

Vergaderjaar 2020–2021

29 453

Woningcorporaties

Nr. 530

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2021

Bij deze stuur ik uw Kamer de Staat van de Corporatiesector 2020 (betreffende het boekjaar 2019) van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het onderliggende onderzoeksrapport¹. In de Staat van de Corporatiesector gaat de Aw in op het volkshuisvestelijk presteren, de financiële positie van de sector en op de bevindingen uit het toezicht op governance en rechtmatigheid. Een adequate financiële positie en een goede governance zijn te zien als noodzakelijke voorwaarden voor een goed volkshuisvestelijk presteren.

Samenvatting

De Staat van de Corporatiesector gaat voor het volkshuisvestelijke presteren van de sector in op de beschikbaarheid (waaronder de nieuwbouw), de betaalbaarheid en de leefbaarheid. Op het gebied van de nieuwbouw is een lichte trendbreuk zichtbaar: na jaren van daling is het aantal woningen dat woningcorporaties bouwen in 2019 iets toegenomen en de realisatiegraad van nieuwbouw – de mate waarin geplande nieuwbouw daadwerkelijk is gerealiseerd – gestegen. De gestegen realisatiegraad is vooral een gevolg geweest van lagere voornemens voor 2019 en slechts in beperkte mate van hogere nieuwbouwproductie. De nieuwbouwproductie lag ook in 2019 nog fors onder het gewenste niveau. Daarnaast zijn de uitgaven voor onderhoud en verbetering fors toegenomen en is de gemiddelde corporatiewoning energiezuiniger geworden. De huurstijging voor zittende huurders was daarbij beperkt tot iets boven de inflatie.

De financiële positie van de sector is in 2019 iets verbeterd. De verdiensten uit verhuur zijn, na een afname in 2018, weer iets toegenomen en ook de financiële ratio's zijn licht verbeterd. Dit is in belangrijke mate het gevolg van de gemiddeld lagere rente die corporaties in 2019 op

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

hun leningen betaalden en niet van een structureel verbeterde verdien­capaciteit van de sector. Het totaal aan andere lasten dan de rente steeg in 2019 juist sneller dan de huuropbrengsten. De structurele financiële problematiek in relatie tot de opgave zoals aangegeven in het traject opgaven/middelen woningcorporaties² is in 2019 geenszins opgelost. De toezichtbevindingen van de Aw over governance en rechtmatigheid waren in 2019 over het algemeen positief, net als dat in 2018 het geval was. Daarbij geeft de Aw aan dat de grote investeringsopgave die op corporaties afkomt veel gaat vragen van de governance van corporaties qua bestuur, sturing, risicobeheersing en intern toezicht.

De Aw geeft een zestal «signalen» af over risico's en potentiële knelpunten in de sector. Drie van deze signalen hangen samen met de financiële positie van de sector en de maatschappelijke opgaven waar corporaties voor staan. De Aw wijst in algemene zin op de spanning tussen de financiële mogelijkheden en de opgaven van de sector en geeft een specifiek signaal over de risico's die samenhangen met onrendabele verduurzamingsinvesteringen. Daarnaast wijst de Aw op het feit dat de middelen in de niet-DAEB tak mogelijk onderbenut blijven. Met het traject opgaven/middelen woningcorporaties heb ik het probleem van spanning tussen financiële mogelijkheden en gewenste opgaven uitgebreid in kaart gebracht. Op korte termijn zal ik uw Kamer informeren over oplossings­mogelijkheden voor deze problematiek, waarover een volgend kabinet kan besluiten.

Een vierde signaal heeft betrekking op de leefbaarheid die volgens de Aw in wijken met in meerderheid corporatiebezit onder druk staat. Ik herken dit beeld en heb hiervoor ook aanvullende maatregelen genomen. Zo zal ik via het Volkshuisvestingsfonds extra investeren in de leefbaarheid in kwetsbare gebieden, wil ik corporaties meer ruimte bieden om te investeren in middenhuur door het tijdelijk opschorten van de markttoets en geef ik lokaal meer ruimte om corporatiewoningen gedifferentieerd toe te wijzen.

Een vijfde signaal van de Aw betreft de aanbeveling om prestatieaf­spraken inzake investeringen meer concreet af te stemmen op de investeringsvoornemens in de dPi. Hoewel ik vormvoorschriften voor lokale prestatieafspraken niet wenselijk acht wil ik in overleg met betrokken partijen bezien hoe het systeem van prestatieafspraken kan worden verbeterd, zodat gemeenten en huurdersorganisaties een adequater en meer concreet inzicht krijgen in de gemaakte afspraken en ook beter kunnen volgen of deze daadwerkelijk worden nageleefd.

Een zesde signaal ten slotte betreft de risico's van schaalgrootte voor de WSW-borging. Ik herken dit signaal en zal ik uw Kamer hierover infor­meren in het kader van de volledige afronding van het strategisch programma van het WSW.

In het vervolg van deze brief geef ik de belangrijkste bevindingen uit de Staat van de Corporatiesector weer met waar relevant mijn beleidsreactie daar op. Eerst wordt ingegaan op de volkshuisvestelijke prestaties, vervolgens op de financiële positie van de sector, daarna op toezicht en governance en ten slotte op de signalen van de Aw.

² Zie brief van 3 juli 2020, Kamerstuk 29 453, nr. 520.

Volkshuisvestelijk presteren

Nieuwbouw en voorraadontwikkeling

De corporatiesector staat voor een grote opgave op het gebied van nieuwbouw. De schaarste in de sociale huursector leidt tot wachtlijsten en de meest effectieve manier om deze op te lossen is het realiseren van meer woningen. Uit de Staat van de Corporatiesector blijkt dat het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen door corporaties in 2019 voor het eerst sinds jaren (licht) is gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor, zoals te zien is in onderstaande tabel:

Tabel 1 Nieuwbouwvoornemens en realisaties

Aantal x 1.000	2016	2017	2018	2019
Voornemens nieuwbouw	22,8	22,9	23,0	19,1
Realisatie nieuwbouw (in % voornemens)	15,3 (67%)	14,4 (63%)	14,1 (61%)	14,9 (78%)

Doordat tegelijkertijd de nieuwbouwvoornemens voor 2019 lager waren dan voor 2018 is de realisatiegraad aanzienlijk hoger dan in de drie voorgaande jaren. Daarmee lijkt het probleem van een lage en dalende realisatiegraad, zoals aangegeven in de Staat van de Corporatiesector van vorig jaar, in 2019 gekeerd te zijn, maar meer door lagere voornemens dan door hogere nieuwbouwrealisatie.

Naast de licht gestegen nieuwbouwrealisatie is er in 2019 ook een toename geweest van de aankopen³ van woningen door corporaties van 4.200 in 2018 naar 5.800 in 2019. Daar staat tegenover dat er ook meer woningen gesloopt zijn: 7.900 in 2019 ten opzichte van 6.900 in 2018. De verkopen⁴ zijn licht gedaald, van 12.200 in 2018 naar 11.600 in 2019. De som van deze ontwikkelingen is dat het totale aantal woongelegenheden van corporaties met ca. 2.000 is toegenomen tot 2,380 miljoen in 2019.

Ondanks de toename van de nieuwbouwproductie is er in 2019 nog steeds veel minder gebouwd dan gewenst is. Met de bestuurlijke afspraken die ik dit jaar gemaakt heb met gemeenten en woningcorporaties is de ambitie om binnen twee jaar de nieuwproductie te laten groeien naar 25.000 woningen per jaar. Corporaties konden hiervoor korting op de verhuurderheffing aanvragen. Corporaties hebben voor 150.000 betaalbare nieuwbouwwoningen vermindering verhuurderheffing aangevraagd. Deze wordt toegekend bij realisatie van de woning binnen vijf jaar. De Taskforce woningbouw corporaties is inmiddels gestart met het bewaken en aanjagen van de bouw van deze woningen. Bij RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) en het Expertteam Woningbouw vindt nu uitbreiding van de capaciteit plaats zodat gerichte ondersteuning aan corporaties en gemeenten geboden kan worden. Daarnaast zet ik samen met gemeenten en woningcorporaties in op het bouwen van meer middenhuur-woningen door corporaties. Zij worden daarin gefaciliteerd door het voorstel voor de tijdelijk opschorting van de markttoets. Meer in het algemeen worden bouwplannen tevens gestimuleerd door de Woningbouwimpuls⁵. Dit verkleint de kans op planvertraging, ook van projecten waar woningcorporaties bij betrokken zijn. Eerste signalen over de effecten van dit beleid zijn hoopgevend. De CBS-cijfers over het aantal verleende bouwvergunningen voor corporatie-

³ Inclusief onderlinge aan- en verkopen tussen corporaties.

⁴ Inclusief onderlinge aan- en verkopen tussen corporaties.

⁵ Hiervoor is in totaal € 1 miljard beschikbaar gesteld.

woningen laten voor de eerste drie kwartalen van 2020⁶ een toename zien ten opzichte van dezelfde kwartalen in 2018 en 2019.

Betaalbaarheid

Voor de betaalbaarheid in de corporatiesector zijn drie factoren van groot belang: de huurprijzen, de mate waarin huishoudens een woning krijgen toegewezen die passend is bij hun inkomen en de adequate toegang van huishoudens tot de sociale voorraad.

In 2019 zijn de huren voor zittende huurders in de corporatiesector met gemiddeld 1,88% gestegen, bij een inflatie (in 2018) van 1,7%. Voor woningcorporaties geldt sinds 2020 dat de maximale huursomstijging voor zittende huurders gelijk moet zijn aan de inflatie in het voorafgaande jaar. Woningcorporaties mogen hier in de prestatieafspraken met gemeente en huurdersorganisatie echter van afwijken door een hogere maximale huursomstijging af te spreken (maximaal inflatie + 1 procentpunt).

Van alle 180.500 toegewezen sociale huurwoningen in 2019 zijn 140.500 woningen toegewezen aan huishoudens met een inkomen dat recht kan geven op huurtoeslag⁷. Van deze 140.500 huishoudens dient minimaal 95% een passende sociale huurwoning toegewezen te krijgen. In 2019 is aan 98,7% van deze huishoudens een passende woning toegewezen. Wel merkt de Aw hierbij op dat in 2019 het aantal goedkope huurwoningen tot de kwaliteitskortingsgrens (€ 424 per maand in 2019) is afgenomen met 13.100 woningen af tot ca. 311.000, waardoor de betaalbaarheid van een sociale huurwoning in sterkere mate afhankelijk wordt van het huurtoeslagstelsel. Daar staat tegenover dat ik met de Wet eenmalige huurverlaging huurders voor wie de huur te hoog is in verhouding tot hun inkomen in 2021 het recht geef op een huurverlaging tot de aftoppingsgrens. Dit betekent dat naar schatting 260.000 huurders recht krijgen op een huurverlaging van gemiddeld € 40 per maand. De betaalbaarheid wordt hierdoor vergroot voor deze groep. Daarnaast neemt voor het deel van deze groep dat boven de aftoppingsgrens nog huurtoeslag kan krijgen het beroep op de huurtoeslag af.

Het afgelopen jaar heb ik meerdere keren met uw Kamer gesproken over de DAEB-inkomensgrenzen. Uw Kamer heeft in december 2020 ingestemd met het voorstel om de DAEB-inkomensgrens voor twee- of meerpersoonshuishoudens tijdelijk te verhogen om hiermee huishoudens met een laag middeninkomen betere toegang te geven tot de sociale voorraad en om de vrije toewijzingsruimte aan te passen. De Aw geeft aan dat het aantal toewijzingen van DAEB-woningen aan twee- en meerpersoonshuishoudens met tenminste een laag middeninkomen in 2019 ongeveer 4% was van alle toewijzingen. Daarom betwijfelt de Aw of de voorgenen hogere DAEB-inkomensgrens voor twee- en meerpersoons-huishoudens⁸ in 2022 zal leiden tot substantieel meer toewijzingen aan lagere middeninkomens.

In reactie hierop merk ik op dat volgens de huidige regels de toewijzing aan huishoudens met een lager middeninkomen plaats moet vinden uit de 10% extra toewijzingsruimte voor lage middeninkomens en de 10% vrije

⁶ O.b.v. voorlopige cijfers, die voor 2020 nog kunnen toenemen.

⁷ Sinds 2020 zijn de maximale inkomensgrenzen voor huurtoeslag vervallen en komen niet meer alle huishoudens die qua inkomen recht hebben op huurtoeslag ook in aanmerking voor passend toewijzen; er gelden maximale inkomensgrenzen voor passend toewijzen.

⁸ Wetsvoorstel 35518, door uw Kamer op 8 december 2020 aangenomen; Handelingen II 2020/21, nr. 34, Stemmingen wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen woningwet.

toewijzingsruimte. Bij de nieuwe regels is dat voor twee- en meerpersoonshuishoudens niet meer het geval. Dat geeft corporaties duidelijkheid dat deze toewijzingen niet zullen leiden tot gebruik of zelfs overschrijding van de extra of vrije toewijzingsruimte. Bovendien bieden de nieuwe regels ruimte om op lokaal niveau tot maximaal 15% van de toewijzingen buiten de directe doelgroep te doen, als de lokale partijen het over de wenselijkheid daarvan eens zijn. Hierdoor is er meer ruimte voor lokaal maatwerk om ook aan lagere middeninkomens een sociale huurwoning toe te wijzen. Ik zal partijen (corporaties en gemeenten) actief op deze mogelijkheden wijzen en ik verwacht dat ze daar waar het lokaal nodig is ook gebruik van zullen maken.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefbaarheid

Woningcorporaties staan voor een grote opgave om hun geleidelijk verouderende bezit te onderhouden, de woonkwaliteit ervan te verbeteren en om hun bezit geleidelijk te verduurzamen. In 2019 zijn de onderhouds-uitgaven door corporaties fors gestegen: van € 1.781 per gewogen verhuureenheden in 2018 naar € 1.916 in 2019 (= +7,6%). Dit geldt nog sterker voor uitgaven voor woningverbetering: deze zijn gestegen van € 874 per gewogen verhuureenheden in 2018 naar € 1.055 in 2019 (= +20,7%). Het verschil tussen onderhoud en verbetering is dat bij onderhoud iets wordt vervangen of gerepareerd in de woning, zodat de woning in een acceptabele bouwkundige conditie blijft, terwijl bij verbetering (ook) sprake is van geriefverbetering. Voorbeelden van verbetering zijn het vervangen van een keuken door een luxere keuken, het aanbrengen van een dakkapel en het vervangen van enkel glas door dubbel glas.

De gemiddelde energie-index van corporatiewoningen is gedaald van 1,65 in 2018 naar 1,57 in 2019, wat betekent dat woningen steeds energiezuiniger worden en de energielasten van huurders dus dalen. Deze trend zet naar verwachting door in 2020, want voor dat jaar wordt een gemiddelde energie-index van 1,51 verwacht. Daarmee komt het in het Energieakkoord afgesproken landelijke doel van gemiddeld energielabel B (= energie-index 1,4) in 2021 steeds dichterbij.

In de vorige Staat van de Corporatiesector⁹ werd door de Aw, op basis van een onderzoek van het RIGO in opdracht van Aedes, aangegeven dat de leefbaarheid in wijken met in meerderheid corporatiebezit onder druk staat. Een update van dit onderzoek in 2020 laat zien dat dit inzicht nog steeds actueel is, aldus de Aw. Oplossingen werden in het RIGO-onderzoek gezien in het beperken van de ruimtelijk geconcentreerde toewijzing van één- en tweepersoonshuishoudens met een lager inkomen en van kwetsbare groepen, in meer differentiatie in wijken, in het verbeteren van de woningvoorraad, en in fysieke vernieuwing in kwetsbare wijken.

Het afgelopen jaar heb ik meerdere maatregelen genomen om te investeren in leefbaarheid en om corporaties hiertoe meer mogelijkheden te bieden. Zo heb ik in november 2020 aangekondigd dat ik in 2021 via het Volkshuisvestingsfonds € 450 miljoen beschikbaar zal stellen voor investeringen in leefbaarheid en verduurzaming in kwetsbare gebieden. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de 16 stedelijke vernieuwingsgebieden en 13 grens- en krimpregio's waar de leefbaarheid onder druk staat. Daarnaast wil ik corporaties meer ruimte geven om te investeren in middenhuurwoningen door het tijdelijk opschorten van de markttoets. Dit kan bijdragen aan het realiseren van meer gemengde wijken. Tot slot draagt ook de extra vrije toewijzingsruimte in de DAEB-inkomensgrenzen

⁹ Aangeboden bij brief van 31 januari 2020, Kamerstuk 29 453, nr. 513.

die op basis van lokale afspraken mag worden benut bij aan de mogelijkheden van corporaties om samen met gemeenten concentraties van kwetsbare personen te voorkomen.

Financiële positie

De financiële positie van de corporatiesector is niet in balans met de maatschappelijke opgaven waar de sector voor staat. Dit heb ik in beeld gebracht met het onderzoek rond opgaven/middelen, en wordt evenals in 2019 ook door de Aw in de Staat van de Corporatiesector 2020 geconstateerd. Waar de Aw in 2019 echter aangaf op korte termijn geen verbetering van de verdien capaciteit in de sector te verwachten, laat de realisatie over 2019 toch enige verbetering van het kasstroomsaldo uit verhuur, het eigen vermogen en de financiële ratio's zien. De structurele financiële problematiek van de sector is daarmee echter nog verre van opgelost.

In de DAEB¹⁰ was er een toename van de verdiensten uit verhuur per gewogen verhuureenheid van € 1.001 in 2018 naar € 1.102 in 2019 (= +9%).

Naast de toename van de huurinkomsten (+ € 128) is deze stijging vooral toe te schrijven aan de gedaalde rente-uitgaven (– € 108) en de lagere sectorheffing voor sanerings- en projectsteun (– € 59). Daar tegenover staat een toename van de lasten voor onderhoud (+ € 135) en vennootschapsbelasting (+ € 75). De toename van de huurinkomsten alleen was dus onvoldoende om deze lastentoeenames geheel te compenseren. Exclusief waardeveranderingen in het vastgoed was de winst in de sector¹¹, bij waardering van het vastgoed tegen marktwaarde¹², in 2019 ongeveer hetzelfde als in 2018, namelijk ca. € 3,3 miljard. Dat was in 2019 met 1,1% van de waarde van het vastgoed tegen marktwaarde minder dan de inflatie in 2018¹³ van 1,7%. Door waardeveranderingen van het vastgoed was de boekhoudkundige winst in 2019 weliswaar € 24,3 miljard hoger, maar deze marktwaardeverandering «zit in de stenen» en kan door corporaties alleen worden gerealiseerd bij verkoop, niet bij doorgezette exploitatie.

Het eigen vermogen van de sector¹⁴ is, op basis van de door corporaties uit verhuurexploitatie te realiseren beleidswaarde, toegenomen van € 82,3 miljard in 2018 naar € 87,3 miljard in 2019. De in onderstaande tabel weergegeven financiële ratio's (op basis van beleidswaarde) zijn in 2019 eveneens verbeterd ten opzichte van 2018.

DAEB			Niet-DAEB		
Ratio (norm)	2018	2019	Ratio (norm)	2018	2019
ICR ¹ (>1,4)	1,8	2,0	ICR (>1,8)	2,4	2,6

¹⁰ Hierin zijn tevens de kasstromen uit de niet-DAEB van corporaties met een verlicht regime begrepen.

¹¹ Sociale W&V-rekening, inclusief «deelnemingen» (= DAEB en niet-DAEB tezamen).

¹² De marktwaarde van het corporatievastgoed is doorgaans gebaseerd op «uitponing» (verkoop na een aantal jaren verhuur) en marktconforme parameters voor huren en lasten. Deze marktwaarde is normaliter niet te realiseren door een corporatie, omdat er niet wordt uitgepond en omdat de feitelijke huren lager liggen en de feitelijke lasten hoger. De marktwaarde geeft wel inzicht in de mogelijk te realiseren verkoopwaarde. De beleidswaarde gaat daarentegen uit van doorgezette verhuurexploitatie en van de feitelijke en nagestreefde huren en lasten. De beleidswaarde is dus door corporaties wel te realiseren bij normale verhuur. Om die reden zijn de meeste financiële ratio's van Aw en WSW gebaseerd op de beleidswaarde. Gemiddeld per corporatiewoning is de marktwaarde meer dan het dubbele van de beleidswaarde.

¹³ Omdat de inflatie in het voorafgaand jaar de basis is voor de maximale huursomstijging wordt hier vergeleken met de inflatie in 2018. In 2019 bedroeg de inflatie overigens 2,6%.

¹⁴ Inclusief verbindingen.

DAEB			Niet-DAEB		
Ratio (norm)	2018	2019	Ratio (norm)	2018	2019
LtV ² (< 85%)	51,4%	50,0%	LtV (<75%)	42,7%	38,3%
Solvab. ³ (>15%)	47,2%	48,0%	Solvab. (>40%)	54,4%	60,1%

¹ De ICR (interest-coverage-ratio) is een indicator voor de mate waarin de rentelasten kunnen worden gedekt uit de operationele kasstromen.

² De LtV (loan-to-value) is een vermogensratio die de verhouding tussen leningenvolume en vastgoedwaarde weergeeft.

³ De solvabiliteit geeft de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal aan.

Het volume aan lange schuld was in 2019 met € 80,6 miljard € 2,3 miljard hoger dan in 2018. Hoewel deze toename voor een belangrijk deel een financieel-technische oorzaak¹⁵ heeft is hiermee toch een sinds 2014 bestaande trend van afnemend schuldvolume, samenhangend met een laag investeringsniveau, doorbroken.

In algemene zin is het goed nieuws dat de financiële ratio's en andere financiële indicatoren van de sector in 2019 licht zijn verbeterd. Het is echter niet te verwachten dat deze verbetering structureel is. De verbetering in 2019 hangt in belangrijke mate samen met de lage rentes die corporaties op dit moment op hun leningen betalen. De structurele verdien capaciteit van de sector is echter niet verbeterd.

Het totaal van de overige lastenposten dan de rente is in 2019 meer gestegen dan de huurinkomsten. Door de gedaalde rentelasten wordt dat in zekere zin verhold. De extreem lage marktrente van dit moment is op zich gunstig voor de sector, maar daarmee tevens een onzekere factor voor de toekomst. Een terugkeer van het renteniveau tot historisch gezien meer normale waarden zou met enige vertraging een verslechtering van de financiële ratio's van corporaties in gang zetten, te beginnen bij de ICR. De Aw beveelt dan ook aan om de gevoeligheid van de financiële positie van corporaties voor ontwikkelingen in de marktrente beter in beeld te brengen.

Ik herken het signaal van de Aw over de totale opgave voor de sector in relatie tot haar middelen. Ik heb de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om de financiële positie van woningcorporaties te verbeteren en meer investeringen te stimuleren. Zo is het tarief voor de verhuurderheffing omlaag gebracht, is er in totaal € 1,863 miljard beschikbaar gesteld voor de regeling vermindering verhuurderheffing (RVV) bij sociale nieuwbouw, is er een vrijstelling verhuurderheffing ingesteld voor de bouw en exploitatie van tijdelijke woningen, is de RVV voor verduurzaming opnieuw open gesteld en zijn de termijnen voor de reeds bestaande RVV's voor nieuwbouw, transformatie, sloop en verduurzaming die in 2021 of 2022 zouden aflopen met een jaar verlengd. Het gunstige effect van deze maatregelen op de lasten van corporaties zal in de komende jaren zichtbaar worden.

Dit betekent echter bepaald niet dat daarmee het probleem van de disbalans tussen financiële mogelijkheden en de maatschappelijke opgaven zoals die in het traject opgaven/middelen woningcorporaties¹⁶ naar voren is gebracht, is verdwenen. Binnenkort zal ik uw Kamer een brief sturen met een actualisering van en oplossingsmogelijkheden voor deze problematiek. Daarin neem ik ook de problematiek rond de rente mee. Het is aan het volgende kabinet om hierover beslissingen te nemen.

¹⁵ Bij doorzakconstructies rond derivaten dient bij een niet-marktconforme rente een agio te worden bijgeschreven op de boekwaarde van de leningen.

¹⁶ Zie brief van 3 juli 2020, Kamerstuk 29 453, nr. 520.

Toezicht en governance

Naast het volkshuisvestelijk presteren van de corporaties gaat de Aw in de Staat van de Corporatiesector ook in op de uitkomsten van haar toezicht op het gebied van governance en rechtmatigheid. De Aw concludeert op grond van haar toezichtbevindingen dat het bij veel corporaties goed gaat. Dat is een positief signaal. Tegelijkertijd geeft de Aw aan dat er een grote investeringsopgave op corporaties afkomt die bestuurlijk en organisatorisch meer van de corporaties gaat vragen. Mede daarom is en blijft aandacht voor de governance van corporaties nodig, aldus de Aw. Ik deel deze opvatting, want onvoldoende governance kan uiteindelijk leiden tot weglek van maatschappelijk vermogen door bijvoorbeeld fraude of onvoldoende (organisatorische) beheersing van risico's van investeringsprojecten.

De Aw geeft aan dat er tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 34 governance-inspecties geheel zijn afgerond bij corporaties. Bij een derde van deze corporaties werd niet geheel voldaan aan de eisen. Dit betrof met name bestuurlijke tekortkomingen bij kleinere corporaties. Op basis van alle governance-inspecties van de afgelopen jaren concludeert de Aw dat governance, integriteit, gedrag en cultuur verbeteren en bij de meeste corporaties goed op orde zijn. Bij een klein aantal blijkt sprake van hardnekkige risico's.

Bij 220 corporaties (met gezamenlijk driekwart van het corporatiebezit) is tussen 1 januari 2019 en 1 juli 2020 een basisonderzoek naar de governance afgerond. Bij zes hiervan was er een interventie voor een tekortkoming nodig, waarvan twee waarschuwingen (de mildste interventie) betroffen, drie een verbeterplan voor de governance hebben moeten maken en één keer een bestuurlijk gesprek met de Raad van Commissarissen is gevoerd. Daarnaast zijn toezichtafspraken gemaakt bij een derde van de 220 onderzochte corporaties, in meerderheid over de inrichting van bestuur en intern toezicht, of over de sturing en beheersing van de organisatie en in minderheid over het monitoren van serieuze actuele knelpunten of risico's. Medio 2020 stonden vijf corporaties onder verscherpt toezicht, net zo veel als een jaar eerder.

Tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 heeft de Aw bij 310 corporaties een rechtmatigheidsonderzoek gedaan naar naleving van 20 specifieke regels uit de Woningwet. De meeste corporaties voldeden aan alle regels. Bij 61 corporaties was dat niet geheel het geval. Zij hebben om deze reden een waarschuwing gekregen. In dezelfde periode heeft de Aw 24 meldingen over integriteitsschending gekregen en waren er nog 3 oudere meldingen in onderzoek. Inmiddels zijn 23 meldingen afgerond. Bij 20 van deze meldingen was er geen sprake van integriteitsschending.

Signalen Aw

De Aw geeft in de Staat van de Corporatiesector zes «signalen» af over risico's en kwetsbaarheden in de corporatiesector. Op vier van deze zes signalen ga ik hieronder in. Op het signaal over de spanning tussen de maatschappelijke opgaven waar de corporaties voor staan en het signaal over de leefbaarheid die in wijken met veel corporatiebezit onder druk staat ben ik in het voorgaande al ingegaan.

Investeringscondities voor verduurzaming ongunstig

De Aw wijst op het zeer lage rendement van investeringen die CO₂-uitstoot verlagen en stelt dat effectiviteit en efficiency van dergelijke investeringen goed moeten worden afgewogen. Aansluiting op warmtenetten kan een relatief goedkope optie zijn voor verduurzaming, aldus de Aw, maar kan tevens gepaard gaan met (te) hoge aansluitkosten doordat

aanbieders vaak een lokaal of regionaal monopolie hebben. De Aw vindt, vanuit het perspectief van corporaties, dat er een betere marktordening en prijsregulering voor warmtenetten nodig.

Ik herken het signaal dat veel verduurzamingsinvesteringen op dit moment een beperkt rendement hebben. Het is echter geen optie dat corporaties niet bijdragen aan het realiseren van de klimaatopgave. Het lage rendement van CO₂-reducerende investeringen is al meegenomen in de doorrekeningen van het traject opgaven/middelen. Het is aan het volgende kabinet om te besluiten hoe men om wil gaan met de huidige disbalans tussen de financiële middelen van de corporaties en de maatschappelijke opgaven waar zij voor staan, waaronder verduurzaming van hun bezit.

De risico's voor corporaties op mogelijk hoge aansluitkosten op warmtenetten worden gezien in samenhang met de uitvoering van maatregelen uit het Klimaatakkoord, waaronder de Startmotor en de Warmtewet 2.0. De energietransitie moet voor iedereen in Nederland haalbaar en betaalbaar zijn, en dat geldt ook voor woningcorporaties en hun huurders.

Prestatieafspraken en investeringsvoornemens moeten op één lijn

De Aw geeft aan het wenselijk te vinden om de vorm waarin prestatieafspraken worden gemaakt in elk geval deels beter af te stemmen op de investeringsvoornemens zoals opgenomen in de dPi, zodat kan worden vastgesteld of investeringsvoornemens al dan niet aansluiten op de gemaakte prestatieafspraken en de lokale volkshuisvestelijke opgave. Op dit moment zijn de prestatieafspraken vormvrij.

Idealiter maakt de gemeente haar woonbeleid en verwachtingen ten aanzien van de corporaties kenbaar, waarna de corporaties een bod doen en aangeven hoe zij gaan bijdragen. Gemeente, corporatie(s) en huurdersorganisatie(s) leggen dit vervolgens vast in prestatieafspraken. Relevante onderdelen uit de prestatieafspraken zouden hun cijfermatige weerslag moeten krijgen in de dPi, de prognose informatie. Naar mijn mening schieten vormvoorschriften voor lokale prestatieafspraken hun doel voorbij. Prestatieafspraken kunnen breder zijn dan zaken die alleen woningcorporaties betreffen, meer partijen omvatten en een element van wederkerigheid hebben. Vormvoorschriften die volledig zijn afgestemd op de dPi van corporaties, die bedoeld is als informatie voor Aw, WSW en BZK, kunnen dan een bureaucratische hindernis vormen.

Wel onderschrijf ik dat het van belang is dat lokaal beleid, het bod van de corporatie, de uiteindelijke prestatieafspraken en de dPi helder op elkaar aansluiten, in elk geval op onderdelen waarbij omvangrijke investeringen een rol spelen. Ik wil daarom bezien hoe het systeem van prestatieafspraken kan worden verbeterd, zodat gemeenten en ook huurdersorganisaties een adequater en meer concreet inzicht krijgen in de gemaakte afspraken en ook beter kunnen volgen of deze daadwerkelijk worden nageleefd. Om te beginnen wil ik in overleg met betrokken partijen prestatieafspraken in samenhang met de dPi inhoudelijk beter gaan monitoren. Dat wil ik met name doen binnen het kader van de Volkshuisvestelijke Prioriteiten 2021–2025, waarover ik uw Kamer op 30 november 2020 heb geïnformeerd. Daarnaast zet ik in op het beter informeren van alle partijen door bestaande prestatieafspraken toegankelijk te maken via de site www.woningmarktbeleid.nl. Daar staat onder andere ook een handreiking voor het maken van goede prestatieafspraken. In overleg met betrokken partijen wil ik bezien welke stappen nog meer nodig zijn.

De prijs van schaalgrootte bij een onderlinge waarborgmaatschappij

De Aw wijst op de gevolgen van schaalgrootte van een corporatie in het borgingsstelsel, doordat het WSW in zijn strategisch programma extra risico-opslagen gaat berekenen voor zijn zekerheidskapitaal als een corporatie meer dan € 1 miljard respectievelijk € 3,5 miljard aan geborgde leningen heeft (de «grote posten»-regeling). Bovendien mag een corporatie in dat laatste geval (net als nu ook al het geval is) geen nieuwe geborgde leningen meer aantrekken. De Aw stelt dat ze, behalve bij fusievoorstellen, de omvang van corporaties niet kan beperken omdat de Woningwet er geen grenzen aan stelt.

In het kader van het strategisch programma van het WSW zijn de regels inzake borging en zekerheidsstelling opnieuw bezien door het WSW. Als deze herijking volledig is afgerond, naar verwachting in het voorjaar van 2021, zal ik uw Kamer hierover informeren. Verder wil ik er op wijzen dat corporaties zich vrijwillig of onder druk van de omstandigheden kunnen gaan splitsen, zodat het probleem van de schaalgrootte verdwijnt. Bij Vestia wordt deze mogelijkheid op dit moment nadrukkelijk bezien. Wettelijk gedwongen splitsing is vanwege de zeer complexe juridische aspecten daarvan (eigendomsrecht) op dit moment niet aan de orde.

Financiële middelen in de commerciële tak

Hoewel de Aw inmiddels ziet dat meer corporaties dan voorheen strategisch beleid uitwerken voor hun niet-DAEB tak, constateert zij nog steeds dat financiële middelen in de niet-DAEB tak onderbenut blijven. Met het voornemen tot opschorten van de markttoets neem ik een belemmering weg waarvan corporaties aangegeven dat zij hierdoor gehinderd worden in het doen van investeringen uit hun niet-DAEB middelen. De inzet van middelen uit de niet-DAEB tak ten behoeve van de opgave van de sector zal daarnaast expliciet aandacht krijgen bij de uitwerking van beleidsopties in het kader het traject opgaven/middelen woningcorporaties, waarover ik uw Kamer, zoals gezegd, voor 12 februari 2021 zal informeren.

Tot slot

De Staat van de Corporatiesector laat in 2019 in algemene zin positieve ontwikkelingen in de sector zien: de volkshuisvestelijke prestaties zijn in lichte mate toegenomen, de financiële positie is iets verbeterd en de governance is bij de meeste corporaties op orde. Tegelijkertijd laat de Aw ook zien dat de sector voor een aantal grote uitdagingen staat rond nieuwbouw, betaalbaarheid, verduurzaming en leefbaarheid. Mijn beleid van de afgelopen jaren is gericht op het aanpakken van die uitdagingen, maar het grootste probleem blijft dat de financiële middelen van de sector op de middellange termijn niet in balans zijn met de opgaven waar zij voor staat. Het is aan een volgend kabinet om hierover besluiten te nemen.

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