

Vergaderjaar 2015–2016

29 453

Woningcorporaties

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 418

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2016

In de Woningwet is opgenomen dat woningcorporaties naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van het lokale volkshuisvestingsbeleid. Hiertoe brengen corporatie jaarlijks voor 1 juli een «bod» uit met voorgenomen werkzaamheden. Het is van belang dat gemeenten, huurders en corporaties op lokaal niveau in staat worden gesteld om te komen tot afgewogen op de volkshuisvestelijke opgave en de financiële positie van de corporatie afgestemde prestatieafspraken over onder meer het huurbeleid, onderhoud, nieuwbouw en woningverbetering. Hiervoor hebben zij de beschikking over reguliere informatiebronnen als de (standaard-) informatie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Op grond van artikel 42 van de Woningwet alsmede van artikel 38 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting zullen lokale partijen daarnaast een indicatie krijgen van de beschikbare middelen van corporaties die in hun gemeente werkzaam zijn. Dit jaar is het eerste jaar sinds de inwerkingtreding van de herziene Woningwet dat deze indicatieve bestedingsruimte ter beschikking wordt gesteld aan gemeenten en huurders. Met deze brief wil ik uw kamer nader informeren over de indicatieve bestedingsruimte.

Wat wordt verstaan onder bestedingsruimte?

Een woningcorporatie beschikt over maatschappelijk gebonden vermogen om in te zetten voor de volkshuisvesting in Nederland. Het is het vermogen dat ook beschikbaar is om bij wijze van spreken over 50 jaar de dan levende generaties te voorzien van goede, betaalbare woonruimte. Het vraagt om een effectieve en efficiënte inzet van middelen voor zowel huidige als toekomstige generaties. Het is de verantwoordelijkheid van corporaties, huurdersorganisaties en gemeentes om in de prestatieafspraken vast te leggen welke middelen nu ingezet moeten worden voor de prioriteiten die er nu zijn en welke middelen beschikbaar moeten blijven voor volkshuisvestelijke wensen op de middellange of langere termijn.

Wijze van bepaling van de indicatieve bestedingsruimte

Per corporatie is een *indicatief* bedrag berekend dat aangeeft in welke mate de betreffende corporatie de financiële ruimte heeft om bestedingen te doen ten opzichte van de investeringen, voorgenomen verkopen en het reeds voorgenomen huurbeleid uit de prospectieve informatie (dPi). De indicatieve bestedingsruimte heeft betrekking op de leencapaciteit die woningcorporaties hebben. Het gaat dus niet om vrije liquide middelen of uit extra inkomsten uit extra verkopen. Om te bepalen wat de ruimte is, zijn de eigen prognoses van de corporatie over de periode 2016–2020 als basis genomen. Gebruik is gemaakt van de meest recente dPi (december 2015). Via een modelmatige berekening is gezien wat ten opzichte van deze prognoses in 2017 de bestedingsruimte is. De reden dat voor dit jaar is gekozen, is omdat dit het eerste jaar is waarvoor een corporatie conform het BTIV met gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) in 2016 nieuwe prestatieafspraken gaat maken. Omdat de administratieve of juridische scheiding nog niet heeft plaatsgevonden is de indicatieve bestedingsruimte dit jaar gebaseerd op de gegevens van de gehele woningcorporatie.

Voor de berekende ruimte zijn drie categorieën van bestedingen onderscheiden:

- Investerings in nieuwbouw van huurwoningen
- Investerings in renovatie/duurzaamheid van huurwoningen
- Huurverlaging/huurmatiging.

De reden dat verschillende categorieën bestedingen zijn onderscheiden is dat de ruimte die een corporatie heeft om te besteden, mede afhangt van de wijze waarop de beschikbare middelen worden besteed. Investerings in nieuwbouw of renovatie leiden ook tot inkomsten en hebben derhalve een ander financieel effect dan verlaging van het huurniveau, wat tot een derving van huurinkomsten leidt.

Per bestedingscategorie is aangegeven wat maximaal mogelijk is indien alle besteedbare middelen aan die categorie worden besteed. Gebruik van ruimte in de ene categorie gaat ten koste gaan van ruimte in de twee andere categorieën. De voor de categorieën berekende indicatieve bestedingsruimtes zijn dus *niet* optelbaar.

Vervolgens zijn de bedragen per corporatie verdeeld over de gemeente(n) waarin de betreffende corporatie werkzaam is. De verdeling heeft plaatsgevonden naar rato van het aantal gereguleerde (DAEB-) woningen per gemeente waarin de corporatie werkzaam is. Er zijn derhalve per gemeente voor elke corporatie die in die gemeente werkzaam is drie indicatieve bedragen berekend, die per bestedingscategorie afzonderlijk de omvang van de additionele ruimte weergeeft.

Om de omvang van de beschikbare ruimte te bepalen is aangesloten bij het financiële toetsingskader dat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) hanteert bij de beoordeling of de betreffende corporatie in aanmerking komt voor borging van nieuwe leningen. Het gaat daarbij om de volgende financiële ratio's en bijbehorende normen:

- Interest Coverage Ratio (ICR) die minimaal 1,4 dient te zijn,
- Debt Service Coverage Ratio (DSCR) die minimaal 1,0 dient te zijn,
- Loan to Value (LtV) op basis van bedrijfswaarde die maximaal 75% dient te zijn,
- de solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde die minimaal 20% dient te zijn, en
- de dekkingsratio (verhouding leningen/ WOZ-waarde bezit) die maximaal 50% mag zijn.

Verder is onder meer rekening gehouden met het maximum bedrag van € 3,5 miljard dat het WSW per corporatie borg staat. Voor een corporatie die in de periode tot en met 2020 bij de uitvoering van de dPi in enig jaar al op een WSW-norm zit of deze over- respectievelijk onderschrijdt is de indicatieve bestedingsruimte nul.

De berekende omvang van de ruimte om te investeren in nieuwbouw van huurwoningen of in woningverbetering is mede afhankelijk van de veronderstellingen die rond deze investering worden gemaakt inzake met name de investerings- en exploitatiekosten, de huuropbrengsten en de looptijd of looptijdverlenging van de investering. De veronderstellingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op het «gemiddelde» in Nederland. Lokaal kan dat natuurlijk anders zijn. Bij de nieuwbouw is verder onder meer aangenomen dat de huurwoningen worden gebouwd met een huur onder de laagste aftoppingsgrens voor de huurtoeslag (€ 586,68 in 2016).

Een huurverlaging werkt financieel geheel anders uit dan een investering. Als gevolg van een lager huurniveau zijn de toekomstige inkomsten blijvend lager, waar tevens hogere kosten tegenover staan in de vorm van gestegen rentelasten omdat er extra geleend moet worden om de liquiditeit van de corporatie op hetzelfde peil te houden.

Het model en de berekeningen zijn gemaakt door het bureau Ortec Finance in opdracht van het Ministerie van BZK.

De berekende indicatieve bedragen

Op basis van de beschreven uitgangspunten en veronderstellingen over de hoogte van de parameters, zijn de indicatieve bedragen voor de drie categorieën bestedingen als volgt:

- Nieuwbouw huurwoningen: € 37,1 miljard
- Woningverbetering: € 28,3 miljard
- Lager huurniveau: € 1,1 miljard

De modelmatig berekende omvang van de ruimte om te investeren in nieuwbouw is derhalve circa € 37 miljard voor heel Nederland. Zoals eerder aangegeven is dit de ruimte die beschikbaar is bovenop de voornemens van corporaties voor de komende 5 jaar. Bij stichtingskosten van gemiddeld € 150.000 per woning, komt dit bedrag overeen met circa 245.000 woningen. Ter vergelijking: in 2020 zijn volgens de studie Investeren in Nederland (juni 2015) van het Economisch instituut voor de Bouw (EIB) ongeveer 100.000 extra gereguleerde huurwoningen nodig. De investeringsruimte bij verbetering (renovatie/duurzaamheid) is lager omdat in die bestemming het onrendabele deel relatief groter is. De mogelijkheden om de huren ten opzichte van de prognose in 2017 te verlagen, lijken met ruim € 1 miljard relatief beperkt. Een belangrijke reden hiervoor is dat een lager huurniveau geldt voor alle toekomstige jaren en dus leidt tot een stapeling van gederfde middelen.

De bestedingsruimte bij corporaties kan aanzienlijk uiteen lopen en ook tussen gemeenten en woningmarktregio's kunnen er verschillen zijn. Niet alle corporaties hebben ruimte om extra bestedingen te doen. 24 woningcorporaties hebben geen bestedingsruimte boven op de al reeds voorgenomen werkzaamheden in 2016–2020. Deze 24 corporaties hebben gezamenlijk een kleine 200.000 DAEB-wooneenheden. Van deze 24 corporaties staan er 5 onder verscherpt financieel toezicht van de Aw. Van de resterende 19 corporaties zijn er 11 die volgens de modelmatige berekening weer positieve ratio's hebben in 2020.

De indicatieve bestedingsruimte is een instrument dat voor het overleg op lokaal niveau gebruikt kan worden en lokaal is dus ook alleen het bedrag voor de lokaal werkzame corporaties relevant. De optelling naar een macro-bedrag is wel relevant om zichtbaar te maken hoeveel middelen er voor Nederland in zijn geheel beschikbaar zijn. Daarbij dienen wel de hierna te maken kanttekeningen bij de berekende bedragen in acht te worden genomen.

In de bijlage¹ is een overzicht opgenomen van de indicatieve bestedingsruimte per gemeente. Deze laat een zekere spreiding zien. Het is echter zinvol om ook de verdeling van bestedingsruimte per woningmarktregio te bezien, aangezien corporaties het vermogen (zonder ontheffing) binnen de regio voor nieuwe activiteiten kunnen inzetten. Tot 1 juli hebben gemeenten de gelegenheid om met voorstellen te komen voor het vormen van woningmarktregio's. Ik zal de Tweede Kamer op korte termijn informeren over de ingediende voorstellen en zal daarbij tevens een overzicht geven van de indicatieve bestedingsruimte per regio.

In onderstaande tabel zijn de uit de dPi afkomstige investeringsbedragen voor 2016 tot en met 2020 aangegeven. De berekende indicatieve investeringsruimte komt hier dus bovenop.

Geprognosticeerde investeringen in dPi 2015 (€ miljard)	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nieuwbouw/aankoop DAEB verhuur</i>	3,86	3,45	2,76	2,34	2,38
<i>Nieuwbouw/aankoop niet-DAEB verhuur</i>	0,08	0,07	0,06	0,02	0,02
<i>Woningverbetering</i>	2,32	2,33	2,00	1,84	1,59
<i>Overig</i>	0,17	0,15	0,12	0,10	0,10
<i>Totaal investeringen excl. Koop</i>	6,43	6,00	4,94	4,30	4,08
<i>Nieuwbouw koop</i>	0,15	0,11	0,08	0,04	0,02

Opmerkingen bij de indicatieve berekeningen

De indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties beoogt om huurdersorganisaties en gemeenten inzicht te geven in de financiële polsstok van de corporatie. Het oogmerk van de indicatie is nadrukkelijk niet om vanuit het Rijk de lokale onderhandelingsinzet voor te schrijven. De indicatieve berekening leent zich daar naar zijn opzet ook niet voor. De indicatieve bestedingsruimte geeft aan hoeveel middelen er grosso modo beschikbaar zijn voor de volkshuisvesting, maar geeft geen inzicht in het beste moment van besteding.

Bovendien is de indicatieve bestedingsruimte gebaseerd op de ratio's die het WSW hanteert voor *individuele* corporaties. Voor de sector als geheel moeten de normen hoger liggen zodat de sector als geheel in staat is om collega-corporaties die in financiële problemen zijn gekomen te ondersteunen, met name via de saneringsbijdrage. De Aw hanteert voor de solvabiliteit dan ook een sectornorm van 25% terwijl de individuele norm 20% is. Als alle corporaties scherp op deze individuele norm zouden sturen dan zou de sectornorm van 25% dus niet meer gehaald worden en zou er niet meer sprake zijn van een financieel gezonde sector.

Ten derde kunnen corporaties het zelf wenselijk achten om in hun financiële beleid een veiligheidsmarge te hanteren ten opzichte van de WSW-normen voor de financiële ratio's. Dit verkleint de kans dat ze bij financiële tegenvallers onder de norm schieten. In onderstaande tabel is

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

aangegeven wat de extra bestedingsruimte is bij afwijkende normen voor de financiële ratio's (wijziging norm ten opzichte van de basisvariant):

€ mld.	Basisvariant	LtV 70% ipv 75%	ICR 1,8 ipv 1,4	Solv 25% ipv 20%	DSCR 1,2 ipv 1,0
Nieuwbouw	37,1	26,2	26,7	33,9	29,2
Verbetering	28,3	20,9	19,0	25,9	21,6
huurmatiging	1,1	0,9	0,7	1,0	0,8

Ten vierde dient de indicatieve bestedingsruimte te worden gezien als de beschikbare ruimte voor volkshuisvesting. Als de berekende bestedingsruimte geheel zou worden gebruikt in een korte periode dan is daarmee het maatschappelijk gebonden vermogen voor alle toekomstige jaren in een keer ingezet ten behoeve van prioriteiten op basis van inzichten in het hier en nu. Dit lijkt niet verstandig gegeven dat inzichten kunnen wijzigen en nu niet goed voorzienbaar is welke uitdagingen in de toekomst liggen. Nieuwe ruimte ontstaat dan namelijk pas als en voor zover de financiële ratio's daarna weer boven de normen uitgroeien.

Ten vijfde zijn de berekende bedragen aan bestedingsruimte voor zowel investeringen als huurmatiging gebaseerd op prognoses die eind vorig jaar zijn aangeleverd (dPi). Ondertussen kunnen de omstandigheden veranderd zijn. De regelgeving is het laatste jaar gewijzigd (onder meer Wet doorstroming huurmarkt) en dit kan van invloed zijn op de prognose van de huurinkomsten.

In het nieuwe huurbeleid (Wet doorstroming) is de huursomstijging, inclusief harmonisatie, beperkt tot 1% boven inflatie. Bij een inflatie van 2% in de jaren vanaf 2017, zoals in het rekenmodel is verondersteld in aansluiting op aannames die de Aw hanteert, is de huursomstijging derhalve beperkt tot 3%. De in de dPi veronderstelde huurstijging (rond de 2%) ligt daar binnen, waarbij corporaties in de voornemens al rekening hielden met een gematigd huurbeleid. Voor de periode na 2020 wordt in de dPi al gerekend met een inflatievolgende huurstijging. Indien corporaties, al dan niet vanwege een lage inflatie, een lagere huurstijging realiseren dan verwacht in de dPi, dan wordt hiermee (ceteris paribus) al een deel van de bestedingsruimte voor huurmatiging gebruikt. Behalve de inflatie kunnen ook andere economische verwachtingen zijn aangepast, zoals de rente². Ook is het mogelijk dat corporaties ten opzichte van de voornemens die eind 2015 via dPi zijn aangeleverd, inmiddels het voorgenomen beleid hebben aangepast. Dit kan ook het gevolg zijn van lokale of regionale factoren, zoals een trendbreuk in de demografische ontwikkelingen.

Ten zesde is de indicatieve bestedingsruimte wat betreft de investeringen gebaseerd op sectorale gemiddelden en gestileerde aannames. Specifieke lokale keuzes over bijvoorbeeld renovatie of bouwkwaliteit leiden tot een andere onrendabele top en daarmee tot een andere additionele bestedingsruimte.

Tevens is de indicatieve bestedingsruimte, om technische redenen, berekend op basis van de aanname van aanwending in 2017 met de daarbij behorende veronderstellingen voor onder meer de rente, prijzen

² De effecten van een ander inflatie- en rentepercentage op de indicatieve bestedingsruimte zijn met het Ortec-model niet door te rekenen. In het Sectorbeeld 2015 (Kamerstuk 29 453, nr.409) dat 16 december 2015 aan uw Kamer is verzonden, zijn enkele gevoeligheidsanalyses gemaakt gerelateerd aan financiële ratio's: Een lagere inflatie (gemiddeld 0,75%-punt lager in de jaren 2016 tot en met 2019) verlaagt de ICR van ca. 2,2 naar 2,0 in de periode 2020–2014 en de solvabiliteit van rond de 40% naar iets boven de 35% in deze periode. Een hogere rente (gemiddeld + ca. 1,8% in 2016–2024) verlaagt de ICR van ca 2,2 naar 2,0 in 2020 en 1,7 in 2024 en de solvabiliteit van rond de 40% naar rond de 37% in deze periode.

en WOZ-waarde. Aanwending in andere jaren (met andere parameters) kan derhalve leiden tot een andere bestedingsruimte. Zo betekent aanwending in een jaar waarin (overige omstandigheden gelijk blijvende) de rente voor nieuwbouwfinanciering 1%-punt hoger is dat de bestedingsruimte voor nieuwbouw een kleine € 2 miljard daalt. Het ligt voor de hand dat voor investeringen aan te wenden bestedingsruimte in een later jaar wordt ingezet, met name bij nieuwbouw. Een intensivering van het nieuwbouwprogramma van een corporatie vraagt al gauw 3 tot 5 jaar voordat het leidt tot extra productie en tot uiting komt in de exploitatiekasstromen.

Ten slotte is de indicatieve bestedingsruimte toegerekend naar rato van DAEB-bezit in een bepaalde gemeente. De benodigde volkshuisvestelijke inzet kan echter per gemeente verschillen. Ook dit zal lokaal beslag moeten krijgen bij het maken van prestatieafspraken.

Definitieve toetsing door WSW en oordeel Aw

Indien de bestedingsruimte wordt gebruikt, betekent dat het aantrekken van geborgde leningen. Of het gewenste pakket aan leningen in combinatie met een bepaald huurbeleid borgbaar is, wordt uiteindelijk bepaald door het WSW. Ook als volledig aan de financiële ratio's wordt voldaan kan borging door het WSW achterwege blijven als het WSW de «business risks» van de corporatie als te hoog inschat. Omgekeerd kan het ook voorkomen dat niet geheel aan de ratio's wordt voldaan maar het WSW op grond van risicobeoordeling en (positieve) verwachtingen omtrent de ratio's toch borging afgeeft. Jaarlijks geeft de Aw een oordeel over de financiële positie van de corporaties. De indicatieve bestedingsruimte kan niet treden in het onafhankelijke oordeel van de Aw.

Verhuurderheffing

In mijn brief over de Evaluatie verhuurderheffing (Kamerstukken 32 847 en 27 926, nr. 248) aan uw kamer geef ik aan dat de corporatiesector er gemiddeld financieel goed voor staat, beter dan de raming die destijds is gemaakt ten behoeve van de invoering van de verhuurderheffing. De hier getoonde berekeningen zijn hiermee in lijn.

Tot slot

Gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties hebben met de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties een extra hulpmiddel om inzicht te krijgen in de financiële polsstok van de corporatie. De uitkomsten van de berekeningen alsmede een uitgebreide toelichting op het model zijn vanaf 24 juni openbaar raadpleegbaar via de website www.woningwet2015.nl. Corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties worden in kennis gesteld dat de indicatieve berekeningen beschikbaar zijn. Het gebruik en de werking van het model zullen worden geëvalueerd. Daarbij zal in elk geval aandacht worden besteed aan het nut en het gebruik van het model bij de totstandkoming van prestatieafspraken en aan mogelijke financieel-technische veranderingen in of rond het toezicht en de borgingsverstrekking.

De indicatieve bestedingsruimte is een van de informatiebronnen die ter beschikking staan bij het proces van maken van prestatieafspraken. Ook is er de zogeheten Transparantietool van Aedes. Deze tool verschaft inzicht in de effecten op de financiële ratio's van specifieke beleidskeuzes en beleidspakketten op corporatieniveau. Daarbij kunnen desgewenst ook andere normen voor de ratio's worden gehanteerd. Gemeenten en huurders kunnen eveneens inzicht krijgen in de financiële consequenties

van de (voorgenomen) plannen van de corporatie en de borgingsmogelijkheden via het rekenmodel financiële ratio's van het WSW.

De aanwezigheid van bestedingsruimte betekent niet dat deze ook in de komende prestatieafspraken moeten worden ingezet. Integendeel, het is het volkshuisvestelijk vermogen dat ter beschikking is voor prioriteiten nu, maar zeker ook voor prioriteiten in de toekomst. Het is van belang om duidelijk te hebben waar de lokale volkshuisvestelijke opgave ligt zodat de beschikbare middelen op effectieve en efficiënte wijze worden ingezet. Ik vertrouw er op, dat met de informatiebronnen die hen ter beschikking staan gemeenten, huurders en corporaties kunnen komen tot afgewogen prestatieafspraken.

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