

Vergaderjaar 2015–2016

**32 847**

## **Integrale visie op de woningmarkt**

**I**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2016

In het rapport «Ver van huis» van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties wordt de aanbeveling gedaan om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over de staat van de volkshuisvesting en de bijdrage van de corporatiesector daaraan. De bijgaande rapportage, die haar naam ontleent aan deze aanbeveling geeft hieraan invulling. Het is de eerste keer dat ik deze rapportage aan de Eerste en Tweede Kamer aanbied. De ambitie van de rapportage is om op een breed terrein inzicht te geven in de ontwikkelingen in de volkshuisvesting en in de prestaties van de corporatiesector. Het gaat om onderwerpen als de omvang, samenstelling en kwaliteit van de (gereguleerde) huurwoningvoorraad, de vraag naar deze woningen, de betaalbaarheid en het scheidwonen. De financiële positie van de corporatiesector, de governance en het maken van prestatieafspraken op lokaal niveau komen eveneens aan bod. De breedte van de onderwerpen wordt weerspiegeld in het aantal informatiebronnen en onderzoeksrapportages dat er aan ten grondslag ligt. Uit een oogpunt van leesbaarheid wordt in de samenvatting bij de Staat van de Volkshuisvesting<sup>1</sup> per onderwerp een beknopte samenvatting gegeven van de onderzoeksresultaten. De gebruikte bronnen staan daar ook vermeld.

In deze brief wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit de Staat van de Volkshuisvesting. Leidraad daarbij zijn de prioriteiten zoals die zijn benoemd in mijn brief van 22 juni 2015. Dit betreffen betaalbaarheid, een energiezuinige voorraad, het huisvesten van urgente doelgroepen en wonen met zorg c.q. langer zelfstandig wonen van ouderen.

#### **Het beeld van de eerste Staat van de Volkshuisvesting: een corporatiesector die behoorlijk presteert**

De sector van woningcorporaties is voor Nederland van grote betekenis: meer dan een derde van de Nederlandse huishoudens huurt bij een woningcorporatie. Ook vervullen corporaties een belangrijke rol bij de

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159063

huisvesting van bijzondere doelgroepen, zoals bij de verhoogde instroom van vergunninghouders op de Nederlandse woningmarkt.

De herziening van de Woningwet per 1 juli 2015 heeft als uitgangspunt dat corporaties zich gaan toeleggen op de kerntaak en dat hun activiteiten lokaal zijn verankerd met gemeenten en huurders. Gelet op de nog korte periode sinds de invoering van de wet, komen in deze Staat van de Volkshuisvesting de effecten van de stelselherziening nog niet volledig tot uitdrukking. Dit zal de komende jaren, waarin het stelsel zich zal gaan «zetten», beter waarneembaar zijn.

Niettemin is de tendens waarneembaar dat de sector zich meer op de kerntaken is gaan richten. De goedkope scheefheid is sinds 2009 van circa 660.000 afgenomen tot circa 400.000 huishoudens. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met een meer gerichte toewijzing bij nieuwe verhuringen waarbij sinds 2009 90% moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen onder € 33.000. Tijdelijk mag vanaf 1 juli 2015 (gedurende vijf jaar) 10% ook worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 39.850, 10% mag een inkomen daarboven hebben, 80% moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 35.739. De instroom in de corporatiesector betreft huishoudens met gemiddeld een lager inkomen dan zittende huurders, de uitstroom betreft huishoudens met gemiddeld hogere inkomens. De volle effecten van de inkomensafhankelijke huurverhogingen (IAH) zijn in deze gegevens nog niet geheel zichtbaar, aangezien het een stand van zaken medio 2015 betreft. In de evaluatie van IAH die voor de zomer gereed is, zal er nader op worden ingegaan. De afname van de goedkope scheefheid sluit aan bij de intentie van de herziene Woningwet, namelijk concentratie op de kerntaak van het huisvesten van lagere inkomensgroepen.

De woningvoorraad van de woningcorporaties is kwalitatief overwegend goed.

De investeringen in duurzaamheid en energiebesparing zijn gestegen van € 105 miljoen in 2011 naar € 282 miljoen in 2014; naar verwachting van de sector zelf loopt het op naar ongeveer € 500 miljoen in 2016. Het aandeel van woningen met een label A of B is gestegen van 14% in 2011 tot 24% in 2014.

Op het terrein van wonen met zorg in samenhang met het faciliteren van langer thuis wonen, leveren corporaties al jaren forse inspanningen. Het aantal nultredenwoningen groeit en is inmiddels opgelopen tot 734.000 in 2014, een toename van 60.000 ten opzichte van 2009. Grotere aanpassingen (>€ 2.500) om langer zelfstandig wonen mogelijk te maken, vinden ook plaats, zij het nog op beperkte schaal: het gaat om 1.600 woningen in 2014 (op een totaal van naar schatting 10.000 woningen waar een aanpassing plaatsvond). Ruim 65% van de corporaties heeft zorgvastgoed. In recente prestatieafspraken en woonvisies staat het thema nog steeds hoog op de agenda.

### **Maar het kan beter...**

De rapportage laat echter ook zien dat de sector de ingezette inspanningen de komende jaren onverminderd zal moeten doorzetten. De uitdagingen zijn immers fors. Betaalbaarheid, het passend bouwen en de noodzakelijke verdere verduurzaming van de voorraad zijn in het bijzonder aandachtspunten.

*Betaalbaarheid: noodzaak voor passend toewijzen en gericht huurbeleid*

Achter de ontwikkeling van de betaalbaarheid gaan vele factoren schuil. In de eerste plaats de algemene inkomensdaling als gevolg van de achterlig-

gende periode van economische crises en gematigde groei. Ook het gericht toewijzen van corporatiewoningen aan de doelgroep van de corporaties heeft een neerwaarts effect op het gemiddelde inkomen van alle huurders in het sociale deel van de huursector. De afname van de goedkope scheefheid, beoogd met het beleid, laat dus een statistische doorwerking in het gemiddelde inkomen in de sociale huursector zien. Daar komt bij dat de corporatiehuren sinds 2012 meer dan de jaren ervoor zijn toegenomen. Het inkomensafhankelijke huurbeleid van de afgelopen jaren bood verhuurders de gelegenheid om huurprijzen bij huurders met een hoger inkomen meer te verhogen dan bij huurders met een lager inkomen. Achtergebleven prijs/kwaliteitsverhoudingen konden daardoor gericht bij hogere inkomensgroepen worden gecorrigeerd. Daar is ten dele gebruik van gemaakt, met dien verstande dat ook bij huurders met een lager inkomen die recht hebben op huurtoeslag de huurstijgingen relatief hoog zijn geweest.

De gevolgen voor de betaalbaarheid zijn ook beïnvloed doordat er in de afgelopen jaren steeds meer huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens in het duurste deel van de sociale woningvoorraad een woning kregen toegewezen. De dure scheefheid is mede daardoor toegenomen van 269.000 huurders in 2012 naar 392.000 in 2015. Deels kan dit verklaard worden uit de voorkeuren van deze huishoudens voor een bepaalde kwaliteit, maar deels ook uit het feit dat corporaties dure woningen hebben aangeboden, in de wetenschap dat de huurtoeslag een groot deel van de hogere prijs compenseert. Dit is een ongewenste ontwikkeling, die voorbij gaat aan het feit dat bij een hogere huurprijs de huurtoeslag niet evenredig meestijgt en een groter deel voor eigen rekening komt van de huurder. Het is dan ook van groot belang dat corporaties huishoudens met recht op huurtoeslag passend gaan toewijzen in woningen met een huur tot de aftoppingsgrens. Voor wat betreft het toewijzingsbeleid van de woningcorporaties moet nog een slag worden gemaakt: in 2014 werd nog slechts 68% onder de aftoppingsgrenzen toegewezen en 32% dus daarboven.

De eerste signalen over een kentering in het huurbeleid van corporaties zijn inmiddels zichtbaar. De huurstijging voor zittende huurders lag in 2015 gemiddeld op 1,9% (was 2,5% in eerdere jaren) en bij 37% van de huurders werd de maximaal mogelijke huurverhoging doorgevoerd, waar dat in 2014 nog bij bijna 70% het geval was. De huurstijging voor de hogere inkomens lag bij corporaties in 2015 gemiddeld hoger dan voor lagere inkomens (3,6% versus 1,6%). Ondanks de geconstateerde kentering zijn op grond van het voorgaande de opgaven voor de corporatiesector in relatie tot de betaalbaarheid duidelijk: de komende periode moet de huurontwikkeling gemiddeld genomen meer gematigd zijn, met alleen hogere stijgingen daar waar de huurprijs duidelijk niet in verhouding staat tot de kwaliteit van de woning of tot het inkomen van de huurder. Tevens moet er meer passend worden toegewezen aan ontvangers van de huurtoeslag.

### *Passend bouwen*

De doelgroep van corporaties bestaat inmiddels in hoge mate (80%) uit één- en tweepersoonshuishoudens. De woningvoorraad van corporaties sluit daar echter niet meer goed bij aan en bestaat voor een groot aandeel (44%) uit eengezinswoningen die relatief vaak bewoond worden door kleine huishoudens. Ook hebben corporaties in het verleden veelal groot en kwalitatief goed, maar daardoor ook duur gebouwd, dit ook vanuit de gedachte dat luxe op termijn een hogere courantheid oplevert. De komende tijd moet het accent komen te liggen op betaalbare nieuwbouw, met meer appartementen en passende ouderenhuisvesting en minder

ruime eengezinswoningen. Deze zouden uit de bestaande voorraad vrij moeten komen voor gezinnen door doorstroming van bijvoorbeeld ouderen naar een meer geschikte woning. Toepassingen van nieuwe huisvestingsconcepten, met kleinere en energiezuinige woningen en nieuwe aanbestedingsvormen (design and built) kunnen bijdragen aan het beperken van onrendabele toppen.

Voor urgenten, zoals verblijfsgerechtigden en spoedzoekers met een vaak kleine beurs, zoals onlangs gescheidenen, ex-gedetineerden of arbeidsmigranten, is lokaal behoefte aan extra woonruimte in de vorm van betaalbare, flexibele en eventueel tijdelijke woonruimte. Dit kan door meer in te zetten op transformatie van leegstaande kantoren en andere gebouwen, of door het plaatsen van prefab- en tijdelijke units. Waar mogelijk kunnen bestaande woningen ook worden gesplitst. Het transformeren van gebouwen in wooneenheden heeft overigens nog geen hoge vlucht genomen door corporaties (in 2014 zo'n 286 eenheden).

### *Middensegment huurwoningen*

Het aantal woningen in de vrije sector huur is verdubbeld van 230.000 in 2009 naar 470.000 in 2015, maar vormt met 6% van de totale woningvoorraad nog geen groot aandeel. Op langere termijn is er een grotere behoefte aan koopwoningen en (middel) dure huurwoningen. Hier ligt primair een rol bij marktpartijen, institutionele en private beleggers en private verhuurders om deze segmenten te bedienen. In dat verband is het van belang dat (internationale) marktpartijen de Nederlandse huurwoningenmarkt steeds interessanter vinden. De nieuwe woningwet beoogt dat corporaties zich toeleggen op hun kerntaken en dergelijke marktactiviteiten in beginsel overlaten aan marktpartijen. Indien corporaties actief zijn in dit segment, dan dient het tegen marktconforme voorwaarden te geschieden om weglek van maatschappelijk vermogen en oneigenlijke concurrentie met staatssteun te voorkomen. Gelet op de kwaliteit van de huidige voorraad, waarin op grond van het woningwaarderingstelsel de helft van de voorraad in de vrije sector verhuurd zou kunnen worden, is er ruimte om bij te dragen aan het middenhuursegment, door bijvoorbeeld verkoop of participatie van beleggers in afgescheiden niet-daeb-woningvennootschappen. Het mes snijdt hier aan twee kanten: de middelen die vrijkomen kunnen worden ingezet voor de doelgroep en het draagt bij aan de ontwikkeling van het middenhuursegment.

### *Betrekken van huurders*

Uit een analyse van 281 visitatierapporten uit de afgelopen jaren (voor 1 juli 2015) blijkt dat er een stijgende lijn waarneembaar is ten aanzien van de beoordeling door stakeholders over de prestaties en governance van de corporatie. Zij beoordelen de sector over het algemeen als goed. Wel geldt de aantekening dat het diverse, vooral grotere, corporaties minder goed lukt om hun beleid met huurders te communiceren. Communicatie met huurders is van wezenlijk belang, zeker nu met de herziene Woningwet hun invloed op het beleid van de corporatie groter is geworden. Bovendien blijkt dat huurders positiever denken over het beleid van de corporatie wanneer goed met hen wordt gecommuniceerd. Met de herziene Woningwet is de positie van huurders versterkt. Zo krijgen zij een gelijkwaardige rol bij het maken van prestatieafspraken. Uit het onderzoek naar prestatieafspraken in de periode augustus 2014-december 2015 komt naar voren dat huurders sinds het van kracht worden van de wet inderdaad hun handtekening onder de afspraken zetten, waar dat voor die tijd niet gebruikelijk was.

### *Langer zelfstandig wonen/wonen met zorg*

Veel corporaties hebben zorgvastgoed dat soms door de extramuralisering leeg komt te staan. Dat betekent enerzijds dat zij ouderen en zorgbehoevenden kunnen ondersteunen door het zelfstandig wonen te vergemakkelijken (aanpassingen in huis, voorzieningen in de wijk) of het verhuizen naar een beter passende woning te faciliteren; tegelijk moeten zij het zorgvastgoed dat leeg raakt transformeren of voor zelfstandige bewoning aanpassen. Naar schatting heeft pas 7% van de corporaties een strategie ontwikkeld ter zake.

### *Energiebesparende maatregelen*

In het Convenant Energiebesparingen Huursector (2012) is voor de woningcorporaties afgesproken dat de woningvoorraad voor 2021 gemiddeld op het niveau van label B is gebracht. Ondanks de olopende investeringen die zijn gedaan gaat het tempo van aanpassen tot op heden te traag om de doelstelling voor 2021 te halen. Duidelijk is dat hier extra inspanningen van de sector noodzakelijk zijn.

### **En de sector kan deze uitdagingen ook aan**

De financiële spankracht van de sector ontwikkelt zich positief. Uit het door de Autoriteit woningcorporaties (Aw) opgestelde sectorbeeld 2015 (over de jaarcijfers 2014) blijkt dat in het scenario waarbij wordt uitgegaan van de door de corporaties zelf aangegeven voornemens, de solvabiliteit en de rentedekkingsgraad zich ook bij een nog olopende verhuurderheffing gunstig ontwikkelen. Ook bij meer risicovolle scenario's met lagere inflatie, hogere rente en 40% hogere investeringen, blijven de indicatoren goeddeels binnen de veilige zone. Deze financiële uitgangspositie biedt de sector daarmee mogelijkheden om in te zetten op volkshuisvestelijke prioriteiten.

Daarnaast zijn of worden wetten aangepast en staan er middelen ter beschikking die de inspanningen ondersteunen. Transformatie van kantoren, ook door corporaties, zou een grotere vlucht kunnen nemen, mede omdat er een heffingsvermindering op de verhuurderheffing tegen over staat. Tevens staat er een subsidie ter beschikking voor het toevoegen van (tijdelijke) woonruimte voor verblijfsgerechtigden en krijgen corporaties mogelijkheden om voor deze groep beheeractiviteiten te verrichten. Met deze mogelijkheden zouden urgente doelgroepen en spoedzoekers sneller aan woonruimte geholpen kunnen worden. Corporaties zouden meer gebruik kunnen maken van de stimuleringsregeling energieprestatie gebouwen (STEP) of van leningen via een fonds voor energiebesparing (FEH). Daarmee zou het investeren in een energiezuinige voorraad gestimuleerd kunnen worden.

Met het wetsvoorstel Doorstroming huurmarkt, dat thans in de Eerste Kamer voor ligt, krijgen corporaties de mogelijkheid om de huurstijging meer gericht in te zetten. Dit naast de wettelijke plicht om per 1 januari 2016 95% van de huurtoeslaggerechtigden een passende woning toe te wijzen. Dit strekt ertoe dat de betaalbaarheid voor de lagere inkomens in de huursector verbetert.

### **Moties en toezeggingen**

Hierbij meld ik u de stand van zaken met betrekking tot een aantal moties en toezeggingen, waarbij is gevraagd er in de Staat van de Volkshuisvesting op in te gaan. Het betreft de moties van het lid Knops over de implementatie van de woonvisies en de regionale werkgebieden, alsmede met betrekking tot de Aedes benchmark op het terrein van de bedrijfs-

lasten<sup>2</sup> en de toezegging in de Eerste Kamer aan het lid De Vries-Leggedoor over het samen met de VNG bevorderen dat woonvisies tot stand komen<sup>3</sup>. Tevens betreft het de motie Monasch met betrekking tot huurders met een inkomen € 5.000 boven de huurtoeslaggrens<sup>4</sup>.

### *Woonvisies*

Ik heb de toezegging gedaan om samen met de VNG te bevorderen dat woonvisies tot stand komen. De VNG heeft in december 2015 een enquête onder haar leden gehouden waar 162 van de 393 gemeenten (41%) op hebben gereageerd. Van de respondenten gaf 95% aan over een woonvisie te beschikken (103 gemeenten met een woonvisie uit 2015 of eerder), dan wel een in ontwikkeling te hebben (51 gemeenten). Bij nagenoeg alle gevallen waren de corporaties betrokken of hadden inspraak. Dit geldt voor 75% van de gevallen ook voor de vertegenwoordigers van de huurders. In de loop van 2016 zal een breder inhoudelijk onderzoek gedaan worden naar woonvisies die in de loop van dit jaar tot stand zijn gekomen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van informatie over dit jaar gesloten prestatieafspraken en in hoeverre deze zijn gebaseerd op een actuele woonvisie. Dit gegeven zal worden opgenomen in de volgende Staat van de Volkshuisvesting. Voorts heb ik verschillende informatiebronnen en hulpmiddelen ter beschikking gesteld voor het maken van woonvisies en prestatieafspraken. De handreiking ter zake wordt in de eerste helft van 2016 geactualiseerd.

### *Implementatie regionaal werkgebied woningcorporaties*

Sinds de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met de VNG en Aedes, zich ingezet om de regiovorming op de agenda te zetten bij gemeenten en corporaties en om hen te ondersteunen met relevante informatie. Om gemeenten in dit proces te ondersteunen is medio 2015 naast een informatieblad ook een tool ontwikkeld (beschikbaar via [woningwet2015.nl](http://woningwet2015.nl)), waarmee gemeenten direct inzage krijgen in de regionale verdeling van corporatiebezit, het aantal huishoudens per gemeente en de onderlinge woningmarktverbanden tussen de verschillende gemeenten. Het beeld is thans dat overal in het land gesprekken tussen gemeenten plaatsvinden om de mogelijkheden voor het vormen van een regio af te tasten en dat de woningcorporaties daarbij worden geconsulteerd. Dit proces is in volle gang, waarbij sommige gebieden verder zijn dan andere.

### *Bedrijfslasten en deelname aan Aedes benchmark*

De sector heeft sinds de crisis de bedrijfslasten verlaagd. Uit de benchmarkrapportage van Aedes in 2015 op basis van gegevens uit 2014 komt naar voren dat de netto geharmoniseerde beïnvloedbare bedrijfslasten zijn gedaald met 5% ten opzichte van 2013. Dit komt grotendeels door een vermindering van het aantal fte's. Ik acht dat een goede ontwikkeling. Inmiddels leveren nagenoeg alle corporaties extra gegevens voor de openbare benchmarkrapportages en individuele benchmarkoverzichten, waarmee 97% van de corporatievoorraad is gedekt. Het lid Knops verzocht eind 2014 om één jaar na invoering van de herziene Woningwet de Aedes benchmark te evalueren en -indien niet alle corporaties zouden deelnemen- een wettelijke verplichting op te nemen. Ik acht de bovenge-

<sup>2</sup> Vergaderjaar 2014–2015, kamerstuk 33 966, nr. 44 en nr. 42, beide van 9 december 2014.

<sup>3</sup> Handelingen EK 2014/2015, nr. 23, item 8; Handelingen EK 2014/2015, nr. 23, item 3

<sup>4</sup> Vergaderjaar 2014–2015, kamerstuk 32 847, nr. 161 van 17 maart 2015.

noemde ontwikkeling vooralsnog voldoende en acht een wettelijk verplichte deelname niet noodzakelijk.

#### *Betaalbaarheid voor de doelgroep net boven de huurtoeslaggrens*

De motie Monasch vraagt na te gaan hoe de betaalbaarheid van huren zich ontwikkelt voor de groep huurders met een jaarinkomen tot € 5.000 boven de huurtoeslaggrens, indien nodig oplossingsrichtingen te formuleren om de armoedeval bij deze groep huurders te verkleinen. Zoals aangegeven in mijn brief van 2 april 2015 (TK 32 847 nr. 166) biedt het WoON-onderzoek 2015 informatie om op de woonlasten in relatie tot het inkomen van verschillende groepen in te gaan. Op grond van dit onderzoek zal in het najaar een betaalbaarheidstudie worden gepubliceerd, waarin deze specifieke groep ook gezien zal worden. Verder vraagt de motie jaarlijks bij de Staat van de Volkshuisvesting te informeren over de effecten voor deze groep door invoering van de passendheidstoets. Hierover is gezien de pas recente invoering van de passendheidstoets voor deze Staat van de Volkshuisvesting nog geen informatie beschikbaar.

#### **Tot slot**

Op grond van de herziene Woningwet hebben de gemeenten en de huurdersorganisaties, als belangrijkste stakeholders van de woningcorporaties, een grotere invloed gekregen op het beleid van de corporaties. Zoals de Staat van de Volkshuisvesting laat zien, treffen zij een gesprekspartner tegenover zich die vanwege de omvang van zijn bezit en zijn financieel solide basis in een goede uitgangspositie verkeert om ook in de komende jaren de uitdagingen op te pakken. Het is nu ook aan de gemeenten en de huurdersorganisaties om hun rol en verantwoordelijkheid op te pakken, door op basis van een woonvisie goede prestatieafspraken te maken. Als op lokaal niveau op een goede manier invulling wordt gegeven aan de samenwerking, dan is er alle reden om er vertrouwen in te hebben dat de opgaven waar de sector in de komende jaren voor staat, worden opgepakt.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,  
S.A. Blok