

Regeerakkoord en woonvisie:

# Corporaties en huurders in de knel

Hugo Priemus Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft

# Volkshuisvesting

Het kabinet-Rutte hanteert een aantal hervormingsagenda's. Daarvan maakt niet het hele woningmarktbeleid deel uit, maar alleen de huursector. Terwijl de eigenwoningsector, wat het Kabinet betreft, grotendeels buiten schot blijft, wordt de huursector, en met name de corporatiesector, geconfronteerd met een opeenstapeling van maatregelen.

De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten hebben inmiddels ook in de eigenwoningsector forse veranderingen geïntroduceerd, die per 1 augustus 2011 zijn ingevoerd. Het gaat om de maximale omvang van een af te sluiten hypotheek (110% van de woningwaarde) en om de eis dat tenminste 50% van de woningwaarde in 30 jaar of sneller moet worden afgelost. Daarmee wordt voor nieuwe gevallen paal en perk gesteld aan de aflossingsvrije hypotheek. Vanaf 15 juni 2011 heeft het Kabinet onverwacht een verlaging van de overdrachtsbelasting doorgevoerd, voorlopig geldend tot 1 juli 2012.

In het nu volgende blijven veranderingen in het koopwoningbeleid buiten beschouwing en concentreert het betoog zich geheel op de hervormingen van de huursector. Zoals bekend confronteert het Regeerakkoord - en in het kielzog daarvan: de Woonvisie van minister Donner<sup>1</sup> - de huursector met de volgende maatregelen:

- Introductie van een algemeen kooprecht voor huurders van corporatiewoningen: deze maatregel is echter juridisch niet afdwingbaar;
- voor huurders van corporatiewoningen (met een huur tot € 652,52 per maand) met een inkomen hoger dan € 43.000: doorvoeren van jaarlijkse huurverhogingen ter grootte van inflatie plus maximaal 5%. Dit vergt jaarlijks een inkomensstoetsing van de bewoners van 2,4 miljoen corporatiewoningen. Dit lijkt voor de Belastingdienst een mission impossible. Toch wordt deze maatregel per 1 juli 2012 ingevoerd.
- toevoeging van 25 woningwaarderingpunten aan het aantal punten van gereguleerde huurwoningen in zogeheten schaarstegebieden met een structurele druk op de woningmarkt. Daardoor zou bij toepassing van harmonisatie-ineens van vrijkomende huurwoningen de huur met meer dan € 100 per maand extra kunnen worden verhoogd. Minister Donner<sup>2</sup> stelde zo'n maatregel aanvankelijk voor het hele land voor, maar

stuitte daarbij op verzet van een Kamermeerderheid inclusief de CDA-fractie. In tweede termijn sluit zijn voorstel geheel aan op de tekst van het Regeerakkoord. De regeling geldt nu voor tien schaarstegebieden;

- aankondiging per 2014 van een heffing bij zowel sociale als commerciële verhuurders ter grootte van € 760 miljoen per jaar. Dit zou de corporaties naar schatting jaarlijks € 620 miljoen kosten en commerciële verhuurders met een bezit boven 10 woningen jaarlijks € 140 miljoen. Deze heffing is bedoeld om een deel van de overheidsuitgaven aan de huurtoeslag te bekostigen.

Naast deze in het Regeerakkoord en de Woonvisie aangekondigde maatregelen is in 2011 de EU-beschikking van kracht geworden waarbij woningcorporaties tenminste 90% van de jaarlijks vrijkomende huurwoningen moeten toewijzen aan de doelgroep van beleid, gedefinieerd als huishoudens met een belastbaar jaarinkomen tot € 33.614 (prijsspeel 1 januari 2011). Bezwaren van de organisatie van vastgoedbeleggers en een groot aantal woningcorporaties hebben geen opschortende werking.

Over het beleid van het Kabinet-Rutte met betrekking tot de corporatiesector wordt door woningcorporaties en Nederlandse Woonbond luidruchtig geklaagd. Gevreesd wordt voor een verdere daling van de mutatiegraad (die thans slechts 8% per jaar is), een daling van het investeringsvolume in nieuwbouw, een versnelde inkrimping van de sociale huursector en voor een toenemende onbetaalbaarheid van een deel van de corporatiesector.

## Berekening CFV

Op 26 april 2011 bracht het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) het rapport 'Doorrekening effecten Regeerakkoord voor de corporatiesector' uit, dat op 23 mei 2011 door minister Donner aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>3</sup>. Donner meldt in de aanbiedingsbrief: 'De algemene conclusie van het CFV is dat de huurmaatregelen de corporatiesector voldoende financiële compensatie bieden voor de heffing, zowel in gespannen als in ontspannen woningmarktregio's'. De berekeningen van het CFV hebben betrekking op de periode tot en met 2019. Eventuele transformaties van sociale-

huurwoningen tot markthuurloningen binnen de corporatiesector bleven buiten beschouwing. Voor zittende huurders met een inkomen tot € 43.000 ging het CFV voor de gehele periode tot en met 2019 uit van het inflatievolgend huurbeleid: een buitengewoon conservatief en rigide uitgangspunt.

## De heffing betekent voor de sector een vermogensverlies van ruim € 9 miljard.

Het CFV (2011: 24) formuleert de volgende concluderende hoofdpunten:

"De heffing betekent voor de sector een vermogensverlies van ruim € 9 miljard. Dit is de contante waarde van de heffing".

Uitgaande van een aantal verregaande veronderstellingen wordt de heffing volgens het CFV volledig gecompenseerd door de verruiming van het huurbeleid zowel in termen van solvabiliteit als in termen van rentedekkingsgraad. Het CFV wijst er terecht op dat de feitelijke ontwikkeling van de financiële positie van de sector bijzonder gevoelig is voor de mate waarin corporaties de verwachte huurstijgingen feitelijk zullen realiseren: 1%-punt minder huurstijging per jaar resulteert na acht jaar in een solvabiliteit die ruim 1%-punt lager is. CFV (2011: 24): 'Risico's voor de sector liggen dan ook met name in het achterblijven van verwachte huurstijgingen'. De lasten van de extra huurstijgingen zullen vooral terecht komen bij de huurders met een inkomen hoger dan € 43.000. Op den duur zal deze groep een meer marktconforme huur gaan betalen. De CFV-analyse gaat ervan uit dat de gemiddelde reële huurstijging voor deze groep tussen 2012 en 2019 ongeveer 30% zal bedragen.

CFV (2011: 25): "Bij het aangaan van nieuwe contracten hebben corporaties de laatste jaren de huur steeds vaker verhoogd. De heffing en de verhoging van het aantal WWS-punten zullen er waarschijnlijk toe leiden dat dergelijke harmonisaties de komende jaren nog vaker dan nu zullen voorkomen. Op termijn draagt dit bij aan een substantiële stijging van de huren van huurders die een nieuw contract aangaan". Hoe groter het marktpotentieel in de

# Volkshuisvesting

regio, des te hoger de WOZ-waarden, en des te hoger de huuraanpassingen bij mutatie van de huurwoning.

Voor de periode 2012-2019 gaat het CFV uit van investeringen door corporaties in 22.000 nieuwe huurwoningen en 7.000 nieuwe koopwoningen, alsmede de aankoop van 1.000 woningen per jaar. Daar staat een jaarlijks desinvesteringsniveau tegenover van 13.000 aan bewoners te verkopen woningen in 2012, oplopend tot 16.000 in 2019, 3.000 aan beleggers te verkopen woningen, 15.000 in 2012 te slopen woningen, oplopend tot 17.500 in 2019 en slechts 1.475 jaarlijks te verbeteren woningen. Dit laatste aantal is onbegrijpelijk laag.

Het CFV houdt in haar begijferingen met een groot aantal factoren geen rekening:

- de begijferingen hebben betrekking op de collectiviteit van woningcorporaties, niet op woningcorporaties afzonderlijk. Wat gemiddeld redelijk kan uitpakken, kan een deel van de corporaties in liquiditeitsproblemen brengen;
- woningcorporaties passen gemiddeld een huurniveau toe, dat gelijk is aan 72% van maximaal redelijk; voor institutionele beleggers geldt een niveau van 82%. Het CFV houdt er in de begijferingen geen rekening mee dat een (groot) deel van de woningcorporaties geen harmonisatie-ineens toepast of slechts in beperkte mate;
- een verdere reductie van de mutatiegraad is buiten beschouwing gebleven, maar is wel te verwachten;
- het CFV neemt aan dat de extra huurverhogingen voor bewoners met een inkomen hoger dan € 43.000 uitvoerbaar zijn. Dit is zeer de vraag gezien de problemen rondom de toetsing van inkomens van huishoudens die een corporatiewoning bewonen;
- als een corporatiewoning vrijkomt, doen zich ruwweg de volgende opties voor:
  - a. opnieuw verhuren voor zelfde huurprijs;
  - b. toepassing van harmonisatie-ineens;
  - c. verkoop aan bewoners;
  - d. verkoop aan vastgoedbeleggers;
  - e. verkoop aan collega-corporatie.Als de opties c, d en e toenemen, slinkt de ruimte voor b: harmonisatie-ineens. De ene beleidslijn zit de andere beleidslijn al gauw in de weg.

## Prestatieafspraken genegeerd

Nergens rept het CFV of de minister over Woonvisies van gemeenten en prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporaties, waarin vaak meerjarenafspraken worden gemaakt over de omvang van de betaalbare kernvoorraad van huurwoningen. Volgens Severijn (2010: 38, 77) worden bij 84% van de woningcorporaties en 76% van de gemeenten afspraken over de omvang van de kernvoorraad gemaakt<sup>4</sup>. Als gemeente en woningcorporaties afspraken hebben gemaakt over de minimale omvang van de betaalbare c.q. sociale huurwoningvoorraad, stelt dat grenzen aan het verkoopbeleid en de toepassing van harmonisatie-ineens door corporaties.

## Een deel van de sociale-huurwoningen blijft bewoond door huishoudens met een inkomen hoger dan € 33.614 per jaar.

Het CFV heeft nergens de structurele daling van het aantal betaalbare c.q. sociale-huurwoningen getoetst aan de vraag van huishoudens met een laag inkomen of de ontwikkeling van wachttijden. Doordat de huurquoten in Nederland nu al overwegend relatief hoog zijn, dreigen vraaguitval en betalingsproblemen, als de huren van een deel van de sociale huurwoningvoorraad versneld worden opgetrokken. Ook in de toekomst moet men ervan uitgaan dat er een mismatch blijft tussen huren en inkomens: een deel van de sociale-huurwoningen blijft bewoond door huishoudens met een inkomen hoger dan € 33.614 per jaar.

De effecten van de Brusselse richtlijn omtrent de afbakening van de doelgroep van woningcorporaties en het toe te passen toewijzingspercentage zijn door het CFV niet geanalyseerd. Het ligt in de lijn van de verwachting dat woningcorporaties zullen proberen om in hun bezit tenminste een administratieve scheiding te maken tussen sociale-huurwoningen (tot liberaliseringsgrens) en markthuurwoningen (boven liberalisatiegrens). Deze scheiding wordt in de Woonvisie van minister Donner voorgeschreven om kruissubsidiëring te voorkomen. Het 'verhangen' door corpora-

ties van sociale-huurwoningen tot markthuurwoningen zal de daling van het aantal betaalbare c.q. sociale huurwoningen verder versnellen.

De geruststellende uitkomsten van de CFV-berekeningen zijn geldig gegeven de toegepaste aannamen en de geïntroduceerde beperkingen. Die aannamen en beperkingen zijn deels irrealistisch. Wanneer we ons een beeld willen vormen van de reële toekomst, liggen de volgende conclusies voor de hand:

- gemeenten en woningcorporaties zullen in hun prestatieafspraken scherper afspraken maken over de ontwikkeling van de omvang van de betaalbare c.q. sociale huurwoningvoorraad;
- de ontwikkeling van de vraag van huishoudens met een laag inkomen stelt grenzen aan de mogelijke en gewenste omvang van de verkoop van corporatiewoningen, de toepassing van harmonisatie-ineens en de transformatie van sociale- naar markthuurwoningen binnen corporaties;
- door de aangekondigde maatregelen en de gepercipieerde onzekerheden zal het investeringsvolume bij woningcorporaties verder teruglopen; vooral de nieuwbouw van woningen in opdracht van woningcorporaties zal dalen;
- de aangekondigde maatregelen zullen de institutionele beleggers niet stimuleren om in nieuwe woningen te investeren.

## Noten

- 1 Donner, J.P.H., 2010, *Brief d.d. 1 juli 2011 inzake 'Woonvisie' aan de Tweede Kamer, Den Haag (Ministerie van BZK)*.
- 2 J.P.H. Donner, 2011, *Ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit huurprijzen woonruimte, Den Haag, 15 april*.
- 3 Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2011, *Doorrekening effecten Regeerakkoord voor de corporatiesector, Naarden (CFV)*.
- 4 Bureau Severijn BV, 2010, *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2010, Denekamp (Bureau Severijn), oktober*.