

Vergaderjaar 1999–2000

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 147

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2000

Woningcorporaties hebben van oudsher een belangrijke rol gehad als instrument van het rijksvolkshuisvestingsbeleid. Met name, maar niet uitsluitend, hebben corporaties een belangrijke rol gehad in de sociale woningbouw. De laatste jaren hebben diverse ontwikkelingen zoals de toegenomen welvaart, meer belangstelling voor koopwoningen, individualisering, vergrijzing en het geleidelijk afnemen van het kwantitatieve tekort, de woningmarkt een ander aanzien gegeven. Het kabinet is daarom voornemens dit jaar de «Nota Wonen» uit te brengen. In deze nota zal ook aandacht worden gegeven aan de ontwikkelingen in de sociale woningbouw en de toekomstige rol van de corporaties. Teneinde een bouwsteen te verkrijgen voor deze nota en naar aanleiding van klachten over vermeend ongelijk speelveld, heb ik de corporatiesector voor MDW-toetsing aangemeld. De werkgroep MDW heeft inmiddels haar advies uitgebracht. Hoewel een integrale afweging van het advies van de werkgroep MDW in het kader van de «Nota Wonen» zal plaatsvinden, wil ik U het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen hierover thans niet onthouden. Het rapport van de werkgroep, getiteld **«Corporaties tussen vangnet en vrijhandel»**, doe ik u bijgaand toekomen.¹

Opdracht aan de MDW-werkgroep

Door de veranderde omstandigheden op de woningmarkt en nieuwe taken die corporaties zijn opgelegd op basis van de regelgeving, hebben corporaties hun activiteiten verbreed en zijn zij meer in concurrentie gaan treden met reguliere marktpartijen. Tegelijkertijd hebben zij een aantal faciliteiten dat alleen voor hen geldt. Hierdoor doet zich in toenemende mate een zogenaamd markt en overheid-probleem voor: organisaties die door hun band met de overheid in een gunstiger concurrentiepositie verkeren dan andere marktpartijen (zie het rapport van de Commissie Cohen, TK 1996–1997, 24 036, nr. 45). Deze problematiek wordt versterkt indien corporaties doorgaan met het ontwikkelen van nieuwe en commerciële activiteiten. Overeenkomstig het rapport Cohen zou dit opgelost

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

kunnen worden door: de marktactiviteiten afsplitsen, de publieke taak onder concurrentie stellen of de publieke taak met een beroep op uitzonderingsgronden bij de corporatie laten, maar dan met inachtneming van bepaalde gedragsregels.

Het kabinet heeft de MDW-werkgroep verzocht een analyse te plegen op het huidige stelsel en daarnaast een aantal varianten te onderzoeken. De centrale probleemstelling per variant (inclusief het huidige stelsel) is dan ook: in hoeverre voldoet de variant aan de gestelde eisen ten aanzien van een gelijk speelveld en in hoeverre komt de variant tegemoet aan het op effectieve en efficiënte wijze verwezenlijken van de door rijksoverheid geformuleerde volkshuisvestingsdoelstellingen, inclusief de wensen uit het regeerakkoord.

Het advies van de werkgroep

Op 22 december 1999 heeft de werkgroep haar advies uitgebracht. Zij formuleert allereerst een toetsingskader aan de hand van de volkshuisvestingsdoelstellingen en de doelstellingen van het MDW-project, inclusief markt en overheid. Aan de hand van dit kader wordt vervolgens de huidige regelgeving getoetst. Alles overziend meent de werkgroep dat het huidige stelsel doeltreffend is in de zin dat de volkshuis-vestingsdoelstellingen daarmee worden bereikt. Wat betreft de aspecten doelmatigheid en gelijk speelveld valt echter nog winst te behalen. Bij het gelijke speelveld lijkt het ontbreken van transparantie van de aanbestedingsprocedures bij gemeenten een belangrijk element te zijn in de verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen corporaties en andere aanbieders, zoals beleggers en projectontwikkelaars. Daarnaast wordt de gelijkheid van het speelveld verstoord door een aantal subjectieve fiscale vrijstellingen (vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en bouwleges), de overheidsachtervang van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en op transactie- en instellingsniveau door het zogenoemde maatschappelijk gebonden vermogen, waardoor corporaties genoeg kunnen nemen met een lager rendement. Voor een deel kunnen deze voordelen worden beschouwd als compensatie voor het risico van politiek-maatschappelijke sturing op corporaties.

Vervolgens heeft de werkgroep overeenkomstig het verzoek van het kabinet een aantal ordeningsvarianten getoetst op eisen van een gelijk speelveld, doeltreffendheid en doelmatigheid:

- *Vangnet*
De corporaties bieden huisvesting voor die huishoudens die vanwege hun financiële positie of door andere omstandigheden geen of onvoldoende toegang hebben tot huisvesting op de vrije markt (de kernopdracht).
- *Begrensde hybride organisatie met faciliteiten*
Naast huisvesting van de huishoudens die vanwege hun financiële positie of door andere omstandigheden geen of onvoldoende toegang hebben tot huisvesting op de vrije markt, mogen corporaties bepaalde andere woongerelateerde activiteiten verrichten. Voor de kernopdracht krijgen zij bepaalde fiscale of financiële faciliteiten.
- *Begrensde hybride organisatie zonder faciliteiten*
Naast huisvesting van de huishoudens die vanwege hun financiële positie of door andere omstandigheden geen of onvoldoende toegang hebben tot huisvesting op de vrije markt, mogen corporaties bepaalde andere woongerelateerde activiteiten verrichten. Zij krijgen echter geen faciliteiten.
- *Onbegrensde hybride organisatie met faciliteiten*
Corporaties krijgen bepaalde faciliteiten voor de huisvesting van de huishoudens die vanwege hun financiële positie of door andere omstandigheden geen of onvoldoende toegang hebben tot huisvesting

op de vrije markt. Daarnaast mogen zij alle activiteiten verrichten die ze wenselijk achten.

- *Contractenstelsel*
Corporaties als toegelaten instelling met bepaalde faciliteiten bestaan niet meer. Door de combinatie van vraagsturing (subsidiëring van de woonruimtevragers) en aanvullende contracten van de overheid met «woon-ondernemingen» worden de volkshuisvestingsdoelstellingen bereikt.
- *Vraagsturing*
Corporaties als toegelaten instelling met bepaalde faciliteiten bestaan niet meer. Door vraagsturing worden de overheidsdoelstellingen bereikt.

De analyse op deze varianten heeft duidelijk gemaakt dat er een zekere spanning is tussen private varianten (contractenstelsel en vraagsturing), die de beste waarborgen bieden voor een gelijk speelveld en een goede doelmatigheid, en non-profit stelsels (de overige varianten), die de meeste waarborgen bieden voor de doeltreffendheid van het volkshuisvestingsbeleid. Voor de toekomstige volkshuisvestingsordening zijn in principe een tweetal richtingen denkbaar:

1. behoud van het huidige karakter van aanbodsturing via een breed opererende hybride non-profit sector;
2. beperking of afschaffing van aanbodsturing via een krimpof uittreed-scenario.

Meer marktwerking in de volkshuisvestingssector is op zich gewenst. Beperken en/of afschaffen van de huidige vorm van aanbodsturing leidt tot een sterkere doorwerking van marktprikkels en biedt zo meer waarborgen voor een doelmatiger productie en een gelijk speelveld. Tevens wordt de consumentensoevereiniteit versterkt, uitgaande van afwezigheid van marktimperfecties.

Het loslaten van de huidige omvang van aanbodsturing brengt, naar het oordeel van de werkgroep, op dit moment echter teveel risico's met zich mee. Het huidige stelsel geeft qua doeltreffendheid geen aanleiding tot een dergelijk risicovolle stelselwijziging, terwijl bovendien de huidige marktimperfecties een zekere vorm van aanbodsturing rechtvaardigen.

De werkgroep doet daarom een aantal aanbevelingen voor de korte en middellange termijn, waarmee zij in ieder geval een oplossing voor de problematiek van het ongelijke speelveld wil aandragen. Deze aanbevelingen vallen uiteen in een drietal hoofdelementen:

- *Handhaven van een hybride non-profit sector*
Hierbij kennen corporaties een door de overheid via wet- en regelgeving verplicht werkgebied (kernopdracht) alsmede een toegestaan werkgebied (bestaande uit een binnen en buitengebied). De kernopdracht betreft primair het bieden van huisvesting voor die huishoudens die vanwege hun financiële positie of door andere omstandigheden geen of onvoldoende toegang hebben tot huisvesting op de vrije markt. De kernopdracht maakt deel uit van het grotere toegestane binnengebied waarop de bestemmingsplicht rust van het maatschappelijk gebonden vermogen. Corporaties mogen onder nauw omschreven voorwaarden andere activiteiten verrichten in het buitengebied, mits deze aan het wonen zijn gerelateerd.
- *Bevorderen gelijk speelveld*
Faciliteiten die het gelijke speelveld verstoren dienen te worden opgeheven dan wel dient het concurrentievoordeel voor corporaties te worden opgeheven of verminderd.

Wat de financiële faciliteiten betreft acht de werkgroep handhaving van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw noodzakelijk om toegang tot de kapitaalmarkt voor de corporaties te garanderen. Wat betreft het mogelijk prijsvoordeel (rentevoordeel a.g.v. achtervang) ten opzichte van commerciële verhuurders en projectontwikkelaars wordt de introductie van een premieheffing aanbevolen.

Gelet op de generieke lijn in het overheidsbeleid met betrekking tot de vennootschapsbelasting, gelet tevens op de wens voor de totstandkoming van een gelijk speelveld op de woningmarkt met tenminste de meest in dit kader relevante andere partijen op de woningmarkt (pensioenfondsen/beleggers) beveelt de werkgroep op termijn afschaffing van de subjectieve vrijstelling aan, met dien verstande dat zolang pensioenfondsen vrijstelling van vennootschapsbelasting voor een deel van hun activiteiten hebben, corporaties gebruik kunnen maken van dezelfde faciliteiten.

De vrijstelling van corporaties voor de overdrachtsbelasting kan, naar het oordeel van de werkgroep, worden afgeschaft. Desgewenst kan voor twee nadelige effecten hiervan, te weten de remmende werking op de voortgang van herstructureringsprocessen (herverkaveling van bezit) en de drempelwerking bij terugkoop van aan huurders verkochte woningen in het kader van de stimulering van het eigen woningbezit bij lagere inkomensgroepen, oplossingen worden gezocht.

De vrijstelling van de legesheffing voor ongesubsidieerde ingrijpende verbeteringen moet volgens de werkgroep worden opengesteld voor alle partijen.

Van groot belang acht de werkgroep het om de transparantie in het proces van aanbesteding van nieuwbouw door gemeenten te verbeteren. Onderzoek naar de mogelijkheden om via rijksregelgeving een transparant en open proces van aanbesteding van projecten door gemeenten te bevorderen is wenselijk.

De bestemmingsplicht van het vermogen, dat wil zeggen dat het vermogen van de corporaties binnen de sociale huursector moet blijven, kan tot een verstoring van de gelijkheid van het speelveld leiden op transactie- en instellingsniveau. Een gelijk speelveld kan worden bereikt door versterking van marktconforme rendementsprikkels via extra doelmatigheidsprikkels, transparantie en verantwoording over de behaalde rendementen.

- *Vergroting doelmatigheid en transparantie*
Hierbij kan naast de vergroting van het gelijke speelveld, naar het oordeel van de werkgroep, worden gedacht aan:
 - benchmarking;
 - kwaliteitslabels;
 - visitatie;
 - verantwoording over uitgevoerde activiteiten;
 - aanscherpen toezicht.

De werkgroep acht een «no-regret-beleid» voor de periode van vijf tot tien jaar wenselijk waarna op basis van een nieuwe evaluatie onderzocht dient te worden in hoeverre overgang naar een sterker marktconform stelsel wenselijk is. Een te onderzoeken eerste stap zou kunnen zijn het onder voorwaarden voor corporaties mogelijk maken (al dan niet gedeeltelijk of tijdelijk) uit het stelsel te treden, mits een levensvatbare, bestendige en doeltreffende ordening behouden kan worden.

Het kabinetstandpunt

Het kabinet is de werkgroep erkentelijk voor het door haar uitgebrachte advies en meent dat dit een nuttige bijdrage levert aan de Nota Wonen. Met name het dilemma van enerzijds doeltreffendheid (in de zin van het bereiken van de volkshuisvestingsdoelstellingen) en anderzijds doelmatigheid en gelijk speelveld, wordt door de werkgroep goed in kaart gebracht. Het kabinet onderschrijft de vanuit economisch-theoretische invalshoek verrichte analyse van de werkgroep en haar voorstel om voor de korte en middellange termijn geen onomkeerbare stappen te nemen en een vorm van een hybride stelsel te handhaven. Het huidige stelsel geeft, zoals de werkgroep formuleerde, qua doeltreffendheid immers geen aanleiding of noodzaak tot een risicovolle stelselwijziging. Bovendien rechtvaardigen de huidige marktimperfecties in een aantal opzichten overheidsinterventies. Hierbij dient wel zoveel mogelijk een gelijk speelveld te worden gecreëerd. De concrete voorstellen van de werkgroep zullen geïntegreerd worden in de beleidskeuzen inzake de Nota Wonen. Daarbij zal tevens de kernopdracht voor corporaties worden geformuleerd.

Uit het rapport is daarnaast duidelijk geworden dat er verbeteringen zijn te behalen op het gebied van de doelmatigheid en het gelijke speelveld. Het kabinet acht het in dit kader van belang dat een transparant en open proces van aanbesteding van projecten door gemeenten wordt bereikt. Het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zal bevorderen dat de doelmatigheid en transparantie van het presteren van corporaties wordt vergroot door het ontwikkelen van systemen van benchmarking en dergelijke. Het Kabinet is met de werkgroep MDW van mening dat de achtervang door gemeenten en rijk bij het WSW noodzakelijk is voor de toegang van de corporatiesector tot de kapitaalmarkt. Dit ten behoeve van de financiering van de forse volkshuisvestelijke opgaven waarvoor de sector zich geplaatst ziet. Het ministerie van VROM zal op korte termijn in overleg treden met betrokkenen over de wijze waarop het prijsvoordeel voortvloeiende uit deze achtervang, daar waar dit zich voordoet, kan worden gecompenseerd. Daarbij geldt een gelijk speelveld voor alle hier relevante partijen op de woningmarkt als uitgangspunt.

Wat betreft de vennootschapsbelasting (VPb) bevestigt het kabinet het algemene beleid ten aanzien van het afschaffen van subjectieve vrijstellingen. Afschaffen van de subjectieve vrijstelling van vennootschapsbelasting voor corporaties ligt te zijner tijd daarom in de rede. In het kader van het interim toezicht heb ik al in een eerder stadium corporaties gemeld dat zij commerciële nevenactiviteiten, met het oog op een gelijk speelveld, in een VPb-plichtige verbinding moeten onderbrengen. Gezien de mogelijk substantiële gevolgen en gedragseffecten van het -ook voor het binnengebied- opheffen van deze vrijstelling, zal het ministerie van VROM in overleg met betrokkenen daarom allereerst de gevolgen in kaart brengen. Daarbij dient conform de aanbeveling van de werkgroep het gelijke speelveld ten opzichte van de pensioenfondsen/beleggers, die thans ook een vrijstelling genieten, betrokken te worden.

Het Kabinet is voornemens te zijner tijd de subjectieve vrijstelling voor overdrachtsbelasting voor woningcorporaties af te schaffen. Het heeft echter oog voor de negatieve prikkel en kostenverhogende werking van het heffen van overdrachtsbelasting op het proces van herstructurering. In de tweede plaats acht het Kabinet een drempel op terugverkoop bij verzekerd kopen in het kader van de stimulering van het eigen woningbezit voor lagere inkomensgroepen een punt van aandacht. Het ministerie van VROM is in dit verband voornemens in overleg met betrokkenen te onderzoeken of, en zo ja, op welke wijze aan bovengenoemde bezwaren tegemoet kan worden gekomen, tevens rekening houdend met de budgettaire gevolgen.

De analyse en aanbevelingen van de werkgroep MDW vormen een belangrijke bouwsteen voor de Nota Wonen. Via die lijn zal ik U nader informeren over de toekomstige ordening van de volkshuisvesting en de weerslag van de adviezen van de werkgroep MDW op van rol van corporaties daarin.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes