

Vergaderjaar 2020–2021

29 453

Woningcorporaties

Nr. 537

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2021

Iedereen in Nederland moet prettig kunnen wonen in een fijne en duurzame leefomgeving. De vraag naar betaalbare en duurzame huurwoningen is groot. Dat stelt Nederland voor een aantal maatschappelijke opgaven. Woningcorporaties leveren hieraan een onmisbare bijdrage. Zij bouwen om het woningtekort in het sociale huursegment in te lopen, zij verduurzamen de bestaande woningvoorraad en zij dragen bij aan het betaalbaar houden van sociale huurwoningen.

Om te kunnen bouwen en de woningvoorraad te verduurzamen en betaalbaar te houden, is investeringsruimte van woningcorporaties van groot belang. Op 19 maart jl. informeerde ik uw Kamer over de disbalans tussen opgaven en middelen in de sector¹. Daaruit bleek dat de totale opgave voor corporaties tot 2035 € 115 miljoen bedraagt, en dat het tekort aan middelen € 24 miljard bedraagt. Op basis van dezelfde uitgangspunten heb ik vandaag ten behoeve van het lokale overleg over de volkshuisvestelijke opgaven en financiële mogelijkheden voor de komende vijf jaar de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) gepubliceerd en de lokale partijen hierover geïnformeerd.² Met deze brief informeer ik ook uw Kamer hierover.

In deze brief ga ik allereerst in op de functie van de IBW voor het lokale overleg. Vervolgens ga ik in op de berekening van de IBW. Daarna duid ik de uitkomsten van de IBW 2021 en tot slot ga ik in op de samenhang tussen de IBW en de disbalans op langere termijn tussen de opgaven en middelen van corporaties.

¹ Kamerstuk 29 453, nr. 532.

² www.woningmarktbeleid.nl, dossier Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW).

Samenvatting

Waar in het onderzoek naar de opgaven en middelen de lange termijn van de gehele sector onder de loep is genomen en daarbij geconstateerd is dat er een tekort tot 2035 is, zien we in de IBW dat veel corporaties op lokaal niveau op de korte termijn nog investeringsruimte beschikbaar hebben. Daarbij is er wel sprake van grote verschillen tussen corporaties en regio's onderling.

Op landelijk niveau laat de IBW 2021 zien dat, mede door diverse kabinetsmaatregelen, de totale investeringsruimte vergelijkbaar is met vorig jaar. Een positieve ontwikkeling is dat corporaties die ruimte meer benutten: zij hebben duidelijk meer investeringsplannen dan vorig jaar. De investeringsplannen voor de eerste vijf jaar zijn toegenomen met € 6 miljard tot € 33,5 miljard voor nieuwbouw en € 19 miljard voor woningverbetering, waaronder verduurzaming. Daardoor daalt de IBW, die de ruimte bovenop deze plannen weergeeft; zo is de opstelsom van de IBW-nieuwbouw voor de hele sector met € 6 miljard gedaald tot € 35 miljard. Dit sluit aan bij de verschillende maatregelen die ik afgelopen jaren genomen heb om investeringen aan te jagen, waaronder de verschillende kortingen op de verhuurderheffing en de bestuurlijke afspraken die ik vorig jaar met Aedes en VNG heb gemaakt om de bouw van 150.000 sociale huurwoningen door corporaties te versnellen.

Zoals ik eerder inzichtelijk heb gemaakt is er op de langere termijn echter een disbalans tussen de opgaven waar corporaties voor staan en de financiële middelen die zij hiervoor hebben. Nationaal voorzie ik een tekort dat begint in 2024 en oploopt tot € 24 miljard in 2035. Door de lange doorlooptermijn van investeringen heeft een toekomstig tekort al eerder effect op de geplande nieuwbouw en verduurzaming. In de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam ontstaat een tekort vanaf 2024. Alleen in die regio liggen de investeringsplannen op dit moment al lager dan de opgave. Om ook in de toekomst voldoende betaalbare woningen te kunnen bouwen, woningen te kunnen verduurzamen en de betaalbaarheid in het oog te kunnen houden, zal een nieuw kabinet keuzes moeten maken voor een structurele oplossing.

De inzet van middelen wordt lokaal bepaald

Huurdersorganisaties, gemeenten en corporaties bepalen op lokaal niveau gezamenlijk op welke volkshuisvestelijke opgaven zij zich inzetten en op welke manier zij dat doen. Zij treden op basis van gelijkwaardigheid met elkaar in gesprek en maken in ieder geval prestatieafspraken over de door mij recent opnieuw vastgestelde volkshuisvestelijke prioriteiten³ nieuwbouw, betaalbaarheid, kwaliteit en verduurzaming, wonen met zorg, huisvesting van spoedzoekers, en leefbaarheid. Samen bepalen zij op die manier welke investeringen nodig zijn om uitvoering te geven aan de lokale volkshuisvestelijke opgaven in de komende jaren.

Met de IBW geef ik jaarlijks op het niveau van individuele corporaties en gemeenten een indicatie van de maximale aanvullende leencapaciteit voor investeringen waarover corporaties kunnen beschikken voor investeringen op korte termijn. De IBW geeft de extra investeringsruimte weer ten opzichte van de al ingerekende investeringsplannen in de meerjarenbegrotingen (dPi). Deze leencapaciteit hoeft niet direct ingezet te worden: indien een corporatie op dit moment voldoende investeert, is inzet in latere jaren ook mogelijk. De indicatie bestaat uit bedragen die aangeven wat maximaal en direct in het volgende kalenderjaar geïnves-

³ Kamerstuk 32 847, nr. 698.

teerd zou kunnen worden in respectievelijk nieuwbouw of verbeteringen of huurmatiging. Voor de niet-DAEB-tak van corporaties wordt apart berekend wat maximaal geïnvesteerd kan worden in middenhuur of uitgekeerd kan worden aan de DAEB-tak voor investeringen daar.

De bestedingsdoelen nieuwbouw, verbeteringen en huurmatiging zijn direct aan elkaar gerelateerd: per euro die wordt besteed aan huurmatiging neemt de bestedingsruimte voor nieuwbouw of verbetering af met tientallen euro's. De besteding aan huurmatiging heeft zo'n zwaar financieel effect, omdat huurmatiging tot structureel lagere inkomsten leidt en daarmee de woningwaarde (en zo de leencapaciteit) van corporaties verkleint. Daartegenover staat dat investeringen in nieuwbouw extra inkomsten genereren; dat verklaart dat daar meer leencapaciteit voor is. Bestedingen in de ene categorie gaan ten koste van de andere categorie en zijn slechts eenmalig.

De IBW is dit jaar voorzien van handzame en overzichtelijke presentaties. Dat maakt het makkelijker om de belangrijkste informatie af te lezen en het lokale gesprek over inzet van middelen te voeren. De IBW is dit jaar ruimschoots vóór de deadline van 1 juli gepubliceerd om dat gesprek tijdig te faciliteren. Daarmee kom ik tegemoet aan eerste signalen die wij uit een onderzoek van Platform31 naar gebruik en verbetermogelijkheden van de IBW⁴ hebben ontvangen.

Berekening van de IBW

De IBW geeft de maximale leencapaciteit binnen de financiële normen van toezichthouder en borger. Indien een corporatie deze maximale grens opzoekt, blijft er geen buffer over om onvoorziene economische of maatschappelijke ontwikkelingen op te vangen. Daarom zullen corporaties in de praktijk meestal niet de volledige leencapaciteit inzetten. Dit is ook wenselijk, omdat anders al bij beperkte veranderingen in de omstandigheden corporaties plannen moeten uit- of afstellen. In het onderliggende rapport is berekend welk effect het aanhouden van een buffer heeft op de bestedingsruimte in de praktijk. Bijvoorbeeld: het aanhouden van een buffer in de Loan-to-Value (LTV) met een ratio van 75% in plaats van de norm van 85% leidt tot bijna een halvering van de IBW.

De berekening van de IBW sluit aan bij de uitgangspunten die zijn gebruikt in het onderzoek naar de opgaven en middelen van de corporatiesector. Enkele recente ontwikkelingen hebben geleid tot onzekerheden in de precieze IBW-cijfers. Het effect van de huurbevriezing in 2021⁵ en de tegemoetkoming daarvoor is niet verwerkt in de IBW, omdat deze maatregel nog niet bekend was ten tijde van het opstellen van de voorgenomen investeringen eind vorig jaar. Ook zullen niet alle corporaties de huurverlaging voor dure scheefhuurders⁶ al in de dPi verwerkt hebben. Deze maatregel werd pas definitief na indiening van de dPi in december vorig jaar. Het effect van de huurmaatregelen op de IBW is door de compensatiemaatregelen op sectorniveau beperkt. Op individueel niveau kan de bestedingsruimte in de praktijk daardoor wel iets groter of kleiner uitvallen. Daarnaast is in de meerjarenplannen van corporaties nog uitgegaan van een beperktere stijging van de WOZ-waarde dan wat de huidige verwachting is. Dit heeft effect op zowel de verhuurderheffing als verkoopopbrengsten, maar zal naar verwachting een beperkend effect hebben op de investeringscapaciteit van de sector de komende jaren.

⁴ De evaluatie «Vijf jaar IBW» wordt in juni 2021 gepubliceerd op www.platform31.nl.

⁵ Kamerstuk 35 488, nr. 17.

⁶ Kamerstuk 27 926, nr. 327.

Uitkomsten: meer plannen, totale bestedingsruimte DAEB-tak gelijk

Uit de meest recente dPi en de IBW blijkt dat corporaties hebben hun (bouw)ambities in de DAEB-tak fors opgeschroefd. Dat zien wij terug in de cijfers op sectorniveau. Voor nieuwbouw en aankoop is op sectorniveau in de dPi voor de periode 2021–2025 een investeringsbedrag van € 33,5 miljard opgenomen en voor woningverbetering (waaronder verduurzaming) € 18,8 miljard. Dit is in totaal bijna € 6 miljard meer (zo'n 13%) dan het bedrag van vorig jaar voor 2020–2024 en circa 23% meer dan twee jaar geleden. Met de gestegen investeringsvoornemens de afgelopen tijd is er sprake van een trendbreuk: de jaren daarvoor hebben corporaties, mede onder invloed van de verhuurderheffing, investeringsvoornemens juist naar beneden bijgesteld, omdat het eigen vermogen en het rendement op nieuwbouwwoningen daalde.⁷

De sterke toename aan voorgenomen investeringen komt deels door gestegen prijzen, maar vooral door meer plannen voor met name de latere jaren (2024 en 2025). Dat vertaalt zich in een flinke stijging van het aantal geplande nieuwbouwwoningen in de komende jaren. Corporaties hebben in 2020 voor 115.000 woningen heffingsvermindering nieuwbouw aangevraagd⁸ en hebben mede daardoor plannen voor 150.000 DAEB-woningen voor de periode 2021–2025, wat een belangrijke factor is geweest bij de toename aan investeringsvoornemens. Dat is een positief signaal, maar de realisatie gaat niet vanzelf. Onderdeel van de bestuurlijke afspraken met Aedes en VNG om de nieuwbouw te versnellen⁹ is een gezamenlijke Taskforce nieuwbouw gericht op tijdige realisatie en het wegnemen van belemmeringen.

De toename van de investeringsvoornemens legt beslag op een groter deel van de beschikbare leencapaciteit dan vorig jaar. De IBW daalt daardoor dit jaar gemiddeld met zo'n 13%. In de periode 2021–2025 laat de IBW zien dat er op sectorniveau in de DAEB € 35,5 miljard aanvullende leencapaciteit is voor nieuwbouw, of € 27,7 miljard voor verbetering. Indien alle ruimte wordt ingezet voor huurmatiging, waarbij er niets extra wordt besteed aan nieuwbouw of verbetering, kan dat voor hooguit zo'n € 0,9 miljard.

Naast de toegenomen investeringsplannen voor nieuwbouw van sociale huurwoningen, nemen ook in de niet-DAEB-tak de voorgenomen investeringen in nieuwbouw sterk toe: de investeringen stijgen de komende vijf jaar ten opzichte van vorig jaar op sectorniveau met 56% naar ruim € 2,5 miljard. Desondanks is ook de aanvullende leencapaciteit in de niet-DAEB gegroeid. Voor nieuwbouw van middenhuur is deze gestegen naar € 14,4 miljard op sectorniveau. Wanneer dit volledig zou worden ingezet voor de DAEB-tak, komt dit overeen met een extra investeringsruimte van € 6,9 miljard op sectorniveau. Dat bedrag houdt rekening met het kunnen voortzetten van de niet-DAEB-tak. De stijgende lijn van voorgenomen investeringen in de niet-DAEB sluit aan bij de verschillende maatregelen die ik het afgelopen jaar heb genomen, zoals het tijdelijk buiten werking stellen van de markttoets en de bestuurlijke afspraken waarin ook de bouw van meer middenhuur door corporaties is afgesproken.

⁷ «Daling van leningportefeuilles van woningcorporaties», Finance Ideas, 28 februari 2021.

⁸ Kamerstukken 32 847 en 25 295, nr. 681.

⁹ Kamerstukken 32 847 en 25 295, nr. 681.

Vanaf 2024 raken in eerste regio opgaven en middelen uit balans

De IBW laat zien dat de meeste corporaties de financiële ruimte hebben voor een uitbreiding van hun investeringen de komende jaren. De maatschappelijke opgaven waar corporaties voor staan zijn echter ook zeer groot: het woningtekort moet ingelopen worden, de bestaande woningvoorraad moet verduurzaamd worden en de betaalbaarheid moet in het oog gehouden worden. In de rapportage opgaven en middelen en de actualisatie hiervan die ik recent naar uw Kamer heb gestuurd¹⁰, is voor de langere termijn zichtbaar gemaakt dat corporaties tot 2035 circa € 115 miljard moeten investeren. De rapportages laten ook zien dat in de meeste woningmarktregio's de financiële ruimte onvoldoende is voor deze opgave. In totaal komen corporaties tot 2035 ruim € 24 miljard tekort, waarbij al rekening is gehouden met de huidige en toekomstige financiële ruimte.

Het moment waarop de opgave niet meer uitgevoerd kan worden vanwege een tekort verschilt per regio, maar het eerste regionale knelpunt ontstaat al vanaf 2024 in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam. Dat is gedurende de huidige begrotingsperiode van corporaties (dPi tot en met 2025). Dat is ook terug te zien in de relatief lage investeringsvoornemens die corporaties in deze regio hebben: als enige regio in Nederland zijn hier minder investeringsplannen dan nodig is voor de opgave, waarmee het tekort zijn schaduw nu al vooruitwerpt. Daarbij speelt mee dat er in deze regio een zeer grote opgave ligt, terwijl de corporaties, en met name saneringscorporatie Vestia, slechts beperkte middelen hebben.

Tot slot

De IBW 2021 laat twee positieve ontwikkelingen zien: corporaties gaan de komende jaren meer investeren en zij hebben mede dankzij kabinetsmaatregelen de ruimte om dat op korte termijn te blijven doen. Op langere termijn is de investeringscapaciteit van de sector niet toereikend om alle opgaven waar corporaties voor staan te realiseren. Om ook in de toekomst betaalbare woningen te kunnen bouwen, woningen te kunnen verduurzamen en de betaalbaarheid in het oog te kunnen houden, zal een nieuw kabinet keuzes moeten maken voor een structurele oplossing.

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

¹⁰ Kamerstuk 29 453, nr. 532.