

Vergaderjaar 2015–2016

33 819

Invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet maatregelen woningmarkt 2014 II)

N

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2016

1. Inleiding

Hierbij doe ik u de evaluatie verhuurderheffing toekomen. In de Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 II is opgenomen dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet verslag zal doen over de doeltreffendheid en de effecten van de verhuurderheffing en heffingsvermindering in de praktijk. Aan Uw Kamer is toegezegd om deze evaluatie begin 2016 aan de Kamer te doen toekomen (onder andere in de brief van 17 december 2013; EK 33 819, nr. I en mijn brief van 15 december 2015, EK 32 769, nr. J). Op verschillende momenten heb ik met de Eerste en Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de (effecten van de) verhuurderheffing. Daarbij heb ik toegezegd bij de evaluatie van de verhuurderheffing onder andere aandacht te besteden aan de financiële positie van verhuurders, zowel toegelaten instellingen, als particuliere verhuurders, de doorstroming op de huurmarkt, investeringen in de bestaande en nieuwe voorraad, de ontwikkelingen in het huurbeleid en de beschikbaarheid van betaalbare woningen. Verder heb ik toegezegd bij de evaluatie van de verhuurderheffing een verkenning te doen naar de wijze waarop na 2017 een stads- en dorpsvernieuwingsfonds zou kunnen worden vormgegeven en heeft de Tweede Kamer de motie De Vries (TK 34 314 nr. 17) aangenomen waarin de regering verzocht wordt bij de evaluatie van de verhuurderheffing de mogelijkheden te onderzoeken om opnieuw een investeringsbudget stedelijke vernieuwing te creëren. Tot slot is van verschillende kanten en op verschillende momenten gevraagd om aanpassingen in de verhuurderheffing, met name gericht op een extra vrijstelling of een verruiming van de heffingsvermindering. In mijn brief van 4 december 2015 (TK 32 847, nr. 209) heb ik wat dat betreft verwezen naar de voorliggende evaluatie van de verhuurderheffing. In het Algemeen Overleg huuraangelegenheden met de Tweede Kamer op 30 maart 2016 heb ik toegezegd de evaluatie gepaard te doen gaan met concrete wijzigingsvoorstellen.

Met de voorliggende evaluatie ga ik in op de genoemde toezeggingen. In deze begeleidende brief geef ik een korte weergave van de bevindingen en doe ik voorstellen voor het vervolg, met name wat betreft de wijzigingen in de verhuurderheffing en daarmee samenhangende heffingsvermindering waartoe ik een wetsvoorstel voorbereid.

2. Hoofdpijnen evaluatie

De evaluatie gaat achtereenvolgens in op de gegevens die uit de uitvoering van de heffing en de heffingsvermindering beschikbaar zijn gekomen, op de financiële positie van corporaties, de positie van particuliere verhuurders en de situatie op de woningmarkt. In de laatste hoofdstukken van de evaluatie wordt ingegaan op de verschillende voorstellen tot wijziging van de heffing en heffingsvermindering en op de mogelijke vormgeving van een stads- en dorpsvernieuwingsfonds.

Uit de uitvoeringsinformatie van de belastingdienst blijkt dat de opbrengsten van de heffing vrijwel gelijk lopen met de bij invoering beoogde opbrengsten. Het grootste deel van de heffingsplichtige verhuurders heeft een relatief beperkt aantal woningen. Het merendeel van de heffingsopbrengst wordt opgebracht door de grotere verhuurders. In totaal wordt door ongeveer 3300 verhuurders verhuurderheffing afgedragen, waarvan 12% toegelaten instellingen betreft. Toegelaten instellingen dragen bij aan ongeveer 90% van de heffingsopbrengst.

Wat betreft de heffingsvermindering is in totaal tot 1 mei 2016 voor een bedrag van € 121,7 miljoen aan voorlopige investeringsverklaringen afgegeven, waarvan voor een bedrag van € 45,3 miljoen ook aan definitieve investeringsverklaringen. Van dit bedrag van € 45,3 miljoen aan afgegeven definitieve investeringsverklaringen is tot en met de aangifte over het jaar 2015 voor een bedrag van € 29,8 miljoen daadwerkelijk verrekend met de verschuldigde verhuurderheffing. De aanvragen voor heffingsvermindering betreffen vooral de categorieën sloop en ombouw van niet voor woning bestemde ruimten naar huurwoningen (kantoortransformatie). Als in de resterende looptijd van de heffingsvermindering het gebruik van de regeling gelijke tred blijft houden met de uitputting tot nu toe, zal het gebruik van de regeling achterblijven bij het geraamde bedrag van € 280 miljoen.

Gemiddeld genomen staat de corporatiesector er financieel goed voor, beter dan ten tijde van de invoering van de verhuurderheffing werd verwacht. Corporaties hebben gebruik gemaakt van de extra ruimte in het huurbeleid, vooral in 2013 en 2014. Tegelijkertijd hebben ze hun lasten verlaagd. Ook zijn de investeringen in nieuwbouw en aankoop van huurwoongelegenheden en in niet-DAEB activiteiten teruggebracht. Daarnaast hebben enkele andere factoren een positief effect gehad op de financiële vooruitzichten van de corporatiesector. De sector lijkt bij het vigerende beleid, gegeven de huidige financiële kengetallen, in staat om een hoger investeringsprogramma te realiseren dan voorzien in hun prognose (dpi 2015) zonder dat de financiële continuïteit in gevaar komt. Dit beeld wordt bevestigd door de analyse rond de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties waarover ik u separaat nader zal informeren. Hieruit blijkt dat de omvang van de ruimte om te investeren in nieuwbouw, woningverbetering of matiging van de huren voor heel Nederland aanzienlijk is. Ook als naar de onderliggende spreiding in de cijfers wordt gekeken blijkt een gezond beeld van de sector. In vergelijking met 2012 zijn er relatief minder corporaties onder de normen van de financiële indicatoren.

Bij overige verhuurders geldt dat de diversiteit tussen de verschillende categorieën verhuurders aanzienlijk is, en het daarom moeilijker is een algemeen beeld te schetsen. De financiële positie van particuliere verhuurders is de afgelopen jaren (2010–2014) niet specifiek door de verhuurderheffing onder druk komen te staan. De ontwikkeling van de woningmarkt onder invloed van de economische ontwikkeling lijkt een meer bepalende factor. Zo stijgt in 2014 de solvabiliteit voor vrijwel alle categorieën verhuurders terwijl de verhuurderheffing in die periode ook juist oploopt.

De ontwikkeling in de financiële positie van de particuliere verhuurders is ook het resultaat van de bewuste inzet van maatregelen om kosten te drukken en huurinkomsten te verhogen. Deze strategieën hebben een doorwerking op de huren (maximeren, woningverbetering om de huren te verhogen) en het niveau van onderhoud. Zeker voor kleinere verhuurders (hofjes, natuurlijke personen, kleine commerciële verhuurders) zijn de mogelijkheden om kosten te besparen beperkt (in bijzonder personele en bedrijfslasten).

Tussen 2012 en 2015 is het aandeel woningen met een huur onder de liberalisatiegrens gedaald. Wel blijkt dat deze trend al gaande was voor invoering van de verhuurderheffing. Ook blijft de voorraad onder de liberalisatiegrens voldoende om de doelgroep te huisvesten. De afname van het aandeel woningen onder de liberalisatiegrens heeft er niet toe geleid dat huishoudens die tot de doelgroep van de corporaties behoren minder vaak in een woning onder de liberalisatiegrens wonen. Het aandeel huishoudens dat behoort tot de doelgroep van corporaties in het gereguleerde deel van de woningvoorraad is toegenomen. Het aandeel hogere inkomens dat een corporatiewoning met een huur onder de liberalisatiegrens huurt is afgenomen, zodat meer van deze woningen beschikbaar zijn voor de doelgroep.

Verhuurders blijken de afgelopen jaren gebruik te hebben gemaakt van de mogelijkheid de huren met meer dan inflatie te laten stijgen. Ze hebben daarbij evenwel niet de volledige ruimte die mogelijk was benut. De huren zijn minder gestegen dan wettelijk toegestaan. In de brief van 28 februari 2013 waarin de mogelijke inkomenseffecten van de wijzigingen in het huurbeleid en de verhuurderheffing zijn geschetst werd bij de beschrijving van de effecten uitgegaan van een maximaal gebruik van de ruimte voor huurverhogingen.

3. Voorstellen tot wijzigingen in de verhuurderheffing

In hoofdstuk 6 van de voorliggende evaluatie van de verhuurderheffing is ingegaan op verschillende voorstellen tot aanpassing van de verhuurderheffing of de heffingsvermindering daarin. Naar aanleiding van enkele toezeggingen die ik de Tweede Kamer heb gedaan, en enkele daartoe strekkende moties ben ik op grond van de analyse in het betreffende hoofdstuk voornemens tot enkele aanpassingen in de verhuurderheffing en heffingsvermindering. Het beschikbare budget van € 280 miljoen voor de heffingsvermindering biedt hier ruimte voor.

In het Algemeen Overleg huuraangelegenheden met de Tweede Kamer op 30 maart 2016 is mij gevraagd de evaluatie verhuurderheffing gepaard te doen gaan met voorstellen waarin de gevraagde wijzigingen in de verhuurderheffing zijn opgenomen.

Ik deel de opvatting dat gewenste wijzigingen in de verhuurderheffing niet te lang moeten wachten op uitwerking. Gezien de termijnen die gewoonlijk gelden voor wetswijzigingen begrijp ik het verzoek uit het

voornoemde Algemeen Overleg om niet met het voorbereiden en aan de Tweede Kamer doen toekomen van noodzakelijke wetwijzigingen te wachten tot ik over de evaluatie met het parlement van gedachten gewisseld heb. Daarom stel ik nu al concreet voor op de volgende punten een wetsvoorstel tot wijziging van de verhuurderheffing in te dienen:

- In lijn met de motie Houwers (TK 31 757 nr. 71) het toevoegen van de gemeentes in de overige krimpgebieden (in casu de Achterhoek en Noordoost Fryslân) aan de gebieden waar de heffingsvermindering voor sloop van toepassing kan zijn. De kosten hiervan zullen worden opgevangen binnen de onderuitputting van de beschikbare € 280 miljoen voor de heffingsvermindering.
- Verlenging van de periode waarin aanvragen voor heffingsvermindering kunnen worden aangevraagd voor de categorieën sloop en samenvoeging. Het aanmelden van voorgenomen sloop voor de regeling vermindering verhuurderheffing kan op dit moment tot 31 december 2017. Vervolgens dienen de aangemelde woningen binnen drie jaar gesloopt te zijn om de heffingsvermindering daadwerkelijk toe te kunnen passen. Ik stel een wetwijziging voor waarmee het aanmelden van voorgenomen sloop mogelijk is tot en met 31 december 2019. Dit voor zolang het beschikbare budget van € 280 miljoen hiervoor nog ruimte biedt.
- Verhoging van de heffingsvrije voet in de verhuurderheffing van 10 naar 25 woningen. Dit leidt tot lagere uitvoeringskosten en administratieve lasten en komt tegemoet aan de hiervoor beschreven positie van kleinere verhuurders.
- Als uitwerking van het gevraagde in twee moties van het lid van Vliet (Kamerstuk 34 300 XVIII, nr. 35 en Kamerstukken II, 2015/2016, 31 757, nr. 81) stel ik voor om woningen in krimpgebieden in particulier bezit die door een verhuurder worden aangekocht, en die deel uitmaken van een complex waar de betreffende verhuurder al bezit heeft, na aankoop gedurende vijf jaar vrij te stellen van verhuurderheffing. Het gaat dan om woningen die worden aangekocht in de periode 2017–2019. De periode van vijf jaar is gekozen omdat bij verhuur langer dan vijf jaar de huurinkomsten steeds meer bij zullen gaan dragen in de gemaakte kosten voor de aankoop van de woning. De periode van drie jaar (2017–2019) biedt voldoende tijd om de huidige voorraad leegstaande woningen om te zetten in huurwoningen. De regeling wordt beperkt tot aankoop van woningen in complexen waar de verhuurder al bezit heeft, omdat een rol van de verhuurder in deze complexen voor de hand ligt. Immers is het beheer van de eigen woningen mede afhankelijk van de wijze van beheer van de overige woningen in het complex.
Om deze vrijstelling te kunnen toepassen moet de Belastingdienst beschikken over een gevalideerd bestand met vrijgestelde woningen. Ik beoog deze taak te beleggen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die op dit moment ook belast is met de uitvoering van de heffingsvermindering in de verhuurderheffing.
- Het introduceren van een heffingsvermindering voor woningen die in de periode 2017–2021 worden gebouwd en een huurprijs hebben onder de eerste aftoppingsgrens (van de huurtoeslag). Dit ook in het kader van de uitwerking van de motie De Vries (TK, 34 300 XVIII, nr. 15), die de regering verzoekt in overleg met VNG en andere betrokken partijen een indicatieve taakstelling voor gemeenten te introduceren van extra tijdelijke en betaalbare woningen voor de sociale doelgroep, door het beschikbaar stellen van voor ombouw geschikte gebouwen en door verhuur van bouwrijpe kavels. De voorgestelde heffingsvermindering draagt bij aan het uitbreiden van de voorraad goedkopere huurwoningen. Met dit voorstel wordt ook uitwerking gegeven aan het tweede deel van de motie Van der Linde/Monasch (TK 34 000 XVIII, nr. 19). De heffingsvermindering zal € 20.000 per woning bedragen in

zogenoemde schaarstegebieden, en € 10.000 per woning in de rest van Nederland. Voor de definitie van schaarstegebieden zal aangesloten worden bij de afbakening die is gehanteerd bij de aanpassing van het woningwaarderingstelsel waarbij schaarstegebieden werden aangewezen¹. Evenals bij een vrijstelling zoals gevraagd in de voornoemde motie Van der Linde/Monasch wordt hiermee de nieuwbouw van goedkope huurwoningen gefaciliteerd. Met de vormgeving in de vorm van een heffingsvermindering wordt bereikt dat de investeerder al snel na oplevering van de woning de beschikking krijgt over de financiële middelen. Met de introductie van deze heffingsvermindering wordt een impuls voor de goedkope nieuwbouw bereikt. Dit gebeurt deels via een verschuiving van de nieuwbouw van het duurdere segment naar het goedkope segment, en deels via een additionele bouwproductie. Naar schatting gaat het om ongeveer 6200 nieuwbouwwoningen per jaar die in aanmerking zullen komen voor de heffingsvermindering. Dit is qua omvang vergelijkbaar met ongeveer de helft van de totale productie van sociale huurwoningen door corporaties in de afgelopen jaren. Om te bevorderen dat deze impuls een vliegwieleffect krijgt en daadwerkelijk leidt tot het voortvarend oppakken door de sector van de gewenste toevoegingen aan de voorraad ben ik bereid met de bouwindustrie en de bouwsector te spreken over het aanbieden van kant en klare pakketten en de bouw van bijvoorbeeld prefab woningen die het mogelijk maken snel in te spelen op de behoefte aan goedkope nieuwbouwwoningen. Ook ben ik, naar aanleiding van de voornoemde motie De Vries, bereid met de VNG, Aedes en andere spelers in de sector te spreken over de ambitie om in de komende vijf jaar forse aantallen woningen aan de voorraad toe te voegen, zowel in het goedkope, als het middeldure segment. Daarbij zal het ondermeer gaan over onderwerpen als het beschikbaar stellen van bouwgrond, stedelijke vernieuwing, doorstroming en de mogelijke spanning die kan zitten tussen de woningbehoefte in een kerngemeente en de bijdragen die randgemeenten daaraan kunnen leveren. Het stimuleren van nieuwbouw van betaalbare huurwoningen zal leiden tot toename van het aantal woningen in de gereguleerde sector. Dat kan in gebieden waar die uitbreiding plaatsvindt aanleiding zijn voor het aanpassen en vereenvoudigen van de regels voor verkoop van duurdere woningen van corporaties. Uitgangspunt daarbij is dan dat woningen die in kwaliteit niet langer per se nodig zijn voor de sociale huursector beschikbaar komen voor het geliberaliseerde middensegment. In de komende maanden zullen daartoe de verkoopregels worden bezien, waarbij de toestemming van gemeenten bij de verkoop van reeds geliberaliseerde woningen vervalt. Daarbij wordt ook bezien of de toestemming van de gemeenten ook bij te liberaliseren woningen kan vervallen, indien te borgen is dat die verkoop ten goede komt aan dit middensegment (bijvoorbeeld doordat in de verkoopovereenkomst de huurontwikkeling voor de komende jaren is vastgelegd).

- De verhoging van de heffingsvrije voet, de vrijstelling van verhuurderheffing van aangekochte woningen (behorend tot een complex waarin de verhuurder al bezit heeft) in krimpgebieden en de heffingsvermindering voor goedkope nieuwbouw van € 10.000 respectievelijk € 20.000 leiden tot een derving van opbrengsten verhuurderheffing. Dit wordt binnen de heffing gecompenseerd door een compenserende verhoging van het heffingstarief. Voor de vrijstelling van aangekochte woningen gaat het om een bedrag van € 0,2 miljoen in 2018 oplopend

¹ Het gaat om de gehele provincie Utrecht, het oosten van Noord-Brabant, in Gelderland de Betuwe en de Veluwe, een groot deel van het midden en zuiden van Noord-Holland, en in Zuid-Holland Leiden en Bollenstreek. Het zijn de 10 COROP-gebieden (van de 40) met de hoogste gemiddelde WOZ-waarde van huur- en koopwoningen gezamenlijk.

naar € 0,6 miljoen in 2020. De verhoging van de heffingsvrije voet van 10 naar 25 woningen betreft een bedrag van € 20,3 miljoen. Voor de nieuw te introduceren vrijstelling voor goedkope nieuwbouw wordt een bedrag van € 83,7 miljoen gedurende 5 jaar geraamd. In totaal leidt dit tot een verhoging van het tarief verhuurderheffing met 0,033%-punt (ten opzichte van het geldende tarief van 0,536%). Op deze wijze blijft de totale opbrengst van de verhuurderheffing, en daarmee de voorziene bijdrage van verhuurders aan de Rijksbegroting ongewijzigd.

De betreffende wetwijzigingen zal ik zo spoedig mogelijk verder uitwerken en als wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aanbieden. Met de hiervoor beschreven concrete aankondiging van de door mij voorgenomen wijzigingen geef ik nu al duidelijkheid over de beoogde wetwijziging, zodat u, indien gewenst, hier uw oordeel al over kunt geven.

Op grond van het Regeerakkoord wordt uitgegaan van een verhoging van de verhuurderheffing in 2018 naar € 2,06 miljard. Om een dergelijke stijging te realiseren is tegen die tijd een aanpassing van het heffingstarief via wetwijziging nodig.

Naast de voornoemde wetwijzigingen ben ik voornemens tot een andere aanpassing in de heffingsvermindering. Dit in relatie tot de toezegging in mijn brief van 6 april met reactie op de motie de Vries (TK 30 136, nr. 44), waarin ik aangeef dat ik bereid ben de investeringscondities voor corporaties op Rotterdam Zuid substantieel (verder) te verbeteren, en daartoe onder andere een verruiming van de voorwaarden voor de heffingsvermindering in de verhuurderheffing overweeg. Het gaat om een verhoging van het bedrag aan heffingsvermindering dat geldt voor de investeringscategorieën sloop en samenvoeging van huurwoningen, nieuwbouw van huurwoningen, en grootschalige verbouw van huurwoningen. Dit bedrag ligt op dit moment op € 15.000 per investering en zal verhoogd worden naar € 25.000 per investering. Deze verhoging van het bedrag zal overigens ook gelden voor de sloop en samenvoeging van woningen in krimpgebieden. Daarnaast ben ik voornemens de hiervoor genoemde verlenging van de periode waarin aanvragen voor heffingsvermindering kunnen worden aangevraagd, naast voor de investeringscategorieën sloop en samenvoeging, ook te doen gelden voor de investeringscategorieën nieuwbouw en verbouw. Tenslotte zal de hiervoor genoemde nieuw te introduceren heffingsvermindering voor goedkope nieuwbouw ook van toepassing zijn in Rotterdam. Voor Rotterdam Zuid leidt dit er toe dat bij goedkope nieuwbouw (met een huur onder de eerste aftoppingsgrens) zowel de verhoogde heffingsvermindering voor nieuwbouw geldt, als de heffingsvermindering voor goedkope nieuwbouw; in totaal € 35.000 per woning. Met deze wijzigingen is sprake van een aanzienlijke investeringsimpuls voor Rotterdam Zuid in lijn met mijn toezegging in mijn brief van 6 april. Over de nadere afspraken met Rotterdam zal ik u op korte termijn separaat informeren.

4. Investeringsfonds

Tijdens de plenaire behandeling van de begroting voor Wonen en Rijksdienst voor het jaar 2015 heb ik toegezegd bij de evaluatie van de verhuurderheffing een verkenning te doen naar de wijze waarop na 2017 een stads- en dorpsvernieuwingsfonds zou kunnen worden vormgegeven. Deze toezegging heb ik bevestigd tijdens het Algemeen Overleg over stedelijke vernieuwing op 3 december 2015. Daarnaast heeft de Tweede Kamer de motie De Vries (TK 34 314 nr. 17) aangenomen waarin de regering verzocht wordt bij de evaluatie van de verhuurderheffing de mogelijkheden te onderzoeken om opnieuw een investeringsbudget

stedelijke vernieuwing te creëren. In de uitwerking blijkt dat de wijze waarop de beoogde doelen kunnen worden ondersteund sterk afhankelijk is van de aard en omvang van het doel. Hier wordt in hoofdstuk 7 van de voorliggende evaluatie dieper op ingegaan. Voor tot een verdere uitwerking kan worden gekomen zal een nadere keuze moeten worden gemaakt over de beoogde doelen die met een fonds moeten worden bereikt, hoe deze zich verhouden tot de voor- en nadelen in de uitvoering, en hoe deze zich verhouden tot de doelen die bereikt worden met de heffingsvermindering. Hierbij geldt dat is gebleken dat met de heffingsvermindering in de verhuurderheffing een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan belangrijke maatschappelijk gewenste urgente investeringen. Met de hiervoor beschreven aanpassingen aan de heffingsvermindering wordt in belangrijke knelpunten voorzien.

5. Reactie op rapport Coelo en brief gemeente Amsterdam

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Bashir (SP) heeft de commissie voor Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer mij gevraagd om een reactie op het rapport van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en de brief van de gemeente Amsterdam aangaande de evaluatie van de verhuurderheffing.

De bevindingen in het rapport van het Coelo zijn in lijn met de bevindingen in het rapport dat ik u met deze brief doe toekomen. Het rapport van het Coelo heeft zich daarbij beperkt tot de corporatiesector. Er wordt geconstateerd dat huren zijn gestegen, investeringen lijken afgenomen en het aantal geliberaliseerde woningen toegenomen. Eerder in deze brief wordt ook al aangegeven dat corporaties gebruik hebben gemaakt van de extra ruimte in het huurbeleid, vooral in 2013 en 2014, tegelijkertijd hun lasten hebben verlaagd, en ook de investeringen in nieuwbouw en aankoop van huurwoongelegenheden en in niet-DAEB activiteiten zijn teruggebracht. Dit neemt evenwel niet weg dat de sector er gemiddeld genomen financieel goed voor staat, beter dan ten tijde van de invoering van de verhuurderheffing werd verwacht. De conclusie van het Coelo dat het aandeel huurwoningen onder de liberalisatiegrens is gedaald spoot met de analyse in hoofdstuk 5 van de bij deze brief gevoegde evaluatie van de verhuurderheffing. Hierbij constateer ik wel dat blijkt dat deze trend al gaande was voor invoering van de verhuurderheffing en de voorraad onder de liberalisatiegrens voldoende blijft om de doelgroep te huisvesten. De afname van het aandeel woningen onder de liberalisatiegrens heeft er niet toe geleid dat huishoudens die tot de doelgroep van de corporaties behoren minder vaak in een woning onder de liberalisatiegrens wonen.

In de brief van de gemeente Amsterdam wordt aangegeven dat het bedrag aan verhuurderheffing voor Amsterdamse corporaties oploopt tot € 170 miljoen per jaar, wat effecten zou hebben op de mogelijkheid om grote stappen te zetten op het vlak van betaalbaarheid, energiebesparing en woningkwaliteit. In de brief wordt aangegeven welke investeringen gedaan zouden kunnen worden met de genoemde € 170 miljoen. Dit wil evenwel niet zeggen dat zonder verhuurderheffing deze investeringen daadwerkelijk in die mate gedaan zouden zijn. Daarbij speelt mee dat corporaties verschillende vrijheidsgraden hebben om de op te brengen verhuurderheffing op te vangen, en gemiddeld genomen de financiële positie van corporaties zodanig is dat de sector, gegeven de huidige financiële kengetallen, in staat lijkt om een hoger investeringsprogramma te realiseren dan voorzien in hun prognose (dpi 2015) zonder dat de financiële continuïteit in gevaar komt. Overigens zal de in deze brief aangekondigde invoering van een heffingsvermindering voor goedkope

nieuwbouw een financiële bijdrage leveren aan de mogelijkheden van Amsterdamse corporaties om te investeren in betaalbare huurwoningen.

6. Afsluitend

Uit de evaluatie blijkt dat de opbrengsten van de verhuurderheffing in lijn liggen met de verwachtingen bij de invoering hiervan. Van de heffingsvermindering wordt minder dan gepland gebruik gemaakt. Tegelijk valt te concluderen dat de heffing over het algemeen door verhuurders te dragen is. Van de mogelijkheden tot huurverhogingen is minder gebruik gemaakt dan wettelijk maximaal mogelijk. Tegen deze achtergrond zie ik geen aanleiding af te wijken van de hoofdlijnen van de regelgeving. Dit neemt niet weg dat er op onderdelen behoefte is aan aanpassing of verruiming van de faciliteiten binnen de verhuurderheffing en heffingsvermindering. Hiervoor bestaat voor een deel ook budgettaire ruimte binnen de uitputting van het beschikbare budget voor de heffingsvermindering. In deze brief heb ik enkele concrete voorstellen voor aanpassingen gedaan. Hiertoe zal ik zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel indienen.

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

Evaluatie Verhuurderheffing

Juni 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	9
2.	Uitvoeringsinformatie verhuurderheffing en heffingsvermindering	10
3.	Corporatiesector	14
4.	Overige verhuurders	28
5.	Uitkomsten op de woningmarkt	34
6.	Voorstellen voor aanpassingen in de verhuurderheffing of heffingsvermindering	38
7.	Stads- en dorpsvernieuwingsfonds	45

Hoofdstuk 1. Inleiding

In 2013 is met de Wet verhuurderheffing een heffing ingevoerd bij verhuurders met meer dan 10 voor verhuur bestemde woningen. Met de Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 II is deze heffing in 2014 gecontinueerd. Vanaf 2014 is daarbij een tijdelijke heffingsvermindering van toepassing voor investeringen met betrekking tot enkele maatschappelijke opgaven. In de wet is opgenomen dat binnen drie jaar na inwerking-treding verslag zal worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de verhuurderheffing en heffingsvermindering in de praktijk. Aan de Eerste Kamer is toegezegd om deze evaluatie begin 2016 aan de Kamer te doen toekomen.² Op verschillende momenten is met de Eerste en Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de (effecten van de) verhuurderheffing. Daarbij is toegezegd bij de evaluatie van de verhuurderheffing onder andere aandacht te besteden aan de financiële positie van verhuurders, zowel toegelaten instellingen, als particuliere verhuurders, de doorstroming op de huurmarkt, investeringen in de bestaande en nieuwe voorraad, de ontwikkelingen in het huurbeleid en de beschikbaarheid van betaalbare woningen. Verder is toegezegd bij de evaluatie van de verhuurderheffing een verkenning te doen naar de wijze waarop na 2017 een stads- en dorpsvernieuwingsfonds zou kunnen worden vormgegeven en heeft de Tweede Kamer de motie De Vries³ aangenomen waarin de regering verzocht wordt bij de evaluatie van de verhuurderheffing de mogelijkheden te onderzoeken om opnieuw een investeringsbudget stedelijke vernieuwing te creëren. Tot slot is van verschillende kanten en op verschillende momenten gevraagd om aanpassingen in de verhuurderheffing, met name gericht op een extra vrijstelling of een verruiming van de heffingsvermindering. In de brief van 4 december 2015⁴ is wat dat betreft verwezen naar de hier voorliggende evaluatie van de verhuurderheffing.

In de Wet maatregelen Woningmarkt II zijn de tarieven tot en met het jaar 2017 vastgelegd, uitgaande van een oploop van de heffing tot € 1,7 miljard in 2017. Op grond van het Regeerakkoord is voorzien in een verdere oploop van de verhuurderheffing naar € 2,06 miljard in 2018. Voor deze oploop in 2018 zal een aanpassing van het heffingstarief via wetswijziging nodig zijn. Tevens zal, op grond van de Wet maatregelen Woningmarkt 2014 II, de tijdelijke heffingsvermindering per 31 december 2017 gesloten worden voor nieuwe aanvragen. Mocht op grond van de

² Kamerstuk 33 819 nr. I, 17 december 2013.

³ Kamerstuk 34 314 nr. 17, 22 maart 2016.

⁴ Kamerstuk 32 847 nr. 209, 4 december 2015.

voorgliggende evaluatie besloten worden tot wijzigingen hierin, dan zal wetswijziging aan de orde zijn.

Deze evaluatie is uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met bijdragen van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de evaluatie zijn verschillende externe bronnen gebruikt. De belangrijkste hiervan zijn de uitvoeringsgegevens van de Belastingdienst en RVO, de informatie uit de reguliere rapportages van corporaties (dVi, dPi), de huurenquête en het Woononderzoek. Daarnaast is ten behoeve van deze evaluatie een enquête onder overige verhuurders (niet zijnde corporaties) gehouden.

In de navolgende hoofdstukken wordt de evaluatie opgebouwd langs de volgende lijnen. Hoofdstuk 2 gaat in op de uit de uitvoering bijkomende informatie rond opbrengsten van de heffing, aantallen belastingplichtigen, gebruik van de heffingsvermindering en daarmee samenhangende investeringen. Hoofdstuk 3 gaat in op de (financiële) positie van de corporatiesector, en de mate waarin het huidige beeld afwijkt van hetgeen voorzien is op het moment van invoering van de verhuurderheffing. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de positie van particuliere verhuurders, waarbij zoals ook door de Tweede Kamer gevraagd, ook nader ingegaan wordt op de positie van specifieke groepen verhuurders zoals hofjes. Hoofdstuk 5 gaat in op de ontwikkelingen op de huurmarkt, de betaalbaarheid, en de (samenstelling van de) voorraad huurwoningen. Hoofdstuk 6 en 7 gaan naar aanleiding van toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer in op enkele specifieke onderwerpen met betrekking tot mogelijke stimuleringsmaatregelen op het terrein van de woningmarkt. Hoofdstuk 6 gaat daarbij in op de verschillende voorstellen tot vrijstelling van verhuurderheffing en uitbreidingen van de heffingsvermindering. Hoofdstuk 7 gaat in op enkele aspecten van een stads- en dorpsvernieuingsfonds.

Hoofdstuk 2. Uitvoeringsinformatie verhuurderheffing en heffingsvermindering

2.1. Verhuurderheffing

De verhuurderheffing geldt vanaf het jaar 2013. De verhuurderheffing wordt geheven bij verhuurders van meer dan tien huurwoningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens. De grondslag voor de heffing wordt gevormd door de totale WOZ-waarde van de huurwoningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens van de verhuurder, verminderd met de waarde van tien woningen (berekend naar de gemiddelde WOZ-waarde van alle huurwoningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens van de verhuurder). Ten behoeve van deze evaluatie is uitvoeringsinformatie beschikbaar over de heffingsjaren 2013, 2014 en 2015. In tabel 2.1.1 zijn de beoogde opbrengsten afgezet tegen de gerealiseerde opbrengsten.

Tabel 2.1.1. Opbrengst verhuurderheffing 2013–2015 (in € mln)¹

	2013	2014	2015
Beoogde opbrengst	50	1.165	1.355
Gerealiseerde opbrengst	49	1.235	1.351

	2013	2014	2015
Tarief als % van de WOZ-waarde	0,014%	0,381%	0,449%

¹ De hier genoemde opbrengsten betreffen de opbrengsten met betrekking tot een belastingjaar geheven zijn. Dit wijkt licht af van de in de begrotingsstukken opgenomen opbrengsten, welke namelijk de inkomsten betreffen die in een begrotingsjaar zijn binnengekomen. Omdat een beperkt deel van de opbrengsten over een jaar in een navolgend jaar pas daadwerkelijk binnenkomen kunnen hier verschillen in zitten.

De gerealiseerde opbrengsten komen vrijwel overeen met de bij invoering van de heffing beoogde opbrengsten. Over het jaar 2014 is de gerealiseerde opbrengst hoger dan de beoogde opbrengst. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat in het jaar 2014 nog vrijwel geen heffingsverminderingen in de aangiften zijn toegepast. In de raming was hier wel rekening mee gehouden. In latere jaren zal daarentegen waarschijnlijk meer dan geraamd sprake zijn van toepassing van heffingsverminderingen in de aangifte.

De gerealiseerde opbrengst is de resultante van het aantal verhuurders, het aantal woningen per verhuurder en de gemiddelde WOZ-waarde van de woningen. Tabel 2.1.2 geeft een overzicht van deze kenmerken. In totaal wordt door ongeveer 3300 verhuurders verhuurderheffing afgedragen, waarvan 12% toegelaten instellingen betreft. Toegelaten instellingen dragen wel bij aan ongeveer 90% van de heffingsopbrengst. Dit heeft te maken met het feit dat toegelaten instellingen gemiddeld een veel groter aantal woningen in bezit hebben.

Tabel 2.1.2. Aantal heffingsplichtigen, aantal woningen en gemiddelde WOZ-waarde

	2013	2014	2015
Aantal heffingsplichtigen	3.527	3.312	3.293
Totaal aantal woningen (*1000)	2.494	2.379	2.349
Gemiddeld aantal per heffingsplichtige	707	718	713
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€ 1.000)	141	138	132
Aantal toegelaten instellingen	412	397	394
Totaal aantal woningen toegelaten instellingen (*1000)	2.179	2.125	2.150
Gemiddeld aantal per heffingsplichtige	5.290	5.353	5.457
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€ 1.000)	141	137	133
Aantal overige verhuurders	3.115	2.915	2.899
Totaal aantal woningen overige verhuurders (*1000)	315	254	200
Gemiddeld aantal per heffingsplichtige	101	87	69
Gemiddelde WOZ-waarde per woning (*€ 1.000)	144	148	130

Het grootste deel van de heffingsplichtige verhuurders heeft een relatief beperkt aantal woningen. Tabel 2.1.3 laat zien dat het merendeel van de verhuurders minder dan 100 woningen verhuurt.

Tabel 2.1.3. Aantal heffingsplichtige verhuurders verdeeld naar aantal woningen in bezit

	2013	2014	2015
Aantal heffingsplichtigen	3.527	3.312	3.293
<i>Waarvan:</i>			
<25 woningen	1.694	1.624	1.658
25-50 woningen	708	660	643
50-100 woningen	399	348	335

	2013	2014	2015
100–200 woningen	197	180	174
200–500 woningen	141	121	112
500–1000 woningen	69	68	70
1000–2000 woningen	77	75	69
2000–5000 woningen	113	116	111
5000–10000 woningen	68	62	62
>10000 woningen	61	58	59

Hoewel het aantal verhuurders het grootst is in de groep verhuurders met minder dan 100 woningen (ongeveer 80% van de heffingsplichtige verhuurders), is het totaal aantal woningen in bezit van deze groep verhuurders relatief gezien beperkt. De groep verhuurders met minder dan 100 woningen betaalt slechts 2% van de heffing. Tabel 2.1.4 geeft een beeld van de verdeling van de opbrengst van de heffing over de verhuurders.

Tabel 2.1.4. Verdeling opbrengsten verhuurderheffing (in € mln)

	2013	2014	2015
Opbrengst verhuurderheffing	48,5	1.234,8	1.350,6
<i>Waarvan:</i>			
Toegelaten instellingen	42,8	1.107,1	1.251,6
Overige verhuurders	5,7	127,6	98,9
<25 woningen	0,2	5,1	5,7
25–50 woningen	0,4	8,6	9,4
50–100 woningen	0,5	10,5	11,6
100–200 woningen	0,5	21,3	13,0
200–500 woningen	0,8	18,6	19,0
500–1.000 woningen	1,1	27,6	30,9
1.000–2.000 woningen	2,4	61,9	63,0
2.000–5.000 woningen	7,7	207,2	223,6
5.000–10.000 woningen	9,3	230,3	253,5
>10.000 woningen	25,5	643,8	720,9

2.2. Heffingsvermindering

De Regeling Vermindering Verhuurderheffing (RVV) geeft belastingplichtige verhuurders de mogelijkheid tot een fiscale vermindering op de verhuurderheffing. Het gaat om verhuurders die investeren in huurwoningen waarvan de huurprijs niet hoger is dan de liberalisatiegrens. De Regeling Vermindering Verhuurderheffing wordt uitgevoerd door de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO). In totaal is er € 280 miljoen beschikbaar voor deze heffingsvermindering.

Er zijn zes investeringscategorieën die de mogelijkheid op een heffingsvermindering geven. Daarnaast zijn deze investeringscategorieën regiogebonden. Tabel 2.2.1 geeft een overzicht van de regio's met bijbehorende investeringscategorieën. Daarnaast is de heffingsvermindering niet voor iedere investeringscategorie gelijk en wordt de heffingsvermindering alleen toegekend wanneer er voor een minimaal bedrag in de woning is geïnvesteerd.

Tabel 2.2.1. Investeringscategorieën, regio's en bijbehorende heffingsvermindering

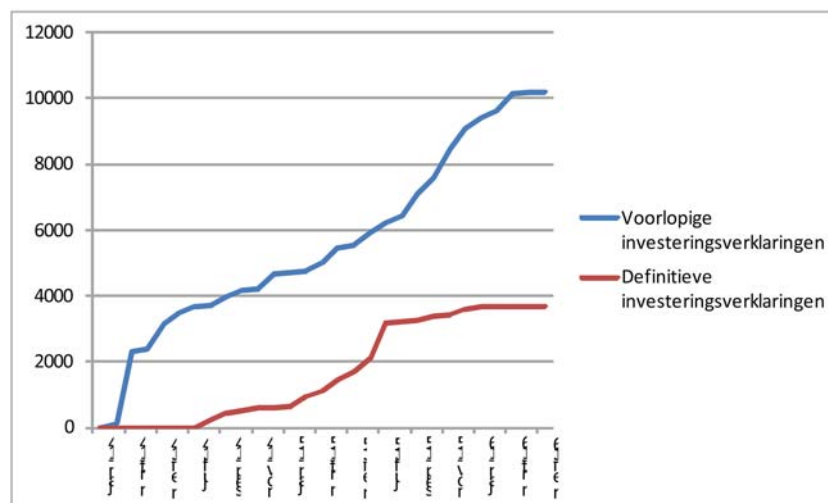
Investeringscategorie	Regio	Heffingsvermindering	Minimale investering
Sloop	Krimpgebieden Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 37.500
Nieuwbouw	Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 37.500
Samenvoeging	Krimpgebieden Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 37.500

Investeringscategorie	Regio	Heffingsvermindering	Minimale investering
Kleinschalige verbouw	Rotterdam Zuid	€ 10.000	€ 25.000
Grootschalige verbouw	Rotterdam Zuid	€ 15.000	€ 45.000
Ombouw naar huurwoning	Overige regio's in Nederland incl. Rotterdam Zuid en Krimpgebieden	€ 10.000	€ 25.000

De Regeling Vermindering Verhuurderheffing bestaat uit twee fases: de voorgenomen investeringsfase en de definitieve investeringsfase. In totaal zijn er vanaf de start van de regeling 10.182 voorlopige investeringsverklaringen afgegeven en 3.684 definitieve investeringsverklaringen.

Figuur 2.2.1 toont het verloop in de tijd van de indieningsdatum van deze verklaringen.

Figuur 2.2.1. Afgegeven definitieve en voorlopige investeringsverklaringen januari 2014-mei 2016 op indieningsdatum



Tabel 2.2.2 toont het aantal afgegeven verklaringen tot nu toe, uitgesplitst naar de verschillende categorieën.

Tabel 2.2.2. Aantal afgegeven investeringsverklaringen

Regio	Categorie	Aantal voorlopig	Waarvan aantal definitief
Krimpgebieden	Sloop	2.145	1.194
	Samenvoeging	25	24
	Ombouw tot huurwoning	52	40
	Totaal krimpgebieden	2.222	1.258
Rotterdam Zuid	Sloop	487	158
	Samenvoeging	90	0
	Kleinschalige verbouw	634	35
	Grootschalige verbouw	926	321
	Nieuwbouw	314	0
	Ombouw tot huurwoning	2	1
Totaal Rotterdam Zuid	2.453	515	
Rest van Nederland	Ombouw tot huurwoning	5.507	1.911
Totaal Nederland	Sloop	2.632	1.352
	Samenvoeging	115	24
	Kleinschalige verbouw	634	35
	Grootschalige verbouw	926	321
	Nieuwbouw	314	0

Regio	Categorie	Aantal voorlopig	Waarvan aantal definitief
	Ombouw tot huurwoning	5.561	1.952
	Totaal Nederland	10.182	3.684

Tabel 2.2.3 toont het met deze investeringsverklaringen samenhangende budget voor de heffingsvermindering. In totaal is tot 1 mei 2016 voor een bedrag van € 121,7 miljoen aan voorlopige investeringsverklaringen afgegeven. Hiervan is voor een bedrag van € 45,3 miljoen aan definitieve investeringsverklaringen afgegeven. Van dit bedrag van € 45,3 miljoen aan afgegeven definitieve investeringsverklaringen is tot en met de aangifte over het jaar 2015 voor een bedrag van € 29,8 miljoen daadwerkelijk verrekend met de verschuldigde verhuurderheffing.

Gegeven het verloop van de aanvragen tot nu toe is het niet waarschijnlijk dat het beschikbare bedrag van € 280 miljoen volledig benut gaat worden. Gegeven een bedrag aan voorlopige investeringsverklaringen van € 121,7 miljoen tot en met 1 mei 2016 komt de uitputting aan het eind van de looptijd, als in de resterende looptijd van de heffingsvermindering het gebruik van de regeling gelijke tred blijft houden met de uitputting tot nu toe, uit op € 208,6 miljoen.

Tabel 2.2.3. Budget aan afgegeven investeringsverklaringen

Regio	Categorie	Bedrag voorlopig	Waarvan bedrag definitief
Krimpgebieden	Sloop	€ 32.175.000	€ 17.910.000
	Samenvoeging	€ 375.000	€ 360.000
	Ombouw tot huurwoning	€ 520.000	€ 400.000
	Totaal krimpgebieden	€ 33.070.000	€ 18.670.000
Rotterdam Zuid	Sloop	€ 7.305.000	€ 2.370.000
	Samenvoeging	€ 1.350.000	€ 0
	Kleinschalige verbouw	€ 6.340.000	€ 350.000
	Grootschalige verbouw	€ 13.890.000	€ 4.815.000
	Nieuwbouw	€ 4.710.000	€ 0
	Ombouw tot huurwoning	€ 20.000	€ 10.000
	Totaal Rotterdam Zuid	€ 33.615.000	€ 7.545.000
Rest van Nederland	Ombouw tot huurwoning	€ 55.070.000	€ 19.110.000
Heel Nederland	Sloop	€ 39.480.000	€ 20.280.000
	Samenvoeging	€ 1.725.000	€ 360.000
	Kleinschalige verbouw	€ 6.340.000	€ 350.000
	Grootschalige verbouw	€ 13.890.000	€ 4.815.000
	Nieuwbouw	€ 4.710.000	€ 0
	Ombouw tot huurwoning	€ 55.610.000	€ 19.520.000
	Totaal Nederland	€ 121.755.000	€ 45.325.000

Hoofdstuk 3. Corporatiesector

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het landelijke beeld van de financiële situatie van corporaties. Hierbij is hoofdzakelijk uitgegaan van de door de corporaties aangeleverde informatie over prognoses en realisaties (dPi en dVi) en van de Sectorbeelden van de Autoriteit Woningcorporaties (Aw). Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat nader in op de spreiding naar omvang van de corporaties en de regio waarin zij actief zijn.

3.1. Algemeen beeld

In deze paragraaf kijken we als eerste naar de financiële verwachtingen rond en kort na invoering van de verhuurderheffing. Vervolgens kijken we naar de meest recente gegevens, tot en met 2014. Cijfers over 2015 komen eind 2016 beschikbaar. Daarna kijken we naar de meest recente meerjarenverkenning van de Aw van december 2015. De realisaties en de meest recente prognoses zien er substantieel positiever uit dan de verwachtingen ten tijde van de invoering van de verhuurderheffing.

In de rest van deze paragraaf onderzoeken we welke factoren hierbij een rol hebben gespeeld. Als eerste kijken we naar het beleid van corporaties rond huurverhogingen, efficiencyverbeteringen, verkopen en investeringen. Daarnaast zijn er nog enkele externe factoren aan te wijzen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de lage rentestand en aanpassingen in de waarderingsgrondslagen van corporaties.

3.1.1. Ontwikkeling financiële positie corporaties

Rond en na de besluitvorming over de verhuurderheffing heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), tot 1 juli 2015 de financiële toezichthouder op corporaties, meerdere keren gekeken naar de te verwachten effecten van de verhuurderheffing. Het CFV schrijft op basis van een eerste doorrekening van het Woonakkoord in een brief van 27 februari 2013 ⁶ dat het Woonakkoord de solvabiliteit verlaagt en daarmee een druk geeft op de ruimte van investeringen, met name op het niveau van individuele corporaties. In haar Financiële Meerjarenverkenning Corporatiesector 2013–2022 van april 2014 verwacht het CFV voor de solvabiliteit na een daling in 2012 weer een licht positieve ontwikkeling, van 24% in 2012 tot 28% in 2022. Ook de rentedekkingsgraad (Interest Coverage Ratio, ICR) en DSCR (Debt-Service Coverage Ratio) ontwikkelen zich positief, naar respectievelijk 1,79 en 1,25 in 2022 (zie tabel 3.1.1) Dit is wel uitgaande van een fors lager investeringsprogramma dan in de periode 2003–2012, vooral in de nieuwbouw van huurwooneenheden. Waar in 2003–2012 corporaties gemiddeld nog circa 30.000 wooneenheden per jaar toevoegden, rekende het CFV nu met een verwachting van 20.000 wooneenheden per jaar.

Tabel 3.1.1. Solvabiliteit, ICR en DSCR meerjarenverkenning 2013–2022

	2012	2014	2018	2022
Solvabiliteit	24%	26%	27%	28%
ICR	–	1,68	1,81	1,79
DSCR	–	1,13	1,23	1,25

Bron: Financiële Meerjarenverkenning Corporatiesector 2013–2022, Aw

In tabel 3.1.2 staat de feitelijke ontwikkeling over de periode 2010 tot en met 2014. De solvabiliteit op basis van de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde is in 2014 opgelopen tot 33%. In 2010 bedroeg de solvabiliteit nog 27%. De Aw hanteert voor de solvabiliteit een sectorale norm van 25%. Vooral de stijging in 2013 valt op. In het Sectorbeeld 2013 van de Aw worden hier een aantal verklaringen voor gegeven. Als eerste zitten in de cijfers van 2013 de beleidsaanpassingen van corporaties als reactie op de verhuurderheffing. Dat betreft hogere verwachte huurverhogingen en verwachte bezuinigingen op onderhouds- en beheerlasten. Hierdoor steeg de bedrijfswaarde. Daarnaast steeg de solvabiliteit door wijzigingen in de regels voor het bepalen van de bedrijfswaarde. Dit betrof een verlenging

⁶ Bijlage bij brief van 28 februari 2013, Kamerstuk 27 926 nr. 193.

van de levensduur en het niet meer toerekenen van alle overhead aan de bedrijfswaarde.

Tabel 3.1.2. Solvabiliteit, ICR en DSCR 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Solvabiliteit op basis van volkshuisvestelijke exploitatiewaarde	27%	28%	25%	32%	33%
ICR	1,79	1,80	1,85	1,83	1,71
DSCR ¹	–	–	–	1,22	1,21

¹ De Aw berekent pas sinds 2013 de DSCR.

Bron: Sectorbeelden CFV (t/m 2014), Aw (2015)

De ICR is sinds 2012 gedaald, maar ligt in 2014 met 1,71 nog ruim hoger dan de door de Aw gehanteerde norm voor individuele corporaties (1,4) en boven het niveau welke het CFV in de eerdere financiële meerjarenverkenning verwachtte. De DSCR op sectorniveau lag in 2014 op 1,21. Dat was ruim hoger dan de norm van 1,0 die voor individuele corporaties geldt. De DSCR geeft aan in welke mate aan rentelasten en aflossingen kan worden voldaan uit de operationele kasstroom.

Afzonderlijk voldeden niet alle corporaties aan de norm die de Aw aanhoudt bij individuele beoordeling van corporaties. In 2014 hadden negen corporaties een ICR onder de norm van 1,4, en 58 een DSCR onder de norm van 1,0. Deze corporaties krijgen extra aandacht van de Aw, maar kunnen in zijn algemeenheid met aanpassingen in huurbeleid, investeringen en bedrijfsvoering hun financiële positie weer op orde krijgen.

In het Sectorbeeld 2015 heeft de Aw een nieuwe meerjarenverkenning gepubliceerd, voor de periode 2015–2024. In deze meerjarenverkenning is de Aw voor het basispad vanaf 2016 uitgegaan van een huurverhoging op het niveau van inflatie, vanwege de voorziene druk op het huurbeleid vanuit de maximale huursomstijging en het passend toewijzen. Daarnaast is ook een variant doorgerekend op basis van het opgegeven huurbeleid door corporaties. In deze meerjarenverkenning is de Aw ook gaan rekenen met nieuwe parameters voor discontovoet en lastenstijgingen, waardoor het algemene beeld gunstiger is geworden.

Met de oude parameters (vergelijkbaar met de eerdere meerjarenverkenning) en het door corporaties opgegeven huurbeleid stijgt de solvabiliteit naar 39,3% in 2024 en komen ICR en DSCR dan uit op 2,22 en 1,40 (tabel 3.1.3). De verandering in parameters zorgt ervoor dat de solvabiliteit 7,2% hoger uitkomt op 46,5% en de DSCR in 2024 niet 1,40, maar 1,50 is. De ICR stijgt van 2,22 naar 2,38. Met het gematigde huurbeleid stijgt de solvabiliteit nog steeds, maar nu tot 41,7% in 2024. Het investeringsprogramma is hierbij slechts beperkt gewijzigd ten opzichte van de doorrekening uit 2014. Het huidige beeld over de financiële positie van de corporatiesector is dus veel positiever dan in 2013 en 2014 werd verwacht.

Tabel 3.1.3. Solvabiliteit, ICR en DSCR meerjarenverkenning 2015–2024

	Oude parameters		Nieuwe parameters Aw en WSW ¹	
	2014	2024	2014	2024
Huurbeleid corporaties				
Solvabiliteit	32,3%	39,3%	35,4%	46,5%
ICR		2,22	–	2,38
DSCR		1,40	–	1,50

	Oude parameters		Nieuwe parameters Aw en WSW ¹	
	2014	2024	2014	2024
Basispad (gematigde huurverhoging)				
Solvabiliteit			35,4%	41,7%
ICR			–	2,16
DSCR			–	1,36

¹ Sinds oktober 2015 gaan de Aw en het WSW uit van een lagere disconteringsfactor (5,0% i.p.v. 5,25%) en een lagere stijging van onderhouds- en beheerkosten op de langere termijn (2,5% i.p.v. 3,0%).

Bron: Sectorbeeld 2015, Aw

In de meerjarenverkenning van de Aw zijn ook een aantal alternatieve scenario's doorgerekend. In een investeringsvariant is het investeringsprogramma met 40% verhoogd. In dit scenario laat de solvabiliteit een neergaande ontwikkeling zien, van 35,4% in 2014 tot 30,3% in 2024. Dit ligt nog wel ruim boven het sectorale minimum van de Aw van 25%.

In deze meerjarenverkenning is geen rekening gehouden met een eventuele verdere verhoging van het tarief van de verhuurderheffing vanaf 2018. Een verhoging van het tarief van de verhuurderheffing vanaf 2018 leidend tot een opbrengst van € 2,06 miljard zou ten opzichte van de hier gepresenteerde cijfers indicatief leiden tot een lagere solvabiliteit van circa 2–3%, en een lagere ICR van circa 0,06 tot 0,09.

3.1.2. Beleidsaanpassingen corporaties

In de brief aan de Tweede Kamer van 13 februari 2013⁹ is aangegeven dat corporaties meerdere mogelijkheden hebben om de verhuurderheffing op te vangen. In de brief werden extra huurverhogingen, verbetering van de efficiency en extra verkopen genoemd. In het navolgende wordt bezien in welke mate deze mogelijkheden in de afgelopen jaren een rol hebben gespeeld. Daarnaast wordt gekeken of corporaties hun investeringen aangepast hebben.

In het navolgende wordt zowel gekeken naar de feitelijke ontwikkeling van 2010 tot en met 2014 als de ontwikkeling in de prognoses van de corporaties (de dPi). In de dPi 2011, die corporaties voor 1 februari 2012 moesten indienen, is nog rekening gehouden met de verhuurderheffing uit Rutte I, die voor alle verhuurders van meer dan tien woningen tezamen vanaf 2014 € 800 miljoen per jaar zou opleveren. Bij de dPi 2012 is gerekend met de verhuurderheffing uit het regeerakkoord (een heffing oplopend tot een bedrag van € 1,99 miljard in 2017 voor alle verhuurders). Aangezien het regeerakkoord bekend werd aan het einde van het interne beleidsproces van het opstellen van corporaties, is te verwachten dat het beleid van corporaties op dat moment nog niet geheel aangepast was aan deze nieuwe realiteit. Bij de dPi 2013 en dPi 2014 was het Woonakkoord bekend (met daarin een verhuurderheffing oplopend tot € 1,7 miljard in 2017) en konden corporaties hier hun beleid op aanpassen.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 32 847, nr. 42, en Kamerstukken I 2012/13, 32 847, A.

Verhuurderheffing

Sinds 2013 moeten corporaties en particuliere verhuurders met meer dan 10 sociale huurwoningen een heffing betalen. In 2013 betaalden corporaties gemiddeld € 17 per verhuureenheid aan verhuurderheffing. In 2014 steeg dit bedrag naar € 456 per verhuureenheid (tabel 3.1.4).

Tabel 3.1.4. Verhuurderheffing per verhuureenheid

	2013	2014
Verhuurderheffing per verhuureenheid in euro's	17	456

Bron: Sectorbeeld 2015, Aw

Huurverhogingen

Het vertrekpunt van de regulering van huurverhogingen is de inflatie van het voorgaande jaar. Tot 2010 was de inflatie het maximum, en kon alleen bij mutatie de huur extra verhoogd worden. Hier is vanaf 2011 duidelijk meer gebruik van gemaakt. Vanaf 2013 werd een jaarlijkse huurverhoging boven inflatie mogelijk (deels inkomensafhankelijk). Corporaties hebben hier ruim gebruik van gemaakt (tabel 3.1.5). Dit gebruik was het sterkste in 2013. Zowel in de reguliere huurverhoging als in de harmonisatie is sinds 2014 weer een dalende trend te zien. Met de toegenomen aandacht voor betaalbaarheid van huurwoningen, invoering van een huursomstijging en van het passend toewijzen, is te verwachten dat de huurverhoging vanaf 2016 weer gematigd zal zijn. Op basis van een enquête onder 180 woningcorporaties verwacht Aedes een gemiddelde huurverhoging van 1,0% per 1 juli 2016, 0,4% boven de inflatiecomponent.

De gemiddelde maandhuur per verhuureenheid is gestegen van € 420 tot € 492 tussen 2010 en 2014. Deze stijging is niet alleen een gevolg van inflatie en huurverhogingen. Dit gemiddelde stijgt ook door toevoeging van nieuwe woningen met een gemiddeld hogere huur, sloop van woningen met een lagere huur en door huurverhoging bij woningverbetering; deze effecten hangen samen met een kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad.

Tabel 3.1.5. Huurverhogingen van woningcorporaties

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zelfstandige woningen op basis van Huurenquête						
Inflatiecomponent	1,2%	1,3%	2,3%	2,5%	2,5%	1,0%
Reguliere huurverhoging boven inflatie	0,0%	0,0%	-0,1%	1,7%	1,5%	0,9%
Huurverhoging bij mutatie	0,5%	0,6%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%
Gemiddelde maandhuur per verhuureenheid (Sectorbeeld)	€ 420	€ 430	€ 446	€ 465	€ 492	-

Bron: rapportages Feiten en achtergronden huurbeleid verhuurders 2010–2013, rapportages Analyse huurbeleid verhuurders 2014, 2015 (Companen); Sectorbeeld 2013–2015

Voor invoering van de verhuurderheffing lagen in de financiële doorrekeningen de verwachtingen rond de toekomstige huurverhogingen lager, ook omdat nog geen rekening werd gehouden met de nieuwe mogelijkheid van boveninflatoire huurverhogingen vanaf 2013. In een rapportage uit 2011 komt het CFV op basis hiervan, en van de gerealiseerde huurverhogingen bij mutatie in de periode tot en met 2010 op een verwachte totale huurverhoging van inflatie plus 0,5%, in tien jaar aflopend tot inflatie plus 0,3%. Op basis van vergelijking van de tabellen 3.1.5 en 3.1.6 kan berekend worden dat in de periode 2013–2015 de huren t.o.v. inflatie bijna 6% meer zijn gestegen dan dit basispad. Dit komt overeen met een bedrag van € 300 per verhuureenheid per jaar.

Tabel 3.1.6. Basispad huurverhoging doorrekening CFV 2011

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inflatiecomponent	1,3%	1,5%	1,7%	1,8%	2,0%	2,0%
Reguliere huurverhoging boven inflatie	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%
Huurverhoging bij mutatie	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%

Bron: Doorrekening effecten Regeerakkoord (Rutte I) voor de corporatiesector (CFV, 2011)

Onderhoud en netto bedrijfslasten

Vergeleken met 2010 zijn de onderhoudslasten en netto bedrijfslasten 0 tot 2% gedaald, terwijl het algemene prijspeil 9% is gestegen. Zouden de bedragen met inflatie zijn gestegen, dan zouden ze tezamen € 275 per verhuureenheid hoger liggen. Het personeelsbestand is ten opzichte van 2010, toen het aantal fte in de sector het hoogst was, gekrompen met 3.700 fte. In vergelijking met 2013 kromp het personeelsbestand van corporaties met 1.600 fte. De Aedes-benchmark, waarin de netto bedrijfslasten verder geschoond zijn, komt op een iets grotere daling, 2,4% in 2013 en 5,0% in 2014.¹⁰ Het is op basis van de beschikbare informatie niet goed mogelijk te zien in hoeverre de lastenbesparingen efficiencywinsten zijn, en in hoeverre corporaties daadwerkelijk minder zijn gaan doen of presteren. Voor zover van het laatste sprake is geweest heeft dat geen invloed gehad op het huurdersoordeel over de dienstverlening, dat in 2015 juist is gestegen van 7,3 in 2014 naar 7,4 in 2015.¹¹

Tabel 3.1.7. Netto bedrijfslasten en onderhoud 2010 2014 per verhuureenheid (in euro's)

	2010	2011	2012	2013	2014	Ontwikkeling t.o.v. 2010
Netto bedrijfslasten	1353	1391	1387	1365	1329	- 1,8%
Onderhoudslasten	1328	1348	1345	1270	1323	- 0,4%
Prijspeil (CPI)						9,2%

Bron: Sectorbeelden 2013, 2014 (CFV) en 2015 (Aw)

Verkopen

Het aantal verkopen door corporaties aan huidige of toekomstige bewoners is in de periode 2010 tot 2013 ongeveer stabiel gebleven. Dit terwijl de verkoop van bestaande koopwoningen in diezelfde periode

¹⁰ Rapportage Aedes-benchmark 2015 «Prestaties verbeterd, verschillen verkleind»

¹¹ Rapportage Aedes-benchmark 2015 «Prestaties verbeterd, verschillen verkleind»

volgens het Kadaster met 13% daalde. Corporaties hebben zich dan ook ingespannen om die verkopen op peil te houden door een groter deel van het bezit te bestemmen voor verkoop en door korting te geven aan kopers.

Het aantal verkopen door corporaties aan huidige of toekomstige bewoners is in 2014 met 15% toegenomen ten opzichte 2013 (zie tabel 3.1.8). Volgens cijfers van het Kadaster steeg de verkoop van bestaande koopwoningen in 2014 sterker, namelijk met 40% ten opzichte van 2013. De verkoop aan beleggers en overige partijen wordt vooral bepaald door enkele grote transacties. In 2014 gaat het dan vooral om de verkoop van 4300 woningen door Vestia. Buiten deze grote transacties, zijn in 2013 en 2014 1500 tot 2000 woningen complexgewijs verkocht, vergeleken met 400 woningen in 2010. Indicatief levert de extra verkoop van 2300 woningen aan toekomstige bewoners en 1500 woningen aan beleggers een boekwinst van circa € 270 miljoen. Met de circa 2,4 miljoen verhuureenheden van woningcorporaties komt dat neer op € 110 per verhuureenheid.¹²

Tabel 3.1.8. Aantallen verkopen huurwoningen 2010–2014 (exclusief verkopen binnen de corporatiesector)

	2010	2011	2012	2013	2014
Aan toekomstige bewoners	15.100	14.300	14.000	14.700	17.000
Aan beleggers en overige partijen	400	3.800	900	2.000	5.900
Totaal verkoop buiten sector	15.500	18.200	14.800	16.700	22.900

Bron: dVi 2010–2014

In onderstaande tabel zijn de verkoopplannen van corporaties voor verkoop aan bewoners te zien, zoals deze begin 2012, 2013, 2014 en 2015 zijn ingediend.

Tabel 3.1.9. Aantallen verkopen in corporatieprognoses (exclusief verkopen binnen de corporatiesector)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	gemiddeld over vijf jaar
dPi 2011	18.200	20.000	18.300	17.100	16.900				18.100
dPi 2012		15.200	16.300	15.900	15.500	15.200			15.600
dPi 2013			14.100	14.900	14.500	14.200	13.700		14.300
dPi 2014				19.200	14.900	15.200	14.200	14.100	15.500

Bron: dPi 2011–2014

Verkoopplannen voor complexgewijze verkoop zijn behalve bij Vestia maar beperkt aanwezig. Voor de vijfjaarsperiode 2015–2019 gaat het om circa 8000 woningen bij Vestia en 4000 woningen (800 per jaar) bij overige corporaties.

Investerings

Het investeringsniveau, dat in 2011 € 9,2 mld. bedroeg, nam af tot € 5,5 mld in 2014 (tabel 3.1.10). Het sterkst daalden de niet-DAEB-investeringen in huurwoningen en koopwoningen (70% respectievelijk 75%). Ook de investering in DAEB-huurwoningen daalde met 44% aanzienlijk. De investeringen in woningverbetering bleven wel op peil.

¹² Voor de opbrengst van verkoop aan bewoners kijken we dan naar het verschil van de gemiddelde WOZ-waarde van een woning en de gemiddelde volkshuisvestelijke exploitatiewaarde van de woning. Voor verkoop aan beleggers gaan we uit van een verkoopprijs van 70% van de WOZ-waarde, omdat de woningen nog bewoond zijn.

Tabel 3.1.10. Investeringsbedragen 2010–2014¹

	Investing in miljarden euro's					Ontwikkeling 2010–2014 (%)
	2010	2011	2012	2013	2014*	
Totaal MVA Uitgaande kasstroom	9,2	8,4	7,6	6,6	5,5	- 41%
Nieuwbouw en aankoop huur DAEB	4,8	4,4	3,9	3,4	2,7	- 44%
Nieuwbouw en aankoop huur niet-DAEB	1,3	1,1	0,9	0,6	0,4	- 70%
Woningverbetering	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	10%
Totaal Investerings bestaande voorraad	7,5	6,8	6,3	5,4	4,6	- 39%
Nieuwbouw verkoop	1,0	0,9	0,5	0,3	0,2	- 75%
Overig	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	- 12%

¹ Deze tabel is een uitgebreide en deels gecorrigeerde versie van tabel 5.3.1 uit de Staat van de Volkshuisvesting. In de Staat van de Volkshuisvesting is voor 2010 en 2011 een andere, smallere definitie gehanteerd voor de investeringen dan in de jaren 2012–2014.

Bron: dPi 2010–2014 * Voorlopig cijfer

Kijkend naar de prognoses (tabel 3.1.11) zien we een vergelijkbaar beeld. Woningverbetering blijft op peil, nieuwbouw huur daalt circa 40% in vergelijking met de verwachtingen van 2011 en niet-DAEB-activiteiten nemen af tot een kwart ten opzichte van voornemens uit 2011. De laatste prognoses rond nieuwbouw huur van DAEB-woningen lijken stabiel en in lijn met de realisaties. Op basis van deze cijfers is te verwachten dat de investeringen niet verder dalen. Voor woningverbetering wordt zelfs een stijging voorzien. De activiteiten buiten het DAEB-gebied blijven in de prognoses nog verder teruglopen. In euro's per verhuureenheid zijn de DAEB-investeringen tussen 2010 en 2014 met bijna € 900 per verhuureenheid teruggelopen, de niet-DAEB-investeringen met bijna € 700 per verhuureenheid. Van de DAEB-investeringen is een deel onrendabel, de niet-DAEB-investeringen zouden in principe rendabel moeten zijn.

Tabel 3.1.11. Investeringsbedragen in de corporatieprognoses

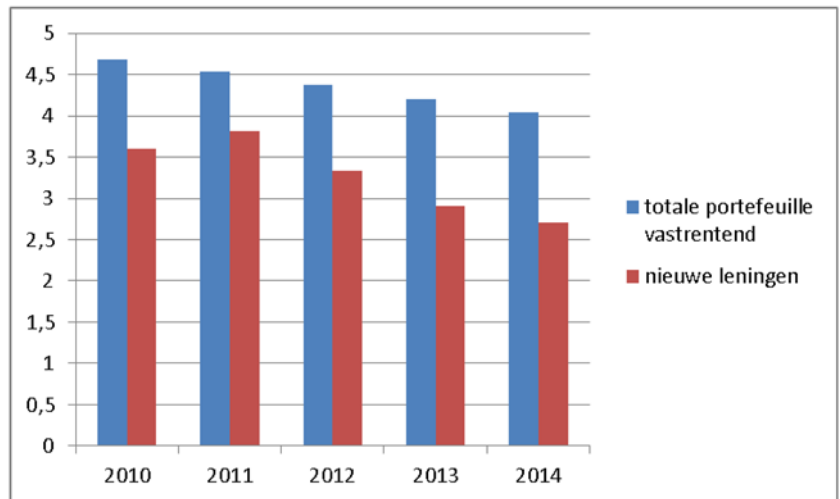
	Gemiddelde investering per prognosejaar (miljarden euro's)				Ontwikkeling 2015–2019 2012–2016 (%)
	2012–2016	2013–2017	2014–2018	2015–2019	
Totaal MVA Uitgaande kasstroom	8,7	6,6	5,8	5,9	- 33%
Nieuwbouw en aankoop DAEB	4,5	3,2	2,8	2,8	- 39%
Nieuwbouw en aankoop niet-DAEB	0,6	0,5	0,3	0,2	- 67%
Woningverbetering	1,8	1,6	1,6	1,9	7%
Totaal Investerings bestaande voorraad	6,9	5,3	4,8	4,9	- 29%
Nieuwbouw verkoop	1,1	0,7	0,4	0,3	- 68%
Overig	0,7	0,7	0,7	0,6	- 11%

Bron: dPi 2011–2014

3.1.3. Overige ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben een lage rente laten zien, zeker vergeleken met de 5,25% (met ingang van oktober 2015 5,0%) die in de sector als lange termijn verwachting wordt gehanteerd. Hierdoor zijn de rentelasten lager uitpakend dan eerder verwacht (zie figuur 3.1.1). Het gemiddelde percentage voor de totale portefeuille verandert zeer geleidelijk omdat corporaties in het algemeen langlopende leningen en contractuele afspraken hebben en per jaar slechts een klein deel van de leningportefeuille wordt vernieuwd.

Figuur 3.1.1. Betaalde rente op totale leningenportefeuille en nieuwe leningen, in procenten



Bron: WSW Jaarverslag 2014

Met ingang van 2013 heeft de Raad voor de Jaarverslaggeving de uitgangspunten voor het berekenen van de bedrijfswaarde aangepast. De minimale levensduur van een complex waar nog geen concrete sloopplannen voor zijn is op 15 jaar gesteld en niet alle overhead hoeft in de bedrijfswaarde ingerekend te worden. Het effect van het eerste was € 2,3 miljard (ca. 1,5% effect op de solvabiliteit), het effect van het laatste is niet goed te herleiden uit het Sectorbeeld.¹⁴ Tenslotte is met ingang van 2012 Verkoop onder Voorwaarden opgenomen in de volkshuisvestelijke balans van het CFV. Dit had in 2012 een drukkend effect van 1,2% op de solvabiliteit.

In oktober 2015 hebben Aw en WSW in overleg de sectorparameters aangepast. De lange termijn inschatting voor de stijging van onderhouds- en beheerslasten is verlaagd, net als de discontovoet.¹⁵ In paragraaf 3.1.1 is het effect van deze wijzigingen op de nieuwste meerjarenverkenning al vermeld.

3.1.4. Conclusie

Gemiddeld genomen staat de corporatiesector er financieel goed voor, beter dan verwacht in 2013/2014. Dat de financiële vooruitzichten er nu zoveel beter uitzien dan in 2013/2014 komt vooral doordat corporaties in 2013 tot en met 2015 ruim gebruik gemaakt hebben van de extra ruimte in het huurbeleid en tegelijkertijd hun lasten verlaagd hebben. Ook zijn de investeringen in nieuwbouw en aankoop van huurwoongelegenheden en in niet-DAEB activiteiten fors teruggebracht. Daarnaast is deze verbetering voor een deel het gevolg van een aantal wijzigingen in waardering en parameters, zoals is beschreven in paragraaf 3.1.3. Vooral de solvabiliteit is door deze wijzigingen in de laatste meerjarenverkenning aanzienlijk hoger.

Op basis van de huidige financiële kengetallen en de meest recente meerjarenverkenning van de Aw, lijkt de sector in staat om een hoger investeringsprogramma te realiseren dan voorzien in hun prognose (dPi 2015). Hierbij verslechtert de financiële positie van de sector wel (beperkt)

¹⁴ Zie Sectorbeeld 2013

¹⁵ <https://www.ilent.nl/actueel/aanpassing-parameters-berekening-bedrijfswaar.aspx>

ten opzichte van de huidige positie, maar komt de financiële continuïteit niet in gevaar. Daarnaast hebben corporaties nog de mogelijkheid om een beperkte boveninflatoire huurstijging te realiseren, hoewel de ruimte hiervoor wel is afgenomen.

Corporaties kunnen, gemiddeld genomen, flexibel inspelen op (lokale of regionale) woningtekorten. De investeringsmogelijkheden zijn uiteraard afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de corporatie en het oordeel van het WSW daarover. De investeringsruimte per corporatie wordt bepaald door de risicobeoordeling van het WSW, dat daartoe naar de financiële risico's kijkt, maar ook naar de kwaliteit van het financiële beheer (business risks).

In de volgende paragraaf kijken we naar verschillen tussen corporaties.

3.2. Spreiding financiële positie corporaties

In de vorige paragraaf is een algemeen beeld geschetst ten aanzien van de financiële positie van de corporatiesector en is geconstateerd dat de sector er gemiddeld genomen financieel goed voor staat. In deze paragraaf wordt ingezoomd op de spreiding tussen groepen van corporaties en tussen individuele corporaties die binnen dit beeld kan bestaan. Er wordt specifiek ingegaan regionale verschillen en op verschillen naar de omvang van de corporatie. Bij de analyses in deze paragraaf is uitgegaan van gegevens over het verslagjaar 2014. Voor de financiële positie kijken we naar de ICR (Interest Coverage Ratio) op basis van de kasstromen over 2014 en naar de door de Aw bepaalde solvabiliteit. De ICR vergelijken we met de norm van 1,4 van WSW en CFV, de solvabiliteit met de door de Aw bepaalde individuele minimumnorm hiervoor. Deze is gemiddeld voor Nederland in 2014 14,7%, maar verschilt per corporatie op basis van het risicoprofiel van de corporatie. Waar gesproken wordt over corporaties met een solvabiliteit onder de norm is dat dus deze individuele norm op basis van het risicoprofiel.

3.2.1. Analyse corporaties naar gebied

In dit deel bekijken we de regionale verschillen tussen corporaties. Omdat de verwachting is dat de uitkomsten vooral worden bepaald door de mate van krapte op de woningmarkt in het werkgebied wordt onderscheid gemaakt naar vier regio's die hierin verschillen: krimpgebieden, anticipeergebieden, de Noordvleugel van de Randstad en de Zuidvleugel van de Randstad.

Vergelijking regio's

Tabel 3.2.1 geeft het aantal corporaties in een regio¹⁶ en het aandeel van de verhuurderheffing in de huuropbrengsten aan. In 2014 waren er 33 corporaties actief in krimpgebieden.¹⁷ Daarnaast waren er nog 97

¹⁶ Actief in een bepaalde regio betekent in deze rapportage dat een corporatie minstens 10% van haar woningvoorraad verhuurt in die regio. Deze corporaties rekenen we vervolgens volledig mee in de analyse.

¹⁷ Krimpgebieden: Oost-Groningen, Eemdelta, De Marne, Zeeuws-Vlaanderen, Parkstad Limburg, Maastricht-Mergelland, Westelijke Mijnstreek. Anticipeergebieden: Noordwest-Friesland, Noordoost-Friesland, Oost-Drenthe, Achterhoek, Twente, Kop van Noord-Holland, Krimpenerwaard, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Rijnstreek, Hoeksche Waard, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten, Schouwen-Duiveland, West-Noord-Brabant, Noord-Limburg, Midden-Limburg.

corporaties actief in anticipeergebieden.¹⁸ In de Noord- en Zuidvleugel zijn respectievelijk 65 en 67 corporaties actief. De verhuurderheffing als percentage van de huuropbrengsten is voor de corporaties die actief zijn in een krimpregio het laagst, namelijk 6,18%. In de Noordvleugel ligt dit percentage het hoogst. Dit komt door de hogere WOZ-waarden van woningen in dit gebied. Landelijk is dit percentage gemiddeld 7,72%.

Uit de spreiding van deze maatstaf blijkt dat 44% van de corporaties met het laagste aandeel verhuurderheffing als percentage van de huuropbrengsten actief is in een krimp- en/of anticipeergebied. Van de corporaties met het hoogste aandeel is dit 11%. Dit wordt verklaard doordat de WOZ-waarden in krimp- en anticipeergebieden lager liggen, waardoor de corporaties in deze gebieden minder druk voelen van de verhuurderheffing.

Tabel 3.2.1. Corporaties en de verhuurderheffing als aandeel van huuropbrengsten naar activiteit in regio

Regio	Krimpgebieden	Anticipeergebieden	Noordvleugel	Zuidvleugel	Alle corporaties
Aantal corporaties	33	97	65	67	363
Verhuurderheffing als % van huuropbrengsten	6,18%	6,99%	8,37%	6,98%	7,72%

Bron: dVi 2014

In tabel 3.2.2 zijn de resultaten per regio weergegeven op ICR, solvabiliteit, investeringen en verkopen.¹⁹ Uit de tabel blijkt dat alle regio's goed scoren op elke indicator. Interessant is dat de corporaties in krimpggebieden, vergeleken met de andere corporaties, het hoogst scoren op ICR en solvabiliteit.

Als ingezoomd wordt op individuele corporaties die onder de grenswaarde van 1,4 voor de ICR zitten, blijkt dat 25 corporaties een ICR tussen de 1 en 1,4 hebben en 8 corporaties een ICR onder de 1. Van de 25 corporaties tussen 1 en 1,4, zijn 9 corporaties actief in een krimp- en/of anticipeergebied. Van de corporaties met een ICR onder 1 zijn er drie actief in een krimp- en/of anticipeergebied. Er zijn 5 corporaties die actief zijn in de Noordvleugel en met een ICR onder de individuele norm van 1,4 zitten, terwijl dit er in de Zuidvleugel 7 zijn. Op basis van de solvabiliteit zitten 5 corporaties onder de norm. Hiervan is één corporatie actief in een anticipeergebied.

De verkoopontvangsten per VHE zijn bij corporaties in krimpggebieden en anticipeergebieden laag, namelijk € 935 respectievelijk € 1.054. Dit betekent dat deze corporaties relatief weinig verkopen ten opzichte van andere corporaties. In de Noordvleugel, waartoe onder andere Amsterdam en Utrecht behoren, wordt het meest geïnvesteerd per VHE.

Tabel 3.2.2. Financiële ratio's, investeringen en verkopen naar regio

Regio	Krimpggebieden	Anticipeergebieden	Noordvleugel	Zuidvleugel ¹	Alle corporaties
ICR	1,87	1,80	1,67	1,50	1,71
Solvabiliteit	39,2%	34,6%	32,9%	25,9%	33,1%
Investerings per VHE ²	€ 1.757	€ 2.048	€ 2.523	€ 1.811	€ 2.184
Aantal verbeteringen > 20.000 euro per 1000 VHE	4,32	4,86	6,85	4,72	5,98
Aantal nieuwbouw wooneenheden voor verhuur per 1000 VHE	8,47	6,92	7,66	6,96	6,98

¹⁸ In deze aantallen kunnen dubbelstellingen voorkomen: een corporatie kan zowel actief zijn in een krimpregio als in een anticipeerregio. Daarnaast kan een woning in twee gebieden zitten, bijvoorbeeld een anticipeerregio en in de Zuidvleugel

¹⁹ De gemiddelden per regio zijn berekend door alle variabelen te aggregeren op regio-niveau en de geaggregeerde variabelen te gebruiken in de berekening.

Regio	Krimpgebieden	Anticipieergebieden	Noordvleugel	Zuidvleugel ¹	Alle corporaties
Verkoopontvangsten per VHE ³	€ 935	€ 1.054	€ 1.943	€ 2.120	€ 1.656

¹ De cijfers van de Zuidvleugel worden beïnvloed door de slechte financiële positie en de verkoopplannen van Vestia. Dit geldt ook voor volgende tabellen.

² De investeringen bevatten de nieuwbouw voor huur en verkoop, woningverbetering, aankoop van woongelegenheden (eventueel voor doorverkoop), sloopuitgaven, aankoop van grond en projectgebonden externe uitgaven voor leefbaarheid.

³ Dit zijn verkoopontvangsten van bestaande huur-, woon- en niet-woongelegenheden, nieuwbouw en grond

bron: dVi 2014, Corporatie in Perspectief 2015

Om een beter beeld te krijgen van de corporaties naar gebied is in tabel 3.2.3 een kasstroomoverzicht van operationele activiteiten op regioniveau gepresenteerd, waarin elke post per verhuureenheid is berekend. Dit is gedaan om een vergelijking te kunnen maken, onafhankelijk van de grootte van de groep en de grootte van de corporatie.

Tabel 3.2.3. Kasstroomoverzicht corporaties operationele activiteiten 2014 per VHE naar regio¹

	Krimp	Anticipieer	Noordvleugel	Zuidvleugel	Landelijk
Ingaande kasstroom					
Huren	5.621	5.941	5.981	5.983	5.920
Overige ontvangsten	342	391	580	646	464
Totaal ingaande kasstromen	5.963	6.332	6.560	6.630	6.384
Uitgaande kasstroom					
Personeelsuitgaven	768	702	676	726	721
Onderhoudsuitgaven	1.161	1.247	1.176	1.259	1.219
Rente-uitgaven	1.236	1.449	1.538	1.755	1.492
Sectorspecifieke heffing onafhankelijk van resultaat	192	195	185	166	186
Verhuurderheffing	347	415	501	417	457
Vennootschapsbelasting	2	39	55	30	22
Overige uitgaven	1.110	1.064	1.306	1.310	1.155
Totaal uitgaande kasstromen	4.873	5.148	5.487	5.708	5.297
Saldo	1.091	1.183	1.073	921	1.086

¹ In dit overzicht is geen rekening gehouden met toerekening van personeelsuitgaven en overige kosten aan onderhoud of andere activiteiten, in tegenstelling tot het kasstroomoverzicht van de Aw in het Sectorbeeld 2015.

Bron: dVi 2014

De opbrengsten (totaal ingaande kasstroom) per VHE blijken bij corporaties die actief zijn in krimpgebieden lager te liggen dan bij andere corporaties. Rente-uitgaven zijn voor corporaties die actief zijn in de Zuidvleugel het hoogst. Verder blijkt ook uit tabel 3.2.3 dat de verhuurderheffing per VHE lager is voor de corporaties actief in krimpgebieden. Dit komt omdat de WOZ-waarden van woningen in krimpgebieden lager zijn (tabel 3.2.4).

Tabel 3.2.4. Gemiddelde WOZ-waarde per zelfstandige woning naar regio (in €)

	Krimp	Anticipieer	Noordvleugel	Zuidvleugel	Landelijk
WOZ-waarde	103.653	126.230	155.662	127.356	135.499

Bron: dVi 2014

3.2.2. Analyse corporaties naar grootte

In antwoord op vragen van het lid Bashir is aangegeven in de evaluatie van de verhuurderheffing ook aandacht te besteden aan de positie van kleinere woningcorporaties.²⁴ Daartoe wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de positie van corporaties in verschillende grootteklassen.

Vergelijking op grootteklassen

Net als in de vorige paragraaf worden ook in deze paragraaf verschillende groepen vergeleken. Hierbij is een indeling van vijf groepen gemaakt, van zeer kleine (minder dan 300 woonegelegenheden) tot zeer grote corporaties (meer dan 10.000 woonegelegenheden). Uit tabel 3.2.5 kan afgeleid worden dat kleinere corporaties meer van hun huuropbrengsten kwijt zijn aan de verhuurderheffing.

Liefst 50% van de corporaties met de hoogste verhouding verhuurderheffing/huuropbrengsten (bovenste 5%) heeft minder dan 300 woonegelegenheden in haar portefeuille. Daarnaast heeft 22% van de corporaties met een hoge verhouding verhuurderheffing/huuropbrengsten tussen de 300 en 1.000 woonegelegenheden in haar portefeuille. De corporaties waar deze verhouding het laagst is, zijn bijna altijd groter dan 1.000 woonegelegenheden. Maar 11% van deze corporaties heeft minder dan 300 woonegelegenheden, en 6% heeft tussen de 300 en 1.000 woonegelegenheden.

Tabel 3.2.5. Corporaties en de verhuurderheffing als aandeel van huuropbrengsten naar grootte van corporatie (aantal woonegelegenheden)

Woonegelegenheden	<300	300–1000	1.000–3.000	3.000–10.000	>=10.000	Alle
Aantal corporaties	31	47	97	123	65	363
Verhuurderheffing als % van huuropbrengsten	8,79%	8,49%	8,13%	7,92%	7,55%	7,72%

Bron: dVi 2014

De financiële indicatoren geven aan dat corporaties er over het algemeen financieel gezond voor staan, ongeacht de grootte van de corporatie. Wel blijken grote corporaties met minimaal 10.000 woonegelegenheden minder te scoren op het gebied van ICR en solvabiliteit dan de andere corporaties (tabel 3.2.6).

Tabel 3.2.6. Financiële ratio's en investeringen naar grootte van corporatie (aantal woonegelegenheden)

Woonegelegenheden	<300	300–1.000	1.000–3.000	3.000–10.000	>=10.000	Alle
ICR	1,88	1,95	1,92	1,93	1,58	1,71
Solvabiliteit	47,6%	40,8%	39,8%	36,9%	30,1%	33,1%
Investeringen per VHE	€ 1.438	€ 2.528	€ 2.293	€ 2.465	€ 2.032	€ 2.184
Aantal verbeteringen > € 20.000 per 1.000 VHE	1,27	3,47	4,50	6,51	5,97	5,98
Aantal nieuwbouw woonegelegenheden voor verhuur per 1000 VHE	9,24	7,99	6,90	8,77	6,10	6,98
Verkoopontvangsten per VHE	€ 363	€ 1.733	€ 1.311	€ 1.250	€ 1.896	€ 1.656

Bron: dVi 2014, Corporatie in Perspectief 2015

De zeer kleine corporaties (minder dan 300 woonegelegenheden) investeren minder per VHE, en hebben ook minder verbeteringen boven de € 20.000 doorgevoerd. Wel hebben deze kleine corporaties relatief meer nieuwbouw. De zeer grote corporaties hebben relatief gezien minder nieuwbouw.

²⁴ Antwoorden van de Minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 5 april 2016.

Daarnaast is net als in het vorige gedeelte gekeken naar het kasstroomoverzicht van operationele activiteiten per VHE. Hierin zijn vooral grote verschillen te zien tussen klassen aan de uitgavenkant. Zo blijken grotere corporaties hogere personeels- en rente-uitgaven te hebben per VHE. Zeer kleine corporaties hebben dan weer hoge onderhoudsuitgaven. De verhuurderheffing per VHE is ook het hoogst voor (zeer) kleine corporaties. Dit komt omdat 22 van de 31 corporaties met minder dan 300 woongelegenheden gemiddeld een hogere WOZ-waarde per huurwoning heeft dan de mediaan van € 141.000.

Tabel 3.2.7. Kasstroomoverzicht corporaties operationele activiteiten per VHE naar grootte (aantal woongelegenheden)

	<300	300–1.000	1.000–3.000	3.000–10.000	>=10.000	Landelijk
Ontvangsten						
Huren	5.701	5.926	6.077	5.976	5.875	5.920
Overige ontvangsten	426	342	400	391	509	464
Totaal ingaande kasstromen	6.127	6.268	6.477	6.367	6.384	6.384
Uitgaven						
Personeelsuitgaven	259	556	677	701	741	721
Onderhoudsuitgaven	1.348	1.075	1.209	1.156	1.253	1.219
Rente-uitgaven	1.076	1.395	1.404	1.417	1.542	1.492
Sectorspecifieke heffing onafhankelijk van resultaat	186	193	202	192	181	186
Verhuurderheffing	501	503	494	474	444	457
Vennootschapsbelasting	339	43	57	20	17	22
Overige uitgaven	1.368	1.124	1.074	1.029	1.224	1.155
Totaal uitgaande kasstromen	5.095	4.921	5.144	5.025	5.455	5.297
Saldo	1.032	1.347	1.333	1.342	929	1.086

Bron: dVi 2014, conform cijfers zonder toerekeningen.

3.2.3. Ontwikkeling in het aantal financieel zwakke corporaties

In het kader van de evaluatie van de effecten van de verhuurderheffing op de financiële positie van corporaties is een belangrijke vraag hoe de situatie in 2014 zich verhoudt tot de situatie in de tijd voor invoering van de verhuurderheffing.

Van alle corporaties blijkt 12,4% in 2012 een ICR onder de grenswaarde van 1,4 te hebben, ten opzichte van 9,5% in 2014 (tabel 3.2.8). In 2012 was 29% van de corporaties met een ICR lager dan 1 actief in krimp- en/of anticipeerregio's. Ook 29% van deze corporaties was actief in de Zuidvleugel. Van de corporaties met een ICR tussen de 1 en 1,4 was 21% actief in een krimp- en/of anticipeerregio en 29% in de Zuidvleugel. Eén op de negen corporaties onder de ICR-norm van 1,4 in 2012 zijn nu niet meer actief (als zelfstandige corporatie). Het aantal corporaties onder de ICR-norm is dus verminderd vanaf 2012. Negen corporaties hadden zowel in 2012, 2013 als in 2014 een ICR onder de norm van 1,4.

Dezelfde analyse is uitgevoerd voor solvabiliteit. Omdat de verhuurderheffing al in de bedrijfswaarde en de solvabiliteit was verwerkt voordat de verhuurderheffing in 2013 van kracht werd, start de analyse hier al in 2010. In 2010 had 2,3% van de corporaties een solvabiliteit lager dan hun eigen individuele norm. In 2012, het jaar waarin de verhuurderheffing uit het woonakkoord voor het eerste verwerkt is in de solvabiliteit, hadden 15 van de 376 corporaties een solvabiliteit die lager was dan de individuele norm. Dit komt neer op 4,0%. In 2014 was het percentage corporaties onder de norm 1,4%, namelijk 5 van de 362 corporaties.

Tabel 3.2.8. Percentage corporaties onder norm ICR en solvabiliteit naar jaar

	2010	2011	2012	2013	2014
% onder norm ICR	–	–	12,4%	8,2%	9,5%
% onder norm solvabiliteit	2,3%	0,5%	4,0%	1,3%	1,4%

Bron: dVi, Corporatie in Perspectief

Hoofdstuk 4. Overige verhuurders

Ook particuliere verhuurders betalen over hun gereguleerde bezit verhuurderheffing. In tegenstelling tot de corporatiesector is het zo dat er voor deze verhuurders geen algemene en financiële basisinformatie beschikbaar is (anders dan jaarverslagen van een aantal grotere verhuurders). Daarnaast is sprake van een grote diversiteit in typen van particuliere verhuurders: kleine particuliere verhuurders, grote commerciële verhuurders, hofjes, etc.

4.1 Gevolgde aanpak

Om toch een goed inzicht in de impact van de verhuurderheffing op de particuliere verhuurders te krijgen is daarom de volgende aanpak gevolgd. In de eerste plaats is op basis van gegevens van de Belastingdienst een steekproef genomen uit alle particuliere verhuurders die aangifte voor de verhuurderheffing hebben gedaan. Hierbij is uitsluitend gebruik gemaakt van de NAW-gegevens van de betreffende verhuurders en is zorg gedragen voor een nauwkeurige stratificatie van de steekproef. Hierbij is gekeken naar een representatieve vertegenwoordiging van diverse typen van verhuurders, de omvang van hun bezit en het type woningmarktregio waarin men actief is (gespannen/ontspannen). De enquête op basis van deze steekproef heeft 428 bruikbare enquêtes opgeleverd, zo verdeeld naar type verhuurders, grootteklassen verhuurders en aard van de woningmarkt in het werkgebied (gespannen of ontspannen) dat in de uitkomsten onderscheid kan worden gemaakt naar deze aspecten.

Verhuurders zijn eerst telefonisch benaderd voor een interview. Gezien de omvang van de gewenste informatie is in aanvulling op het telefonische interview een online verdiepende enquête afgenomen. Waar deze gegevens beschikbaar waren, zijn per verhuurder ook openbare gegevens verzameld (jaarverslagen, gegevens Kamer van Koophandel) om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Op deze informatie uit verschillende bronnen zijn vervolgens diverse plausibiliteitscontroles uitgevoerd. Een derde stap in de aanpak is geweest dat 32 verhuurders face-to-face zijn geïnterviewd om een nauwkeurig beeld van achterliggende motieven en gemaakte keuzes in de bedrijfsstrategie te krijgen. De enquête is uitgevoerd door het bureau Panteia. Het bureau Companen heeft op basis van de resultaten, en aanvullende bronnen, de inhoudelijke analyse uitgevoerd.

Er zijn vele factoren, naast de verhuurderheffing, die van invloed zijn op de financiële positie en het investeringsgedrag van particuliere verhuurders: ontwikkelingen in de woningmarkt (vraag naar huurwoningen, prijsontwikkeling, leegstand), macro-economische factoren (economische ontwikkeling, rente, inflatie), andere aanpassingen in wet- en regelgeving, intern beleid van de verhuurder (investeringen, onderhoud, personeel). Om een zo zuiver mogelijk inzicht in de specifieke invloed van de verhuurderheffing te krijgen, is het van belang ook deze andere invloedsfactoren te kennen. Daarbij is in het bijzonder van belang inzicht te krijgen in het gedrag en de gedragsmotieven van particuliere verhuurders en de wijze waarop zij reageren op de verhuurderheffing.

Deze gevolgen kunnen ook verschillen voor verschillende typen particuliere verhuurders. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat particuliere verhuurders met een kleine portefeuille andere afwegingen maken dan institutionele investeerders met een grote portefeuille, of eigenaren van monumentale hofjes. Op grond van de bovenstaande aanpak is het mogelijk gebleken een dergelijk behoorlijk verfijnd inzicht te verkrijgen. Ook is daarbij gebleken dat het beeld voor de verschillende categorieën zodanig verschillend is dat één algemeen beeld voor de «particuliere verhuurders» te grofmazig is en dat een gedifferentieerd beeld nodig is. Daarom wordt hieronder een onderscheid gemaakt naar de volgende categorieën verhuurders:

- *Institutionele beleggers*: instellingen als verzekeraars en pensioenfondsen die het onder hun beheer vallende kapitaal beleggen of laten beleggen. Bij de bij dit onderzoek betrokken partijen betreft het beleggingen in vastgoed, waarvan tenminste deels woningen.
- *Commerciële verhuurders*: verhuurders die bedrijfsmatig woningen verhuren met het oogmerk daar winst mee te maken. Het betreft geen toegelaten instellingen. Overigens worden tot deze categorie ook de hofjes gerekend. Deze categorie verhuurders heeft geen winstoogmerk.
- *Natuurlijke personen*: niet-bedrijfsmatig opererende verhuurders die met de verhuur van woningen beogen winst te maken. Zij hebben geen rechtspersoon (bv, nv, vof, vereniging, stichting etc.) en worden daarom aangeduid als natuurlijke personen. Feitelijk zijn het commerciële verhuurders, maar gezien de omvang van het bezit en de wijze waarop de verhuur is georganiseerd worden ze in dit onderzoek apart beschreven. In deze categorie vallen bijvoorbeeld gepensioneerden die een woningportefeuille hebben waarvan de opbrengsten hun pensioen vormen, of werkenden (vaak in de aannemerij of makelaardij) die de woningportefeuille zien als toekomstig pensioen.

In tabel 4.1.1. is de verdeling van de steekproef over deze categorieën van verhuurders weergegeven:

Tabel 4.1.1. Verdeling steekproef naar categorie verhuurder

	Aantallen	Percentages
Institutionele belegger	14	3%
Commercieel, bedrijfsmatig	248	58%
Natuurlijk persoon, niet bedrijfsmatig	166	39%
Totaal	428	100%

Bron: Companen, 2016

Naast type verhuurder is in de analyse, net als bij de corporaties, ook gekeken in hoeverre de omvang van het bezit van een verhuurder en het type woningmarktregio waarin een verhuurder actief is een rol spelen in de effecten van de verhuurderheffing.

4.2. Ontwikkeling financiële positie

De institutionele beleggers kenden een dalende solvabiliteit van 2010 tot en met 2013 (van 56,7% naar 38,6%)²⁵. Voor 2014 is deze weer stijgend (41,1%). De solvabiliteit daalde door de dalende marktwaarde van het woningbezit (tot en met 2013) onder invloed van de economische crisis. Vanaf 2014 herstelt de woningmarkt met stijgende marktwaarden en dientengevolge een licht stijgende solvabiliteit. Vanaf 2014 is de verhuur-

²⁵ De solvabiliteit geeft de omvang weer van het eigen vermogen van de particuliere verhuurder i.r.t. het totale vermogen.

derheffing substantieel hoger dan in 2013. Verwachting was dat de marktwaarde van het woningbezit hierdoor zou dalen maar het effect van een aantrekkende woningmarkt is groter gebleken.

Voor de commerciële verhuurders gold een dalende solvabiliteit tot en met 2012, maar minder hard dan bij de institutionele beleggers. Oorzaak is dat zij op een andere wijze waarden, veelal op basis van historische kostprijs, waardoor de economische crisis minder sterk doorwerkte. In 2010 was de solvabiliteit 44,1%, in 2012 42,4%, in 2014 47%. Het effect van de verhuurderheffing op de solvabiliteit lijkt per saldo teniet te worden gedaan.

Voor natuurlijke personen is de solvabiliteit gedaald van 81% in 2010 naar 72% in 2014. Ook voor deze groep verhuurders geldt dat de belangrijkste reden voor de afname de waardedaling van het bezit is geweest.

In aanvulling op dit algemene beeld van de financiële positie is gekeken of grootteklasse (omvang bezit al dan niet groter dan 100 woningen) en type woningmarkt (ontspannen/gespannen²⁶) tot andere uitkomsten leidt. Voor de institutionele beleggers geldt dat deze met name werkzaam zijn in gebieden met een meer gespannen woningmarkt en betreft het een beperkt aantal bedrijven. Voor deze categorie van verhuurders heeft deze verdieping dus geen relevantie.

Voor kleine commerciële verhuurders geldt dat zij in ontspannen woningmarkten lage WOZ-waarden hebben. De verhuurderheffing heeft hier minder effect en de solvabiliteit fluctueert nauwelijks (blijft rond de 47%). In gespannen woningmarkten is sprake van hoge WOZ-waarden, waardoor de verhuurderheffing wel een groter effect heeft op de solvabiliteit. De laagste solvabiliteit was in 2012 en 2013 (40,8%). In 2014 is de solvabiliteit wel weer hoger (43%) door hogere huren in deze markten.

Voor grotere commerciële verhuurders in ontspannen woningmarkten geldt een daling van de solvabiliteit in 2012 en 2013 door marktwaardedaling van de woningen en in 2013 door de verhuurderheffing (deze is al verrekend in de marktwaarde in verhuurde staat op basis van raming 15 jaar vooruit). In 2014 is sprake van een stijging van de solvabiliteit naar 47% door herstel van de woningmarkt en (in mindere mate) door een hogere inkomensafhankelijke huurstijging. Voor grotere commerciële verhuurders in gespannen woningmarkten geldt een dalende solvabiliteit tot en met 2013 (45,1%), en vanaf 2014 een weer stijgende solvabiliteit (50,5%).

Bij de kleinere niet-bedrijfsmatig opererende verhuurders in gebieden met een ontspannen woningmarkt, is de solvabiliteit afgenomen van 84% in 2010 naar 66% in 2014. Gezien het feit dat het hier gaat om verhuurders die werken in een ontspannen woningmarkt, en het feit dat deze categorie verhuurders naar verhouding weinig bezit heeft gefinancierd met vreemd vermogen, is de waardedaling van het bezit de meest voor de hand liggende oorzaak. Maar mogelijk is men vanwege de lage rente ook meer leningen aangegaan om onderhoud te kunnen plegen of woningen tegen een gunstige prijs te kunnen kopen. Uit de gevoerde gesprekken met deze groep verhuurders is niet naar voren gekomen dat dit op grote schaal gebeurt. Bij de wat grotere niet-bedrijfsmatige verhuurders in gebieden

²⁶ Voor de afbakening tussen gespannen en ontspannen woningmarkt is de systematiek gevolgd van de indeling naar schaarstegebied zoals gehanteerd werd in het WWS: de tien coropgebieden met gemiddeld de hoogste WOZ-waarde per vierkante meter (gereguleerde voorraad) zijn gedefinieerd als schaarstegebied.

met een ontspannen woningmarkt, is de solvabiliteit in de onderzoeksperiode redelijk stabiel gebleven (rond de 75%), met een (beperkte) «dip» in 2012 (70%).

Bij de verhuurders in schaarstegebieden²⁷ was de solvabiliteit redelijk stabiel in de periode 2010–2012 (rond de 65%), om daarna fors te stijgen (78% in 2014). De stijging van de solvabiliteit kan samenhangen met de verkoop van woningen en met het aflossen van schulden. De verkoop van woningen heeft waarschijnlijk het grootste effect gehad.

4.3. Aandeel onderhoud en verhuurderheffing in inkomsten uit verhuur

Om een nader beeld te krijgen van de effecten van de verhuurderheffing en de verschillen tussen verschillende categorieën verhuurders is in onderstaande tabel aangegeven welk aandeel van de huurinkomsten in 2014 ten laste kwam van onderhoudsuitgaven en welk deel ten laste van de verhuurderheffing. De reden om specifiek te kijken naar de onderhoudsuitgaven is dat dit iets zegt over de mogelijkheid om de kwaliteit van de voorraad op peil te houden. Gezien de bijzondere situatie bij de hofjes, is deze categorie toegevoegd aan de tabel.

Type verhuurder	Aandeel onderhoud op huurinkomsten gereguleerd	Aandeel VHH op huurinkomsten gereguleerd
Institutionele belegger	11%	7%
Commerciële verhuurder	33%	5%
Natuurlijke personen	37%	4%
Hofje	65%	8%

Bron: Companen, 2016

Uit de tabel blijkt dat het aandeel van de onderhoudsuitgaven op de inkomsten uit de verhuur van gereguleerde huurwoningen in 2014 bij de hofjes hoog was (twee maal zo hoog als bij een gemiddelde commerciële verhuurder en natuurlijke persoon). Institutionele beleggers gaven in 2014 een beduidend lager aandeel van de huurinkomsten uit de verhuur van gereguleerd bezit uit aan onderhoud dan de gemiddelde commerciële verhuurder. Een mogelijke verklaring is dat het bezit van institutionele beleggers doorgaans jonger is dan van de gemiddelde commerciële verhuurder.

Het gemiddelde bedrag dat commerciële verhuurders in 2014 uitgaven aan de verhuurderheffing bedroeg 5% van de inkomsten uit de verhuur van gereguleerde huurwoningen. Voor natuurlijke personen ligt dit percentage in dezelfde orde van grootte. Bij de hofjes was dit aanzienlijk hoger, 8%. Dit hangt vooral samen met de geringe huurinkomsten van de hofjes, die de huren voor hun doelgroep zo laag mogelijk proberen te houden. Ook institutionele beleggers betaalden een naar verhouding hoog bedrag aan verhuurderheffing ten opzichte van hun huurinkomsten uit de verhuur van gereguleerd bezit (7%). Waarschijnlijk heeft het bezit van institutionele beleggers gemiddeld een hogere WOZ-waarde dan dat van de gemiddelde commerciële verhuurder, waardoor ook de verhuurderheffing hoger uitvalt.

²⁷ Het betreft hier natuurlijk personen met een bezit tot 31 woningen. Voor de natuurlijke personen met meer bezit die actief zijn in schaarstegebieden was het aantal cases te beperkt voor betrouwbare uitkomsten.

4.4. Gedragsreacties en bedrijfsstrategieën

In aanvulling op bovenstaand beeld van de ontwikkeling in de financiële positie van particuliere verhuurders, wordt hieronder ingegaan op de achterliggende veranderingen in bedrijfsstrategieën en reacties op invoering van de o.a. de verhuurderheffing. Hierbij wordt ook specifiek ingegaan op de situatie bij hofjes.

Institutionele beleggers

Van de institutionele beleggers heeft 70% actie mede onder invloed van de verhuurderheffing ondernomen om kosten te besparen. Onderhoud is de belangrijkste «knop» waaraan wordt gedraaid: 36% heeft hierop bespaard. Verder werd bespaard op personele lasten, bedrijfslasten en rentelasten (voor elke categorie ongeveer 30% van de ondervraagde beleggers). Eén op de vijf institutionele beleggers verkocht (een deel van) het gereguleerde bezit om kosten te besparen. Deze besparing heeft een directe relatie met de wet- en regelgeving van het Rijk (waaronder verhuurderheffing). 79% van de institutionele beleggers geeft aan in te zetten op woningverbetering om de huren te kunnen verhogen en bijna 60% zet in op het harmoniseren van huren. Investeren in nieuwbouw om meer opbrengsten te genereren komt bij institutionele beleggers veel voor: 43% investeert hierin. Ook de aankoop van bestaand bezit wordt geregeld genoemd (21%).

De voornaamste strategie van de institutionele beleggers in reactie op de verhuurderheffing is liberalisatie van bezit. 80% van de institutionele beleggers geeft aan huren zoveel mogelijk te liberaliseren om het effect van de verhuurderheffing te minimaliseren. 70% geeft aan in te zetten op het afstoten van woningen die onder de verhuurderheffing vallen. Een even grote groep ziet af van de aankoop van bezit dat onder de verhuurderheffing valt, vaak bezit van corporaties.

Commerciële verhuurders

Twee derde van de commerciële verhuurders heeft actie ondernomen om kosten te besparen. Bijna 40% heeft bespaard op onderhoud, een kwart op bedrijfslasten, rond de 20% heeft bespaard op personele lasten en rentelasten. Een op de vijf heeft gereguleerde huurwoningen verkocht. Ook commerciële verhuurders richten zich sterk op het verhogen van de huren bij mutatie (40%). Een derde (35%) verbetert het bezit met het oogmerk de huren te kunnen verhogen. Een bijna even grote groep (29%) zet in op het verhogen van huren om te kunnen liberaliseren hoewel dat lang niet altijd mogelijk is (veel ouder bezit heeft niet de kwaliteit om te kunnen liberaliseren). Investeren in nieuwbouw (10%) en de aankoop van bestaand bezit (10%) komen minder voor bij deze categorie verhuurders.

Een duidelijk verschil met de institutionele beleggers is dat ongeveer een derde zich bij investeringen vooral op de gereguleerde sector richt en een even grote groep vooral op de vrije sector. De gereguleerde huursector blijft ondanks de verhuurderheffing voor een deel van de verhuurders interessant omdat er veel vraag is naar goedkope woningen en omdat de huurtoeslag bijdraagt aan de huren die gevraagd kunnen worden.

De meest genoemde strategie onder commerciële verhuurders om met de verhuurderheffing om te gaan, is niet meer investeren in het verwerven van bezit dat onder de verhuurderheffing valt (48%). Het maximaliseren van huuropbrengsten bij zittende huurders wordt ook veel genoemd (45%), evenals het zoveel mogelijk liberaliseren van huren (44%). Besparen op onderhoud is een belangrijk middel voor commerciële

verhuurders om de verhuurderheffing te compenseren (37%). Hetzelfde geldt voor het afzien van duurzaamheidsingrepen (36%). Een derde van de commerciële verhuurders geeft aan woningen die onder de verhuurderheffing vallen af te stoten. Hierbij geldt dat deze strategie vooral toepasbaar is in gespannen woningmarkten. In ontspannen woningmarkten is verkoop veel minder gemakkelijk en ook het verhogen van de kwaliteit om de huren te kunnen verhogen is vaak maar beperkt mogelijk zo blijkt uit de interviews.

Hofjes

Hofjes nemen een speciale positie in binnen de particuliere huursector. Daarom wordt hier specifiek op deze groep verhuurders ingegaan. Het zijn organisaties met een rechtspersoon, vaak een stichting, maar ze beogen geen winst te maken. Ze worden doorgaans gerund door vrijwilligers, hoewel soms wel vrijwilligersvergoedingen worden betaald. Het bezit is vaak monumentaal en wordt verhuurd tegen zeer lage huren aan mensen die zeer lage inkomens hebben. De onderhoudskosten zijn daarom hoog ten opzichte van de huuropbrengsten. Vaak is in de statuten vastgelegd wie in aanmerking komt voor het huren van een woning in het hofje; doorgaans oudere vrouwen met zeer lage inkomens. De hofjes zijn vaak honderden jaren geleden al gesticht. De exploitatie van de hofjes is gericht op de instandhouding van de monumentale woningen en het blijven exploiteren daarvan in de geest van de oprichters. Omdat niet wordt uitgepand en de exploitatie feitelijk «oneindig» is, moet worden gereserveerd voor periodieke, zeer intensieve en kostbare renovatie.

Vanwege de lage huur en de relatief hoge onderhoudskosten en het feit dat uitpanden vanuit de doelstellingen geen optie is, heeft de verhuurderheffing grote gevolgen voor de hofjes, in bijzonder in die situaties waar geen voorzieningen zijn getroffen voor het genereren van andere inkomsten (bijvoorbeeld landerijen die verhuurd worden voor agrarisch gebruik of een aandelenportefeuille) of toch is gekozen voor huurverhoging. Neveninkomsten lijken bij de onderzochte hofjes het verschil te maken tussen een positieve en een negatieve balans. Als alleen op de huurinkomsten moet worden afgegaan, hadden verreweg de meeste onderzochte hofjes in 2014 een negatief resultaat.

Ook is een vergelijking gemaakt met de situatie in 2010. Hieruit komt een vergelijkbaar beeld als in 2014. Ook toen waren bij de onderzochte hofjes de huuropbrengsten onvoldoende om in de kosten te voorzien en was sprake van neveninkomsten bij een deel van de hofjes waardoor gemiddeld een positief resultaat werd behaald. In die zin lijkt de verhuurderheffing niet tot een ander beeld te hebben geleid. Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze vergelijking voorzichtig moet worden gezien, omdat voor 2010 maar van 4 hofjes financiële gegevens beschikbaar zijn.²⁸ De huren lagen in 2010 overigens beduidend lager dan in 2014. Gemiddeld bedroeg de maanduur bij de onderzochte hofjes toen € 297. In 2014 was dat € 447. Dit duidt er dus op, met de gemaakte kanttekening over het geringe aantal cases in 2010, dat hofjes de afgelopen jaren stappen hebben gezet om meer huurinkomsten te genereren.

Natuurlijke personen (niet bedrijfsmatig)

Twee derde van de niet-bedrijfsmatige verhuurders heeft actie ondernomen om kosten te besparen. Ongeveer een derde heeft bespaard op onderhoud (35%), 28% heeft bespaard op rentelasten, ongeveer een kwart

²⁸ Nu zijn 9 hofjes bevestigd, gemiddeld met 42 woningen.

heeft gereguleerde huurwoningen verkocht (23%). Besparingen op personeel (13%) en bedrijfslasten (16%) worden ook bij niet-bedrijfsmatige verhuurders genoemd. Twee derde van de niet-bedrijfsmatige verhuurders heeft acties ondernomen om de inkomsten uit verhuur te verhogen. Woningverbetering met als oogmerk de huren te verhogen werd door een derde van deze verhuurders toegepast. Een even grote groep noemt het verhogen van de huren bij mutatie. Een kwart zet in op het zoveel mogelijk liberaliseren van huurcontracten.

De strategieën die deze verhuurders inzetten, lijken sterk op die van de commerciële verhuurders. Ruim een derde richt zich bij investeringen vooral op de gereguleerde huursector en ongeveer een derde vooral op de vrije huursector. Investeren in nieuwbouw is minder vaak een optie voor deze categorie huurders: slechts 10% overweegt dit om de omzet uit de verhuur van woningen te vergroten.

De strategieën om met de verhuurderheffing om te gaan, zijn bij de niet-bedrijfsmatige verhuurders ook veelal dezelfde als de commerciële verhuurders. De helft ziet af van het verwerven van gereguleerd bezit door nieuwbouw of aankoop. Een even grote groep maximaliseert de huuropbrengsten bij zittende huurders. Bijna de helft zet in op het zoveel mogelijk liberaliseren van huren. Bijna de helft bespaart op de onderhoudskosten en ruim een derde bespaart op duurzaamheidsingrepen.

4.5 Overall beeld

Op basis van bovenstaande bevindingen kan een aantal meer algemene conclusies worden getrokken, hoewel de diversiteit tussen de verschillende categorieën verhuurders aanzienlijk is.

De financiële positie van particuliere verhuurders is de afgelopen jaren (2010–2014) niet specifiek door de verhuurderheffing onder druk komen te staan. De ontwikkeling van de woningmarkt onder invloed van de economische ontwikkeling lijkt een meer bepalende factor. Zo stijgt in 2014 met uitzondering van de natuurlijke personen de solvabiliteit voor alle categorieën verhuurders terwijl de verhuurderheffing in die periode ook juist oploopt.

De ontwikkeling in de financiële positie van de particuliere verhuurders is wel ook het resultaat van de bewuste inzet van maatregelen om kosten te drukken en huurinkomsten te verhogen. Bij de institutionele beleggers is daarbij sprake van één dominante strategie: daar waar mogelijk liberaliseren van woningen. Bij de andere categorieën verhuurders is dit beeld gedifferentieerder. Hier geldt dat zij hun bezit lang niet altijd kunnen liberaliseren.

Deze strategieën hebben wel een doorwerking op de huren (maximeren, woningverbetering om de huren te verhogen) en het niveau van onderhoud. Zeker voor kleinere verhuurders (hofjes, natuurlijke personen, kleine commerciële verhuurders) zijn de mogelijkheden om kosten te besparen beperkt (in bijzonder personele en bedrijfslasten).

Hoofdstuk 5. Uitkomsten op de woningmarkt

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de huursector, zoals de woningvoorraad, de doorstroming, en de huurontwikkeling. Er zijn veel factoren die invloed hebben op deze ontwikkelingen op de woningmarkt. Het is niet mogelijk om hierin het effect van de verhuurder-

heffing apart te onderscheiden. In onderstaande worden daarom meer algemeen de relevante ontwikkelingen op de woningmarkt geduid.

5.1. Woningvoorraad en bewoners

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de woningvoorraad nader geduid aan de hand van het Woon Onderzoek Nederland (WoON). In het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden rapport «Staat van de Volkshuisvesting» is een uitgebreide beschrijving gegeven van de ontwikkelingen in de huursector, met name de corporatiesector. In deze paragraaf wordt daarom kort ingegaan op enkele in het kader van de evaluatie relevante gegevens.

De verhuurderheffing heeft alleen betrekking op woningen met een huur onder de liberalisatiegrens. Uit tabel 5.1.1 blijkt dat het aandeel woningen onder de liberalisatiegrens is gedaald. Aan de hand van drie WoON's zijn er twee tijdsvakken te creëren, een van 2009 tot 2012 en een van 2012 tot 2015. Uit de tabel blijkt dat er een daling is van het aandeel woningen onder de aftoppingsgrens. Daar tegenover staat een groei van het aandeel woningen tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens en het aantal woningen boven de liberalisatiegrens. Uit de tabel blijkt dat deze trend al gaande was voor invoering van de verhuurderheffing.

Tabel 5.1.1. Samenstelling en ontwikkeling huurwoningvoorraad

	2009	2012	2015
Corporatiewoningen	100%	100%	100%
Tot aftoppingsgrens	81%	74%	64%
Aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens	15%	20%	27%
Boven liberalisatiegrens	4%	6%	9%
Overige huurwoningen	100%	100%	100%
Tot aftoppingsgrens	49%	44%	39%
Aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens	23%	25%	24%
Boven liberalisatiegrens	28%	31%	36%
Totaal huurwoningen	100%	100%	100%
Tot aftoppingsgrens	75%	67%	58%
Aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens	17%	21%	27%
Boven liberalisatiegrens	8%	12%	16%

Bron: WoON 2009, WoON 2012, WoON 2015

De afname van het aandeel woningen onder de liberalisatiegrens heeft er niet toe geleid dat huishoudens die tot de doelgroep (inkomen lager dan € 34.229) behoren minder vaak in een woning onder de liberalisatiegrens wonen. Het aandeel huishoudens dat behoort tot de doelgroep in het gereguleerde deel van de woningvoorraad is toegenomen (tabel 5.1.2). Met name de midden en hogere inkomens wonen minder vaak in het gereguleerde deel van de huurvoorraad.

Tabel 5.1.2. Aandeel doelgroep (inkomen < € 34.229) in de gereguleerde woningvoorraad

	2009	2012	2015
Corporatie	100%	100%	100%
Doelgroep	72%	76%	81%
Niet-doelgroep	28%	24%	19%
Overige verhuurders	100%	100%	100%
Doelgroep	66%	68%	75%
Niet-doelgroep	34%	32%	25%

	2009	2012	2015
Totaal	100%	100%	100%
Doelgroep	71%	75%	80%
Niet-doelgroep	29%	25%	20%

Bron: WoON 2009, WoON 2012, WoON 2015

In het licht van het feit dat woningcorporaties, anders dan particuliere verhuurders, een volkshuisvestelijke taak hebben, wordt hieronder nader ingezoomd op de prestaties van woningcorporaties. Het betreft een korte weergave van de resultaten die al uitgebreider zijn gepresenteerd in het op 7 april 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden rapport «Staat van de Volkshuisvesting».

De volkshuisvestelijke prestaties zijn over het algemeen niet verminderd in de afgelopen jaren. De corporaties richten zich meer dan voorheen op hun doelgroep, waardoor de goedkope scheefheid fors is afgenomen. Ook blijft het aantal vrijkomende woningen en daarmee het aantal nieuwe verhuringen met een mutatiegraad van ruim 8% al een aantal jaren op eenzelfde niveau, wat gelijk staat aan bijna 200.000 bestaande corporatiewoningen die jaarlijks een nieuwe huurder krijgen. Tevens maken starters een steeds groter deel uit van het aantal verhuizingen naar corporatiewoningen.

Wel is, zoals ook in hoofdstuk 3 aangegeven, een duidelijke afname van de nieuwbouw te zien. Ten opzichte van eerdere jaren daalde de nieuwbouw door corporaties van gemiddeld 28.500 in de jaren 2009–2013 naar ongeveer 17.000 in 2014. Dit past bij de ontwikkeling van de woonvoorkeuren en woningbehoefte die op basis van het WoON2015 zijn gemeten. De voorkeur voor gereguleerde huur neemt af en de behoefte neemt op termijn ook af. Waarbij moet worden aangetekend dat de behoefte de eerstkomende jaren op peil blijft als gevolg van de asielmigratie.

Vanuit het lokale perspectief wordt positief geoordeeld over het presteren van woningcorporaties, zo blijkt uit de visitaties die corporaties eens in de 4 jaar laten uitvoeren. Met de lokaal geformuleerde opgave in de prestatieafspraken als maatstaf zijn gemeenten en andere belanghouders van corporaties positief in hun oordeel over het presteren van woningcorporaties.

Er zijn op basis van deze gegevens geen aanwijzingen dat de verhuurderheffing directe gevolgen heeft gehad voor het volkshuisvestelijk presteren van woningcorporaties.

5.2. Huur- en inkomensontwikkeling

In de brief van 28 februari 2013²⁹ is ingegaan op de inkomenseffecten die kunnen optreden bij een maximaal gebruik door verhuurders van de extra ruimte die de toenmalige wijzigingen in het huurbeleid mogelijk maakten. Het ging daarbij om effecten van de mogelijkheid om de huren te verhogen met meer dan de inflatie.

In het navolgende wordt ingegaan op de mate waarin de inschatting in de brief van 28 februari 2013 inzake de inkomenseffecten is uitgekomen. Een belangrijke factor daarbij is de benutting van de maximale ruimte voor huurverhogingen door de verhuurders.

²⁹ Kamerstuk 27 926 nr. 193, 28 februari 2013.

Uit tabel 5.2.1 blijkt dat verhuurders in de afgelopen periode de ruimte die het huurbeleid biedt voor huurverhogingen niet volledig hebben benut. Voor de laagste inkomens is de gemiddelde huurstijging in de jaren 2013–2015 3,1% geweest, terwijl 3,5% was toegestaan. Voor hogere inkomensgroepen was een hogere huurstijging toegestaan, welke ruimte ook voor een deel niet is benut. In 2012, toen de toegestane ruimte beperkter was (namelijk geen huurverhogingen toegestaan boven inflatie) werd de toegestane ruimte voor een groter deel benut.

Tabel 5.2.1. Huurstijgingen 2012–2015

	Inkomen		
	tot € 34.085	€ 34.085 – € 43.602	meer dan € 43.602
max toegestaan boven inflatie (va 2013)	1,5%	2,0%	4,0%
max toegestaan 2012	2,3%	2,3%	2,3%
max toegestaan 2013	4,0%	4,5%	6,5%
max toegestaan 2014	4,0%	4,5%	6,5%
max toegestaan 2015	2,5%	3,0%	5,0%
gemiddeld max toegestaan 2013–2015	3,5%	4,0%	6,0%
gerealiseerd 2012	2,2%	nvt	nvt
gerealiseerd 2013	3,9%	4,3%	5,1%
gerealiseerd 2014	3,6%	4,0%	5,3%
gerealiseerd 2015	1,7%	2,2%	3,5%
gemiddeld gerealiseerd 2013–2015	3,1%	3,5%	4,6%

Bron: Companen, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2012–2013 en Companen, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014–2015

Rekening houdend met de gerealiseerde huurstijgingen kan de berekening uit de brief van 28 februari 2013 (tabel 5.2.2) geactualiseerd worden (tabel 5.2.3).

Tabel 5.2.2. Inkomenseffecten per jaar bij maximale huurverhogingen bij zittende huurders¹

Inkomensgroep	Netto inkomenseffect						
	Percentage van groep met inkomenseffect van:						
	0%	<0 t/m – 0,1%	<– 0,1 t/m – 0,25%	<– 0,25% t/m – 0,5%	<– 0,5% t/m – 1%	<– 1% t/m – 1,5%	<– 1,5%
Huurtoeslag, < 33.614	22%	68%	9%	1%	1%	0%	0%
Geen huurtoeslag, <33.614	0%	1%	18%	68%	13%	0%	0%
33.614–43.000	0%	0%	8%	74%	17%	0%	0%
>43.000	0%	0%	3%	28%	67%	2%	0%
Totaal	10%	32%	10%	31%	16%	0%	0%

¹ Deze tabel is overgenomen uit de brief van 28 februari 2013 (TK 27 926 nr. 193).

Bron: Ministerie van SZW op basis van WoON2012

Tabel 5.2.3. Inkomenseffecten per jaar bij gerealiseerde huurverhogingen bij zittende huurders

Inkomensgroep	Netto inkomenseffect						
	Percentage van groep met inkomenseffect van:						
	0%	<0 t/m – 0,1%	<– 0,1 t/m – 0,25%	<– 0,25% t/m – 0,5%	<– 0,5% t/m – 1%	<– 1% t/m – 1,5%	<– 1,5%
Wel huurtoeslag, < 33.614	22%	73%	4%	1%	0%	0%	0%
Geen huurtoeslag, <33.614	0%	2%	43%	53%	2%	0%	0%
33.614–43.000	0%	1%	24%	74%	1%	0%	0%
>43.000	0%	1%	11%	67%	20%	0%	0%
Totaal	10%	35%	18%	33%	4%	0%	0%

Deze tabel geeft een gunstiger beeld van de inkomenseffecten dan de tabel uit de brief van 28 februari 2013. De achtergrond hiervan is dat de brief van 28 februari 2013 uitging van een maximaal gebruik van de ruimte voor huurverhogingen bij zittende huurders. Zoals tabel 5.2.1 laat zien zijn de werkelijke huurstijgingen hierbij achtergebleven. Op basis van de gerealiseerde huurverhogingen gaat 63% van de huishoudens er maximaal 0,25% op achteruit door de verhuurdersheffing, terwijl dat 52% was bij toepassing van de maximale huurverhogingen.

Bovenstaande cijfers hebben betrekking op de huurverhogingen voor zittende huurders. Als gekeken wordt naar de huurverhogingen die toegepast zijn bij nieuwe verhuringen is in meerjarig perspectief te zien dat dit harmonisatie-effect in de jaren na 2011 groter is geweest (tabel 5.2.4).

Tabel 5.2.4. Huurstijgingen 2006–2015

	Aandeel woningen met huurharmo- nisatie	Gemiddelde huurstijging woningen met huurharmo- nisatie	Harmonisatie- effect
2006	3,2%	13,5%	0,4%
2007	3,1%	12,1%	0,3%
2008	3,9%	15,3%	0,5%
2009	4,0%	16,8%	0,6%
2010	4,0%	16,1%	0,6%
2011	4,0%	16,0%	0,6%
2012	4,3%	20,8%	0,8%
2013	4,7%	24,4%	0,9%
2014	4,5%	23,3%	0,9%
2015	4,1%	22,3%	0,8%

Bron: Companen, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006–2013 en Companen, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014–2015

In bovenstaande analyse is enkel gekeken naar de huurontwikkeling en het effect daarvan op de inkomenspositie van huurders. Er is niet gekeken naar andere ontwikkelingen in het inkomen van huurders, omdat deze geen gevolg zijn van een doorwerking van de verhuurderheffing. Zo is in het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden rapport «Staat van de Volkshuisvesting» beschreven dat het gemiddelde aandeel van het inkomen dat aan huren wordt besteed de afgelopen jaren is gestegen, en dat deze stijging groter is dan op grond van de hierboven beschreven huurontwikkeling zou kunnen worden verwacht. Dit hangt samen met het feit dat het gemiddelde inkomen van huurders reëel is gedaald en daarmee is achtergebleven bij de hiervoor beschreven huurontwikkeling.

Hoofdstuk 6. Voorstellen voor aanpassingen in de verhuurderheffing of heffingsvermindering

6.1. Inleiding

Zoals is aangegeven in de brief van 4 december 2015³¹ is van verschillende kanten en op verschillende momenten gevraagd om aanpassingen in de verhuurderheffing, met name gericht op een extra vrijstelling of een verruiming van de heffingsvermindering. In de brief van 4 december is wat dat betreft verwezen naar de voorliggende evaluatie van de verhuur-

³¹ Kamerstuk 32 847 nr. 209, 4 december 2015.

derheffing. Daarbij is aangegeven dat met deze evaluatie er een beter beeld komt van bijvoorbeeld het gebruik van de heffingsvermindering en van de financiële situatie van particuliere verhuurders en woningcorporaties, en dat daarmee de evaluatie het moment is om mede op basis hiervan mogelijke aanpassingen te bezien. Ook is in de genoemde brief aangegeven dat het nodig is integraal te kijken naar alle voorliggende voorstellen tot aanpassing van de verhuurderheffing, om hierin een goede afweging te kunnen maken, en dus alle voorstellen en vragen rond aanpassingen van de verhuurderheffing en wijzigingen in de heffingsvermindering op één moment te behandelen. Dit maakt het ook mogelijk om hierover een integraal oordeel te vormen. Zelfs als elk afzonderlijk voorstel op zichzelf positief bejegend zou kunnen worden, kan het gecumuleerd voor de grondslag van de verhuurderheffing een onwenselijk effect hebben met een onevenwichtige verdeling van de lasten van de verhuurderheffing tot gevolg. In de memorie van toelichting bij de Wet maatregelen woningmarkt waarin de huidige heffing en heffingsvermindering zijn vormgegeven wordt aangegeven dat de heffing is gebaseerd op een robuuste, stabiele grondslag. Het toevoegen van uitzonderingen en heffingsverminderingen beperkt de robuustheid en stabiliteit van de grondslag. Niet voor niets is bij de invoering van de verhuurderheffing gekozen voor een beperkte heffingsvermindering voor een beperkt aantal maatschappelijk urgente opgaven.

Met voorgaande uitgangspunten in het achterhoofd gaat de rest van dit hoofdstuk in op de verschillende gevraagde wijzigingen. Paragraaf 2 schetst daartoe eerst het kader waarbinnen de afwegingen gemaakt kunnen worden.

6.2. Beoordelingskader

Bij de afweging rond het al dan niet wijzigen van de verhuurderheffing op de verschillende naar voren gebrachte punten is een aantal aspecten van belang.

Ten eerste moet rekening gehouden worden met de budgettaire ruimte. Eventuele wijzigingen zullen binnen de geldende opbrengst van de verhuurderheffing gerealiseerd moeten worden. Dit impliceert dat het ontzien van een deel van de groep belastingplichtigen zal leiden tot een stijging van de belastingdruk voor andere belastingplichtigen. Een bevoordeling in de vorm van een andere grondslag of een faciliteit vertaalt zich daarmee in een hoger algemeen tarief. Voor verhuurders voor wie de bevoordeling geldt betekent dit ook dat het netto effect van de maatregel wordt gedempt door de verhoging van het algemene tarief en voor verhuurders voor wie dit niet of beperkt geldt betekent dit een verhoging van de verschuldigde belasting. De vormgeving van een faciliteit vraagt dus om zorgvuldige maatvoering. De gevolgen voor verhuurders die er geen gebruik van maken moet begrensd blijven.

Een tweede aspect betreft de juridische houdbaarheid. Elke faciliteit zal een onderscheid aanbrengen in de behandeling tussen verschillende verhuurders. Voor een dergelijk onderscheid moet een objectieve rechtvaardiging aanwezig zijn. Het is van belang dat te onderbouwen is waarom bij een eventuele vrijstelling of uitbreiding van de vermindering voor het betreffende doel een uitzondering nodig is, en waarom deze argumenten voor andere mogelijke (maar niet verleende) vrijstellingen niet gelden.

Een derde aspect is de uitvoeringslast. Uitgangspunt bij de inrichting van de verhuurderheffing was een zo laag mogelijke uitvoeringslast voor de belastingdienst. Elke uitzondering zal gevolgen hebben voor deze

uitvoeringslast. Eerder is aangegeven dat de belastingdienst enkel met uitzonderingen rekening kan houden als de Belastingdienst voor de controle kan beschikken over een door een andere uitvoeringsinstantie gevalideerd bestand met betreffende woningen. In een uitvoeringstoets die de Belastingdienst bij een verdere uitwerking van een maatregel zal uitbrengen zal ingegaan worden op de mate waarin de extra vrijstellingen zullen leiden tot extra uit te voeren controles door de Belastingdienst, en de extra toezichtscapaciteit die hiervoor nodig zal zijn.

Als vierde punt kan de relatie tussen de heffing en de beoogde vrijstelling bezien worden. Maatregelen binnen de verhuurderheffing hebben enkel effect voor belastingplichtigen binnen de verhuurderheffing. Als het wenselijk is naast deze belastingplichtigen ook andere partijen (zoals verhuurders met een beperkt aantal woningen of eigenaar-bewoners) te bereiken met een faciliteit ligt een wijziging binnen de verhuurderheffing minder voor de hand. Hier wordt ook nader op ingegaan in hoofdstuk 7 van deze evaluatie die ingaat op de mogelijkheden van een stads-en dorpsvernieuwingsfonds.

6.3. Verschillende voorgestelde wijzigingen

6.3.1. Grondslag van de heffing

Voor de verhuurderheffing geldt als grondslag de WOZ-waarde van de woningen. In de brief van 20 juni 2013³² is ook gekeken naar andere mogelijkheden wat betreft de grondslag van de verhuurderheffing, zoals een heffing naar rato van de huursom. De ratio voor een heffing naar rato van de huurinkomsten zou zijn dat hiermee aangesloten wordt op de feitelijke inkomsten van de verhuurder. De brief van 20 juni 2013 schetste hierbij echter enkele belangrijke beleidsmatige en uitvoeringstechnische nadelen. Bij een heffing als percentage van de huursom is namelijk in tegenstelling tot bij een heffing op basis van WOZ-waarde sprake van een belastinggrondslag die mede bepaald wordt door gedrag en keuzes van de belastingplichtige. Het heffen op basis van een niet voor deze effecten gevoelige grondslag heeft om redenen van effectiviteit, efficiëntie en transparantie de voorkeur. Verder leidt een heffing op basis van de werkelijke huur tot een aanzienlijke stijging van de administratieve lasten en uitvoeringskosten. Deze variant is namelijk alleen uitvoerbaar als er een basisregistratie huursom wordt ingericht, hetgeen een ingrijpende operatie is. Evenmin als in 2013 valt dit nu niet binnen afzienbare tijd voldoende betrouwbaar te realiseren. Een andere variant die in de brief van 20 juni 2013 is bezien betreft een heffing met een vast bedrag per woning. In een dergelijke variant worden huurwoningen even zwaar belast, los van de waarde van de woning. Verhuurders van goedkope huurwoningen betalen met een dergelijke vaste heffing per woning dus een relatief groter deel van het heffingsbedrag. Voor de uitvoering levert een dergelijke variant geen extra complicatie op. Wel is het zo dat de heffing met name bij kleine of kwalitatief laagwaardige woningen dan kan oplopen tot een zeer hoog percentage van de waarde van de woning.

Naast de kanttekeningen die bij alternatieve grondslagen voor de verhuurderheffing geplaatst kunnen worden, geldt dat de in de voorgaande hoofdstukken geschetste effecten van de verhuurderheffing geen aanleiding geven om van de grondslag op basis van de WOZ-waarde van het bezit, af te wijken. Zo blijkt de financiële positie van corporaties met een bezit met een gemiddeld hogere WOZ-waarde gemiddeld niet ongunstiger dan de financiële positie van overige corporaties. Zo is de ICR voor corporaties met een gemiddelde

³² Kamerstuk 32 847 nr. 76, 20 juni 2013.

WOZ-waarde van het bezit van meer dan € 175.000 gemiddeld gelijk aan de ICR voor corporaties met een gemiddelde WOZ-waarde van het bezit tussen € 125.000 en € 150.000, en is de gemiddelde solvabiliteit van corporaties met een gemiddelde WOZ-waarde van het bezit van meer dan € 175.000 hoger dan gemiddeld. Waar er sprake is van een hogere WOZ-waarde vanwege schaarste en daaraan gekoppelde behoefte aan extra investeringen in nieuwe voorraad kan de in de navolgende paragraaf 6.3.6. besproken vrijstelling van verhuurderheffing bij investeringen in nieuwbouw (met een lage huurprijs) een rol spelen.

6.3.2. Uitbreiding krimpgebieden

In de motie Houwers³³ wordt de regering verzocht om bij de evaluatie van de verhuurderheffing in 2016 de gemeentes in de overige krimpgebieden (in casu de Achterhoek en Noordoost Fryslân) toe te voegen aan de gebieden waar de heffingsvermindering voor sloop van toepassing kan zijn. In de huidige wet zijn de in aanmerking komende gebieden expliciet genoemd. Deze toevoeging vergt dus een wijziging van de wet, teneinde de genoemde gebieden toe te voegen.

Uit navraag in de regio blijkt dat deze uitbreiding een aantal van ongeveer 1000 extra onder de regeling vallende te slopen woningen zou kunnen betreffen. Hiermee is een bedrag aan heffingsvermindering gemoeid van € 15 miljoen.

Wat betreft de in paragraaf 6.2 genoemde aspecten kan geconcludeerd worden dat met de toevoeging van deze twee gebieden een gelijke behandeling resulteert met de andere krimpgebieden. De toevoeging kan naar verwachting eenvoudig binnen de bestaande uitvoeringspraktijk van de heffingsvermindering ingevoerd worden.

6.3.3. Verlengen heffingsvermindering voor sloop

Op 8 oktober 2015 is aan de Tweede Kamer de beantwoording gestuurd op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door het lid de Vries (PvdA) over de consequenties voor de aftrekmogelijkheid van de verhuurderheffing bij uitstel van sloop van woningen in krimpgebieden en Rotterdam Zuid.³⁴ In de schriftelijke vragen wordt gevraagd naar de bereidheid om woningcorporaties in de krimpregio's en Rotterdam Zuid in de gelegenheid te stellen de voorgenomen sloop van sociale huurwoningen uit te stellen, zonder dat ze de aftrekmogelijkheid van de verhuurderheffing die voor hen geldt verliezen. In de beantwoording is aangegeven dat er geen reden was om op dat moment de regels rond de heffingsvermindering in de verhuurderheffing aan te passen. Het aanmelden van voorgenomen sloop voor de regeling vermindering verhuurderheffing kan tot 31 december 2017. Vervolgens dienen de aangemelde woningen binnen drie jaar gesloopt te zijn om de heffingsvermindering daadwerkelijk toe te kunnen passen. Dit betekent dat ook zonder wijzigingen de betreffende woningen pas uiterlijk 31 december 2020 gesloopt hoeven te zijn.

In het licht van de voorliggende evaluatie is inmiddels wel bezien in welke mate er sprake lijkt te zijn van uitstel van sloop van woningen waarvoor een eventuele verlenging van de heffingsvermindering in de tijd effect zou kunnen hebben. Uit het gebruik van de heffingsvermindering blijkt dat de bij het instellen van de heffingsvermindering verwachte omvang van het aantal te slopen woningen naar verwachting niet gehaald gaat worden. Ten tijde van de introductie van de heffingsvermindering was de

³³ Kamerstuk 31 757 nr. 71, 26 mei 2015.

³⁴ 2015Z17803, TK 2015–2016, Aanhangsnummer 234.

verwachting vanuit de krimpgebieden dat er met behulp van de regeling zo'n 8100 woningen zouden worden gesloopt. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat over de helft van de looptijd van de regeling nog slechts voor een aantal van 2105 te slopen woningen in krimpgebieden een voorlopige investeringsverklaring is verstrekt. Dit is een indicatie dat inderdaad sprake is van uitstel van sloop. Uit navraag in de krimpgebieden blijkt dat bij een verlenging van de heffingsvermindering met 2 jaar ten opzichte van een ongewijzigde regeling naar schatting ongeveer 2400 extra woningen onder de heffingsvermindering komen te vallen. Het gaat dan om een bedrag aan heffingsvermindering van € 36 miljoen.

6.3.4. Experimenten met krimpgebieden, aankoop particulier bezit

In twee moties van het lid van Vliet³⁵ wordt de regering verzocht om experimenten in krimpgebieden mogelijk te maken door tijdelijke verhuur door corporaties van extra aangekochte leegstaande panden vrij te stellen van verhuurderheffing. De brief van 19 februari 2016³⁶ gaf aan dat deze moties meegenomen zouden worden in het kader van de evaluatie verhuurderheffing.

De in de moties gevraagde maatregel beoogt een oplossing te bieden voor de combinatie van twee ontwikkelingen. Aan de ene kant gaat het om een overschot aan particuliere te koop staande woningen, waarbij die leegstaande woningen, veelal in het goedkopere segment, lang te koop staan. Aan de andere kant is in krimpregio's inmiddels een trend te constateren waarbij de vraag naar (goedkope) huurwoningen weer toeneemt, en hiermee de wens om de voorraad huurwoningen uit te breiden. Om een beeld te krijgen van de omvang van deze vraag en de omvang die de gevraagde vrijstelling zou kunnen gaan krijgen is de omvang van zowel de leegstand van de particuliere voorraad, als het verwachte tekort aan sociale huurwoningen in krimpregio's geïnventariseerd. Uit de inventarisatie blijkt dat het naar alle waarschijnlijkheid gaat om een tijdelijke problematiek. Het huidige geobserveerde tekort aan beschikbare huurwoningen zal op termijn naar verwachting weer om slaan naar een overschot.

In dit licht zou de gevraagde vrijstelling een tijdelijke vorm en beperkte reikwijdte kunnen krijgen.

De beperkte reikwijdte zit in beperking van de regeling tot woningen die door een verhuurder worden aangekocht in complexen waar de betreffende verhuurder al bezit heeft. De motivatie hierachter is dat een rol van de verhuurder in deze complexen voor de hand ligt. Immers het beheer van de eigen woningen is mede afhankelijk van de wijze van beheer van de overige woningen in het complex.

De tijdelijkheid zit in de periode waarin de aankoop kan plaatsvinden, en in het aantal jaar waarin vervolgens de vrijstelling geldt. Woningen die in de komende drie jaar aangekocht worden van particuliere huizenbezitters zouden voor een periode van 5 jaar vrijgesteld kunnen worden van verhuurderheffing. Bij verhuur langer dan 5 jaar zullen de huurinkomsten steeds meer bij gaan dragen in de gemaakte kosten voor de aankoop van de woning. De periode van drie jaar biedt voldoende tijd om de beoogde woningen aan te kopen.

Op grond van de hiervoor genoemde inventarisatie van de leegstand van de particuliere voorraad en de verwachte tekorten aan sociale huurwoningen in krimpregio's kan geconcludeerd worden dat een brede

³⁵ Kamerstuk 34 300-XVIII nr. 35, 8 oktober 2015 & Kamerstukken II, 2015/2016, 31 757, nr. 81.

³⁶ Kamerstuk 32 847/27 926 nr. 218, 19 februari 2016.

vrijstelling, die zich niet beperkt tot complexen waar de verhuurder al bezit heeft, in totaal tussen 5.000 en 10.000 woningen zou kunnen gaan betreffen. Als uitgegaan wordt van de hiervoor beschreven reikwijdte van de regeling tot woningen die door een verhuurder worden aangekocht in complexen waar de betreffende verhuurder al bezit heeft, zal het aantal woningen dat onder de vrijstelling komt te vallen beperkter zijn. Onder de veronderstelling dat het dan om 500 à 1.000 woningen zal gaan, en uitgaande van het in de memorie van toelichting bij de Wet Maatregelen Woningmarkt 2014 genoemde gemiddelde bedrag aan heffing per woning in 2017 van € 775, is gedurende de jaren 2018 tot en met 2024 met de vrijstelling dan een bedrag gemoeid van jaarlijks € 0,2 à € 0,6 miljoen gemoeid.

De voornoemde motie stelt overigens dat een dergelijke vrijstelling niet zal leiden tot derving van verhuurderheffing, omdat het zou gaan om woningen die zonder de vrijstelling ook niet onder de verhuurderheffing zouden vallen (aangezien het voor aankoop in verband met de vrijstelling geen onder heffing vallende huurwoningen betreffen). Het is evenwel te verwachten dat de vraag naar huurwoningen in de betreffende gebieden voor een belangrijk deel ook zonder de vrijstelling opgevangen zou worden, ofwel door realisatie van nieuwe huurwoningen, of ook door aankoop van woningen.

Voor deze vrijstelling geldt dat dit voor de uitvoering betekent dat de Belastingdienst in de heffing met extra uitzonderingen rekening zal moeten houden. De verhuurder zal weliswaar zelf de vrijgestelde woningen niet in haar aangifte hoeven op te nemen, maar bij de controle betekent dit een extra complexiteit voor de Belastingdienst. Deze maatregel is slechts uitvoerbaar als de Belastingdienst voor de controle kan beschikken over een door een andere uitvoeringsinstantie gevalideerd bestand met vrijgestelde woningen. Deze taak zou belegd kunnen worden bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die op dit moment ook belast is met de uitvoering van de heffingsvermindering. Ook RVO zal hier uitvoeringskosten voor moeten maken.

6.3.5. Verhogen heffingsvrije voet van 10 naar meer woningen.

In haar vragen over de gevolgen van de verhuurderheffing voor hofjeswoningen³⁷ heeft het lid Karabulut (SP) gevraagd te onderzoeken wat het effect is van het verhogen van de vrijstelling van het huidige aantal van 10 woningen. In de beantwoording van die vragen is aangegeven dat de uitwerking van de heffingsvrije voet van 10 woningen betrokken zal worden bij de evaluatie van de verhuurderheffing. Uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken blijkt dat met name kleinere verhuurders minder vrijheidsgraden hebben om de verhuurderheffing in te passen in de bedrijfsvoering.

Het kabinet heeft bij de vaststelling van de heffingsvrije voet op 10 woningen een grens gekozen die onder andere is bepaald op basis van het criterium dat sprake is van bedrijfsmatige verhuur. Hier is in het algemeen geen strakke scheiding te maken, maar in het kader van de verhuurderheffing wordt er van uit gegaan dat tot een verhuur van 10 woningen veelal geen sprake zal zijn van bedrijfsmatige verhuur. Bij een eventuele verhoging van de grens zal voor het vaststellen van een nieuwe hogere grens, een overweging moeten zijn boven welke grens er van uitgegaan kan worden dat er veelal juist wel sprake zal zijn van min of meer bedrijfsmatige verhuur.

³⁷ 2014Z13311, TK 2013–2014.

Zoals uit de cijfers in hoofdstuk 2 blijkt zal bij een verhoging van de heffingsvrije voet naar 25 woningen het aantal heffingsplichtige verhuurders met ongeveer 1650 dalen. Er zullen ongeveer 26400 minder woningen onder de heffing vallen. Deze groep droeg in 2015 € 5,7 miljoen aan verhuurderheffing af. Daarnaast leidt een dergelijke verhoging van de heffingsvrije voet bij de verhuurders van meer dan 25 woningen tot een lagere opbrengst aan verhuurderheffing. In 2015 zou dat een bedrag van € 14,6 miljoen hebben betroffen.

Een dergelijke verhoging van de heffingsvrije voet heeft voordelen voor de uitvoering. Het aantal heffingsplichtige verhuurders halveert, waardoor de kosten aan administratie en toezicht dalen.

6.3.6. Vrijstelling goedkope nieuwbouw

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting Wonen en Rijksdienst voor het jaar 2015 is de motie Van der Linde/Monasch³⁸ aangenomen. De motie vraagt om voor de twee in deze motie genoemde voorstellen te komen met een doorrekening waarin de consequenties voor stedelijke en landelijke gebieden inzichtelijk zijn gemaakt. Tevens vraagt de motie om aan te geven hoe de voorstellen juridisch kunnen worden vormgegeven.

Het gaat in de motie in de eerste plaats om een voorstel waarbij het voor de omzetting van kantoren en zorgvastgoed naar huurwoningen, gerealiseerd in de komende vijf jaar, mogelijk is deze woningen gedurende dertig jaar uit te sluiten van het woningwaarderingssysteem (WWS), de huurtoeslag en de verhuurderheffing. In het geval van toegelaten instellingen dienen de woningen aangemerkt te worden als niet-DAEB. De overige bepalingen van de huur(prijs)bescherming dienen onverkort van kracht te blijven. In de tweede plaats gaat het in de genoemde motie om een voorstel waarin vrijstelling of heffingsvermindering van de verhuurderheffing voor een periode van vijf jaar wordt verleend aan verhuurders van te bouwen zeer energiezuinige nieuwbouwwoningen met een huurprijs die gedurende de economische levensduur van 30 jaar niet boven de eerste aftoppingsgrens (van de huurtoeslag) uitkomt en deze vrijstelling of vermindering te beperken tot de netto-toename van het aantal sociale huurwoningen (nieuwbouw minus sloop) van de verhuurder.

In de brief van 19 februari 2016³⁹ is het voornemen opgenomen naar aanleiding van deze motie het WWS voor de COROP-regio's Amsterdam en Utrecht te verruimen voor kleine woningen. Dit maakt het in die gebieden mogelijk om voor deze groep gewilde woningen de huurprijs te stellen boven de liberalisatiegrens. In dat geval zal ook geen verhuurderheffing verschuldigd zijn, en is voor die woningen de facto sprake van een vrijstelling van de verhuurderheffing. Hiermee is invulling gegeven aan het eerste deel van de genoemde motie.

In de genoemde brief van 19 februari 2016 is tevens aangegeven het tweede deel van de motie te betrekken bij de voorliggende evaluatie van de verhuurderheffing. Sinds het debat waarin de leden hun motie hebben ingediend en nu is de urgentie om goedkope woningen te realiseren groter geworden. Uit de berekeningen van het EIB die met de brief van 4 mei 2015⁴⁰ aan de Tweede Kamer zijn gezonden blijkt dat het voorstel

³⁸ Kamerstukken II 2014/2015, 34 000 XVIII, nr. 19, 4 november 2014.

³⁹ Kamerstuk 32 847/27 926 nr. 218, 19 februari 2016.

⁴⁰ Kamerstuk 32 847/27 926 nr. 168, 4 mei 2015.

niet alleen leidt tot extra bouwproductie maar ook tot verschuiving van de bouw van wat duurdere naar goedkopere, meer betaalbare, woningen.

Deze maatregel sluit ook aan op de verplichting voor corporaties om ten minste 95% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een woning toe te wijzen met een huur onder de aftoppingsgrens. Zoals in de brief van 4 mei 2015 is onderbouwd is de meerwaarde in aanvullende eisen ten aanzien van energiezuinigheid beperkt, gezien de hoge eisen die het bouwbesluit hier al aan stelt. Ook is in de brief van 4 mei 2015 uitgewerkt dat beperking van de vrijstelling tot de netto-toename van de woning voorraad niet uitvoerbaar is. De derving van inkomsten verhuurderheffing die samenhangen met dit voorstel zijn in de rapportage van het EIB geschat op een bedrag oplopend naar structureel (na 5 jaar) € 27,6 miljoen per jaar.

Ook voor deze vrijstelling geldt dat dit voor de uitvoering betekent dat de Belastingdienst in de heffing met extra uitzonderingen rekening zal moeten houden. De verhuurder zal weliswaar zelf de vrijgestelde woningen niet in haar aangifte hoeven op te nemen, maar bij de controle betekent dit een extra complexiteit voor de Belastingdienst. Deze maatregel is slechts uitvoerbaar als de Belastingdienst voor de controle kan beschikken over een door een andere uitvoeringsinstantie gevalideerd bestand met vrijgestelde woningen. Deze taak zou belegd kunnen worden bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die op dit moment ook belast is met de uitvoering van de heffingsvermindering. Ook RVO zal hier uitvoeringskosten voor moeten maken.

Hoofdstuk 7. Stads- en dorpsvernieuwingsfonds

7.1. Inleiding

Tijdens de plenaire behandeling van de begroting voor Wonen en Rijksdienst voor het jaar 2015 is door de Minister voor Wonen en Rijksdienst toegezegd bij de evaluatie van de verhuurderheffing een verkenning te doen naar de wijze waarop na 2017 een stads- en dorpsvernieuwingsfonds zou kunnen worden vormgegeven. Deze toezegging is door de Minister bevestigd tijdens het Algemeen Overleg over stedelijke vernieuwing op 3 december 2015. Daarnaast heeft de Tweede Kamer de motie De Vries⁴¹ aangenomen waarin de regering verzocht wordt bij de evaluatie van de verhuurderheffing de mogelijkheden te onderzoeken om opnieuw een investeringsbudget stedelijke vernieuwing te creëren. Eerder is per brief van 24 februari 2015 aan de Tweede Kamer inzake de betrokkenheid van het Rijk bij stedelijke vernieuwing uiteengezet waarom de financiële betrokkenheid van het Rijk middels het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) eind 2014 is komen te vervallen.⁴²

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2 ingegaan op de overwegingen tot het beëindigen van ISV en wordt nagegaan wat de overwegingen zouden kunnen zijn om na 2017 eventueel een stads- en dorpsvernieuwingsfonds in te richten. Daarbij wordt tevens de werking van de verhuurderheffing en heffingsvermindering in ogenschouw genomen. In paragraaf 3 wordt ingegaan op mogelijke instrumentarium als stimuleringsmaatregel voor de ontwikkeling van gebieden. Daarbij wordt het instrument heffingsvermindering afgezet tegen een investeringsfonds en andere instrumenten.

⁴¹ Kamerstuk 34 314 nr. 17, 22 maart 2016.

⁴² Kamerstuk 30 136 nr. 41, 24 februari 2015.

7.2. Overwegingen voor een stads- en dorpsvernieuwingsfonds na 2017

Bij de afwegingen rond de mogelijke vormgeving van een stads- en dorpsvernieuwingsfonds zijn ervaringen uit het verleden en de afwegingen die eerder zijn gemaakt relevant. In een brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 24 februari 2015 zijn de overwegingen uiteengezet waarom de financiële betrokkenheid van het Rijk bij ISV per eind 2014 is komen te vervallen. Daarvoor golden verschillende overwegingen. De vraag is in hoeverre die overwegingen nu nog actueel zijn en ook zouden gelden voor een stads- en dorpsvernieuwingsfonds, mede in relatie tot de werking van de verhuurderheffing en de heffingsvermindering van de afgelopen jaren. Mede door het destijds ingezette ISV-beleid hebben fysieke maatregelen de leefbaarheid en de kwaliteit van wonen en leven in gemeenten verbeterd. Steden hebben hun verslechterde positie ten opzichte van het ommeland kunnen inlopen. De stad is door de bank genomen weer een aantrekkelijke plek geworden.⁴³ Een andere overweging voor het stopzetten van de financiële betrokkenheid van het Rijk bij ISV was dat het Rijksbeleid zich steeds meer richt op lokaal maatwerk waarbij gemeenten en provincies maar ook het particulier initiatief een belangrijkere rol hebben gekregen.

7.2.1. Meerwaarde stads en dorpsvernieuwingsfonds en ontwikkeling van de leefbaarheid

Uit diverse onderzoeken valt op te maken dat mede door het ingezette ISV-beleid er een positief effect is geweest op de leefbaarheid. Met name verschillende fysieke maatregelen ten aanzien van de kwaliteit van woningen en de leefomgeving, zoals sloop en verkoop van huurwoningen, hebben de leefbaarheid verbeterd. Tegelijkertijd zijn er ook onderzoeken die aangeven dat hier geen direct verband tussen is aan te tonen. De leefbaarheid in de steden is wel verbeterd maar het beeld in hoeverre dit door het ISV-beleid komt is diffuus. Het beeld is mede diffuus doordat ook de projecten binnen het ISV beleid van elkaar verschillen, zowel qua inhoud als uitvoering. Kenmerkend voor de vormgeving van een fonds als het ISV is dat vooraf niet precies tot in detail is omschreven welke voorzieningen en maatregelen met het fonds gefinancierd kunnen worden. Zou dat wel het geval zijn, dan is er sprake van een gerichte subsidie of fiscale maatregel. Enerzijds kan dat de creativiteit bevorderen en ruimte bieden voor innovatieve ideeën en projecten die lokaal sterk van elkaar kunnen verschillen. Anderzijds laat dat ook ruimte voor minder succesvolle projecten. Ook vergt dit een gekwalificeerde selectiecommissie die beslissingen neemt en beoordelingsruimte heeft. De inrichting van een mogelijk stads- en dorpsvernieuwingsfonds met de daarmee samenhangende voor- en nadelen, moet dan ook in vergelijking worden gezien met andere instrumenten en de rol van andere partijen. Zo speelt de ruimte voor lokaal maatwerk, en andere stimuleringsregelingen zoals de heffingsvermindering in de verhuurderheffing.

7.2.2. Lokaal maatwerk

Het rijksbeleid richt zich steeds meer op lokaal maatwerk, vanuit de overtuiging dat lokaal, vraaggericht en rekening houdend met lokale omstandigheden en aanwezige waarden, het beste kan worden bepaald wat nodig is voor een bepaald gebied. Dat komt ook terug in de herziene Woningwet waarbij gemeenten samen met huurdersorganisaties een belangrijke positie hebben gekregen in het vaststellen van prestatieafspraken met corporaties en het bod dat woningcorporaties moeten doen op de gemeentelijke woonvisies. Ook in de laatste ISV-periode (2010–

⁴³ Kamerstuk 30 136 nr. 41, 24 februari 2015.

2014) gold al dat het Rijk steeds meer op afstand kwam te staan en steeds meer een rol als netwerkpartner ging vervullen, met daarbij vooral (praktische) ondersteuning aan gemeenten en regio's. Het staat gemeenten uiteraard vrij om zelf lokaal te bepalen welke maatregelen ter ondersteuning van een bepaald gebied het meest gewenst zijn. Op het gebied van kennisondersteuning zijn er binnen het beleidsprogramma woningbouwproductie Expertteams werkzaam.⁴⁴ Zo is er het Expertteam Versnellen dat zich richt op het verminderen van (lokale) regeldruk en het bieden van hulp bij een nieuwe aanpak van gebiedsontwikkeling en het vlottrekken van vastzittende (woning)bouwprojecten.⁴⁵

7.3. Mogelijke instrumenten voor stimulering van gebieden

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke beleidsinstrumenten die als stimuleringsmaatregel voor specifieke (achterstands)gebieden gehanteerd kunnen worden en wat daarvan de voordelen en nadelen zijn. In paragraaf 3.1 wordt daartoe eerst ingegaan op de mate van afbakening. In paragraaf 3.2 wordt de keuze voor heffingsvermindering toegelicht en wordt dit instrument vergeleken met andere mogelijke stimuleringsmaatregelen.

7.3.1 Mate van afbakening

Een stimuleringsmaatregel kan op verschillende manieren worden ingericht. Het gaat bij de vormgeving met name om een afweging tussen mate van beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk enerzijds en de omvang van de uitvoeringslast anderzijds. Zoals hierboven beschreven is hierin bij de inrichting van een fonds zoals het ISV een bepaalde keuze gemaakt, bij de heffingsvermindering in de verhuurderheffing is een andere benadering gekozen.

Bij de heffingsvermindering is in overleg met uw Kamer, mede ten behoeve van een beheersbare uitvoering tegen zo laag mogelijke uitvoeringskosten en objectieve beoordeling aan de voorkant, er voor gekozen aanvragers die voldoen aan specifieke gestelde voorwaarden in aanmerking te laten komen voor de heffingsvermindering (voor zover het budget toereikend is). Vooraf is helder gedefinieerd voor welk soort investeringen en in welke gebieden verhuurders voor een vermindering in aanmerking komen. Een andere mogelijkheid is om vooraf minder strakke kaders te hanteren, en bij iedere aanvraag een sterkere inhoudelijke beoordeling van de investeringsvoorstellen in te bouwen. Bij een beperkt budget concurreren de aanvragers dan met de inhoud van de voorstellen. Nadeel hiervan is dat pas na de inhoudelijke beoordeling de investeerder zekerheid heeft over de toekenning van de tegemoetkoming. Ook leidt dit tot hogere uitvoeringskosten en afhankelijkheid van meer subjectieve beoordelingen.

De manier waarop een stimuleringsregeling is vormgegeven bepaalt in grote mate de ruimte om een bijdrage te ontvangen. Deze bijdrage kan voor een investeerder de prikkel zijn om een beleidsmatig gewenste investering te realiseren. In de vormgeving van een regeling kan worden gevarieerd in de mate van eisen en detaillering van de voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen. Strak opgestelde regelgeving geeft helderheid inzake wanneer een bijdrage wordt verschaft, maar kan creatieve projecten die bijdragen aan de aanpak van een beleidsopgave uitsluiten van een stimulering.

⁴⁴ TK 2015–2016, 34 300 XVIII, nr. 2, artikel 2.2. Daarnaast zijn er nog het Expertteam Eigenbouw en het Expertteam Transformatie.

⁴⁵ Kamerstukken II, 32 757, nr. 113, 9 april 2015.

Het toepassen van regelgeving balanceert hiermee tussen twee uitersten. Daarbij zal de manier waarop de regelgeving wordt ingericht consequenties hebben voor de uitvoeringslast die met de beoordeling van investeringsprojecten en toekenning van bijdragen samenhangt. Bij het toepassen van globale regels zal de mate van beoordeling en controle groot moeten zijn. Dit leidt in de praktijk tot een hogere uitvoeringslast ter beoordeling van de projecten die gebruik willen maken van een stimuleringsregeling. Daarnaast zal de beoordeling vragen om een hoge mate van expertise om te bepalen in hoeverre een project bijdraagt aan de aanpak van een maatschappelijke opgave. De projecten zullen dan tevens behoorlijk van elkaar kunnen verschillen qua vorm, complexiteit en ambitie.

Samenvattend moet er een balans gezocht worden tussen de vrijheidsgraden bij de aanpak van een maatschappelijke opgave en de hoogte van de uitvoeringslast.

De keuze hierin hangt sterk af van om welke gewenste investeringen het gaat. De omvang van de uitvoeringslast gaat met name een rol spelen als er vele (kleinere) aanvragers worden verwacht. Hoe meer aanvragen verwacht worden, hoe belangrijker het is om de uitvoeringslast per aanvraag beperkt te houden. Tegelijk hangt de gewenste ruimte voor maatwerk sterk af van het soort investering dat wordt beoogd te stimuleren. Als deze helder ex ante af te bakenen is, is minder ruimte nodig voor maatwerk.

Zo kan tot het volgende schema worden gekomen:

	Veel aanvragen verwacht	Weinig aanvragen verwacht
Goed ex ante definieerbare investeringen	Ex ante kaderstelling (als aan specifieke voorwaarden wordt voldaan bestaat recht op tegemoetkoming). Voorbeeld: heffingsvermindering verhuurderheffing, STEP-regeling	Individuele subsidieaanvragen, getoetst op vaste criteria.
Veel vrijheidsgraden nodig/wenselijk	Een budget waarbij op basis van een sleutel het budget verdeeld wordt, waarbij ontvangers de nodige bestedingsvrijheid hebben t.a.v het ontvangen budget. Voorbeeld: het oorspronkelijke ISV-budget (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing)	Tenderssystematiek; aanvragers kunnen een voorstel indienen, welke integraal wordt beoordeeld. Voorbeeld: Gebiedsherontwikkeling

7.3.2 Heffingsvermindering, fonds of andere instrumenten

In paragraaf 3.1. is ingegaan op de inrichting van een stimuleringsregeling voor wat betreft de scherpte van de vooraf gestelde kaders. Deze paragraaf gaat, los van de mate van inkadering, verder in op de mogelijke vormgeving van stimuleringsregelingen. Eerst wordt ingegaan op de afwegingen rond de inrichting van een stimuleringsregeling via een fonds (uitgavenregeling) of een heffingsvermindering zoals nu van toepassing in de verhuurderheffing. Daarna worden nog enkele andere mogelijke instrumenten benoemd die ingezet kunnen worden voor de leefbaarheid en gebiedsontwikkeling.

7.3.2.1 Heffingsvermindering of fonds

Deels is de afweging afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen. Bij financiering van de tegemoetkoming uit de verhuurderheffing is het het meest eenvoudig om de regeling via de verhuurderheffing te laten lopen. Hier speelt ook de strikte scheiding tussen rijksuitgaven en rijksontvangsten een rol. Opbrengsten van de verhuurderheffing kunnen niet aangewend worden voor een subsidieregeling.

In de regel kan geen sprake zijn van een per saldo negatieve belastingheffing. Om in aanmerking te komen voor een heffingsvermindering zal derhalve tenminste sprake moeten zijn van een bedrag aan te betalen belasting. De heffingsvermindering in de verhuurderheffing heeft als achtergrond het beperken van eventuele negatieve effecten van de heffing. Dit leidt op zichzelf al tot de beperking van de heffingsvermindering tot verhuurders die ook verhuurderheffing verschuldigd zijn. Maar daarnaast zal het uitgangspunt dat per saldo geen sprake kan zijn van negatieve belastingheffing er ook toe leiden dat een heffingsvermindering alleen kan gelden als de beoogde doelgroep de betreffende heffing betaalt. Dit betekent bijvoorbeeld dat tegemoetkomingen voor eigenaarsbewoners niet via een vermindering op de verhuurderheffing kunnen lopen.

Ook de wijze en omvang van ondersteuning is van belang. Zoals gezegd is de heffingsvermindering beperkt tot maximaal het bedrag aan verschuldigde heffing. Zodra een grotere tegemoetkoming nodig wordt geacht zal een andere vormgeving nodig zijn. Verder zal een heffingsvermindering altijd leiden tot een beperking van de verschuldigde heffing, in financieel effect vergelijkbaar met de verstrekking van een subsidie. Vormgeving via een fonds geeft meer mogelijkheden. Naast het verstrekken van subsidies vanuit het fonds is het mogelijk laagrentende leningen en voorschotten te verstrekken (zoals het energiebesparingsfonds). Als het achterwege blijven van gewenste investeringen enkel te maken heeft met beperkte leencapaciteit ligt een dergelijke vormgeving voor de hand. Als gewenste investeringen zodanig onrendabel zijn dat ze alleen gerealiseerd zullen worden met een niet terug te vorderen rijksbijdrage ligt vormgeving als subsidie, of heffingsvermindering meer in de rede.

In het licht van financiering biedt een fonds, meer dan een fiscale regeling, mogelijkheden voor cofinanciering vanuit verschillende partijen en overheidslagen.

7.3.2.2 Overige instrumenten

Naast een heffingsvermindering of een fonds zijn er meer instrumenten die de gebiedsontwikkeling en leefbaarheid in bepaalde gebieden kunnen ondersteunen en die kunnen bijdragen aan het genereren van maatschappelijk gewenste investeringen. Vanuit het Rijk kunnen de beleidsmaatregelen ter ondersteuning onderverdeeld worden in maatregelen op het gebied van regulering en stimulering. Bij regulering kan worden gedacht aan het wegnemen van belemmerende bepalingen of juist het opleggen van dwingende regels. Bij stimulering betreft dit bijvoorbeeld subsidies, gerichte bijdragen of samenwerkingsverbanden. Eerder is al toegelicht dat het Rijk vanuit de gedachte van lokaal maatwerk zich steeds minder richt op Rijksbrede stimuleringsmaatregelen.

Een vorm waarbij Rijk, steden en stakeholders gezamenlijk zijn betrokken, betreft de City Deals. Deze zijn het middel om de doelstellingen van Agenda Stad te halen: het versterken van groei, innovatie en leefbaarheid van Nederlandse steden. Er zijn momenteel twee City Deals in uitvoering

op het gebied van klimaat en sociale arrangementen⁴⁶ en er liggen vier voorstellen voor nieuwe City Deals waaronder een voorstel voor stedelijke bereikbaarheid.⁴⁷ Ook kan hier genoemd worden het Nationaal Actieprogramma Rotterdam Zuid (NPRZ). Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor de aanpak van de vraagstukken op het gebied van wonen in Rotterdam Zuid bij de gemeente, corporaties, bewoners/huurders en marktpartijen ligt, zal het Rijk als partner in het NPRZ ook zijn verantwoordelijkheid ter zake blijven nemen. Per brief van 6 april jl. is de Kamer geïnformeerd over de uitvoering van de motie de Vries⁴⁸ die is ingediend tijdens het VAO over stedelijke vernieuwing op 10 december 2015. Daarbij is aangegeven wat de inzet van de rijksoverheid hierbij zal zijn.

7.4. Doelen in relatie tot vormgeving; een nadere indicatie

Zoals aangegeven zijn er veel verschillende mogelijkheden rond de ondersteuning van gebiedsontwikkeling en leefbaarheid. Een fonds is een van de mogelijke instrumenten, maar kan daarbij ook op vele wijzen vormgegeven worden. Dit is sterk afhankelijk van de opgaven en/of doelstelling waarvoor het fonds in het leven wordt geroepen. Het is van belang deze nader te specificeren voor de verdere uitwerking van de inrichting van een dergelijk fonds. Teneinde verder te komen dan een analyse in abstracte termen is hieronder ter indicatie een verdere uitwerking gegeven met betrekking tot een aantal mogelijke doelen waarvoor een fonds zou kunnen worden ingericht:

1. Herstructurering particuliere woningvoorraad in krimpgebieden;
2. Gebiedsontwikkeling (grootschalig) van voormalige haven- of bedrijventerreinen;
3. Onderdeel van totaalaanpak leefbaarheid;
4. Wijken met een verouderde woningvoorraad.

Ad 1 Herstructurering particuliere woningvoorraad in krimpgebieden

In krimp- en anticipeerregio's vormt (dreigende) leegstand een steeds groter probleem. Een overaanbod aan woningen, door de (op termijn) dalende bevolking en huishoudens. Dit zorgt voor dalende vastgoedprijzen en beperkt bovendien de herbestemming en transformatiemogelijkheden.

De afgelopen jaren hebben woningcorporaties in de krimpregio's een slag gemaakt in de sloop van huurwoningen. Met de heffingsvermindering in de verhuurderheffing ten behoeve van sloop in krimpregio's is hier ook een bijdrage aan geleverd. In krimp- en anticipeerregio's is inmiddels evenwel een trend te constateren waarbij de vraag naar (goedkope) huurwoningen toeneemt en de leegstand (en hiermee de sloopopgave) zich overwegend in de particuliere woningvoorraad manifesteert. Deze ontwikkeling is mede ingegeven door de economische situatie in Nederland, maar ook actualiteiten zoals de toegenomen vraag naar huisvesting door vergunninghouders.

Met name binnen de voorraad particuliere koopwoningen in krimpgebieden is nog een herstructurering nodig. Particuliere eigenaren pakken dit niet noodzakelijkerwijs zelf op. Een stimuleringsregeling vanuit een fonds zou hier een rol kunnen spelen. De problematiek in de particuliere woningvoorraad is wel in eerste instantie een verantwoordelijkheid van

⁴⁶ City deal Klimaatadaptatie in de steden Zwolle, Rotterdam, Den Haag, Gouda, Dordrecht. City deal De inclusieve stad (op het gebied van sociale arrangementen) in de steden Eindhoven, Enschede, Utrecht, Zaanstad, Leeuwarden.

⁴⁷ Zie agendastad.nl voor een actueel overzicht van de City Deals.

⁴⁸ Kamerstuk 30 136 nr. 44, 10 december 2015.

de individuele eigenaren. Daar waar ruimtelijke regie dient te worden gevoerd, hebben de gemeente en provincie een belangrijke rol. Als tot een fonds zou worden overgegaan, kan dit een samenwerking zijn tussen verschillende overheidslagen en waar mogelijk bedrijfsleven. In diverse krimpgebieden wordt (al dan niet door of met hulp van de provincies) nagedacht over de instelling van een transitiefonds. Indien van uit het Rijk initiatieven rond een fonds op dit punt zouden worden ontplooid, is het van belang na te denken hoe op deze regionale initiatieven kan worden aangesloten, om een zo maximaal mogelijk effect te resulteren. Daarnaast kan worden gedacht aan het combineren met het verduurzamen van de woningvoorraad.

Mocht op dit terrein tot een fonds worden besloten dan lijkt wat betreft de vormgeving dit onderwerp zich het meest te lenen voor een subsidie op basis van eenduidige ex ante beschreven voorwaarden. Dit gezien de verwachting dat het zal gaan om vele partijen die ieder een (klein) deel van de gewenste activiteiten op zich nemen. Gezien het feit dat het vraagstuk zich vooral bij het individuele particulier bezit (eigenaar-bewoners) manifesteert, is een directe aanpak via bijvoorbeeld een heffingsvermindering in de verhuurderheffing niet mogelijk.

Een deel van de herstructureringsopgave van de particuliere voorraad kan overigens ook op een andere wijze opgepakt worden. Woningcorporaties onderzoeken op innovatieve wijze de mogelijkheden die zij kunnen vervullen in de aanpak van deze complexe problematiek, binnen de kaders van de woningwet. Het betreft dan een aanpak waarbij corporaties particulier bezit gericht aankopen, en gedurende een bepaalde periode (sociaal) verhuren om vervolgens te kunnen worden gesloopt. In dit verband wordt verwezen naar de motie van het lid Van Vliet over het mogelijk maken van experimenten in krimpgebieden door tijdelijke verhuur van extra aangekochte leegstaande panden vrij te stellen van verhuurderheffing⁴⁹ en de nadere uitwerking hiervan in hoofdstuk 6 van deze rapportage.

Ad 2 Gebiedsontwikkeling (grootschalig) van voormalige haven- of bedrijventerreinen

Bij (grootschalige) gebiedsontwikkeling betreft het vaak complexe opgaven in binnenstedelijk gebied. De kosten van sanering en transformatie zijn hoog. In het kader van het BO MIRT in de Zuidvleugel is onderzoek gedaan hoe het proces van transformatie kan worden versneld en hoe businesscases door een nieuwe aanpak en het betrekken van nieuwe partijen (zoveel mogelijk) sluitend gemaakt kunnen worden. Zo worden er nieuwe werkwijzen ontwikkeld voor aanpak (bijvoorbeeld «omgekeerd bidbook» waarin beleggers aangeven onder welke voorwaarden zij willen investeren) en financiering (bijvoorbeeld zorgpartijen die met het oog op inverdieneffecten investeren in gebiedsontwikkeling). Deze aanpak wordt nu door zeven gemeenten in de Zuidvleugel⁵⁰ uitgetest in het kader van de citydeal «Binnenstedelijk bouwen / Transformatie». Daaruit moet blijken of er bij een of meer van die locaties eventueel nog een onrendabele top resteert.

Om meerwaarde te creëren worden er vaak zowel commerciële als niet-commerciële functies in een gebied gerealiseerd. Omdat er meerdere functies in een gebied gerealiseerd worden kan de ontwikkeling gefaseerd aangepakt worden en zich over een langer tijdspad uitstrekken. Deze kenmerken maken dat voorfinanciering vaak een knelpunt is bij gebieds-

⁴⁹ Kamerstuk 34 300-XVIII nr. 35, 8 oktober 2015.

⁵⁰ Alphen aan de Rijn, Den Haag, Dordrecht, Gouda, Leiden, Rotterdam en Schiedam

ontwikkeling, onder andere omdat onzeker is wanneer de voorinvesteringen zich weer terugverdienen. Bovendien valt bij een dergelijke ontwikkeling vooraf moeilijker te voorspellen wanneer investeringen in bijvoorbeeld de ontsluiting of andere maatschappelijke voorzieningen als scholen rendabel worden.

Hierbij zou een bijdrage uit een fonds (dat voornamelijk voorziet in een tijdelijke voorfinanciering/lening) kunnen helpen. Als het gaat om grootschalige haven- of bedrijventerreinen past qua vormgeving vanwege de omvang van de individuele opgaven en het beperkte aantal spelers een fonds met voorwaarden waarbij de ex ante voorwaarden minder strak zijn ingericht en elke subsidieaanvraag op zijn eigen specifieke kenmerken wordt beoordeeld. Als het gaat om zowel groot- als kleinschalige haven- of bedrijventerreinen ligt het meer voor de hand te kiezen voor een budget waarbij op basis van een sleutel het budget verdeeld wordt, waarbij ontvangers de nodige bestedingsvrijheid hebben t.a.v. het ontvangen budget.

Ad 3 Onderdeel van totaalaanpak leefbaarheid

Uit de meest recente meting van de Leefbaarometer blijkt dat de leefbaarheid tussen 2012 en 2014 gemiddeld in Nederland is verbeterd. Daarmee zet de langjarig positieve trend tussen 2002 en 2012 door. Dat neemt niet weg dat er ook gebieden zijn waar zich leefbaarheidproblemen voordoen. Een kleine vijf procent van de Nederlandse bevolking woont in gebieden die «onvoldoende» tot «zeer onvoldoende» scores op de Leefbaarometer. Deze gebieden bevinden zich in 445 van de bijna 10.000 bewoonde buurten in Nederland. In een groot deel van deze 445 buurten is de omvang van de problematiek relatief beperkt: deze buurten bevatten vaak ook deelgebieden waar de leefbaarheid voldoende, goed of soms zelfs uitstekend is.⁵¹ In sommige gebieden – waar de problemen grootschalig en/of hardnekkig zijn – zien gemeenten wellicht aanleiding om in te grijpen.

In gebieden met achterblijvende leefbaarheid is veelal sprake van zowel sociale als fysieke achterstanden. Een totaalaanpak van sociale en fysieke ingrepen, zoals het lid de Vries (PvdA) aangeeft in een motie⁵², kan de leefbaarheid verbeteren. De leefbaarheids situatie en -ontwikkeling verschilt per gemeente en per wijk. Er is dan ook lokaal maatwerk per wijk nodig voor een goede aanpak van problemen. Het is aan de gemeenten om hun inspanningen in het sociale domein waar nodig te combineren met inzet in het fysieke domein. Inzet in het fysieke domein kan worden gecombineerd met het verduurzamen van de woningvoorraad.

In gebieden waar de problemen grootschalig en/of hardnekkig zijn, zou een bijdrage uit een fonds kunnen helpen.

Ad 4 Wijken met een verouderde woningvoorraad

Een mogelijke toekomstige opgave betreft wijken met een verouderde, incurante woningvoorraad, bijvoorbeeld in (vroeg)naoorlogse wijken. Enerzijds bestaat het risico dat deze wijken tegelijk voor ingrijpend onderhoud in aanmerking komen.⁵³ Anderzijds kan de veroudering een verlies van concurrentiekracht betekenen. Zeker als elders in de gemeente of de regio nieuwbouw wordt gerealiseerd, kan de concurrentiepositie van deze wijken verslechteren. Dit kan onderdeel worden van een negatieve spiraal, waarbij de status van de wijken verder achteruit gaat door de uitstroom van middengroepen en de instroom van kansarmen. Als een

⁵¹ Kamerstuk 32 847 nr. 206, brief van 23 november 2015 en Kamerstuk 32 847 nr. 211, brief van 18 december 2015.

⁵² Kamerstuk 34 314 nr. 14, 22 maart 2016

⁵³ Kamerstuk 31 757 nr. 14, 17 december 2009

dergelijke spiraal doorzet, kan de leefbaarheid onder druk komen te staan.⁵⁴

In het stedenbeleid is eerder aandacht geweest voor steden met een omvangrijke woningvoorraad gebouwd na 1970 (de zogenaamde New Towns). In deze gemeenten speelt niet alleen de veroudering van de woningvoorraad en de mogelijke neerwaartse spiraal. Er manifesteren zich ook problemen op het terrein van sociale veiligheid.⁵⁵

Uit de meest recente meting van de Leefbaarometer blijkt dat de leefbaarheid in de meeste New Towns⁵⁶ is verbeterd tussen 2012 en 2014. De neergaande trend in deze gemeenten was in de periode 2010–2012 al gestopt. Volgens de onderzoekers kan dit er op wijzen dat de opleving bestendig is. Tegelijkertijd wijzen ze erop dat het net zo goed een crisiseffect kan zijn, waardoor de selectieve migratie uit de New Towns gestopt is. Met het aantrekken van de woningmarkt, kan ook de selectieve migratie en de neerwaartse spiraal weer in beweging komen.⁵⁷

Gemeenten met dergelijke wijken kunnen dan voor een omvangrijke opgave komen te staan, op fysiek en sociaal terrein. De aanpak hiervan op het fysieke terrein kan worden gecombineerd met het verduurzamen van de woningvoorraad. Een dergelijke aanpak is dan vooral een uitdaging in wijken waar het aandeel koopwoningen hoog is. Dan is eventuele financiering via bijvoorbeeld vermindering van de verhuurderheffing ook niet mogelijk. In dit geval komt eerder een bijdrage uit een fonds in beeld. Gezien de wijkgerichte aanpak kan daarbij gedacht worden aan een bijdrage aan gemeenten.

7.5. Afrondend

Zoals aangegeven kan een fonds op vele wijzen vorm gegeven worden en is de wijze waarop sterk afhankelijk van de opgaven en/of doelstelling waarvoor het fonds in het leven wordt geroepen. Voor tot een verdere uitwerking kan worden gekomen zal een keuze moeten worden gemaakt over de beoogde doelen die met het fonds moeten worden bereikt. Daarbij kan ook aan de orde komen in welke mate deze doelen door andere instrumenten zijn, of kunnen worden bereikt. Zo is in hoofdstuk 6 ingegaan op enkele concrete voorstellen wat betreft doelen waarvoor een stimuleringsmaatregel dan wel een vermindering of vrijstelling binnen de verhuurderheffing wenselijk zou zijn. In de toelichting daarop is aangegeven dat vormgeving van deze wensen binnen de verhuurderheffing op zichzelf mogelijk is. De introductie van een fonds is daartoe niet noodzakelijk.

Overigens geldt dat als de wens zou bestaan tot het inrichten van stimuleringsmaatregelen buiten de verhuurderheffing om, met als achtergrond dat dan bijvoorbeeld ook de particuliere woningbezitters bereikt zouden kunnen worden, voor de eventuele inrichting van een fonds op dit moment geen budgettaire middelen zijn gereserveerd. Bij een besluit tot inrichting van een dergelijk fonds zal dus tevens over de financiële dekking moeten worden besloten.

⁵⁴ Omslagpunten in de ontwikkeling van wijken. Leefbaarheid en selectieve migratie. (2011) De voorspellende waarde van omslagzones in leefbaarheid. (2012)

⁵⁵ Kamerstuk 31 757 nr. 14, 17 december 2009

⁵⁶ New Towns zijn relatief nieuwe steden die grotendeels na de Tweede Wereldoorlog op de tekentafel zijn ontstaan. Het gaat hierbij om Almere, Apeldoorn, Capelle aan den IJssel, Ede, Emmen, Haarlemmermeer, Helmond, Lelystad, Nieuwegein, Purmerend, Spijkenisse en Zoetermeer. Uit: Leefbaarheid in beeld. Analyse van de leefbaarheidsontwikkeling 2012–2014 volgens de Leefbaarometer 2.0. (2015) bijlage bij: Kamerstuk 32 847 nr. 206, 23 november 2015.

⁵⁷ Leefbaarheid in beeld. Analyse van de leefbaarheidsontwikkeling 2012–2014 volgens de Leefbaarometer 2.0. (2015) bijlage bij: Kamerstuk 32 847 nr. 206, 23 november 2015.

Ten aanzien van investeringen in de leefbaarheid en ontwikkeling van gebieden is uiteengezet dat het Rijksbeleid vooralsnog minder gericht is op centrale kaders en dat meer gezocht wordt in vraagondersteunende lokale initiatieven, waar het Rijk overigens wel bij betrokken kan zijn.