

OPGAVEN EN MIDDELEN CORPORATIESECTOR IN BALANS

ACHTERGRONDRAPPORT MAATREGELN

Op 26 maart 2021 is het kernrapport 'Opgaven en middelen corporatiesector in balans' aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden.¹ In hoofdstuk 3 van dit rapport zijn kort verschillende maatregelen gepresenteerd die kunnen bijdragen aan het in balans brengen van de opgaven en middelen van corporaties. Het voorliggend achtergrondrapport licht deze maatregelen nader toe door uitgebreider in te gaan op (mogelijke) vormgeving, de effecten van een maatregel op de tekorten in de corporatiesector, de overige effecten van maatregelen en de uitvoerbaarheid ervan.

Inhoud

Tariefsverlaging verhuurderheffing.....	2
Stabilisatie verhuurderheffing.....	5
Inzet niet-DAEB-vermogen.....	7
Verkoop dure woningen.....	12
Verkleinen vraag naar DAEB-nieuwbouw	14
Besparing op de energierekening verrekenen in huurprijs.....	17
Structurele huurverhoging boven inflatie.....	19
Sterkere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.....	22
Aanpassen grondslag verhuurderheffing/ verlagen van de maximale WOZ-waarde	24
Subsidies.....	27
Projectsteun	30
Grotere opgave: huurverlaging	31
Grotere opgave: uitbreiden DAEB-doelgroep	35
Grotere opgave: meer verduurzaming.....	38

¹ Kamerstukken 2020-2021, 29 453, nr.532

Tariefsverlaging verhuurderheffing

De verhuurderheffing is een belasting op zelfstandige huurwoningen met een maandelijkse huurprijs tot de liberalisatiegrens (€ 752,33 in 2021). Alle verhuurders met meer dan 50 van dergelijke woningen betalen jaarlijks een belasting over de WOZ-waarde van deze woningen tot een WOZ-waarde van € 315.000 (2021). De verhuurderheffing wordt voor ongeveer 95% opgebracht door woningcorporaties.

Een tariefsverlaging van de verhuurderheffing vergroot de investeringscapaciteit van elke corporatie. Een verlaging heeft meteen bij vastlegging in de wet een substantieel effect, ook als de verlaging stapsgewijs wordt doorgevoerd. Dit komt doordat de verhuurderheffing onderdeel is van de waarde van corporatiewoningen. Een structurele verlaging leidt tot lagere woninggebonden kosten en daarmee een waardeverhoging. Daardoor kunnen corporaties meer lenen. Hierdoor is bij eenzelfde inzet vanuit de Rijksbegroting op de korte en middellange termijn een aanzienlijk groter effect te bereiken op de investeringscapaciteit met een tariefsverlaging in de verhuurderheffing dan via subsidies of heffingsverminderingen.

Effect op tekorten

Ondanks dat een tariefswijziging alle corporaties raakt, zijn er regionale verschillen. Doordat de verhuurderheffing wordt gebaseerd op de WOZ-waarde van woningen, betalen corporaties in regio's met een hoge WOZ-waarde relatief meer. Gevolg is dan ook dat een tariefsverlaging in diezelfde regio's een groter effect heeft. Dit zijn deels de gebieden waar de opgaven relatief groot zijn, maar niet alle gebieden met een grote opgave hebben bovengemiddelde WOZ-waardes.

Hieronder worden twee mogelijke varianten in beeld gebracht: een stapsgewijze afbouw van het tarief in de verhuurderheffing naar een halvering en naar algehele afschaffing. In onderstaande tabel is te zien wat dit betekent voor de tarieven en opbrengsten:

Tabel 1 *Tarief verhuurderheffing basispad en twee varianten en effect Rijksbegroting**

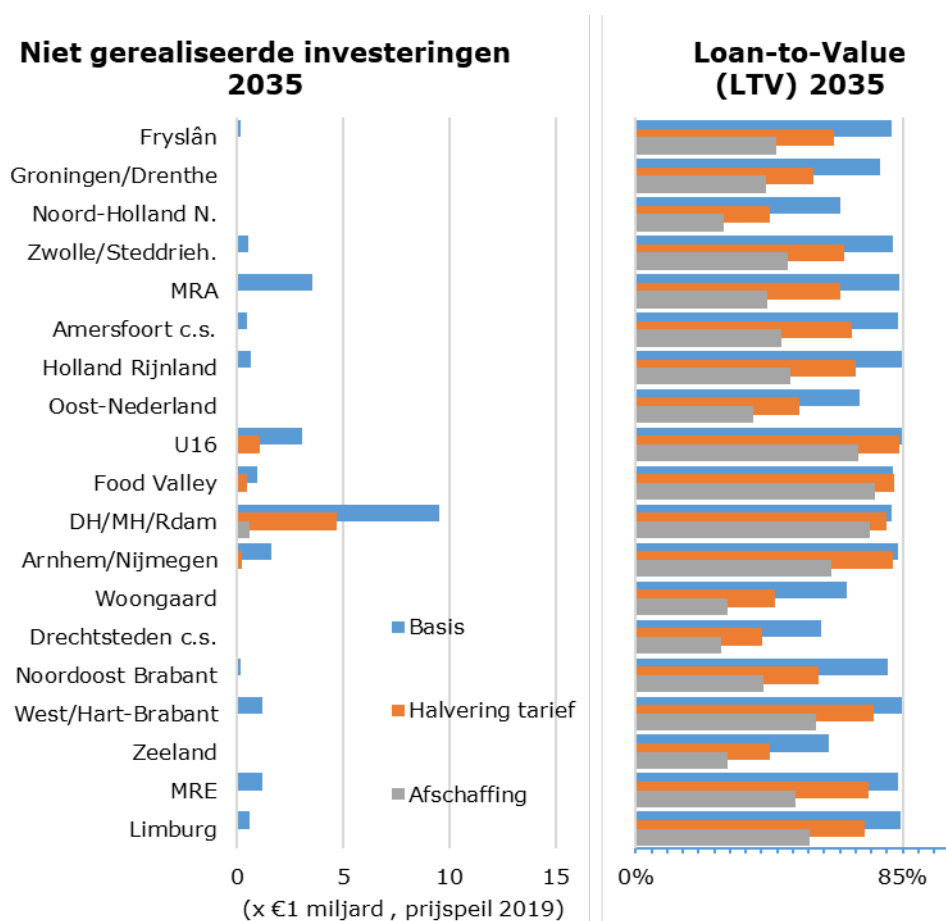
	2021	2022	2023	2024	2025 en verder
Tarief					
Basispad	0,526%	0,527%	0,501%	0,502%	0,502%
Halvering tarief	0,526%	0,457%	0,389%	0,320%	0,251%
Afschaffing in 2025	0,526%	0,394%	0,263%	0,132%	0,000%
Effect Rijksbegroting (x € 1 miljoen)*					
Halvering tarief*		-296	-518	-880	-1.249
Afschaffing in 2025*		-563	-1.095	-1.790	-2.498

* Deze cijfers zijn gebaseerd op verwachtingen uit het voorjaar 2021 en zijn niet geactualiseerd met de cijfers uit de Miljoenennota. Ook de rond Prinsjesdag afgesproken maatregelen zijn hierin niet meegenomen.

Halvering van het tarief

In dit scenario wordt het tarief in de verhuurderheffing in de periode 2022-2025 stapsgewijs gehalveerd (zie tabel A1.1). Het tekort in 2035 ligt daarmee ruim € 17 miljard lager. In de meeste regio's zijn er vervolgens voldoende middelen om de maatschappelijke opgave op te pakken. Enkel in de regio's Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam, U16 en Foodvalley resteert een tekort, en in mindere mate in Arnhem/Nijmegen. Deze tekorten tellen op tot bijna € 7 miljard. Op de bovengenoemde regio's met resterende tekorten na, daalt de LTV in alle regio's ook onder de 75%. Daarmee ontstaat ook enige financiële ruimte in die gebieden, bijvoorbeeld voor (beperkte) extra investeringen of om tegenvallers op te vangen. In sommige regio's daalt de LTV zelfs aanzienlijk (zie figuur A1.2).

Figuur 1 - Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en twee verhuurderheffingsvarianten



Afschaffing verhuurderheffing

Bij het stapsgewijs terugbrengen van het tarief in de verhuurderheffing naar 0 in 2025, wordt ook het grootste deel van het resterende tekort van € 7 miljard opgelost. Enkel in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam blijft een tekort van circa € 0,6 miljard bestaan. Daar staat tegenover dat in alle andere regio's een zeer gunstige financiële positie ontstaat, waarin de beschikbare middelen ruim groter zijn dan wat benodigd is voor de ingerekende maatschappelijke opgave tot 2035. Dit wordt in bovenstaande afbeelding geïllustreerd aan de hand van de LTV per regio in 2035. Afschaffing van de verhuurderheffing zou daarmee voldoende ruimte bieden voor een herverdelingsmechanisme, zoals de verderop toegelichte 'projectsteun',² waarmee alsnog in elke regio de balans tussen opgaven en middelen gevonden kan worden. Het in het kernrapport beschreven pakket 'Lastenverlichting' geeft een indruk van de benodigde herverdeling en de regionale effecten daarvan op de financiële positie en het tekort.

Overige effecten

Corporaties hebben sinds 2013 hun bedrijfslasten sterk teruggebracht, na forse stijgingen in de jaren daarvoor. Dit kan gezien worden als reactie op druk vanuit de landelijke politiek en het onder druk komen te staan van de financiële positie, mede vanwege de verhuurderheffing. Een verlaging of afschaffing van de verhuurderheffing zou een deel van deze prikkel wegnemen, zeker in de regio's

² De projectsteunheffing heeft een vergelijkbaar effect op de woningwaarde als de verhuurderheffing, zij het dat de grondslag anders is en daardoor regionaal anders uitwerkt.

waar veel financiële ruimte ontstaat. Gezien de grote maatschappelijke opgaven, is het echter ook noodzakelijk dat corporaties hun (ontwikkel-)organisatie versterken om voldoende investeringen te kunnen doen. Een zekere stijging van de bedrijfslasten is daar het logische gevolg van. Van corporaties wordt echter nog steeds verwacht dat zij een sobere en doelmatige bedrijfsvoering voeren. Voor zover in de praktijk stijgende bedrijfslasten niet te verklaren zijn vanuit de maatschappelijke opgave, kan nagedacht worden over prikkels om dit te voorkomen (bv. monitoring en bekendmaking).

Verder worden heffingsverminderingen in de verhuurderheffing gezien als sturingsinstrument, waarmee het Rijk bepaalde maatschappelijke investeringen kan stimuleren. Een verlaging of afschaffing neemt de ruimte hiervoor weg. Uit de evaluatie van de heffingsverminderingen bleek echter geen sterk causaal verband tussen het gebruik van heffingsverminderingen en de investeringen van corporaties. Een uitbreiding van het aantal heffingsverminderingen lijkt daarnaast vanuit staatssteunperspectief niet houdbaar. Het vraagstuk van sturing op de corporatiesector kan ondervangen worden door (afdwingbare) afspraken met de sector.

Uitvoerbaarheid

De maatregel is juridisch en technisch uitvoerbaar, maar vergt een wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II.

Aandachtspunt zijn de tot en met 2020 toegekende voorlopige verminderingen verhuurderheffing, die tot en met 2025 na oplevering van nieuwbouwwoningen verzilverd kunnen worden. Een geleidelijke afbouw in het tarief die voldoende ruimte laat voor het verzilveren van heffingsverminderingen, kan dit ondervangen.

Stabilisatie verhuurderheffing

Omdat de verhuurderheffing is gebaseerd op de WOZ-waarde, bewegen de afdrachten die corporaties moeten doen voor de verhuurderheffing mee met de prijsontwikkeling op de koopmarkt. Die is historisch gemiddeld hoger dan inflatie en bleek de afgelopen jaren sterk te kunnen fluctueren en minder goed voorspelbaar te zijn.

Het stabiliseren van de verhuurderheffing richt zich op het beter voorspelbaar maken van de lasten. Corporaties en andere heffingsplichtigen hebben daardoor meer zekerheid over hun investeringscapaciteit op de (middel)lange termijn, hetgeen investeringsbeslissingen positief zal beïnvloeden. In de rapportage verhuurderheffing 2020 is nader ingegaan op de vormgeving.

Doorgerekend is in dit rapport dat het tarief van de verhuurderheffing jaarlijks aangepast wordt aan het verschil tussen stijging van de WOZ-waarde en de inflatie, zodat de opbrengst met inflatie meebeweegt, in plaats van met de kooprijzen. Een alternatief op de inflatie kan de gerealiseerde huurverhoging in het gereguleerde segment zijn, zodat een duidelijkere koppeling wordt gemaakt met de exploitatie-inkomsten van verhuurders. Deze variant is vanwege technische beperkingen niet doorgerekend, maar de verschillen zullen beperkt zijn omdat op grond van regelgeving gerekend is met een inflatievolgend huurbeleid door corporaties.

Tabel 2 *Tarief verhuurderheffing basispad en variant stabilisatie 2022 en effect Rijksbegroting³ **

	2021	2022	2023	2024	2025 en verder
Tarief					
Basispad	0,526%	0,527%	0,501%	0,502%	0,502%
	0,526%	0,497%	0,458%	0,456%	0,454%
Effect Rijksbegroting (x € 1 miljoen)*					
Stabilisatie vanaf 2022*		-127	-197	-223	-240

* Deze cijfers zijn gebaseerd op verwachtingen uit het voorjaar 2021 en zijn niet geactualiseerd met de cijfers uit de Miljoenennota. Ook de rond Prinsjesdag afgesproken maatregelen zijn hierin niet meegenomen.

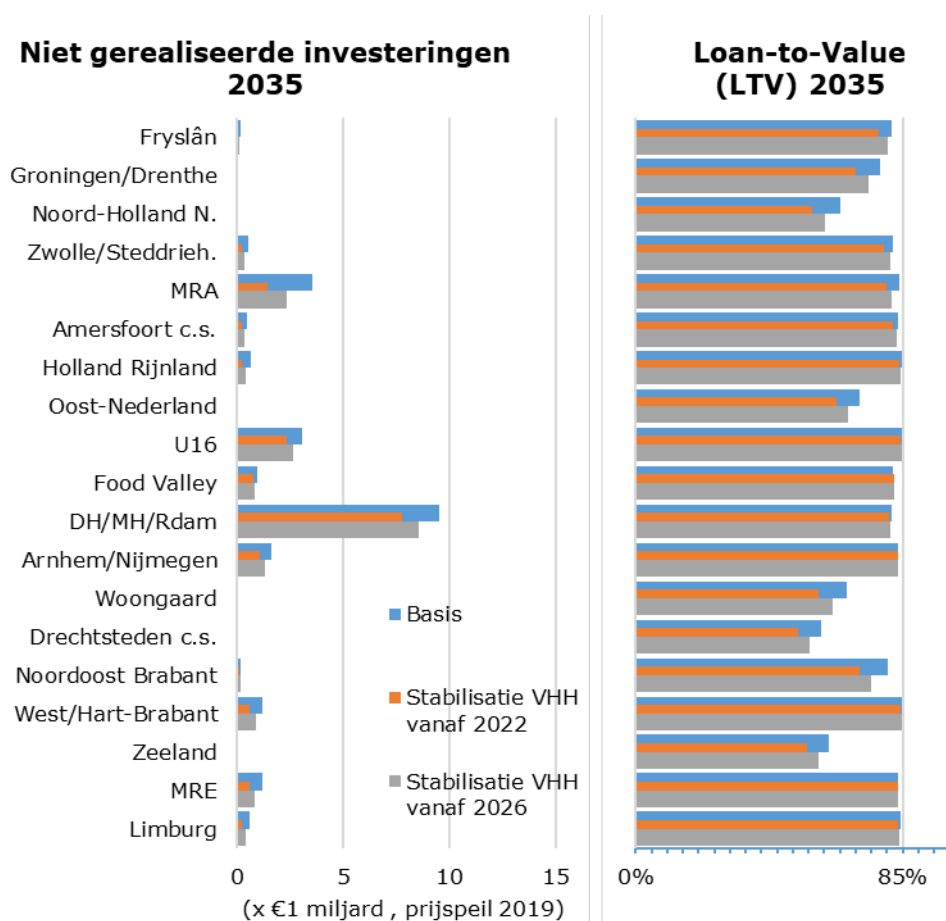
Effect op tekorten

Indien de verhuurderheffing vanaf 2022 wordt gestabiliseerd op de opbrengst van 2021, heeft de stabilisatie ook een aanzienlijk positief effect op de investeringsruimte van corporaties. Als losstaande maatregel zou het tekort sectorbreed ruim € 8 miljard lager uitvallen. Dit komt doordat in de ramingen voor de eerste jaren wordt gerekend met een sterk boveninflatoire stijging van de kooprijzen en een lage inflatie, en dus een stijgende verhuurderheffingsopbrengst voor het Rijk. In combinatie met andere maatregelen, zoals een verlaging van het tarief, zal ook het effect van de stabilisatie veranderen. Deze geïsoleerde effecten kunnen niet bij elkaar opgeteld worden.

Indien de verhuurderheffing vanaf 2026 wordt gestabiliseerd op de opbrengst van dat jaar, heeft de stabilisatie in de doorrekening een beperkter effect op de investeringsruimte van corporaties. Er resteert wel een effect van ruim € 4,5 miljard doordat in de doorrekening de stijging van de WOZ-waarde vanaf 2024 structureel 0,5% boven de inflatie ligt.

³ Stabilisatie van de verhuurderheffing in 2026

Figuur 2 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en twee varianten voor stabilisatie van de verhuurderheffing



Overige effecten

Het lastenverlichtend effect van een stabilisatie in 2022 heeft gevolgen voor de Rijksbegroting. In onderstaand figuur is het geïsoleerd effect weergegeven. In combinatie met andere maatregelen, zoals een verlaging van het tarief, zal ook het effect van de stabilisatie veranderen. De geïsoleerde effecten kunnen niet bij elkaar opgeteld worden.

Tabel 3 – Budgettaire impact stabilisatie verhuurderheffing (geïsoleerd, lopende prijzen)

	2021	2022	2023	2024	2025
Stabilisatie 2022*	0	-127	-197	-223	-240
Stabilisatie 2026	0	0	0	0	0

* Deze cijfers zijn gebaseerd op verwachtingen uit het voorjaar 2021 en zijn niet geactualiseerd met de cijfers uit de Miljoenennota. Ook de rond Prinsjesdag afgesproken maatregelen zijn hierin niet meegenomen.

Uitvoerbaarheid

Deze optie vergt aanpassing van de Wet maatregelen woningmarkt II.

Inzet niet-DAEB-vermogen

Corporaties hebben op grond van de Woningwet een scheiding aangebracht tussen hun sociale (DAEB) en commerciële (niet-DAEB) activiteiten. De commerciële tak van corporaties houdt zichzelf in stand, zonder staatssteun. Momenteel is er in deze takken investeringsvermogen beschikbaar, dat door de jaren heen verder groeit. De afgelopen jaren is er weinig met dit vermogen gebeurd, terwijl het een bijdrage zou kunnen leveren aan verschillende opgaven op de woningmarkt:

- **Middenhuur en goedkope koop:** Uitgangspunt voor deze beleids optie is dat corporaties een belangrijke en structurele rol spelen bij de totstandkoming en de verhuur van voldoende middenhuur- en goedkope koopwoningen. De afgelopen jaren wordt vaker naar corporaties gekeken om meer in te zetten op de realisatie van middenhuurwoningen, vanuit de niet-DAEB. Bij voortzetting van dit beleid zouden corporaties vol kunnen inzetten op dit segment. Aan bestaande financiële verplichtingen aan de DAEB (bv. aflossing interne startlening) moet uiteraard voldaan worden, maar er vloeien geen extra middelen meer naar de DAEB.
- **Belenen voor de DAEB:** Uitgangspunt bij deze beleids optie is dat corporaties hun huidig bezit aanhouden, maar buiten het bestaande bezit geen rol van betekenis hebben in het uitbreiden van het middenhuursegment. Het vastgoed in de niet-DAEB wordt maximaal beleend en de middelen die hiermee worden aangetrokken worden als dividend uitgekeerd naar de DAEB. Uiteraard moet de niet-DAEB-tak wel gewoon woningen kunnen blijven onderhouden, verduurzamen en moet zij aan haar betalingsverplichtingen kunnen blijven voldoen. Voor investeringen in middenhuurwoningen of goedkope koop is dan geen geld meer, maar de bestaande voorraad blijft behouden. Door liberalisatie van het nu nog reguleerde bezit, zal het aandeel van de niet-DAEB in het middenhuursegment nog wel stijgen.
- **Verkopen:** Uitgangspunt bij deze beleids optie is dat corporaties geen rol hebben te spelen in het middenhuursegment en zich zoveel mogelijk terugtrekken op de sociale taken. Daarom wordt bij deze optie wordt tussen 2022 en 2030 het courante niet-DAEB-bezit verkocht aan andere verhuurders. Dit betreft circa 80.000 woningen in totaal, 9000 woningen per jaar voor deze periode. Het gaat daarbij om alle eengezinswoningen en meergezinswoningen in niet-DAEB-complexen (ca. twee derde van alle niet-DAEB-woningen); bedrijfsmatig vastgoed en een klein aantal niet-DAEB-woningen in een DAEB-complex zijn in de praktijk lastig te verkopen zonder grote nadelen. Er wordt uitgegaan van complexgewijze verkoop tegen marktwaarde in verhuurde staat, deze is gemiddeld 75%-85% van de leegwaarde.

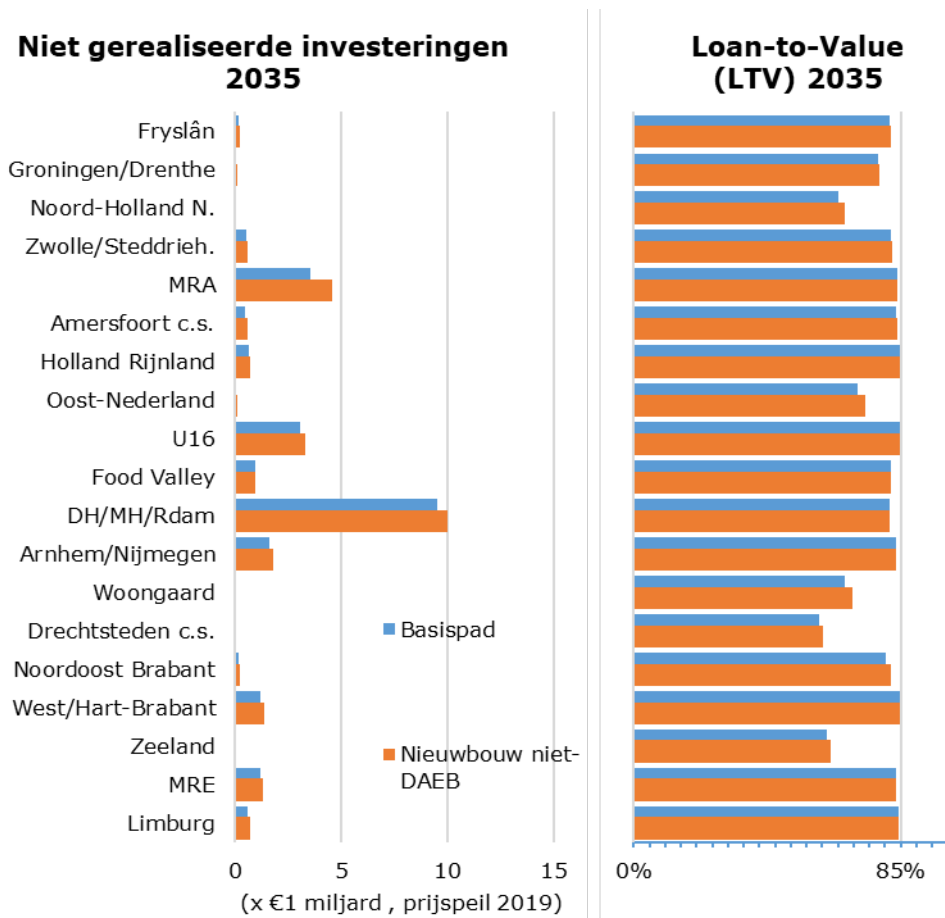
Effect op tekorten

De verschillende maatregelen hebben alle een regionaal effect. De corporaties met een niet-DAEB-tak van betekenis zijn overwegend actief in meer gespannen gebieden als de MRA, U16 en Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam. In die gebieden zijn nog veel DAEB-investeringen nodig, maar is ook de vraag naar middenhuur en goedkope koop groot.

Niet-DAEB voor middenhuur

Als ervoor wordt gekozen alle ruimte in de niet-DAEB in te zetten voor middenhuurwoningen (en dus geen middelen uit te keren aan de DAEB-tak), zouden tot en met 2035 ruim 75.000 middenhuurwoningen gebouwd kunnen worden. Daar staat tegenover dat de in de doorrekeningen veronderstelde jaarlijkse dividenduitkeringen niet meer plaats kunnen vinden. Ten opzichte van het basispad is het landelijk tekort daardoor in 2035 € 2,6 miljard hoger en komt op circa € 26,5 miljard. Het negatieve effect op het regionale tekort in de DAEB is met € 1,1 miljard in absolute zin het grootst in Metropoolregio Amsterdam, op enige afstand gevolgd door de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam (€ 0,5 mld).

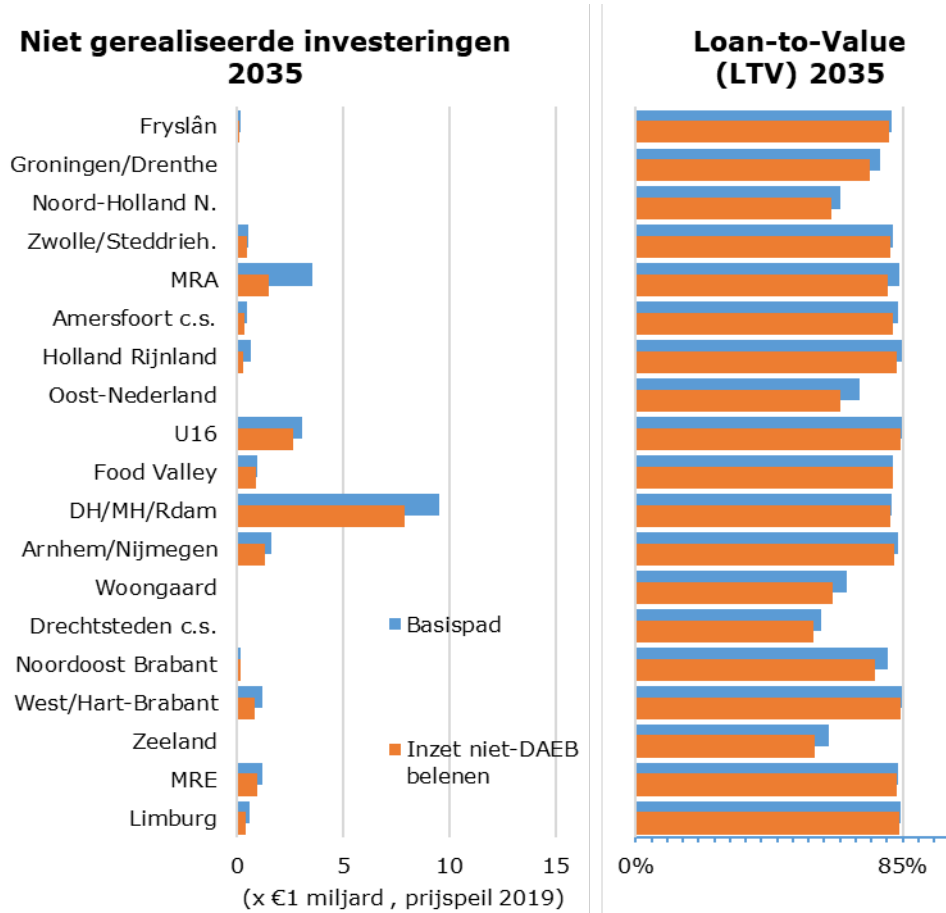
Figuur 3 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij de inzet van alle niet-DAEB middelen voor middenhuur



Niet-DAEB belenen

Ten opzichte van het basispad komt het landelijk tekort bij deze optie in 2035 € 6,0 miljard lager uit en komt op dan op € 17,9 miljard. De daling van het regionale tekort in de DAEB is veruit het grootst in Metropoolregio Amsterdam en regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam met respectievelijk € 2,1 en € 1,7 miljard.

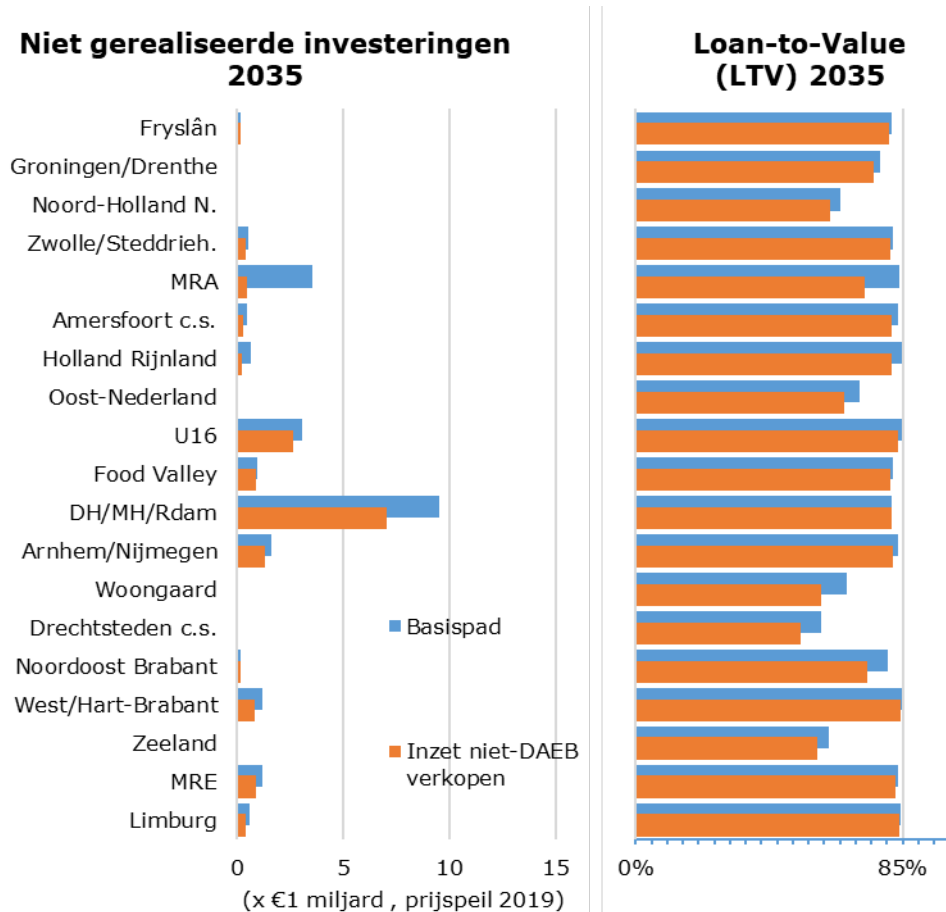
Figuur 4 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij het belenen van de niet-DAEB.



Niet-DAEB-verkopen

Deze beleidsoptie vermindert het landelijk tekort ten opzichte van het basispad met € 8,0 miljard, waardoor het uitkomt op € 15,9 miljard. Net als bij de optie 'belenen niet-DAEB' is de daling van het tekort het sterkst in de regio's Metropoolregio Amsterdam en Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam (respectievelijk ruim € 3 miljard en ruim € 2,5 miljard).

Figuur 5 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij het verkopen van niet-DAEB bezit.



Overige effecten

De verschillende maatregelen hebben geen effect op de Rijksbegroting.

Een keuze voor het belenen of verkopen van de niet-DAEB, betekent dat corporaties geen of een beperkte bijdrage kunnen leveren aan de opgaven in het middenhuursegment en de goedkope koop. In het geval van belenen blijft de huidige omvang van de niet-DAEB voorraad gelijk. Het aantal middenhuurwoningen van corporaties zal toenemen door liberalisatie van gereguleerde woningen, alhoewel ook een deel van de woningen een zodanige markthuur heeft dat deze woningen in het dure segment verhuurd zullen worden. Daarmee blijven corporaties een speler in dat segment, maar dragen zij niet bij een nieuwbouw. Ook niet in herstructureringsgebieden, waar de menging van wijken vaak doel van beleid is en vaak niet de primaire interesse van andere partijen ligt. Of particulieren, institutionele beleggers en andere partijen onder de huidige condities in voldoende mate kunnen bijdragen aan uitbreiding elders, is in het kader van dit rapport niet onderzocht.

Bij verkoop is het op voorhand niet waarschijnlijk dat de woningen structureel voor middenhuur behouden blijven. Daar waar de markt het toelaat, dus vooral in de gespannen woningmarktregio's in de Randstad, kan de huur bij vernieuwing van het huurcontract worden opgetrokken tot een hoger niveau. Daarnaast kan de nieuwe verhuurder bij vertrek van de huurder de woningen ook verkopen. Eventuele afspraken hierover bij de verkoop zelf hebben gevolgen voor de verkoopopbrengsten voor de corporatie.

Uitvoerbaarheid

Deze opties zijn alle uitvoerbaar. Ze worden niet belemmerd door regelgeving, maar de Rijksoverheid kan ook niet afdwingen dat of hoe de middelen in de niet-DAEB worden benut. Wel kunnen hier bijvoorbeeld in convenanten landelijk of regionaal afspraken over worden gemaakt met corporaties en andere betrokken partijen.

Vraag is of en in welke mate banken willen meegaan in financiering tot de grenzen die de Autoriteit woningcorporaties stelt aan de financiële ratio's van de niet-DAEB-tak van een corporatie. Hoewel deze hoger liggen dan voor de DAEB-tak, zullen banken ook een eigen oordeel hebben over de financiële situatie van de corporatie, kijken naar te verkrijgen zekerheidsrechten op niet-DAEB-onderpand, en naar het doel van de lening (een uitkering aan de DAEB).

Verkoop dure woningen

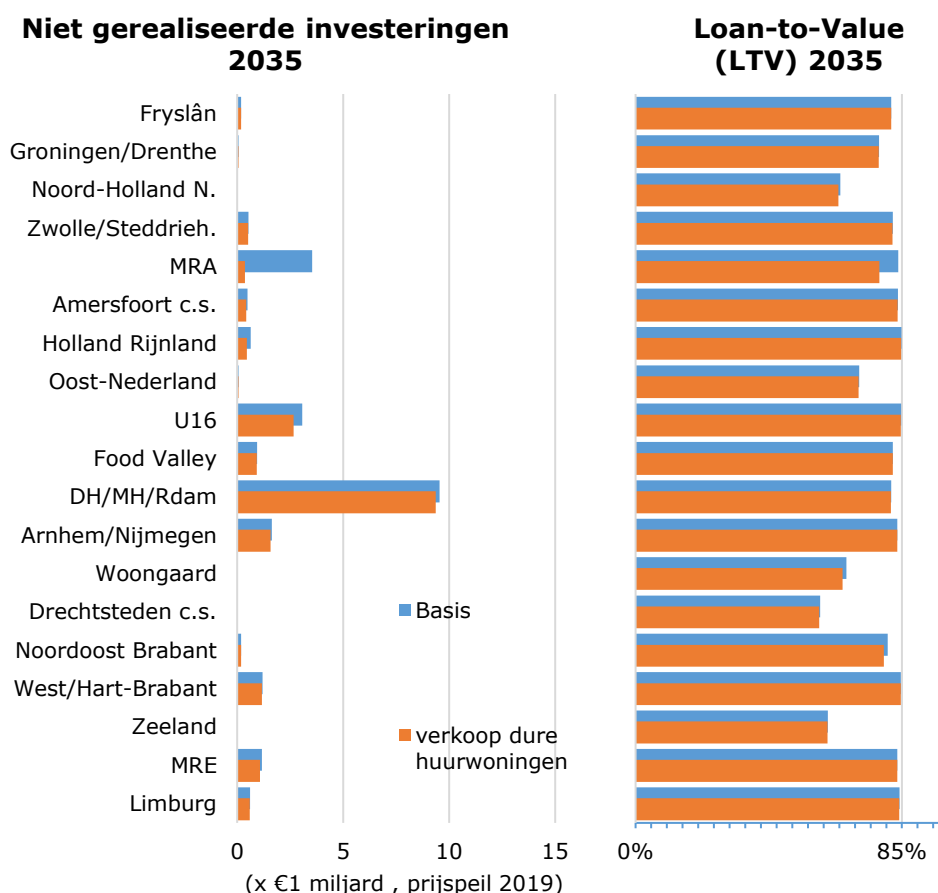
Corporaties verkopen jaarlijks een deel van hun woningen, om uiteenlopende redenen. Zo kan de verkoop van (dure) woningen worden ingezet om extra middelen te genereren waarmee meer dan één vervangende woning teruggebouwd kan worden. Bij gemiddelde corporatiewoningen is de waarde vrij van verhuur en gebruik van gemiddeld € 168.000 (prijspeil 1-1-2019) hiervoor te laag, aangezien de gemiddelde stichtingskosten rond de € 200.000 liggen (2019). In Nederland zijn er echter circa 125.000 woningen met een waarde van boven de € 300.000, waarmee per verkoop anderhalve woning of meer teruggebouwd kan worden. In deze optie wordt daarom gekeken naar de effecten van een verkoopprogramma dat zo veel mogelijk gefocust is op deze 'dure' woningen.

Van de dure woningen is circa 80% van te vinden in de Metropoolregio Amsterdam. Het resterende deel staat voornamelijk in de regio's Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam, U16 en Holland-Rijnland. In overige gebieden is het aantal en effect verwaarloosbaar. Om de waarde van € 300.000 of meer te realiseren, is van belang dat de woning verkocht kan worden zonder huurcontract. De opbrengst van een verhuurde woning is namelijk aanzienlijk lager (ca. 65-85% van de leegwaarde). Naar schatting komt per jaar circa 5% van deze woningen vrij (ca. 6400 woningen), waarbij ook hier het overgrote merendeel in de MRA (5.000).

Effect op tekorten

Deze optie heeft vooral een significante bijdrage aan de financiële positie van corporaties is in de MRA. Uit onderstaande figuur blijkt dat het tekort tot 2035 hier met ruim € 3 miljard zou kunnen worden teruggebracht. In de overige regio's gezamenlijk wordt met deze optie het tekort circa € 1 miljard lager.

Figuur 6 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij de variant verkoop dure huurwoningen



Overige effecten

De woningen met een hogere verkoopwaarde zijn niet alleen sterk geconcentreerd in bepaalde regio's, maar daarbinnen ook bij bepaalde corporaties en in bepaalde gemeenten en wijken. Het zal doorgaans niet mogelijk zijn om in dezelfde buurt goedkope woningen terug te bouwen; die zullen elders binnen de gemeente en regio gerealiseerd moeten worden. Dit kan voor gemeenten, corporaties en andere lokale betrokkenen tot ongewenste uitkomsten leiden ten aanzien van de menging van wijken.

Gezien de druk op de woningmarkt in de gebieden waar via verkoop extra middelen gegenereerd kunnen worden, is van belang dat verkoop en terugbouwen goed op elkaar wordt afgestemd. Gevolg kan anders zijn dat het tekort aan sociale huurwoningen en de zoektijden (tijdelijk) oplopen.

Uitvoerbaarheid

De verkoop van (dure) woningen is niet direct juridisch afdwingbaar. Een grotere inzet hierop van corporaties zou via conditionele afspraken (al dan niet afdwingbaar) met de sector of teweeggebracht kunnen worden. In het huidige stelsel is de verkoop van woningen ook onderdeel van lokale prestatieafspraken, waarmee lokale overwegingen ten aanzien van de mening van wijken invloed kan hebben.

Verkleinen vraag naar DAEB-nieuwbouw

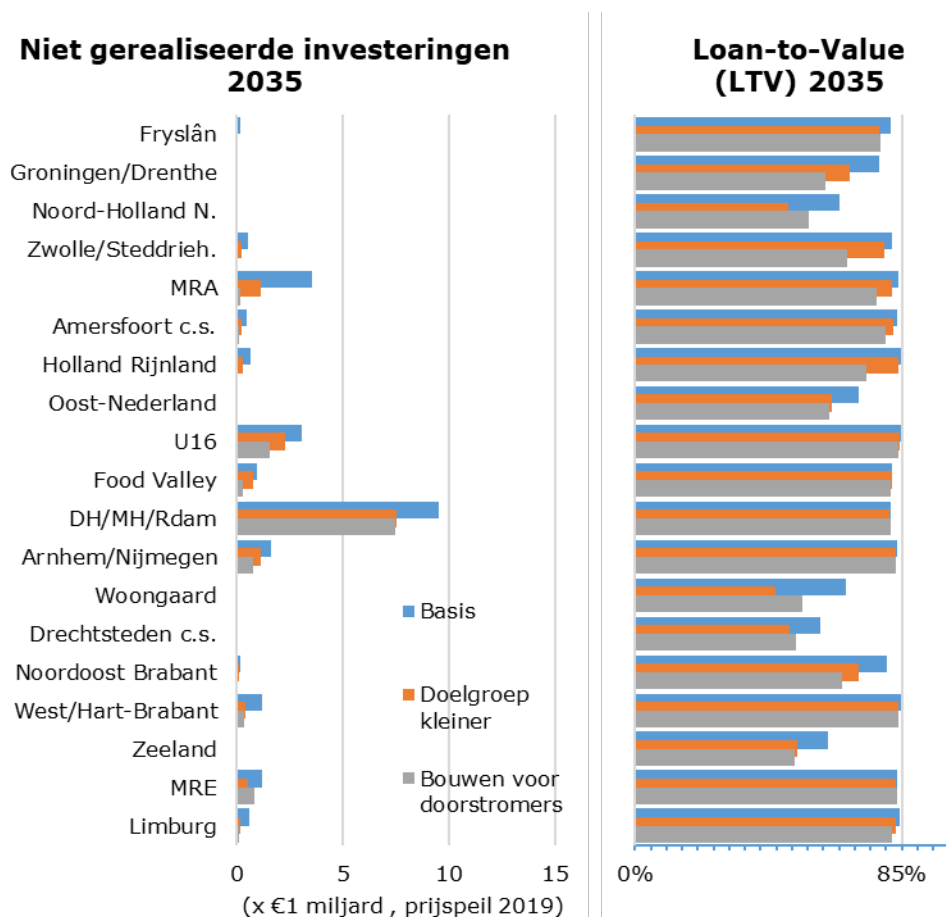
Van de DAEB-opgave tot en met 2035 maken investeringen in nieuwbouw het overgrote deel uit. Door het beperken van de benodigde nieuwbouwinvesteringen kunnen de opgaven en middelen van corporaties meer met elkaar in balans gebracht worden. In technische zin kan de DAEB-nieuwbouwoopgave op verschillende manieren verkleind worden, waarbij het gevolg telkens is dat die opgave verplaatst van de corporatiesector naar andere segmenten op de woningmarkt.

- **Verlagen DAEB-inkomensgrens:** Een eerste optie is het verlagen van de DAEB-inkomensgrens van € 38.035 (prijsspeil 2019, € 40.042 in 2021) naar € 35.000 (prijsspeil 2019). Daardoor heeft een kleiner aantal huishoudens toegang tot de corporatiesector. Omdat de doelgroep hierdoor kleiner wordt, hoeft de corporatievoorraad minder snel te groeien en kan zij op sommige plekken en in bepaalde periodes zelfs krimpen. Als gevolg hiervan zijn minder nieuwbouwinvesteringen nodig, kunnen meer woningen worden verkocht of geliberaliseerd (bij nieuwe verhuring, indien voldoende WWS-punten). Tot 2035 bouwen corporaties circa 25.000 DAEB-huurwoningen minder en verkopen zij er 57.000 meer.
- **Bouwen voor doorstroming naar koop:** Een tweede benadering is het volgen van een algehele bouwstrategie gericht op (goedkope) koopwoningen, met als doel meer doorstroming uit de corporatiesector op gang te brengen. Hiervoor zullen met name woningen in het lagere prijssegment moeten worden toegevoegd in plaats van gereguleerde huurwoningen. Een gevolg zal zijn dat woningtekort in de sociale huursector later zal teruglopen dan bij een meer gevarieerd bouwprogramma, met langere zoektijden en minder slaagkansen voor starters tot gevolg. Corporaties kunnen hierdoor tot 2035 circa 100.000 woningen minder bouwen.
- **Opzeggingsgrond voor hogere inkomens:** Een derde benadering is het creëren van een opzeggingsgrond voor huurcontracten van huishoudens die meerdere jaren achtereen een (zeer) hoog inkomen hebben. De te hanteren grens is afhankelijk van de exacte doelgroep die bereikt moet worden. Indien ook het beleid voor inkomensafhankelijke huurverhoging wordt voortgezet, ligt het voor de hand om een grens (ruim) boven de daar gehanteerde grenzen te kiezen. Deze huishoudens zouden dan binnen bepaalde tijd (bijvoorbeeld twee of drie jaar) hun DAEB-huurwoning moeten verlaten. Dit is een significante en ingrijpende beperking van de huurbescherming en de keuzevrijheid voor huisvesting. De maatregel kan niet afgebakend worden op enkel corporaties of de DAEB en zou daarom ook voor andere verhuurders gelden. Deze variant is niet doorgerekend. De uitkomsten hangen onder andere af van de gekozen inkomensgrens en het daadwerkelijke gebruik door corporaties. Doordat de opzeggingsgrond alleen kan gelden voor nieuwe huurcontracten zal de opbrengst op kortere termijn beperkt zijn.

Effect op tekorten

Het verkleinen van de doelgroep betekent dat corporaties minder hoeven te investeren in nieuwbouw. Dit effect treedt overal in het land op en heeft dan ook effecten op de tekorten in alle regio's.

Figuur 7 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en in twee varianten voor het verkleinen van de vraag naar DAEB-nieuwbouw.



De doorgerekende variant voor verkleining van de doelgroep leidt tot een tekort dat € 9 miljard lager is, de bouwen voor doorstromers-variant tot een tekort dat € 12 miljard lager ligt.

Overige effecten

Invoering van een van bovenstaande opties betekent dat meer gebouwd zal moeten worden in andere marktsegmenten. Vanuit betaalbaarheidsperspectief zullen met name goedkope koopwoningen en woningen in het lage middenhuursegment nodig zijn, bovenop de al bestaande tekorten in die segmenten. Die woningen moeten ook kwalitatief passend zijn. De afgelopen jaren zijn deze woningen slechts in beperkte mate gerealiseerd. Hier kan flankerend beleid nodig zijn om het benodigde aanbod (op tijd) te verkrijgen.

In het geval van een bouwstrategie gericht op koopwoningen, geldt aanvullend dat het langer zal duren voordat de tekorten in het DAEB-segment zijn ingelopen. Dit komt doordat eerst de benodigde woningen in de andere segmenten gebouwd moeten worden alvorens huishoudens kunnen doorstromen vanuit het DAEB-segment.

Invoering van een van deze beleidsopties heeft geen direct effect op de huurtoeslag en de Rijksbegroting. Wel ontstaat met het verlagen van de DAEB-inkomensgrens een nieuwe situatie waarin een meerpersoonshuishouden qua inkomen wel recht kan hebben op huurtoeslag, maar bij verhuizing geen toegang heeft tot het DAEB-segment van de corporatiesector.

Uitvoerbaarheid

Het verlagen van de DAEB-inkomensgrenzen vergt een aanpassing van regelgeving. Dat is mogelijk binnen het staatssteunbesluit inzake woningcorporaties. Voor de duidelijkheid voor huurders en de administratieve lasten bij woningcorporaties (met name in de verantwoording) is het van belang dat een eventuele wijziging ingaat per 1 januari van een kalenderjaar.

Een bouwstrategie die meer gericht is op koopwoningen is voor zijn succes sterk afhankelijk van marktpartijen en marktontwikkelingen. Op het moment dat er minder sociale huurwoningen gebouwd worden, is niet gegarandeerd dat er meer koopwoningen gerealiseerd worden. Zeker in het goedkope segment, waar volgens de prognoses vooral behoefte aan is. Mogelijk zijn vraagondersteunende maatregelen nodig om de koopwoningen betaalbaar te maken. Wordt in de bouwstrategie gefocust op duurdere koopwoningen, dan zal het terugbrengen van het tekort aan sociale huurwoningen in elk geval in de beginjaren minder snel gaan doordat eerst andere huishoudens moeten verhuizen.

Het creëren van een opzeggrond voor huishoudens die structureel 'te veel' verdienen vergt aanpassing van het Burgerlijk Wetboek.⁴ Die opzeggingsgrond gaat daarmee ook geleden voor andere verhuurders. Deze wijziging kan alleen gelden voor nieuwe contracten; bij bestaande contracten zou sprake zijn van een te grote inbreuk maakt op het contractrecht. Daarnaast kan het benutten van de opzeggrond niet worden afgedwongen; dat is een te grote inbreuk op het recht van eigendom. Verder zou zeker gesteld moeten worden dat voldoende alternatieven op de woningmarkt voorhanden zijn voor deze huishoudens, wanneer zij hun DAEB-huurwoning van een woningcorporatie of sociale huurwoning van een niet-woningcorporatie moeten verlaten. Tot slot zou inzichtelijk gemaakt moeten worden welke neveneffecten dit beleid zou hebben, bijvoorbeeld op arbeidsmarktparticipatie en de leefbaarheid van wijken.

⁴ Aanvulling van de daarin vastgelegde limitatieve lijst van opzeggingsgronden voor verhuurders

Besparing op de energierekening verrekenen in huurprijs

Nieuwbouwwoningen en verduurzaamde bestaande woningen verbruiken minder energie en zorgen daarmee voor een lagere energierekening van de huurder. De investeringen die corporaties moeten doen om hun voorraad te verduurzamen, alsmede de hogere onderhoudskosten voor installaties nadien, zijn bij het huidige beleid echter maar zeer beperkt terug te verdienen. Dit komt in de eerste plaats doordat verduurzaming niet altijd leidt tot besparing op de energielasten. Daar waar er wel besparing optreedt is deze (met de huidige energietarieven) onvoldoende om de investering terug te verdienen. In de tweede plaats mogen corporaties de besparing op de energielasten in de praktijk slechts deels doorberekenen in de huren.

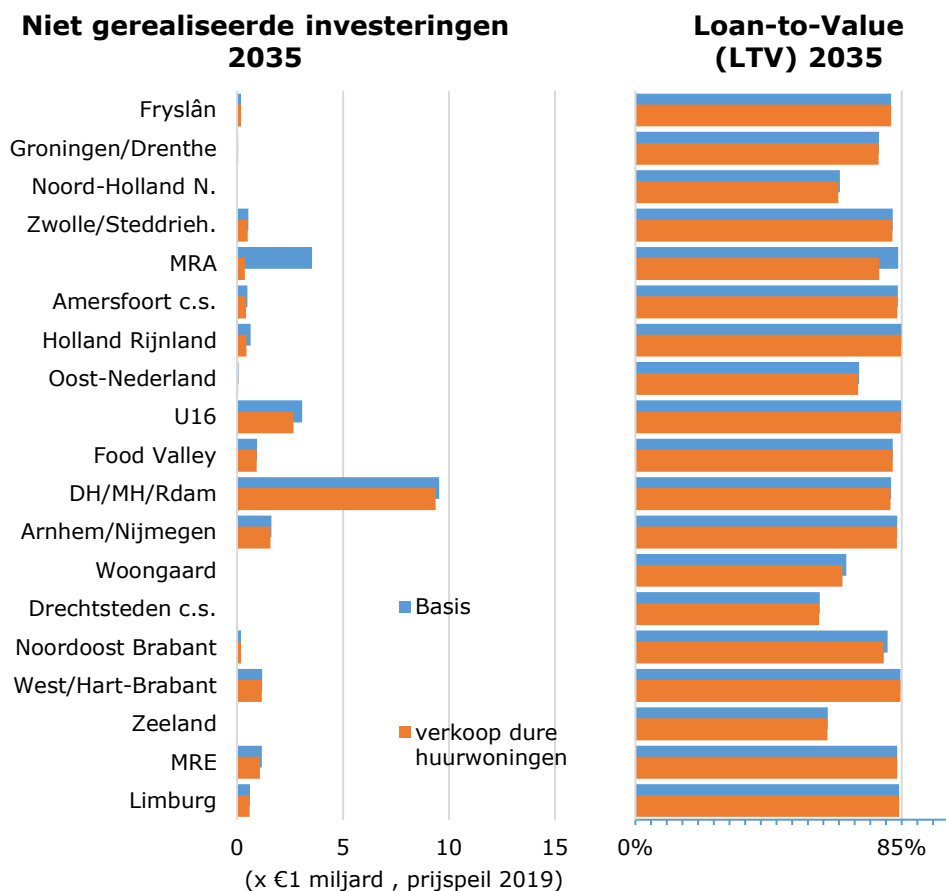
Bij bestaande woningen is de koers nu gericht op het aardgasvrij maken door aansluiting op warmtenetten of installatie van warmtepompen. Dit vergt investeringen van de verhuurder voor aansluiting op die warmtenetten en mogelijke verzwarende van elektrische installaties. Aansluiting op een warmtenet betekent echter vaak geen lagere energierekening voor de huurder. Daar waar er wel besparing optreedt is de besparing in de energielasten hoger dan de bedragen die conform de tabel bij het Sociaal Huurakkoord 2018-2021 doorberekend mogen worden. Dit draagt bij aan het sterk onrendabel maken van investeringen in verduurzaming. Daarnaast gelden voor corporaties specifieke huurprijsgrenzen. Een groot deel van de nieuwbouwwoningen en de reeds verduurzaamde woningen bij een nieuwe huurder moet weer toegewezen worden op of onder de passendheidsgrens (circa 75-80% van de toewijzingen) en hoe dan ook binnen de DAEB-huurgrenzen. Voor verduurzaamde woningen betekent dit dat de huurverhoging bij verduurzaming mogelijk weer ongedaan moet worden gemaakt of dat ruimte die er was voor een huurverhoging bij mutatie, reeds is geïncasseerd via de huurverhoging bij verduurzaming.

In deze beleidsopties wordt daarom het effect berekend indien bij nieuwbouwwoningen, die vanuit de eisen van het Bouwbesluit zeer energiezuinig zijn, een hogere aanvangshuur gerekend mag worden. Corporaties krijgen dan ruimte om bij woningen van label B of beter hun inkomsten te verhogen met een forfaitaire besparing op de energierekening. Hiervoor zouden hogere passendheidsgrenzen gehanteerd moeten worden voor nieuwbouwwoningen en voor latere nieuwe verhuringen van die woningen. De hogere aanvangshuur wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde daadwerkelijke besparing op de energierekening ten opzichte van de gemiddelde corporatiewoning. Voor de verduurzaming van de bestaande voorraad wordt, net als bij de in het hoofdrapport gepresenteerde doorrekeningen, uitgegaan van de tabellen bij het Sociaal Huurakkoord. Die tabel gaat uit van de daadwerkelijke besparing bij verduurzaming van bestaande woningen.

Effect op tekorten

Deze maatregel verkleint het tekort in alle regio's. Het effect is relatief het sterkst in regio's met een grote nieuwbouwpoging zoals U16 en Foodvalley. In totaal verkleint deze maatregel in deze doorrekening het tekort met 4,4 miljard euro. In de doorrekening is nog niet het gehele potentiële effect te zien, omdat een deel van het nieuwbouwprogramma (circa 25%) nog steeds niet gerealiseerd wordt.

Figuur 8 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en de variant 'besparing energierekening verrekenen in de huurprijs corporaties'



Overige effecten

Deze optie heeft geen negatieve effecten voor de betaalbaarheid bij huurders, omdat de gemiddelde totale woonlasten voor de huurder niet toenemen ten opzichte van een vergelijkbare minder energiezuinige woning. Huurtoeslagontvangers hebben afhankelijk van hun situatie mogelijk nog steeds een financieel voordeel. Daarmee sluit de maatregel aan bij het principe van zoveel mogelijk woonlastenneutraal bij de verduurzamingsopgave.

Voor de Rijksoverheid leidt deze maatregel tot hogere huurtoeslaguitgaven. Het bedrag hangt af van welk deel van de extra huur boven de aftoppingsgrens voor het huishouden ligt en het aandeel huurtoeslaggerechtigden onder de nieuwe huurders. Onder de aannames dat het hele programma wordt gerealiseerd, dat de gehele extra huur boven de aftoppingsgrens ligt en dat de huurderssamenstelling gelijk is aan die in de bestaande voorraad leidt dit jaarlijkse olopende extra huurtoeslaguitgaven van ca. € 20 miljoen per jaar in 2024 en jaarlijks circa € 45 miljoen in 2029. Over de gehele periode 2020-2029 betreft het ongeveer € 225 miljoen euro. Dit betekent dat iets minder dan een kwart van de extra huur gedekt wordt door huurtoeslag.

Uitvoerbaarheid

Deze beleidsoptie vergt aanpassing van regelgeving. Afhankelijk van de uitwerking kan het betrekking hebben op de aanpassing van de toewijzingseisen voor corporaties: het differentiëren van DAEB-huurgrenzen en passendheidsgrenzen in de Woningwet. De optie kan een nadere uitwerking hebben in de Wet op de huurtoeslag (en lagere regelgeving). Daarnaast wordt de regelgeving complexer. De differentiatie van passendheidsgrenzen betekent dat corporaties een meer gedetailleerde huur- en toewijzingsadministratie zullen moeten bijhouden. Ook de controle door accountants en toezichthouders wordt ingewikkelder en tijdrovender. Dit zal tot een verhoging van de administratieve lasten leiden.

Structurele huurverhoging boven inflatie

De huur is de belangrijkste bron voor de investeringscapaciteit van corporaties. Met name de verwachte huurinkomsten voor de toekomst spelen een belangrijke rol in het bepalen van de leenruimte van corporaties, omdat die inkomsten bepalend zijn voor de woningwaarde waartegen corporaties kunnen lenen. Structureel hogere of lagere huurinkomsten hebben daarmee een groot effect op de leenruimte. Een euro structurele verhoging of verlaging van de huur heeft daarmee een vergelijkbaar effect als een euro structurele verhoging of verlaging in de verhuurderheffing.

Corporaties hebben binnen het geldend wettelijk kader beperkte ruimte om de huren te verhogen. In 2021 mogen de huren van gereguleerde woningen eenmalig in het geheel niet stijgen,⁵ maar over het algemeen kan de huur op individueel woningniveau met een gegeven percentage boven inflatie verhogen⁶. Omdat sinds 1 januari 2020 geldt dat corporaties de totale huurinkomsten (huursom) jaarlijks met maximaal inflatie mogen laten stijgen, zal een dergelijke huurstijging bij de ene huurder echter moeten worden gecompenseerd met lagere stijgingen, bevriezing of verlaging voor andere huurders. Alleen als er overeenstemming met gemeenten en huurdersorganisaties is, kan maximaal een gemiddelde huurverhoging van 1%-punt hoger worden gevraagd. De restrictie geldt ook voor de inkomensafhankelijke huurverhoging, maar niet indien de woning opnieuw, aan nieuwe huurders, wordt verhuurd (dan gelden echter wel de voorwaarden van passend toewijzen, indien wordt toegewezen aan een huishouden met een inkomen tot aan de inkomensgrens voor passend toewijzen).

Door bovengenoemde regels aan te passen, krijgen corporaties ruimte om de huren structureel extra te verhogen. In de doorrekening van deze beleids optie wordt aangenomen dat in alle woningmarktregio's corporaties deze ruimte gebruiken om vanaf 2022 jaarlijks een gemiddelde huurverhoging van 0,25%-punt boven inflatie te realiseren.

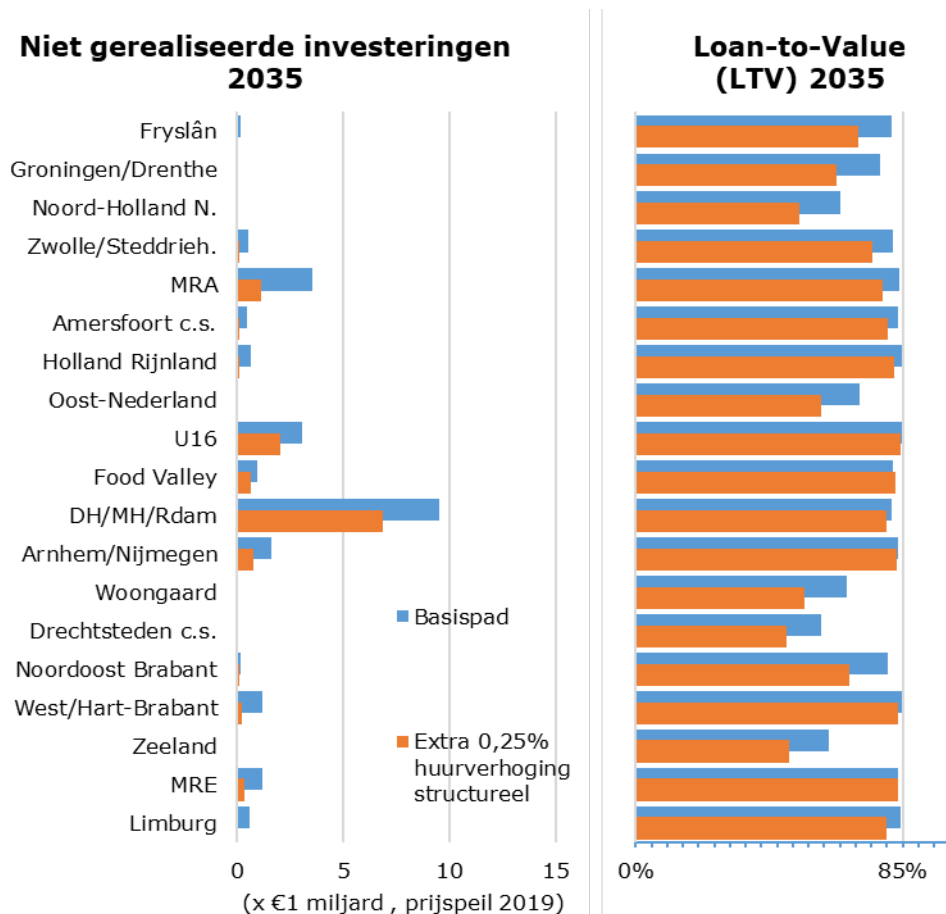
⁵ Corporaties worden hiervoor gecompenseerd via een structurele verlaging van de verhuurderheffing met € 150 miljoen.

⁶ In 2022 mogen de huren op woningniveau met maximaal 1% boven inflatie worden verhoogd. Voor huishoudens met een inkomen boven € 47.077 voor eenpersoonshuishoudens en € 54.196 voor meerpersoonshuishoudens (prijspeil 2021) is een hogere huurverhoging mogelijk.

Effecten op het tekort

Het tekort wordt met deze maatregel 11,3 miljard euro lager.

Figuur 9 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij een extra 0,25% structurele huurverhoging.



Overige effecten

Indien generiek een structurele huurverhoging boven inflatie wordt toegepast, leidt dit bij een inkomensontwikkeling met inflatie tot een hogere reële huur. Bij een structurele huurverhoging van 0,25% boven inflatie liggen de huurprijzen in 2035 dan bijna € 20 per maand of € 240 per jaar hoger dan bij een ontwikkeling op het niveau van inflatie. Dit hoeft niet te betekenen dat de koopkracht van huurders daalt; daarop zijn veel meer factoren van invloed, waaronder de inkomensontwikkeling (die de afgelopen decennia per huishouden stijgt met ca. 0,4% boven inflatie). Voor huurders met een laag inkomen zullen huurstijgingen bovendien deels worden gecompenseerd vanuit de huurtoeslag.

Hiermee stijgen de huurtoeslagenuitgaven. Bij een extra jaarlijkse huurstijging van gemiddeld 0,1%-punt door corporaties nemen de huurtoeslaguitgaven in het eerste halfjaar met ongeveer € 2 miljoen toe, per jaar verder stijgend met zo'n € 3,5 miljoen (naar circa € 20 miljoen per jaar na 5 jaar).

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel vergt een wetswijziging indien geen overeenstemming met huurders en gemeenten verkregen kan worden. Op grond van de Woningwet mag de totale huursom van corporaties maximaal met inflatie stijgen; hierin moet meer ruimte geboden worden indien de wens bestaat om de huurprijs van zittende bewoners structureel met een bedrag boven inflatie te kunnen verhogen. Daarnaast is van belang dat bij de jaarlijkse bepaling van de maximale individuele huurstijging voldoende ruimte geboden blijft. Deze ruimte wordt bepaald in een ministeriële regeling.

Deze maatregel kan niet afgedwongen worden. Verhuurders zijn niet verplicht huurverhoging te vragen. Het is daarom de vraag of corporaties hier op eigen initiatief maximaal gebruik van maken, mede gezien de in de Actieagenda uitgesproken intentie om het Sociaal Huurakkoord 2018-2021 voort te zetten en daarbij af te zien van mogelijkheden om de huur met meer dan inflatie te verhogen. Dit zou daarom betrokken kunnen worden in bredere afspraken met de sector.

Sterkere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

De inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (IAH) geeft corporaties de ruimte om huishoudens met een inkomen boven een bepaalde grens, een extra huurverhoging te geven bovenop de maximale huurverhoging voor gereguleerde huurwoningen. De gedachte is dat deze huishoudens met sterkere schouders in een grotere financiële bijdrage leveren aan het betaalbaar houden van de huren voor huishoudens met een lager inkomen, of dat zij besluiten te verhuizen naar een woning in een ander segment.

De inkomensafhankelijke huurverhoging is een bestaand instrument. Met ingang van 2022 worden de regels aangepast:⁷ de inkomensgrenzen zijn verhoogd, enkele uitzonderingen zijn geschrapt en de maximale huurverhoging ligt hoger, op € 50 of € 100 per maand. Op dit moment is nog onduidelijk of dit tot meer huuropbrengsten gaat leiden dan de oude regeling. Dit hangt vooral af van het gebruik van de regeling door corporaties (voor de oude regeling werd circa 35% van de ruimte gebruikt) en daarnaast van het verhuisgedrag van de betreffende huurders. Het aantal huishoudens dat een IAH zou kunnen krijgen is vergelijkbaar met de oude regeling.

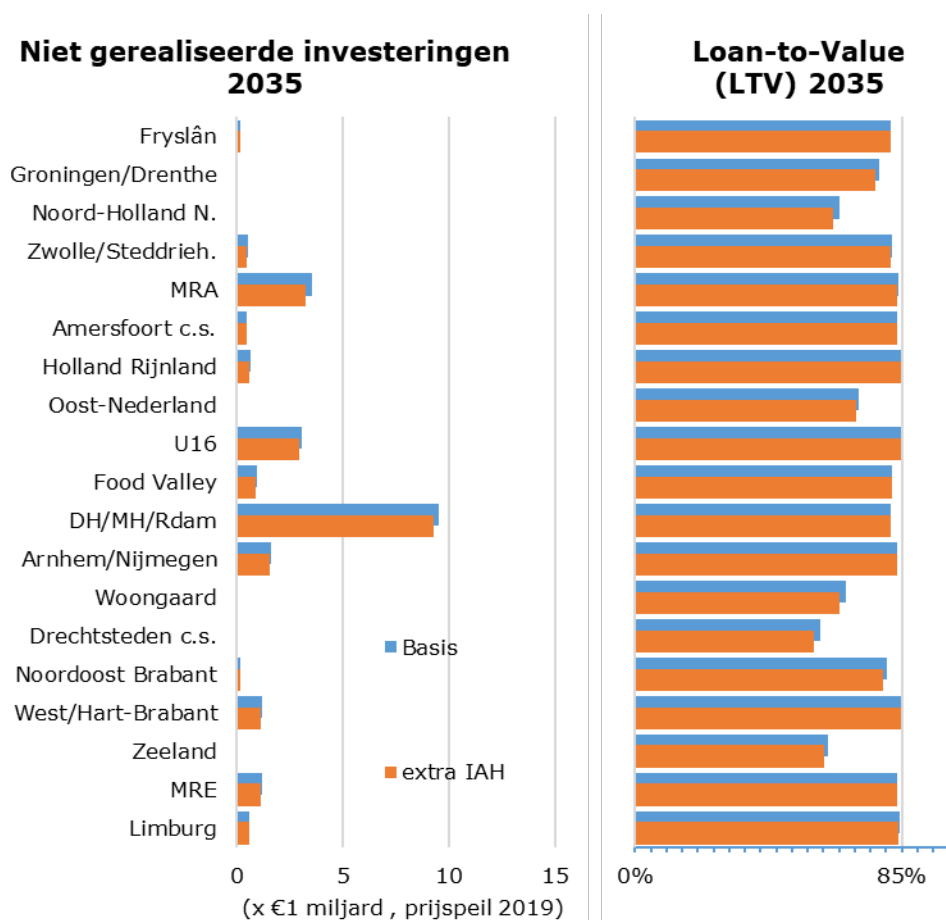
Om inzicht te krijgen in het verdienpotentieel dat aanscherping van de IAH kan hebben, is een variant doorgerekend waarbij meer huurders in aanmerking komen voor een IAH. In de beleidsoptie wordt de corporaties ruimte geboden om extra huurverhogingen toe te passen op het moment dat een huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens daarin verblijft. Huishoudens met een inkomen tussen de DAEB-inkomensgrens (€ 40.024 - 2021) en € 10.000 boven deze grens krijgen een boveninflatoire verhoging van 2% tot aan de aftoppingsgrens. Voor huishoudens met een inkomen hoger dan € 10.000 boven de DAEB-inkomensgrens wordt de huur in een keer verhoogd tot de aftoppingsgrens (mits dit kan op basis van het aantal huurpunten). In de doorrekening gaan we ervan uit dat deze ruimte volledig gebruikt wordt.

Effecten op het tekort

Deze aanscherping van de IAH levert een vermindering van het tekort met € 1,2 miljard op.

⁷ <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/passende-huur/inkomensafhankelijke-hogere-huurverhoging-en-huursprongen-voor-zeer-lage-huren-in-2022>

Figuur 10 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij extra inkomensafhankelijke huurverhoging.



Overige effecten

Deze maatregel heeft gevolgen voor de huurprijs van huishoudens die de IAH krijgen, hun woonlasten stijgen.

Uitvoerbaarheid

Aanscherping van de IAH heeft alleen effect als corporaties ook daadwerkelijk deze hogere huurverhogingen gaan vragen. Binnen het huidige wettelijke kader van de huursomstijging moeten dan ook prestatieafspraken gemaakt worden met gemeenten en huurdersorganisaties als de huurverhoging voor de hele corporatie inclusief IAH boven de maximale huursomstijging (nu inflatie) uitkomt. Het verplichten van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging is juridisch geen begaanbare weg. Wel zou met een wijziging van de Woningwet en lagere regelgeving de inkomensafhankelijke huurverhoging uit de huursomstijging gehaald kunnen worden.

Aanpassen grondslag verhuurderheffing/ verlagen van de maximale WOZ-waarde

De verhuurderheffing wordt geheven op basis van de WOZ-waarde van woningen. Dit is een heldere, objectieve en goed uitvoerbare grondslag. Deze vormgeving heeft als gevolg dat de fiscale lasten per regio verschillen. Als afgeleide van de prijs van koopwoningen is de WOZ-waarde en daarmee de fiscale last relatief hoog in gespannen regio's. Dat zijn dikwijls ook regio's waar de investeringsopgave het grootst is. In enkele gebieden waar absoluut en relatief minder gebouwd hoeft te worden, zijn de fiscale lasten juist lager. De potentiële huuropbrengsten per woning verschillen niet, omdat deze gebonden zijn aan landelijke regelgeving. De fiscale lasten kunnen op verschillende manieren anders verdeeld worden:

- **Verlagen cap** – Op dit moment wordt verhuurderheffing geheven over WOZ-waarden tot maximaal € 315.000 (2021). Dit heeft nu hoofzakelijk effect in de MRA. Door deze 'cap' te verlagen (en het tarief te verhogen om tot eenzelfde opbrengst te komen), ontstaat een meer gelijke regionale spreiding van de fiscale lasten. Hier is gerekend met een maximum van € 214.000. Hiermee wordt de cap voor 25% van de woningen van toepassing.
- **Vast bedrag per woning** - De verhuurderheffing wordt omgezet in een gelijk bedrag voor alle woningen. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. Hiermee wordt een indirecte herverdeling van middelen bereikt van regio's met lage WOZ-waarden naar regio's met hoge WOZ-waarden.
- **50% WOZ en 50% vast bedrag per woning** – Deze gemengde grondslag leidt tot een kleinere verschuiving van fiscale lasten dan de vorige en houdt een gedeeltelijke relatie tussen waarde van de woning en verhuurderheffing. Deze grondslag bestaat op dit moment in de Woningwet als basis voor heffingen onder corporaties voor saneringssteun en projectsteun.

In de doorgerekende varianten worden de tarieven zodanig bepaald, dat in het jaar van invoering de opbrengst van de verhuurderheffing gelijk is aan die van het basispad. In het eerste jaar is deze maatregel dus budgetneutraal. Vervolgens worden de cap en het vaste bedrag per woning jaarlijks aangepast met de stijging van de WOZ-waarde, zodat de totale opbrengst zoveel mogelijk hetzelfde blijft. Er treden wel verschillen op, bijvoorbeeld doordat de WOZ-waarde van nieuwbouwwoningen meestal hoger is dan de gemiddelde WOZ-waarde van de voorraad.

Effect op tekorten

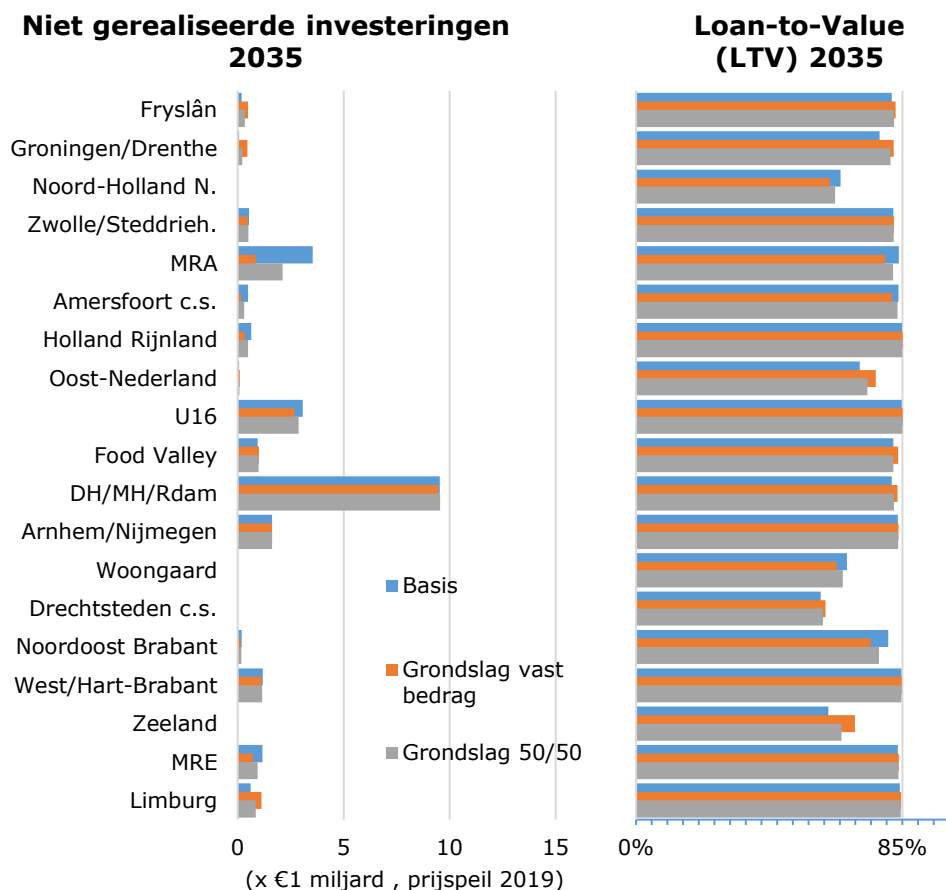
Bij de varianten waarbij de verhuurderheffing deels of geheel wordt geheven als een vast bedrag per woning, neemt het investeringsvermogen voor de sector als geheel toe. Dit komt omdat de totale verhuurderheffing na invoering van de maatregel minder snel stijgt. De bouw van nieuwe woningen met een relatief hogere WOZ-waarde en de verduurzaming met een bijbehorende waardestijging leiden tot een stijging van de gemiddelde WOZ-waarde. In deze varianten leidt dat niet of minder tot een hogere verhuurderheffing. Bij de variant met een lagere cap op de WOZ-waarde speelt dit effect veel minder. Dit komt omdat de meeste woningen nog steeds onder de cap blijven.⁸ Voor de sector als geheel levert een vast bedrag per woning een € 3,1 miljard lager tekort, de mengvorm levert een € 1,6 miljard lager tekort. Bij de lagere cap is het nationale tekort € 0,3 miljard lager.

De varianten hebben alle het grootste positieve effect in de Metropoolregio Amsterdam, met € 2,7 miljard (vast bedrag), € 1,4 miljard (50/50) en € 1,3 miljard (cap). Ook de regio's Amersfoort, U16 en Holland-Rijnland profiteren van de maatregelen.

⁸ In de doorrekening was het niet mogelijk het effect van de cap bij investeringen mee te nemen, het effect hiervan zal veel kleiner zijn dan van de andere twee varianten.

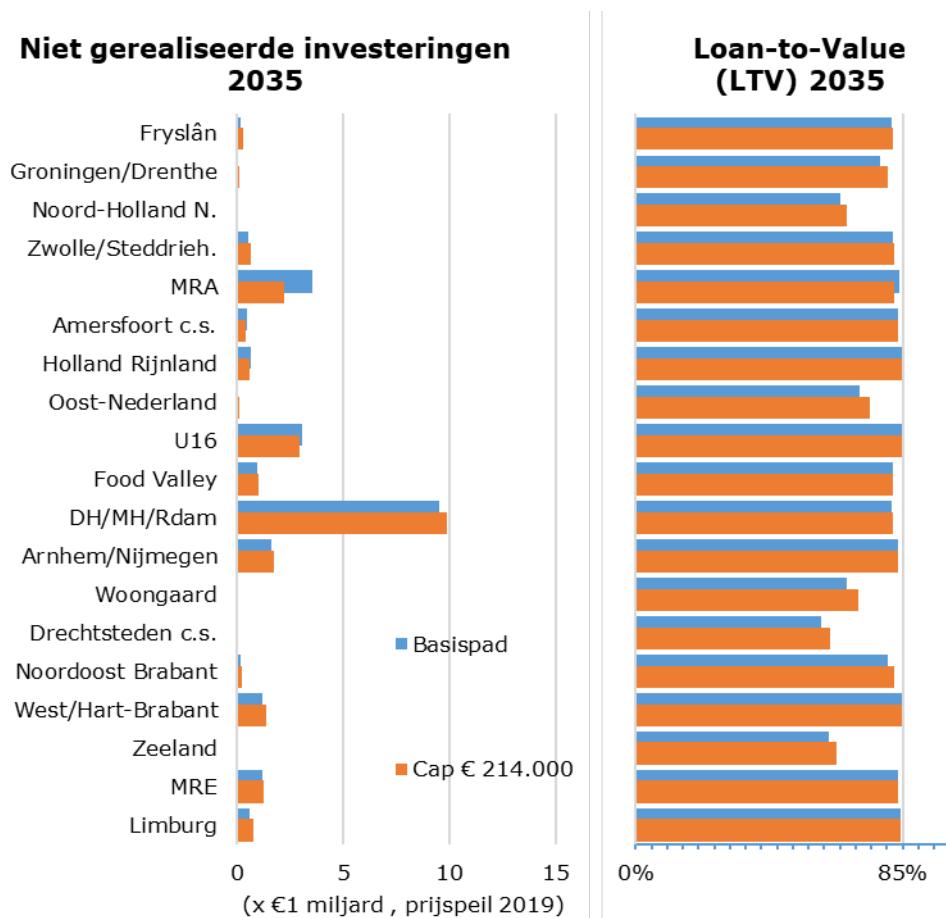
Bij de varianten met een deels vast bedrag hebben vooral de regio's met een lage gemiddelde WOZ-waarde een nadeel. Dit betreft Friesland, Groningen/Drenthe, Limburg; daar stijgt het tekort. Ook Zeeland heeft een negatief effect, maar kan de investeringsopgave nog steeds aan.

Figuur 11 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij twee varianten voor een aangepaste grondslag in de verhuurderheffing.



Bij de variant met een lagere cap is het negatieve effect meer verspreid. 10 regio's zien hun tekort toenemen met een bedrag van € 40 miljoen (Foodvalley) tot € 330 miljoen (Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam). In tegenstelling tot varianten met een vast bedrag per woning, stijgt hiermee dus het tekort in de regio waar het tekort al het grootst is. Dit komt omdat in deze variant niet alleen regio's met een lage WOZ-waarde een hogere last krijgen. Ook regio's met een gemiddelde WOZ-waarde en weinig dure woningen krijgen te maken met een hoger tarief. Daarnaast is er in deze variant geen lagere verhuurderheffing bij nieuwbouw en verduurzaming.

Figuur 12 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij het maximaliseren van de WOZ-waarde waarover verhuurderheffing verschuldigd is op € 214.000.



De bovengenoemde effecten worden kleiner wanneer deze maatregel wordt gecombineerd met maatregelen die de opbrengst van de verhuurderheffing verminderen, zoals de eerdergenoemde halvering van de verhuurderheffing. De verschuiving van fiscale lasten naar regio's met een kleinere opgave is daarmee in het geheel op te vangen binnen de gecreëerde financiële ruimte, maar ook het totale effect van de maatregelen wordt kleiner doordat de tekorten in vrijwel alle regio's al opgelost zijn via de tariefsverlaging en de verschuiving geen effect heeft in de gebieden waar nog tekorten resteren.

Overige effecten

Een andere verdeling van de fiscale lasten wordt in gebieden met een relatief hoge fiscale lasten en een grote investeringsopgave gepercipieerd als meer rechtvaardig.

Uitvoerbaarheid

Het verlagen van de cap in de verhuurderheffing en het omzetten van de grondslag naar een vast bedrag per woning zijn uitvoerbaar. De grondslag van 50% de WOZ-waarde en 50% een vast bedrag per woning heeft een complexere uitvoering door de Belastingdienst tot gevolg. Dit komt doordat een dergelijke gemengde grondslag ook een dubbele grondslagtoets vraagt.

Subsidies

Onder de term ‘subsidies’ worden in dit rapport verschillende vormen van financiële ondersteuning verstaan, die een nagenoeg gelijke uitwerking hebben op de financiële positie van corporaties. Kenmerk is dat deze instrumenten een relatief kleine hefboomwerking kennen ten opzichte van een tariefsverlaging in de verhuurderheffing of structureel hogere huren, doordat ze geen direct effect hebben op de woningwaarde waartegen corporaties kunnen lenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor subsidies in de vorm van directe financiële bijdragen (zoals het Volkshuisvestingsfonds of het ‘Corporatiefonds’ uit diverse partijprogramma’s), maar ook voor heffingsverminderingen in de verhuurderheffing, projectsteunsubsidie vanuit de sector zelf of de vermindering van niet-woninggebonden belastingen (zoals de Vpb).

Vanuit doelmatigheidsoogpunt ligt het daarom voor de hand om subsidies te benutten als instrument dat aanvullend is op generieke maatregelen als een tariefsverlaging in de verhuurderheffing of structureel boveninflatoire huurverhoging. Subsidies kunnen ook gericht ingezet worden, bijvoorbeeld om een bepaald type investeringen te stimuleren en/of de volkshuisvesting in specifieke gebieden te ondersteunen. In de beide voorbeeldpakketten in het hoofdrapport zijn subsidies ingezet om de opgaven en middelen met elkaar in balans te brengen in de regio’s waar generieke maatregelen daartoe onvoldoende bleken.

Met uitzondering van projectsteunsubsidie, is een subsidie volledig gericht op corporaties om staatssteuntechnische redenen niet mogelijk (zie uitvoering). De subsidies moeten daarom breder gericht worden. Het Volkshuisvestingsfonds voor investeringen in leefbaarheid en verduurzaming van de woningvoorraad in de meest kwetsbare gebieden⁹ en subsidies voor verduurzamingsinvesteringen voor (in ieder geval) alle gereguleerde verhuurders zijn zulke maatregelen.

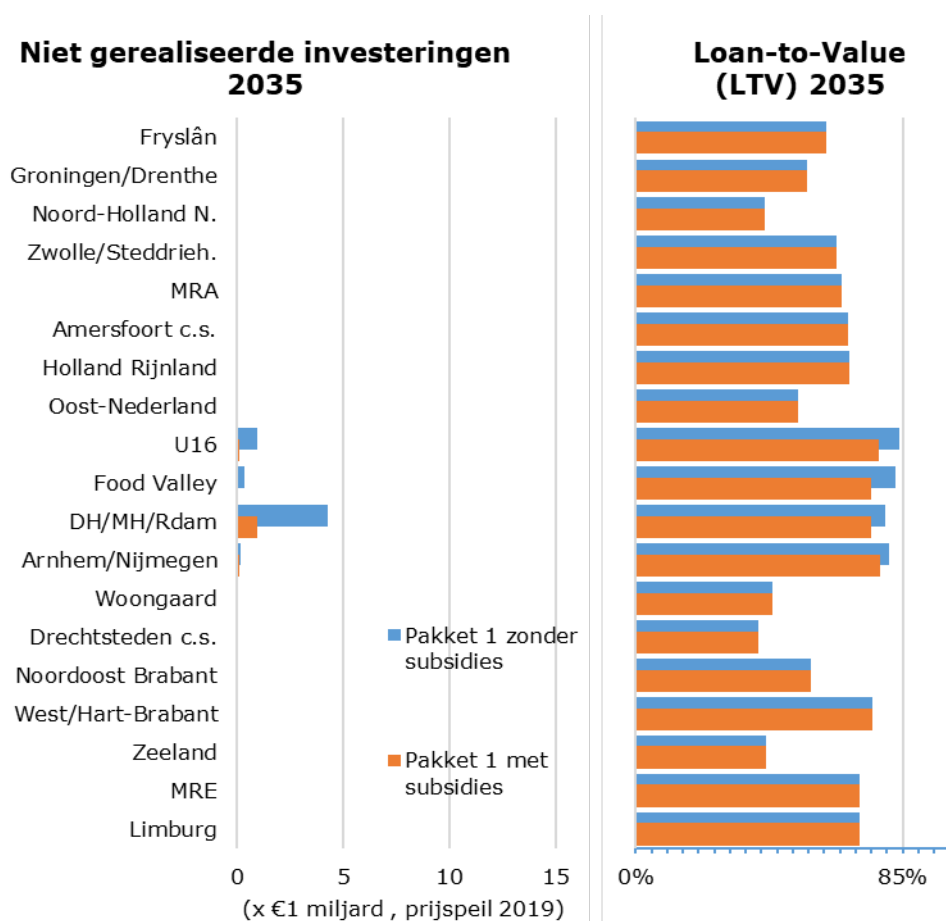
Effect op tekorten

Het effect op de tekorten is afhankelijk van de omvang en gerichtheid van de subsidies zoals die worden verstrekt. Een subsidie gericht op ‘gereguleerde verhuurders’ zal voor een groter deel bijdragen aan de balans tussen opgaven en middelen dan een subsidie voor alle woningeigenaren. Dat betekent niet dat het deel van een subsidie dat niet bij corporaties terecht komt niet doelmatig is, maar het draagt niet bij aan de maatschappelijke opgave waar specifiek corporaties voor staan.

Zoals hierboven is uitgelegd, kennen subsidies een significant kleinere hefboom dan bepaalde andere maatregelen. In de beide voorbeeldpakketten in het hoofdrapport zijn subsidies ingezet om de opgaven en middelen met elkaar in balans te brengen in de regio’s waar generieke maatregelen daartoe onvoldoende bleken. In onderstaande figuren is het effect in die pakketten weergegeven.

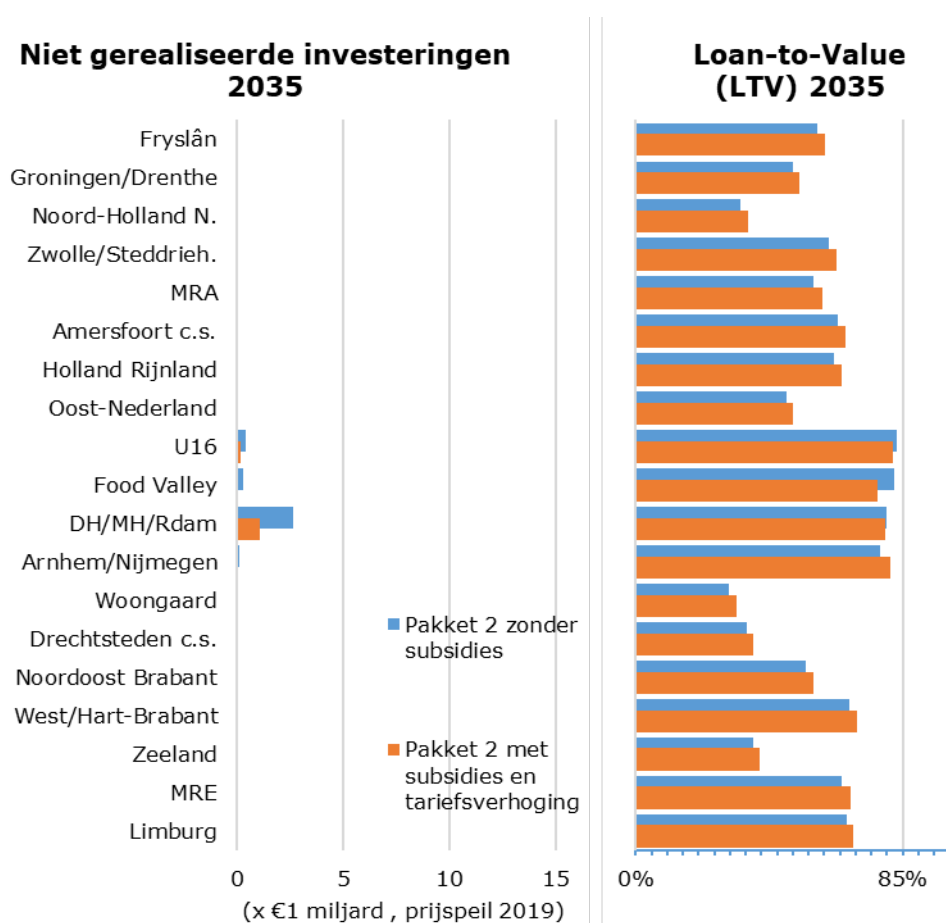
⁹ <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/volkshuisvestingsfonds>

Figuur 13 Niet gerealiseerde investeringen en LTV bij het hoofdrapport weergegeven 'pakket 1' met en zonder gerichte subsidies.



In pakket 1 daalt het tekort in de vier regio's met nog een tekort na de overige maatregelen met de subsidies van € 5,9 miljard naar € 1,4 miljard. Voor de overige regio's veranderd de financiële situatie niet. In pakket 2 daalt het tekort van € 3,4 miljard naar € 1,4 miljard. Omdat in dit pakket de subsidies worden gedekt door een (tijdelijke) tariefsverhoging van de verhuurderheffing, verslechterd de financiële positie in de overige regio's. Dit leidt echter niet tot nieuwe tekorten.

Figuur 14 Niet gerealiseerde investeringen en LTV bij het hoofdrapport weergegeven 'pakket 2' met en zonder gerichte subsidies.



Overige effecten

Elke vorm van subsidie heeft een effect op de Rijksbegroting. Voor het effect van projectsteun kan de paragraaf over die vorm geraadpleegd worden. Het effect van overige subsidies is afhankelijk van de omvang en gerichtheid ervan.

Uitvoerbaarheid

Een subsidie die in de voorwaarden exclusief gericht is op corporaties, is niet in lijn met het EC-besluit 2009 inzake staatssteun voor corporaties. Daarom zou gekozen moeten worden voor een meer generieke doelgroep (bv. 'verhuurders van gereguleerde woningen') en/of specifieke activiteiten. Uitzondering op voorgaande is de door corporaties zelf te financieren projectsteunsubsidie, die in het aangehaalde EC-besluit expliciet benoemd is als geoorloofde steunmaatregel (zie de paragraaf over projectsteun).

Subsidies voor specifieke investeringen kunnen te maken krijgen met verzilverproblematiek. Omdat een subsidie altijd slechts een deel van de investeringskosten kan dekken, is het geen oplossing voor corporaties (en andere aanbieders) die in het geheel niet kunnen investeren. Zonder een investering kan immers ook geen subsidie aangevraagd worden. Deze verzilveringsproblematiek is echter kleiner dan bij een aftrekpost of heffingsvermindering in een belasting, omdat bij een subsidie de middelen ook voorafgaand aan de investering uitbetaald kunnen worden.

Zoals benoemd in de paragraaf over de verhuurderheffing, is het uitbreiden van het aantal heffingsverminderingen in de verhuurderheffing staatssteuntechnisch kwetsbaar.

Projectsteun

Projectsteun is een herverdelingsinstrument. Corporaties die aantoonbaar onvoldoende middelen hebben voor hun opgaven, kunnen een verzoek doen om directe financiële ondersteuning in de vorm van projectsubsidies. Daartoe worden via een heffing middelen opgehaald bij alle corporaties. Op die manier kunnen financieel sterkere corporaties en regio's bijdragen aan de maatschappelijke opgaven elders. Projectsteun is een vorm van staatssteun die is toegestaan op grond van het besluit van de Europese Commissie inzake woningcorporaties. Zowel de projectsteunheffing als –subsidies raken enkel woningcorporaties.

In de uitwerking kan prioriteit gegeven worden aan specifieke opgaven, zoals de verduurzaming van het eigen bezit en andere minder makkelijk over te dragen investeringen. Projectsteun kan gericht worden op die corporaties die ondersteuning het hardst nodig hebben. Projectsteun heeft vergelijkbare financiële effecten als de combinatie verhuurderheffing/heffingsverminderingen en zou daarom bij handhaving van een deel van de verhuurderheffing hooguit op beperkte schaal moeten worden ingezet, bijvoorbeeld voor corporaties die ondanks nationaal en regionaal gerichte maatregelen nog over onvoldoende middelen beschikken.

Effecten op het tekort

Projectsteun zorgt primair voor een andere verdeling van middelen tussen regio's. Daarbij zal in principe de beperking van de investeringscapaciteit als gevolg van de projectsteunheffing groter zijn dan het voordeel dat uit projectsubsidies gehaald wordt. Dat komt doordat een langdurige of structurele heffing onderdeel is van de woningwaardering (beleidswaarde) voor corporaties en daardoor een vermogenseffect heeft, terwijl de projectsteunsubsidie dat in principe niet heeft. Dit is hetzelfde soort effect dat de verhuurderheffing en heffingsverminderingen hebben, al kan de omvang kleiner zijn indien projectsteun voor bepaalde tijd wordt afgekondigd.

Het verschil in effect hoeft geen belemmering te zijn indien het totale bedrag dat ermee gemoeid is zeer klein is, of er voldoende vermogen in de verschillende regio's bestaat om dit op te vangen. Bij afschaffing van de verhuurderheffing ontstaat (financiële) ruimte voor grootschaligere herverdeling via dit instrument. Projectsteunsubsidies kunnen dan ook benut worden als alternatieve vormgeving van de regiogerichte subsidies in het pakket 'lastenverlichting' (zie hoofdstuk 4 van de kernrapportage), indien dit gepaard moeten gaan met een gelijk grote verlaging van het tarief in de verhuurderheffing.

Overige effecten

Niet van toepassing.

Uitvoerbaarheid

In de Woningwet en onderliggende regelgeving bestaat een juridische basis en uitwerking voor projectsteun. De huidige vormgeving is geschikt voor een klein aantal aanvragen per jaar, waar in totaal maximaal circa € 150 miljoen per jaar bij betrokken is. Voor een grootschalige aanpak waar veel meer aanvragen en middelen mee gemoeid zijn (tot circa € 750 miljoen per jaar), is een aanpassing van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting nodig. Daarnaast is een nadere uitwerking in beoordelingskaders noodzakelijk en is een uitvoeringsorganisatie vereist voor het beoordelen van verzoeken en regelen van de geldstromen.

Projectsteun is een vorm van staatssteun die is toegestaan op grond van het besluit van de Europese Commissie inzake woningcorporaties. Wijzigingen in de uitwerking van projectsteun die binnen bestaande staatssteunkaders vallen, hoeven niet apart bij de Europese Commissie gemeld worden. De inschatting is dat de hier genoemde wijzigingen daar geen aanleiding toe geven.

Grotere opgave: huurverlaging

De betaalbaarheid van het wonen is de afgelopen jaren een aandachtspunt geweest. Eind 2018 is het Sociaal Huurakkoord gesloten waarin voor corporaties een inflatievolgende huursom is afgesproken. Dit is verwerkt in het basispad van de in het opgaven/middelen-traject gehanteerde doorrekeningen. Recenter is besloten tot een huurbevriezing in 2021 en wordt in enkele verkiezingsprogramma's gesproken over een huurverlaging voor huishoudens met een lager inkomen. In de rapportage 'Alternatieven voor het toeslagenstelsel' is gekeken naar varianten waarin een huurverlaging voor huishoudens met een inkomen onder de passendheidsgrens¹⁰ wordt gecombineerd met compensatie via de verhuurderheffing en vereenvoudigingen in het toeslagenstelsel. Een substantiële huurverlaging beperkt het aantal huurtoeslagontvangers en het gemiddelde bedrag aan huurtoeslag wat gecombineerd kan worden met stevige vereenvoudigingen.

Een huurverlaging heeft uiteraard invloed op de investeringsmogelijkheden van corporaties. Hoe groot de invloed is, hangt af van de omvang en vormgeving van de huurverlaging. Ter illustratie worden hier de effecten beschreven van een huurverlaging gebaseerd op fiche 24 uit de rapportage 'Alternatieven voor het toeslagenstelsel'. Vanaf 2022 krijgen alle huishoudens die bij een corporatie huren en in enig jaar een inkomen onder de passendheidsgrens hebben, bijvoorbeeld door inkomensverlies, een huurverlaging. Voor deze inschatting wordt een initiële huurverlaging van € 875 miljoen (prijsspeil 2019) in 2022 verondersteld, maar uiteraard is een andere maatvoering of vormgeving van de huurverlaging denkbaar. De in het rapport veronderstelde compensatie via de verhuurderheffing wordt niet meegenomen in de variant, omdat hier het specifieke effect van huurverlaging wordt berekend.

Voor de doorrekening maakt het uit hoe in de jaren na de invoering wordt omgegaan met de huurverlaging. Om dit inzichtelijk te maken, zijn voor deze rapportage twee varianten doorgerekend:

- A. In de eerste variant is de aanname dat huishoudens ook na 2022 een huurverlaging krijgen als het inkomen onder de passendheidsgrens ligt of komt. Op deze manier worden alle huishoudens in de corporatiesector gelijk behandeld. Dit geldt zowel voor nieuwe huurders, als voor huurders die een inkomensdaling ondergaan. De huurverlaging is voor individuele huishoudens blijvend, ook als het inkomen stijgt. Deze aanname leidt tot een toename van de huurverlaging in de tijd.
- B. In de tweede variant wordt de huurverlaging weer ongedaan gemaakt als het inkomen stijgt boven de passendheidsgrens.

Om inzicht te krijgen in de mogelijke ontwikkeling van de huurverlaging is op basis van microdata gekeken wat de ontwikkeling van de huurverlaging zou zijn als deze in 2016 ingevoerd zou zijn. De uitkomsten hiervan zijn gebruikt voor de periode 2022-2035. In het kader zijn de uitkomsten van de analyse gepresenteerd.

In de door ABF uitgevoerde analyse zijn de volgende vier varianten doorgerekend:

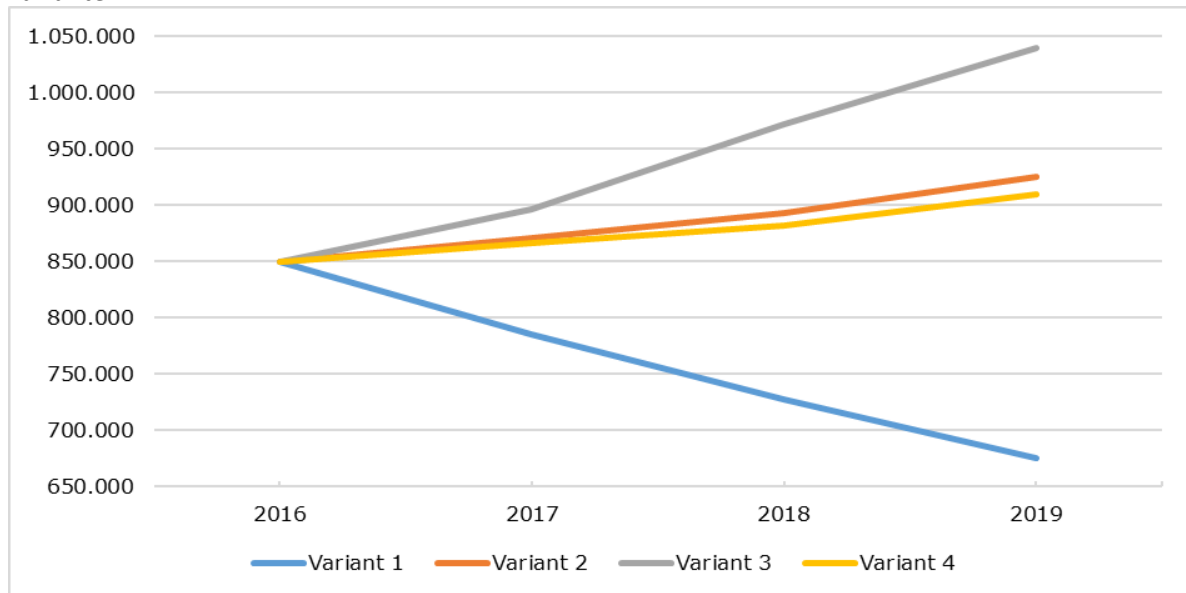
1. Alleen in 2016 krijgen zittende huishoudens een huurverlaging. Huishoudens met een inkomensdaling in 2017 of later en nieuwe huurders krijgen geen huurverlaging.
2. Nieuwe huurders krijgen ook een huurverlaging als zij bij betrekken van de woning een inkomen onder de passendheidsgrens hebben. Zittende huurders met inkomensdaling krijgen geen huurverlaging.
3. Naast nieuwe huurders krijgen ook zittende huurders een huurverlaging als hun inkomen daalt.

¹⁰ De passendheidsgrenzen zijn voor huishoudens met een bewoner boven de AOW-leeftijd 22.675 euro. Voor eenpersoonshuishoudens en 30.800 voor meerpersoonshuishoudens. Voor overige huishoudens zijn de grenzen 22.700 euro voor eenpersoonshuishoudens en 30.825 euro voor meerpersoonshuishoudens.

4. Zowel nieuwe huurders als zittende huurders met een gedaald inkomen krijgen huurverlaging. Echter, bij inkomensstijging tot boven de passendheidsgrens wordt de huurverlaging ongedaan gemaakt.

De volgende figuur laat zien hoe het aantal huishoudens met huurverlaging zich in de tijd ontwikkelt. De gemiddelde huurverlaging per huishouden blijft in alle varianten in alle jaren praktisch gelijk.

Figuur 18 *Ontwikkeling van het aantal huishoudens met huurverlaging bij invoering in 2016 in vier varianten*



Alle varianten beginnen met huurverlaging voor circa 850.000 huishoudens. In variant 1 daalt het aantal huishoudens met huurverlaging jaarlijks met 7,1-7,6%. Dit aandeel van de huurders met een huurverlaging verhuist. Dit percentage ligt iets lager dan de gemiddelde mutatiegraad voor corporatiewoningen van 8,5%-8,9%.

In variant 2 stijgt het aantal huishoudens met huurverlaging met circa 2,4-3,6% per jaar. Gemiddeld komen er voor iedere drie huurders met huurverlaging die vertrekken vier huurders met huurverlaging terug. Het is te verwachten dat dit zich op de lange termijn doorzet. Nieuwe huurders hebben over het algemeen een lager inkomen dan zittende huurders. Dit komt door de maximale inkomensgrens die alleen bij toewijzing geldt, en door inkomensstijging na het betrekken van de woning door bijvoorbeeld salarisstijgingen of relatievorming. Als de trend zich zo doorzet, is de huurverlaging op de lange termijn ca. 33% hoger dan bij invoering.

In variant 3 stijgt het aantal huishoudens met huurverlaging ten opzichte van variant 2 in drie jaar met 115.000 huishoudens. De inkomensdaling kan een veelvoud van oorzaken kennen. Het kan gaan om tijdelijke werkloosheid of tijdelijk minder werken. Het kan zijn dat een huishouden uit elkaar gaat, en er niet meer twee inkomens binnenkomen, maar slechts één. Iemand kan arbeidsongeschikt raken. Of het inkomen daalt door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van een lid van het huishouden. Oftewel, de inkomensdaling kan zeer tijdelijk of juist structureel zijn. Bij elkaar komen er voor iedere huurder met huurverlaging die vertrekt, er ruim twee huurders met huurverlaging terug. Dit zal zich niet zo structureel doorzetten, want dat zou betekenen dat op de zeer lange termijn alle huurwoningen een huurverlaging hebben, terwijl jaarlijks circa 20-25% van de vrijkomende woningen worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen boven de passendheidsgrenzen.

In variant 4 stijgt het aantal huishoudens met huurverlaging net iets minder snel als in variant 2. Het aantal huishoudens met inkomensdaling en het aantal huishoudens met inkomensstijging houdt elkaar bijna in evenwicht.

Op basis van deze analyses zijn de volgende aannames gekozen voor de varianten:

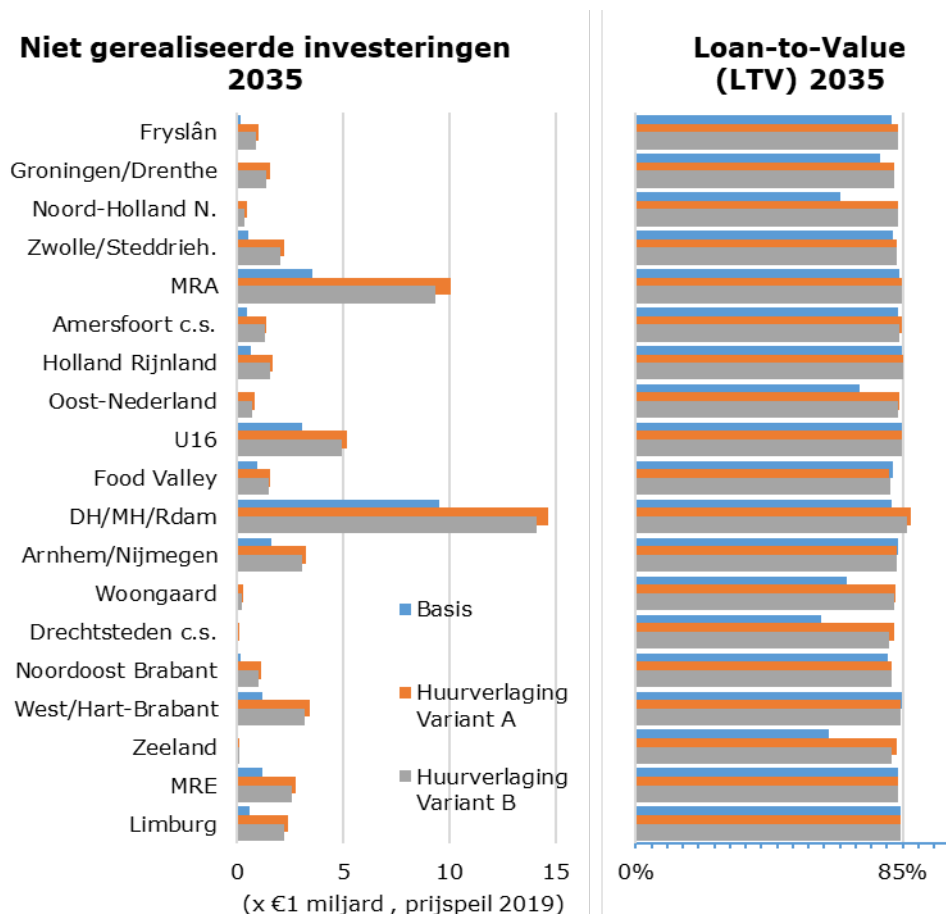
- A. De huurverlaging stijgt op termijn met 50%. Corporaties ontvangen voor circa 15% van de woningen een huur boven de huurverlagingsgrens.
- B. De huurverlaging stijgt op termijn met 25%, overeenkomend met vijf nieuwe huurders met huurverlaging voor vier huurders met huurverlaging die vertrekken.

Deze aannames kennen een aanzienlijke mate van onzekerheid. Het verschil in uitkomsten tussen deze varianten geeft inzicht in hoeverre beleidskeuzes rond het terugdraaien van huurverlagingen en ontwikkelingen in de samenstelling van de populatie van corporatiehuurders invloed hebben op de financiële effecten van huurverlaging.

Effect op tekorten

Zonder compenserende maatregelen leidt een huurverlaging volgens bovenstaande varianten tot een aanzienlijk groter tekort. In variant A wordt het tekort € 30,2 miljard groter, in variant B wordt het tekort € 26,6 miljard groter. Met deze varianten is er in bijna alle regio's een tekort. Alleen Zeeland en Drechtsteden laten geen tekort zien, maar ook daar beweegt de LTV zich naar de maximumnorm van Aw en WSW (85%).

Figuur 19 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij een huurverlaging voor lagere inkomens in twee varianten



Overige effecten

De huurverlaging leidt tot een verlaging van de door het Rijk uit te keren huurtoeslag. Voor zover de huurverlaging geldt voor een huishouden met een normhuur volgens de methodiek van de huurtoeslag lager dan de verlaagde huur, komt 65% van de huurverlaging ten goede van het Rijk. Als de huurverlaging huishoudens betreft met een hogere normhuur of zonder recht op huurtoeslag, komt een kleiner deel of niets van de huurverlaging ten goede van het Rijk. In het rapport 'Alternatieven voor het toeslagenstelsel' wordt gerekend met een inverdieneffect van 56% in de startsituatie.

De huurverlaging leidt tot een verbetering van de betaalbaarheid voor de betreffende corporatiehuurders.

De huurverlaging kan gevolgen hebben voor de dynamiek op de woningmarkt. Een huishouden met een verlaagde huur zal minder snel verhuizen, ook als een koopwoning (of een particuliere huurwoning) betaalbaar is of een andere/kleinere sociale huurwoning passender. In de variant met weer een huurverhoging bij inkomensstijging speelt dit minder.

De huurinkomsten voor corporaties worden onzekerder. Afhankelijk van economische omstandigheden en ontwikkelingen op de woningmarkt zal het aantal huurverlagingen en daarmee de huurinkomsten voor corporaties fluctueren.

Indien de huurverlaging weer verdwijnt zodra een huur meer inkomen heeft dan de passendheidsgrens, kan dat betekenen dat de huurder er met een inkomensstijging financieel op achteruit gaat (armoedeval).

Dit alles hangt af van de precieze vormgeving van de maatregel. Zo wordt in het rapport 'Alternatieven voor het toeslagenstelsel' de huurverlaging gecombineerd met aanpassingen in de huurtoeslag.

Uitvoerbaarheid

De huurverlaging vergt een gegevensuitwisseling tussen (alle) corporaties en de Belastingdienst. Corporaties dienen ook hun huurbeleid (mede) te baseren op de inkomensgegevens. Op het moment dat huurverlaging ook door de huurder aangevraagd kan worden, betekent dit een aanzienlijke inspanning van de corporaties om de individuele aanvragen te beoordelen. Op het moment dat huurverlaging aanvragen alleen kan met door de Belastingdienst vastgestelde inkomens op een vastgesteld moment in het jaar, is de inspanning voor huurverlaging aanzienlijk minder.

Grotere opgave: uitbreiden DAEB-doelgroep

In de Woningwet en onderliggende regelgeving is de DAEB-doelgroep van corporaties afgebakend naar aanleiding van het staatssteunbesluit van de Europese Commissie inzake woningcorporaties uit 2009. In 2021 gaat het om een grens van € 40.024 per jaar en een tijdelijk verhoogde grens van € 44.665 voor maximaal 10% van de toewijzingen. Met een op 23 maart 2021 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel, zal vanaf 2022 gedifferentieerd worden naar huishoudgrootte. Voornemen is om in lagere regelgeving de inkomensgrens vast te stellen op € 40.024 voor alleenstaanden en, gedurende een periode van drie jaar, € 44.196 voor meerpersoonshuishoudens (beide prijspeil 2021).

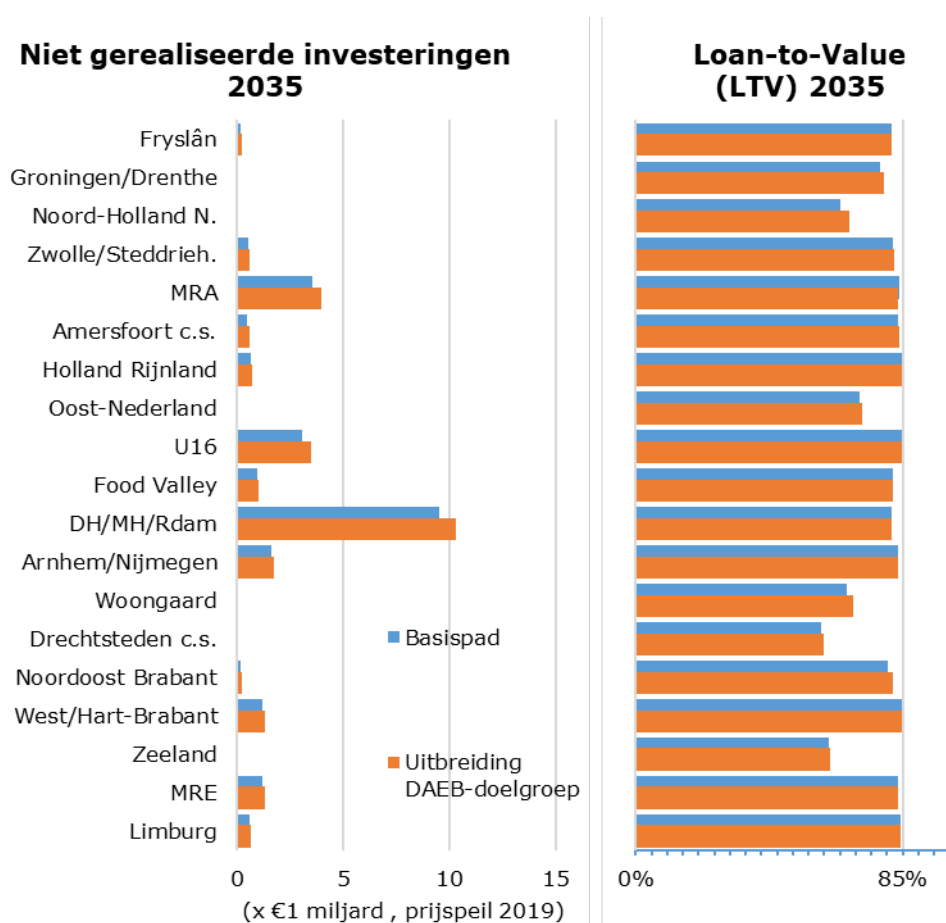
Het uitbreiden van het DAEB-werkdomein naar (lage) middenhuur en middeninkomens is regelmatig onderdeel van het politiek debat. Achtergrond is het beeld dat middeninkomens met name in de steden te veel moeite hebben met het vinden van een betaalbare woning en daarom toegang zouden moeten krijgen tot de corporatiesector. Doorgerekend is wat de effecten zijn van differentiëren en verruimen van de doelgroep en het oprekken van de DAEB-huurgrens naar het lage middenhuursegment.

In de doorrekening zijn de inkomensgrenzen gesteld op € 39.000 voor alleenstaanden, € 42.000 voor tweepersoonshuishoudens en € 52.000 voor meerpersoonshuishoudens (prijspeil 2020). Voor deze doelgroep mag binnen de DAEB-tak een hogere huur tot € 850 gevraagd worden, er wordt gerekend met gemiddeld € 800. Aangenomen is dat corporaties de helft van de nieuwbouwopgave in dat huursegment oppakken. Verondersteld wordt dat voor deze woningen geen verhuurderheffing betaald hoeft te worden, omdat enkel de DAEB-huurgrens wordt opgetrokken. Wel is borging beschikbaar voor deze woningen.

Effect op tekorten

Uit de doorrekeningen blijkt dat deze variant leidt tot een vergroting van het totale tekort met circa € 2,4 miljard. Zoals uit onderstaande figuur blijkt, worden de patronen in de regionale spreiding van het tekort versterkt. De gebieden waar de opgave en het tekort in absolute zin al het grootst waren, zien ook de grootste stijging als gevolg van deze maatregel. De totale oploop in het tekort is relatief beperkt doordat de bouw en exploitatie van deze woningen bij benadering rendabel is. Tegelijk wordt bevestigd dat de (lage) middenhuur geen verdienmodel is voor corporaties om de gereguleerde huur mee te financieren.

Figuur 16 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij de uitbreiding van de DAEB-doelgroep



Overige effecten

Indien de corporatiedoelgroep vergroot wordt, leidt dit tot een grotere nieuwbouwopgave. Totdat dit gerealiseerd is, leidt de uitbreiding van de doelgroep tot verhoogde druk op bestaande corporatiewoningen en kan verdringing van bepaalde inkomensgroepen plaatsvinden. Daarnaast kan een initiële grotere opgave in bepaalde gebieden ook tot een sterkere krimpogave in latere jaren leiden. Mogelijk voordeel is dat corporaties gemakkelijker meer gemengd kunnen bouwen bij herstructurering en uitbreidingsnieuwbouw, hetgeen positieve effecten heeft op de leefbaarheid van de wijk.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel kent aanzienlijke uitvoeringstechnische belemmeringen. Zowel de DAEB-inkomensdoelgroep van corporaties als de DAEB-huurgrenzen zijn onderdeel van het EC-besluit 2009 inzake staatssteun voor woningcorporaties. Een aanpassing van de regelgeving zoals hier geschetst is niet in lijn met dit besluit en kan niet plaatsvinden zonder overleg met de Europese Commissie en eventueel heronderhandeling van het besluit. Dit is een proces dat meerdere jaren kan duren.¹¹

Invoering van deze beleidsoptie heeft geen direct effect op de huurtoeslag en de Rijksbegroting, uitgaande van de huidige huurtoeslaggrenzen en dat huurtoeslaggerechtigden (qua inkomen) altijd in de sociale huursector zullen blijven. Wel zou het totale volume aan geborgde leningen van de

¹¹ Zie de brief van 28 mei inzake de staatssteunkaders voor de volkshuisvesting in Nederland (Kamerstukken 2020-2021, 29 453, nr. 535) voor een meer volledige uiteenzetting van de staatssteunkaders en de mogelijkheden om die aan te passen.

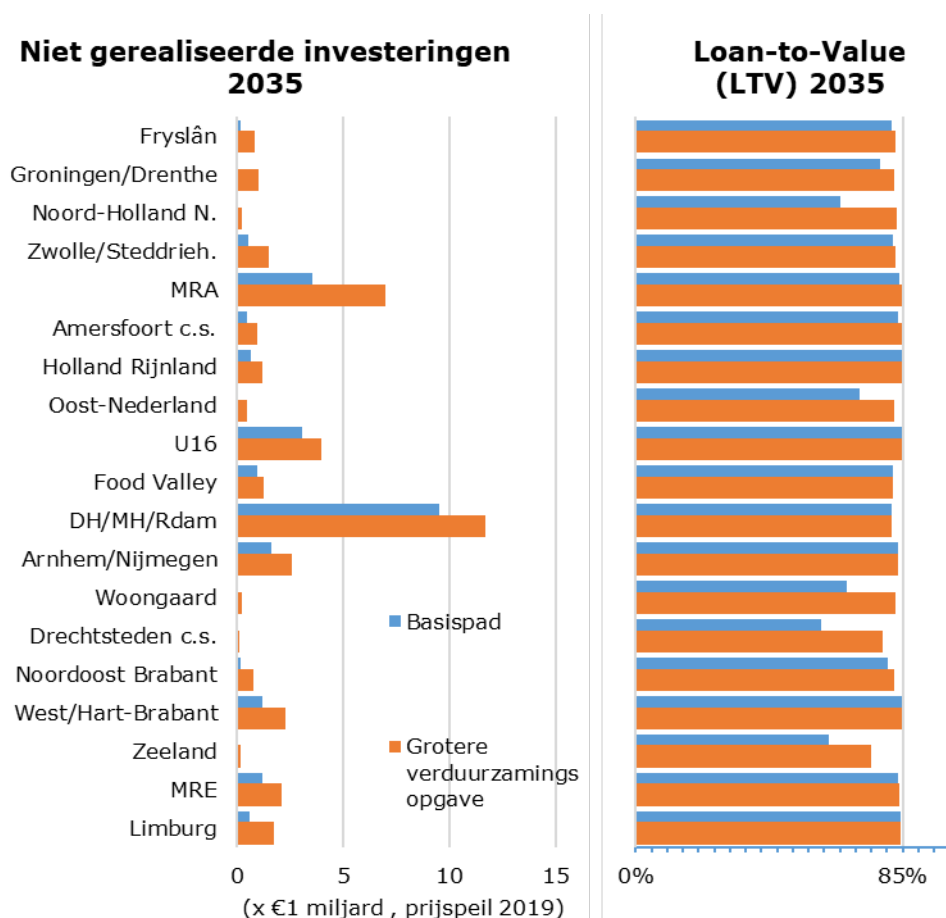
corporatiesector toenemen, hetgeen betekent dat ook de achtervangpositie van de rijksoverheid en gemeenten groter wordt. Hierbij blijft het risicoprofiel echter binnen de kaders zoals deze worden gesteld door het Rijk en gemeenten.

Grotere opgave: meer verduurzaming

Corporaties spelen een belangrijke rol in het verduurzamen van de gebouwde omgeving. In het basispad is gerekend met de doelstellingen uit het Klimaatakkoord en een proportionele bijdrage van de corporatiesector hieraan. Vanuit het veld wordt regelmatig geopperd om in de eerste fase een groter beroep te doen op corporaties, bijvoorbeeld vanwege de schaalvoordelen die zij kunnen realiseren of omdat gemeenten met name wijken met veel corporatiebezit selecteren om als eerste gasvrij te worden. Het zou ook kunnen dat als gevolg van de in Europees verband afgesproken hogere CO2-doelstellingen, de gebouwde omgeving als geheel een hogere opgave krijgt. Daarom is in kaart gebracht wat de financiële gevolgen zijn wanneer corporaties tot 2030 zo'n 750.000 woningen verduurzamen in plaats van 450.000.

Effect op tekorten

Figuur 17 Niet gerealiseerde investeringen en LTV in het basispad en bij een grotere verduurzamingsopgave voor corporaties



Keuzes over de omvang van de verduurzamingsopgave van corporaties hebben substantiële gevolgen voor de middelen die nodig zijn. Het spreekt voor zich dat een uitbreiding van de opgave meer middelen vergt. De verduurzaming tot 2030 van 750.000 woningen in plaats van 450.000, komt overeen met een extra investering van circa € 14 miljard. Uit de doorrekeningen volgt dat bij een dergelijk hoge opgave het tekort oploopt met € 16,0 miljard. Het totale tekort komt daarmee op circa € 40 miljard. Het tekort loopt sterker op dan de extra investeringsopgave doordat de investeringen in verduurzaming zeer onrendabel zijn. Investeringsopgave gaan gepaard met een huurverhoging conform de tabel bij het Sociaal Huurakkoord van gemiddeld € 160 per verduurzaamde woning per jaar. Die extra kasstroom is naar verwachting echter onvoldoende om de hogere onderhoudskosten voor nieuwe installaties te dekken.

Dit betekent dat de investeringen niet terugverdiend worden, en dat er zelfs een verslechtering van de vastgoedexploitatiekasstroom en daarmee de investeringsruimte optreedt vanaf het moment dat de woning verduurzaamd is. Dit effect wordt nog enigszins versterkt doordat in de doorrekeningen de extra verduurzamingsinvesteringen minder onrendabele investeringen in nieuwbouw verdringen.¹²

In de regio's Woongard, Drechtsteden en Zeeland blijft het tekort relatief beperkt, maar de disbalans tussen opgaven en middelen wordt in de overige gebieden groter. Het absolute tekort blijft het grootst in de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam, maar in de Metropoolregio Amsterdam verdubbelt het tekort uit het basispad.

Overige effecten

Geen.

Uitvoerbaarheid

Een verdere versnelling van het verduurzamingstempo vraagt een forse extra organisatorische en voorwaardenscheppende inspanningen van corporaties, met hogere administratieve lasten tot gevolg. Daarnaast zullen ook grotere inspanningen geleverd moeten worden in andere sectoren, zoals de bouwsector, warmtebedrijven, infrastructuur.

¹² Dit is een gevolg van de modelaanname dat verduurzaming als niet makkelijk over te dragen activiteit een hogere prioriteit heeft als nieuwbouw. Voor de benodigde maatregelen maakt deze volgorde niet uit, het is immers de bedoeling dat met de maatregelpakketten alle opgaven aangepakt kunnen worden.