



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Opgaven en middelen corporatiesector

Hoofdrapport

Samenvatting

Naar aanleiding van de motie Ronnes c.s. (Kamerstukken 2018-2019, 35 000 VII, nr.52) en afspraken in de annex bij het Klimaatakkoord (Kamerstukken 2018-2019, 32 813, nr. 263), hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en Aedes gezamenlijk onderzocht hoe, gegeven de financiële positie van corporaties en haar maatschappelijke opgaven, op de korte en lange termijn bereikt kan worden dat de maatschappelijke opgaven in voldoende mate worden opgepakt. Daarbij zijn het huidige beleid, wetten en regels als uitgangspunt gehanteerd.

Uit de berekeningen blijkt dat de corporatiesector de stapeling van maatschappelijke opgaven onder de huidige investeringscondities niet volledig kan oppakken. Als corporaties tot de grenzen van hun financiële mogelijkheden en die van het stelsel gaan, kan tot en met 2035 voor circa € 30 miljard aan maatschappelijke opgaven niet gerealiseerd worden. Dat is ongeveer een kwart van de totale gemodelleerde investeringen in die periode. Het tekort speelt sectorbreed: slechts vier kleine regio's van de negentien weten in de doorrekeningen nagenoeg de gehele opgave op te pakken. Deze regio's zijn te klein om significant bij te dragen aan de opgave in de overige regio's. Uit de doorrekeningen blijkt verder dat geen enkele van de doorgerekende beleidsopties op zichzelf voldoende is om de volledige maatschappelijke opgave in alle regio's op te kunnen pakken. Dit zou wel het geval kunnen zijn bij een andere maatvoering dan in de doorrekeningen gehanteerd, of bij combinatie van verschillende opties.

Omdat modelleren over lange tijdsperiodes altijd een bepaalde mate van onzekerheid kent, zijn meerdere scenario's doorgerekend met een sterkere of lagere demografische ontwikkeling, inkomensgroei, kostenreductie in de verduurzaming en bijdrage van corporaties aan de verduurzaming. Dit leidt niet tot andere conclusies, maar beïnvloedt wel het bedrag aan maatschappelijke opgaven dat niet uitgevoerd kan worden.

Maatschappelijke opgave

De twee maatschappelijke opgaven die op de lange termijn de meeste investeringen van corporaties vergen, zijn het huisvesten van de DAEB-doelgroep in voor hen geschikte betaalbare woningen en het verduurzamen en aardgasvrij maken van de woningvoorraad. Deze opgaven zijn voor dit onderzoek gekwantificeerd door ABF Research. Bij het in het hoofdrapport gepresenteerde scenario moeten corporaties tot en met 2035 circa € 116 miljard investeren om aan de maatschappelijke opgave te voldoen. Ongeveer driekwart hiervan is nodig voor ontwikkelingen in de DAEB-woningvoorraad en een kwart voor de verduurzaming.

DAEB-woningvoorraad

In dit onderzoek is de periode 2020-2035 rekening gehouden met een bouwproductie van corporaties van zo'n 378.400 woningen, gemiddeld ongeveer 25.000 per jaar. Dat is een sterke toename ten opzichte van de circa 14.000 woningen die in recente jaren zijn gebouwd. Tot en met 2035 groeit de DAEB-woningvoorraad met 112.600 woningen, naar iets meer dan 2,2 miljoen woningen. Van de netto toename zijn ongeveer 36.000 woningen nodig om de effecten van demografische groei te accommoderen. De overige toename is nodig voor het inlopen van het bestaande woningtekort. Het merendeel van de nieuwbouw dient als vervanging voor gesloopte of verkochte woningen. Zo wordt de woningvoorraad aangepast op de behoeften van de DAEB-doelgroep. Ingererekend is verder dat corporaties gedurende de gehele periode woningen aanbieden en toewijzen in verschillende huurprijsklassen, passend bij de samenstelling van de doelgroep. Dit betekent dat woningen voor een groot deel onder de aftoppingsgrenzen worden toegewezen in verband met passend toewijzen.

Verduurzaming

Om de doelstellingen uit het regeerakkoord en Klimaatakkoord te halen, is in dit onderzoek rekening gehouden met een verduurzaming vanuit de Startmotor van 100.000 corporatiewoningen in de eerste jaren, oplopend tot in totaal 450.000 bestaande woningen in 2030. Hiermee leveren corporaties een naar rato bijdrage aan de doelstelling van 1,5 miljoen woningen gasvrij in dat jaar. Dit vergt een geleidelijke opbouw van het aantal verduurzaamde woningen per jaar van 25.000 in de beginperiode naar circa 60.000 in 2035. Met de verduurzaming zijn onder de in

dit onderzoek gehanteerde aannames eenmalige investeringskosten gemoeid van € 23,4 miljard. Deze investeringen gaan gepaard met een huurverhoging conform de tabel bij het Sociaal Huurakkoord van gemiddeld € 250 per verduurzaamde woning per jaar. Die extra kasstroom is echter onvoldoende om de hogere onderhoudskosten voor de nieuwe installaties van bijna € 600 per jaar te dekken. Daarmee treedt een verslechtering van de vastgoedexploitatiekasstroom op vanaf het moment dat de woning verduurzaamd is.

Haalbaarheid van de maatschappelijke opgave

Door WSW is berekend in welke mate corporaties op het niveau van woningmarktregio's de gemodelleerde maatschappelijke opgaven kunnen oppakken. Hierbij is rekening gehouden met zowel de beperkingen op corporatieniveau, als die voor het stelsel als geheel. Naast de hierboven genoemde opgaven zijn diverse andere uitgaven meegenomen, zoals leefbaarheidsbudgetten, de verhuurderheffing en de vennootschapsbelasting (inclusief ATAD).

Uit de berekeningen blijkt dat de corporatiesector de maatschappelijke opgave onder de huidige investeringscondities niet volledig kan oppakken. Vanaf het begin verslechtert in heel Nederland de financiële positie van corporaties bij uitvoering van de opgave. Als corporaties tot hun financiële grenzen investeren, ontstaat in 2024 in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam als eerst een financieel knelpunt. Daarna volgen andere woningmarktregio's. Eind jaren '20 kan in vijftien van de negentien woningmarktregio's de maatschappelijke opgave niet meer worden opgepakt. Als corporaties tot hun financiële grenzen en die van het stelsel investeren – hetgeen geen ruimte meer laat voor het opvangen van plotselinge economische en maatschappelijke veranderingen – kan tot en met 2035 in totaal voor ruim € 30 miljard euro aan investeringen niet gerealiseerd worden. Dit is ongeveer een kwart van de volgens de modellering benodigde investeringen in de maatschappelijke opgave van € 116 miljard. In de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam is het tekort in 2035 het grootst met circa € 10 miljard, gevolgd door de Metropoolregio Amsterdam met circa € 7 miljard. In de relatief kleinere regio's Zeeland, Drechtsteden c.s., Woongaard en Noord-Holland Noord kan tot 2035 nagenoeg de gehele opgave worden opgepakt, zij het dat daarvoor ingeteerd wordt op het eigen vermogen.

131

Achterliggende oorzaak voor het onvoldoende kunnen realiseren van de maatschappelijke opgave is een combinatie van factoren. Doordat de lasten (rente, fiscale lasten, onderhoud en beheer) sneller stijgen dan de huuropbrengsten, loopt de operationele kasstroom terug. Dit terwijl corporaties meer moeten gaan investeren dan zij in de afgelopen jaren hebben gedaan. Een deel van deze investeringen levert bovendien geen of beperkt rendement op, doordat tegenover de investering geen of nauwelijks extra huurinkomsten staan. Verschillen tussen regio's worden met name verklaard door verschillen in de nieuwbouwbehoefte, zowel vanuit huidige woningtekorten als demografische ontwikkelingen. Verschillen in de financiële startsituatie en verduurzaming zijn in mindere mate een verklaring.

Beleidsopties

In de motie Ronnes c.s. is de regering tevens verzocht te onderzoeken hoe bereikt kan worden dat corporaties aan de maatschappelijke opgave kunnen voldoen. Van de doorgerkende opties blijkt dat het halveren van de verhuurderheffing en het structureel doorvoeren van een hogere huurverhoging het grootste financieel effect hebben. Door het structurele karakter van deze maatregelen, ontstaat direct meer ruimte. Bij beide blijft nog voor circa € 10 miljard aan opgaven niet uitgevoerd, hoofdzakelijk in Randstedelijke regio's. Met een andere maatvoering of flankerend beleid, zou mogelijk wel de gehele maatschappelijke opgave opgepakt kunnen worden. Deze twee opties hebben wel gevolgen voor de Rijksbegroting en in het laatste geval ook voor de betaalbaarheid van de huren.

Ook het verkleinen van de opgave kan effectief zijn, al betekent dit dat ofwel duurzaamheidsdoelstellingen moeten worden uitgesteld of er voldoende alternatieven moeten zijn voor corporatiehuurders in de vrije huursector of goedkope koop. Het uitbreiden van het DAEB-werkdomein naar lage middenhuur blijkt geen verdienmodel en vergroot de niet uitgevoerde opgave juist. Verder is te zien dat maatregelen gericht op de regio's met de grootste opgaven een sterker effect hebben dan maatregelen met landelijk bereik. Tot slot blijken budgetneutrale verminderingen op de verhuurderheffing, gecompenseerd door een tariefsverhoging, in de eerste jaren van hun werking tot een verslechtering te leiden, die pas in de laatste jaren omslaat naar een zeer beperkt positief effect.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	7
Maatschappelijke opgaven	11
2.1 DAEB-woningvoorraad	11
2.1.1 Nieuwbouw door corporaties	11
2.1.2 Benodigde investeringen in de DAEB-woningvoorraad	13
2.1.3 Regionaal beeld	14
2.1.4 Kwaliteit van de woningvoorraad en de leefomgeving	16
2.1.5 Huurontwikkeling	17
2.2 Verduurzaming	18
2.2.1 Doelstellingen en tempo van de verduurzaming	19
2.2.2 Verdeling naar warmtebron	20
2.2.3 Investeringen tot 2035	22
Financiële haalbaarheid van de maatschappelijke opgave	26
3.1 De financiële kaders voor woningcorporaties	26
3.2 Aannames voor de doorrekening	27
3.3 Uitkomsten	28
3.3.1 Haalbare investeringsniveaus op landelijk niveau	28
3.3.2 Financiële effecten investeringsprogramma	29
3.3.3 Haalbare investeringsniveaus op regionaal niveau	30
3.4 Verklarende factoren	31
3.4.1 Meer investeringen	31
3.4.2 Investeringen zijn grotendeels onrendabel	33
3.4.3 Operationele kasstroom daalt	33
Blik op 2050	36
Mogelijke oplossingen om de haalbaarheid van de maatschappelijke opgave te vergroten	38
5.1 Beleidsopties met werking op nationaal niveau	40
5.1.1 Opties die de kosten of lasten verlagen	40
5.1.2 Beleidsopties met effect op de inkomsten van corporaties	43
5.1.3 Beleidsopties met effect op de opgaven	47
5.2 Beleidsopties met werking op regionaal niveau	47

1

Inleiding

Iedereen in Nederland moet prettig kunnen wonen. Voorkeuren en woonwensen verschillen tussen mensen en levensfase, maar iedereen woont graag in een betaalbare woning die staat in een prettig leefbare wijk. Corporaties leveren daar een onmisbare bijdrage aan doordat zij zorgen voor betaalbare huurwoningen van goede kwaliteit voor mensen die op de woningmarkt moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. Met hun langjarige betrokkenheid in de wijken waar hun woningen staan, spelen zij ook een belangrijke rol in het leefbaarder maken en houden van de woonomgeving.

Vanuit de rol die zij spelen, raken de grote uitdagingen op de woningmarkt ook corporaties. Net als in vrijwel alle andere woningmarktsegmenten, is er sprake van een tekort aan gereguleerde huurwoningen.¹ Daarnaast moet de woningvoorraad worden verduurzaamd en aardgasvrij gemaakt worden. In het licht van deze opgaven is de afgelopen jaren de politieke en maatschappelijke discussie opgekomen over hoe de financiële positie van corporaties zich verhoudt tot deze opgaven: hebben corporaties de middelen om deze opgaven op te pakken?

171

In november 2018 werd aan de hand van de meerjarenplannen van corporaties (dPi) en de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018 een eerste algemeen beeld neergezet voor de corporatiesector als geheel.² Hierin werd de voorlopige conclusie getrokken dat corporaties voor de korte termijn over voldoende leenruimte beschikten om extra te investeren bovenop bestaande plannen, maar ook dat de (middel) lange termijn beter in beeld gebracht moet worden. Volgend op deze eerste verkenning heeft de Tweede Kamer met de motie Ronnes c.s.³ de regering verzocht om te onderzoeken hoe, gegeven de financiële positie van corporaties, op de korte en lange termijn hun maatschappelijke opgave in voldoende mate kunnen oppakken. Daarnaast zijn het kabinet en Aedes in de annex bij het Klimaatakkoord⁴ overeengekomen dat een breed (interdepartementaal) onderzoek uitgevoerd zal worden naar de ontwikkeling van de financiële positie van de corporatiesector en de haalbaarheid van de langetermijnopgaven.

Naar aanleiding van de aangehaalde motie en afspraak, hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en Aedes gezamenlijk onderzocht of en in hoeverre corporaties financieel in staat zijn om de maatschappelijke opgaven voor de korte en lange termijn in voldoende mate op te pakken. De onderzoeksresultaten worden gepresenteerd in dit hoofdrapport en de onderliggende rapportages met gedetailleerde kwantitatieve weergave van de resultaten (bijlage 1), beleidsopties (bijlage 2), de modellering van de maatschappelijke opgaven door ABF Research (bijlage 3) en de verantwoording over de financiële doorrekeningen door WSW (bijlage 4).

Uit het onderzoek blijkt dat, bij handhaving van het huidige beleid, de corporatiesector hier in financiële zin niet toe in staat is. In de doorrekeningen is eind jaren '20 in vijftien van de negentien woningmarktregio's sprake van een financieel knelpunt waardoor investeringen in nieuwbouw, herstructurering en verduurzaming niet meer plaats zouden kunnen vinden. In totaal kan tot 2035 voor circa € 30 miljard aan maatschappelijke opgaven niet opgepakt worden. In enkele regio's ontstaat dit financiële knelpunt al medio jaren '20. Belangrijke verklarende factor voor de sector als geheel is dat de reeds door de Autoriteit woningcorporaties

1 Kamerstukken 2019-2020, 32 847, nr.653

2 Kamerstukken 2018-2019, 32 847, nr. 441

3 Kamerstukken 2018-2019, 35 000 VII, nr. 52

4 Kamerstukken 2018-2019, 32 813, nr. 263

geconstateerde trend van teruglopende netto kasstromen zich voortzet.⁵ De kosten (onderhoud, fiscale lasten) stijgen harder dan de opbrengsten (huurinkomsten). Dit speelt onder andere in de energietransitie, waar onder de huidige huurregelgeving en maatschappelijke afspraken⁶ slechts een beperkte huurverhoging staat tegenover investeringen en hogere onderhoudslasten. Alle corporaties krijgen hiermee te maken. De verschillen tussen regio's zijn dan ook met name te verklaren door verschillen in de behoefte aan nieuwbouw van gereguleerde huurwoningen. Op dit moment heeft de ene regio al een groter woningtekort dan de andere en tot en met 2035 verschilt het ook per regio in welke mate demografische ontwikkelingen zich vertalen in een grotere nieuwbouwvraag en welk deel hiervan binnen de gereguleerde huursector valt. De financiële uitgangspositie en beschikbare warmtebronnen verklaren de verschillen in mindere mate.

In dit onderzoek wordt tevens ingegaan op mogelijke beleidsopties die kunnen bijdragen aan het verkleinen van de geconstateerde financiële knelpunten. Hiermee wordt invulling gegeven aan een tweede element in de motie Ronnes c.s., waarin de regering wordt verzocht in het onderzoek de mogelijke rol van financiële prikkels te betrekken om tot een goede balans te komen tussen de maatschappelijke opgaven en beschikbare financiële mogelijkheden. De geschetste opties moeten gezien worden als indicatie van beleidsmatige mogelijkheden en hun effecten, bedoeld om besluitvorming over eventueel te nemen vervolgstappen te ondersteunen. Het zijn geen adviezen.

Onderzoeksopzet

Aan de hand van onder andere demografische ontwikkelingen, inkomensontwikkelingen, woonvoorkeuren en alternatieven op de woningmarkt is in kaart gebracht welke investeringen in de woningvoorraad nodig zijn om de doelgroep te huisvesten, waarbij ook gekeken wordt naar de in de motie Ronnes c.s. specifiek benoemde opgaven (hoofdstuk 2.1). Vanuit betaalbaarheidsoogpunt is als uitgangspunt genomen dat er voldoende aanbod moet zijn in verschillende huurprijsklassen in het DAEB-segment.⁷ Ten aanzien van de verduurzaming geven het regeerakkoord en Klimaatakkoord doelstellingen voor de gebouwde omgeving: in 2050 dienen alle woningen aardgasvrij zijn en moet een CO₂-reductie van 95% gerealiseerd zijn. Deze doelstellingen zijn vertaald naar de corporatiesector (hoofdstuk 2.2). De maatschappelijke opgave die uit dit onderzoek naar voren komt is afgezet tegen de financiële middelen die corporaties hebben (hoofdstuk 3).

Gerapporteerd wordt op stelselniveau (landelijk) en op het niveau van de negentien woningmarktregio's, primair voor de periode tot 2035. Omdat de duurzaamheids- en aardgasvrijdoelstellingen uit het regeerakkoord en Klimaatakkoord op een langere termijn behaald worden en zich na 2035 nog demografische veranderingen voordoen, wordt ook een blik geworpen op de periode tot 2050.

Een compleet overzicht van de aannames en beschrijving van de gemaakte keuzes is terug te vinden in de onderliggende rapportages over respectievelijk de opgaven (ABF) en de middelen (WSW) van corporaties. Een aantal van die keuzes en aannames is echter van dusdanig belang om de uitkomsten goed te kunnen begrijpen, dat deze hier reeds worden toegelicht.

- **Geen woonvisie of meerjarenplannen** – Er is geen aansluiting gezocht bij de gemeentelijke woonvisies of de meerjarenplannen van corporaties (dPi), omdat deze over het algemeen niet verder gaan dan vier of vijf jaar en omdat corporaties bij het opstellen van hun plannen reeds rekening houden met hun financiële mogelijkheden.
- **De opgave is leidend** – Aangenomen wordt dat corporaties de maatschappelijke opgave zo veel mogelijk uitvoeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat er afwijkingen zijn ten opzichte van bestaande investeringsplannen en huurniveaus. Daarnaast wordt slechts in beperkte mate rekening gehouden met praktische belemmeringen voor de uitvoering van die opgaven. Locaties, stikstof en bouwcapaciteit zijn meegenomen bij het bepalen van het kwantitatieve bouwprogramma en de maximale capaciteit van warmtenetten is meegenomen, maar er is geen rekening gehouden met zaken als de omvang van projectafdelingen, interne governance van corporaties of interactie met gemeente, huurders of toezichthouder.

⁵ Staat van de Corporatiesector 2019, Kamerstukken 2018-2019, 29 453, nr. 513

⁶ Sociaal Huurakkoord 2018-2021

⁷ DAEB zijn de diensten van algemeen economisch belang die corporaties opgedragen hebben gekregen. Deze zijn gedefinieerd in artikel 47 van de Woningwet en onderliggende regelgeving. Samengevat gaat het om de huisvesting van huishoudens met een inkomen tot € 39.055 (prijspeil 2020) in woningen met een gereguleerd contract en/of met een huurprijs tot € 737,14 (prijspeil 2020) per maand.

- **Het gaat om DAEB** – De maatschappelijke opgave bestaat in dit onderzoek uit DAEB-taken. Voor de niet-DAEB-activiteiten is berekend welke investeringen nodig zijn voor onderhoud en verduurzaming. De positieve kassaldi die resteren worden jaarlijks overgeheveld naar de DAEB-tak. In dit onderzoek zijn geen investeringen door corporaties in middenhuur opgenomen.
- **Huidig rijksbeleid** – Uitgegaan is van bestaand beleid, wet- en regelgeving. Dit betreft bijvoorbeeld het werkdomein en de DAEB-doelgroep van corporaties (incl. vervallen van de tijdelijk verhoogde inkomensgrens), passend toewijzen en de inflatievolgende huursomstijging. Er is geen rekening gehouden met de voorgenomen differentiatie van inkomensgrenzen en aanpassing van de inkomensafhankelijke huurverhoging, omdat hier nog geen parlementaire behandeling voor is geweest.
- **Rekenen tot de ratio's** – Berekend is welk deel van de gemodelleerde maatschappelijke opgave corporaties kunnen oppakken totdat de individuele normen voor de financiële ratio's van corporaties bereikt zijn en/of de grenzen van het stelsel bereikt zijn. Zo wordt op objectieve wijze berekend welke investeringen maximaal mogelijk zijn. Hiermee houden corporaties en het stelsel echter geen buffer over om te kunnen reageren op andere financiële of maatschappelijke ontwikkelingen. Met het doorrekenen van enkele varianten wordt wel in beeld gebracht wat het effect van die onzekerheden kan zijn.
- **Inzet voor de regio** – De maatschappelijke opgave wordt verdeeld over corporaties op het niveau van de negentien woningmarktregio's. Er wordt aangenomen dat alle corporaties naar mogelijkheid bijdragen aan de regionale opgave, ook als die buiten hun huidige werkgebied ligt, en dat lokale partijen als gemeenten en huurdersorganisaties daar ook mee instemmen.

Gehanteerde bronnen

Zo veel als mogelijk is aangesloten bij bestaande, breed gedragen en eerder gehanteerde bronnen. Zo is voor de demografische ontwikkelingen geput uit de meest recente CBS-prognoses van december 2019. Bij een onderzoek van deze diepgang is echter onvermijdelijk dat dergelijke bronnen niet altijd voorhanden zijn, niet alle benodigde informatie beschikbaar is, of een kennisdomein nog in beweging is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een aantal uitgangspunten over de verduurzaming van de gebouwde omgeving, waarvoor continue nieuwe inzichten ontstaan over onder andere (eindgebruikers)kosten, fasering en vormgeving van de energietransitie en minimaal benodigde isolatieniveaus. Enkele gegevens zullen pas na publicatiedatum van dit onderzoek bekend worden. In die gevallen is aan de hand van de op dat moment beschikbare informatie een zo transparant mogelijke en onderbouwde keuze gemaakt.

Coronapandemie

De dit voorjaar uitgebroken coronapandemie zal naar verwachting leiden tot economische teruggang. Hoe groot die teruggang is, hoe lang die aanhoudt en in welke mate herstel optreedt, is onbekend. Het CPB heeft een basisraming en drie scenario's van krimp van het bbp geschetst, en geeft daarbij aan dat er sprake is van grote onzekerheid.⁸ Daarnaast is onzeker hoe de coronapandemie de demografische ontwikkelingen, zoals geboorte-, sterfte- en migratiecijfers, beïnvloedt.

De bovengenoemde factoren hebben uiteraard wel invloed op de maatschappelijke opgave waar corporaties voor staan. In de Staat van de Woningmarkt 2020⁹ zijn hiervoor verschillende scenario's beschreven. Deze konden echter niet meer worden verwerkt in dit onderzoek. Wel zijn in dit onderzoek verschillende economische en demografische scenario's gehanteerd. Het zou kunnen blijken dat het lage economische scenario het best aansluit bij de praktijk op de korte termijn. Omdat dit onderzoek nadrukkelijk gericht is op het in beeld brengen van de (middel)lange termijn, is niet getracht een voorspelling te doen van conjunctuurschommelingen. In plaats daarvan is aansluiting gezocht bij langjarige trendmatige groei die gedurende de gehele bekeken periode is ingerekend. Hoog- en laagconjunctuur worden daarmee tegen elkaar uitgemiddeld. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 2.1 en de rapportage van ABF.

⁸ www.cpb.nl/juniraming-2020

⁹ Staat van de Woningmarkt 2020 (Kamerstukken 2019-2020, 32 847, nr.653)

Scenario's en varianten

In totaal zijn 27 scenario's voor de maatschappelijke opgave uitgewerkt, met variatie op de demografische ontwikkeling, inkomensontwikkeling en de kostenreductie in verduurzaming (zie hoofdstuk 1.3 van de ABF-rapportage). Enkel de andere aannames ten aanzien van demografische ontwikkelingen hebben invloed van betekenis op de totale investeringsopgave, maar leiden niet tot fundamenteel andere conclusies. In deze rapportage wordt daarom uitgegaan van het scenario met gemiddelde demografische ontwikkeling, gemiddelde inkomensontwikkeling en gemiddelde kostenreductie in de verduurzaming. Hierbinnen zijn verschillende varianten uitgewerkt, waarbij met name een ander verduurzamingstempo tot 2030 een significant verschil maakt in de investeringsopgave en de maatschappelijke opgave die niet opgepakt kan worden. Ook in dit geval verandert de conclusie hierdoor echter niet.

2

Maatschappelijke opgaven

De maatschappelijke opgaven die op de lange termijn de meeste investeringen van corporaties vergen, zijn het huisvesten van de DAEB-doelgroep in voor hen geschikte en betaalbare woningen en het verduurzamen en aardgasvrij maken van de woningvoorraad. Daarnaast investeren corporaties in (het behoud van) de kwaliteit van hun bezit en de leefomgeving.

In dit hoofdstuk wordt gepresenteerd welke investeringen nodig zijn voor deze maatschappelijke opgave. Bij het in dit hoofdrapport gepresenteerde scenario gaat het om een totaal van circa € 116 miljard aan investeringen tot en met 2035. Ongeveer driekwart hiervan is nodig voor ontwikkelingen in de DAEB-woningvoorraad (zie 2.1), zoals nieuwbouw, sloop-nieuwbouw en woningverbetering. Het overige komt voor rekening van de verduurzamingsopgave (zie 2.2). In dezelfde periode wordt voor zo'n € 23 miljard aan verkoopopbrengsten gerealiseerd, waarmee de benodigde netto investeringen in de maatschappelijke opgave op zo'n € 93 miljard komt. In elk van de deelhoofdstukken wordt kort beschreven hoe deze opgaven tot stand zijn gekomen. Nadere informatie over de wijze waarop de opgave geraamd is, welke aannames daarbij zijn gehanteerd en welke gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd, is uitgebreid weergegeven in het ABF-rapport.

| 11 |

2.1 DAEB-woningvoorraad

Momenteel is in Nederland sprake van een woningtekort in alle segmenten.¹⁰ In dit onderzoek is verondersteld dat dit woningtekort tot 2035 op landelijk niveau wordt teruggebracht naar 2% en in elke regio naar ten minste het niveau van voor de kredietcrisis.¹¹ Om dit te bereiken is een forse nieuwbouwproductie nodig, mede doordat demografische ontwikkelingen zorgen voor een groei van het aantal huishoudens in diezelfde periode.

Het aantal woningen dat corporaties tot en met 2035 nieuw moeten bouwen, kan niet los worden gezien van de totale vraag naar woningen en de beschikbare woningvoorraad. Om deze reden zijn voor dit onderzoek ten opzichte van het in dit hoofdstuk gepresenteerde scenario, ook alternatieve woningbehoeftescenario's voor de gehele woningmarkt in kaart gebracht. Daarin is sprake van andere uitgangspunten rond demografie, de ontwikkeling van de totale woningvoorraad, inkomensontwikkeling, huurprijsbeleid, verkoop, woonvoorkeuren en bouwstrategie.¹² Hiervoor zijn het Primos- en Socratesmodel van ABF gebruikt. Waar relevant wordt in dit hoofdstuk naar die scenario's verwezen. In de rapportage van ABF is een uitgebreidere beschrijving van deze scenario's terug te vinden.

2.1.1 Nieuwbouw door corporaties

In dit onderzoek is berekend dat corporaties in de periode 2020-2035 gemiddeld 25.000 woningen per jaar moeten bouwen. Dat is een sterke toename ten opzichte van de circa 14.000 woningen die in recente jaren zijn gebouwd. Tussen jaren zijn echter duidelijke verschillen. Uit figuur 2-1 blijkt dat in de eerste jaren de vraag naar nieuwbouw het grootst is, maar wordt nog gerekend met een ingroeipad naar een hogere productie ten opzichte van 2019 en 2020 in verband met de voorspelde terugval van de totale nieuwbouw in 2021 als gevolg van de daling van het aantal bouwvergunningen. Tussen 2025 en 2030 wordt vervolgens de

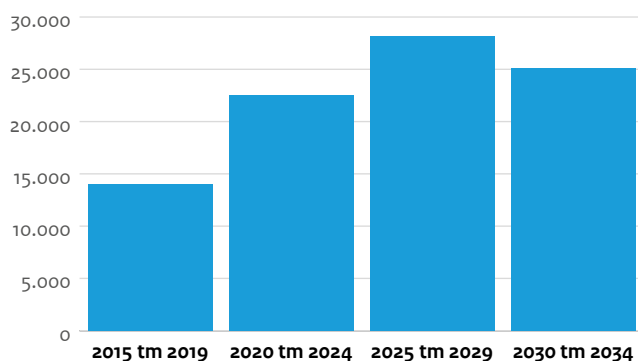
¹⁰ Staat van de Woningmarkt 2020 (Kamerstukken 2019-2020, 32 847, nr.653)

¹¹ Een woningtekort van 2% wordt gehanteerd als indicator voor het moment waarop het leegstandsrisico toeneemt en er onvoldoende prikkel is voor nieuwbouw.

¹² ABF Research (2020) 'Opgaven DAEB en verduurzaming: omvang en kosten voor woningcorporaties'

hoogste productie bereikt met 28.000 per jaar, waarna de aantallen jaarlijks opgeleverde corporatiewoningen weer iets kunnen dalen.

Figuur 2-1 – DAEB-nieuwbouw zelfstandige corporatiewoningen per jaar



Tabel 2-2: Nieuwbouw, sloop en verkoop van zelfstandige DAEB-woningen, per 5-jaarsklasse, totaal en gemiddeld per jaar, 2020-2035; bron: Socrates opgaven en middelen

	Nieuwbouw	Sloop	Verkopen	Saldo
Totaal per periode				
2020 t/m 2024	112.300	44.100	47.800	20.400
2025 t/m 2029	140.900	44.200	46.000	50.700
2030 t/m 2034	125.300	37.900	45.700	41.700
Totaal	378.400	126.200	139.600	112.600
Gemiddeld per jaar				
2020 t/m 2024	22.500	8.800	9.600	4.100
2025 t/m 2029	28.200	8.800	9.200	10.200
2030 t/m 2034	25.100	7.600	9.100	8.400
Totaal	25.200	8.400	9.300	7.500

Uit tabel 2-2 blijkt dat corporaties in totaal 378.400 nieuwe woningen moeten bouwen tot 2035 om aan de gemodelleerde maatschappelijke opgave te voldoen. Het merendeel is nodig om sloop en verkoop van corporatiewoningen te compenseren, al dan niet als onderdeel van het beter aan laten sluiten van de woningvoorraad bij de behoefte van de doelgroep. Dit leidt met name tot meer appartementen. De netto toename van het totale aantal corporatiewoningen valt dan ook lager uit dan de nieuwbouwaantallen: tot 2035 groeit de DAEB-woningvoorraad met 112.600 woningen, tot net boven de 2,2 miljoen woningen.¹³

Deze netto groei is nodig om de huidige achterstanden in te lopen en om de groei van de vraag naar DAEB-woningen, als gevolg van demografische ontwikkelingen en veranderingen in de gereguleerde particuliere voorraad, te accommoderen.¹⁴ Ondanks dat de inkomensdoelgroep tot 2035 met ongeveer 127.000 huishoudens toeneemt, zijn er slechts 36.000 nieuwbouwwoningen nodig om de groei in de vraag op te vangen. Dit komt vooral doordat een steeds groter deel van die huishoudens woont in een koopwoning. Het gaat met name om nieuwe cohorten ouderen waarvan een steeds groter aandeel een eigen woning bezit en daarin blijft wonen na pensionering.

¹³ Het betreft zelfstandige woningen. Onzelfstandige (studenten)eenheden en flexwoningen zijn apart gemodelleerd.

¹⁴ Circa 95% van de nieuwbouw in het gereguleerde prijssegment komt voor rekening van de corporatiesector. Deze aanname is grotendeels gestoeld op statistische gegevens van CBS en dVi. Daarnaast wordt verondersteld dat met de huidige verhuurderheffing, de extra huurruimte die de WOZ biedt in de WWS-huurpunten en de druk op de vrije huursector, particuliere verhuurders in het gereguleerde segment alleen nog in de prijsklasse tussen aftoppingsgrens en liberalisatiegrens nieuwe woningen toevoegen. Door harmonisatie en prijsverhoging zullen voornamelijk particuliere huurwoningen uit de gereguleerde voorraad stromen. Waar nodig wordt dit gecompenseerd door nieuwbouw. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2 van de ABF-rapportage.

Box 2-3 – Specifieke opgaven en doelgroepen

In de motie Ronnes c.s. wordt een aantal specifieke maatschappelijke opgaven benoemd. Het gaat daarbij veelal om specifieke doelgroepen. Onderstaand wordt voor elk van de in de motie genoemde opgaven kort beschreven hoe zij onderdeel zijn van de in dit rapport gepresenteerde bepaalde totale maatschappelijke opgave. Meer informatie hierover is te vinden in hoofdstuk 2 “Opgave DAEB-woningvoorraad” van het ABF-rapport.

De **uitstroom maatschappelijke opvang** en de **statushouders en arbeidsmigranten** zijn onderdeel van CBS-bevolkingsprognose. Via het Primos- en Socratesmodel worden deze doelgroepen meegerekend bij het bepalen van de opgave voor corporaties. De opgave in **krimpgebieden** volgt eveneens uit deze woningbehoefteramingen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met een sloopopgave. Tot 2035 is de krimpopgave nog beperkt, maar om te voorkomen dat de leegstand in de periode 2035-2050 sterk oploopt, zouden corporaties in totaal 10.000 extra woningen moeten slopen bovenop de trendmatige sloop (sloop-nieuwbouw). Voor de huisvesting van **studenten** is het Apollomodel gebruikt, dat ook gebruikt wordt voor de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting. Voor deze doelgroep wordt in de eerste jaren veel gebouwd, maar die aantallen nemen geleidelijk af tot een zeer beperkte jaarlijkse nieuwbouwopgave vanaf 2030.

Voor het bepalen van de behoefte aan **ouderenhuisvesting** is het ABF-prognosemodel Fortuna Extramuraal gebruikt. Het aantal oudere huishoudens neemt toe, maar een steeds kleiner deel daarvan zal een beroep doen op de corporatiesector omdat een steeds groter deel in een eigen koopwoning woont. Ook als zij gezien hun pensioen tot de inkomensdoelgroep behoren, zullen zij in de praktijk niet snel naar een corporatiewoning verhuizen. Voor de ouderen die wel op de sector zijn aangewezen wordt gekeken naar nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en aangepaste woningen. In dit onderzoek zijn de eerste twee woonvormen onderdeel van de reguliere nieuwbouw door corporaties. De toename van het aantal oudere huishoudens betekent daarnaast dat meer bestaande woningen aangepast moeten worden voor mensen met een mobiliteitsbeperking. In dit onderzoek is gerekend met de aanpassing van gemiddeld 1.300 woningen per jaar in de periode tot 2035, hetgeen neerkomt op een totaal van circa 20.000 aangepaste bestaande woningen. Hiermee is een investeringsbedrag van € 0,6 miljard gemoeid.

In de praktijk worden **tijdelijke woningen** gezien als (tijdelijke) oplossing om het huidig woningtekort terug te brengen. In dit onderzoek worden deze woningen dan ook ingezet in de periode 2020-2033 om de piek in de woningbehoefte op te vangen, bijvoorbeeld voor spoedzoekers als statushouders en arbeidsmigranten. Hierbij wordt gerekend met een ingroepad naar 5.000 tijdelijke woningen per jaar. De woningen worden in het model voor een maximale duur van 15 jaar neergezet. In de praktijk kan voor een langere periode worden ingezet op flexwoningen, bijvoorbeeld wanneer lokaal behoefte blijft aan een flexibele schil voor spoedzoekers en de reguliere woningvoorraad daarin niet voorziet. Dit heeft echter geen materieel effect op de totale omvang van de opgave. De nieuwbouw van in totaal 52.000 flexwoningen in de periode tot en met 2033 vraagt een investeringsbedrag van bijna € 4 miljard. De kosten voor de bouw van één flexwoning bedragen € 76.000.

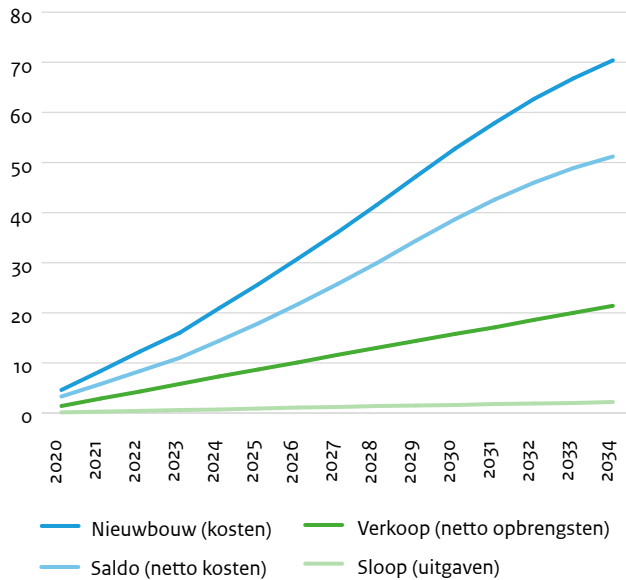
2.1.2 Benodigde investeringen in de DAEB-woningvoorraad

De totale investeringskosten voor de DAEB-woningvoorraad bedragen tot en met 2035 circa € 80 miljard. De stichtingskosten voor nieuwbouw, exclusief de investeringen voor woningaanpassingen en flexwoningen, maken met € 73 miljard hier het grootste deel van uit. Dit komt neer op gemiddeld € 4,6 miljard per jaar. De jaarlijkse uitgaven aan sloop in deze periode bedragen gemiddeld circa € 150 miljoen,¹⁵ en cumulatief ruim € 2,3 miljard. Daar tegenover staan de inkomsten uit de verkoop van woningen van om en nabij de € 1,5 miljard per jaar en netto iets minder dan € 23 miljard over de gehele periode. Worden de investeringen in flexwonen (€ 4 miljard) en woningaanpassing voor ouderen (€ 0,6 miljard) meegenomen, dan is het saldo van kosten en opbrengsten cumulatief ruim € 57 miljard tot en met 2035. Vanwege de hogere nieuwbouwproductie in het midden van de periode (2025 t/m 2029) is het saldo kosten dan met bijna € 4 miljard per

¹⁵ Dit bedrag omvat nog niet de afboeking van de beleidswaarde van de gesloopte woning. Dit element wordt meegenomen in de doorrekening van hoofdstuk 3.

jaar het hoogst. In onderstaande figuur is het cumulatieve verloop van kosten en opbrengsten en het saldo daarvan weergegeven.

Figuur 2-4 – Verloop cumulatieve kosten en opbrengsten en saldo



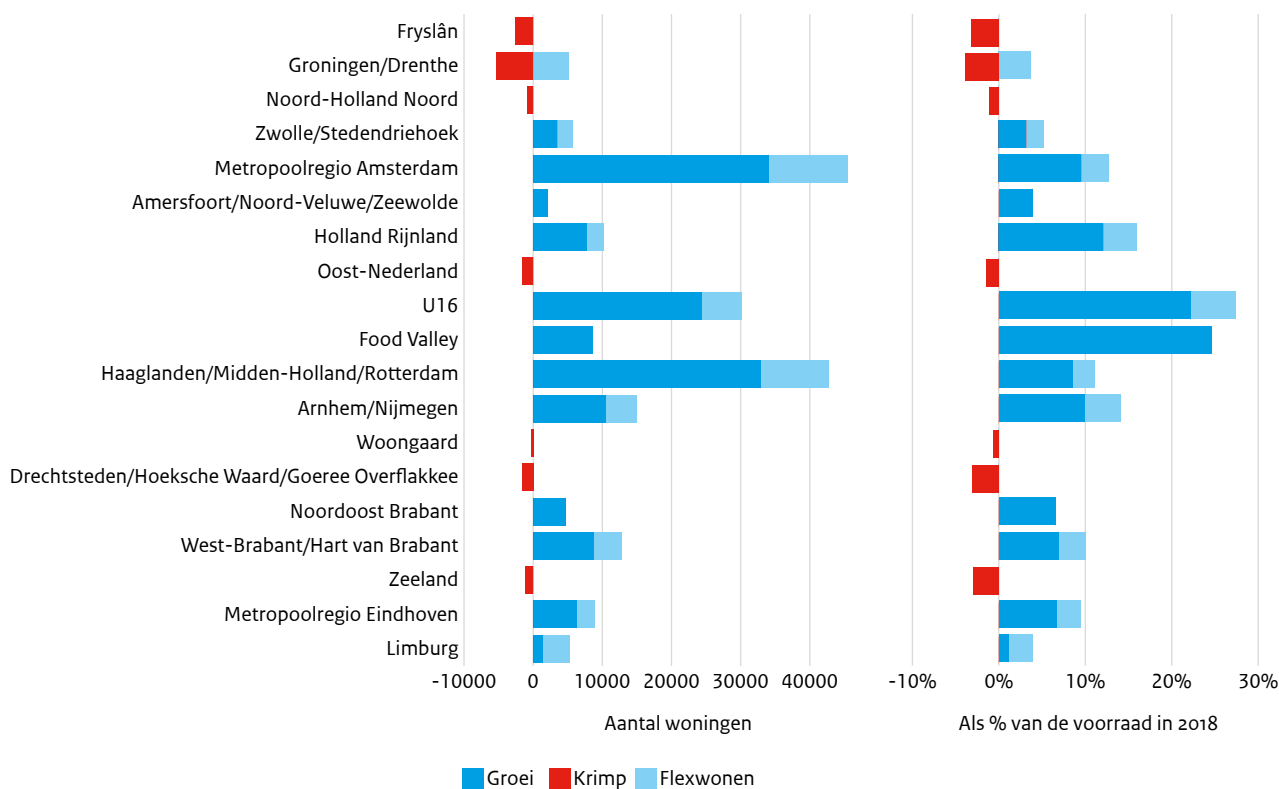
2.1.3 Regionaal beeld

De totale opgave voor de corporatiesector is niet gelijkmatig verdeeld over de regio's. Er zijn grote verschillen in de aantallen woningen die gebouwd moeten worden en het tempo waarin dit moet gebeuren. In de regio's U16 en Food Valley stijgt de DAEB-voorraad in relatieve zin het sterkst: meer dan 20% tussen 2018 en 2035. De opgave in MRA en Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam is in relatieve termen kleiner, maar in absolute termen het grootst. In een zevental woningmarktregio's kan de DAEB-voorraad in de loop der jaren gemiddeld afnemen. Ook binnen regio's kunnen grote verschillen zijn. Zo is er in de woningmarktregio Groningen-Drenthe sprake van een netto een afnemende woningvoorraad, terwijl in Groningen-stad wel veel extra DAEB-woningen nodig zijn. In figuur 2-5 wordt de ontwikkeling van de voorraad zelfstandige DAEB-woningen per woningmarktregio geschetst. Voor de meeste regio's ligt het zwaartepunt van de nieuwbouw in het tijdvak 2025-2029. In de MRA, U16, Amersfoort c.s. en Food Valley neemt de benodigde productie ook in de periode 2030-2034 nog toe

Uit tabel 2-6 blijkt dat de opgave in absolute investeringsbedragen voor nieuwbouw het grootste is in MRA, Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam en de U16, die ook nu al een grote gereguleerde woningvoorraad hebben. Dit beeld is in lijn met de opgaven in de totale woningbouw, die zich concentreert in de stedelijke gebieden. De bestaande demografische trend (trek naar de stad) wordt voortgezet.

In krimpgebieden neemt op termijn het aantal huishoudens op regionaal niveau af. Dat betekent dat ook de woningbehoefte daalt en er minder woningen nodig zijn. Daardoor kan de leegstand oplopen. In krimpregio's ontstaat daardoor een opgave om, in het kader van de leefbaarheid, overtollige woningen te onttrekken aan de voorraad. In de praktijk komt dit veelal neer op het slopen van woningen. De extra sloop van gereguleerde huurwoningen in krimpgebieden speelt pas op aanzienlijke schaal na 2035. In de periode 2035 t/m 2050 komt dat neer op gemiddeld 560 extra te slopen woningen per jaar, bovenop de trendmatige sloop (sloop-nieuwbouw) waar al rekening mee wordt gehouden..

Figuur 2-5: Ontwikkeling voorraad DAEB-woningen naar regio



Tabel 2-6: Saldo kosten (des)investeringen in de DAEB-voorraad (zelfstandig en onzelfstandig), per woningmarktregio, in miljoenen, 2020-2035; bron: Socrates opgaven en middelen

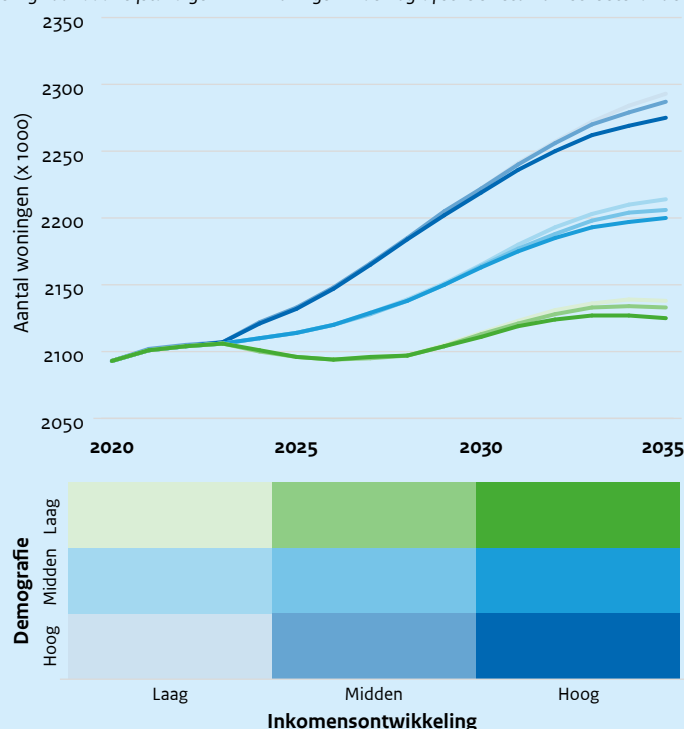
Woningmarktregio	Nieuwbouw (kosten)	Verkoop (netto opbrengsten)	Sloop (uitgaven)	Saldo (netto kosten)
Friesland	€ 1.370	-€ 619	€ 34	€ 785
Groningen/Drenthe	€ 2.537	-€ 1.548	€ 83	€ 1.072
Noord-Holland Noord	€ 2.015	-€ 1.329	€ 70	€ 756
Zwolle/Stedendriehoek	€ 2.812	-€ 810	€ 45	€ 2.047
Metropoolregio Amsterdam	€ 14.105	-€ 5.929	€ 314	€ 8.490
Amersfoort/Noord-Veluwe/Zeevolde	€ 1.602	-€ 452	€ 25	€ 1.175
Holland Rijnland	€ 2.691	-€ 630	€ 34	€ 2.095
Oost Nederland	€ 1.342	-€ 473	€ 28	€ 897
U16	€ 5.937	-€ 1.050	€ 57	€ 4.944
Food Valley	€ 1.773	-€ 140	€ 9	€ 1.642
Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam	€ 16.048	-€ 2.600	€ 161	€ 13.609
Arnhem/Nijmegen	€ 3.697	-€ 591	€ 34	€ 3.140
Woongaard	€ 1.296	-€ 669	€ 36	€ 663
Drechtsteden/Hoeksche Waard/Goeree Overflakkee	€ 967	-€ 391	€ 23	€ 599
Noordoost Brabant	€ 2.136	-€ 583	€ 32	€ 1.585
West-Brabant en Hart van Brabant	€ 4.001	-€ 904	€ 51	€ 3.148
Zeeland	€ 568	-€ 205	€ 12	€ 375
Metropoolregio Eindhoven	€ 3.448	-€ 1.160	€ 62	€ 2.350
Limburg	€ 2.128	-€ 269	€ 20	€ 1.879
Totaal	€ 70.473	-€ 20.352	€ 1.130	€ 51.251

Box 2.7 – Demografische en economische scenario's

Voor de demografische ontwikkelingen zijn drie verschillende scenario's gehanteerd: laag, midden en hoog. Deze scenario's zijn direct overgenomen van de bandbreedte die wordt gehanteerd bij de CBS-prognose van december 2019. In het in dit hoofdrapport gehanteerde middenscenario neemt het aantal inwoners in Nederland toe van 17,4 miljoen in 2020 tot 18,8 miljoen in 2035; een groei van 1,4 miljoen inwoners (8%). Ook voor de economische ontwikkelingen zijn laag, midden en hoog gekozen. In het voor deze doorrekeningen gehanteerde middenscenario bedraagt de inkomensgroei over alle huishoudens gemiddeld 0,31% boven inflatie.¹⁶ Dit is gedifferentieerd naar verschillende inkomensklassen. In hoofdstuk 2.4 van de ABF-rapportage wordt dit nader toegelicht.

De demografische ontwikkeling en de daarmee samenhangende omvang van de nieuwbouw zijn veruit de grootste veroorzaker van de verschillen in de netto kosten tussen scenario's: de totale stichtingskosten variëren van € 56 miljard bij een lage demografische ontwikkeling en een hoge inkomensontwikkeling tot € 86 miljard bij een hoge demografische ontwikkeling en een lage inkomensontwikkeling, tegenover € 73 miljard bij het in dit hoofdstuk gepresenteerde scenario. In onderstaande grafiek is zichtbaar dat de demografische scenario's sterker bepalend zijn voor de ontwikkeling van de DAEB-voorraad dan de economische (het eerste deel in de scenariotitel heeft betrekking op demografie, het tweede deel op inkomensontwikkeling).

Figuur 2-8 Ontwikkeling voorraad zelfstandige DAEB-woningen in demografische en economische scenario's



2.1.4 Kwaliteit van de woningvoorraad en de leefomgeving

Met de vastgestelde investeringsopgave wordt niet alleen de uitbreiding van de DAEB-voorraad en de verduurzaming van het woningbezit mogelijk gemaakt, maar wordt ook geïnvesteerd in de kwaliteit van de woningvoorraad. Paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk bevat de verduurzamingsopgave van woningcorporaties tot 2050. Het onderhoudsniveau in de doorrekening is bepaald op basis van de nieuwste inzichten en bevat alle kosten uit de onderhoudscyclus. Hiernaast wordt het niveau van investeringen voor overige woningverbeteringen doorgetrokken. In totaal wordt ruim € 12 miljard hierin geïnvesteerd.

¹⁶ Voor de korte termijn is aangesloten bij de Midellangetermijnverkenning 2022-2025 van het CPB. Daarna wordt de langjarige trend 1970-2020 gevolgd van ongeveer 0,4% boven inflatie voor alle Nederlandse huishoudens gemiddeld. Hierbij wordt gedifferentieerd naar verschillende inkomensklassen en worden de huidige verhoudingen in inkomensrends voortgezet.

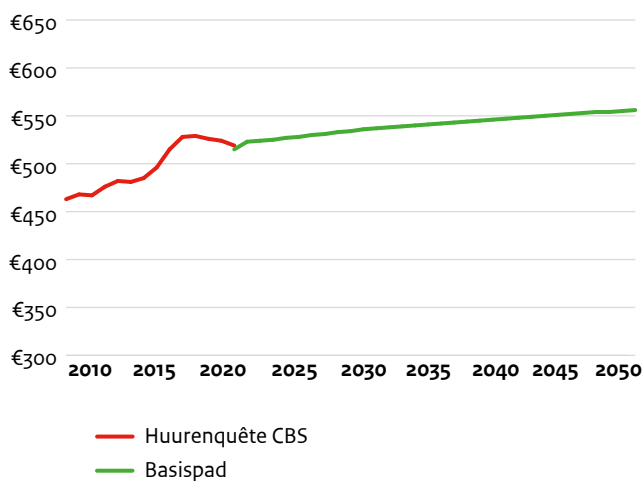
Bij de modellering van de maatschappelijke opgave is niet gekeken naar welke huurprijsklasse van woningen in welke buurt of wijk gebouwd zou moeten worden. Eventuele lokale keuzes in verband met het verbeteren van de leefbaarheid van wijken zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Tot 2035 slopen corporaties gemiddeld 8.400 woningen per jaar. Daarnaast wordt in de doorrekeningen de uitgaven voor leefbaarheid van de afgelopen jaren (circa € 224 miljoen per jaar) in de toekomst doorgetrokken. Aangenomen wordt dat deze investeringsopgave voldoende ruimte laat voor keuzes die bijdragen aan het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en wijken.

2.1.5 Huurontwikkeling

In dit onderzoek wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen voor verschillende deeldoelgroepen. Dit betekent bijvoorbeeld dat het aandeel verhuringen onder de aftoppingsgrens in verhouding staat tot het aandeel huishoudens in de doelgroep dat onder passend toewijzen zou vallen.

In figuur 2-9 wordt het verloop van de gemiddelde huurprijs geschetst. Daaruit blijkt dat in het basispad de gemiddelde huur van een DAEB-woning geleidelijk op loopt van € 525 in 2020 naar reëel € 545 in 2035 en € 556 in 2050. Dit komt overeen met een stijging van 0,2% boven inflatie per jaar. Deze huurontwikkeling is niet alleen het gevolg van jaarlijkse (inkomensafhankelijke) huurverhogingen bij zittende huurders, maar ook hogere aanvangshuren bij nieuwe verhuringen (waaronder nieuwbouw), het wegvallen van huren in het geval van sloop en verkoop, en door de huurverhoging bij verduurzaming.

Figuur 2-9: Verloop gemiddelde huurprijs (prijspeil 2018) ¹⁷



| 17 |

Voor de huurverhogingen is aangesloten bij de huidige huurprijsregulering. Voor zittende huurders mogen corporaties gemiddeld een huurverhoging ter hoogte van de inflatie van het voorgaande jaar vragen. In de doorrekening is aangenomen dat corporaties dit ook doen. Daarnaast is er nog de mogelijkheid tot een inkomensafhankelijke huurverhoging voor huurders met een hoger inkomen.¹⁸ Voor deze groep wordt gemiddeld 1,5% extra gerekend, omdat in de praktijk corporaties maar een deel van de ruimte voor inkomensafhankelijke huurverhogingen gebruiken.

Bij het vrijkomen van een woning kan de corporatie de huur opnieuw bepalen. Hierbij moet de corporatie er wel rekening mee houden dat ca. 80% van de nieuwe huurders een inkomen heeft waarmee zij passend moeten worden toegewezen.¹⁹ Dit betekent dat zij een huurprijs gerekend moeten krijgen onder de voor dat

¹⁷ De grafiek laat een lichte daling zien in 2017, 2018 en 2019. Dit komt omdat in de grafiek de reële huurprijs wordt getoond, maar huurverhogingen worden gebaseerd op de inflatie van het jaar ervoor.

¹⁸ Huurders buiten de sociale doelgroep kunnen een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging van maximaal 4% boven inflatie krijgen.

¹⁹ Huishoudens komen in aanmerking voor passend toewijzen indien zij een inkomen hebben tot € 23.225 (prijspeil 2020) in het geval van eenpersoonshuishoudens en tot € 31.550 (prijspeil 2020) bij meerpersoonshuishoudens.

huishouden geldende aftoppingsgrenzen.²⁰ Voor de overige huishoudens dient de huur onder de DAEB-grens te blijven.²¹

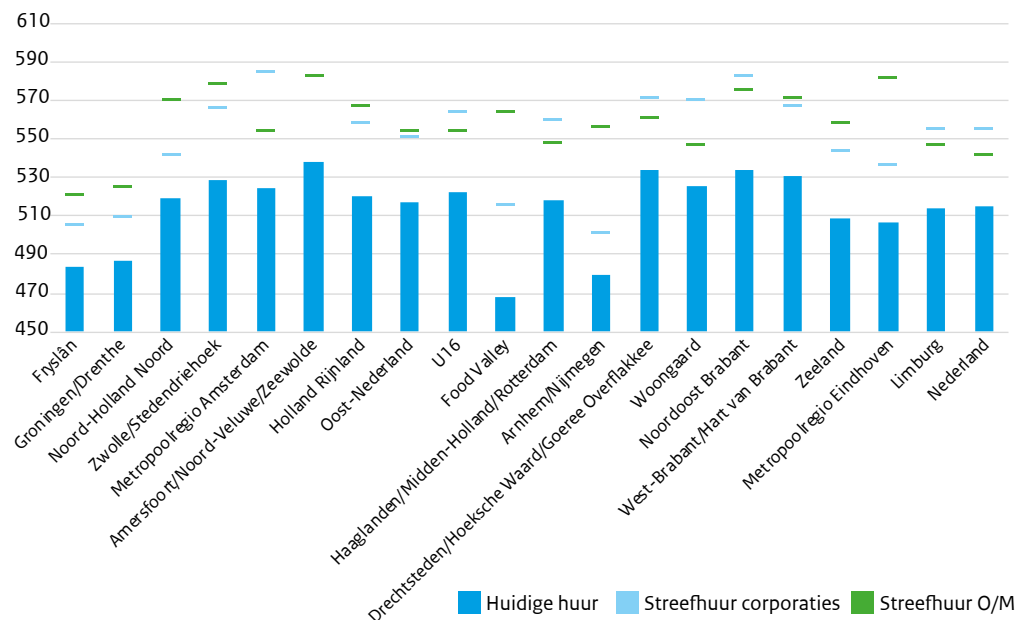
Op basis van het Sociaal huurakkoord en de Huurenquête 2019 is gemodelleerd hoe de huren zich ontwikkelen ten opzichte van de maximale huur volgens het Woningwaarderingssysteem. Vanwege het herhalende proces van harmoniseren bij een huurderswissel en het aftoppen van de huren met het oog op passend toewijzen tendert het nationale gemiddelde van de huur van 71% in 2018 naar 74% van de maximale huur in 2035. In de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam, met een voorraad met gemiddeld weinig WWS punten, wordt dit percentage in 2035 aanmerkelijk hoger, namelijk 81%.

Box 2.10 – Betaalbaarheid en verschillen in startpositie tussen model en praktijk

Verschillen tussen de streefhuren van corporaties in de doorrekeningen en in de praktijk zorgen ervoor dat de ruimte voor investeringen van corporaties tot 2035 in de praktijk groter is dan wat uit de doorrekeningen volgt. Dit komt doordat met bovenstaande uitgangspunten wordt ingerekend dat corporaties, conform verzoek aan de regering in de motie Ronnes c.s., de maatschappelijke opgave oppakken door vraaggericht te bouwen, bijvoorbeeld naar huurprijs. In de praktijk kunnen corporaties andere keuzes maken vanuit bedrijfseconomische redenen of naar aanleiding van prestatieafspraken met huurders en gemeenten. Uit de verantwoordingscijfers van corporaties blijkt dat het in deze doorrekeningen gehanteerde streefhuurniveau gemiddeld iets lager ligt dan in de praktijk, al zijn er ook regio's waar dit hoger ligt ten opzichte van de gemodelleerde opgave. Dit leidt gemiddeld tot een lagere beleidswaarde, hetgeen de financiële ruimte van corporaties tot 2035 bij de huidige streefhuren in de praktijk circa € 6-8 miljard positiever maakt dan in de doorrekeningen. Ook in de praktijk kunnen corporaties besluiten de huidige streefhuurniveaus bij te stellen indien de maatschappelijke opgave daarom vraagt.

| 18 |

Figuur 2-11: Gemiddelde huidige huur, streefhuur corporaties en streefhuur in het onderzoek



2.2 Verduurzaming

Eén van de meest ingrijpende veranderingen in de bestaande woningvoorraad is de besparing op het energieverbruik door verbeterde isolatie en het vervangen van gasgestookte installaties voor verwarmen en koken door meer duurzame alternatieven. In het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving zijn afspraken gemaakt over duurzaam bouwen en verbouwen, de energietransitie in de gebouwde omgeving (wijkgerichte aanpak) en de daarvoor geldende uitgangspunten. Voor corporaties betekent dit dat zij hun gehele voorraad tot en met 2050 gasvrij moeten hebben gemaakt.

20 In 2020 bedraagt de aftoppingsgrens voor eenpersoonshuishoudens € 619,01 en voor meerpersoonshuishoudens € 663,40

21 De DAEB-tak bestaat uit woningen met een huurprijs tot en met de liberalisatiegrens € 710,68 (prijsspeil 2018).

Omdat de exacte verduurzamingsopgave voor corporaties deels nog bepaald moet worden, bijvoorbeeld in de lokale Transitievisies Warmte, is voor dit onderzoek gewerkt met een zo neutraal mogelijke inschatting en modelmatige vormgeving. Zo is een gelijk verduurzamingstempo verondersteld voor alle woningmarkt-regio's, is rekening gehouden met de maximale aansluitcapaciteit van warmtenetten en een gelijkmatige spreiding van de opgave over de woningvoorraad van corporaties (zie hoofdstuk 3 van de ABF-rapportage).

Uit het onderzoek blijkt voor de periode tot 2035 dat de totale benodigde (eenmalige) investeringen van de verduurzamingsopgave voor de corporatiesector € 23,4 miljard bedragen. De energietransitie (gasvrij) kost € 13,3 miljard, isolatiekosten bedragen € 4,6 miljard en de noodzakelijke bijkomende kosten circa € 5,5 miljard. Op jaarbasis stijgen de investeringen in verduurzaming van € 0,9 miljard naar ongeveer € 1,9 miljard in 2035. In regio's waarin relatief veel warmtenetten worden gerealiseerd, met name in de stedelijke regio's, en in regio's waar de woningen een hoger energielabel hebben, zijn de kosten relatief lager. Deze investeringen gaan gepaard met een huurverhoging conform de tabel bij het Sociaal Huurakkoord van gemiddeld € 250 per verduurzaamde woning per jaar. Die extra kasstroom is echter onvoldoende om de hogere onderhoudskosten voor de nieuwe installaties van bijna € 600 per jaar te dekken. Daarmee treedt een verslechtering van de vastgoedexploitatiekasstroom op vanaf het moment dat de woning verduurzaamd is.

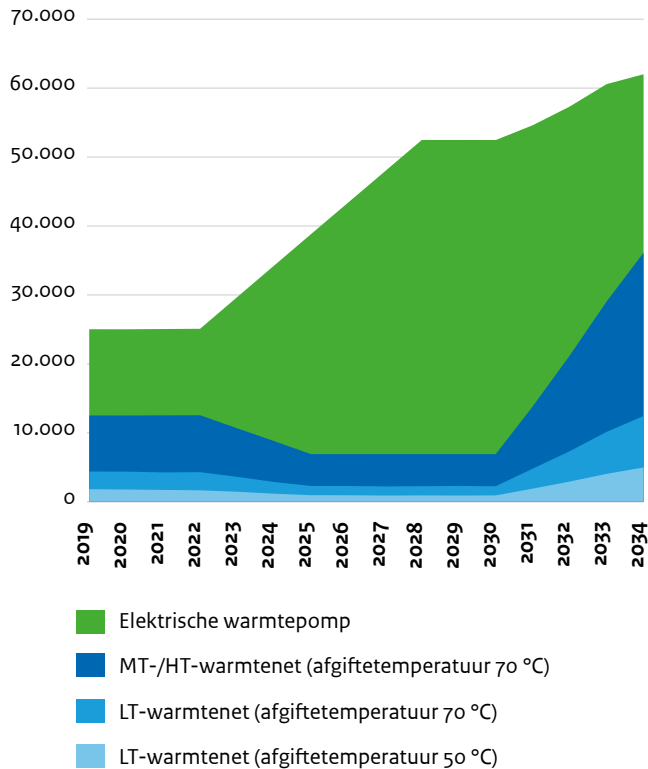
2.2.1 Doelstellingen en tempo van de verduurzaming

In dit onderzoek is zo goed mogelijk aangesloten bij het verduurzamingstempo dat in het Klimaatakkoord is afgesproken. Dit betekent dat corporaties allereerst conform de Startmotor 100.000 woningen verduurzamen tot en met 2022. Voor de periode tot en met 2030 is een naar rato bijdrage van corporaties aan de algehele doelstelling voor de gebouwde omgeving verondersteld, hetgeen betekent dat 450.000 bestaande corporatiewoningen aardgasvrij gemaakt worden. Na 2030 worden de overige woningen aangepakt om te kunnen eindigen met een volledig verduurzaamde en aardgasvrije DAEB-woningvoorraad in 2050.

| 19 |

Bovengenoemde (tussen)doelstellingen leiden tot een geleidelijke stijging van het aantal bestaande woningen dat corporaties elk jaar verduurzamen en aardgasvrij maken (figuur 2.10). Daarbij wordt in elke fase een ingroeipad verondersteld. In de eerste jaren gaat het om 25.000 woningen per jaar, waarna het aantal vanaf 2023 stijgt naar een aantal van iets meer dan 50.000 per jaar vanaf 2028. Na 2030 stijgt het aantal verder door om vanaf 2035 op circa 60.000 woningen per jaar te komen. Het oplopende tempo leidt niet alleen tot een toenemende opgave voor corporaties, maar zal ook het nodige vragen van de bouwsector, warmtebedrijven, infrastructuur (warmte en elektriciteit), aansturing en wet- en regelgeving. Omdat gemeenten in 2021 in hun Transitievisie Warmte een fasering voor de wijkgerichte aanpak zullen geven, is in dit onderzoek geen verschillend verduurzamingstempo per regio of corporatie verondersteld. In paragraaf 3.5 van het ABF-rapport wordt dit nader toegelicht.

Figuur 2-12: Fasering aardgasvrije woningen, per jaar (niet cumulatief), tot 2035 (Bron: ABF)



Box 2.13 – Alternatieve verduurzamingsscenario's tot 2050

In het Klimaatakkoord is geen specifieke opgave opgenomen voor de corporatiesector. In dit onderzoek wordt verondersteld dat zij een naar rato bijdrage leveren aan de doelstelling om 1,5 miljoen woningen gasvrij te maken in 2030. Dit zijn 450.000 woningen. Het is voorstelbaar dat dit in de praktijk zal afwijken. Het aantal kan groter zijn omdat eerst een beroep wordt gedaan op corporaties omdat daarmee grotere aantallen woningen tegelijkertijd verduurzaamd kunnen worden, of juist kleiner omdat meer wordt ingezet op andere maatschappelijke opgaven. Daarom zijn ook doorrekeningen gemaakt waar corporaties 750.000 woningen verduurzamen tot 2030, en waar dit er 300.000 zijn. Hiermee zijn investeringsbedragen van respectievelijk € 37,5 miljard en € 17,1 miljard gemoeid, tegenover € 23,4 miljard in het in dit rapport gepresenteerde scenario. Opgemerkt moet worden dat het hierbij enkel om een verschuiving in de tijd gaat van de opgave en de daarmee gepaard gaande investeringskosten; het einddoel in 2050 blijft gelijk.

2.2.2 Verdeling naar warmtebron

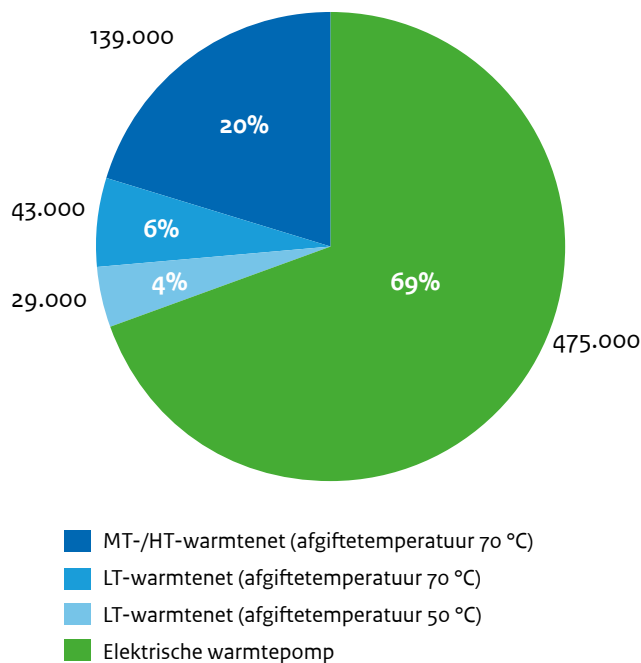
In dit onderzoek zijn de verduurzamingsmogelijkheden van corporaties vereenvoudigd tot lage temperatuur (LT) warmtenet, midden- en hoge temperatuur (MT/HT) warmtenet en de elektrische warmtepomp. Op basis van de Startanalyse Leidraad (PBL)²² is modelmatig bepaald welk warmtealternatief in een gegeven wijk de laagste nationale kosten heeft. De haalbaarheid van het warmtenet is afhankelijk van de nabijheid van een (duurzame) warmtebron en de mate van stedelijkheid. Voor de periode tot en met 2030 wordt rekening gehouden met de maximale capaciteit van warmtenetten conform Achtergronddocument²³ van het PBL. De aannames en keuzes in de modellering zijn nader toegelicht in hoofdstuk 3.4 en 3.5 van het ABF-rapport.

²² PBL, Startanalyse Leidraad (2020), <https://www.pbl.nl/publicaties/achtergrondrapport-bij-de-startanalyse-aardgasvrije-buurt>, 15 januari 2020

²³ PBL, Achtergronddocument Effecten Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving (2019), <https://www.pbl.nl/publicaties/achtergronddocument-effecten-ontwerp-klimaatakkoord-gebouwde-omgeving>, 19 april 2019

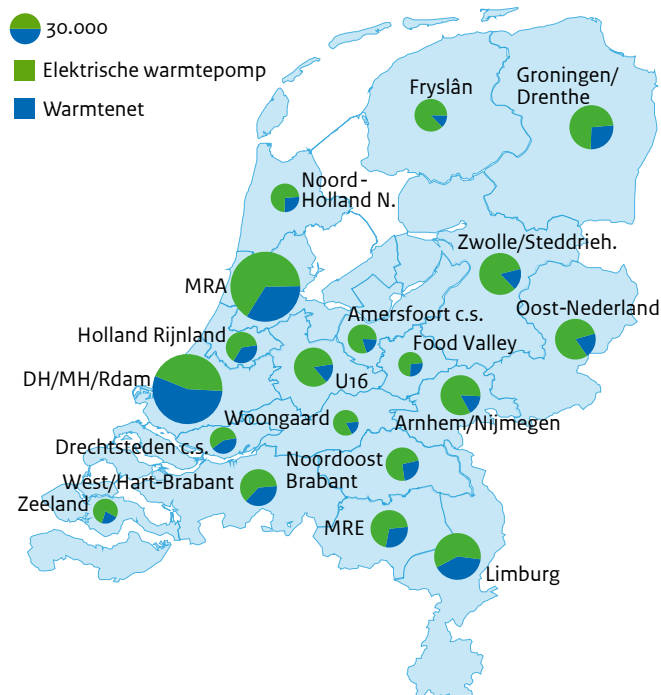
Tot 2035 wordt in dit onderzoek vanwege de veronderstelde capaciteit van warmtenetten bijna 70% van de corporatiewoningen voorzien van een warmtepomp. De overige woningen worden aangesloten op een warmtenet, waarvan circa een derde op een lagetemperatuurwarmtenet (figuur 2-14).²⁴ De overige woningen worden verduurzaamd via een andere alternatieve energiebron. In de stedelijke gebieden zijn warmtenetten vaak het goedkoopste en/of de te verwachten alternatieve warmtebron, in landelijke gebieden is dat vaker de elektrische warmtepomp. Dat betekent ook dat de opgave voor de energietransitie op dit punt mogelijk leidt tot verschillen in benodigde investeringen tussen stedelijke en landelijke gebieden. Dat wordt duidelijk in figuur 2-15, waarin per woningmarktregio is aangegeven welk aandeel corporatiewoningen welke alternatieve warmtebron heeft in 2035. De grootte van het bolletje is een weergave van het aantal woningen dat het betreft.

Figuur 2-14: Verdeling van transitie van corporatiewoningen naar warmtebron, 2019 tot 2035 (Bron: ABF)



²⁴ Het lagetemperatuurwarmtenet is vooral geschikt voor nieuwere, energiezuinigere woningen.

Figuur 2-15 Aantal woningen en verdeling strategieën per woningmarktregio woningwet (2035), alle corporatiewoningen (DAEB en niet-DAEB) (bronnen: Startanalyse van de Leidraad (PBL), bewerking ABF)



Box 2.16 – Andere warmtebronnen

Naast de in dit onderzoek gehanteerde warmtebronnen, zijn er nog vele andere (theoretische) mogelijkheden. Zo is in het Klimaatakkoord de ambitie benoemd om 70 PJ aan groen gas te realiseren in 2030²⁵ en is er groeiende belangstelling voor waterstof als energiebron.²⁶ Voor woningen in wijken die niet vóór 2030 een collectieve warmtevoorziening krijgen, is een hybride warmtepomp in combinatie met voldoende isolatie een mogelijke (tussen)oplossing. Het kans daarnaast als een kosteneffectieve (tussen)oplossing vanuit de optiek van de gebouwde omgeving worden gezien, de kosten van de energiebron zelf niet meerekenend. De mate waarin duurzame gassen beschikbaar komen voor toepassing in de gebouwde omgeving en tegen welke prijs dat gebeurt, is de komende jaren echter nog erg onzeker. Deze zijn slechts met grote marges en onzekerheden te kwantificeren. Daarom is in dit onderzoek geen rekening gehouden met deze (tussen)oplossingen en eventuele besparingen als direct gevolg daarvan.²⁷

2.2.3 Investerings tot 2035

De totale cumulatieve totale kosten van de verduurzamingsopgave voor de corporatiesector lopen op tot ongeveer € 23,4 miljard in 2035 (figuur 2.17). Het grootste deel van kosten wordt veroorzaakt door de kosten van de overstap op een alternatieve energiebron (in figuur weergegeven als 'installaties'). Het gaat om de vervanging van de gasgestookte installatie (vaak een CV-ketel) door installaties die passen bij de nieuwe warmtebron, in totaal goed voor € 13,3 miljard. De isolatiekosten bedragen € 4,6 miljard. Vanwege de versnellende opstart van de energietransitie, is een oplopende curve waarneembaar, met jaarlijkse kosten oplopend van ongeveer € 0,9 miljard nu tot zo'n € 1,9 miljard in de jaren tot 2035. In figuur 2.18 is weergegeven wat de jaarlijkse investering in verduurzaming is. Ter illustratie, uit de Aedes-benchmark blijken corporaties € 675 miljoen in 2017 en € 870 miljoen in 2018 geïnvesteerd te hebben in verduurzaming.²⁸

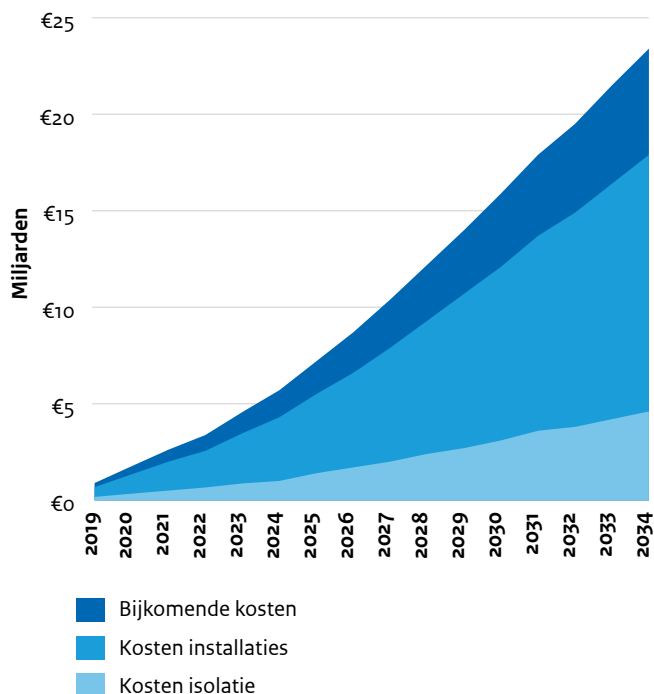
²⁵ Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving (2019), <https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving>, 28 juni 2019

²⁶ Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving (2019), <https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving>, 28 juni 2019

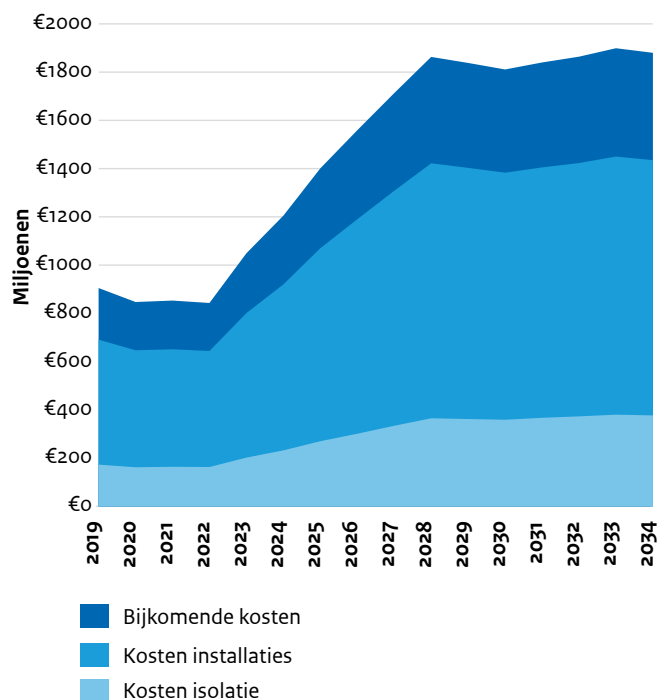
²⁷ Zie ook Kamerstukken 2019-2020, 32 816, nr.486; Routekaart groen gas (32 816, nr. 487) en Kabinetsvisie waterstof (32 816, nr. 485)

²⁸ In deze bedragen zijn circa 450.000 zonnepanelen opgenomen. Voor een goede vergelijking zouden de kosten van deze panelen in mindering moeten worden gebracht, het ontbreekt echter aan informatie op dat abstractieniveau. De gemodelleerde benodigde groei in investeringen is dus eigenlijk groter.

Figuur 2-17: totale investeringen verduurzamingsopgave, uitgesplitst naar soort, tot 2035, cumulatief (Bron: ABF)



Figuur 2-18: totale investeringen verduurzamingsopgave, uitgesplitst naar soort, tot 2035, per jaar (Bron: ABF)

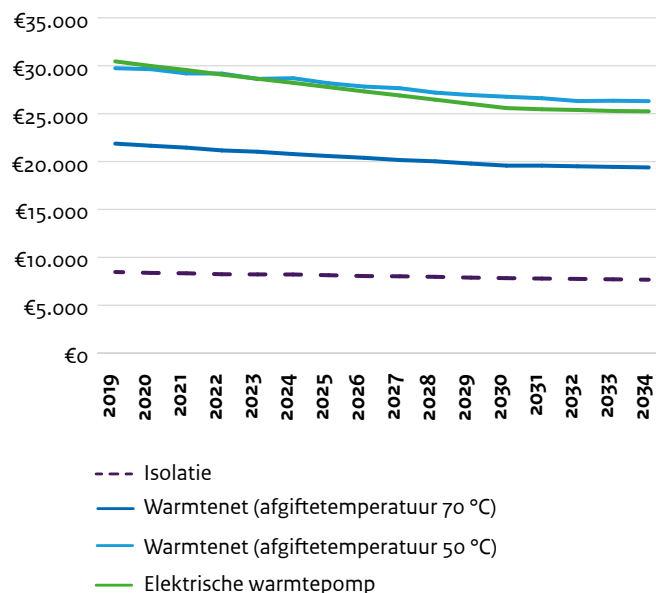


Eenmalige kosten

Per warmtebron is berekend wat de investeringskosten zijn, inclusief bijkomende kosten en de kosten voor de benodigde isolatie voor de bijbehorende warmtebron. Elektrische warmtepompen zullen naar verwachting hoofdzakelijk op een natuurlijk moment, bij einde levensduur van de bestaande installatie worden toegepast. Warmtenetten en de wijkgerichte aanpak zullen naar alle waarschijnlijkheid niet altijd op een moment worden toegepast waarop de bestaande installatie is afgeschreven. Als onderdeel van de bijko-

mende kosten, is daarom verondersteld dat de helft van de woningen wordt verduurzaamd op een natuurlijk moment en de helft op een niet-natuurlijk moment.

Figuur 2-19: Ontwikkeling eenmalige kosten van warmtebronnen en isolatie bij energietransitie



| 24 |

Vanwege de veronderstelde kostenreductie²⁹ is er een licht dalende lijn waarneembaar in de periode tot 2035 (zie figuur 2.19). De kosten³⁰ voor aansluiting op een LT-warmtenet zijn met ongeveer € 30.000 in 2020 aanzienlijk hoger dan aansluiting op een HT-warmtenet (€ 22.000). Dat heeft te maken met het vervangen van radiatoren en het plaatsen van een booster-warmtepomp om de woning van warm kraanwater te voorzien. LT-warmtenetten zijn doorgaans duurzamer en geschikt voor nieuwbouwwoningen. Het toepassen van de warmtepomp kost gemiddeld zo'n € 30.000 in 2020, dalend tot € 25.000 in 2035. Daarin zitten kosten voor de warmteinstallatie (warmtepomp) zelf, inclusief bijkomende kosten en het toepassen van elementen met een langere levensduur zoals leidingwerk. Het vervangen van de warmtepomp na einde levensduur (15 jaar) is daardoor goedkoper zijn dan de initiële kosten. De vervangingskosten worden uitgedrukt in de onderhoudskasstroom; die daardoor fors zal stijgen ten opzichte van het vervangen van een cv-ketel

De kosten voor het verbeteren van de energetische kwaliteit van de woning (met name isolatie) is gebaseerd op een tussenrapportage van het nog te publiceren onderzoek naar de Standaard en Streefwaarden. De isolatiekosten om woningen tot het niveau te brengen dat nodig is voor de alternatieve energiebron liggen rond € 8.000 in 2020 en dalen tot ongeveer € 7.000 in 2035. Kosten die na een gegeven periode opnieuw moeten worden gemaakt voor een eigentijdse vervanging vallen onder de onderhoudskosten en daarmee de kasstroom.

Box 2-20 Bijkomende investeringskosten

De kosten die opgenomen zijn in het Achtergronddocument van het PBL en in de Arcadis-kengetallen zijn deels afhankelijk van de manier waarop maatregelen worden uitgevoerd, noodzakelijke flankerende maatregelen en door welke eindgebruiker de maatregelen worden uitgevoerd. Bij de verduurzaming van een woning kunnen verschillende bijkomende kosten optreden. In dit onderzoek is een opslag³¹ van in totaal 31% op de directe kosten³² ingerekend. Het gaat om de volgende kostensoorten:

29 Er zijn drie scenario's voor kostenreductie gehanteerd: geen, gemiddeld (gemiddeld 12,5%) en hoog (gemiddeld 25%, conform Klimaatakkoord). In het basispad is gerekend met een gemiddelde besparing.

30 PBL, Achtergronddocument Effecten Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving (2019), bewerking Atriensis (2019)

31 Deze opslag is tot stand gekomen op grond van de Arcadis-kengetallen, bewerkt door ECN, en inzichten van Atriensis (2019) in de corporatiepraktijk.

32 In de kostenkengetallen van Arcadis (2019) is reeds rekening gehouden met een deel van de bijkomende kosten. De in dit onderzoek gehanteerde getallen zijn hiervoor gecorrigeerd, om overlap te voorkomen.

- **Staartkosten:** winst aannemer, risico, CAR-verzekering en bouwplaatskosten.
- **Flankerende kosten:** afhankelijk van de situatie kunnen extra kosten gemaakt worden voor het bereikbaar maken van zolders en kruipruimtes, constructieve maatregelen (verzwaren zoldervloer, kapconstructies), etc.
- **Interne kosten:** kosten voor onder andere opdrachtgeverschap, projectleiding, bewonersbegeleiding, onkosten- en verhuisvergoedingen en externe adviseurs, die specifiek door corporaties worden gemaakt.

Er is slechts beperkte informatie beschikbaar over welke bijkomende kosten zich voordoen in welke situaties, hoe frequent dit is en wat de hoogte van die kosten zijn. Het is dan ook voorstelbaar dat praktijkervaringen in de komende tijd tot andere inzichten en daarmee aanscherping van de bijkomende kosten leiden. De in dit onderzoek gehanteerde aannames zijn gebaseerd op zo recent mogelijke gegevens en inzichten. In hoofdstuk 3.6 van de ABF-rapportage wordt een nadere toelichting gegeven op deze bijkomende kosten.

Onderhoudskasstroom en huurverhoging

De verbetering van het energielabel als gevolg van de verduurzaming levert conform de vergoedingstabel van het Sociaal Huurakkoord een gemiddelde positieve kasstroommogelijkheid op van ruim € 250 per jaar, ofwel € 21 per maand ten opzichte van het oorspronkelijke uitgangspunt. Daartegenover staat dat de onderhoudskosten toenemen als gevolg van de toegevoegde elementen (met name installaties zoals de elektrische warmtepomp) met € 600 per jaar, ofwel € 50 per maand ten opzichte een CV-ketel. Deze toegenomen onderhoudskosten kunnen slechts zeer beperkt worden gecompenseerd door een hogere huur. Dit leidt tot een verslechtering van de vastgoedexploitatiekaststroom, ondanks de huurverhoging.

3

Financiële haalbaarheid van de maatschappelijke opgave

| 26 |

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de maatschappelijke opgave waarmee corporaties tot en met 2035 te maken krijgen. Daarmee zijn investeringen gemoeid van in totaal € 116 miljard. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële haalbaarheid van de voor deze maatschappelijke opgave gestelde doelen. De berekeningen in dit hoofdstuk zijn op basis van de minimale normen voor corporaties vanuit de toezichthouder en burger en het borgstelsel. Ze geven daarmee de ondergrens voor de tekorten en houden geen rekening met onzekerheden in bijvoorbeeld macro-economische en demografische ontwikkelingen (paragraaf 3.1).

Hieruit blijkt dat de corporatiesector de maatschappelijke opgave onder de huidige investeringscondities niet volledig kan oppakken. Eind jaren '20 is in vijftien van de negentien regio's sprake van een financieel knelpunt, terwijl het in sommige regio's al medio jaren '20 niet meer lukt om de maatschappelijke opgaven op te pakken. In de berekeningen kan, als corporaties maximaal lenen en tot hun financiële grenzen gaan, circa € 30 miljard euro aan investeringen tot en met 2035 niet worden uitgevoerd (paragraaf 3.3). Dit is ongeveer een kwart van de volgens de in hoofdstuk 2 bepaalde benodigde investeringen in de maatschappelijke opgave. Ook bij andere scenario's voor demografische ontwikkelingen of andere keuzes en ontwikkelingen rond verduurzaming zijn die financiële knelpunten er, al worden ze groter of kleiner en doen ze zich eerder of later voor in de tijd.

Achterliggende oorzaak (paragraaf 3.4) is een combinatie van factoren. Doordat de lasten (rente, fiscale lasten, onderhoud en beheer) sneller stijgen dan de huuropbrengsten, loopt de operationele kasstroom terug. Dit terwijl de voor de berekende maatschappelijke opgave benodigde investeringen in met name nieuwbouw en de verduurzaming groter zijn dan wat corporaties de afgelopen jaren in de praktijk hebben geïnvesteerd. Voor deze investeringen zouden corporaties extra leningen moeten aangaan, met extra rentelasten tot gevolg. Een deel van deze investeringen levert geen of beperkt rendement op. Verschillen tussen regio's worden met name verklaard door verschillen in de nieuwbouwbehoefte, zowel vanuit huidige woningtekorten als demografische ontwikkelingen.

3.1 De financiële kaders voor woningcorporaties

Woningcorporaties zijn als private organisaties zelf verantwoordelijk voor hun investeringsbeleid en hun financieel beleid. De financiële positie van corporaties wordt bepaald door zaken als huurinkomsten, exploitatielasten, fiscale lasten, de waarde van het vastgoed en de leningen die worden aangetrokken om te kunnen investeren. Voor deze elementen worden financiële randvoorwaarden gesteld in verband met de continuïteit van de corporatie en het stelsel, alsmede de achtervangpositie van het Rijk en gemeenten. Een aantal belangrijke randvoorwaarden is vastgelegd in het gezamenlijk beoordelingskader van de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).³³ Zowel op het niveau van de

³³ <https://www.wsw.nl/corporaties/gezamenlijk-beoordelingskader/>

individuele corporatie als op stelselniveau zijn er kaders die de investeringsruimte van corporaties bepalen. In dit onderzoek is met dit geheel rekening gehouden.

Op het individuele corporatieniveau zijn met name de normen voor de financiële ratio's relevant. Deze geven een harde grens voor de ruimte om leningen voor investeringen aan te trekken. Bij het doorrekenen van de maatschappelijke opgave zijn alle normen uit het gezamenlijk beoordelingskader meegenomen.³⁴ In deze hoofdrapportage worden de vermogensratio Loan-to-Value (LTV)³⁵ en de kasstroomratio Interest Coverage Ratio (ICR)³⁶ gebruikt om de ontwikkeling van de financiële positie mee te illustreren, omdat dit de twee normen zijn die de meeste impact hebben op de ruimte voor investeringen.

Naast de normen voor individuele corporaties moet rekening gehouden worden met de beperking van de investeringsruimte van de corporatiesector als geheel. Deze beperking houdt verband met de afspraak dat er sprake moet zijn van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat er geen beroep wordt gedaan op de achtervangpositie van de Rijksoverheid en gemeenten. Jaarlijks berekent WSW met de *kapitaaltoereikendheidstoets* hoeveel middelen beschikbaar moeten zijn om verwachte en onverwachte verliezen op te vangen. Dit *risicokapitaal* bestaat uit het (eigen) vermogen van WSW en de verplichting van deelnemende corporaties om hieraan bij te dragen (obligo). Is het beschikbare vermogen te laag, dan zal WSW een (obligo)heffing opleggen aan haar deelnemers totdat het beschikbare vermogen weer voldoende is. Daarmee levert de kapitaalstoets mogelijk een extra beperking om de ruimte voor investeringen op. In dit onderzoek zijn deze kapitaalstoets en zijn potentiële consequenties meegenomen in het bepalen van ruimte voor investeringen (zie hoofdstuk 11 van de WSW-rapportage). Op dit moment legt WSW samen met de rijksoverheid, gemeenten en de deelnemers de laatste hand aan het verbeteren van het borgstelsel en de toetsing op voldoende zekerheid voor de achtervangers. In de modellering zijn de meest recente inzichten (mei 2020) rond het strategisch programma, de normstelling voor de financiële ratio's en de kapitaalstoets meegenomen.

| 27 |

In dit onderzoek investeren corporaties totdat zij de individuele ratio's of de beperkingen op stelselniveau raken. In de praktijk zullen corporaties bij voorkeur een buffer aanhouden bovenop de individuele normen van Aw en WSW om enige vrijheid voor beleidswijzigingen te behouden en om financiële tegenvallers op te kunnen vangen. Dit is ook wenselijk voor de robuustheid van het stelsel, omdat corporaties anders bij tegenvallende maatschappelijke of economische ontwikkelingen weinig bewegingsruimte hebben en investeringen moeten uit- of afstellen. In dit onderzoek is niet gepoogd dit te simuleren, omdat hier geen objectieve maatstaven voor bestaan. Het onderzoek geeft daarmee een ondergrens aan van de financiële knelpunten bij corporaties.

3.2 Aannames voor de doorrekening

De aannames voor de doorrekening en werking van het model dat hiervoor is gebruikt, wordt uitgebreid toegelicht in de WSW-rapportage. Onderstaand zijn de belangrijkste aandachtspunten kort samengevat.

- De doorrekeningen zijn uitgevoerd op corporatieniveau, om zo nauwkeurig mogelijk de financiële positie onder de in hoofdstuk 3.1 toegelichte kaders in kaart te brengen. Daarbij wordt de maatschappelijke opgave zoals beschreven in hoofdstuk 2 doorgerekend. Het beleid van de corporatie zelf ten aanzien van bijvoorbeeld de huurontwikkeling en geplande investeringen wordt losgelaten, zodat aan de in hoofdstuk 2 geformuleerde maatschappelijke opgave voldaan wordt.
- De uitkomsten worden gepresenteerd op het niveau van de woningmarktregio en voor de sector als geheel. Achtergrond is dat over een periode van 15 jaar of langer de uitkomsten voor een individuele corporatie minder herkenbaar zullen zijn.
- Hiermee wordt voor dit onderzoek aangenomen dat corporaties binnen dezelfde woningmarktregio bereid zijn gezamenlijk de transitieopgave (nieuwbouw inclusief flexwonen en sloop-nieuwbouw)

³⁴ <https://www.wsw.nl/over-wsw/nieuws-publicaties/laatste-nieuws/nieuwsbericht/financieel-kader-aw-wsw-gereed>

³⁵ De LTV geeft de verhouding tussen de leningen en de waarde van de woningen en ander vastgoed. De LTV moet voor de DAEB-tak lager dan 85% zijn. De waarde van de woningen wordt bepaald op basis van de verwachte toekomstige inkomsten (huur) en uitgaven (bv. onderhoud en beheer).

³⁶ De ICR geeft aan in hoeverre de inkomsten van een corporatie, na aftrek van de exploitatielasten (onderhoud, beheer, verhuurderheffing, vennootschapsbelasting, etc.) voldoende zijn om de rentelasten van de leningen te betalen. Bij een ICR van 1 zijn de rentelasten en inkomsten precies gelijk. Er is dan geen ruimte meer op tegenvallers op te vangen en ook geen positief kas saldo dat gebruikt kan worden voor investeringen. De ICR moet volgens de normen van Aw en WSW tenminste 1,4 zijn.

in de regio op te pakken. Die opgave is op regioniveau bepaald en wordt in het model door de corporaties opgepakt naar rato van hun bezit en binnen hun financiële mogelijkheden. Opgaven die in een bepaald jaar niet opgepakt kunnen worden, schuiven door naar het volgende jaar. De nieuwbouw wordt daarbij opnieuw verdeeld onder alle corporaties, omdat deze activiteit relatief makkelijk door een andere corporatie overgenomen kan worden. De opgave in verduurzaming en woningverbetering worden bepaald aan de hand van het bezit van een corporatie en blijven bij dezelfde corporatie.

- Vanuit bovenstaande aanname is in de investeringsvolgorde gemodelleerd met nieuwbouw als laatste activiteit. In het model worden eerst de middelen in de DAEB ingezet voor of gegenereerd uit achtereenvolgens aflossing/overliquiditeit niet-DAEB-tak, sloop, verkoop, huurverhoging, woningaanpassing voor ouderen, woningverbetering en verduurzaming. Investerings die niet kunnen plaatsvinden, schuiven door naar het volgende jaar. Zie hoofdstuk 4 van de WSW-rapportage voor nadere toelichting.
- De maatschappelijke opgave bestaat in dit onderzoek uit DAEB-taken. In de doorrekeningen is echter wel rekening gehouden met de exploitatie van circa 133.000 niet-DAEB-woningen. In de doorrekeningen wordt de lening van de DAEB aan de niet-DAEB afgelost en positieve kassaldi na onderhoud en verduurzaming uit de niet-DAEB worden uitgekeerd als dividend naar de DAEB-tak. Zie hoofdstuk 3 van de WSW-rapportage.
- Voor de prognose van inflatie, bouw- en loonkosten, rentestand en koopprijsstijging waarmee is gewerkt, is zo veel mogelijk aangesloten bij de meest recente cijfers van Aw en WSW.³⁷ Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 7 van de WSW-rapportage.
- Voor het bepalen van de waarde van het bezit van corporaties is de discontovoet van belang. Deze is nu historisch laag. In de doorrekening veronderstellen we dat deze in drie jaar stijgt naar een historisch gemiddeld niveau (hoofdstuk 8 WSW-rapportage).

3.3 Uitkomsten

In dit onderzoek worden de maatschappelijke opgaven en de ontwikkeling van de financiële positie van corporaties op twee manieren toegelicht. In paragraaf 3.3.1 wordt gepresenteerd welk deel van de opgaven haalbaar is indien wordt gerekend met de beperkingen zoals beschreven in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.3.2 wordt gepresenteerd hoe de financiële positie van corporaties zich ontwikkelt indien alle maatschappelijke opgaven worden uitgevoerd, ongeacht die beperkingen. In paragraaf 3.3.3 wordt nader ingegaan op regionale verschillen en verklaringen daarvoor. Dit alles vormt de opmaat voor paragraaf 3.4, waarin de verklarende factoren achter de uitkomsten worden toegelicht.

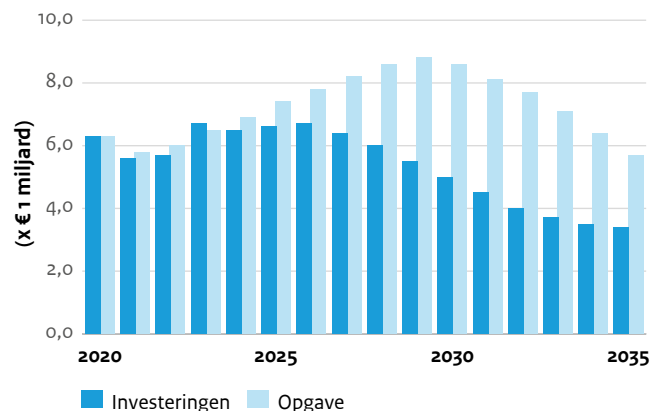
3.3.1 Haalbare investeringsniveaus op landelijk niveau

In figuren 3-1 en 3-2 is weergegeven in hoeverre de maatschappelijke opgave door corporaties opgepakt kan worden indien zij investeren tot de normen voor de financiële ratio's. Te zien is dat al in de beginjaren een klein deel van de berekende opgave niet opgepakt kan worden; dit betreft corporaties die nu al over te weinig financiële middelen beschikken om bijvoorbeeld in voldoende mate in de verduurzaming van hun bezit te investeren. Op sectorniveau gaat het echter om kleine aantallen. Medio jaren '20 beginnen de realisaties terug te lopen (figuur 3-1) en kan een steeds groter deel van de maatschappelijke opgave niet opgepakt worden.

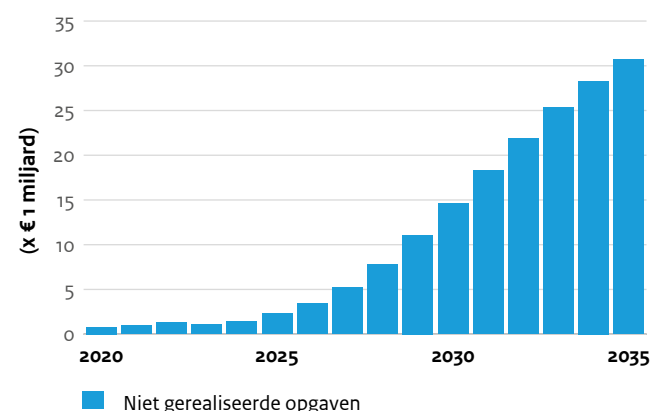
Uit de doorrekeningen blijkt dat tot 2035 investeringen ter grootte van ruim € 30 miljard niet uitgevoerd kunnen worden. Dit is ruim een kwart van de gemodelleerde maatschappelijke opgave, die in de periode 2020-2035 uitkomst op circa € 116 miljard. Ter indicatie: van dit bedrag kunnen in theorie in 15 jaar meer dan 170.000 woningen worden gebouwd.

³⁷ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/actuele-informatie/overzicht-berichten-aw/actuele-informatie-aw/leidraad-economische-parameters-dpi-2019>

Figuur 3-1 Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



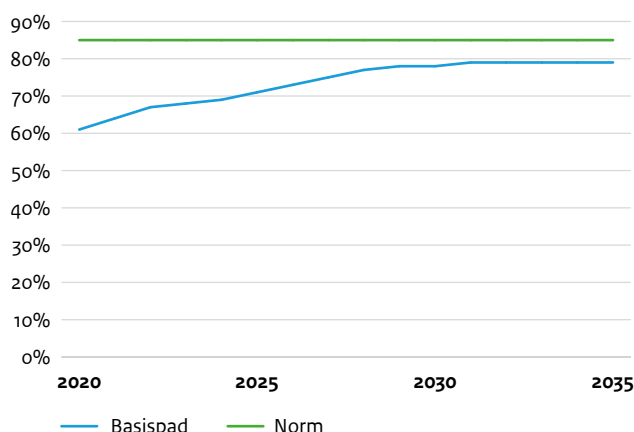
Figuur 3-2 Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



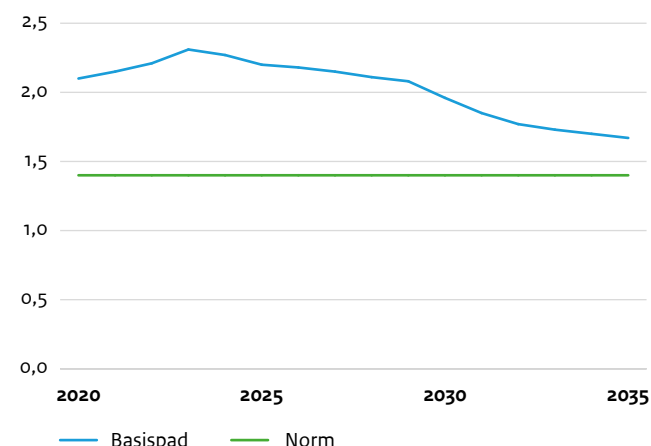
In onderstaande grafieken is de ontwikkeling van de LTV en van de ICR bij deze doorrekening weergegeven. Te zien is dat de LTV al bij aanvang stijgt richting de norm van 85%. Dit betekent dat corporaties al vanaf het startjaar van de analyse moeten interen op het eigen vermogen om de investeringen te kunnen realiseren. Die ruimte in het eigen vermogen is er in de eerste jaren ook nog voldoende, maar rond 2028 is die ruimte bij het grootste deel van de corporaties nagenoeg volledig ingezet ten behoeve van de maatschappelijke opgave. De ICR maakt in de eerste jaren nog een verbetering door vanwege de lage rentestand (zie 3.4.2), maar begint rond 2023 weer achteruit te gaan. Vanaf 2029 is de ICR op sectorniveau lager dan in de startsituatie door de oplopende leningportefeuille, de stijgende rente en daarmee de stijgende rente-uitgaven.

| 29 |

Figuur 3-3: LTV op sectorniveau



Figuur 3-4: ICR op sectorniveau



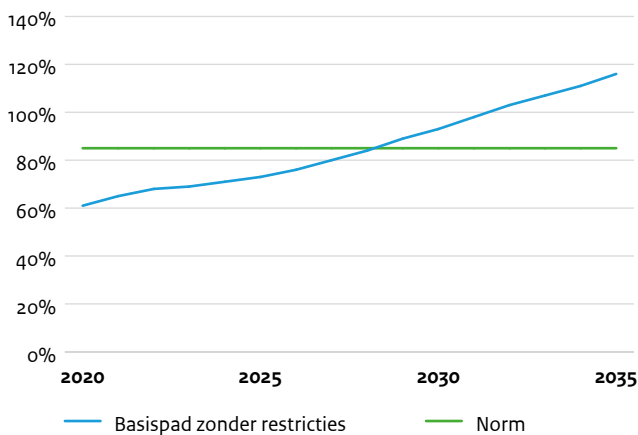
Omdat in deze doorrekeningen met de beperkingen door de normen voor de financiële ratio's wordt gerekend, is in beide figuren sprake van een asymptoot. De financiële ratio's op sectorniveau zullen nooit op of onder de normen komen, omdat individuele corporaties dan al één van de ratio's raken en geen nieuwe geborgde leningen kunnen aantrekken. Er wordt dan dus niet meer geïnvesteerd. De voorwaarde dat corporaties binnen de financiële normen van Aw en WSW blijven, blijkt voldoende om ook te voldoen aan de kapitaalstoets van het WSW. De risico's op stelselniveau blijken in de doorrekeningen dan ook niet voor extra beperkingen te zorgen (zie ook hoofdstuk 11 in de WSW-rapportage).

3.3.2 Financiële effecten investeringsprogramma

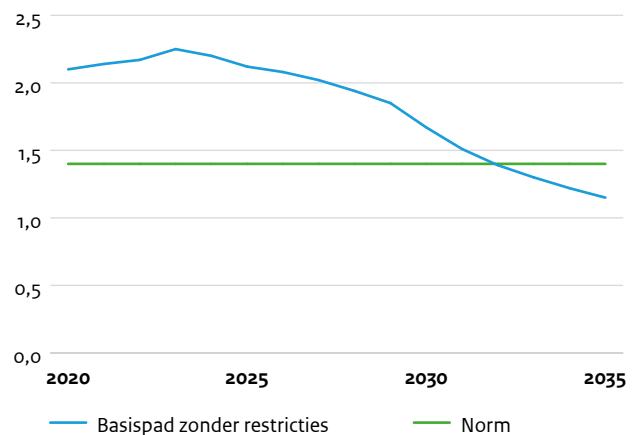
Worden de beperkingen vanuit de financiële normen en het borgstelsel losgelaten, dan ontstaat een ander beeld. In onderstaande figuren is te zien hoe de financiële ratio's zich ontwikkelen op het niveau van de sector als geheel, bij uitvoering van alle investeringen die nodig zijn om de geraamde maatschappelijke opgave uit te voeren. Bij deze doorrekening kunnen corporaties blijven lenen en blijven investeren. Deze

situatie zal zich in de praktijk niet voordoen, maar de doorrekeningen geven een duidelijk beeld van de financiële effecten van het uitvoeren van de maatschappelijke opgave.

Figuur 3-5 LTV op sectorniveau bij uitvoeren alle investeringen



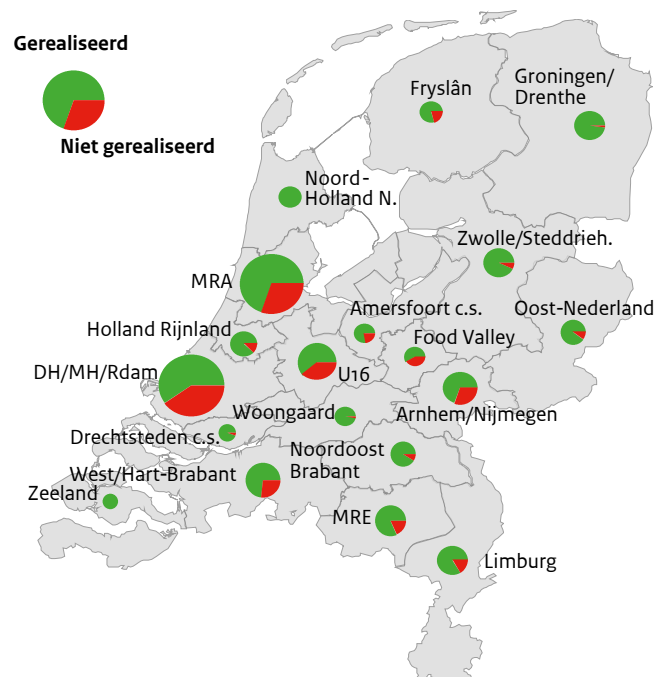
Figuur 3-6 ICR op sectorniveau bij uitvoeren alle investeringen



De ICR laat net als in paragraaf 3.3.1 in eerste instantie een stijging zien als gevolg van de (her)financiering van leningen tegen een lage rente, maar daalt na 2023 en gaat in 2032 op nationaal niveau door de norm van 1,4 heen. De LTV laat vanaf het eerste jaar een stijging zien. In 2020-2022 is deze extra sterk door de veronderstelde stijging van de discontovoet (zie 3.2). Op nationaal niveau is er bij het volledig uitvoeren van het investeringsprogramma in 2027 een overschrijding van de norm van 85%. De sector als geheel kan de geraamde maatschappelijke opgave voor de periode 2035 in financiële zin dus niet oppakken.

3.3.3 Haalbare investeringsniveaus op regionaal niveau

Figuur 3-7 Deel van de investeringsopgave tot 2035 dat gerealiseerd kan worden per woningmarktregio



In deze paragraaf wordt ingegaan op de haalbaarheid van de maatschappelijke opgave in de negentien woningmarktregio's, als gerekend wordt met de beperkingen van de financiële ratio's en het borgstelsel. Er blijken verschillen tussen regio's in de omvang van de financiële knelpunten en het moment waarop deze

zich voordoen. In vier kleinere regio's (Zeeland, Woongardaard, Noord-Holland Noord en Drechtsteden c.s.) is de opgave tot 2035 nagenoeg volledig te realiseren. Mogelijk zijn er binnen deze regio's corporaties die wel tegen hun grenzen aanlopen en daardoor niet kunnen bijdragen aan de nieuwbouwopgave, maar binnen de regio zijn dan voldoende andere corporaties die dit deel van de opgave kunnen overnemen.

Meer dan twee derde van de maatschappelijke opgave die niet uitgevoerd kan worden, ligt in de regio's met de vier grote steden: Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam, Metropoolregio Amsterdam en de U16. In de eerste twee regio's lukt het de meeste corporaties al medio jaren '20 niet meer om de opgave op te pakken. Deze regio's worden gevolgd door Arnhem/Nijmegen en West-Brabant/Hart van Brabant, waarin ook grotere steden liggen. Ten opzichte van gehele de maatschappelijke opgave, is het deel dat niet kan worden uitgevoerd tot 2035 het grootst in de regio's Food Valley en U16. De verschillen tussen regio's worden vooral verklaard door de omvang van de nieuwbouwopgave. Daarnaast spelen verschillen in de financiële uitgangssituatie een significante rol. Verschillen in de kosten van de verduurzamingsopgave zijn geen verklaring van betekenis.

Box 3.8 - Overname bezit Vestia in maatwerkgemeenten

Op 12 mei zijn in de regio's Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam en Eindhoven, onder andere door het ministerie van BZK, intentieovereenkomsten getekend voor het door andere corporaties in de regio overnemen van bijna 10.000 woningen van Vestia in zes gemeenten.³⁸ Het doel is om met de overdracht van deze woningen een oplossing te bereiken voor de volkshuisvestelijke uitdagingen in deze gemeenten, die het gevolg zijn van de beperkte financiële ruimte van Vestia. Met deze transacties is in de doorrekeningen geen rekening gehouden. Bij het plaatsvinden van de transacties zetten verschillende corporaties in de regio een deel van hun investeringsruimte in om bezit van Vestia aan te kopen. Tegelijkertijd wordt met de transacties niet bereikt dat Vestia weer volop kan investeren. Dit leidt daarom in 2035 tot circa € 0,6 miljard aan extra niet gerealiseerde opgave in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam. In het separate rapport over de Woondealregio's zijn deze doorrekeningen verder uitgewerkt en toegelicht.

| 31 |

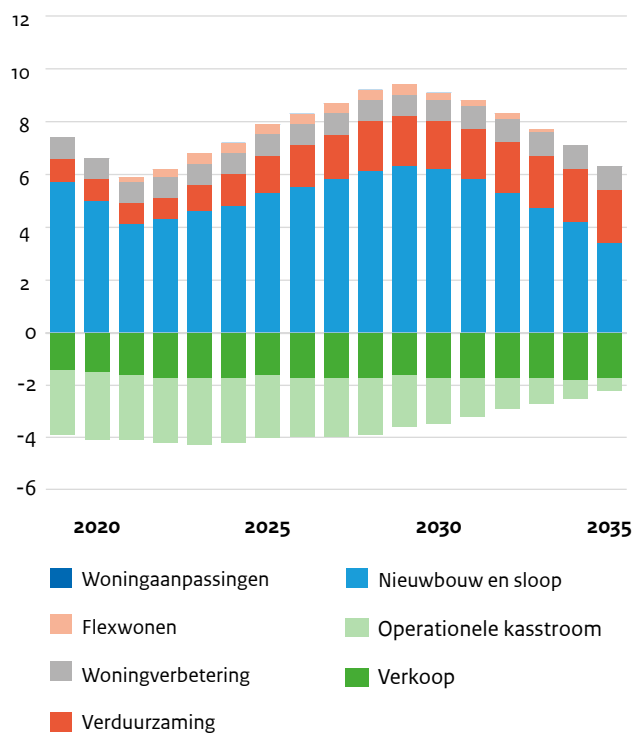
3.4 Verklarende factoren

Om bovengeschetste ontwikkelingen goed te begrijpen, zijn drie factoren van belang. Om aan de maatschappelijke opgave te voldoen zijn meer investeringen nodig (3.4.1) dan corporaties de afgelopen jaren hebben gedaan. Die investeringen zijn grotendeels onrendabel (3.4.2). Daarnaast is sprake van een daling van de operationele kasstromen doordat onderhoud, beheer en fiscale lasten sneller stijgen dan de huuropbrengsten (3.4.3). Dit geheel beperkt de financiële ruimte voor corporaties en leidt ertoe dat de maatschappelijke opgave onvoldoende opgepakt kan worden.

3.4.1 Meer investeringen

De maatschappelijke opgaven vragen om een intensivering van de investeringen ten opzichte van het investeringsniveau dat corporaties de afgelopen jaren hebben behaald. Waar in 2018 nog ruim € 5 miljard euro werd geïnvesteerd, lopen de investeringen in dit onderzoek op tot ruim € 9 miljard in 2029.

Figuur 3.9 – Exploitatie, investeringen en verkopen (Prijspeil 2018, x € 1 miljard)



Na een daling van de nieuwbouwinvesteringen in 2020 en 2021, stijgen de op grond van hoofdstuk 2 benodigde investeringen in nieuwbouw (inclusief flexwonen) tot het jaar 2029. Een deel van die investeringen kan gefinancierd worden door de verkoop van woningen (circa € 23 miljard tot en met 2035), waarvan de opbrengsten stijgen door de veronderstelde stijgende woningwaarde.³⁹ Indien scenario's worden doorgerekend met een hogere of lagere demografische groei, verandert het bedrag aan maatschappelijke opgave dat niet kan worden opgepakt van circa € 30 miljard naar respectievelijk ruim € 45 miljard en ruim € 20 miljard. Verschillen in demografische ontwikkelingen kunnen dus een groot verschil maken in de benodigde investeringsbedragen en het deel van de maatschappelijke opgave dat blijft liggen, maar de conclusie dat een financieel knelpunt ontstaat blijft staan.

Ook de verduurzamingsinvesteringen zullen fors moeten stijgen ten opzichte van de afgelopen jaren om de doelstellingen voor 2030 en 2050 uit het regeerakkoord en het Klimaatakkoord te halen. Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2 is in het doorgerekende scenario sprake van een ingroeipad van de verduurzamingsinvesteringen van corporaties waarmee in 2030 zo'n 450.000 bestaande corporatiewoningen gasvrij gemaakt zijn. Hiermee is € 23,4 miljard gemoeid. Alternatieve scenario's waarin corporaties een kleiner (300.000) of juist groter (750.000) aandeel dan naar rato oppakken van de nationale doelstelling om in 2030 1,5 miljoen woningen gasvrij gemaakt te hebben, resulteren in respectievelijke circa € 25 miljard en € 47 miljard aan gemodelleerde maatschappelijke opgave die niet is opgepakt. Dit zijn significante verschillen, maar veranderen de conclusie niet. Daarnaast moet benadrukt worden dat het enkel gaat om een verschuiving in de tijd; de gemodelleerde opgave blijft tot en met 2050 gelijk. De doorrekeningen met een andere ontwikkeling van de kosten voor de benodigde isolatie en installatie heeft een verschil van ruim € 4 miljard op de totale investeringsbedragen. Deze analyses zijn ook terug te vinden in de bijlage 1.

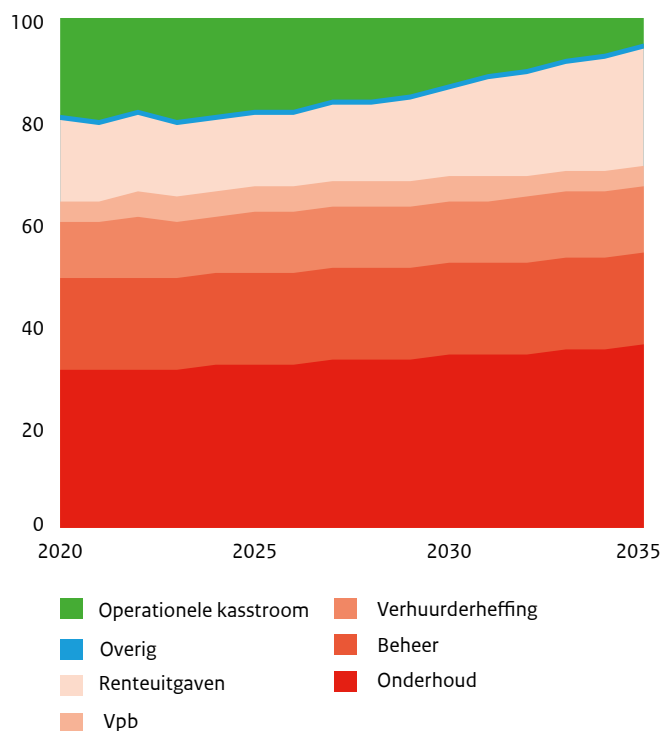
³⁹ Naast de vrije kasstroom kunnen ook verkoopopbrengsten worden ingezet voor nieuwe investeringen. In deze doorrekening is aangenomen dat dit gebeurt. Meer woningen verkopen leidt tot hogere opbrengsten, maar ook tot een grotere nieuwbouwopgave. Indien verkoop en nieuwbouw niet goed op elkaar zijn afgestemd, heeft dit negatieve effecten op het woningtekort.

3.4.2 Investerings zijn grotendeels onrendabel

Bij de in hoofdstuk 2 bepaalde investeringen, zijn de opbrengsten gedurende de exploitatie over het algemeen onvoldoende om het rekenrendement⁴⁰ te behalen. Voor het merendeel staat tegenover de initiële investering maar een zeer beperkte groei van inkomsten. Dat is bijvoorbeeld het geval bij sloop-nieuwbouw, waar de nieuwbouwwoning een vergelijkbaar huurniveau heeft als de gesloopte woning maar er wel sloop- en bouwkosten zijn en de te slopen woning moet worden afgeboekt. Bij verduurzaming komt er wel een extra huuropbrengst binnen, maar die is lager dan de extra onderhoudskosten voor de nieuwe installaties en onvoldoende om de investeringskosten terug te verdienen (zie hoofdstuk 2.2). Dit betekent dat tegenover de extra leningen voor de investering, relatief weinig extra woningwaarde staat. Hierdoor stijgt de LTV.

3.4.3 Operationele kasstroom daalt

Figuur 3-10 Ontwikkeling lasten en operationele kasstroom als percentage van de huren

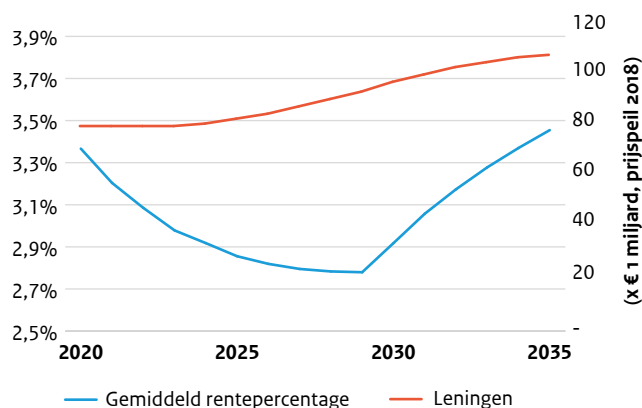


In figuur 3.9 was reeds te zien dat de operationele kasstroom vanaf 2023 steeds kleiner wordt en dus uit de woningexploitatie steeds minder middelen overblijven die opnieuw geïnvesteerd kunnen worden. In figuur 3.10 is deze exploitatie nader uitgelicht door te laten zien welk deel van de huurinkomsten van corporaties in dit onderzoek nodig is voor exploitatielasten als onderhoud, beheer, fiscale lasten, rente-uitgaven en overige kosten. Uit de figuur is af te leiden dat in dit onderzoek een steeds groter deel van de huurinkomsten nodig is om de exploitatielasten te dekken. Waar in 2020 nog bijna een vijfde van de huurinkomsten beschikbaar is om opnieuw te investeren, is dit in 2035 nog maar 5%. Dit betekent dat deze lasten harder stijgen dan de ontwikkeling van de huurinkomsten. Hierdoor zullen corporaties meer moeten lenen om de investeringen te blijven doen.

In de eerste jaren is de operationele kasstroom nog stabiel. Dit komt met name doordat in die jaren de rente-uitgaven dalen als gevolg van de (her)financiering van bestaande leningen tegen de lagere huidige rente, omdat in de eerste jaren de huren extra stijgen door de beweging naar de streefhuur en omdat tot 2023 nog veel heffingsverminderingen op de verhuurderheffing vanuit oude regelingen verwacht wordt. Daarmee worden de effecten gedempt van de stijging van onderhoud, beheer en de fiscale lasten.

⁴⁰ De disconteringsvoet is de marktconforme rendementseis waartegen de verwachte toekomstige inkomsten en uitgaven contant worden gemaakt. Eigenschappen van de woning, zoals type, kwaliteit en locatie, en (lokale) marktontwikkelingen hebben invloed op de hoogte van de disconteringsvoet.

Figuur 3-11 Ontwikkeling leningportefeuille en gemiddeld rentepercentage

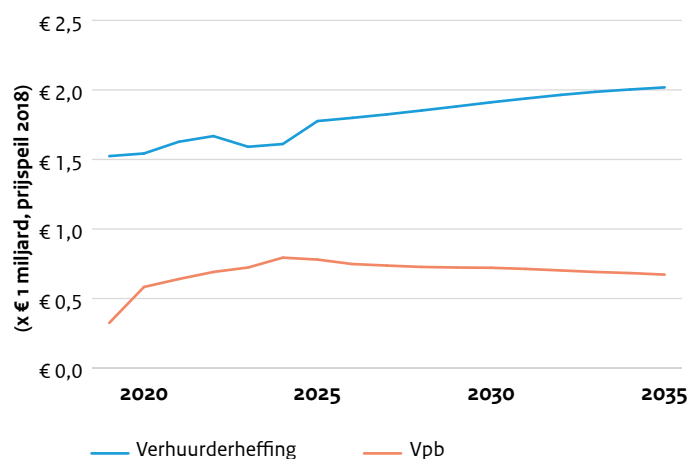


Rente-uitgaven

Door de veronderstelde toenemende rente⁴¹ en groter wordende leningportefeuille als gevolg van extra investeringen, stijgen ook de totale rente-uitgaven vanaf medio jaren '20. Vanaf 2029 treedt een versnelling in en stijgen de rente-uitgaven van 16% van de huurinkomsten naar 23% in 2035. Dit komt doordat de leningportefeuille sterk stijgt in die periode en daarnaast leningen uit het begin van de prognoseperiode met een zeer lage rente vanaf 2029 geherfinancierd worden tegen een hoger rentepercentage. Bij een alternatief macro-economisch scenario waarin de rente minder oploopt doordat deze zich stabiliseert op het niveau van 2025, is te zien dat de corporatiesector nog steeds met financiële knelpunten te maken krijgt (zie bijlage 1).

Fiscale lasten

Figuur 3-12 Ontwikkeling verhuurderheffing en vennootschapsbelasting



Het aandeel van de huurinkomsten dat bij de gemodelleerde opgave nodig is voor de fiscale lasten (vennootschapsbelasting en verhuurderheffing) neemt toe van 13% in 2019 tot 17% in 2035. In de eerste jaren is een relatief sterke stijging van de Vpb waarneembaar. Dit komt deels doordat in het model wordt verondersteld dat corporaties in de eerste vijf jaar nog over mogelijkheden voor verliescompensatie beschikken. Vanaf 2024 zijn de Vpb-afdrachten praktisch stabiel. De verslechterende exploitatie drukt het fiscaal resultaat, maar doordat de rentelasten ten opzichte van de opbrengsten toenemen, mag hiervan een steeds kleiner deel als fiscale last genomen worden. Het effect van de ATAD-maatregel wordt groter. Benadrukt wordt dat deze ontwikkeling is berekend op grond van het voor dit onderzoek bepaalde investeringsprogramma en geen raming betreft.

⁴¹ In het macro-economisch scenario wordt de tweede helft van de jaren '20 de rente hoger dan het gemiddelde rentepercentage, waardoor het gemiddelde gaat stijgen.

Door de jaren heen nemen de afdrachten aan verhuurderheffing in relatieve en absolute zin toe. Verklarende factor hiervoor is met name dat de (bestaande) woningen harder in waarde stijgen dan de huuropbrengsten. De toename van het aantal woningen dat onder de verhuurderheffing valt speelt slechts een beperkte rol. De tijdelijke terugloop in 2023-2025 komt doordat in 2023 een tijdelijke tariefsverhoging ter dekking van heffingskortingen afloopt en in het model de bijbehorende oude heffingsverminderingen tot 2024 doorlopen.

Onderhoud en beheer

Het grootste deel van de kasstromen wordt gebruikt voor onderhoud en beheer. Ook hierin is een stijging waarneembaar, van 49% tot 54% in 2035. Net als bij overige factoren speelt hier dat de huurinkomsten minder hard stijgen dan de bouwkosten. Daarnaast worden onderhoud en beheer relatief duurder naar mate de verduurzaming van de gebouwde omgeving vordert. Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2 brengen de nieuwe installaties die nodig zijn voor de energietransitie hogere onderhoudskosten met zich mee dan de huidige warmtebron – meestal een CV-ketel. De invloed van deze factor wordt groter in de tijd, wanneer ook het aantal woningen dat jaarlijks wordt verduurzaamd stijgt.

Box 3.13 – Niet-DAEB en de vraag naar middenhuurwoningen

In dit onderzoek worden geen investeringen in niet-DAEB-nieuwbouw verondersteld. Voor de niet-DAEB-woningen worden wel onderhoud en investeringen (verduurzaming en woningverbetering) uitgevoerd om de woningen kwalitatief bij de tijd te houden. De huren worden opgetrokken naar 90% van de markthuur. Door de aflossing van interne leningen aan de DAEB-tak en de waardestijging van het bezit ontstaat financiële ruimte voor investeringen.

In een aantal regio's is er een omvangrijke vraag naar middenhuurwoningen, waarvoor in de praktijk ook naar de niet-DAEB-tak van corporaties gekeken kan worden. Onderzocht is wat het effect is als de helft van de positieve kassaldi in de niet-DAEB-tak achterblijven, zodat ze gebruikt kunnen worden voor financiering van investeringen. In dat geval halveert het jaarlijks dividend dat corporaties in de in dit rapport gepresenteerde doorrekeningen ontvangen en resteert minder ruimte voor investeringen in de DAEB-tak en kan voor circa € 2 miljard minder aan maatschappelijke opgaven worden opgepakt. Meer over deze uitkomsten is te vinden in bijlage 1.

4

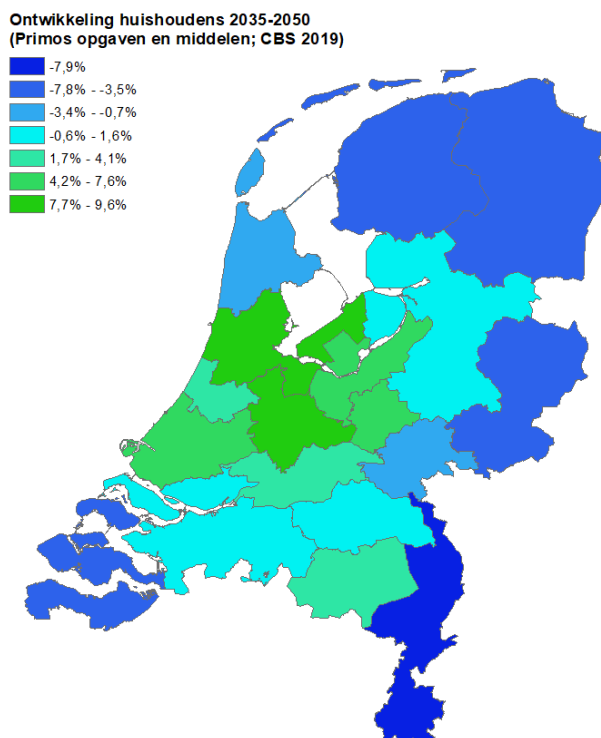
Blik op 2050

In dit rapport is stilgestaan bij de maatschappelijke opgave en de daarvoor beschikbare middelen van corporaties tot en met 2035. De maatschappelijke opgave houdt echter niet op in 2035. De afspraken in het Klimaatakkoord en regeerakkoord richten zich op 2050 en in demografische zin zullen zich naar verwachting ontwikkelingen voordoen die ook gevolgen hebben voor corporaties. In dit hoofdstuk wordt daarom kort geschetst hoe de periode tussen 2035 en 2050 eruit zou kunnen zien. Daarbij moet opgemerkt worden dat doorrekeningen over een dergelijke periode zeer gevoelig zijn voor kleine verschillen in aannames, waardoor de uitkomsten met grote onzekerheid zijn omgeven.

Dalende demografische groei leidt tot minder nieuwbouw

In de periode van 2035 – 2050 loopt de groei van de bevolking en huishoudens verder terug. Er is op landelijk niveau nog wel sprake van huishoudensgroei, maar in afnemende mate. Zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens neemt toe met 3%, in tegenstelling tot een toename van respectievelijk 8% en 12% in de periode tot 2035. De ontwikkeling van het aantal huishoudens per woningmarktregio kent regionale verschillen, zoals getoond in figuur 4-1. In de regio's MRA en U16 neemt het aantal huishoudens het sterkst toe in deze periode, in regio's buiten de Randstad (m.u.v. regio Eindhoven) is sprake van demografische krimp.

Figuur 4-1: Ontwikkeling huishoudens per woningwetregio, 2035 – 2050



In de periode na 2035 neemt de DAEB-inkomensdoelgroep in zowel absolute als relatieve zin langzaam af. Dit heeft te maken met de lagere demografische ontwikkelingen; vooral het aantal jongeren neemt af, die doorgaans juist zorgen voor aanwas in de doelgroep. Daarnaast speelt de veronderstelling mee dat het langjarige gemiddelde van 0,4% inkomensgroei per jaar (boven inflatie) zich doorzet en huishoudens door de inkomensgrens meespelen. Hierin is ook een factor dat de indexering van de DAEB-inkomensgrens gekoppeld aan het referentie-inkomensijkpunt voor meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar, die in de afgelopen decennia gelijke tred houdt met de inflatie (zie hoofdstuk 2.4 van het ABF-rapport).

Gevolg van algehele lagere demografische groei en inkomensontwikkelingen is dat de benodigde nieuwbouw in het gereguleerde huursegment circa 12.000 woningen per jaar is in de periode 2035-2050. In krimpregio's ontstaat een opgave om, in het kader van de leefbaarheid, overtollige woningen te onttrekken aan de voorraad. In de periode 2035-2050 komt dat neer op gemiddeld 560 extra te slopen woningen per jaar, bovenop de reguliere sloop voor vernieuwing van het bezit. Doordat de jaarlijkse nieuwbouw lager ligt dan de som van verkopen en sloop, neemt de DAEB-voorraad licht af van 2,2 miljoen naar 2,14 miljoen woningen.

De investeringen in de DAEB-voorraad voor de periode 2036 – 2050 bedragen, inclusief sloop, circa € 31 miljard, tegenover circa € 76 miljard aan nieuwbouw en sloop in de periode tot en met 2035. De verkoop van woningen levert in deze periode ruim € 19 miljard op, waarmee ongeveer € 12 miljard aan extra investeringen overblijft.

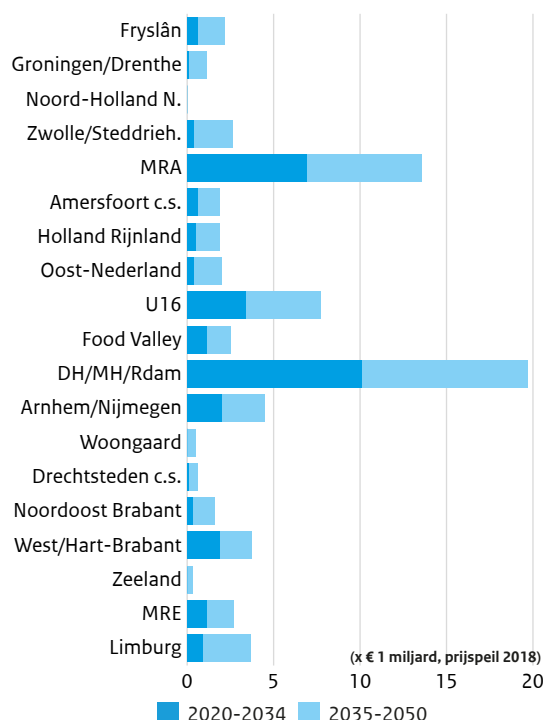
Een tandje bij in de verduurzamingsopgave

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gebouwde omgeving volledig aardgasvrij moet zijn in 2050. Corporaties verduurzamen in dit onderzoek 450.000 woningen tot 2030. Daarna is verondersteld dat er na een ingroeiperiode van vijf jaar (2031 – 2035) in een vrijwel lineair tempo wordt toegewerkt naar een volledig aardgasvrije corporatievoorraad in 2050. Vanaf 2035 komt dit neer op 80.000 woningen per jaar om deze doelstelling te kunnen behalen. Door een veronderstelde vergroting van de aansluitcapaciteit van warmtenetten na 2030, zal in 2050 ruim 45% van de woningen beschikken over een elektrische warmtepomp en is de rest aangesloten op een warmtenet (t.o.v. 70% warmtepomp vóór 2035). Daarmee lopen de investeringskosten op naar circa € 31 miljard in de periode 2035-2050 tegenover € 23,4 miljard in de periode tot 2035.

Trend financiële effecten zet door

De totale investeringen in de maatschappelijke opgave tussen 2035 en 2050 bedraagt € 89 miljard, omdat de corporatiesector in de doorrekeningen deze periode al begint met in veel regio's financiële knelpunten (zie hoofdstuk 3), kunnen corporaties in de periode 2035-2050 enkel nog (des)investeren uit verkoopopbrengsten en eventuele operationele kasstromen. Er wordt dus wel nog geïnvesteerd, maar het aandeel niet gerealiseerde maatschappelijke opgave loopt op tot 36% in 2050, ofwel € 73 miljard. In figuur 4-2 is te zien dat in praktisch alle regio's de achterstanden op de opgave oplopen. Van de € 73 miljard komt € 41 miljard voor rekening van de regio's met de vier grote steden

Figuur 4-2: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgave naar woningmarktregio



5

Mogelijke oplossingen om de haalbaarheid van de maatschappelijke opgave te vergroten

| 38 |

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet dat corporaties in de periode tot 2035 een aanzienlijke investeringsopgave hebben (hoofdstuk 2) die zij onder de huidige investeringscondities niet volledig kunnen oppakken (hoofdstuk 3.3). In de doorrekeningen is vanaf eind jaren '20 sprake van een landelijk en sectorbreed financieel knelpunt. Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen regio's in wanneer een financieel knelpunt optreedt en hoe groot dit is (hoofdstuk 3.3.3).

In de motie Ronnes c.s. is de regering verzocht om te onderzoeken hoe bereikt kan worden dat corporaties aan de maatschappelijke opgave kunnen voldoen. Het gaat hierbij om de volgende opties:

Tabel 5-1: Overzicht doorgerekende beleidsopties

	Maatvoering voor corporaties	Effect op tekort (€)	Bron
Verlagen tarief verhuurderheffing	Halvering	-21 mld	Rijksbegroting
ATAD1 earningsstrippingsmaatregel	€ 3 mln	-0,4 mld	Rijksbegroting
Investeringssubsidies	€ 250 mln p/j	-3 mld	Rijksbegroting
Boveninflatoire huursomverhoging	+0,5%	-20 mld	Huurprijs
Hogere huurgrenzen bij duurzame nieuwbouw	nvt	-5 mld	Huurprijs
Lage middenhuur bij DAEB	€ 42.000	+2,5 mld	Huurprijs
Verkleinen corporatiedoelgroep	€ 35.000	-10 mld	Overige woningmarkt
Regionale verminderingen verhuurderheffing	€ 250 mln p/j		
Met tariefsverhoging		-0,4 mld	Herverdeling
Zonder tariefsverhoging		-3,8 mld	Rijksbegroting

Voor de doorrekening is voor het rapport bij elke maatregel een maatvoering gekozen, bijvoorbeeld halvering van de verhuurderheffing. Dit is uiteraard niet de enige mogelijkheid, maar geeft een indicatie van de grootte van het effect. Een kleinere of grotere maatvoering leidt tot een kleiner of groter effect. Voor elke optie wordt het berekende effect op de realiseerbare investeringen bij de gekozen maatvoering gepresenteerd, een inschatting gegeven van de juridische en praktische uitvoerbaarheid en wordt ingegaan op mogelijke maatschappelijke of budgettaire neveneffecten. De toelichting op de beleidsmatige werking is niet bedoeld als voorbeeld van de juridische vormgeving, maar als een indicatieve beleidsmatige richting die verdere uitwerking vergt indien daartoe de politieke wens bestaat.

Uit de doorrekeningen blijkt dat het halveren van de verhuurderheffing en het structureel doorvoeren van een hogere huurverhoging het grootste financieel effect hebben. Dit komt doordat deze maatregelen meteen bij invoering de waarde van de corporatiewoningen vergroten en daarmee meteen al een aanzienlijke extra ruimte geven. Door het halveren van de verhuurderheffing zijn corporaties in staat om € 20,7 miljard meer van de gemodelleerde maatschappelijke opgave te realiseren ten opzichte van handhaving van het tarief. Voor het invoeren van een hogere gemiddelde huurverhoging van jaarlijks inflatie + 0,5% geldt dat corporaties in staat zijn om € 19,5 miljard meer aan maatschappelijke opgave te realiseren. Het uitbreiden van het DAEB-werkdomein van corporaties naar lage middenhuur blijkt bij de in dit onderzoek gehanteerde aannames geen verdienmodel. Investerings in deze categorie zijn weliswaar rendabeler dan investeringen in woningen met een lagere huur, maar zijn onvoldoende rendabel en onvoldoende in volume om het verschil te maken. Omdat de totale opgave er zelfs groter door wordt, is er zelfs voor circa € 2,5 miljard meer aan niet gerealiseerde opgaven. Het verkleinen van de doelgroep leidt tot minder nieuwbouwvraag en meer verkopen met een totaal effect van € 10 miljard, maar laat de vraag open of er voldoende alternatieven zijn in de vrije huursector of goedkope koop voor de huishoudens die geen toegang meer hebben tot de corporatiesector. Tot slot is te zien dat een op specifieke regio's gerichte heffingsvermindering zonder tariefsverhoging waarvan € 250 miljoen per jaar bij corporaties terecht komt een sterker effect (€ 3,8 miljard) heeft op het verkleinen van de niet gerealiseerde opgave dan een landelijk beschikbare investeringssubsidie voor eenzelfde bedrag (€ 3 miljard). De regionaal gerichte heffingsvermindering mét tariefsverhoging blijkt daarentegen in de eerste jaren juist tot een verslechtering te leiden in alle regio's, die pas in de laatste jaren omslaat naar nationaal een beperkt positief effect van € 0,4 miljard.

Geen van de beleidsopties leidt tot het realiseren van de gehele gemodelleerde opgave tot en met 2035 in alle regio's. Zoals al in paragraaf 3.1 is aangegeven, wordt in dit rapport gerekend wat de corporatiesector kan oppakken totdat de financiële grenzen op individueel of sectorniveau worden geraakt. Er blijft dan dus geen buffer over om onverwachte financiële of maatschappelijke ontwikkelingen op te vangen, zoals een economische neergang met meer vraag naar corporatiewoningen en minder ruimte voor verkopen, of bijvoorbeeld een sterke stijging van de rentestand. In de praktijk zullen corporaties mogelijk wel een deel van hun financiële ruimte in willen zetten, maar ook een buffer ten opzichte van de normen willen hanteren. Hiermee is te verwachten dat nog extra inzet nodig is om in de praktijk met gerede kans de gestelde opgave te realiseren.

Tabel 5-2 Budgettaire effecten

	2022	2023	2024	Strc.
Halvering verhuurderheffing	-966	-996	*	*
Investeringsubsidie	263	263	263	263
Verhogen ATAD1-earningsstrippingmaatregel**	- ?	-?	-?	-?
Huurverhoging +0,5%	11	30	49	68***
Reg. heffingsvermindering zonder tariefsverhoging	-263	-263	-263	-263 ****

* Er zijn geen ramingen voor de verhuurderheffing beschikbaar na 2023. Bij een oplopende WOZ-waarde zal de derving groter zijn dan in 2023, bij een dalende WOZ-waarde kleiner.

** Er zijn geen gegevens bekend over voor hoeveel ondernemingen de earningsstrippingsmaatregel uit ATAD1 invloed heeft op de Vpb-afdrachten. Zodoende kan geen raming gemaakt worden van de derving.

*** Er is sprake van een structurele oploop in het huurtoeslageffect.

**** Tot 2035

Om dit te bewerkstelligen kan gekozen worden voor een grotere maatvoering voor een maatregel of een combinatie van maatregelen, eventueel aangevuld met flankerend beleid voor regio's of individuele corporaties. Een voorbeeld is de in de Woningwet bestaande vorm van projectsteun, waarin een individuele corporatie met een tekort aan middelen om aan de maatschappelijke opgave te voldoen financieel ondersteund wordt door de sector als geheel - via de rijksoverheid. Onder de huidige regelgeving bestaat ook de mogelijkheid van collegiale steun van de ene corporatie aan de andere, het aangaan van fusies of het overnemen van te verduurzamen of herstructureren bezit van een andere corporatie.

De doorgerekende varianten voor de demografische ontwikkelingen en rond de verduurzaming laten zien dat de opgave op middellange en lange termijn onzeker is. Hoofdstuk 4 laat zien dat de kasstromen volgens het basispad na 2035 verder verslechteren. Met een periodieke herijking van het gekozen beleid kan steeds gekeken worden wat de meest recente inzichten zijn en wat nodig is om de gewenste investeringen op korte en middellange termijn zeker te stellen.

Deze rapportage doet geen aanbevelingen voor welke beleidsoptie, of combinatie van beleidsopties gekozen zou moeten worden en welke maatvoering daarbij nodig is. Het rapport biedt wel de ingrediënten voor een discussie hiervoor. Naast het effect van de verschillende beleidsopties speelt hierbij ook de periode waarvoor problemen opgelost worden een rol en ook de ruimte voor onzekerheid en tegenvallers.

5.1 Beleidsopties met werking op nationaal niveau

De eerste set opties bestaat uit maatregelen die de haalbaarheid van de gemodelleerde opgave voor alle corporaties verbeteren. Deze opties hebben dus een landelijke werking. Dit kan bijvoorbeeld door de investeringscondities van corporaties te verbeteren door hun financiële ruimte te vergroten, door de kosten of lasten te verlagen (zie 5.1.1) of de opbrengsten te verhogen (zie 5.1.2). Ook kunnen corporaties een groter deel van hun gemodelleerde maatschappelijke opgave realiseren als deze opgave verkleind wordt (zie 5.1.3).

5.1.1 Opties die de kosten of lasten verlagen

Uit de analyses komen twee opties naar voren die relatief goed uitvoerbaar zijn, sterk gericht kunnen worden op de maatschappelijke opgaven en een relevant financieel effect hebben:

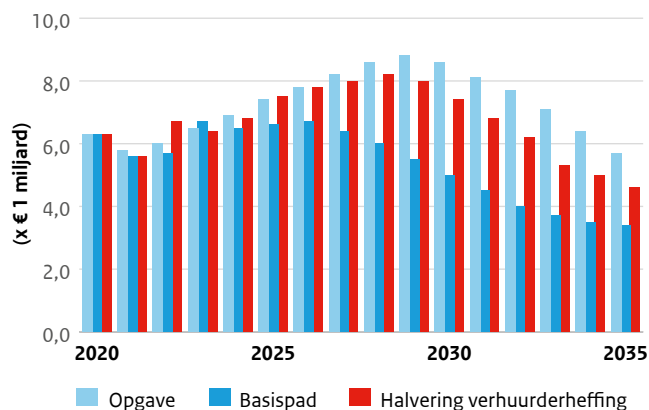
- *Halveren van de verhuurderheffing* - De verhuurderheffing wordt betaald door aanbieders van gereguleerde woningen en een tariefsverlaging vergroot hun mogelijkheden om in dat segment te (blijven) investeren. Voor corporaties levert een verlaging niet alleen meer middelen uit de operationele kasstromen op voor de maatschappelijke opgave, maar verhoogt het ook de beleidswaarde van de woningen en daarmee de leenruimte. In de praktijk wordt de heffing voor circa 95% door corporaties betaald.
- *Investeringssubsidies* - Subsidie voor de bouw van gereguleerde huurwoningen of het verduurzamen van woningen in dat segment. Ook deze maatregel is gericht op de opgave en is daarom niet exclusief voor corporaties beschikbaar.

In de aangehaalde onderliggende rapportage worden verschillende andere opties besproken. Daarin wordt onder andere ingegaan op het wijzigen van de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties. Binnen de huidige staatssteunkaders, waaronder die specifiek voor corporaties, is er echter zeer beperkte juridische ruimte voor wijzigingen langs deze lijn. De enige gevonden optie is het verhogen van de drempel van de earningsstripingsmaatregel uit ATAD1 van € 1 miljoen tot € 3 miljoen. De uitkomsten van deze optie worden eveneens in deze paragraaf beschreven. Er is geen noemenswaardig effect gevonden.

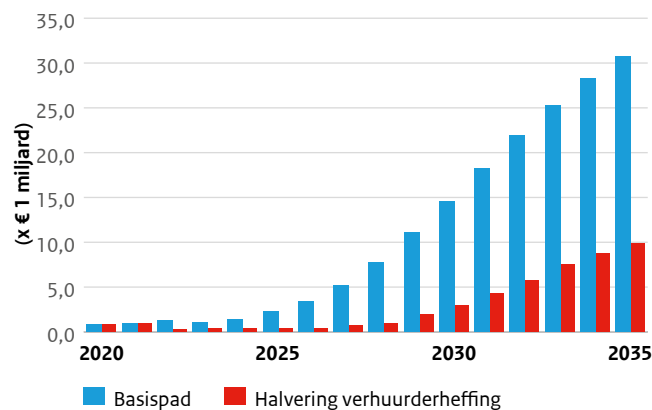
Verlagen van de verhuurderheffing

In deze optie is een halvering van (het tarief van) de verhuurderheffing ingerekend vanaf 2022. Dit zorgt vanaf dat jaar in alle regio's voor substantieel meer ruimte om te investeren in de maatschappelijke opgave. In onderstaande tabel is te zien dat, ondanks de extra investeringsruimte, vanaf circa 2028 de achterstand op de investeringsopgave weer oploopt. In 2035 is voor bijna € 10 miljard aan investeringen niet gedaan, ten opzichte van circa € 30 miljard bij handhaving van het tarief.

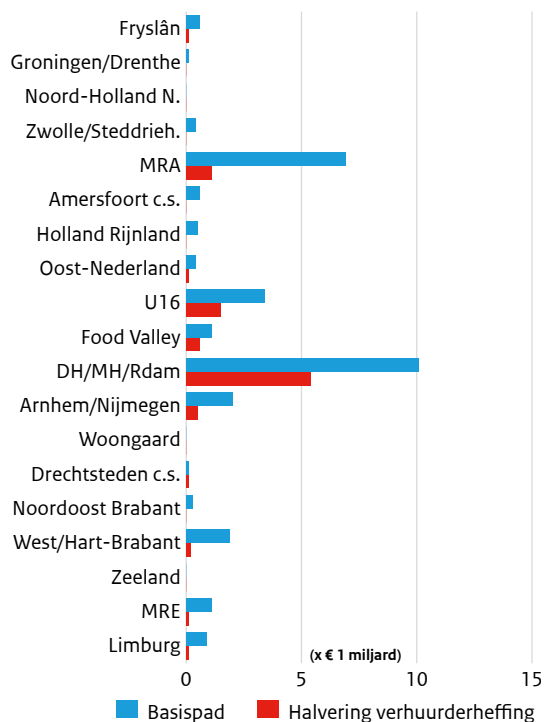
Figuur 5-3a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



Figuur 5-3b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



Figuur 5-4: Regionale achterstand op maatschappelijke opgave bij halvering verhuurderheffing



Op regionaal niveau zijn duidelijke verschillen waarneembaar. In veertien van de negentien regio's kan de maatschappelijke opgave tot 2035 nu wel geheel of voor het overgrote deel worden uitgevoerd. Voor vijf regio's is dit niet het geval. In Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam halveert het bedrag aan investeringen in de gemodelleerde maatschappelijke opgave dat niet uitgevoerd kan worden, maar blijft een tekort van circa € 5 miljard bestaan. Ook in de U16, Food Valley en Arnhem/Nijmegen kan niet de volledige maatschappelijke opgave worden opgepakt. Dit geldt ook voor de MRA, maar het effect van de halvering van het tarief brengt het tekort sterk terug. Dat het effect in de MRA groot is heeft ermee te maken dat de WOZ-waarde daar circa 30% hoger ligt dan gemiddeld in Nederland, terwijl diezelfde WOZ-waarde de grondslag vormt voor de te betalen verhuurderheffing.

Overige effecten

Deze beleidsoptie werkt één op één door in de Rijksbegroting. Een structurele halvering van het tarief betekent ook elk jaar een halvering in de inkomsten. De verlaging van de verhuurderheffing leidt daarnaast tot een grotere fiscale winst van de heffingsplichtigen (voornamelijk corporaties), waardoor een deel van de extra middelen via de Vpb terugvloeit naar de Rijksoverheid. Dergelijke inderdieneffecten mogen vanuit de begrotingsregels niet worden ingerekend in de rijksbegroting.

Tabel 5-5: Budgettaire effect halvering verhuurderheffing

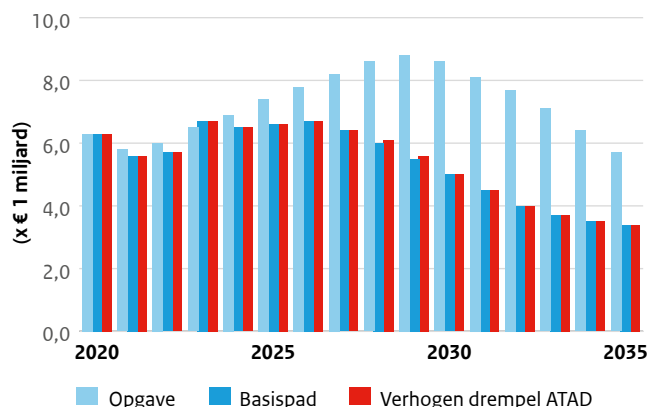
	2022	2023	2024
Halvering verhuurderheffing	-966	-996	*

* Er zijn geen ramingen voor de verhuurderheffing beschikbaar na 2023. Bij een oplopende WOZ-waarde zal de derving groter zijn dan in 2023, bij een dalende WOZ-waarde kleiner.

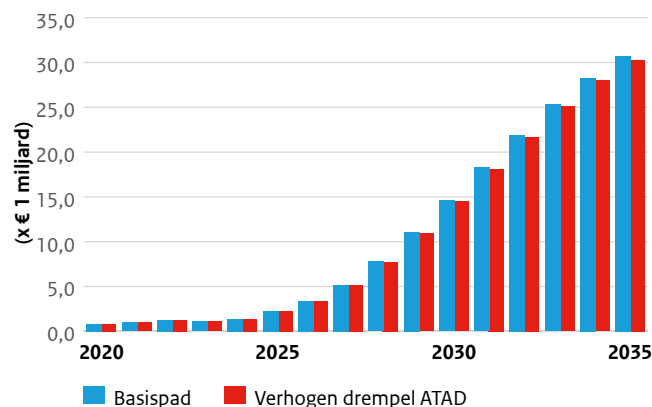
Verhogen drempel van de earningsstrippingsmaatregel uit ATAD¹

In deze beleidsoptie wordt - kort gezegd - de heffingsplichtige drempel van de aftrekbare rente van € 1 miljoen verhoogd naar € 3 miljoen. Het effect hiervan is zeer beperkt, omdat deze maatregel enkel effect heeft voor corporaties waarvan de rente-uitgaven onder de € 3 miljoen blijven. Dit raakt op basis van de jaarcijfers 2018 circa 85 corporaties, met een geraamd effect van ca. € 10 tot 15 miljoen minder Vpb-afdracht per jaar. In totaal kan met deze optie voor circa € 0,4 miljard aan extra investeringen worden gedaan.

42 | Figuur 5-6a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



Figuur 5-6b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



Overige effecten

De huidige drempel van aftrekbare rente van € 1 miljoen is mede gekozen om het beleid van een meer gelijke behandeling tussen vreemd vermogen en eigen vermogen te versterken. Met het verhogen van de drempel zou de fiscaal ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen voor een groter deel van de belastingplichtigen in stand blijven. Deze gelijke behandeling komt ook de schokbestendigheid van de Nederlandse economie ten goede.⁴² Het effect van de maatregel is breder dan enkel corporaties of verhuurders van gereguleerde woningen en daarmee ongericht. Op dit moment is er geen informatie beschikbaar hoeveel ondernemingen dit zou betreffen of wat de financiële effecten zijn op de Rijksbegroting.

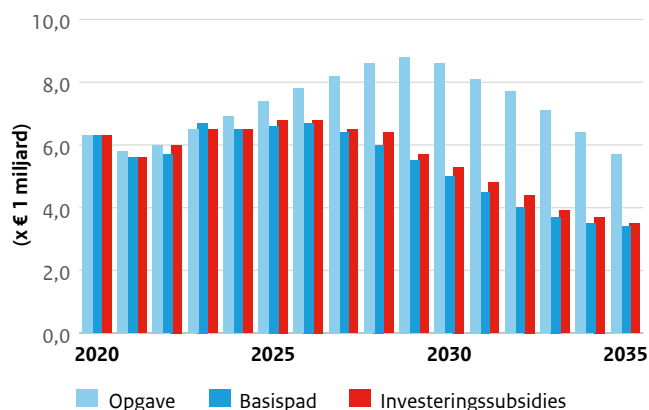
Investeringsubsidies

In deze optie wordt vanaf 2022 tot 2035 jaarlijks een subsidie van € 263 miljoen voor bepaalde investeringen uitgekeerd. Een investeringsubsidie zorgt ervoor dat concrete investeringen door in de maatschappelijke opgave worden gestimuleerd en dat de onrendabele top van die investeringen wordt verkleind. In de doorrekening wordt een op gereguleerde huurwoningen gerichte subsidie verondersteld, die voor 95% bij

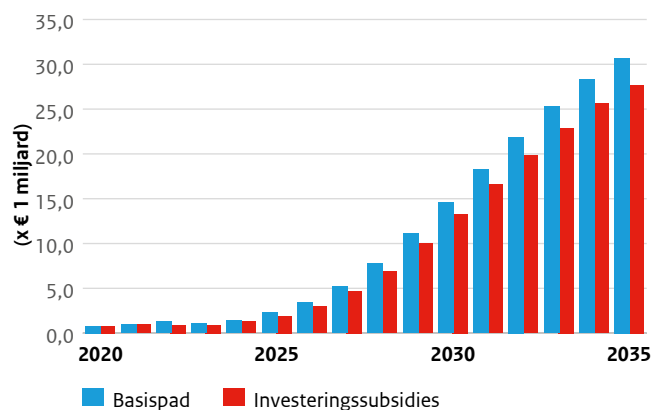
42 WRR, 2016, Samenleving en financiële sector in evenwicht.

corporaties terecht komt en binnen de corporatiesector gelijkmatig over het land verdeeld wordt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een maatschappelijke opgave waar alle corporaties mee te maken krijgen, zoals de verduurzaming.

Figuur 5-7a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



Figuur 5-7b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



In de periode dat subsidie wordt verleend, loopt het bedrag aan maatschappelijke opgave dat niet gerealiseerd wordt met ongeveer € 3 miljard terug. Tussen regio's zijn er geen significante verschillen, omdat alle corporaties een evenredig deel van de subsidie benutten. Voor een benadering van het effect van een subsidie gericht op specifieke regio's wordt doorverwezen naar de beleidsoptie 'regionale heffingsvermindering zonder tariefsverhoging.'

Overige effecten

Jaarlijks wordt vanuit het uitgavenkader € 263 miljoen in de Rijksbegroting geboekt.

Tabel 5-8: Budgettaire effect investeringssubsidie

	2022	2023	2024	2025 e.v.
Investeringsubsidie	263	263	263	263

5.1.2 Beleidsopties met effect op de inkomsten van corporaties

Een belangrijke verklaring voor de geconstateerde financiële knelpunten is dat de kosten van corporaties harder groeien dan de inkomsten (zie hoofdstuk 3.3). Behalve het verlagen van de kosten of lasten, kan ook gekeken worden naar mogelijkheden om de inkomsten te verhogen. De belangrijkste inkomstenbron van corporaties zijn de huren. Belangrijk neveneffect van het genereren van meer inkomsten uit huur is dat dit direct de betaalbaarheid raakt en effecten kan hebben op de huurtoeslag. Hier worden drie varianten nader bekeken:

- Ruimte voor hogere (boveninflatoire) verhoging van de huursom
- Ruimte voor een hogere aanvangshuur bij duurzame woningen
- Uitbreiden van het DAEB-werkdomein naar het lage middensegment

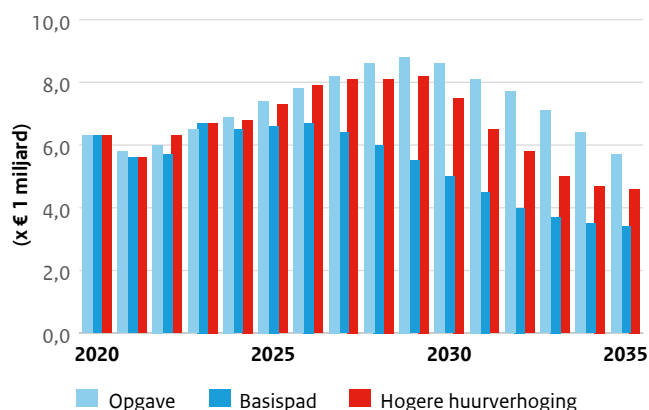
Hogere huurverhoging

In deze optie wordt vanaf 2022 door woningcorporaties meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) in de prestatieafspraken een boven inflatoire huursomstijging af te spreken (maximaal inflatie +1 procentpunt). In de doorrekening wordt aangenomen dat in alle woningmarktregio's corporaties deze ruimte gebruiken om vanaf 2022 jaarlijks een huursomstijging (gemiddelde huurverhoging voor zittende huurders) van 0,5 procentpunt boven inflatie te realiseren.

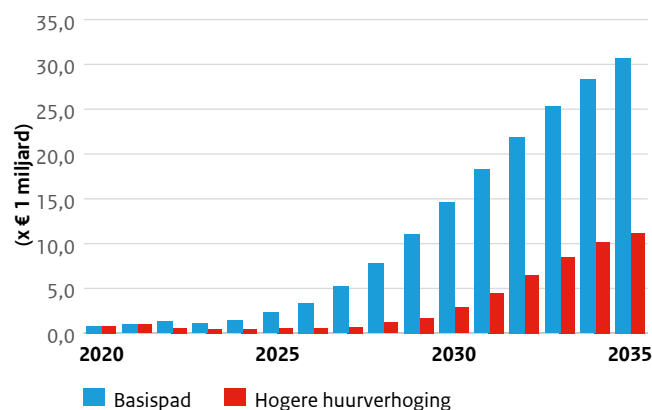
Deze optie zorgt voor meer financiële ruimte om te investeren en daarmee kunnen corporaties een groter deel van de maatschappelijke opgave oppakken. Het deel van de maatschappelijke opgave dat niet opgepakt kan worden bedraagt nog € 11,2 miljard, in plaats van € 30,7 miljard. Net als bij halvering van de verhuurder-

heffing kunnen veertien van de negentien woningmarktregio's hun maatschappelijke opgave tot en met 2035 (nagenoeg) volledig oppakken. In Haaglanden/Rotterdam/Midden-Holland, Food Valley, Arnhem/Nijmegen en de MRA is dit niet het geval. In de MRA wordt een groter aandeel van de maatschappelijke opgave niet uitgevoerd dan bij het halveren van de verhuurderheffing.

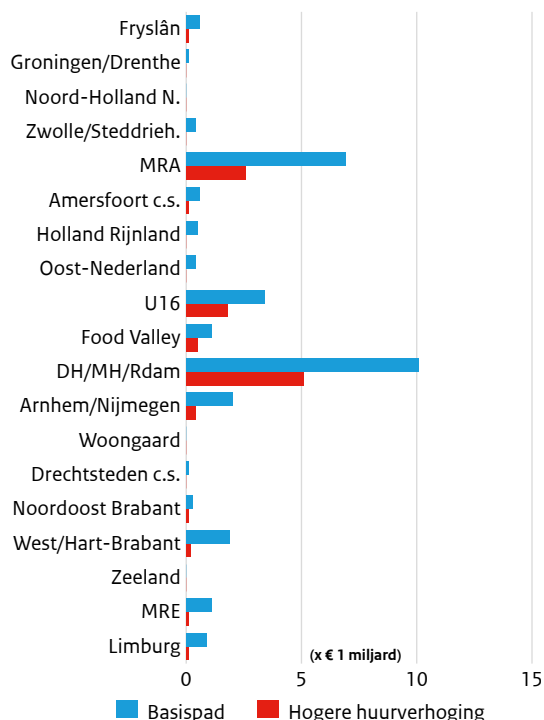
Figuur 5-9a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



Figuur 5-9b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



Figuur 5-10: Regionale achterstand op maatschappelijke opgave bij hogere huurverhoging



Overige effecten

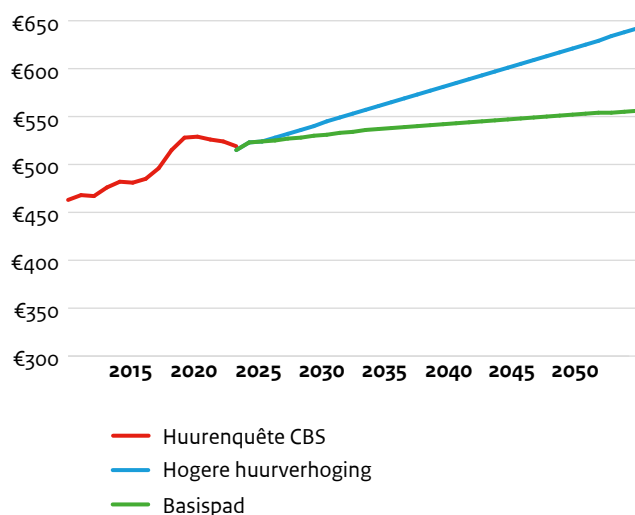
Indien een hogere gemiddelde huurverhoging wordt toegepast, leidt dit ertoe dat mensen meer huur gaan betalen. Zonder flankerend beleid zorgt dit voor een verslechtering van betaalbaarheid, zoals getoond in figuur 5-11. De gemiddelde huur is in 2035 in reële termen € 38 hoger (7%) en in 2050 € 86 (ruim 15%) hoger dan in het basispad. Voor huurders met een laag inkomen zullen huurstijgingen deels worden gecompenseerd vanuit de huurtoeslag. Hiermee stijgen de huurtoeslagenuitgaven. Bij een gemiddelde algemene extra huurstijging van 0,5% (ca € 80 miljoen extra huurinkomsten). Nemen de huurtoeslaguitgaven in het eerste halfjaar (vanaf juli 2022) met € 11 miljoen toe. In 2023 nemen de huurtoeslaguitgaven met € 30 miljoen toe, wat jaarlijks oploopt.

Tabel 5-11: Budgettaire effect hogere huurverhoging (uitgaven)

	2022	2023	2024	Strc.
Huurtoeslag	11	30	49	68***

*** Er is sprake van een structurele oploop in het huurtoeslageffect.

Figuur 5-12 Verloop gemiddelde huurprijs basispad en bij hogere huurverhoging

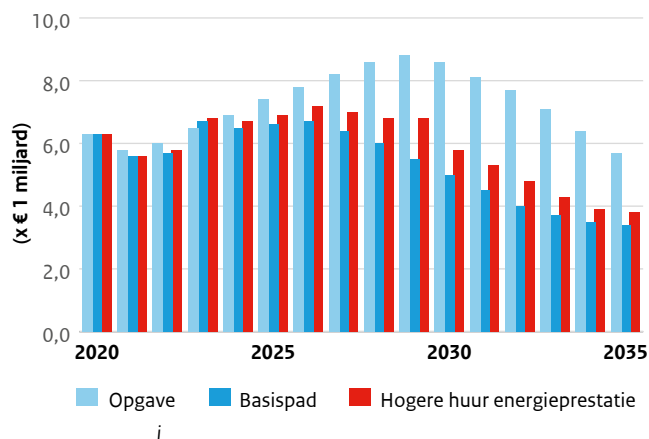


| 45 |

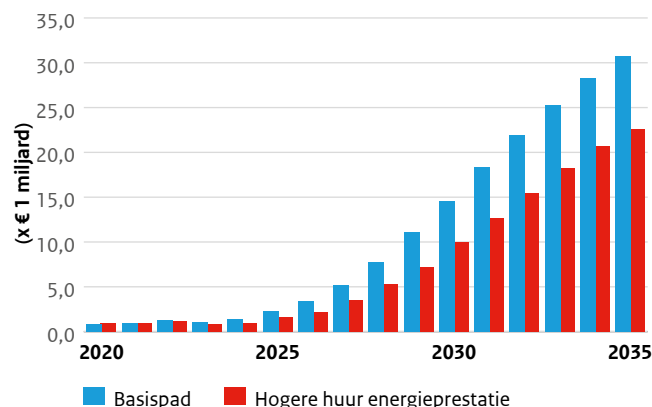
Ruimte voor hogere huren bij duurzame nieuwbouw

Op dit moment zit er een beperking op mogelijkheden voor woningcorporaties om goede energieprestaties en de bijbehorende lage energielasten door te rekenen aan nieuwe huurders. Voor toewijzingen aan huishoudens uit de huurtoeslagdoelgroep (gemiddeld 80%) van de toewijzingen geldt een passendheidsgrens, onafhankelijk van de energielasten. In deze beleidsopties wordt daarom het effect berekend indien bij nieuwbouwwoningen, die vanuit de eisen van het Bouwbesluit zeer energiezuinig zijn, een hogere aanvangshuur gerekend mag worden. Het verschil in de huurprijs komt overeen met de gemiddelde daadwerkelijke besparing op de energierekening ten opzichte van de gemiddelde corporatiewoning. Daarbij wordt verondersteld dat voor deze woningen ook hogere huurprijsgrenzen voor passend toewijzen worden gehanteerd en de woningen bij mutatie dus niet in huurprijs hoeven te worden teruggebracht. In figuur 5-12 is te zien dat met deze maatregel ruim € 5 miljard meer aan investeringen in de maatschappelijke opgave gedaan kan worden tot 2035.

Figuur 5-13a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



Figuur 5-13b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



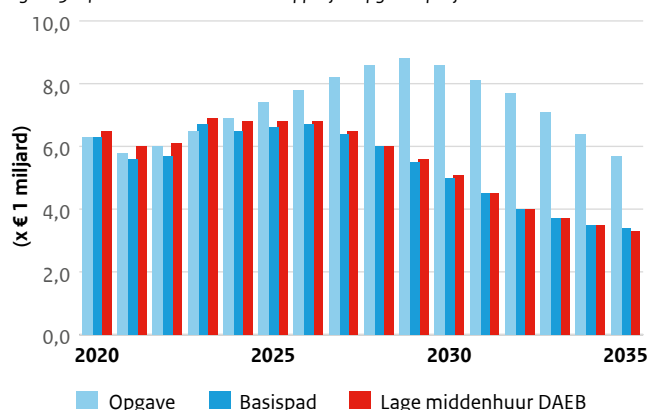
Overige effecten

Deze optie heeft als geheel geen negatieve effecten voor de betaalbaarheid bij huurders, omdat de gemiddelde totale woonlasten voor de huurder niet toenemen. Indien de extra inkomsten binnen het huurbegrip vallen, is te verwachten dat bij een deel van de extra huurtoeslag over de huurverhoging ontvangen kan worden. Geschat wordt dat dit een cumulatief oplopend effect heeft tussen de € 10 en 20 miljoen per jaar op de uitgaven huurtoeslag.

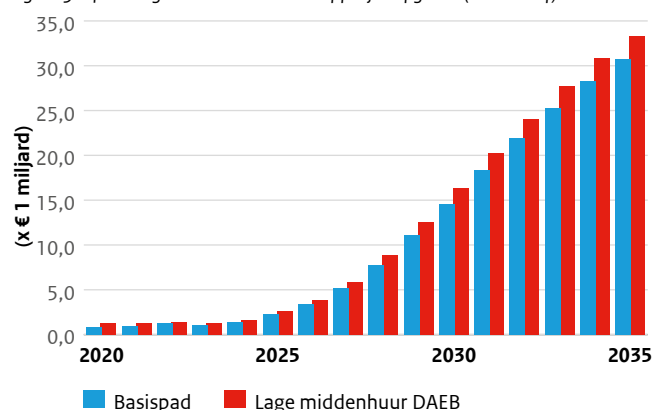
Uitbreiden DAEB-werkdomein corporaties naar lage middenhuur

In deze optie is doorgerekend of het uitbreiden van het DAEB-werkdomein naar (lage) middenhuur extra middelen oplevert voor de huidige maatschappelijke opgave. Deze optie is uitgewerkt door corporaties in de doorrekeningen vanaf 2022 binnen de DAEB-tak ook te laten bouwen voor huishoudens met een inkomen tussen € 39.055 en € 42.000. Voor deze doelgroep mag binnen de DAEB-tak een hogere huur tussen de € 737 en € 850 gevraagd worden. In de optie is aangenomen dat corporaties de helft van de nieuwbouwopgave in dat huursegment oppakken. Dit betreft tot 2035 circa 21.000 woningen. Verondersteld wordt dat voor deze woningen geen verhuurderheffing betaald hoeft te worden, omdat enkel de DAEB-huurgrenzen wordt opgetrokken. Wel is borging beschikbaar voor deze woningen.

Figuur 5-14a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



Figuur 5-14b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



Met de hogere gemiddelde huur en het niet hoeven afdragen van de verhuurderheffing zijn deze woningen rendabeler dan nieuwbouw voor de huidige inkomensdoelgroep. Voor beide categorieën zijn in deze doorrekeningen geborgde leningen beschikbaar, dus dat maakt geen verschil. De verbeterde rentabiliteit is echter niet zodanig dat hierdoor veel extra middelen gegenereerd worden voor de overige opgaven. Deze optie vergroot de investeringsopgave tot 2035 met bijna € 5 miljard. Doordat de nieuwbouw gemiddeld minder onrendabel wordt, kan er € 2 miljard meer geïnvesteerd worden. Netto neemt het bedrag aan niet-gerealiseerde investeringen met € 2,7 miljard toe.

Overige effecten

Indien de corporatiedoelgroep vergroot wordt, leidt dit tot verhoogde druk op bestaande corporatiewoningen. Als de corporatie niet in staat is om de doelgroep van meer woningen te voorzien, kan er verdringing van bepaalde inkomensgroepen plaatsvinden. Daarnaast kan een initiële grotere opgave in bepaalde gebieden ook tot een sterkere krimpogave in latere jaren leiden. Mogelijk voordeel is dat corporaties gemakkelijker meer gemengd kunnen bouwen bij herstructurering en uitbreidingsnieuwbouw, hetgeen positieve effecten heeft op de leefbaarheid van de wijk. Ook moet opgemerkt worden dat zowel de DAEB-inkomensdoelgroep van corporaties als de DAEB-huurgrenzen onderdeel zijn van het EC-besluit 2009 inzake staatssteun voor woningcorporaties. Een aanpassing van de regelgeving langs deze lijnen vergt nieuw overleg met de Europese Commissie over dit besluit.

Invoering van deze beleidsoptie heeft geen direct effect op de huurtoeslag en de Rijksbegroting, uitgaande van de huidige huurtoeslaggrenzen en dat huurtoeslaggerechtigden (qua inkomen) in een gereguleerde huurwoningen blijven. Wel zou het totale volume aan geborgde leningen van de corporatiesector toene-

men, hetgeen betekent dat ook de achtervangpositie van de rijksoverheid en gemeenten groter wordt. Bezien zou moeten worden of deze optie ook gevolgen zou moeten hebben voor het borgingsstelsel.

5.1.3 Beleidsopties met effect op de opgaven

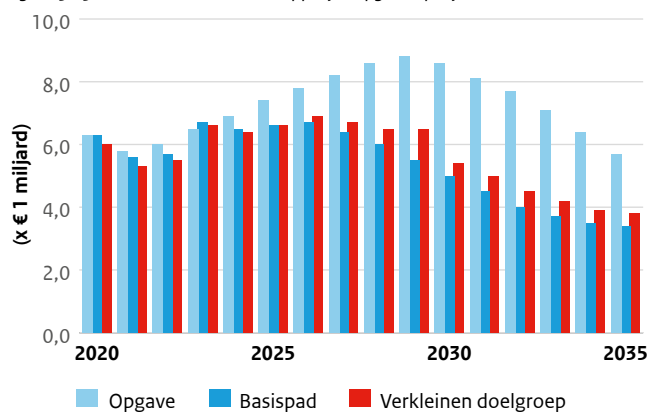
Tot slot zijn er opties waarmee de omvang wordt verkleind van de maatschappelijke opgave die door corporaties moet worden opgepakt, of die de opgave over een langere tijdsperiode laten bereiken. Hierdoor zijn jaarlijks minder investeringen nodig van corporaties. Bij deze opties moet dan geaccepteerd en/of zeker gesteld worden dat de achterliggende doelen van dergelijke opgaven, zoals het huisvesten van huishoudens met een lager inkomen en het tot en met 2050 gasvrij maken van de gebouwde omgeving, op een andere wijze of op een later moment worden bereikt.

Verkleinen van de corporatiedoelgroep

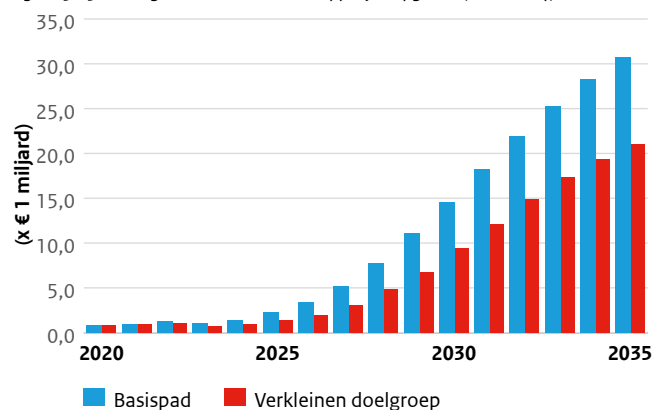
Voor deze optie wordt verondersteld dat de inkomensgrens voor nieuwe toewijzingen in het DAEB-segment wordt verlaagd van € 39.055 naar € 35.000. Hierbij blijven corporaties een even groot percentage toewijzen binnen de 10% ruimte om woningen aan huishoudens met een inkomen boven de grens (4% in 2018). Als gevolg hiervan wordt de doelgroep voor corporaties kleiner.

In de doorrekening is de corporatievoorraad tot en met 2050 daarop aangepast. In totaal bouwen corporaties tot 2050 40.000 woningen minder en verkopen ze 100.000 woningen meer. Bij de nieuwbouw wordt vooral de nieuwbouw van woningen boven de aftoppingsgrens teruggebracht. Met deze optie neemt de investeringsopgave tot 2035 met ruim € 6 miljard af. Door extra verkopen is er ook meer ruimte voor investeringen. In totaal neemt het bedrag aan niet gerealiseerde investeringen met € 9,7 miljard af.

Figuur 5-15a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



Figuur 5-15b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



| 47 |

Overige effecten

Het verkleinen van de doelgroep betekent dat de huishoudens die tot de doelgroep behoorden zich zelfstandig moeten redden op de woningmarkt. Om daarin te slagen, zal er voldoende betaalbaar aanbod in de koopmarkt en de onderkant van de vrije huursector moeten ontstaan. Daarnaast zou met het verlagen van de DAEB-inkomensgrens een situatie ontstaan waarin regelgeving rond de huurtoeslag en de DAEB-doelgroep niet met elkaar in lijn zijn: een meerpersoonshuishouden zou qua inkomen wel recht kunnen hebben op huurtoeslag indien een zelfstandige gereguleerde huurwoning wordt bewoond, maar bij verhuizing geen toegang hebben tot het DAEB-segment van de corporatiesector.

5.2 Beleidsopties met werking op regionaal niveau

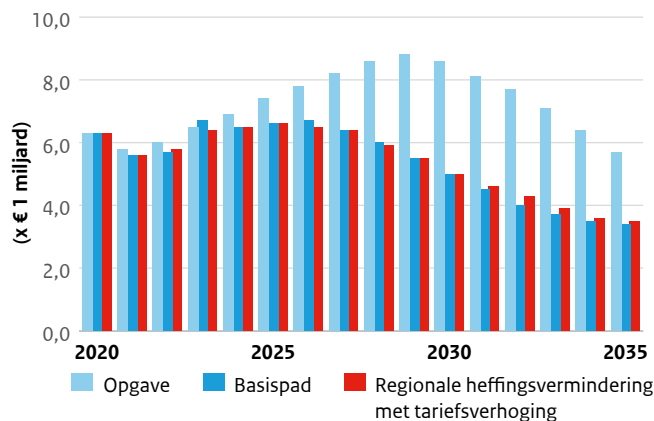
Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven, laat dit onderzoek zien dat er grote verschillen zijn tussen woningmarktregio's. Wanneer in een woningmarktregio de maatschappelijke opgave onvoldoende kan worden opgepakt, terwijl dit in andere regio's wel het geval is, zijn er verschillende mogelijkheden. In de rapportage Beleidsopties wordt een aantal uitgelicht, waaronder het verlenen van een ontheffing aan een vermogende corporatie van buiten de regio. Daarnaast zijn ook herverdelingsmechanismen denkbaar, zoals bijzondere projectsteun. In deze paragraaf wordt ingegaan op de effecten van regionale heffingsverminderingen, met en zonder tariefsverhoging.

Regionale heffingsvermindering met tariefsverhoging

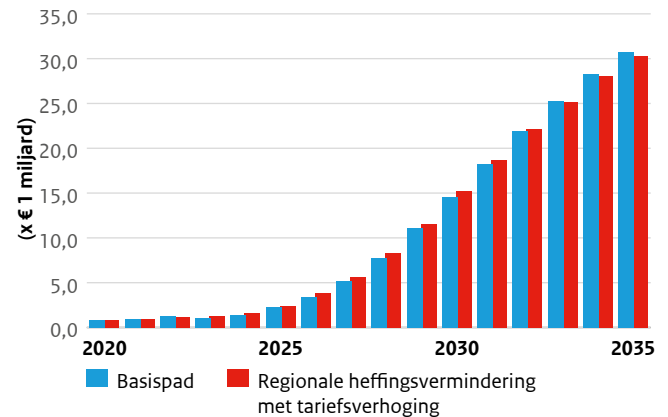
In de afgelopen jaren zijn diverse heffingsverminderingen in het leven geroepen waarmee corporaties en andere heffingsplichtigen na bepaalde investeringen een bedrag in vermindering kunnen brengen op de te betalen verhuurderheffing. Een deel van deze heffingsverminderingen werd gefinancierd uit een tariefsverhoging, andere zijn ten laste gegaan van de rijksbegroting. Een voordeel van heffingsverminderingen is dat specifieke investeringen in maatschappelijke opgaven gestimuleerd kunnen worden. Nadeel is dat de heffingsvermindering pas ingezet kan worden na het voltooien van de investering, waardoor corporaties en andere heffingsplichtigen met zeer beperkte financiële ruimte ook minder gebruik kunnen maken van heffingsverminderingen.

In deze beleidsopties wordt een extra heffingsvermindering in de verhuurderheffing gecreëerd voor de periode 2022-2035. In 2035 loopt de heffingsvermindering af. De vijf woningmarktregio's met de grootste relatieve nieuwbouwopgave kunnen van deze extra heffingsvermindering gebruik maken.⁴³ Het gaat om de regio's MRA, MRDH, U16, Food Valley en Holland-Rijnland. De heffingsvermindering wordt gefinancierd vanuit een tariefsverhoging voor de verhuurderheffing. Het budget hiervoor is vanaf 2022 € 250 miljoen euro, jaarlijks geïndexeerd. Deze optie kan alternatief vormgegeven worden via bijzondere projectsteun, maar dit vergt een wetswijziging en (mogelijk) overleg met de Europese Commissie.

Figuur 5-16a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar



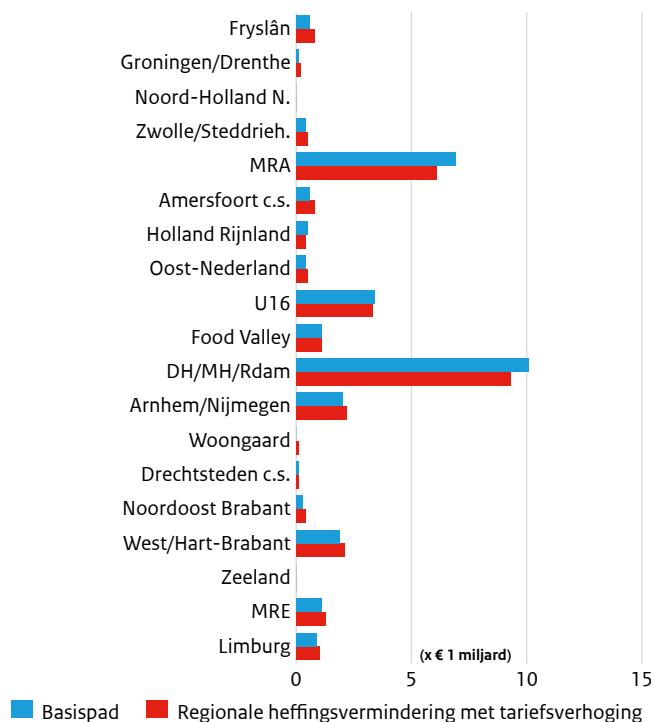
Figuur 5-16b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



Uit figuur 5-16b blijkt dat een regionale heffingsvermindering gedekt uit een tariefsverhoging op nationaal niveau het effect heeft dat het deel van de gemodelleerde maatschappelijke opgave dat niet opgepakt kan worden met € 0,4 miljard daalt. Dit beperkte effect wordt veroorzaakt doordat de tariefsverhoging per 2022 meetelt in de beleidswaarde, waardoor deze daalt en de verhouding tot de leningportefeuille (LTV) verslechtert.

⁴³ Omdat een exacte juridische vormgeving niet is verkend, kan niet uitgesloten worden dat meerdere heffingsverminderingen nodig zijn om de hier aangenomen werking te effectueren.

Figuur 5-17: Regionale achterstand op maatschappelijke opgave bij regionale heffingsvermindering met tariefsverhoging



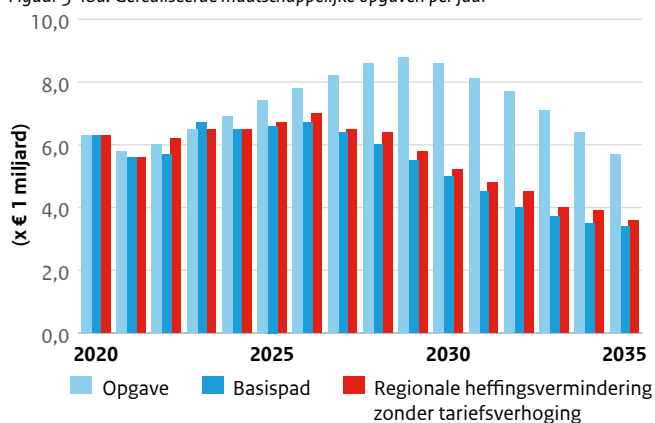
| 49 |

Zoals in figuur 5-17 te zien is, is het effect ook beperkt in de vijf regio's waarop de heffingsvermindering gericht is. Voor de MRA speelt ook mee dat zij vanwege de relatief hoge WOZ-waarde in dat gebied, circa twee derde van de te ontvangen heffingsverminderingen zelf afdragen door het hogere tarief. Het positieve effect dat in de vijf regio's waarneembaar is doet zich ook pas in de laatste jaren voor; in de eerste jaren heeft de tariefsverhoging een sterker effect dan de heffingsvermindering die ontvangen wordt, waardoor juist een kleiner deel van de gemodelleerde maatschappelijke opgave opgepakt kan worden. De overige regio's kunnen met deze maatregel een groter deel van hun maatschappelijke opgave niet oppakken.

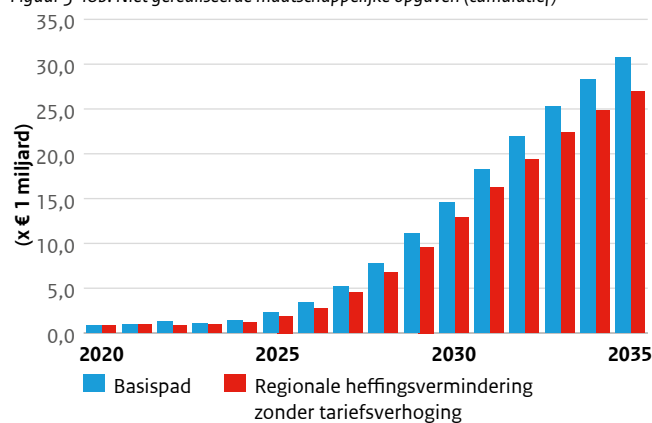
Regionale heffingsvermindering zonder tariefsverhoging

Deze beleidsoptie is vergelijkbaar met de regionale heffingsvermindering met tariefsverhoging. Verschil is dat in deze optie geen sprake is van een tariefsverhoging, maar dekking in de Rijksbegroting wordt gevonden. Deze optie lijkt qua werking sterk op de investeringssubsidies, maar is gericht op de vijf regio's met de grootste nieuwbouwvraag in plaats van op alle aanbieders van gereguleerde huurwoningen.

Figuur 5-18a: Gerealiseerde maatschappelijke opgaven per jaar

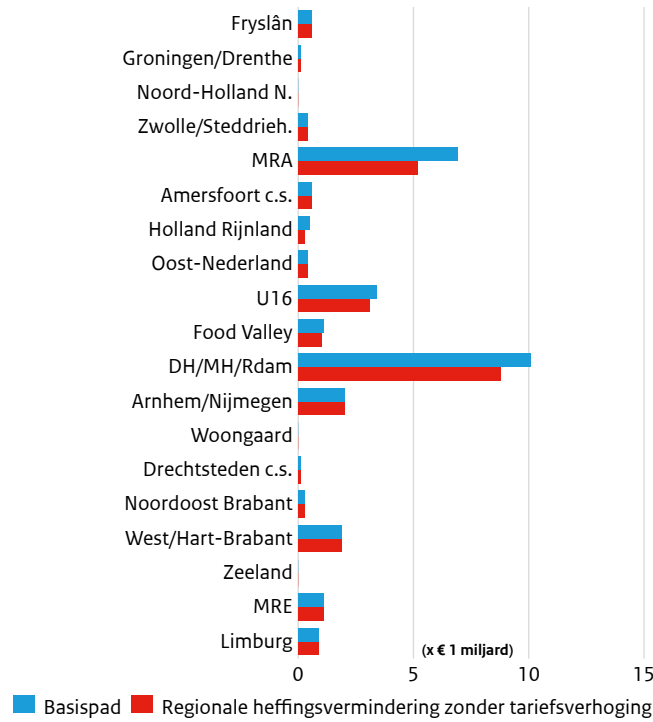


Figuur 5-18b: Niet gerealiseerde maatschappelijke opgaven (cumulatief)



Uit figuur 5-18b blijkt dat de regionale heffingsvermindering zonder tariefsverhoging ervoor zorgt dat corporaties voor bijna € 4 miljard meer aan maatschappelijke opgave kunnen oppakken. Dit is meer dan de € 3 miljard bij de optie voor investeringssubsidies uit paragraaf 5.1.1. Dit komt doordat de heffingsvermindering gericht is op de gebieden met de grootste gemodelleerde maatschappelijke opgave en niet op heel Nederland.

Figuur 5-19: Regionale achterstand op maatschappelijke opgave bij regionale heffingsvermindering zonder tariefsverhoging



In figuur 5-19 is weergegeven welke regionale effecten deze optie heeft. In de veertien regio's waar de heffingsvermindering niet aangevraagd kan worden, is geen effect waarneembaar. In de vijf regio's waar dit wel het geval is, kan een groter deel van de gemodelleerde maatschappelijke opgave worden opgepakt.

Jaarlijk wordt vanuit de Rijksbegroting € 263 miljoen uit het lastenkader beschikbaar gesteld.

Tabel 5-20: Budgettaire effecten regionale heffingsvermindering zonder tariefsverhoging

	2022	2023	2024	Strc.
Reg. heffingsvermindering zonder tariefsverhoging	-263	-263	-263	-263*

* Tot 2035

Deze brochure is een uitgave van:

Rijksoverheid

Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

juni 2020 | Publicatie-nr. 20402880