

Vergaderjaar 2019–2020

29 453

Woningcorporaties

Nr. 520

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Iedereen in Nederland moet prettig kunnen wonen in een fijne leefomgeving. Om dat te bereiken, staat Nederland voor een aantal grote maatschappelijke opgaven op de woningmarkt. Woningcorporaties leveren daar een onmisbare bijdrage aan. Van hen wordt gevraagd om meer te bouwen om het woningtekort in te lopen en zo tijdens de coronacrisis hun anti-cyclische rol op te pakken. De betaalbaarheid van huurwoningen is hierbij een groot aandachtspunt en daarnaast moet de woningvoorraad aardgasvrij en verduurzaamd 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. Met de motie van het lid Ronnes c.s. is de regering verzocht om te onderzoeken hoe bereikt kan worden dat corporaties op de korte en lange termijn hun maatschappelijke opgaven in voldoende mate kunnen oppakken. Dit onderzoek doe ik u hierbij toekomen.^{1, 2}

De conclusie van het onderzoek is dat corporaties over onvoldoende middelen beschikken om alle maatschappelijke opgaven tot en met 2035 op te pakken. Bij handhaving van het huidig beleid en bij het volledig oppakken van de berekende maatschappelijke opgave, ontstaan vanaf 2024 op regionaal niveau financiële knelpunten en is er vanaf 2028 sprake van een sectorbreed tekort. Dat betekent dat het overgrote deel van de corporaties vanaf dat moment niet genoeg huurwoningen kunnen

¹ Hiermee wordt voldaan aan de motie van het lid Ronnes c.s. (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 52), de toezegging om voor de zomer de uitkomsten van het onderzoek aan de Tweede Kamer te sturen, zoals gedaan tijdens het AO Klimaatakkoord gebouwde omgeving van 12 februari 2020 (Kamerstukken 32 847 en 32 813, nr. 641), in de beantwoording van Kamervragen van het lid Nijboer (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1878) en de Staat van de Woningmarkt 2020 (Kamerstuk 32 847, nr. 308), alsmede aan de toezegging om in het hoofdrapport in te gaan op hoe is omgegaan met de economische effecten van het coronavirus uit de behandeling van de Wijziging van de wet maatregelen woningmarkt II 2014 op 19 mei 2020.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

bouwen, verduurzamen of betaalbaar kunnen houden. Een kwart van de opgave blijft zo liggen, ter grootte van € 30 miljard. De tekorten zijn het grootst en ontstaan het eerst in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam. Voor de maatschappelijke opgave zijn hogere investeringsniveau's nodig dan de afgelopen jaren. Alternatieve demografische scenario's of een ander verduurzamingstempo veranderen enkel de maatvoering en doen niet af aan deze conclusie. Er is dus sprake van een structurele disbalans tussen opgaven en middelen, die structurele oplossingen vergt.

Voor de korte termijn is het van belang om te zorgen dat investeringen in de maatschappelijke opgaven doorgaan. Dat vergt van corporaties een maximale inspanning, binnen hun huidige financiële mogelijkheden. Dat is niet vanzelfsprekend. De berekende tekorten ontstaan over enkele jaren, maar werpen hun schaduw vooruit. Hoewel de jaarlijkse rapportage Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) laat zien dat corporaties nog meer kunnen lenen om te investeren in de maatschappelijke opgave, wordt bij een besluit daarover rekening gehouden met de toekomstige financiële positie³. De huidige leenruimte is al betrokken in het onderzoek naar aanleiding van de motie van het lid Ronnes c.s. De IBW kan dus niet weggestreept worden tegen het berekende tekort.

Ik ben blij te zien dat de corporatiesector het belang van blijven investeren in de maatschappelijke opgave ook ziet. Dit kabinet stimuleert dat ook. Met de tariefsverlaging in de verhuurderheffing en heffingsverminderingen voor nieuwbouw en verduurzaming, is de leenruimte van corporaties de afgelopen jaren op peil gebleven. Corporaties hebben dit goed opgepakt. Voor de op 1 juli gesloten heffingsvermindering nieuwbouw zijn aanvragen gedaan voor in totaal ruim 119.000 betaalbare huurwoningen (waarvan 115.000 door corporaties), waar ik uw Kamer eerder nog meldde te verwachten dat het om 80.000 zou gaan.⁴ Het is belangrijk dat corporaties de komende jaren hun bouwproductie richting de 25.000 woningen per jaar brengen, bij benadering de nieuwbouwopgave, en daarmee een aanzienlijke bijdrage leveren aan het inlopen van het woningtekort. Ik ben in gesprek met Aedes en de VNG om bestuurlijke afspraken te maken over het versnellen van de nieuwbouw, het wegnemen van praktische belemmeringen daarvoor en over de invulling van een taskforce, zoals besproken tijdens het AO Bouwen van 18 juni (Kamerstuk 32 847, nr. 678). Ook met de eerder aangehaalde regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam ben ik in overleg.

Ik zet nu in op het zorgen dat investeringen in de maatschappelijke opgave doorgaan. De uitkomsten van het onderzoek naar aanleiding van de motie Ronnes c.s. werpen echter hun schaduw vooruit. Om aan de maatschappelijke opgave te kunnen voldoen. Om de besluitvorming over structurele verbeteringen zo goed mogelijk te ondersteunen, zal ik op basis van de beleidsopties uit dit rapport en uit de evaluatie van de heffingsverminderingen en rapportage verhuurderheffing⁵ enkele oplossingsrichtingen uitwerken, met de fundamentele afwegingen die daarbij spelen. Ik zal hierbij stakeholders als Aedes, VNG en de Woonbond betrekken en uw Kamer hierover in het najaar informeren. Het onderzoek laat zien dat deze op hoofdlijnen zijn in te delen in een lastenverlichting voor corporaties, het verhogen van hun (huur)inkomsten of het aanpassen van de maatschappelijke opgaven waarvoor zij aan de lat staan. Elke oplossingsrichting heeft een prijs: ze raken de Rijksbegroting, hebben effect op de betaalbaarheid van huurwoningen, resulteren in minder

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Kamerstukken 30 196 en 29 453, nr. 710

⁵ Kamerstuk 27 926, nr. 312

betaalbare huurwoningen voor de meest kwetsbare mensen in de samenleving, of betekenen dat een groter deel van de verduurzaming moet worden opgepakt door eigenaar-bewoners en particuliere verhuurders. Het volgend kabinet zal hierin keuzes moeten maken voor een structurele oplossing.

Hieronder ga ik nader in op de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) en het onderzoek naar de opgaven en middelen van de corporatiesector naar aanleiding van de aangehaalde motie van het lid Ronnes c.s.

De IBW 2020: indicatieve bestedingsruimte van corporaties

Met de IBW geef ik jaarlijks op niveau van individuele corporaties en gemeenten een indicatie van de maximale investeringscapaciteit waarover corporaties de komende jaren kunnen beschikken; bovenop de huidige voorgenomen investeringen (dPi). Het is een hulpmiddel bij het gesprek tussen huurdersorganisaties, gemeenten en woningcorporaties over de verdeling van middelen ten opzichte van de opgaven. De indicatie bestaat uit drie bedragen, die elk aangeven wat maximaal geïnvesteerd kan worden in respectievelijk nieuwbouw of verbeteringen of huurmatiging. Bestedingen in de ene categorie gaan ten koste van de andere en zijn slechts eenmalig. De maximale grens opzoeken betekent dat er geen buffer overblijft om onvoorziene economische of maatschappelijke ontwikkelingen op te vangen. Daarnaast is berekend hoeveel in de niet-DAEB-tak besteed kan worden aan nieuwbouw, danwel welke bijdrage geleverd kan worden aan de DAEB-taken van corporaties.

De IBW van 2020 laat net als vorig jaar zien dat corporaties voor de korte termijn over leencapaciteit beschikken om extra te investeren in de opgaven, bovenop bestaande plannen.⁶In de periode 2020–2024 laat de landelijke optelsom zien dat er op sectorniveau in de DAEB € 40,6 miljard additionele bestedingsruimte is voor nieuwbouw, of € 30,8 miljard voor verbetering. Indien alle bestedingsruimte wordt ingezet voor huurmatiging, waarbij er niets meer wordt besteed aan nieuwbouw of verbetering, kan dat voor hooguit zo'n € 1,0 miljard. De bestedingsdoelen zijn direct aan elkaar gerelateerd: per euro die wordt besteed aan huurmatiging neemt de bestedingsruimte voor nieuwbouw of verbetering af met tientallen euro's. De besteding aan huurmatiging telt zoveel zwaarder omdat het, in tegenstelling tot nieuwbouw, geen rendement genereert. De IBW is niet gelijk verdeeld over de woningmarktregio's: corporaties in regio's met grote opgaven, zoals Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam, hebben een duidelijker lager dan gemiddelde bestedingsruimte. De IBW kan niet ingezet worden voor tekorten die volgen uit het onderzoek naar aanleiding van de motie van het lid Ronnes c.s.

Onderzoek opgaven en middelen

Naar aanleiding van afspraken in de annex bij het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342) en naar aanleiding van de motie van het lid Ronnes c.s., 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.

⁶ De dPi laat zien dat woningcorporaties aan voornemens hebben ingeboekt € 29,1 miljard voor nieuwbouw en aankoop en € 17,3 miljard voor verbetering, in totaal € 46,4 miljard.

Uit het onderzoek blijkt dat corporaties de eerste jaren nog ruimte hebben om bij te dragen aan de maatschappelijke opgaven, zoals ook blijkt uit de IBW 2020. Daarvoor is het wel nodig dat zij interen op het eigen vermogen. Zoals eerder beschreven, leidt dit ertoe dat vanaf 2024 financiële knelpunten ontstaan op regionaal niveau, die rond 2028 uitgroeien tot een sectorbreed knelpunt. Hierdoor kan nauwelijks meer worden geïnvesteerd in nieuwbouw, herstructurering en verduurzaming. Onder de in het onderzoek gehanteerde aannames en uitgangspunten, kan voor circa € 30 miljard aan maatschappelijke opgaven niet opgepakt worden tot en met 2035.

Er zijn duidelijke regionale verschillen in de mate waarin en het moment waarop financiële knelpunten zich voordoen. De knelpunten ontstaan het eerst in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam. Deze regio heeft in het onderzoek met € 25 miljard de grootste maatschappelijke opgaven, waarvan tot en met 2035 circa € 10 miljard niet gerealiseerd kan worden. In de jaren daarna volgen andere woningmarktregio's in verschillende delen van Nederland. In absolute aantallen zijn de tekorten het grootst in de gebieden met meer demografische druk, zoals de Metropoolregio Amsterdam, Utrecht16, Food Valley, Arnhem/Nijmegen en West-Brabant/Hart van Brabant. In 2035 zijn er vier kleinere regio's van de negentien waarin het lukt om de maatschappelijke opgaven nagenoeg volledig op te pakken: Zeeland, Noord-Holland Noord, Woongaard en Drechtsteden c.s. Deze regio's zijn echter van onvoldoende omvang om via herverdeling de maatschappelijke opgaven in andere gebieden haalbaar te maken.

Voor de gehele sector is een belangrijke verklarende factor voor de knelpunten dat de reeds door de Autoriteit woningcorporaties geconstateerde trend van teruglopende netto kasstromen zich voortzet.⁷ De kosten (beheer, onderhoud, fiscale lasten) stijgen harder dan de huurinkomsten, die gemiddeld met inflatie stijgen. Hierdoor is minder investeringsruimte beschikbaar. Daarnaast zijn meer investeringen nodig dan corporaties de afgelopen jaren hebben gedaan, waardoor zij ook meer leningen moeten aantrekken en na verloop van tijd hogere rente-uitgaven krijgen. Alle corporaties krijgen hiermee te maken. De verschillen tussen regio's zijn voornamelijk te verklaren vanuit de behoefte aan nieuwbouw, voortkomend uit het bestaande woningtekort en demografische ontwikkelingen tot en met 2035.

Deze bevindingen op regionaal niveau worden bevestigd in de rapporten van de woondealregio's, die ik u hierbij ook doe toekomen⁸. Met de Metropoolregio Amsterdam, Regio Rotterdam, Regio Haaglanden, Regio Utrecht16, Stedelijk Gebied Eindhoven en stad Groningen zijn in de afzonderlijke woondeals afspraken gemaakt over het onderzoeken van de haalbaarheid van een door de regio's zelf bepaalde opgave in het licht van de investeringscapaciteit van corporaties in dat gebied. In de regio's wordt rekening gehouden met een aantal aanvullende opgaven en ambities. In sommige regio's ligt daarbij de nadruk op een kwalitatieve beschrijving van de aanvullende ambities, in andere regio's zijn ze ook kwantitatief gemodelleerd. Voor de doorrekeningen is aangesloten bij de methodiek van de motie van het lid Ronnes c.s.

Het onderzoek naar de opgaven en middelen van woningcorporaties gaat tevens in op beleidsopties die mogelijk bijdragen aan het verkleinen van

⁷ Staat van de Corporatiesector 2019, Kamerstuk 29 453, nr. 513

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de geconstateerde financiële knelpunten.⁹ Daarbij is gekeken naar lastenverlichting voor corporaties, het verhogen van hun (huur)inkomsten of het aanpassen van de maatschappelijke opgave. Hieruit komt naar voren dat het verlagen van de verhuurderheffing en het structureel doorvoeren van een hogere huurverhoging het grootste financieel effect hebben. Dat komt echter wel met een prijs: de verhuurderheffing gaat ten laste van de Rijksbegroting en huurverhoging heeft effect op de betaalbaarheid van het huren. Opties om verder te besparen op bedrijfslasten ten opzichte van de huidige situatie hebben een zeer beperkte financiële impact die niet aansluit bij het tekort, en zijn minder uitvoerbaar indien voor een hoger investeringsniveau eerder meer dan minder personeel nodig is.

Afsluitend

De uitdagingen op de woningmarkt zijn groot. Van corporaties wordt gevraagd daar een grote rol in te spelen en de verantwoordelijkheid op te pakken om het woningtekort terug te dringen en door te bouwen. Met Aedes en de VNG ben ik in gesprek over het maken van bestuurlijke afspraken over nieuwbouw door corporaties. Het kabinet helpt op de korte termijn door het verlaagde tarief in de verhuurderheffing en het met een investeringsaftrek in de verhuurderheffing stimuleren van nieuwbouw van betaalbare huizen en verduurzaming. Deze heffingsaftrekken zijn inmiddels ruimschoots overtekend en daarom ook gesloten. Om ook in de toekomst betaalbare woningen te bouwen en de startmotor te zijn voor de verduurzaming, hebben corporaties onvoldoende middelen. Daarom moet gezocht worden naar een structurele oplossing. Ik werk een aantal structurele oplossingsrichtingen uit om de besluitvorming hierover te ondersteunen en zal uw Kamer hierover in het najaar informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁹ Hiermee wordt invulling gegeven aan een tweede element in de motie van het lid 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. Daarnaast is invulling gegeven aan de motie van de leden Koerhuis en Van Eijs (Kamerstuk 32 847, nr. 352) en de motie van het lid Smeulders (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 48).