk van veronderstellingen**

	Voorbeeld 1 WSW berekening	Voorbeeld 2 Lagere rente	Voorbeeld 3 Lagere rente en verkoop
Exploitatieperiode, jaar	50	50	15
Rente in de eerste 10 jaar, %	6,25	4	4
Exploitatiesaldo inclusief restwaarde, euro's	- 73 822	- 45 219	21 264

De overige veronderstellingen voor deze berekeningen zijn als volgt.

De stichtingskosten van de bouw zijn 180.000 euro en de grondkosten zijn 15.000 euro. De woning komt in de exploitatie van 2006 en wordt tijdens de exploitatieperiode (afhankelijk van de case) verhuurd voor 600 euro per maand. In de voorbeelden 1 en 2 wordt verondersteld dat de woning vervolgens wordt gesloopt, waarbij de sloopkosten 10% van de bouwkosten bedragen. In voorbeeld 3 wordt verondersteld dat de woning wordt verkocht, waarbij de verkoopprijs 40.000 euro hoger ligt dan de stichtingskosten bij het begin van de exploitatie (de marktwaarde van de grond voor dit type woning ligt hoger dan de grondkosten voor de corporatie). De jaarlijkse lasten van beheer en administratie worden op 1.000 euro verondersteld. Voor onderhoud is 1.000 euro per jaar gerekend. De andere parameters zijn de percentages voor inflatie (2,25%), huurstijging (2,25%), verkoopwaardestijging (2,25%), discontovoet (6,25%), huurderiving (1%), onderhoudskostenstijging (3,25%), en rente vanaf jaar 11 (6,25%).

Bron: berekeningen van RIGO.

Kortom, door de verandering van de aannames kan de waarde van de onrendabele top sterk veranderen. De berekeningen tonen aan dat de werkelijke onrendabele toppen wellicht aanzienlijk lager liggen dan de boekhoudkundige onrendabele toppen waarmee bij de aanvang van bouwprojecten wordt berekend. In geval van verkoop van een huurwoning, is het saldo zelfs positief zolang de grond voor deze woning iets onder de marktprijs ligt. In dit geval hoeft de grondprijs dus niet op een laag 'sociaal' niveau te liggen, maar kan aanzienlijk hoger worden. Een andere manier om de onrendabele top van een nieuwe woning te verminderen, is de opbrengsten van de woning te verhogen door de huren meer marktconform te maken.

#### 4.3.4 Conclusie

Corporaties hebben een prikkel om op financiële prestaties te letten, om zo te voorkomen dat ze onderzocht of zelfs gesaneerd zouden worden door de toezichthouder. In de afgelopen periode is het aantal corporaties sterk afgenomen dat op basis van de beoordeling door het CFV onvoldoende financiële continuïteit had. Momenteel voldoen slechts enkele corporaties niet aan het BBSH-vereiste om de financiële continuïteit te waarborgen. Door de verbeterde financiële positie is wel de voorwaarde geschapt door het CFV voor investeringen in nieuwe huurwoningen.

Bovendien kennen corporaties weinig liquiditeitsrestricties, met name doordat jaarlijks voldoende huurwoningen worden verkocht. Het WSW waarborgt liquiditeitsrisico van corporaties, waardoor ze goedkoper kunnen lenen om in maatschappelijke projecten met gemiddelde stichtingskosten onder 200 000 euro te investeren. Door een meer realistische berekening van de rentabiliteit bij investeringen van corporaties kunnen de boekhoudkundige onrendabele toppen van nieuwe woningen fors dalen of zelfs verdwijnen. Bij voorbeeld, als er rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om de woning over 15 jaar te verkopen dan

verkleint de boekhoudkundige onrendabele top, zelfs als de corporaties een hogere prijs voor de grond van deze woning moet betalen.

## **4.4 Prikkel en restricties aan de kant van de gemeente**

### **4.4.1 Inleiding**

De gemeente kan langs drie wegen het gedrag van woningcorporaties beïnvloeden. De eerste manier is door het afsluiten van prestatieafspraken. Zoals eerder besproken is de invloed die uitgaat van deze contracten op dit moment gering. De tweede weg is via het ruimtelijk beleid. Deze weg heeft de gemeente altijd beschikbaar want alle bouwplannen moeten door de gemeente worden goedgekeurd in het bestemmingsplan. De laatste weg is via grondposities wanneer de gemeente de grond in bezit heeft. In deze paragraaf komt deze laatste weg aan de orde. Wij bespreken eerst de situatie met grondbezit van gemeenten en corporaties (subparagraaf 4.4.2), daarna de doelstellingen van gemeenten (subparagraaf 4.4.3) en hun belangrijke restricties (subparagrafen 4.4.5 en 4.4.5). Wij sluiten af met conclusies over hoe de prikkels liggen aan de kant van de gemeente (subparagraaf 4.4.6).

### **4.4.2 Situatieschets grondbezit**

Waar de gemeente de grond in bezit heeft, kan de gemeente als grondeigenaar de woningbouwplannen van de corporatie in grote mate beïnvloeden en op aantallen en typen woningen sturen. Hierbij kunnen de grondposities in erfpacht gegeven zijn. In het geval de grond van een huurwoning in erfpacht is gegeven, kan de huurwoning niet gemakkelijk worden verkocht. Onder meer in Amsterdam en Utrecht is geregeld via erfpachtconvenanten tussen gemeenten en corporatie dat corporaties gronden opnieuw mogen inrichten en woningen mogen verkopen tegen gunstige voorwaarden.

Het is moeilijk aan te geven hoeveel grond de woningcorporaties in bezit hebben. Wel kan worden gesteld dat de situatie van erfpacht zich voordoet in 19 steden, waaronder Amsterdam, Den Haag, Leiden, Utrecht en Rotterdam. Een aantal van deze steden is bezig deze erfpachtconstructies af te bouwen. In de buitenstedelijke gebieden hebben projectontwikkelaars of de gemeente de grond vaak in handen. Volgens Aedes (2004) is het gebrek aan de mogelijkheid om grond zonder bouwbestemming meer dan 5 jaar aan te houden een belangrijke reden waarom de bouwproductie van corporaties afgenomen. De situatie dat een woningcorporatie de grond in handen heeft, direct of via afkoop van erfpacht, komt het meest voor in binnenstedelijke gebieden buiten de grote steden.

Sinds 1 februari 2004 mogen alle gemeenten in Nederland gebruik maken van Wet voorkeursrecht gemeenten. Voorheen was deze wet alleen van toepassing als een gemeente een zogeheten uitbreidingstaakstelling heeft. Deze wet geeft alle gemeenten het recht om te besluiten dat zij bij aankoop van grond voorrang willen hebben. Dus de rol van de gemeente in de bepaling van de bestemming van de beschikbare grond is versterkt.

#### 4.4.3 De doelstellingen van de gemeente

Als we uitgaan van een situatie waarbij de gemeente de grond van een te ontwikkelen locatie bezit, dan kan worden gesteld dat de gemeente daar twee doelstellingen afweegt, namelijk de sociale doelstelling en de rendementsdoelstelling.

De sociale doelstelling van de gemeente wordt gewoonlijk geoperationaliseerd als het percentage sociale huurwoningen. De keuze die een gemeente maakt is afhankelijk van de signatuur van de gemeenteraad. Een linkse meerderheid in de gemeenteraad, zoals in Amsterdam en Nijmegen, benadrukt vaak eerder dan een rechtse meerderheid de doelstelling van sociale woningbouw. Deze voorkeur is goed te verklaren vanuit het 'public choice'-perspectief, dat zegt dat de kleur van de gemeenteraad een significante factor is ter verklaring van de lokale belasting en subsidieverdeling over verschillende inkomensgroepen.<sup>32</sup>

De rendementsdoelstelling houdt in dat de gemeente de opbrengst van de grond probeert te maximaliseren, gegeven specifieke kenmerken en bepalingen op de te ontwikkelen locatie.<sup>33</sup> Deze doelstelling van de gemeente moet worden afgewogen tegen de sociale doelstelling met betrekking tot volkshuisvesting (het aantal nieuwe huurwoningen), omdat de gemeente de grond voor sociale woningbouw tegen een veel lagere prijs uitgeeft dan de grond voor koopwoningen.<sup>34</sup>

#### 4.4.4 De keuze van de gemeente: sluitende grondexploitatie

Door de budgettaire restricties kiezen gemeenten er vaak voor om de grondexploitatie van alle projecten gezamenlijk op zijn minst niet negatief uit te laten vallen. De totale grondexploitatie van de gemeente moet dan op zijn minst 'sluitend' zijn. Met andere woorden, de totale grondopbrengst van de bouwprojecten van de gemeente moet niet minder zijn dan de totale kosten die de gemeente maakt om de grond aan te kopen en bouwrijp te maken. Dat sluit niet uit dat de gemeente bij een project winst kan maken en bij een ander project verlies.

Uit onze interviews met gemeenten bleek dat de grond voor koopwoningen meer oplevert dan de grond voor sociale huurwoningen. Gemeenten kiezen ervoor de grond bestemd voor de sociale woningbouw uit te geven tegen prijzen die lager zijn dan de kosten voor het bouwrijp maken van de grond, circa 10 000 -13 000 euro per kavel. Dit bedrag komt uit 'een bruin boekje' uit 1995 en wordt soms zelfs niet geïndexeerd voor inflatie. Ter vergelijking, de grondprijzen voor koopwoningen bedragen tegenwoordig ongeveer 40 000 - 70 000 euro per woning afhankelijk van de regio. Om de grondexploitatie sluitend te maken wordt de grondsubsidie aan sociale huurwoningen betaald uit de grondopbrengst van koopwoningen. Deze subsidiëring is alleen mogelijk als er een zekere schaarste aan koopwoningen in het

<sup>32</sup> Wassenaar en Van Soest (2002) tonen aan dat de kleur van de gemeenteraden de verdeling van de lokale belastingdruk over verschillende inkomensgroepen bepaalt.

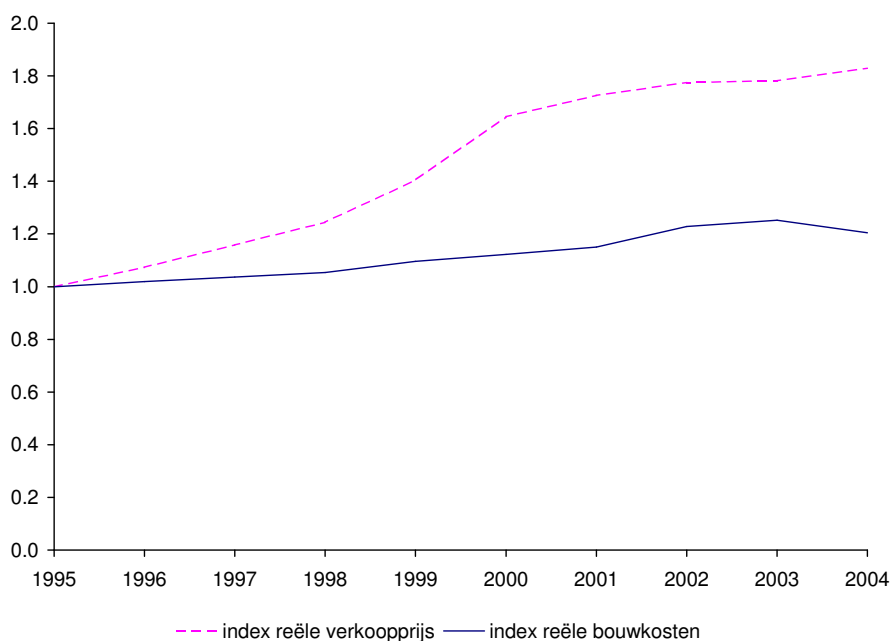
<sup>33</sup> De winst gaat uiteindelijk ook naar de realisatie van gemeentelijke doelen.

<sup>34</sup> Als de gemeente op een locatie meer sociale huurwoningen wil bouwen dan de woningcorporatie, dan dient daarvoor overigens financiële compensatie te worden geboden. Voor Den Haag is een voorbeeld bekend waarbij de afspraak is gemaakt dat een derde van de nieuw gebouwde sociale huurwoningen op termijn worden verkocht.

gebied bestaat. Zonder die schaarste zijn de prijzen van koopwoningen lager. Het verschil tussen de grondprijs van een huurwoning en die van een koopwoning (grondsubsidie) is in dit geval kleiner.

De grondprijs van koopwoningen wordt nu bepaald door de residuele grondwaarde.<sup>35</sup> Hierin is de grondprijs gelijk aan de feitelijke verkoopprijs van de koopwoning minus de bouwkosten. In de afgelopen 10 jaar is de residuele waarde van de grond fors toegenomen. In figuur 4.2 wordt de ontwikkeling van de bouwkosten en verkoopprijzen van woningen gegeven. De verkoopprijzen zijn vanaf begin negentig sterk toegenomen: een toename van 80% (in reële termen) tussen 1995 en 2004. Gegeven de toename van de bouwkosten over de laatste decade van 20%, is de residuele grondwaarde in deze periode ongeveer met 50% toegenomen.

**Figuur 4.2** Verkoopprijzen en bouwkosten 1995-2004, index: 1995=1



Bron: Kadaster en CBS respectievelijk.

Door de stijgende verkoopprijs (zie figuur 4.2) van woningen is de residuele grondwaarde toegenomen, terwijl de uitgifteprijs van de grond voor de sociale woningbouw bijna constant is gebleven. Dit betekent dat de impliciete grondsubsidie voor kavels met sociale huurwoningen is toegenomen. Hierdoor komt de gemeente voor een steeds scherpere afweging te staan. Enerzijds heeft de gemeente meer middelen en kan in principe meer grond voor sociale projecten uitgeven. Anderzijds maakt de toenemende grondwaarde de bouw van koopwoningen steeds aantrekkelijker vanuit het perspectief van de grondeigenaar. Anders gezegd: de opportunity kosten van sociale woningbouw zijn toegenomen.

<sup>35</sup> Vroeger was er in veel gevallen de zogenaamde 'grondquote methode' gebruikt waarin de grondprijs als een bepaald percentage van de verkoopprijs wordt berekend (zie RIGO, 2005, en OTB, 2005).

Tegenvallende verkoopprijzen van koopwoningen leiden tot een geringere grondopbrengst van de koopwoningen. De gemeente kan hierop verschillend reageren. Om het grondexploitatiesaldo op peil te houden, kan zij het aantal huurwoningen verlagen of de grondsubsidie per woning verminderen. Vanaf 2001 is de groei in de verkoopprijs afgenomen. Recentelijk geven meer gemeenten aan de grond voor sociale huurwoningen te willen verkopen aan woningcorporaties tegen kostprijs of zelfs tegen marktprijzen volgens de residuele grondwaarde berekening. Door een andere indeling van de grond (zoals dichtere bebouwing) wordt vaak gepoogd te voorkomen dat de grondopbrengst vermindert.

#### **4.4.5 Restricties van Rijksoverheid op de VINEX-locaties**

Er zijn ook restricties van de Rijksoverheid op de VINEX-locaties. Vroeger lag de bovengrens voor het percentage van sociale huurwoningen op de VINEX-locaties op 50 %. Nu is dit percentage naar 30% gedaald. Dit is indertijd ingegeven door de wens tot een sluitende grondexploitatie te komen. Het maximum beschermt de gemeente tegen invloeden om dit aandeel op te voeren.

#### **4.4.6 Conclusie**

Wanneer de gemeente de grond van een te ontwikkelen locatie in handen heeft, kan de gemeente de keuze van het aantal en het type door de corporatie gebouwde woningen sterk beïnvloeden. In de huidige situatie bevorderen de gemeenten de sociale woningbouw door de grond voor sociale huurwoningen goedkoop of zelfs onder de kostprijs uit te geven. Gemeenten maken een politieke afweging tussen de opbrengst van de grond en de sociale doelstelling. Doordat de woningprijzen in het algemeen sterk zijn gestegen en de grondprijs van sociale huurwoningen maar in zeer beperkte mate, is de impliciete subsidie van de gemeente aan woningcorporaties sterk toegenomen. Aan de ene kant betekent dat de toename van de grondopbrengst van de gemeente en dus meer middelen om de sociale bouw te bevorderen. Aan de andere kant maakt het toegenomen verschil in de grondopbrengst tussen koop- en huurwoningen de sociale bouw voor de gemeente minder aantrekkelijk. Dit kan een reden zijn waarom gemeenten tegenwoordig in het algemeen minder aandringen op sociale huurwoningen. Daarnaast kent Nederland nu meer gemeenteraden met een rechtse signatuur wat mogelijk een negatieve invloed heeft op het aantal sociale huurwoningen. De grondsubsidie die de gemeenten aan woningcorporaties geven is alleen mogelijk als gemeenten deze kosten met de opbrengst uit koopwoningen kunnen compenseren. Vanuit het financieringsoogpunt heeft de gemeente belang bij een zekere volgorde in het bouwproces (eerst koopwoningen, en daarna huurwoningen), vooral in de periode wanneer verkoopprijzen tegenvallen.

## 4.5 Conclusies

Uit het voorgaande volgt dat diverse factoren invloed hebben op de mate waarin woningcorporaties investeren in nieuwe woningen. Gezien de grote woningvoorraad van de woningcorporaties en het ontbreken van concrete bouwdoelstellingen, hadden woningcorporaties in de afgelopen periode weinig prikkels uit de wetgeving voor de bouw van nieuwe woningen voor de doelgroep. Daarnaast kent het toezicht op hun sociale prestaties geen sancties. De visie van de overheid op de woningmarkt in de loop van de tijd verandert, waardoor de overheid de doelstellingen van de corporaties moet aanpassen. De woningcorporaties hebben vervolgens enige tijd nodig om zich aan de nieuwe doelen aan te passen geven de opdrachten van de overheid. De gemeente heeft een negatieve prikkel om sociale huurwoningen te laten bouwen door de gestegen grondopbrengsten in het koopsegment, dat tot gevolg heeft dat sociale woningbouw meer kruissubsidie vergt. Door de waarborging door het WSW ontstaat een positieve prikkel tot investeren in nieuwe woningen.



## **5 Slotbeschouwing**

### **5.1 Inleiding**

Uit onze analyse komen een aantal factoren naar voren die investeringsbeslissingen van de corporaties in de nieuwbouw kunnen beïnvloeden. In dit hoofdstuk bekijken we beleidsopties om meer prikkels aan woningcorporaties te geven om meer te investeren in nieuwe woningen. De vraag is in hoeverre de prikkels die de corporaties ondervinden reeds worden versterkt door het voorgenomen beleid van de minister van VROM. Daarom wordt eerst ingegaan op het voorgenomen beleid van de minister en de prikkels die daar vanuit gaan (paragraaf 5.2). Daarna komen aanvullende beleidsopties aan bod (paragraaf 5.3). Ten slotte wordt gekeken naar de welvaartseffecten op lange termijn (paragraaf 5.4). Hierbij wordt ingegaan op de effectiviteit van ondersteuning van de doelgroep via woningcorporaties en mogelijke verstoring van de marktwerking.

### **5.2 Het voorgenomen beleid**

Op 12 december 2005 heeft de minister van VROM in een brief aan de Kamer haar visie op de toekomst van de woningcorporaties openbaar gemaakt. Kort samengevat komt haar visie op het volgende neer.

De minister definieert de doelstelling van de woningcorporatie als zijnde het primair toewijzen van gereguleerde woningen aan de aandachtsgroep en het investeren in nieuwbouw en herstructurering. De activiteiten om deze doelstelling te vervullen kunnen worden onderscheiden in sociale activiteiten met staatssteun<sup>36</sup> en marktconcurrerende activiteiten zonder staatssteun. Voorbeelden van activiteiten met staatssteun zijn: bouw, verhuur, onderhoud, renovatie en verkoop van huurhuizen waarvoor structureel beschermende huurprijsregels gelden, evenals de bouw, verhuur en onderhoud van scholen, zorgpunten en dergelijke. Activiteiten zonder staatssteun zijn bouw, verhuur enzovoorts van huurhuizen waarvoor geen huurprijsregels gelden en bouw, verhuur enzovoorts van onroerend goed met commerciële bestemming.

De eerder genoemde, weinig concrete afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties wil de minister vervangen door een systeem waarbij gemeenten, op basis van de landelijke opgaven voor woningbouw en herstructurering, hun visie op de woningmarkt te geven. De corporaties moeten hierop een concreet investeringsbod uitbrengen, zoals ook voor commerciële bedrijven kan gelden. Corporatie en gemeente maken vervolgens afspraken. De minister wil als mediator optreden als afspraken niet van de grond komen. Hierbij heeft de minister de mogelijkheid om de woningcorporaties sancties op te leggen (zoals aanwijzingen en het wegsturen van

<sup>36</sup> Zoals de borging van het WSW, de impliciete grondsubsidie van de gemeenten en de vrijstelling van de vennootschapbelasting voor de maatschappelijke activiteiten.

bestuurders) en eventueel het gemeentebestuur erop aanspreken mocht hun visie niet redelijk zijn.

Ook wil de minister concurrentie tussen woningcorporaties vergroten door gemeenten de mogelijkheid te bieden ook andere dan lokale woningcorporaties te laten bieden. De corporatie moet dan wel in de gemeente waar zij substantieel bezit heeft haar woningen op niveau onderhouden en beheren.

Ten slotte moeten de corporaties zelf zorgen voor een goed bestuur en zich over hun handelen verantwoorden. Benchmarking en onafhankelijke visitatie zijn hierbij instrumenten waarmee de sector er zelf voor kan zorgen dat de gewenste maatschappelijke prestaties tot stand komen. Een belangrijke rol is weggelegd voor het intern toezicht, dat volgens de minister nog wel verder moet professionaliseren.

Het beleid, zoals dit door de minister is voorgenomen, leidt tot betere afrekenbaarheid van de corporaties op hun doelstellingen, in het bijzonder hun bouwproductie. Alhoewel het niet duidelijk is hoe effectief de sancties van de minister zullen zijn, gaat hier wel een stimulans van uit om beter te presteren, aangezien de doelstelling voor de woningbouw expliciet wordt gedefinieerd. Het voorstel om te benchmarken geeft een goede prikkel om als woningcorporatie effectiever en efficiënter te opereren, al moet om te kunnen benchmarken wel de informatie worden verbeterd om te kunnen benchmarken (Hakfoort et al., 2002). Ook de introductie van concurrentie tussen woningcorporaties leidt tot een prikkel om efficiënter te produceren.

## **5.3 Beleidsopties**

### **5.3.1 Vermindering restricties op grondposities**

Uit de analyse blijkt dat de corporatiesector voldoende financiële middelen heeft om onrendabele toppen bij nieuwe huurwoningen te bekostigen, ook als de gemeente zich terugtrekt en de impliciete grondsubsidies voor deze woningen niet meer wil betalen. Het is wel van belang de restricties verminderen voor de corporaties om grond te kunnen verwerven. Corporaties kunnen nu alleen grond aanhouden met bouwbestemming binnen 5 jaar, waardoor kunnen ze niet makkelijk grondposities te verwerven met de bouwbestemming over meer jaren. De minister van VROM heeft recentelijk toegezegd om deze termijn naar 10 jaar uit te breiden.<sup>37</sup>

### **5.3.2 Minder grondsubsidies van de gemeente door concurrentie bij sociale woningbouw**

Een andere beleidsoptie betreft de gemeentelijke sturing van de sociale woningbouw. In de huidige situatie vraagt de gemeente een gereduceerde grondprijs voor sociale huurwoningen. Door deze impliciete subsidies faciliteert de gemeente sociale woningbouw en stuurt zij het aanbod van sociale woningen binnen de gemeente. De grondprijs die de gemeente voor sociale

<sup>37</sup> Zie Bijlage 1 "Beantwoording van de vragen van de Vaste Commissie voor VROM" voor de brief van 12 december 2005, TK 2005/06, 29453, nr.30.

woningen vraagt, ligt lager dan de residuele waarde van de grond, en soms zelfs lager dan de ontwikkelingskosten van deze grond. Daarmee subsidieert de gemeente de maatschappelijke activiteiten van de corporaties. Zij maakt het voor de corporatie mogelijk om meer sociale woningen te realiseren door de onrendabele top te verkleinen, ook op locaties waar de marktprijs van de grond relatief hoog ligt. Dit zorgt voor een goede menging in de wijken, wat voor het tegengaan van segregatie in de maatschappij goed kan zijn.

Naast dit positieve effect heeft deze impliciete subsidie ook nadelen. Deze nadelen ontstaan door de vormgeving. De gemeenten geven de grond voor de sociale woningbouw meestal uit aan hun plaatselijke corporaties. Daarom ontstaat er geen (of weinig) concurrentie tussen corporaties onderling en is er dus weinig prikkel tot meer efficiënte bedrijfsvoering. Daarnaast wordt deze subsidie niet op een transparante manier verstrekt. Hierdoor is het onduidelijk welk deel van de sociale activiteiten van de corporaties door de corporaties zelf wordt gefinancierd, en welk deel door gemeenten. Daarom is het wellicht efficiënter om deze indirecte subsidies van de gemeente op meer directe manier te laten lopen en ook elementen van concurrentie tussen de corporaties onderling te introduceren.

Een mogelijke manier waarop elementen van concurrentie kunnen worden geïntroduceerd, is dat gemeenten de grond voor dit soort projecten door middel van biedprocedures (vergelijkbaar met veilingen) verkopen, waarin het sociale bouwproject naar de beste bidder gaat, hetzij projectontwikkelaar of woningcorporatie. Deze manier van allocatie van projecten leidt tot een grotere efficiëntie bij de bouw van sociale huurwoningen. Hiervoor is een landelijke toelating van woningcorporaties wel een voorwaarde. Dit sluit aan bij het voornemen van de minister van VROM om de huidige mogelijkheid van regionale toelating te verruimen tot landelijke toelating, zoals verwoordt in de Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties d.d. 12 december 2005. De toepassing van biedprocedures is ook in lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie (1997) over verkoop van grond en vastgoed door de overheid.

### **5.3.3 Beperken prijsregulering leidt tot een kleinere onrendabele top**

Wanneer aanvangshuren op een hogere niveau worden vastgesteld, wordt de huurwoningbouw aantrekkelijker doordat de onrendabele top van nieuwe huurwoningen afneemt. Verder wordt hierdoor de concurrentie tussen de corporaties en private verhuurders bevorderd. Belangrijk hierbij is wel dat er sprake is van een level-playing field. Een woningcorporatie heeft echter fiscale faciliteiten en rentevoordeel van het WSW. Bovendien is er een vangnet in de vorm van saneringssteun door het CFV. Dit kan de concurrentie verstoren. Hiertegenover staat dat hogere huren ook tot minder sociale baten leiden. Immers, de impliciete subsidie die woningcorporaties geven door een lagere huur wordt ook kleiner.

De gereguleerde maximum huur is op basis van punten uit het Woningwaarderingssysteem bepaald. Bij nieuwbouw is het aantal punten meestal zo hoog dat deze woningen boven de liberalisatiegrens vallen. Corporaties zijn dan vrij om de hoogte van de huur zelf vast te stellen. Ze kiezen er echter vaak voor lagere huren te vragen. De reden kan zijn dat ze de woningen ook

bereikbaar willen houden voor mensen met een laag inkomen. Daarnaast is het ook denkbaar dat ze een groot verschil tussen de huren van nieuwe huurwoningen en huurwoningen uit de bestaande voorraad willen voorkomen. De vermindering van de huurregulering (in de bestaande voorraad) zou in het laatste geval kunnen bijdragen tot een verkleining van onrendabele top.

Het dichter bij elkaar brengen van huren en kwaliteit van woningen zal de woningmarkt beter doen functioneren. Het nieuwe huurbeleid van de minister van VROM maakt een eerste stap in deze richting. Dit beleid geeft de woningcorporaties de mogelijkheid om de huurprijzen, me name voor hun nieuwe huurders, wat meer in overeenkomst met de marktwaarde te brengen. Zoals gezegd, blijft het onduidelijk in hoeverre corporaties van die extra ruimte voor huurverhoging gebruik zullen maken. (CPB, 2004.) In de afgelopen jaren lag de gemiddelde huur op zo'n 70% van de gereguleerde maximumhuur. Kennelijk hanteren woningcorporaties bij hun huurprijzenbeleid andere criteria dan louter bedrijfseconomische.

Ook is te overwegen om bij investering in een sociale huurwoning afspraken te maken over het moment van verkoop van de sociale huurwoning. De opbrengst uit verkoop van de sociale huurwoning komt vrijwel overeen met die gegenereerde door omzetting van deze huurwoning naar een huurwoning voor de niet-gereguleerde markt. Koopwoningen zijn immers ook woningen voor de vrije markt. Als bijvoorbeeld een woning na 15 jaar wordt verkocht dan blijkt uit rekenvoorbeelden van RIGO dat een woningcorporatie een kleiner verlies of zelfs winst maakt op de bouw van een sociale huurwoning, afhankelijk van de inschatting van de rentekosten.

## **5.4 Kanttekeningen**

In deze studie beperken wij zich tot de analyse van investeringsprikkel en belemmeringen bij investeringen in nieuwe woningen door corporaties. Wij gaan in deze studie niet in op de vragen over de rol en doelstellingen van corporaties in de woningmarkt. Hieronder plaatsen wij slechts enkele kanttekeningen daarover. Voor een grondig antwoord op deze vragen is er meer onderzoek nodig waarin de problemen in de huursector en koopsector in samenhang worden beschouwd.

### **5.4.1 Publieke doelen en ondernemingsruimte**

Er zijn twee mogelijkheden met betrekking tot commerciële activiteiten van woningcorporaties (activiteiten buiten het gereguleerde segment). Eén mogelijkheid is de ruimte voor woningcorporaties om commerciële activiteiten te ontplooiën te beperken. Een andere mogelijkheid is de woningcorporaties juist meer ruimte te geven voor deze activiteiten. In haar recente brief<sup>38</sup> kiest de minister om meer ruimte te bieden voor de maatschappelijk ondernemerschap van corporaties en geeft voorkeur aan een juridische scheiding boven een

<sup>38</sup> Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 december 2005, TK 2005/06 29453, nr.30,

administratieve scheiding, mits integrale aansturing van de investeringen van de corporaties gewaarborgd blijft. Met ingang van 2006 betalen corporaties ook vennootschap belasting over commerciële activiteiten.

Bij de keuze tussen de beperking en de uitbreiding van ruimte voor commerciële activiteiten spelen twee vragen: oneerlijke concurrentie ten opzichte van particuliere ondernemingen, en het risico dat de publieke taak door de commerciële activiteiten in de negatieve zin wordt beïnvloed, volgens de Werkgroep Cohen.<sup>39</sup> Dit laatste kan bijvoorbeeld door het weglekken van publieke middelen en/of het afwentelen van kosten en risico's op de publieke onderdelen, of op de gebonden klanten die niet of uitsluitend tegen relatief hoge kosten voor een alternatieve aanbieder kunnen kiezen.

De bouw van koopwoningen door de corporaties kan ook ten koste gaan van hun maatschappelijke doelstelling met betrekking tot hun belangrijkste aandachtsgroep. De mogelijke verstoring van deze doelstelling hoeft niet erg te zijn als zij controleerbaar is en er mogelijkheden zijn voor een toezichthouder, de overheid, om te corrigeren. Als correctie van het gedrag van woningcorporaties niet goed mogelijk is, bijvoorbeeld door onvoldoende sancties of als de verstoring van publieke taken niet goed controleerbaar is, dan is een mogelijke optie om de commerciële activiteiten te verbieden. Aan een dergelijke optie zijn wel kosten verbonden. Zo kan het vanwege de geringe omvang van het project organisatorisch inefficiënt zijn met meerdere partijen te bouwen. Een voorbeeld hiervan is een groot complex huurwoningen, met enkele wat duurere huurwoningen en koopwoningen daarin. De vraag is waar de grens te leggen om scheiding van de activiteiten op een efficiënte manier te kunnen uitvoeren. Daarnaast speelt ook de vraag over de breedte van hun doelstellingen. Daar waar het gaat over de rendabele activiteiten die ook door de markt kunnen worden aangeboden, ontstaat de vraag waarom corporaties een speciale rol moeten hebben? Zoals gezegd, gaan wij in deze studie niet direct in op de vraag of de verruiming van de doelstelling van corporaties tot bouwen een efficiënte bijdrage levert aan de oplossing van de problemen op de woningmarkt.

#### **5.4.2 De herverdelings- en welvaartseffecten op langer termijn**

Op lange termijn zijn er twee aspecten die aandacht verdienen: herverdeling en efficiëntie van de woningmarkt. Hoewel de herverdeling van inkomen geen directe doelstelling van corporaties is, levert de corporatiesector een indirecte bijdrage aan herverdeling, namelijk door goede huinvesting goedkoop aan te bieden aan huishoudens met een laag inkomen. Op beide aspecten lijkt het huidige beleid voor de sociale woningbouw niet goed te scoren.

Woningcorporaties kunnen de aandachtsgroep goed bedienen bij toetreding tot de sociale huursector. Het is dan goed mogelijk om dan na te gaan of een potentiële huurder wel of niet

<sup>39</sup> Eindrapport werkgroep Markt en overheid, Den Haag, 20 februari 1997. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 036, nr. 45.

behoort tot de doelgroep. Eenmaal een sociale huurwoning verkregen, kan een huurder gebruik blijven maken van de impliciete subsidie van de woningcorporatie ook als hij/zij niet meer tot de doelgroep behoort. Hierdoor komen ook veel subsidies ten goede aan personen die niet tot de aandachtsgroep behoren. Aldus blijken woningcorporaties een weinig effectief middel te zijn om herverdeling van inkomen richting de aandachtsgroep te bewerkstelligen (zie Hakfoort et al., 2002). Tot voor kort was ongeveer een derde van sociale huurwoningen bewoond door huishoudens die niet tot de aandachtsgroep behoren (dit heet ook wel ‘goedkoop scheefwonen’). Als gevolg van de verandering van de regels rond de huursubsidie verandert ook de begrenzing van de aandachtsgroep. De grens voor de huurtoeslag is vanaf 2006 op de (voormalige) Ziekenfondswetgrens gesteld, wat aanzienlijke uitbreiding van de aandachtsgroep van de woningcorporaties betekent.

Door regulering in het huursegment zijn er ook marktverstoringen in het niet-sociale huursegment. Hoewel niet alle huurders van de woningcorporaties een laag inkomen hebben, betalen ze toch een gereguleerde huur die lager ligt dan de huur op de markt. Dit betekent dat het voor deze huurders altijd voordeliger is om in de gereguleerde markt van corporaties te blijven huren dan van private partijen in de niet-gereguleerde markt. Het ongelijke speelveld dat hierdoor ontstaat in de niet-sociale woningmarkt kan ertoe leiden dat de corporaties de andere marktpartijen met lagere prijzen uit de markt kunnen drukken. Daarom is het wenselijk om de staatssteun tot sociale activiteiten van de corporaties te beperken, zoals de Europees Commissaris Kroes nu voorstelt.

Het verlies aan effectiviteit in de herverdeling van inkomen richting de aandachtsgroep en de marktverstoring die hiervan uit gaat roept de vraag op of er niet (aanvullend) beleid nodig is gericht op de huurder. De overheid kan in plaats van objectsubsidies (zoals de impliciete grondsubsidie van de gemeente en de staatssteun van rijkswege) wellicht beter de herverdeling via de huurtoeslag te bewerkstelligen.

## Referenties

Aedes, 2004, Vermogenspositie corporaties neemt toe vanwege ontbreken bouwgrond, persbericht, 26 november 2004.

CFV, 2004, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003.

CFV, 2005, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2004.

CFV, 2003, Investeren uit steen, rapport.

Conijn, J., 2005, Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing.

Conijn, J. en M. Alles, 2002, Financieel gedrag woningcorporaties, onderzoeksrapport.

Commissie de Boer, 2005, Lokaal wat kan, centraal wat moet.

Companen/DG Wonen, 2005, Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2005, onderzoeksrapport.

CPB (2004) Validatie ABF-berekeningen nieuw huurbeleid, CPB Notitie d.d. 10 november 2004.

EC, 1997, Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties. EC 97/C 209/03.

Hakfoort, J., Leuvensteijn, van, M, en G. Renes, 2002, *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Bijzondere publicatie, CPB.

Ministerie van VROM, 2004, Toezichtsverslag Sociale Huursector 2003: een beschrijving van ontwikkelingen in de sociale huursector, december 2004.

Ministerie van VROM, 2005a, Brief van minister van VROM aan Tweede Kamer: Prestaties van woningcorporaties in 2003, prestatieafspraken en toezicht in 2004.

Ministerie van VROM, 2005b, Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, DBO 2005191043, 12 december 2005.

Ministerie van VROM, 2005c, Woningmarktverkenningen, Socrates 2004, onderzoeksrapport.

MDW-werkgroep woningcorporaties, 2000.

OTB, 2003, Monitor Nieuwe Woningen, Jaarboek 2003.

OTB, 2005, Gronduitgifteprijsen op uitleglocaties, Casestudies voor het onderzoek "Prijskolom Nieuwbouw", onderzoeksrapport.

Priemus, H., 2001a, De rijke historie van de Woningwet, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2001/1, 7 - 13.

Priemus, H., 2001b, Waar blijft het consistente rijksbeleid voor woningcorporaties?, *B&G*, september 2001, 14 - 17.

Priemus, H., 2005, Zwalkend volkshuisvestingsbeleid, *B&G*, maart 2005, 19-24.

RIGO, 2005, Prijskolom woningbouw, cases binnenstedelijke locaties, onderzoeksrapport.

SEO, 2001, Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties, onderzoeksrapport 576.

Tweede Kamer, 1996-1997, 24036, nr. 45. Eindrapport werkgroep Markt en overheid, Den Haag, 20 februari 1997.

Tweede Kamer, 1995-1996, 24871, nr. 2. Toezicht op woningcorporaties.

Tweede Kamer, 2004-2005, 27562, nr. 4.

Wassenaar, M.C. en D.P. van Soest, 2002, Local Fiscal Strategies in the Netherlands: An Empirical Analysis, *Local Government Studies*, 28 (2), 88-100.

WRR, 2004, Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren.

WSW, 2005, Cijfermatig perspectief woningcorporaties: Observaties van de borg Verslagjaar 2004.