Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

STAAT VAN DE CORPORATIESECTOR 2019

Inhoud

Voorwoord **3**
Samenvatting **5**
Signalen **11**

1. Toezicht op corporaties **18**
1.1 Toezicht 18
1.2 Integriteit 19
1.3 Wet normering topinkomens 19

2. Financieel presteren **22**
2.1 Netto vastgoedexploitatiekasstroom 22
2.2 Beleidswaarde 23
2.3 Operationele kasstroom 24
2.4 ICR en LTV 25

3. Investeringsvoornemens **28**
3.1 Nieuwbouw, verbetering, verkoop, aankoop en sloop 28
3.2 Regionale investeringsvoornemens voor de sociale voorraad 29

4. Volkshuisvestelijk presteren **33**
4.1 Vastgoedportefeuille 33
4.2 Nieuwbouwproductie 34
4.3 Huurders en leefbaarheid 35
4.4 Prestatieafspraken 37

5. Verduurzamen voor de energietransitie **40**

Voorwoord

De Autoriteit woningcorporaties (Aw) start dit jaar met de Staat van de Corporatiesector. Dat past bij de onafhankelijke positie die de Aw inneemt en geeft invulling aan het reflectief toezicht vanuit het volkshuisvestelijk belang.[1] Naast de Staat is er de bijlage 'Onderzoeksrapport' met meer informatie over analyses en achtergronden.

Beschikbaarheid, duurzaamheid, leefbaarheid en betaalbaarheid. Deze 4 onderwerpen domineren momenteel het debat in de corporatiesector. De wachtlijsten voor sociale huurwoningen worden langer en ook in het middensegment zijn de tekorten groot. Tegelijkertijd wordt van de corporaties gevraagd het voortouw te nemen bij het verduurzamen van woningen en woonwijken. Zo fungeren zij als startmotor van de verduurzaming in de gebouwde omgeving. Een rol die de sector ook graag op zich lijkt te nemen. Dit alles vraagt om extra investeringen die op de lange termijn onder druk staan. Maar zelfs met extra investeringen hebben corporaties te maken met de beperkte beschikbaarheid van bouwlocaties en aannemers. Stijgende bouwprijzen zijn het gevolg waardoor corporaties moeilijker hun maatschappelijke taken kunnen vervullen. De stikstofproblematiek leidt op hetzelfde moment tot een extra rem op het aantal bouwprojecten.

Woningcorporaties krijgen in toenemende mate te maken met sociale problemen en verslechterende leefomstandigheden in hun wijken. Zo neemt het aantal verwarde personen en mensen met problemen achter de voordeur toe. De huurontwikkeling laat een bescheiden groei zien; het sociaal huurakkoord zal er naar verwachting toe leiden dat ook in de komende jaren de huurstijging beperkt is.

Voor wat betreft de beschikbaarheid van woningen constateert de Aw in deze Staat van de Corporatiesector dat het aantal sociale huurwoningen stabiliseert.

Maar het aantal nieuw opgeleverde woningen is wederom achtergebleven bij de ambities van de sector. De Aw meent dat dit in zeer beperkte mate valt te verklaren door de huidige financiële situatie van de sector; veel belangrijker lijkt onzekerheid en angst voor de toekomst. Een steeds verder teruglopende verdiencapaciteit maakt dat de durf om te investeren afneemt. Duurzaamheidsinvesteringen vinden wel plaats; corporatiewoningen worden zo steeds energiezuiniger. Kanttekening daarbij is dat innovaties risico's met zich meebrengen; de rol van startmotor op het terrein van duurzaamheid impliceert ook dat kinderziektes en onvolgroeide technologieën op het bordje van de corporaties belanden.

Qua verbetering van de leefbaarheid in de wijken zijn de mogelijkheden van corporaties beperkt, maar liggen er zeker kansen. Samenwerking met andere partners is noodzakelijk. De verschillen tussen goede en slechte wijken nemen echter toe, waardoor corporaties in een moeilijk parket komen. Het zelf dan maar aanpakken van deze problemen als andere partijen achterblijven, vindt de Aw niet de oplossing. Gemeenten, zorgverleners en maatschappelijke ondersteuners hebben hierin een grotere rol.

De huren zijn de afgelopen jaren beperkt gestegen. Dit is goed nieuws voor huurders met een kleine beurs, maar betekent voor corporaties dat ze minder inkomsten kunnen genereren. Terwijl de kosten door belastingen en verhuurdersheffing wel oplopen. De zogenoemde verdiencapaciteit loopt daardoor terug en de financiële positie van corporaties verslechtert.

Corporaties lijken bij de keuze voor deze bestedingsmogelijkheden een grote nadruk te leggen op de betaalbaarheid, gevolgd door duurzaamheid. Investeringen in duurzaamheid komen via de lagere maandelijkse lasten ook weer ten goede aan de financiële situatie van de bestaande huurders. De Aw vindt het zorgwekkend dat de corporaties hun eigen bouwambities slechts ten dele realiseren, waardoor er voor nieuwe huurders of doorstromers te weinig woningen beschikbaar komen. Een achterblijvende verdiencapaciteit is, zeker voor korte termijnplannen, slechts een gedeeltelijke verklaring. Regionale verschillen spelen een rol. Juist de regio's die voor de grootste opgaven staan, zijn het meest beperkt in de financiële middelen.

1 In regels kun je niet wonen; evaluatie Extern toezicht Woningwet 2015, Ministerie van BZK, juli 2018

Dat corporaties meer kunnen dan nu gebeurt, blijkt ook uit het onderbenutte kapitaal dat in de zogenoemde niet-DAEB (commerciële activiteiten) zit. Dit dode kapitaal blijft onverminderd hoog terwijl visies over de besteding van deze middelen achterblijven.

In 2020 zal de Aw 5 jaar bestaan. In deze periode heeft de Aw zich ontwikkeld van de financiële toezichthouder naar een toezichthouder die meer en meer gericht is op de governance van de woningcorporaties. De Aw ontwikkelt zich verder naar een toezichthouder die niet alleen wil kijken naar de wet- en regelgeving, maar wil handelen in dienst van het volkshuisvestelijk belang. Ook wil de Aw reflecteren en agenderen richting sector en politiek over wat zij tegenkomt. Dit vraagt om een wetgevend kader dat meer 'principle based' is dan 'rule based'; de Woningwet zal de mogelijkheid moeten bieden om rekening te houden met specifieke en lokale omstandigheden.

De Staat van de Corporatiesector zal samen met de Aw verder groeien. De kapitaalintensiteit en de conjunctuurgevoeligheid van de sector maken dat een financieel-economische invalshoek altijd groot zal zijn, ook in het toezicht. Tegelijkertijd is het niet mogelijk om een integraal oordeel te vellen over de sector of over de corporaties afzonderlijk, als niet ook gekeken wordt naar governance, gedrag en cultuur, leefbaarheid van de wijken, duurzaamheid en relaties met gemeentes en huurders. Dit alles zal voor de Aw de komende jaren agendabepalend zijn.

Kees van Nieuwamerongen
Directeur Autoriteit woningcorporaties

Den Haag, december 2019

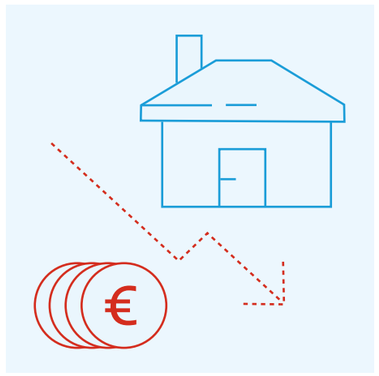
Samenvatting

Veranderend inzicht in de financiële positie
Binnen de corporatiesector zijn twee tegengestelde bewegingen zichtbaar. Enerzijds houden corporaties door stijgende lasten steeds minder over van de huurinkomsten en neemt de verdiencapaciteit af. Anderzijds neemt het vermogen van de sector toe. In termen van marktwaarde is dat logisch door de oververhitte woningmarkt. Maar ook als we rekening houden met de specifieke omstandigheden van de sector, verdisconteerd in de beleidswaarde, stelt niet langer vooral de vermogenspositie grenzen aan de investeringsmogelijkheden voor de sector. De verhoudingen in de kasstromen zullen de komende jaren meer beperkend gaan worden.

De verdiencapaciteit van de sector loopt terug

Sinds 2014 houden corporaties steeds minder over van de huurinkomsten. De komende jaren zet dit naar verwachting verder door. Oorzaken zijn dat huurinkomsten slechts beperkt kunnen groeien terwijl de uitgaven aan vennootschapsbelasting (VPB), verhuurderheffing en onderhoud sterk stijgen. Rijksbeleid beïnvloedt dit.

De geringe huurgroei is niet alleen het gevolg van Rijksbeleid. Het Rijk wil dat sociale woningen betaalbaar blijven voor huishoudens met een laag inkomen en dat de Rijksuitgaven aan de huurtoeslag beheersbaar blijven. De Woonbond en Aedes ondersteunen dit beleid met hun sociaal huurakkoord voor 2018 tot en met 2021. Betaalbaarheid is een prioriteit voor de sector in de komende jaren.



De VPB gaat stijgen door de invoering in 2019 van de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) en het uitstellen van de aanvankelijk aangekondigde verlaging van de VPB-tarieven. Ook het opdrogen van verliesreserves kan leiden tot hogere belastingen. ATAD is gericht op het tegengaan van bedrijfsovernames via leningen en een gelijkere fiscale behandeling van eigen- en vreemd vermogen. Hij vermindert de fiscale stimulans tot het aantrekken van leningen die het eigen vermogen versterken [2]. ATAD geldt ook voor corporaties, hoewel zij juist leningen nodig hebben voor de uitvoering van hun publieke taken op de woningmarkt. De woningwet verplicht hen om hun financiële middelen uitsluitend in te zetten in het belang van de volkshuisvesting. Ze nemen geen bedrijven over op basis van leningen.

De verhuurderheffing neemt toe voor de sector doordat de WOZ-waarden stijgen. In de metropoolregio Amsterdam dragen corporaties gemiddeld 2 maanden huur per sociale woning af aan het Rijk voor de verhuurderheffing. Dat is 2 keer meer dan in de goedkoopste regio. Corporaties in regio's met hoge WOZ-waarden zijn veel meer geld kwijt aan de verhuurdersheffing dan corporaties die vastgoed bezitten in ontspannen woningmarkten. Deze verschillen zijn ook gegroeid. Twee jaar geleden betaalden corporaties in metropoolregio Amsterdam 'slechts' ongeveer anderhalf keer meer dan in de goedkoopste regio [3]. Ook toen was de metropoolregio al de duurste regio. De WOZ-waarde is de belangrijkste grondslag voor deze heffing op sociale huurwoningen. De komende 10 jaar is er € 1 miljard aan structurele heffingsvermindering voor nieuwbouw van betaalbare huurwoningen. De in 2019 gestarte heffingsvermindering voor verduurzaming is gesloten tot 2022 omdat het tot dan beschikbare budget al geheel is aangevraagd.

De kosten voor nieuwbouw en onderhoud tenslotte lopen verder op door de bouwkostenstijgingen.

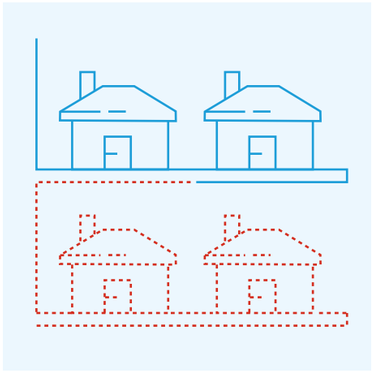
Door de afnemende verdiencapaciteit is het onzeker of corporaties op korte en lange termijn in voldoende mate kunnen blijven voldoen aan hun publieke taak, te weten betaalbare huisvesting bieden aan huishoudens met een laag inkomen. Ook de verduurzaming van de huurwoningen is belangrijk. Het onderzoek naar

2 Kamerstuk 35030 nr 3, vergaderjaar 2018-2019.
3 Zie ILT/Aw (2017) Sectorbeeld 2017.

aanleiding van de motie Ronnes[4] zal inzicht geven of de sector de komende decennia in staat blijft haar publieke taak te vervullen. Volgens de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties 2019 (IBW 2019) is de investeringsruimte in de sector ruim. In haar aanbiedingsbrief [5] aan de Tweede Kamer wijst de minister van BZK er evenwel op dat er meerdere kanttekeningen te plaatsen zijn bij deze cijfers.

De sector realiseert slechts een deel van haar eigen investeringsvoornemens

Volgens de investeringsvoornemens van de sector wil ze in de jaren 2019 tot en met 2023 circa 125.000 sociale en 4.000 commerciële huurwoningen bouwen. Dat is bijna evenveel nieuwbouw als in de vorige prognose voor 2018 tot en met 2022. De voorgenomen investeringen in de verbetering van het sociale bezit bedragen € 16,5 miljard. Dat is 13% meer dan in de vorige prognose.



Financieel gezien zal een deel van de corporaties sterk genoeg blijven voor de uitvoering van de eigen investeringsvoornemens. Dit ondanks de druk op de verdiencapaciteit. Het is wenselijk dat deze corporaties meer aandacht hebben voor de daadwerkelijke realisatie. Voornemens leiden immers tot verwachtingen bij huurders, woningzoekenden en andere belanghebbenden.

In 2017 en 2018 realiseerde de sector gemiddeld slechts 62% van de nieuwbouw en 65% van de verbeteringen voor het eerstvolgende jaar. Doordat de sector zo matig presteert houdt ze geld over. Hiermee lost ze per saldo af op de leningenportefeuille.

Onduidelijk is waarom de corporaties een groot deel van hun eigen voornemens niet realiseren. Te optimistische planningen, tegenvallers bij aanbesteding door snelle bouwkostenstijgingen of nog andere oorzaken kunnen een rol spelen. Overigens zijn er verschillen tussen de regio's voor wat betreft het realiseren van de plannen. In de regio's rond Utrecht en Amersfoort en in West-Brabant/Hart van Brabant realiseerden de gezamenlijke corporaties in zowel 2017 als 2018 70% of meer van de voorgenomen nieuwbouw. Ook in de regio's Arnhem-Nijmegen en Holland-Rijnland was de gemiddelde realisatie hoger dan 70%.

Voor een ander deel van de corporaties zal de druk van de afnemende verdiencapaciteit te groot kunnen worden. Zij zullen mogelijk hun voornemens wijzigen en minder investeren of meer vastgoed verkopen om financieel gezond te blijven. Dat verlaagt de kwaliteit en/of het aantal sociale huurwoningen in de sector. Dat is nadelig voor huurders en woningzoekenden met een laag inkomen. Voor zover ze een commerciële tak hebben waarbinnen kapitaal (deels) onderbenut blijft, kunnen ze daarnaast kapitaal overhevelen naar het sociale segment.

De Interest Coverage Ratio (ICR) geeft een beeld van de verdiencapaciteit. De regio's Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam en Amersfoort/Noord-Veluwe/Zeewolde hebben in 2018 de laagste ICR. Dit kengetal voor de verhouding tussen kasstromen ligt hier voor sociaal en commercieel vastgoed samen net boven 1,6. Het is een gemiddelde, dus een deel van de corporaties in deze regio's heeft een lagere ICR. Daarnaast is de ICR voor sociaal vastgoed lager dan die voor sociaal en commercieel samen. Zo is de ICR voor de hele sector als geheel gemiddeld 1,9 en die voor alleen het sociale vastgoed in de sector 1,8. De norm voor sociaal is 1,4, net als voor sociaal en commercieel samen.

De beleidswaarde is hoger dan de bedrijfswaarde

De beleidswaarde is in 2018 geïntroduceerd in de jaarrekening. De beleidswaarde houdt rekening met het beleid van de corporatie en geeft een realistischer beeld dan de marktwaarde in verhuurde staat die corporaties in de balans moeten opgeven. Op sectorniveau is de beleidswaarde ongeveer 20% hoger dan de bedrijfswaarde. Bij de interpretatie van dit verschil is het goed te weten dat de berekening van de bedrijfswaarde de laatste jaren niet meer is afgestemd op de dalende kapitaalmarktrente. Zou dit wel gebeurd zijn, dan was de bedrijfswaarde ongeveer 10% hoger geweest. Ook zullen corporaties in de beleidswaarde over 2019 nog enkele verbeterpunten moeten doorvoeren. Als deze al waren

4 Kamerstukken 2018/2019 35000 VII, nr 52.
5 Kamerstukken -29453-493, vergaderjaar 2019/2020.

toegepast op de beleidswaarde van 2018, dan zou deze gemiddeld 4%-5% lager zijn geweest.

Met de beleidswaarde is overgegaan op een nieuwe waarderingsmethode. Deze houdt rekening met het beleid van de corporatie, het niveau van toekomstige kasstromen en het risico voor de lange termijn van het vastgoed. De methode veronderstelt een eeuwigdurende exploitatie en is consistent met die voor de marktwaarde in verhuurde staat bij doorexploitatie.
De beleidswaarde is belangrijk voor de beoordeling van de financiële positie van corporaties door Aw en Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Begin 2020 maken Aw en WSW de nieuwe set van normen bekend die zij binnen het Gezamelijk Beoordelingskader gaan gebruiken voor de ratio's (ICR, dekkingsratio en de LTV en solvabiliteit die beide op basis van beleidswaarde gelden).

Beleidswaarde creëert meer evenwicht in de regionale vermogenspositie van de sector

Met de beleidswaarde ontstaat er regionaal meer evenwicht in de vermogenspositie van corporaties. Dit komt doordat de beleidswaarde in gespannen woningmarktregio's net wat meer stijgt ten opzichte van de vroegere bedrijfswaarde dan in andere regio's. Dit komt doordat de beleidswaarde rekening houdt met het vastgoedrisico en met de streefhuren bij mutatie (de huren die corporaties vragen aan nieuwe huurders). In gespannen woningmarkten is het vastgoedrisico kleiner en de streefhuur iets hoger. Binnen de beleidswaarde vermindert dit deels het verschil in verhuurderheffing tussen gespannen en ontspannen regio's. Ook leidt dit in de gespannen woningmarktregio's tot een relatief hogere beleidswaarde en relatief meer verbetering van de vermogenspositie dan elders.

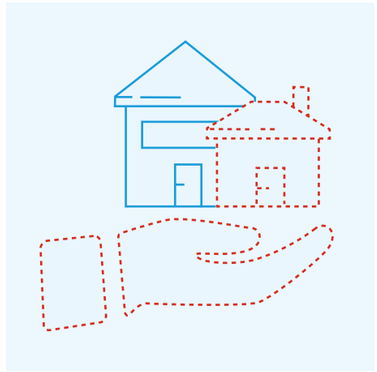
Het aantal sociale huurwoningen is redelijk stabiel

De sector bezit eind 2018 bijna 2,1 miljoen sociale huurwoningen. Dit is ruim een kwart (26,7%) van de totale Nederlandse woningvoorraad. Het aantal is zo goed als stabiel. De commerciële huurwoningvoorraad van corporaties daalt ten opzichte van 2017 met 3.900 naar 130.100 in 2018.

De betaalbaarheid van de sociale huurwoningvoorraad neemt licht af. Het aantal woningen met een huur tot de hoge aftoppingsgrens uit de wet op de huurtoeslag daalt in 2018 met 14.250 (0,6%) naar 1,79 miljoen. Deze aftoppingsgrens bedraagt € 640 per maand. De daling ontstaat vooral bij de goedkope huurwoningen met een huur tot de kwaliteitskortingsgrens uit de Wet op de huurtoeslag (€ 417 per maand). Hun aantal daalt met 20.000 (5,8%) naar 324.500. Dit is nadelig voor huishoudens met zeer lage inkomens. Van het huurdeel boven deze grens moeten ze tenminste 35% zelf betalen.

In 2018 heeft de sector ongeveer 14.350 nieuwe woongelegenheden gebouwd. Dit is iets minder dan in 2017. Sinds 2015 bouwt de sector gemiddeld kleinere woningen dan in de periode daarvoor. Dit past bij het gegeven dat in corporatiewoningen vooral kleine huishoudens wonen.

In 2018 heeft de sector ruim 180.000 sociale huurwoningen toegewezen aan nieuwe huurders. Bijna al deze nieuwe huurders behoren tot de inkomensgroep voor staatssteun. Ruim 79% heeft zo'n laag inkomen, dat ze ook deel zijn van de aandachtsgroep voor huurtoeslag.



De leefbaarheid is lager in corporatiebuurten

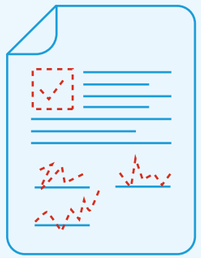
In buurten met veel corporatiewoningen is de leefbaarheid gemiddeld lager dan in andere buurten. Sinds 2012 ontwikkelt de leefbaarheid zich hier ook minder goed dan in andere wijken. Verschillen tussen goede en slechte wijken nemen hierdoor toe.

Er wonen circa 1,5 miljoen mensen in buurten met tenminste twee derde corporatiewoningen. Onder hen zijn relatief veel kwetsbare mensen [6].
Zo heeft in 2016 1,8% van de inwoners in deze wijken last van psychiatrische

6 RIGO (2018) Veerkracht in het corporatiebezit; kwetsbare bewoners en leefbaarheid. Eindrapport. In opdracht van Aedes.

problematiek en is begeleiding nodig. Landelijk is dit 0,9%. Ook heeft 24% van de inwoners in deze wijken een licht verstandelijke beperking. Dat is landelijk gemiddeld 9%.

De groei van het aandeel kwetsbare huurders in corporatiewoningen draagt bij aan de leefbaarheidsproblemen. Het betreft een breed gevarieerde groep mensen met een laag inkomen en aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt. Hun aandeel groeit doordat sociale huurwoningen sinds 2011 vooral bestemd zijn voor mensen met een laag inkomen. Daarnaast spelen de veranderingen in de gezondheidszorg een rol waardoor zorginstellingen veel minder mensen kunnen huisvesten.



Prestatieafspraken kunnen beter

Sinds 2015 maken vrijwel alle corporaties en gemeenten prestatieafspraken. Deze kunnen gaan over bijvoorbeeld de betaalbaarheid van de woningvoorraad, de leefbaarheid in corporatiebuurten en/of investeringen in nieuwbouw, verduurzaming en andere kwaliteitsverbeteringen. De prestatieafspraken zijn grotendeels ook door huurdersorganisaties ondertekend. De Aw vindt het belangrijk dat de prognoses die corporaties jaarlijks aanleveren aansluiten op de prestatieafspraken. Daarnaast is de Aw bezorgd over de vraag of gemeenten hun keuze voor een bepaalde inrichting van de achtervang voldoende weloverwogen nemen en weten welke risico's ze lopen als er een beroep op de achtervang wordt gedaan.

Verduurzaming vraagt veel van de sector

Verduurzaming is een grote opgave voor de sector. Het betrekken van huurders bij de verduurzaming van hun woningen vergt vaak meer aandacht dan vooraf gedacht. Vaak is woonlastenneutraliteit voor de huurder uitgangspunt. De kosten voor huur en energie tezamen blijven dan gelijk. In de praktijk ontstaan ook afspraken waarbij de woonlasten van huurders dalen door verduurzaming. Woonlastenneutraliteit respectievelijk woonlastenvoordeel zijn belangrijk voor het behalen van de vereiste 70% instemming van huurders bij complexgewijze verbetering. Daar komt bij dat de beleidswaarde al rekening houdt met toekomstige streefhuren en de ruimte voor verdere huurverhoging beperkt is. De investeringen in verduurzaming zijn hierdoor grotendeels onrendabel en hebben weinig effect op de beleidswaarde.

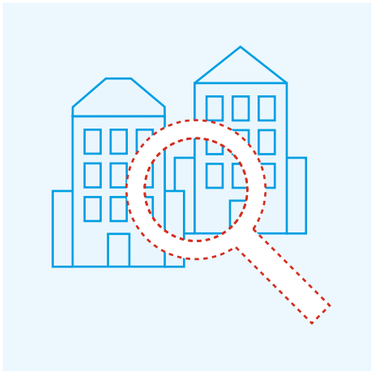
Warmtenetten gelden als een belangrijke relatief goedkope oplossing voor corporaties bij de verduurzaming. Corporaties zien hierbij verschillende risico's. Deze houden verband met zowel de relatief beperkte marktordening en prijsregulering die nu bestaan rond deze netten, als met het gegeven dat aanbieders van warmtenetten en/of warmte vaak een lokaal of regionaal monopolie hebben.
Daar waar warmtenetten niet beschikbaar komen, zal de verduurzaming op een andere manier vorm krijgen. All electric oplossingen in de vorm van warmtepompen kunnen hierbij belangrijk worden, maar zijn wel veel duurder dan warmtenetten. Corporaties en huurders die hierop zijn aangewezen, ondervinden de gevolgen van dit kostennadeel.

Toezicht op corporaties is een continu proces

De sector is in de basis op orde. In de laatste, geheel afgeronde oordeelsronde heeft de Aw 1 maatregel en 36 waarschuwingen opgelegd. De meeste waarschuwingen (31) gingen over rechtmatigheidsaspecten die eind 2018 voor het eerst werden beoordeeld, namelijk de toepassing van het huursombeleid en het passend toewijzen. Waarschuwingen zijn milde interventies.

In oktober 2019 staan 5 corporaties onder verscherpt toezicht. Dat zijn er 7 minder dan een jaar eerder. 3 Corporaties hebben zichzelf hersteld, 4 andere zijn gefuseerd of gesaneerd.

Tussen 1 januari 2018 en 1 juli 2019 zijn 51 governance inspecties afgerond bij corporaties. Voor de meeste van deze corporaties was dit de eerste governance inspectie. Net als bij de inspecties in 2017 voldoet ruim 60% aan de criteria en 12% met enkele positieve uitschieters. Een kwart voldoet niet. Van hen voldoen de meeste op enkele punten niet en schieten er 2 op meerdere punten te kort. De Aw maakt met de corporaties die onvoldoende scoren afspraken over verbetering en monitort deze periodiek.



Van 1 januari 2019 tot en met 1 juli 2019 heeft de Aw 13 meldingen ontvangen op het vlak van integriteit. 7 Meldingen bleken na onderzoek ongegrond. Van de andere 6 zijn er in oktober 2019 3 nog in onderzoek. De resterende 3 zijn (deels) gegrond bevonden. Waar nodig zijn hierbij maatregelen genomen in de organisaties en tegen betrokken personen.

Volgens hun eigen jaarrekeningen voldoen corporaties aan de WNT

Volgens de jaarrekeningen van de corporaties voldoet de bezoldiging van de ruim 2.300 leidinggevende en toezichthoudende topfunctionarissen in de sector in 2018 aan de Wet Normering Topinkomens (WNT).[7] Ditzelfde geldt voor de beëindigingsuitkeringen. In 2018 is de afbouw van het overgangsrecht gestart voor bijna alle 113 topfunctionarissen die op grond van dit recht een hogere bezoldiging mogen ontvangen. Voor een klein aantal hoeft de afbouw pas in 2020 te starten. Vanaf 2023 heeft niemand meer overgangsrecht.
De Aw meldt haar toezichtbevindingen over de naleving van WNT in het jaar-overzicht WNT dat de minister van BZK in december publiceert.

7 AW (2019) Woningcorporaties en de WNT in 2018.

Signalen

Sinds 2018 neemt de Aw in haar jaarlijkse sector-rapportage signalen op voor de minister van BZK en de Tweede Kamer. De signalen volgen uit eigen analyses naar het functioneren van de corporatiesector en ervaringen met toezicht. Na een terugblik op de signalen uit 2018 die nu nog relevant zijn, volgen nieuwe signalen.

Terugblik

Op grond van haar signalen uit 2018 vindt de Aw het onderzoek naar aanleiding van de motie Ronnes [8] zeer belangrijk. Dit onderzoek gaat na hoe de maatschappelijke opgaven en financiële middelen van corporaties zich tot elkaar verhouden op middellange en lange termijn. De Aw verwacht dat dit onderzoek inzichtelijk maakt of de sector de regionale volkshuisvestelijke opgaven kan realiseren binnen de kaders die het Rijksbeleid voor haar stelt en ondanks de teruglopende verdiencapaciteit waar de sector mee te maken heeft. Daarmee past dit onderzoek goed bij het signaal dat de Aw in 2018 afgaf over de spanning tussen de regionale investeringsruimte en volkshuisvestelijke investeringsopgave tot 2030 en 2050.

De Aw verwacht dat ditzelfde onderzoek ook antwoord zal geven op de vraag of en hoe bijstellingen in beleidsinstrumenten van het Rijk kunnen zorgen voor meer financiële ruimte voor het realiseren van volkshuisvestelijke opgaven. Inzicht in de mogelijkheden van bijstellingen in deze instrumenten past goed bij het signaal dat de Aw in 2018 afgaf over de teruglopende verdiencapaciteit. Relevante beleidsinstrumenten hierbij zijn onder meer de wet- en regelgeving over passend toewijzen, huurprijsregulering, huursomstijging, huurtoeslag, verhuurderheffing, VPB en ATAD. De evaluatie van de verhuurderheffing vindt thans plaats. In deze evaluatie kunnen ook de effecten van deze heffing op basis van de WOZ-waarde van sociale huurwoningen aan de orde komen.

Begin 2020 publiceren Aw en WSW een set met nieuwe normen voor de ratio's (ICR, LTV, solvabiliteit en dekkingsratio). Dit is nodig met het oog op de overgang naar beleidswaarde en de introductie van een dekkingsratio op basis van de marktwaarde van zowel leningen als vastgoed. Bij vaststelling van deze normen houden Aw en WSW rekening met het risicoprofiel van de sociale en commerciële tak afzonderlijk. Dit verkleint het vraagstuk rond onderbenut kapitaal in de commerciële tak. Corporaties kunnen los hiervan ook nu al uit de kasstroom van het commerciële vastgoed een dividenduitkering doen aan de sociale tak. Ook kunnen ze commercieel bezit belenen en daarmee middelen vrijmaken voor het sociale vastgoed. En tenslotte kunnen ze de rente die de sociale tak ontvangt over de (interne) lening aan de commerciële tak ongewijzigd handhaven of zelfs verhogen.

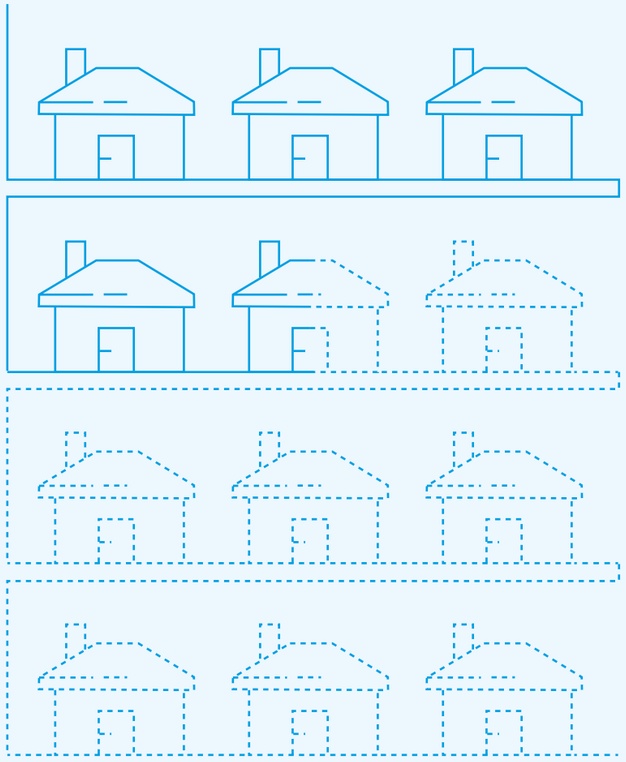
Signalen

1. **Prestatieafspraken en investeringsvoornemens**
2. **Marktordening en prijsregulering voor warmtenetten en warmte**
3. **Leefbaarheid en kwetsbare huurders in corporatiebuurten**
4. **Volkshuisvestelijk belang binnen de huidige saneringsfunctie**
5. **De prijs van schaalgrootte**

8 Kamerstukken 2018/2019 35 000 VII, nr.52

1

PRESTATIEAFSPRAKEN EN INVESTERINGS-VOORNEMENS



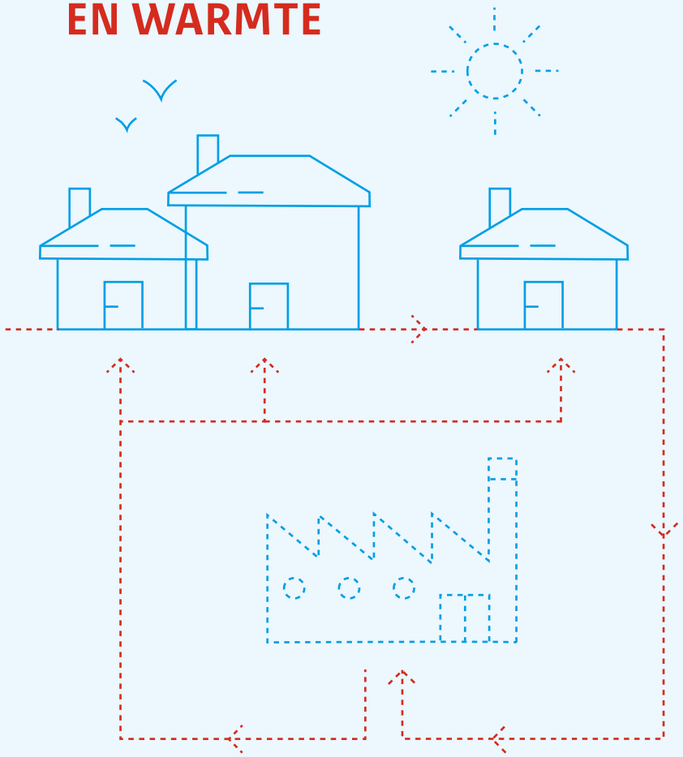
De sector realiseert gemiddeld ongeveer 62% van haar investeringsvoornemens voor het eerstvolgende jaar. Hoewel er redenen kunnen zijn waarom de realisatie achterblijft, is dit wel erg laag. Het gaat immers om de voornemens uit de begroting voor het eerstvolgende jaar. De voorgenomen nieuwbouw is dan al vergaand voorbereid. Dat het beter kan blijkt bovendien uit de regionale verschillen die zich hierbij voordoen. Het onderpresteren van de corporaties op de eigen investeringsplannen heeft financiële en volkshuisvestelijke gevolgen. Financieel gezien blijven beschikbare middelen onderbenut en missen de corporaties het momentum van de actueel lage rentestanden. Volkshuisvestelijk heeft het nadelen voor huurders en woningzoekenden.

Een relevante vraag in dit verband is hoe de investeringsvoornemens zich verhouden tot de volkshuisvestelijke opgaven. Over deze opgaven maken gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties met elkaar prestatie-afspraken. Sinds de Woningwet van 2015 hebben de meeste corporaties en gemeenten inmiddels prestatieafspraken gemaakt die grotendeels ook door huurdersorganisaties zijn onderschreven. Idealiter sluiten de investeringsvoornemens van de corporaties voor de eerste jaren aan op dat wat is afgesproken over de investeringen. De meeste investeringen gaan immers gepaard met een ruime voorbereidingstijd.

Of de investeringsvoornemens echt aansluiten op de vigerende prestatieafspraken is momenteel voor de sector niet goed inzichtelijk te maken. Prestatieafspraken zijn vormvrij. Dat kan het lokale proces stimuleren. De matige realisatiecijfers roepen echter wel de vraag op of er op het niveau van de lokale driehoek ook voldoende aandacht is voor de daadwerkelijke planning en uitvoering van afgesproken prestaties, alsmede voor tussentijdse evaluaties en bijstellingen indien de realisatie toch anders loopt dan gepland. Meer aansluiting bij de vorm waarin de investeringsvoornemens worden gepresenteerd kan ook de lokaal aanwezige kennis beter mobiliseren waarmee plannersoptimisme en verwachtingen meer in balans komen. Het vormvrij zijn belemmert tegelijk het creëren van een inzichtelijk totaalbeeld van de inhoud van deze afspraken voor woningmarktgebieden of Nederland als geheel.

2

MARKTORDENING EN PRIJSREGULERING VOOR WARMTENETTEN EN WARMTE



Met het Klimaatakkoord van 2019 beoogt Nederland de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Het doel is dat Nederland in 2030 49% minder broeikasgassen uitstoot dan in 1990 en in 2050 zelfs 95% minder. In de gebouwde omgeving vervult de corporatiesector samen met andere partijen [9] inmiddels de rol van startmotor. Met deze startmotor willen de betrokken partijen 100.000 woningen in 4 jaar tijd aardgasvrij maken of ten minste zo ver hebben voorbereid dat omschakelen naar aardgasvrij kan. De corporaties kijken hierbij onder meer naar het aansluiten van woningen op warmtenetten. Warmtenetten gelden als een perspectiefrijke methode voor verduurzaming van gebouwverwarming in stedelijk gebied. Vanwege de hoge voorinvesteringen is het voor aanbieders van warmtenetten belangrijk dat er veel woningen snel worden aangesloten.

Corporaties signaleren bij het aansluiten van corporatiewoningen op warmtenetten verschillende knelpunten. Deze ontstaan mede doordat de aanbieders van warmte en/of een warmtenet vaak een lokaal of regionaal monopolie hebben. De aanleg van een warmtenet vergt immers hoge investeringen die zich pas na lange tijd terugverdienen. Ook vereist een warmtenet de nabijheid van een warmtebron. Deze zijn echter niet overal beschikbaar. Bij een monopolie is er geen concurrentie waardoor marktordening en prijsregulering extra aandacht vergen. Verwarming van woningen is een publiek belang.

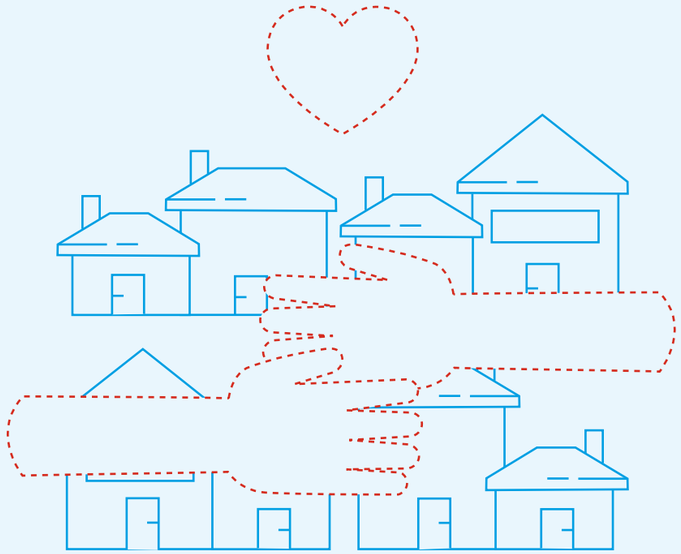
Voor huurders en de corporaties zelf brengt deze situatie het risico dat ze te veel moeten betalen. Het risico voor de huurders betreft in ieder geval het warmtetarief. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) stelt hier jaarlijks een maximum voor vast. Dit maximumtarief is gekoppeld aan de gasprijs.[10] Door de voorgenomen belastingverhogingen op gas, zal de komende jaren ook het maximumtarief voor warmte stijgen. Als aanbieders van warmte in de toekomst de maximumtarieven (gaan) hanteren kunnen de woonlasten van de huurders snel stijgen. Dit kan hen achteraf het gevoel geven dat de overstap op een warmtenet vooral nadelig is. Het is ook bijzonder. De belastingverhoging op gas beoogt mensen te stimuleren om over te gaan op duurzame energie. En een warmtenet is duurzamer dan gas.

Het risico voor de corporaties betreft in ieder geval de aansluitkosten op een nieuw net. Hiervoor bestaat nog geen maximumtarief. Wel komt de ACM vanaf 2020 met een maximumtarief voor deze kosten.

9 Bij de Startmotor zijn de volgende partijen betrokken: Aedes, VNG, IVBN, VastgoedBelang, Bouwend Nederland, Techniek Nederland, Netbeheer Nederland, EnergieNL, OnderhoudNL en de warmtebedrijven.
10 Zie ook kamerstuk 30196 nr 616 vergaderjaar 2018-2019 en kamerstukken 32813 nr 342 en 29023 nr 251 uit vergaderjaar 2019-2020.

3

LEEFBAARHEID EN KWETSBARE HUURDERS IN CORPORATIEBUURTEN

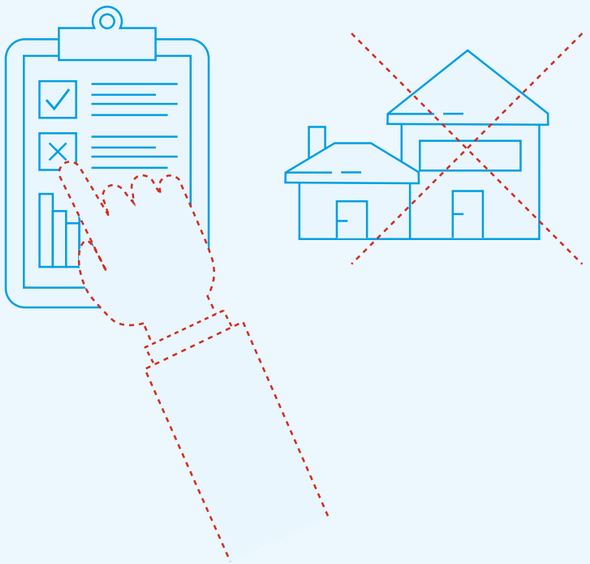


In corporatiebuurten met tenminste twee derde corporatiewoningen gaat minder leefbaarheid samen met een hoger aandeel kwetsbare huurders dan elders. Huurders ervaren in deze buurten meer overlast. Kwetsbare huurders kunnen zich zonder zorg of hulp van derden vaak niet (volledig) redden. Het zijn bijvoorbeeld huurders met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen die door veranderingen in de gezondheidszorg niet meer in gespecialiseerde instellingen terecht kunnen. En werklozen, laagopgeleiden met weinig aansluiting op de arbeidsmarkt, voormalige daklozen of verslaafden.

Corporaties kunnen de leefbaarheidsproblemen in de corporatiebuurten niet alleen oplossen. Wel kunnen ze de problemen helpen verminderen. Bijvoorbeeld door bij toewijzing van woningen aan kwetsbare huurders rekening te houden met de veerkracht van de buurt. En door knelpunten die ze signaleren rond kwetsbare huurders door te geven aan de juiste partijen. Het is belangrijk dat corporaties hierbij gehoor vinden bij en steun krijgen van de gemeenten, zorgverleners en andere maatschappelijke partijen die een publieke taak hebben in het leveren van zorg, begeleiding, ondersteuning en hulp aan kwetsbare groepen. Op lokaal niveau kunnen hierover afspraken worden gemaakt en vastgelegd in de prestatieafspraken. Tegelijk is het belangrijk dat gemeenten, zorg-verleners en maatschappelijke ondersteuners voldoende in staat zijn om de nieuwe rol te vervullen die zij sinds enkele jaren hebben als gevolg van de doorgevoerde decentralisatie, wijzigingen en bezuinigingen in de zorg en maatschappelijke ondersteuning.

4

VOLKSHUISVESTELIJK BELANG BINNEN DE HUIDIGE SANERINGSFUNCTIE



Bij de evaluatie van de Woningwet is geconstateerd dat de inrichting van de saneringsfunctie aandacht behoeft. De uitwerking hiervan vraagt echter nog wel tijd. Voorlopig geldt daarom de huidige vormgeving van de saneringsfunctie zoals deze voortvloeit uit de herziene Woningwet van 2015. De Aw constateert dat er hierbij nog veel spanning bestaat met betrekking tot het volkshuisvestelijk belang. Het definiëren van het 'noodzakelijk DAEB' en het deel dat door de saneerder wordt meegenomen in de sanering in een concrete situatie is niet gemakkelijk. Binnen de lokale (regionale) context waarvanuit de ordening verschillende belangen en posities meespelen moet de omvang van 'noodzakelijk DAEB' worden bepaald. Daarnaast geldt bij sanering ook een evenredigheidstoets[11]. Hierbij toetst de saneerder of het belang van de volkshuisvesting de saneringssubsidie rechtvaardigt die nodig is om het noodzakelijk DAEB te kunnen blijven exploiteren. De positie van de betreffende gemeente (regio) en de daarin aanwezige corporaties, in relatie tot de situatie in andere gebieden is hierbij ook een belangrijk vraagstuk. Doordat heldere definities en normen (nog) ontbreken ontstaat het risico dat het volkshuisvestelijk belang in het gedrang komt. Zeker omdat het toekennen van een saneringssubsidie in de nieuwe inrichting wordt gezien als een allerlaatste optie, nadat is gebleken dat alle andere oplossingen onvoldoende opleveren.

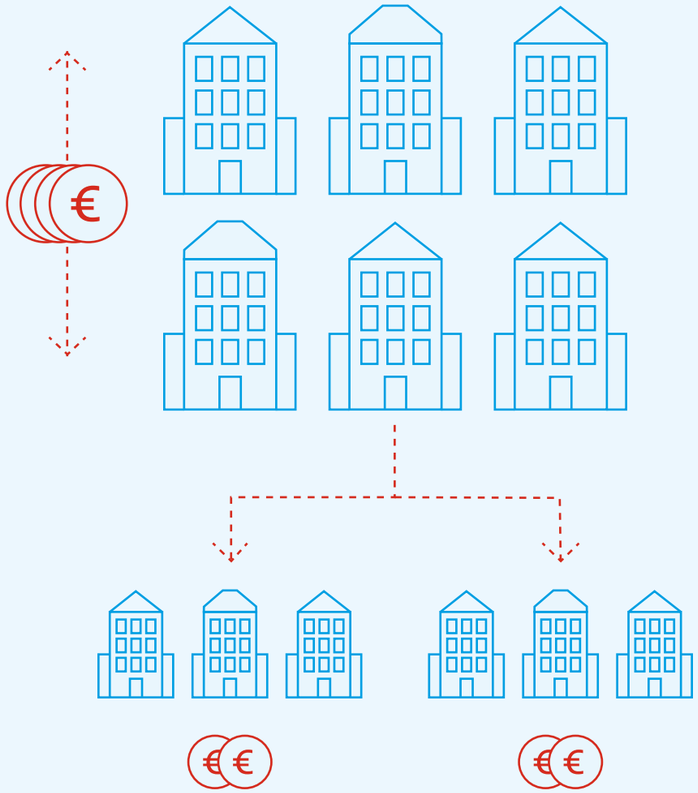
Huurders en woningzoekenden verdienen bescherming tegen negatieve en onevenredig grote effecten van herstel- en verbeterplannen. Het belang van de volkshuisvesting dient vanuit een brede blik te worden bezien (context voor evenredigheidstoets). Uiteindelijk moet de inrichting van de saneringsfunctie getoetst kunnen worden op de bijdrage die het levert aan het beter functioneren van het stelsel (publieke taakvervulling). Dit betekent dat de invloed van de inrichting van de saneringsfunctie op individuele corporaties, de borg en de zekerheidsstructuur expliciet in beeld moet worden gebracht. Maar ook de invloed van de saneringsfunctie op de verschillen tussen regio's met betrekking tot het kunnen aanpakken van opgaven verdient aandacht.

Bij het tot stand komen van wetgeving waarin het saneringskader verder wordt vastgelegd kan het volkshuisvestelijk belang van de huurders en woningzoekenden explicieter een plaats krijgen in op te stellen plannen en in de weging van deze plannen. De uitvoering van de publieke taak rond de in dit verband vastgestelde sociale voorraad (DAEB), en het zoveel als mogelijk dienstbaar maken van de commerciële activiteiten (niet-DAEB) aan dit doel kan meer centraal staan. Ook vanuit het perspectief van staatssteun is het belangrijk dat herstel leidt tot een evenwichtige verhouding tussen geborgde schuld en sociaal bezit.

11 Beleidsregels financiële sanering toegelaten instellingen 2019. In Staatscourant d.d. 28 februari 2019, nr 11456.

5

DE PRIJS VAN SCHAALGROOTTE



De evaluatie van de Woningwet heeft geen specifieke acties opgeleverd over de omvang van corporaties. Door de verbinding tussen corporaties en woningmarktregio's zijn corporaties veel sterker dan voorheen gericht op één woningmarktregio. Deze verbinding bevordert de afstemming tussen corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties in de lokaal-regionale driehoek en zorgt voor een evenwichtiger speelveld. Publiekrechtelijk is er verder geen grens aan de grootte van de corporaties.

De schaalgrootte van corporaties heeft echter wel een prijs. Deze hangt samen met de systeemrisico's die het onverhoopt omvallen van een grote corporatie brengt voor het hele stelsel. Grote corporaties hebben grote geborgde leningenportefeuilles. Het risico op zo'n grote portefeuille is, onder verder gelijke omstandigheden, relatief groter dan het risico op een kleine. Dit blijkt ook binnen het strategisch programma van WSW. Voor corporaties met een totaal van tenminste € 1 miljard aan geborgde leningen gelden extra risico-opslagen bij de berekening van het in de sector vereiste kapitaal. Vanwege de systeemrisico's van hele grote leningenportefeuilles kan een corporatie overigens maximaal € 3,5 miljard geborgd lenen. Er zijn nu 2 corporaties die (bijna) met dit maximum te maken hebben. Dit maximum creëert nog weer een eigen risico van schaalgrootte, namelijk dat deze corporaties hun opgaven in de sociale voorraad slechts deels kunnen realiseren bij gebrek aan meer geborgde financiering. En dat ze zich, bij gebrek aan andere keuzes, specifiek gaan richten op groei in het commerciële vastgoed. Commerciële leningen mogen ze immers wel aantrekken.

Als corporaties met hoge leningen zichzelf zouden opsplitsen in 2 of meer nieuwe corporaties met elk een kleinere leningenportefeuille, verdwijnt de prijs van schaalgrootte. Naast corporaties die zich vrijwillig opsplitsen zou schaalgrootte ook een rol kunnen krijgen bij fusies en financieel herstel van grote corporaties.

1. Toezicht op corporaties en ontwikkeling inzake WNT

1.1 Toezicht

De Aw stelt governance centraal in haar toezicht. Over de breedte van alle toezichtterreinen van de Aw bezien, is de sector in de basis op orde.

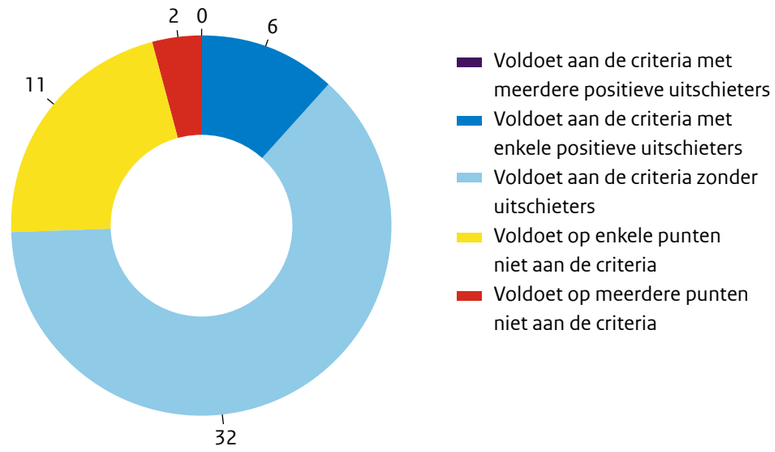
Governance toezicht
Goede governance draagt bij aan de doelstellingen van de corporatie vanuit volkshuisvestelijk belang en bevordert de adequate taakuitvoering op andere toezichtterreinen van de Aw: bescherming maatschappelijk gebonden vermogen, financiële continuïteit, rechtmatigheid en integriteit. De Aw voert minimaal één keer in de vier jaar een governance inspectie bij een corporatie uit.

Ruim 60% van 51 nieuw geïnspecteerde corporaties[12] scoort een voldoende op governance. Daarnaast haalt 12% een voldoende met enkele positieve uitschieters. Een kwart voldoet niet aan de criteria. De meesten van hen voldoen op enkele punten niet. De 51 corporaties behoren merendeels tot de laatsten die nog voor het eerst moesten worden geïnspecteerd. De verdeling van hun scores komt overeen met die van governance inspecties in 2017[13].

Corporaties die een onvoldoende scoren, schieten vaak tekort op het functioneren van de organisatie in het algemeen. Het risicomanagement is bijvoorbeeld onvoldoende op orde of de interne beheersing voldoet niet. Knelpunten in de organisatie gaan geregeld samen met knelpunten in het functioneren van bestuur, intern toezicht en/of de relatie tussen beide. Het functioneren van de toplaag beïnvloedt de hele organisatie.

12 De inspecties van de 51 nieuw geïnspecteerde corporaties zijn afgerond tussen 1 januari 2018 en 1 juli 2019. Deze 51 corporaties bezitten samen circa 21% van alle verhuureenheden in de sector.
13 Aw (2018) Governance inspecties bij woningcorporaties in 2017.

Figuur 1: Corporaties naar algehele score op governance (n=51)



De Aw maakt met de corporaties die onvoldoende scoren afspraken over verbetering en monitort deze periodiek. De aard van de afspraken is proportioneel met de gesignaleerde tekortkomingen. Eén corporatie is onder verscherpt toezicht gesteld naar aanleiding van de governance inspectie. Nadat deze corporatie het opgestelde herstelplan succesvol had uitgevoerd, is het verscherpt toezicht weer opgeheven.

De corporaties die een voldoende met enkele positieve uitschieters scoren, halen deze score op diverse gronden. Het gaat bijvoorbeeld om goed risicomanagement met aandacht voor zachte aspecten rond cultuur, de omgang van de organisatie met kwetsbaarheden rond stijgende bouwkosten en verkrijgen van medewerking van gemeenten bij projecten, of het samenwerken met gemeenten en huurders bij een fusie en het ontwikkelen van een strategie voor een nieuwe corporatie.

De Aw vindt toezicht op governance belangrijk vanwege de bescherming van het maatschappelijk gebonden vermogen en het achterliggende volkshuisvestelijke maatschappelijke belang. In 2020 start de Aw een pilot waarbij het volkshuisvestelijk belang nadrukkelijker wordt betrokken in de governance

inspecties. De Aw wil door middel van ‘het goede gesprek’ over het volkshuisvestelijk belang een beeld krijgen van de werking van de governance bij corporaties. De Aw treedt niet in lokale prestatieafspraken tussen corporaties, gemeenten en vaak ook huurdersorganisaties die gemaakt worden als de gemeente een Woonvisie heeft. Indien bij het toezicht op een individuele corporatie blijkt dat het volkshuisvestelijk belang in het geding is, terwijl dit niet ligt aan het beleid van de corporatie, dan zal de Aw niet interveniëren richting de corporatie. Wel zal de Aw het probleem signaleren en agenderen.

Individuele beoordelingen
De Aw vindt de sector in de basis op orde. Jaarlijks beoordeelt de Aw corporaties op alle toezichtterreinen: bescherming maatschappelijk gebonden vermogen, financiële continuïteit, rechtmatigheid, governance en integriteit.

In de laatste, geheel afgeronde, risicogerichte oordeelsronde 2018 heeft de Aw 6 nieuwe interventies opgelegd op items die ze ook in eerdere oordeelronden al beoordeelde. Dit zijn 1 maatregel en 5 waarschuwingen. Daarnaast heeft de Aw 31 waarschuwingen gegeven aan corporaties die in 2017 niet geheel voldeden aan de regels voor huursombeleid en passend toewijzen. Beide aspecten zijn in 2018 voor het eerst beoordeeld. Met een waarschuwing krijgt een corporatie de tijd om binnen een aangegeven termijn te gaan voldoen aan de regels.

Het aantal corporaties onder verscherpt toezicht is afgenomen. In oktober 2019 zijn dit er nog 5. Dat is 7 minder dan een jaar eerder. 3 Van deze 7 corporaties hebben zichzelf dusdanig hersteld dat het verscherpt toezicht is opgeheven. 4 Andere zijn gefuseerd of gesaneerd. Hiermee verdween de reden voor het verscherpt toezicht.

Sinds 1 januari 2019 is het gezamenlijke beoordelingskader Aw/WSW voor het toezicht van kracht. Over de bevindingen van dit gezamenlijke kader kan nog niet gerapporteerd worden.

1.2 Integriteit

Tussen 1 januari 2019 en 1 juli 2019[14] ontving de Aw 13 meldingen in verband met integriteit. De meldingen komen van corporatiebestuuders, huurders, burgers, opsporingsorganisaties of anonieme personen. De Aw merkt dat corporaties vermoedens van integriteitschendingen vroegtijdig doorgeven.

Van de 13 meldingen zijn er 7 ongegrond. 3 andere zijn nog in onderzoek in oktober 2019. De laatste 3 zijn elk (deels) gegrond. Bij 1 corporatie haalde een medewerker geld uit de (kleine) kas. De medewerker is inmiddels ontslagen. Bij de 2 anderen verliep de woningtoewijzing niet geheel rechtmatig. Waar nodig zijn in afstemming met de Aw maatregelen genomen in de organisaties en tegen betrokken woningzoekenden en medewerkers.

De Aw stemt over het onderwerp integriteit altijd af met de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de ILT. Dit zorgt voor een effectieve inzet van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium voor de handhaving. Integriteit is daarnaast nauw verbonden met governance. Een nadruk op governance en de interne checks and balances binnen een corporatie is bij het toezicht op integriteitrisico’s essentieel.

1.3 Wet normering topinkomens

Volgens de informatie die corporaties in hun jaarrekeningen vermelden over de bezoldiging van de ruim 2.300 leidinggevende en toezichthoudende topfunctionarissen in de sector, voldoen deze allen in 2018 aan de Wet Normering Topinkomens (WNT). Ditzelfde geldt voor de beëindigings-uitkeringen.

14 De meldingen over 2018 zijn verantwoord in de Staat van de Volkshuisvesting 2018 van het ministerie van BZK.

In 2018 is de afbouw van het overgangsrecht gestart voor bijna alle 113 top-functionarissen die op grond van dit recht een hogere bezoldiging mogen ontvangen. Voor een klein aantal hoeft de afbouw pas in 2020 te starten. In 2023 heeft niemand meer overgangsrecht.

Voorgaande informatie volgt uit een analyse door de Aw op de WNT-informatie in de jaarrekeningen die de corporaties digitaal aanleverden[15]. Deze analyse op de WNT-data bevat niet de toezichtbevindingen van de Aw over de naleving van de WNT. Voor het toezichtproces vinden nog onderzoeken plaats. De toezicht-bevindingen worden gepresenteerd in het overzicht met geconstateerde over-tredingen en getroffen handhavingsmaatregelen dat de minister in december 2019 aan de Tweede Kamer stuurt. Dit overzicht omvat alle sectoren die onder de WNT vallen.

15 Aw (2019), Woningcorporaties en de WNT in 2018.

Kastanjehof

2. Financieel presteren

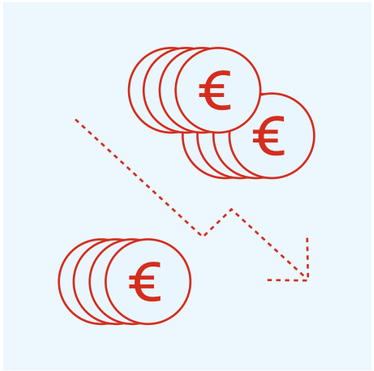
2.1 Netto vastgoedexploitatiekasstroom

De netto vastgoedexploitatiekasstroom daalt verder
De netto exploitatiekasstroom die de toegelaten instellingen (enkelvoudig) verkrijgen uit het vastgoed[16] daalde in 2018 6,9% ten opzichte van 2017. Het is een vervolg op de daling die vanaf 2015 begon. Dit komt vooral doordat de uitgaven voor verhuurderheffing en onderhoud sterk stijgen (beide zijn bijna 11% hoger dan in 2017) terwijl de huuropbrengsten slechts beperkt groeien (1,2%).

Tabel 1: Vastgoedkasstromen per gewogen verhuureenheid1, 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Huur	5.356	5.575	5.907	6.113	6.216	6.275	6.349
Nettobedrijfslasten	-1.287	-1.265	-1.232	-1.108	-1.102	-1.105	-1.134
Onderhoud	-1.345	-1.270	-1.323	-1.402	-1.526	-1.596	-1.769
Erfpacht	-9	-9	-8	-8	-6	-6	-6
Bruto vastgoedexploitatie kasstroom	2.715	3.031	3.344	3.595	3.581	3.568	3.440
Verhuurderheffing	-	-17	-456	-507	-558	-618	-685
Overheidsbijdragen	25	13	8	9	11	14	5
Netto vastgoedexploitatiekasstroom	2.740	3.027	2.896	3.097	3.035	2.964	2.760
Huur prijspeil 2012	5.356	5.439	5.706	5.870	5.950	5.925	5.894
Bruto vastgoedexploitatiekasstroom prijspeil 2012	2.715	2.957	3.230	3.452	3.429	3.369	3.193
Netto vastgoedexploitatiekasstroom prijspeil 2012	2.740	2.953	2.797	2.974	2.906	2.799	2.562

16 Netto exploitatiekasstroom is vanaf hier hetzelfde als netto vastgoedexploitatiekasstroom.



De reële netto exploitatiekasstroom is zelfs lager dan in 2012
Gecorrigeerd voor inflatie daalt de netto exploitatiekasstroom vanaf 2012 in totaal met 6,5% (tabel 1). De reële huur stijgt over deze periode met 10%, maar vanaf 2016 is de huurgroei sterk beperkt.

Vanaf 2016 is de huurontwikkeling sterk geremd
Vanaf 2016 is de huurgroei steeds meer gematigd door de invoering van passend toewijzen en het beleid voor huursomstijging. Betaalbaarheid voor huurders is een belangrijke drijfveer. Het helpt ook bij de beheersing van de huurtoeslaguitgaven. Door het passend toewijzen is aan ruim twee derde van alle nieuwe huurders van sociale huurwoningen in 2018 een maandhuur gevraagd van ten hoogste € 597 (afgerond, prijspeil 2018). Dit is de aftoppingsgrens voor 1- en 2-persoons-huishoudens uit de aandachtsgroep voor de huurtoeslag. Doordat deze groep de meerderheid vormt van alle nieuwe huurders, beperkt de voor hen geldende huurgrens het gemiddeld haalbare huurniveau bij nieuwe verhuringen van sociale woningen.

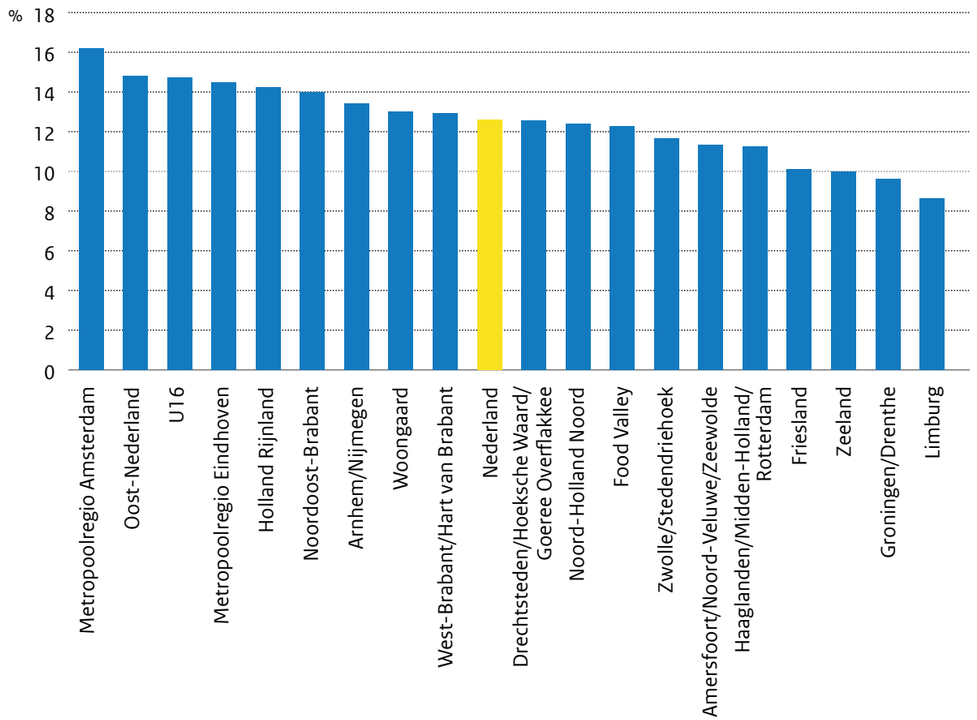
Afdracht aan verhuurderheffing verschilt sterk tussen regio's
De verhuurderheffing betreft alleen de sociale huurwoningen, dus met een huur van ten hoogste € 711 (afgerond, prijspeil 2018). In 2018 draagt de corporatiesector gemiddeld ruim 12% van de huurinkomsten over deze woningen af aan de verhuurderheffing (zie figuur 2). Dat is bijna 1,5 maandhuur. Regionaal verschilt de relatieve afdracht door de sector sterk. Van ruim 8% van de huur in Limburg (1 maandhuur) tot ruim 16% in regio Amsterdam (bijna 2 maanden).

Deze verschillen ontstaan hoofdzakelijk doordat de WOZ-waarde van de sociale woningen de grondslag is voor de af te dragen verhuurderheffing. Anders dan het

gemiddeld huurniveau dat betaalbaar dient te zijn voor de doelgroep, varieert de gemiddelde WOZ-waarde immers sterk.
Het effect van de investeringskorting op de verhuurderheffing doet hier weinig aan af. Ook is er op regionaal niveau weinig te merken van het gegeven dat de verhuurderheffing alleen over de eerste € 250.000 aan WOZ-waarde van een woning wordt geheven.

Doordat de WOZ-waarde de grondslag is voor de verhuurderheffing beïnvloedt deze de verdiencapaciteit van afzonderlijke corporaties verschillend. Corporaties in regio's met hoge WOZ-waarden zijn in het nadeel ten opzichte van corporaties met lage WOZ-waarden.

Figuur 2: De verhuurderheffing als percentage van de jaarhuur van sociale huurwoningen, 2018



2.2 Beleidswaarde

Beleidswaarde weerspiegelt toekomstige reële kasstromen voor vastgoed
In de jaarrekening 2018 is de beleidswaarde geïntroduceerd. Deze waarde is belangrijk voor het beoordelen van de financiële positie van corporaties. Het is in de kern een marktwaarde in verhuurde staat op basis van doorexploitatie.

De beleidswaarde geeft aan hoeveel de toekomstige vastgoedkasstromen van een corporatie waard zijn. De eigen beleidskeuzes van de corporaties voor de huurprijs bij opnieuw verhuren na mutatie (streefhuur), onderhoud en beheer zijn hierbij het uitgangspunt. Daarnaast wordt het lange termijn vastgoedrisico in de regionale woningmarkt verrekend. In 2018 is het doel van de beleidswaarde al redelijk goed gerealiseerd. Dit blijkt uit een analyse door Aw en WSW samen. Enkele verbeterpunten die uit deze analyse volgen, zijn verwerkt in het handboek marktwaardering voor het verslagjaar 2019[17] en zullen in de jaarrekening over 2019 effect hebben.

Beleidswaarde is hoger dan bedrijfswaarde
De beleidswaarde is gemiddeld circa 20% hoger dan de bedrijfswaarde uit 2017. Bij interpretatie van dit verschil is het goed te weten dat:

- de berekeningsmethode van de bedrijfswaarde de laatste jaren niet meer is afgestemd op de dalende kapitaalmarktrente. Was dit wel gebeurd, dan zou de discontovoet zijn verlaagd van 5% naar 4,25%, waardoor de bedrijfswaarde circa 10% hoger zou zijn uitgekomen.
- de eerdergenoemde verbeterpunten die in de jaarrekening van 2019 effect zullen hebben, de beleidswaarde nog wat zullen dempen. Bij toepassing op de beleidswaarde van 2018, leiden ze gemiddeld tot een ongeveer 4% á 5% lagere waarde.
- streefhuren meer invloed hebben op de beleidswaarde dan op de bedrijfswaarde. Streefhuren zijn de huren die corporaties vragen als ze het vastgoed verhuren aan een nieuwe huurder. De effecten van deze

17 De verbeterpunten betreffen de definities voor onderhoud en beheer, de relatie tussen de huurontwikkeling voor zittende huurders en de kaders voor huursomstijging plus het beleid van corporaties, en de afstemming van de streefhuur op de betreffende categorie vastgoed. Sociale woongelegenheden kunnen geen streefhuur hebben die hoger is dan de liberaliseringsgrens.

huurverhogingen tellen in de beleidswaarde over een langere periode mee. Deze verwerking van streefhuren leidt tot een hogere waarde.
- de restwaarde van het vastgoed voor de huidige beleidswaarde volgens een andere methode wordt geschat dan vroeger voor de bedrijfswaarde. Dit levert een hogere waarde.

Bovenstaande duiding betreft de uitkomsten. De berekeningsmethodiek voor beide waarde-begrippen is verder niet vergelijkbaar. Ze hanteren verschillende uitgangspunten voor met name levensduur en discontering en dat leidt tot een andere opbouw van de waarde. Voor de overgang op de beleidswaarde was aanvankelijk verwacht dat de uitkomsten van beide begrippen gemiddeld in een vergelijkbare range zouden liggen. Bij nader inzien is er echter toch een behoorlijk verschil. Naast het niet aanpassen van het disconto bij bedrijfswaarde aan het huidige structurele niveau van de kapitaalmarktrente, ligt dit ook aan de daling van het disconto bij marktwaardering op basis van doorexploitatie.

De gemiddelde beleidswaarde voor sociale woongelegenheden is bijna € 58.000. Voor commerciële woongelegenheden is de beleidswaarde ruim € 140.000. Dit hogere niveau illustreert de invloed van de streefhuren. Voor commercieel bezit liggen de streefhuren dicht bij het hoge niveau van markthuren.

Verslechtering netto exploitatiekasstroom in relatie tot de hoogte van de beleidswaarde

In de vergelijking met de bedrijfswaarde is al kort stilgestaan bij de karakteristieken van de berekeningsmethodiek voor de beleidswaarde. Door de recente overgang naar beleidswaarde zijn er alleen cijfers over het jaar 2018 beschikbaar. Hierdoor is het effect van de verslechterende kasstromen in afgelopen jaren nu niet zichtbaar te maken in de beleidswaarde.
De overgang op beleidswaarde is een systeemwijziging. Deze leidt niet enkel tot een hogere vastgestelde waarde van het vastgoed, maar verandert ook de verhouding tussen deze waarde en de kasstromen. Zo is de beleidswaarde ongeveer gelijk aan 21 keer de vastgoedkasstroom in het realisatiejaar. Voor de bedrijfswaarde was dit ongeveer 18 keer de vastgoedkasstroom. Als gevolg hiervan worden de kasstromen belangrijker bij de beoordeling van risico's voor corporaties en de sector. De ICR zal dus vaker een grens stellen bij het aangaan van nieuwe investeringen, want de ICR is de toetssteen voor de gezondheid van kasstromen. De LTV zal juist minder belangrijk worden. In het verleden begrensde vooral de LTV de investeringsmogelijkheden. In feite verbetert door de systeemwijziging de balans tussen ICR en LTV binnen het risicoraamwerk.

2.3 Operationele kasstroom

Operationele kasstroom onder druk

Net als de netto exploitatiekasstroom staat ook de operationele kasstroom[18] onder druk. Hoewel de rentuitgaven in 2018 verder dalen, compenseert dit namelijk niet de stijging van de VPB en de daling van de netto exploitatie-kasstroom. Per saldo lijkt de operationele kasstroom in 2018 bijna even hoog als in 2014. Als er wordt gecorrigeerd voor inflatie blijkt echter een daling.

Tabel 2: Kasstromen per gewogen verhuureenheid, 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Netto vastgoedexploitatiekasstroom	2.896	3.097	3.035	2.964	2.760
Rente-uitgaven	-1.489	-1.408	-1.332	-1.266	-1.239
Rent-inkomsten	60	53	13	14	25
Sectorspecifieke heffing	-184	-4	-3	-4	-66
Leefbaarheid	-97	-87	-85	-81	-78
VPB	-22	-7	-40	-84	-202
Operationele kasstroom*	1.164	1.645	1.588	1.544	1.200
Operationele kasstroom* prijspeil 2014	1.164	1.635	1.574	1.510	1.153

De dalende rente-uitgaven liggen deels aan de neerwaartse ontwikkeling van de kapitaalmarktrente vanaf 2011. Veel belangrijker is echter de sterke afname van de leningen in de afgelopen jaren. Ultimo 2018 bedraagt de geborgde schuld

18 Na toerekening van de kosten van werkapparaat en rente aan projecten.

ongeveer € 79 miljard. In 2014 was dit nog € 86 miljard. De schuld daalt doordat de sector al meerdere jaren veel minder investeert dan ze zichzelf voorneemt in haar begrotingen. In 2018 bijvoorbeeld realiseert de sector slechts 61% van de nieuwbouw die ze eind 2017 begrootte voor 2018 en slechts 65% van de voorgenomen verbeteringen (zie ook §4.2). Dit onderpresteren op investeringen beïnvloedt de omvang en kwaliteit van de woningvoorraad. Huurders en woningzoekenden ondervinden de effecten hiervan.
Overigens daalt de gemiddelde rente op leningenportefeuille veel trager dan de rente in de markt. Dit komt doordat afgesproken renteherzieningsmomenten in bestaande leningcontracten vaak pas na een lange periode aan de orde zijn. De sector komt ultimo 2018 op gemiddeld 3,5%. In oktober 2019 hanteert WSW voor nieuw aan te trekken geborgde leningen met een renteperiode van 20 jaar of langer daarentegen een rentemaximum van 1,00 %. Vanwege de lage rentestanden verwachten corporaties in hun prognoses dat de rente-uitgaven per verhuureenheid tot en met 2021 zullen dalen. Daarna stijgen ze weer. Doordat de sector de eigen voornemens maar deels realiseert, loopt de sector het risico het momentum van de actuele lage rentstand (deels) te missen.

Zwaar fiscaal regime voor uitvoering publieke taak

Met de exploitatie en instandhouding van het sociale vastgoed voert de sector een Dienst van Algemeen Economisch Belang uit. Ze krijgt daarvoor staatssteun. Tegelijkertijd heeft de sector te maken met een relatief zwaar fiscaal regime (VPB en verhuurderheffing). In vergelijking met andere sectoren die Diensten van Algemeen Economisch Belang of een andere wettelijke taak uitvoeren is de fiscale druk in de corporatiesector groot. Deze fiscale druk zal vanaf 2019 verder toenemen door de introductie van de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) in combinatie met de latere introductie van de eerder voorgenomen vermindering van de VPB-tarieven.

De ATAD roept vragen op over de samenhang tussen beleidsinstrumenten. Met staatssteun zorgt het Rijk ervoor dat corporaties voor hun publieke taak inzake sociaal vastgoed meer vreemd vermogen kunnen aantrekken en tegen een lager rentetarief dan marktconform. Het Rijk en gemeenten bieden hiervoor ‘achtervang’ bij geborgde leningen. De ATAD daarentegen beoogt de bovenmatige renteaftrek tegen te gaan die voorkomt bij bedrijfsovernames met vreemd vermogen. Daarnaast moet de gekozen vormgeving van deze maatregel ook bijdragen aan een gelijkere behandeling van het eigen en het vreemd vermogen. Corporaties lenen evenwel niet voor bedrijfsovernames. Ze lenen geld voor hun publieke taakopdracht. Op grond van de Woningwet mogen ze hun financiële middelen uitsluitend inzetten in het belang van de volkshuisvesting. Bij corporaties heeft de ATAD het bijzondere effect dat de stimulans die de staatssteun biedt aan de corporaties, deels weer wordt afgeroomd via de VPB.

In hoeverre deze combinatie van beleidsinstrumenten de publieke taakuitvoering door corporaties echt hindert en volkshuisvestelijke opgaven hierdoor onvoldoende kunnen worden aangepakt, zal onder andere moeten blijken uit het onderzoek naar aanleiding van de motie-Ronnes over de spanning tussen de financiële middelen en opgave van de sector op korte en lange termijn[19].

Het is verder van belang dat de introductie van nieuwe beleidsinstrumenten onzekerheid kan oproepen bij corporaties. De afgelopen jaren hebben geleerd dat onzekerheid in de sector veelal leidt tot meer voorzichtigheid.

2.4 ICR en LTV

Een lagere ICR en een nieuwe LTV
De ICR op het niveau van de toegelaten instelling (enkelvoudig) daalt in 2018 met 0,26 punt tot 1,9. Hiermee zijn de verslechterende vastgoedkasstromen en hogere VPB-uitgaven ook voor de ICR van meer gewicht dan de dalende rente-uitgaven. De ICR voor het sociale segment is ongeveer 1,8 en die voor commercieel 2,8. Beide zijn door onvoldoende datakwaliteit niet exact te bepalen.

19 Kamerstukken 2018/2019 35 000 VII, nr. 52.

Bij de LTV-ratio, de verhouding tussen de leningen en waarde van het vastgoed, ontstaat in 2018 een trendbreuk door de introductie van de beleidswaarde. De gemiddelde LTV daalt voor de sociale tak van 63,70% naar 51,4%. Het geeft aan dat er op basis van de LTV voor de sector als geheel ruimte is om meer (onrendabel) te investeren in sociaal vastgoed. Eind 2019 wordt de norm voor de LTV tegen beleidswaarde vastgesteld.

Tabel 3: Gemiddeld gerealiseerde ICR en LTV en vigerende norm, 2014-2018

	Bedrijfswaarde				Beleidswaarde			Norm	
	Enkelvoudig				Enkel-voudig	Sociaal	Commer-cieel	Enkel-voudig/ Sociaal (DAEB)	Commer-cieel (niet DAEB)
	2014	2015	2016	2017	2018	2018	2018		
LTV	64,0%	61,9%	62,1%	61,8%	50,4%	51,4%	42,7%	75%	75%
ICR	1,70	2,10	2,13	2,16	1,90	1,8	2,8	1,40	1,80

In de afgelopen jaren was de LTV-ratio op basis van bedrijfswaarde het meest beperkend voor investeringen in het sociale segment. Die restrictie vermindert door de beleidswaarde. De ICR op basis van kasstromen kan meer invloed krijgen (zie § 3.2). De beleidswaarde creëert hiermee meer balans tussen de ICR en de LTV in het beoordelingskader Aw/WSW.

Toekomstige ontwikkeling ICR
Voor het sociale segment is de ICR van 1,8 in 2018 nog redelijk hoog[20]. In de komende jaren valt echter een verdere daling te verwachten. Dit komt doordat de uitgaven aan onderhoud en fiscus verder zullen stijgen terwijl huren slechts beperkt kunnen toenemen. Omdat de sectorale ICR een gemiddelde is, zijn er zowel corporaties met een lagere ICR als corporaties met een hogere.

20 Indien het effect van de nieuwe definitie voor onderhoud met terugwerkende kracht wordt ingerekend, dan komt de ICR voor het sociale segment uit op circa 1,7 in 2018.

Voor een belangrijk deel van de corporaties zal de ICR in het sociale segment hoog genoeg blijven om voorgenomen investeringen uit te kunnen voeren. Voor hen is het belangrijk om de eigen investeringen voor het eerste jaar ook meer te realiseren volgens planning. De investeringen die de corporaties zich voornemen, scheppen verwachtingen bij huurders, woningzoekenden, en andere externe partijen inclusief de Aw.

Voor een ander deel van de corporaties zal de ICR voor het sociale segment de komende jaren dichterbij de ondergrens van 1,4 kunnen komen. Dit kan ertoe leiden dat deze corporaties hun investeringsprogramma's neerwaarts bijstellen. Hierbij speelt nog het effect dat veel corporaties in hun interne normen bewust een extra buffer definiëren ten opzichte van de normen die in het beoordelingskader Aw/WSW zijn vastgelegd. Door minder te investeren in nieuwbouw, aankoop, verduurzaming en woningverbetering of meer bezit te verkopen, hoeven ze minder te lenen en minder te betalen aan rente. Dit kan echter wel leiden tot een inbreuk op de publieke taakuitvoering van corporaties. Lage rente-uitgaven ondersteunen de ICR.

Voor zover corporaties een commerciële tak hebben waarbinnen middelen onderbenut blijven, kunnen ze ook deze middelen overbrengen naar de sociale tak en benutten voor het sociale investeringsprogramma.

Layher
Ballast Nedam
Materieel

3. Investeringsvoornemens

3.1 Nieuwbouw, verbetering, verkoop, aankoop en sloop

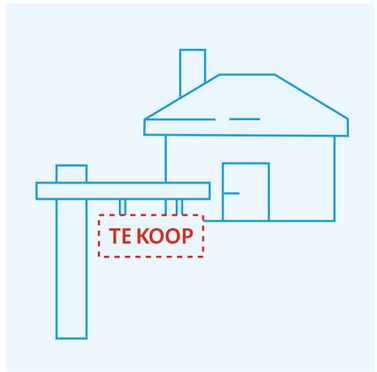
De nieuwbouwprognose stabiliseert
De voorgenomen nieuwbouwproductie in de periode 2019-2023 is nagenoeg gelijk aan wat de sector zich vorig jaar voornam voor de prognose-periode 2018-2022. De verbeterinvesteringen in de bestaande voorraad groeien nog verder door. Voor de sociale portefeuille (DAEB) is € 16,5 miljard aan verbeterinvesteringen opgenomen in de periode 2019-2023. Dit is ongeveer 13% hoger dan in de vorige prognose.

Tabel 4: Prognose van ontwikkeling van huurwoongelegenheden en koopwoningen, 2019-2023

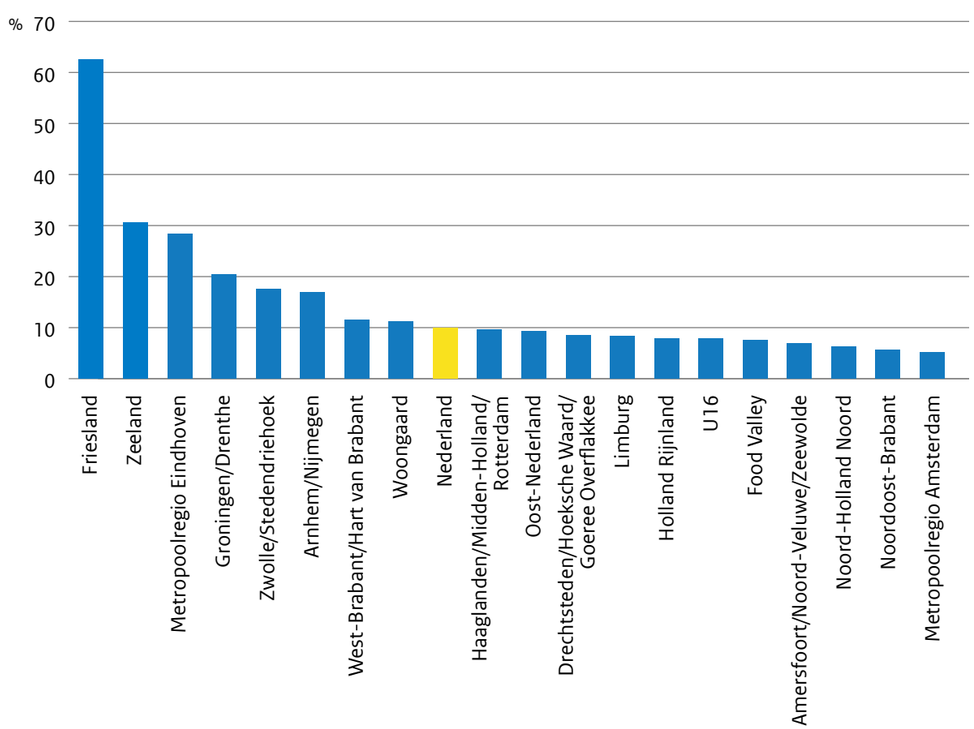
	Verandering huurwoningvoorraad					Overige investeringen	
	Nieuw-bouw	Aan-koop	af: Verkopen	af: Sloop	Saldo	Verbetering huur-woningen	Nieuw-bouw voor verkoop
	(aantal)	(aantal)	(aantal)	(aantal)	(aantal)	(x €1 mld)	(aantal)
2019-2023, DAEB	125.483	13.156	-52.101	-53.910	32.628	16,5	nvt
2019-2023, Niet-DAEB	4.413	1.210	-13.359	-1.464	-9.200	0,6	4.166
2019-2023, Totaal	129.896	14.366	- 65.460	- 55.374	23.428	17,1	4.166
gem. per jaar	25.979	2.873	-13.092	- 11.075	4.686	3,4	833

Vooral in zwakke woningmarktgebieden relatief veel verkoopvoornemens voor commercieel bezit

Corporaties hebben in de prognose opgenomen dat de commerciële voorraad (niet-DAEB) op landelijk niveau met ongeveer 9.200 woningen zal dalen (7%). Dit komt vooral door de voorgenomen verkopen. Vooral in zwakke (ontspannen) woningmarktgebieden willen corporaties relatief veel van hun commerciële bezit verkopen. Het absolute aantal voorgenomen commerciële verkopen in de zwakke regio's is evenwel laag, want corporaties bezitten in deze regio's weinig commerciële woongelegenheden.



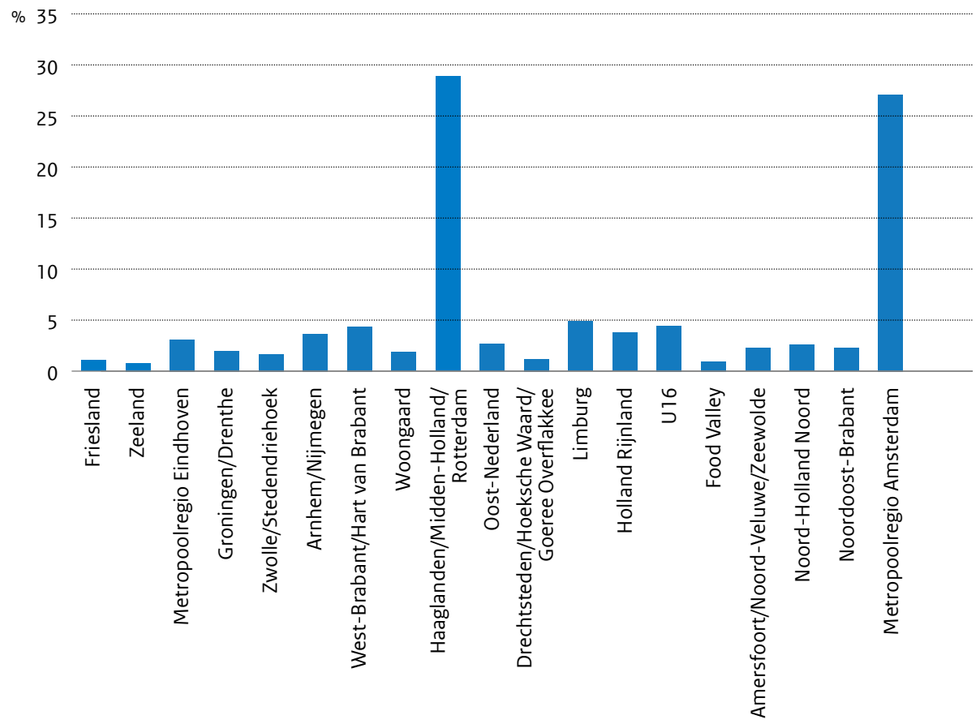
Figuur 3: % voorgenomen verkopen van commerciële woongelegenheden naar woningmarktregio



De commerciële voorraad staat grotendeels in het westen

De commerciële voorraad, welke is bestemd voor de midden- en hoge inkomens, bestaat eind 2018 uit 133.000 woongelegenheden. Vooral in de regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag staat een groot deel van dit commerciële bezit.

Figuur 4: % commerciële woongelegenheden van de sector naar woningmarktregio, 2018

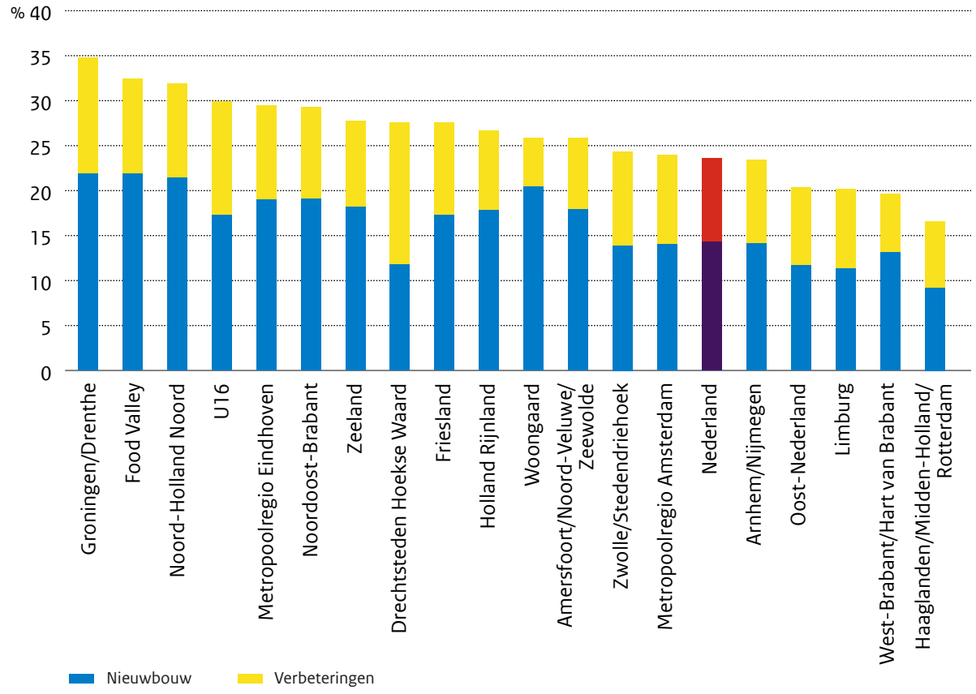


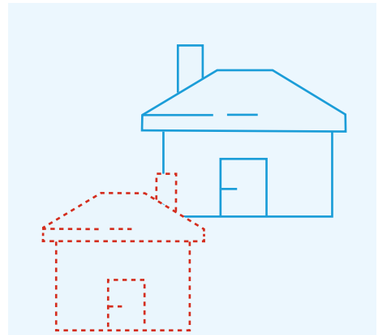
3.2 Regionale investeringsvoornemens voor de sociale voorraad

Investeringsprognoses voor nieuwbouw en verbetering verschillen regionaal

De voorgenomen investeringen in nieuwbouw en verbetering van de sociale voorraad verschillen sterk per regio. In figuur 5 zijn deze investeringen afgezet tegen het balanstotaal bij beleidswaarde. In de regio's Groningen/Drenthe, Food Valley en Noord-Holland Noord willen de corporaties relatief veel investeren, terwijl in de regio's Haaglanden/Rotterdam, West-Brabant en Limburg de voorgenomen investeringen relatief laag zijn.

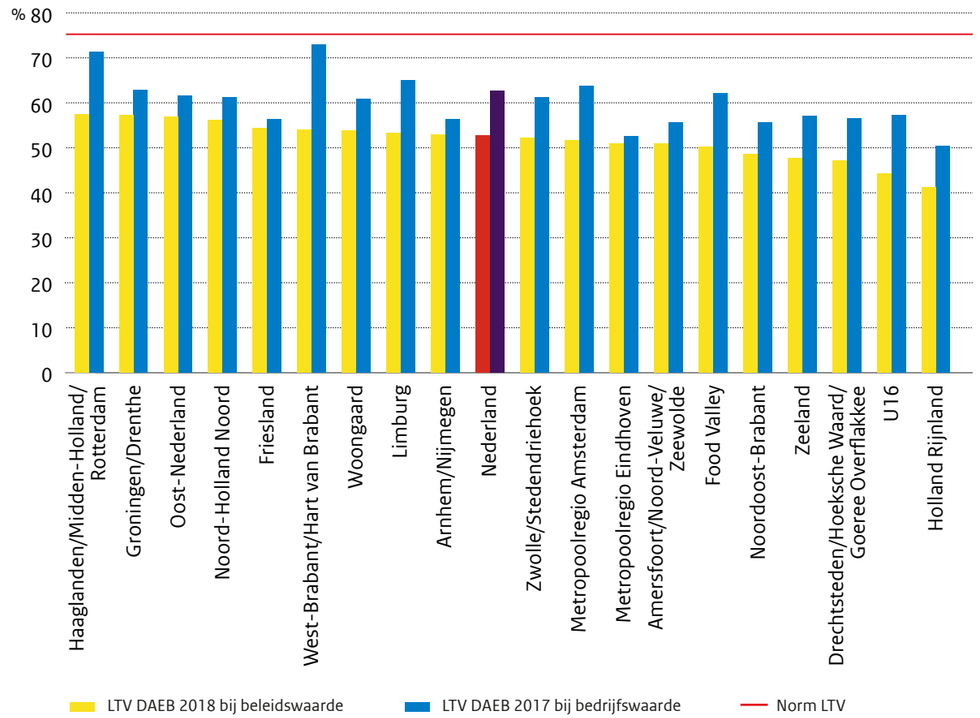
Figuur 5: Voorgenomen investeringen in de sociale voorraad als % van het balanstotaal bij beleidswaarde, 2018





Deze verschillen zijn mede het gevolg van het inzicht dat er eind 2017 was over de financiële positie. Figuur 6 laat dit zien. In 2017 werd de LTV nog berekend met de bedrijfswaarde. De hoge LTV's voor 2017 in de regio's Haaglanden/Rotterdam, West-Brabant en Limburg wijzen op een zwakke financiële positie.

Figuur 6: De LTV in de sociale tak, in 2017 tegen bedrijfswaarde en in 2018 tegen beleidswaarde*



* De regionale LTV's voor sociaal bezit geven voor Nederland gemiddeld een iets te hoge LTV. Dit ligt aan onvoldoende kwaliteit van de data over 2018. Op sectorniveau is dit probleem bij benadering opgelost, maar voor de regio's kan dit niet.

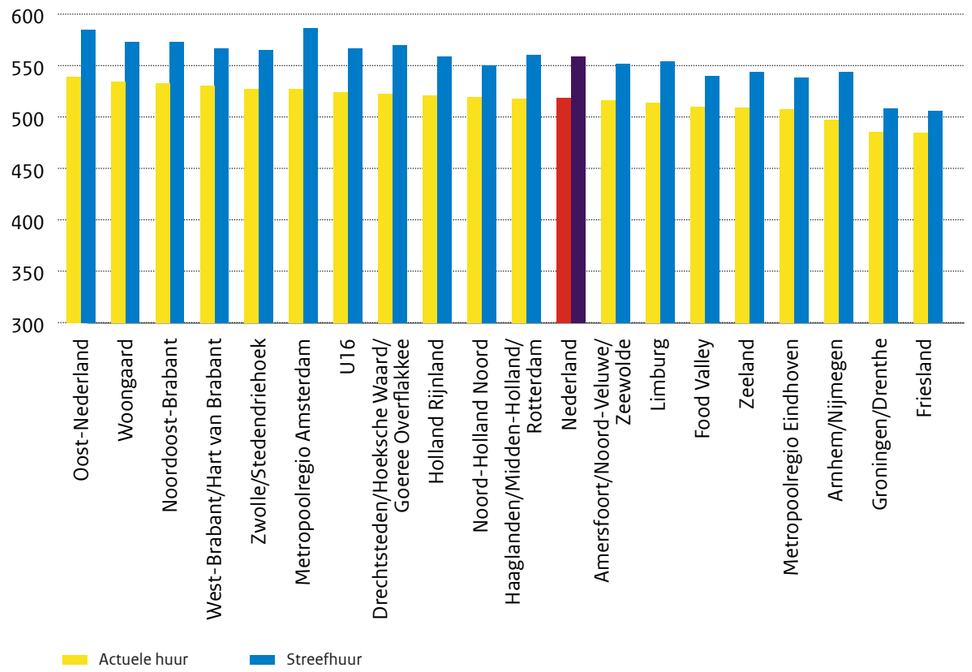
Beleidswaarde creëert regionaal meer evenwicht in de vermogenspositie

Door de introductie van de beleidswaarde in 2018 is de LTV verbeterd ten opzichte van 2017. Deze verbetering van de vermogenspositie is in alle regio's zichtbaar. Ook zijn de verschillen tussen de regio's afgenomen en is de vermogenspositie van de sector als geheel dus meer evenwichtig verdeeld over de regio's. Dit kan de investeringsmogelijkheden verruimen.

De evenwichtiger verdeling van de vermogenspositie over de regio's komt vooral doordat corporaties in sterke ofwel gespannen woningmarktgebieden hun vermogenspositie relatief meer zien verbeteren dan elders. Dit is ten eerste een gevolg van de regionale verschillen tussen de gemiddelde actuele huur en streefhuur (zie figuur 7). Naarmate de streefhuur hoger is dan de actuele huur, is de beleidswaarde hoger dan de bedrijfswaarde en verbetert de vermogenspositie meer. Vooral sterke (gespannen) woningmarktgebieden als Metropoolregio Amsterdam, U16 en Haaglanden/Rotterdam ervaren dit.

Ten tweede komt het doordat de beleidswaarde rekening houdt met het vastgoedrisico in de woningmarktgebieden. In sterke woningmarktgebieden is dit risico kleiner dan in zwakke. In sterke gebieden ontstaat daardoor een hogere beleidswaarde en daarmee relatief meer vermogen.

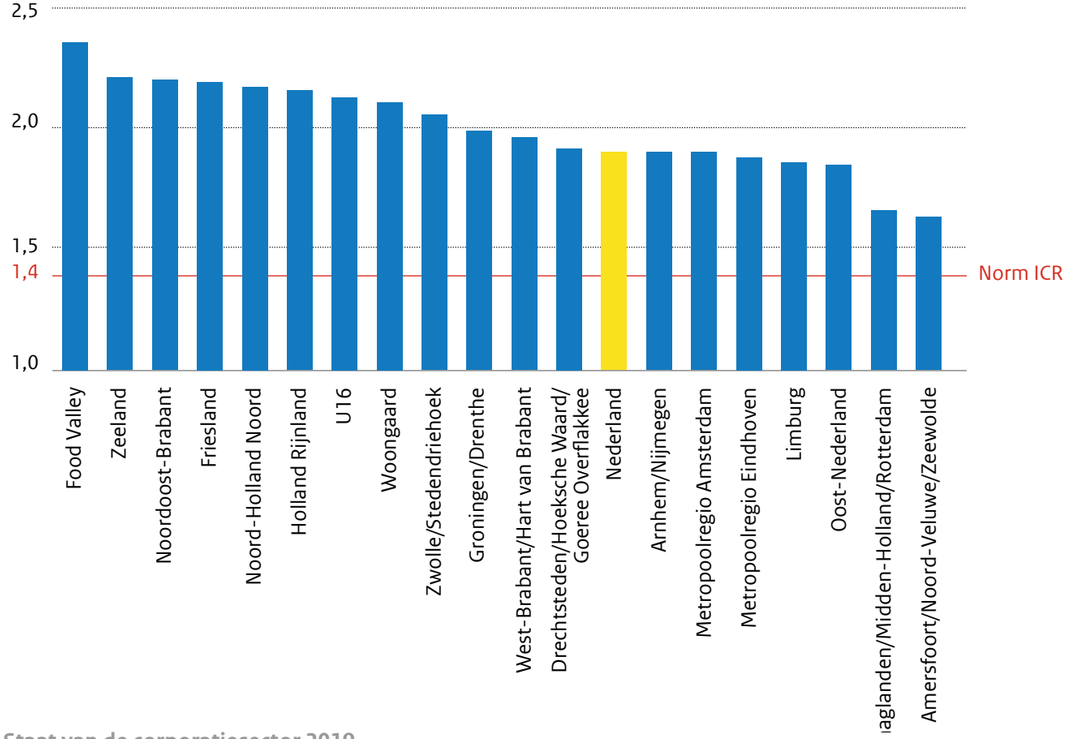
Figuur 7: Gemiddelde actuele huur en streefhuur per maand voor sociale woongelegenheden naar regio, 2018



Kasstromen worden potentieel meer relevant

Doordat de financiële ruimte op basis van vermogen toeneemt ten opzichte van het voorgaande jaar, wordt inzicht in de kaspositie relevanter. Figuur 8 toont daarom de ICR per regio in verslagjaar 2018. Het is de gemiddelde ICR voor het gezamenlijke sociale en commerciële segment binnen de corporaties. Zoals eerder aangegeven bedraagt deze voor Nederland als geheel 1,9 en is die voor het sociale segment alleen ongeveer 1,8. Door tekortkomingen in de datakwaliteit kan de ICR voor het sociale vastgoed in 2018 niet exact worden gespecificeerd.
De ICR verschilt sterk tussen regio's. In de regio's Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam en Amersfoort/Noord-Veluwe/Zeewolde is hij het laagst met een niveau van circa 1,6. Voor het sociale segment alleen zal de ICR hier echter lager zijn. In deze regio's nadert de sociale ICR de ondergrens van 1,4 voor het sociale vastgoed in 2018 al het meest.

Figuur 8: Gemiddelde ICR naar regio, op basis van de enkelvoudige toegelaten instellingen, 2018



Acersat

4. Volkshuisvestelijke presteren

4.1 Vastgoedportefeuille

Omvang vastgoedportefeuille

Eind 2018 zijn er 2,375 miljoen sociale en commerciële woongelegenheden binnen de sector. Dit zijn er bijna 6.300 minder dan eind 2017. De afname ligt vooral aan aangescherpte definities in de data-opvraag[21] en daarnaast aan ontwikkelingen binnen de portefeuille. Vooral het aantal onzelfstandige wooneenheden is gedaald (-7.200) en daarnaast het aantal huurwoningen (-1.100). Het aantal intramurale zorgeenheden daarentegen stijgt (+2.000).

Tabel 5: Ontwikkeling aantal woongelegenheden in de sector* (sociaal en commercieel), 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Beginstand	**2.402.216**	**2.390.511**	**2.384.443**	**2.375.102**
Nieuwbouw	14.978	15.280	14.439	14.061
Aankoop**	303	1.741	2.883	4.151
Sloop	10.179	7.479	9.139	6.874
Verkoop**	17.076	15.667	11.416	12.175
Saldo overige mutaties	839	782	-526	727
Eindstand	**2.390.138**	**2.386.129**	**2.381.247**	**2.374.992**
Productie koopwoningen	-	2.124	1.145	1.001

* Info 2015 tot en met 2017 ontleend aan de Staat van de Volkshuisvesting 2019 (BZK). Voor een optimale vergelijking van de sectorale voorraadgegevens tussen 2017 en 2018 is WSG op basis van haar eindstand in 2017 meegeteld in de sectorale begin- en eindstand van 2018. De verantwoordingsinformatie van WSG over 2018 ontbrak tijdens de analyse. Voor Humanitas ontbrak de verantwoordingsinformatie ook, maar Humanitas ontbreekt ook al in de cijfers van 2017.
** Aankoop en verkoop alleen in 2018 inclusief transacties binnen de sector.

21 Er wordt bijvoorbeeld scherper op toegezien dat woongelegenheden juist geclassificeerd worden en dat woongelegenheden die meerdere eigenaren hebben, naar rato van eigendomspercentage worden meegeteld in het bezit van een corporatie.

Sociale huurwoningvoorraad vrijwel stabiel terwijl de commerciële voorraad licht krimpt

De sociale huurwoningvoorraad groeit in 2018 licht met 2.700 woningen tot een totaal van bijna 2,1 miljoen woningen eind 2018. De beschikbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met lage inkomens blijft hiermee op peil. De groei is het gevolg van voorraadmutaties. Naast nieuwbouw, aankoop, verkoop, sloop, samenvoegingen, splitsingen betreft dit ook het terugbrengen van commerciële woningen naar de sociale voorraad.
De commerciële woningvoorraad in de sector daalt in totaal met 3.900 tot 130.100 woningen. Deze daling is het gecombineerde effect van verkoop (bijna 2.400), het terugbrengen van commerciële woningen naar de sociale voorraad (1.900 per saldo) en daarnaast nieuwbouw (400). Andere voorraadmutaties omvatten slechts lage aantallen commerciële woningen.

Echter wel minder betaalbare sociale woningen met (zeer) lage huren

Binnen de sociale huurwoningvoorraad daalt het aantal huurwoningen met een huur tot de hoge aftoppingsgrens uit de Wet op de huurtoeslag (€ 640 per maand) met 14.250 (0,6%) tot 1,79 miljoen eind 2018. Deze daling kan de betaalbaarheid van de woningen voor de aandachtsgroep uit de huurtoeslag verminderen. De daling van het aantal betaalbare woningen betreft vooral de woningen met een zeer lage huur tot de kwaliteitskortingsgrens uit de huurtoeslag (€ 417 per maand). Dit aantal daalt met 20.000 (5,8%) tot 325.000. Dit is nadelig voor huishoudens met zeer lage inkomens. De huurtoeslag voor de huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens bedraagt namelijk slechts 65%. Van het huurdeel tussen deze twee grenzen moeten de huishoudens dus 35% zelf betalen.[22]

22 Huurders met huurtoeslag moeten in ieder geval de basishuur betalen die voor hen geldt. Als de werkelijke huur hoger is dan de basishuur kunnen ze huurtoeslag krijgen. Voor het deel tussen basishuur en kwaliteitskortingsgrens is dit 100%. Voor het deel tussen kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens 65%. En het deel boven de aftoppingsgrens kunnen alleen specifieke groepen nog 40% huurtoeslag krijgen.

En meer sociale woningen tegen (zeer) hoge huren

Het aantal sociale huurwoningen met een huur boven de hoge aftoppingsgrens groeit met 14.600 tot 295.500. Driekwart van deze groei betreft sociale woningen met een huur boven de liberalisatiegrens (€ 711 per maand). Eind 2018 zijn dat er 51.000 in totaal binnen de sociale voorraad. De groei van dit dure huursegment kan verschillende oorzaken hebben, zoals extra huurstijging bij de jaarlijkse huurverhoging (vanwege de kwaliteit van de woning en/of het inkomen van de huurder), of huurstijging vanwege verbetering of verduurzaming van de woning. Zeer hoge huren kunnen overigens slechts tijdelijk bestaan binnen het sociale segment. Zodra deze woningen beschikbaar komen voor een nieuwe huurder zullen de huren dalen naar de liberaliseringsgrens of minder.

In de commerciële voorraad ook meer woningen met zeer hoge huur

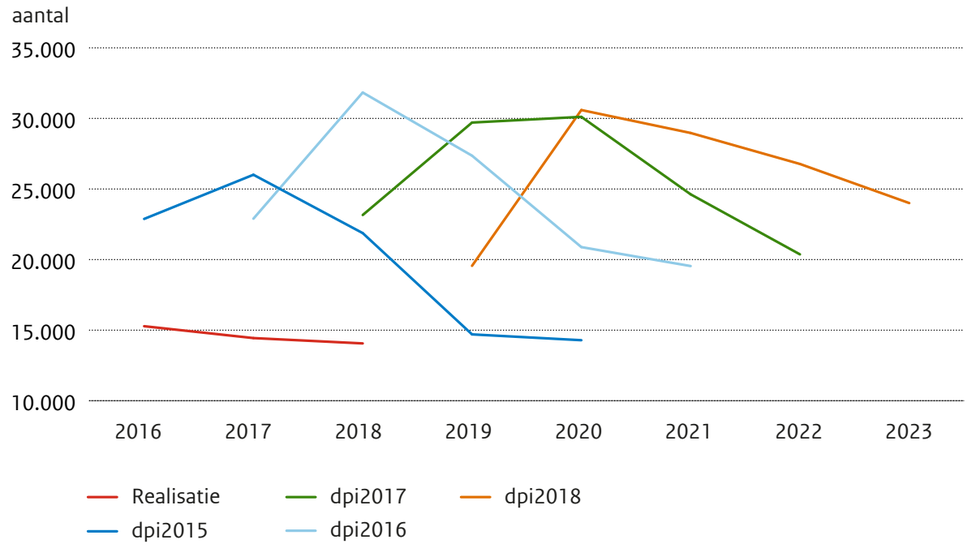
Binnen de commerciële voorraad is het aantal woningen met een huur boven de liberalisatiegrens licht toegenomen (+455 tot 83.700) en daalde het aantal met een lagere huur (- 5.050 tot 46.900). De daling van het aantal woningen met een huur beneden de liberalisatiegrens komt deels doordat er woningen uit de commerciële voorraad zijn teruggebracht naar de sociale. Verder is het binnen het commerciële segment toegestaan om de huur op te trekken naar een geliberaliseerd niveau als de corporatie deze verhuurt aan een nieuwe huurder.

4.2 Nieuwbouwproductie

Lage nieuwbouwproductie blijft achter bij eerdere prognoses

In 2018 heeft de sector bijna 14.100 nieuwe woongelegenheden gebouwd. Dat is minder dan in 2017 (14.440) en 2016 (15.500). Met deze lage nieuwbouwaantallen draagt de sector weinig bij aan het verminderen van het woningtekort. Opvallend, want de prognoses van alle corporaties samen voorspellen ieder jaar een veel hogere nieuwbouwproductie.

Figuur 9: Gerealiseerde nieuwbouw ten opzichte van voornemens uit verschillende jaren, 2016-2023

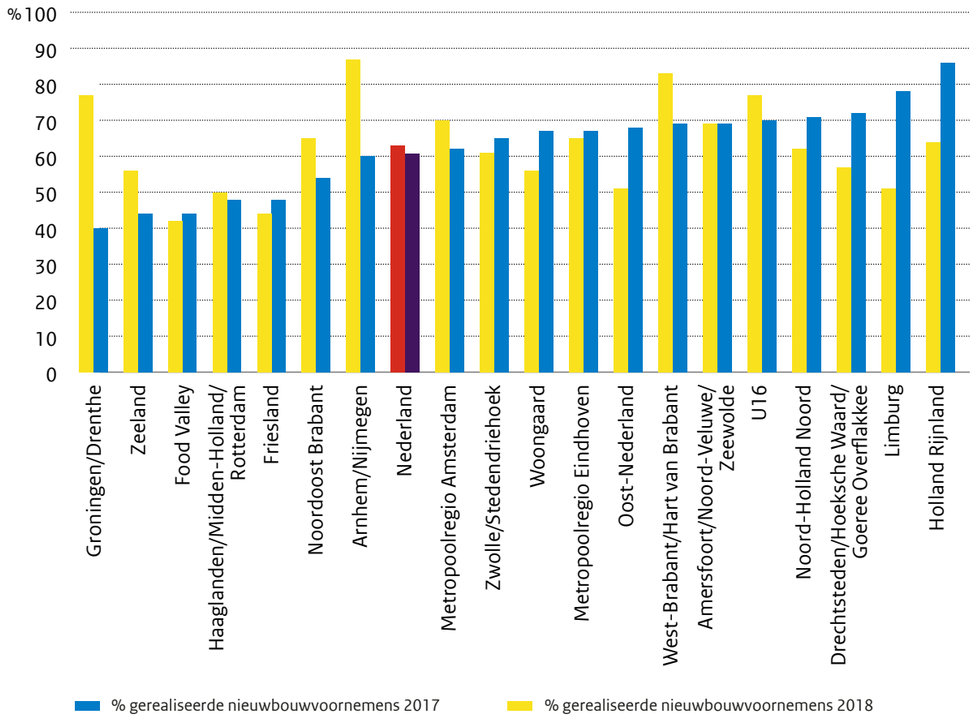


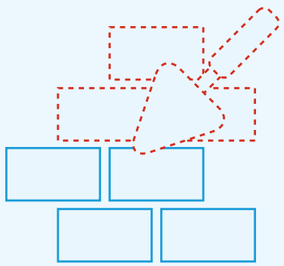
Er is een groeiend gebrek aan realisatiekracht in de sector. Dat blijkt uit de verhouding tussen prognose en realisatie. In 2018 realiseerde de sector slechts 61% van de nieuwbouwproductie die ze eind 2017 voorspelde voor 2018. Het overeenkomstige percentage bedroeg in 2017 nog 63% en in 2016 nog bijna 67%.

Realisatie van nieuwbouwvoornemens verschilt per regio

De mate waarin de sector de eigen voornemens voor de bouw van woongelegenheden in het eerstvolgende jaar realiseert, verschilt sterk tussen woningmarktregio's. De corporaties realiseren relatief veel voornemens in de regio's rond Utrecht en Amersfoort en West-Brabant/Hart van Brabant. In zowel 2017 als 2018 realiseren de gezamenlijke corporaties hier 70% of meer van de eigen voornemens. Ook Arnhem/Nijmegen en Holland Rijnland vallen op, met meer dan 80% realisatie in 1 van beide jaren en in het andere minder maar met 60% wel nog steeds bijna even veel als de hele sector gemiddeld.

Figuur 10: Nieuwbouw woongelegenheden als % van de voorgenomen nieuwbouw naar regio en jaar1, 2017-2018





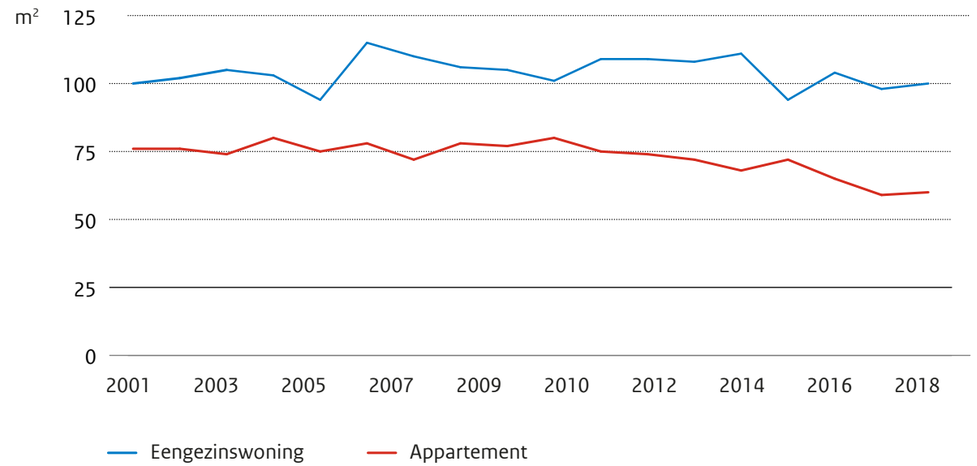
De voornemens zijn relatief het minst gerealiseerd in de regio's Food Valley, Zeeland, Friesland en de regio rond Den Haag en Rotterdam. In deze regio's realiseerden de gezamenlijke corporaties slechts 40% tot 50% van hun eigen voornemens.

Het is bijzonder als de realisatie van deze nieuwbouwvoornemens sterk achterblijft. De gerealiseerde nieuwbouw is hier immers afgezet tegen de voornemens die de corporaties kort van tevoren nog hadden. De productie in 2017 is dus vergeleken met de voornemens die de corporaties eind 2016 opnamen in hun begroting voor 2017, en de productie in 2018 met de voor-nemens die ze eind 2017 hadden voor 2018. Het is onduidelijk of en in welke mate dit ligt aan te optimistische planningen, tegenvallers bij aanbesteding door bouwkostenstijging en/of nog andere oorzaken.

Nieuwbouwwoningen zijn kleiner

Sinds 2015 zijn nieuwbouwwoningen gemiddeld kleiner dan in het daaraan voorafgaande decennium. Het past bij het besef dat de sociale huurwoning-voorraad tegenwoordig vooral bewoond wordt door kleine huishoudens. Ook de bouwkostenstijging en verduurzaming stimuleren deze ontwikkeling.

Figuur 11: Het gemiddeld oppervlak van sociale huurwoningen naar bouwjaar



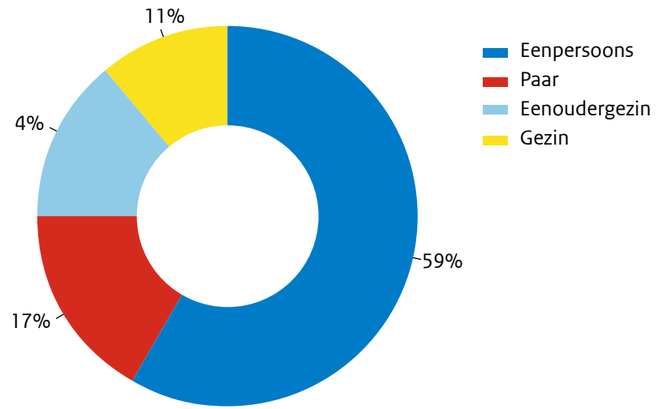
4.3 Huurders en leefbaarheid

Sociale huurwoningen vooral belangrijk voor kleine huishoudens

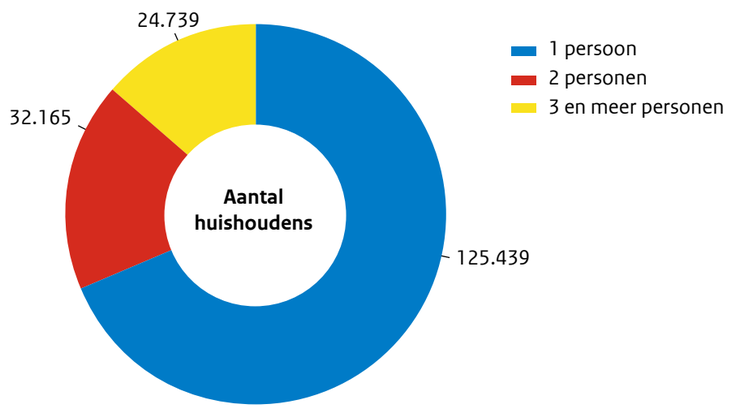
Het Woon 2018 laat zien dat de sociale huurwoningvoorraad tegenwoordig vooral bewoond wordt door kleine huishoudens. Ook onder de nieuwe huurders van deze woningen zijn kleine huishoudens in de meerderheid. Ruim twee derde

van de ruim 180.000 huishoudens[23] die in 2018 een sociale huurwoning kregen toegewezen, is een eenpersoonshuishouden. Nog eens ruim 1 op de 6 is een tweepersoonshuishouden en de rest bestaat uit grotere huishoudens. Voor de toewijzingen is er overigens alleen informatie over het aantal personen binnen de huishoudens en niet over de gezinsvorm.

Figuur 12: Huurders van sociale huurwoningen (bron: Woon 2018)



Figuur 13: Nieuwe huurders naar van huurwoningen naar aantal personen in huishouden

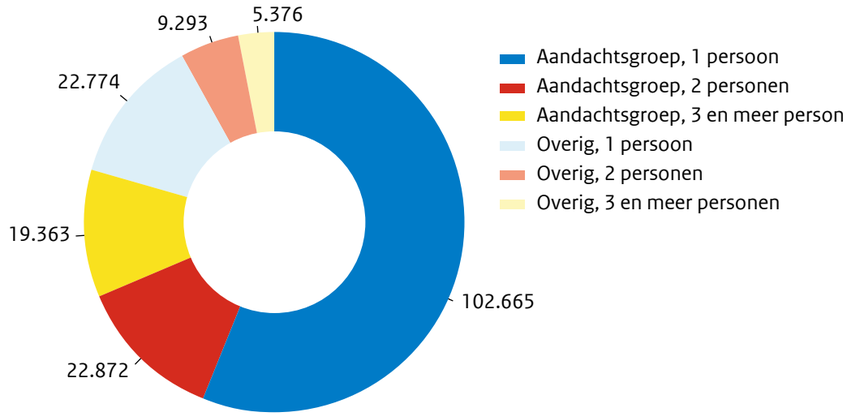


23 De toewijzingsinformatie van enkele corporaties ontbreekt. Het totale aantal toewijzingen in de hele sector zal hoger zijn.

Vooral huurders uit de aandachtsgroep huurtoeslag krijgen sociale huurwoningen

Vrijwel alle nieuwe huurders behoren tot de inkomensdoelgroep voor staatssteun. Ruim driekwart van hen heeft zo'n laag inkomen dat ze tevens behoren tot de aandachtsgroep voor huurtoeslag. De corporaties vervullen met deze toewijzingen hun publieke taak.

Figuur 14: Nieuwe huurders van sociale woningen naar aandachtsgroep huurtoeslag en huishoudgrootte, 2018



De leefbaarheid staat onder druk in gebieden met veel corporatiewoningen

In 2018 is de leefbaarheid in woongebieden met relatief veel corporatiewoningen gemiddeld minder goed dan in gebieden met weinig corporatiewoningen[24]. Ook ontwikkelt de leefbaarheid zich in de gebieden met veel corporatiewoningen minder gunstig sinds 2012. Dit draagt bij aan de groeiende verschillen tussen 'goede' en 'slechte' wijken. De achterblijvende ontwikkeling van de leefbaarheid in gebieden met veel corporatiewoningen komt algemeen voor, zowel in buurten met eengezinswoningen als in buurten met meergezinswoningen. Verder ook in

24 Rigo en Atlas voor Gemeenten (2019) Leefbaarheid in Nederland 2018.

alle landsdelen en in gemeenten uit verschillende stedelijkheidsklassen. Wel zijn de problemen vaak groter in de meer stedelijke gebieden.

De afnemende leefbaarheid in gebieden met veel corporatiewoningen houdt mede verband met het groeiende aandeel kwetsbare huishoudens in corporatiebuurten en de toename van overlast die bewoners hierbij ervaren[25]. Kwetsbare huurders zijn een diverse groep die zich vaak niet (geheel) zelfstandig kan redden zonder hulp. Het gaat onder meer om laagopgeleide mensen met weinig of geen aansluiting op de arbeidsmarkt, voormalig daklozen en verslaafden. En om mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen die door de veranderingen in de gezondheidszorg niet meer in gespecialiseerde instellingen terecht kunnen. In buurten met tenminste twee derde corporatiewoningen wonen in 2016 circa 1,5 miljoen mensen. Van hen heeft 1,8% last van psychiatrische problematiek (ongeveer 28.000 mensen). Landelijk is dit 0,9% (ongeveer 150.000 mensen). Ook heeft ongeveer 24% van de inwoners hier een licht verstandelijke beperking (372.000 mensen). Dit is landelijk gemiddeld ongeveer 9% (1,5 miljoen mensen).

De groei van het aandeel kwetsbare huishoudens in corporatiewoningen is gerelateerd aan de publieke taak van de corporaties, te weten huisvesting, bieden aan huishoudens met een laag inkomen. Sinds in 2011 de inkomensgrens voor de doelgroep voor staatssteun is vastgesteld, is de focus op deze taak versterkt. De toewijzingsregels voor de doelgroep en de aandachtsgroep voor huurtoeslag (passend toewijzen) houden verband met deze publieke taak. Evenals de extra huurverhoging die corporaties jaarlijks mogen opleggen aan huurders die met een hoog inkomen in een sociale huurwoning wonen. De extra huurverhoging stimuleert deze huurders om een andere woning te zoeken. Als de sociale huurwoning vrijkomt kan deze opnieuw worden verhuurd en dan aan een huishouden met een lager inkomen passend bij de publieke taak.

25 Rigo (2018). Veerkracht in het corporatiebezit: kwetsbare bewoners en leefbaarheid.

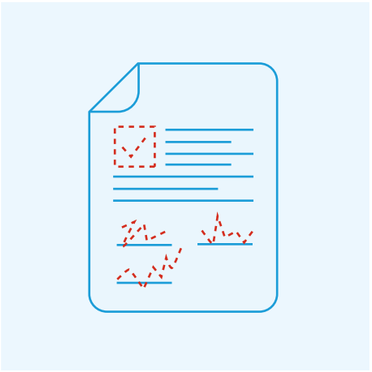
4.4 Prestatieafspraken

Prestatieafspraken wijdverbreid

Prestatieafspraken zijn een belangrijk element in het stelsel sinds de Woningwet in 2015 van kracht werd. Enkele jaren nadien hebben vrijwel alle gemeenten en woningcorporaties prestatieafspraken die grotendeels ook door huurdersorganisaties zijn ondertekend. De afspraken gaan onder meer over nieuwbouw, sloop, betaalbaarheid en kwaliteit van de sociale huurwoningen en over investeringen in leefbaarheid en verduurzaming.

Prestatieafspraken en de voornemens van corporaties

De prestatieafspraken zijn onderdeel van het lokale domein. De Aw vindt ze belangrijk vanuit haar rol bij het individuele toezicht op corporaties en het signaleren van ontwikkelingen binnen de sector. Voor beide is het belangrijk dat de voornemens die corporaties jaarlijks aanleveren afgestemd zijn op deze afspraken. De Aw signaleert dat corporaties in meerdere regio's bij herhaling slechts een relatief laag deel van hun investeringsvoornemens voor het eerstvolgende jaar realiseren (zie § 4.2). Hoewel daar redenen voor kunnen zijn roept dit de vraag op of de voornemens echt aansluiten op gemaakte afspraken en of er op het niveau van de lokale driehoek voldoende aandacht is voor daadwerkelijke realisatie van afspraken. Het niet tijdig realiseren van voornemens stelt huurders en gemeenten teleur in hun verwachtingen.



Prestatieafspraken gaan zelden over de ontwikkeling van de gemeentelijke achtervang

De Aw vindt het zorgelijk dat de ontwikkeling van de gemeentelijke achtervang slechts in een zeer beperkt aantal gevallen als onderwerp wordt genoemd in de prestatieafspraken[26]. Een groot deel van de gemeenten (88%) doet dit niet.

26 Companen (2018) Lokale ervaringen rond woonvisies, prestatieafspraken en huurdersparticipatie. In opdracht van BZK.

Aanvullend hierop blijkt uit informatie van het WSW dat 99 gemeenten geen limiet stellen aan de achtervangovereenkomst. Dit kan betekenen dat gemeenten nadrukkelijk vertrouwen hebben in de woningcorporaties en het toezicht daarop, óf dat ze zich niet geheel bewust zijn van de risico's die de garantstelling op geborgde corporatieleningen met zich mee kan brengen. En zich daarmee wellicht evenmin (periodiek) de vraag stellen of ze de prestaties die ze aan de corporaties vragen, zodanig belangrijk vinden dat ze er (via hun achtervang voor WSW) risico voor willen dragen. Het is belangrijk dat gemeenten weloverwogen kiezen voor een bepaalde inrichting van de achtervang voor de corporaties op hun grondgebied en deze keuze ook periodiek tegen het licht houden. Dan weten ze waar ze aan toe zijn als 1 of meerdere corporatie(s) in de problemen komen en een beroep op de achtervang nodig is.

Ruim de helft van de corporaties stelt dat bij het maken van de prestatie-afspraken de Indicatieve Bestedingsruimte (IBW) niet aan bod is gekomen[27]. De financiële draagkracht van de corporatie in relatie tot gewenste investeringen lijkt hiermee niet altijd onderwerp van gesprek bij de prestatieafspraken.

27 Companen (2018) Lokale ervaringen rond woonvisies, prestatieafspraken en huurdersparticipatie. In opdracht van BZK.

5. Verduurzamen voor energietransitie

Voor de sector is verduurzaming conform het Klimaatakkoord een grote opgave. Kwalitatief onderzoek onder 10 corporaties die al bezig zijn met beleidsvorming en investeringen voor de energietransitie levert een aantal opvallende inzichten op.

Afstemming met andere overheden en partijen betrokken bij regionale energie-strategieën en transitievisies warmte, is belangrijk voor de corporaties. Nog lang niet alle gemeenten zijn bezig met de de transitievisies die ze eind 2012 gereed moeten hebben voor de wijkenaanpak. Voor de corporaties verhoogt dit de complexiteit van de eigen beleidsontwikkeling en planvorming voor de energietransitie.

Huurders betrekken bij verduurzamingsmaatregelen vergt aandacht. Een goede voorbereiding, met heldere uitleg en begrip voor de situatie en zorgen van de huurders is belangrijk. De afdeling klantcontacten kan hier positief aan bijdragen. Huurders die enthousiast zijn over verduurzaming kunnen eveneens bijdragen, bijvoorbeeld als ambassadeur of coach. Aandacht voor comfortverbetering en andere argumenten waar huurders gevoelig voor zijn, kunnen eveneens helpen. Tegelijk kan dit spanning opleveren want kostenverhogende extra wensen van huurders kunnen de financiële ruimte van de corporatie onder druk zetten. In de basis is relevant dat de reguliere klantcontacten op orde zijn.

Verduurzamingsinvesteringen zijn grotendeels onrendabele investeringen voor de corporaties en verminderen daardoor de financiële ruimte voor investeringen. Huurverhogingen en andere vergoedingen voor verduurzamings-investeringen gaan uit van een aanpak die op zijn minst woonlastenneutraal is. Belangrijk voor de betaalbaarheid voor huurders én voor het behalen van de 70% instemming van huurders bij complexgewijze renovaties. Enkele corporaties streven naar woonlastenverlaging voor huurders.

Voor aansluiting op warmtenetten is het belangrijk dat de marktordening en prijsregulering verbeteren. Het zijn publieke voorzieningen en ze spelen een grote rol in de energietransitie. Corporaties signaleren verschillende risico's rond warmtenetten, zoals de hoogte van de aansluitkosten die zij moeten betalen voor aansluiting op een nieuw net en de toekomstige warmteprijzen voor de huurder. Anders dan bij bestaande warmtenetten is er namelijk nog geen maximumtarief voor aansluitingen op nieuwe warmtenetten. Het kostenplaatje van een nieuw net is bovendien weinig transparant. Corporaties kunnen hierdoor moeilijk beoordelen of ze een goede deal sluiten voor zichzelf en hun huurders als ze woningen aansluiten op een nieuw net. Daarnaast is het maximumtarief voor warmte gekoppeld aan de gasprijs en valt daarom te verwachten dat dit maximum de komende jaren meestijgt met de gasprijs die immers door belastingverhoging gaat stijgen. Dit laatste is wat bijzonder.

De belastingverhoging op gas beoogt mensen immers te stimuleren om over te gaan op duurzame energie. En een warmtenet is al duurzamer dan gas. Als de gasprijsstijging ertoe leidt dat ook de warmteprijzen stijgen, kan dit huurders die zijn overgegaan naar een warmtenet, achteraf het gevoel geven dat deze overstap voor hen eigenlijk vooral nadelig was.

De risico's die de corporaties signaleren bij warmtenetten houden verband met zowel de relatief beperkte marktordening en prijsregulering rond deze netten, als met het gegeven dat aanbieders van warmtenetten en/of warmte vaak een lokaal of regionaal monopolie hebben. In een gebied is hooguit 1 warmtenet, aangezien de aanleg hoge investeringen vergt die zich pas na lange tijd terugverdienen. Ook vereist een warmtenet een warmtebron en warmtebronnen zijn niet overal beschikbaar.

All electric oplossingen voor verduurzaming zijn voor bestaande bouw voor-alsnog duurder dan warmtenetten. Bij een all electric oplossing leveren warmtepompen de benodigde warmte en dient de woning goed geïsoleerd te zijn. In gebieden waar warmtenetten niet mogelijk zijn, kan dit een goede oplossing zijn. Zolang het kostennadeel bestaat ondervinden corporaties en huurders hier echter de gevolgen van.

Dit is een uitgave van

Inspectie Leefomgeving en Transport

www.ilent.nl/autoriteitwoningcorporaties

December 2019