

Vergaderjaar 2019–2020

29 453

Woningcorporaties

Nr. 493

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Jaarlijks wordt in het kader van de Woningwet de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) gepubliceerd¹. De IBW geeft huurdersorganisaties en gemeenten een indruk van de financiële polsstok van hun corporatie. Deze informatie kunnen zij gebruiken bij het maken van prestatieafspraken. De gemeenten en huurdersorganisaties zullen op 4 oktober worden geïnformeerd over de IBW per individuele corporatie. De cijfers zijn vanaf dan openbaar toegankelijk via www.woningmarktbeleid.nl.

De IBW 2019 bevestigt het beeld dat er in deze prognoseperiode (2019–2023) op sectorniveau voldoende additionele investeringsruimte is, bovenop de al voorgenomen investeringen van corporaties.² Het kabinet stimuleert corporaties om meer te investeren in nieuwbouw, renovatie en verduurzaming. Zo zal om de bouw van betaalbare nieuwbouwwoningen in schaarstegebieden en woondealregio's te versnellen, het kabinet vanaf 1 januari 2020 een structurele heffingsaftrek op de verhuurderheffing voor nieuwbouw introduceren. Hiermee komt er over een periode van tien jaar € 1 miljard aan fiscale middelen vrij, waarmee de bouw van 40.000 nieuwe corporatiewoningen kan worden versneld. Ook wordt er vanaf 2020 een bouwimpuls van € 1 miljard gegeven. Hiermee wordt een *boost* gegeven aan de bouw van betaalbare woningen, inclusief bijdragen aan de infrastructurele ontsluiting die daarvoor nodig is, het adresseren van de stikstofuitspraak voor de woningbouw en het zorgdragen voor een kwalitatief goede leefomgeving.

De IBW 2019 bedraagt € 28,8 miljard. Hierbij moet worden opgemerkt dat de IBW-cijfers een indicatief karakter hebben. Dit jaar hanteren corporaties voor het eerst het nieuwe waardebegrip, de beleidswaarde. De implemen-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 32 847, nr. 441.
Kamerstuk 32 847, nr. 363.

tatie hiervan is nog in ontwikkeling. Tevens zijn de effecten van het Sociaal Huurakkoord nog niet door de corporaties in hun prognoses verwerkt. Corporaties zullen deze vanaf dit najaar in hun investeringsvoor-nemens verwerken. Dit kan impact hebben op de investeringsruimte. Dit zal tot uitdrukking komen in de IBW die medio volgend jaar zal worden gepubliceerd.

In de volgende paragrafen ga ik dieper in op de cijfers en in welk perspectief deze geplaatst moeten worden. Ook ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën in op de ontwikkeling van de belastingaf-drachten door de corporatiesector, zoals toegezegd aan het lid Ronnes (CDA) tijdens het plenaire debat van 26 september jongstleden over stijgende woonlasten bij huurders (Handelingen II 2019/20, nr. 6, debat over de stijgende woonlasten voor huurders).

Uitkomsten IBW 2019

De IBW geeft de extra ruimte weer bovenop de al voorgenomen investe-ringsplannen van de corporaties, die in de prognoseperiode 2019–2023 circa € 43,6 miljard bedragen. Dit bedrag betreft naast woningverbetering de bouw van jaarlijks gemiddeld 26 duizend sociale huurwoningen. De voorgenomen productie is daarmee al fors hoger dan de realisatie in de afgelopen twee jaar, die circa 15 duizend woningen per jaar bedroeg.

De IBW voor nieuwbouw DAEB-woningen bedraagt € 28,8 miljard. Vorig jaar bedroeg de IBW € 16,2 miljard. De IBW voor woningverbetering neemt toe van € 13,9 miljard naar € 22,7 miljard en de IBW voor huurmatiging stijgt van € 0,5 miljard naar € 0,66 miljard. Deze beste-dingsrichtingen kunnen niet bij elkaar worden opgeteld. Wanneer een corporatie de volledige beschikbare ruimte zou besteden aan bijvoorbeeld nieuwbouw, dan is er geen extra ruimte meer beschikbaar voor verbe-tering of extra huurmatiging.

De voornaamste oorzaak van de toename van de IBW is de overgang in 2019 op de beleidswaarde als waarderingsgrondslag. De beleidswaarde is voor bijna alle corporaties hoger dan de bedrijfswaarde, die tot en met 2018 werd gehanteerd³. Deze hogere waarde leidt op sectorniveau tot betere financiële ratio's en een grotere potentiële leencapaciteit. Hierbij moet worden opgemerkt dat de invoering van beleidswaarde niet voor alle corporaties en regio's leidt tot eenzelfde toename. U16 (regio Utrecht) en Holland Rijnland laten meer dan een verdubbeling zien. In twee van de 19 woningmarktregio's (Friesland en Metropoolregio Eindhoven) neemt de IBW per woning af, met circa 10%. In de bijlage is de verandering van de IBW in alle woningmarktregio's weergegeven⁴.

De investeringsruimte in de niet-DAEB-tak voor nieuwbouwwoningen bedraagt € 8,9 miljard. Indien corporaties de additionele financiële ruimte in de niet-DAEB-tak willen aanwenden voor de DAEB-tak, dan kan eenmalig € 5,0 miljard worden overgeheveld van de niet-DAEB-tak naar de DAEB-tak.

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de voorgenomen investeringen en de extra investeringsruimte in de DAEB-tak in beeld gebracht. Omdat investeringen in nieuwbouw rendabeler zijn dan

³ Een verschillenanalyse tussen IBW 2018 en IBW 2019 is opgenomen in het rapport Indicatie bestedingsruimte woningcorporaties 2019, Ortec-finance, september 2019.

⁴ De toename van de IBW is voor 159 corporaties groter dan 10%, terwijl 104 corporaties een afname met meer dan 10% zien. Bij de overige 49 corporaties is de verandering kleiner dan 10%.

investeringen in verbetering is de IBW voor nieuwbouw hoger dan voor verbetering. In onderstaande tabel is dit aangegeven met «IBW DAEB maximaal» (inzet voor nieuwbouw) en «IBW DAEB minimaal» (inzet voor woningverbetering). In de tabel is ook aangegeven hoeveel de investeringsruimte in de DAEB-tak kan worden vergroot door een eenmalige uitkering uit de niet-DAEB-tak (regel 4 in onderstaande tabel). De afgelopen drie prognoseperiodes lag het totaal van de voorgenomen investeringen en de theoretisch mogelijke investeringsruimte (IBW) rond de € 60 mld. In de nieuwste prognose is dit toegenomen. Bij een inzet op woningverbetering en een maximale overheveling van additionele middelen uit de niet-DAEB-tak, is de theoretische investeringsruimte € 73 miljard (regel 6, tabel 1). Indien de leenruimte volledig wordt aangewend voor nieuwbouwwoningen is het circa € 79 miljard (regel 5).

Tabel 1 geplande investeringen en IBW x € 1 mld

| | | 2016–2020 | 2017–2021 | 2018–2022 | 2019–2023 |
|---|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | Geplande investeringen (dPi) | 27,1 | 34 | 39,7 | 43,6 |
| 2 | IBW DAEB minimaal | 28,4 | 17 | 13,9 | 22,7 |
| 3 | IBW DAEB maximaal | 37,2 | 22 | 16,2 | 28,8 |
| 4 | IBW niet-DAEB ingezet voor DAEB ¹ | nvt | Nvt | 6 | 6,9 |
| 5 | Geplande investeringen plus IBW maximaal (1+3+4) | 64,3 | 64 | 61,9 | 79,3 |
| 6 | Geplande investeringen plus IBW minimaal (1+2+4) | 55,3 | 60,2 | 58,8 | 73,2 |

¹ De investering in DAEB is hoger dan de bijdrage vanuit niet-DAEB-tak als gevolg van een afwijkende leenfactor. Dit wordt toegelicht in Indicatieve bestedingsruimte 2019, Ortec-Finance 2019.

De IBW in perspectief

De IBW heeft als doel om een indicatie te geven van de financiële polsstok van een corporatie. De IBW is het bedrag dat maximaal extra geleend kan worden bovenop de voorgenomen plannen van corporaties voor de komende vier jaren, zonder dat de financiële ratio's van de Autoriteit woningcorporaties (toezichthouder) en het Waarborgfonds Sociale woningbouw (borgsteller) worden overschreden.

Hierbij passen een aantal voorbehouden. Ten eerste geeft de IBW een indruk van de potentiële extra leenruimte bij een corporatie. Of een corporatie daadwerkelijk gebruik van die ruimte kan maken, hangt van verschillende factoren af. Zo zal het Waarborgfonds Sociale woningbouw als borger van de leningen de *business risks* van een investeringsprogramma toetsen alvorens daadwerkelijk extra borgingsruimte wordt verstrekt. Ten tweede geldt dat op sectorniveau een beperking is om de volledige potentiële investeringsruimte op korte termijn te benutten, zonder dat de risicogrenzen voor de achtervangers (Rijk en gemeenten) zal worden overschreden. De realistische intensivering op sectorniveau is daarom enkele miljarden euro's lager dan de berekende IBW. Om te voldoen aan de 99% zekerheid voor de achtervang is er een buffer nodig in het stelsel van borging van corporatieleningen. Ten derde zullen corporaties mogelijk een veiligheidsmarge op de financiële ratio's willen hanteren, zodat zij in de nabije toekomst sturingsruimte hebben bij eventuele onverwachte financiële tegenvallers op hun lopende investeringsprogramma's.

Tevens geldt bij de IBW van dit jaar nog een aantal specifieke kanttekeningen in verband met het Strategisch Programma van het WSW en de invoering van beleidswaarde. Deze punten licht ik hieronder toe.

Strategisch Programma van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Het Strategisch Programma van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw is onder meer gericht op het in de toekomst blijven beheersen van de

risico's voor de achtervang, Rijk en gemeenten. Vooruitlopend hierop heeft WSW (mede om de hoogste kredietwaardigheidsratings te kunnen blijven handhaven) al aan zijn deelnemers laten weten vanaf volgend jaar zijn Reglement van Deelneming zodanig te willen wijzigen dat het mogelijk wordt om eerder obligo te gaan innen bij zijn deelnemers. Deze maatregel en eventuele verdere maatregelen kunnen de toekomstige bestedingsruimte van individuele corporaties en daarmee de IBW beïnvloeden. Binnenkort zal ik Uw Kamer in een brief informeren over de uitwerking van de hoofdlijnen van het Strategisch Programma. Begin 2020 zal duidelijk zijn of de maatregelen in het Strategisch Programma materieel effect hebben op de potentiële investeringsruimte.

Ontwikkeling van de beleidswaarde

Sinds dit jaar dienen corporaties de beleidswaarde als waarderingsgrondslag te hanteren, in plaats van de bedrijfswaarde. In maart heb ik Uw Kamer geïnformeerd dat ik de in de Woningwet vastgelegde publicatie van de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties pas in het najaar zou publiceren⁵. Dit is gedaan omdat de corporaties in 2019 over zijn gegaan naar de beleidswaarde als waarderingsgrondslag, maar de beleidswaarde in de in het voorjaar beschikbare prognosegegevens van corporaties (dPi 2018) nog onvoldoende betrouwbare informatie gaf om de IBW te kunnen bepalen. De beleidswaarde vervangt de bedrijfswaarde. De beleidswaarde is transparanter en robuuster dan de bedrijfswaarde en sluit beter aan bij de reeds wettelijk verplichte waardering op marktwaarde. Het geeft een beter beeld van de financiële positie van een corporatie. Inmiddels is de kwaliteit van de beleidswaarde verbeterd en kan er een betere indicatie worden gegeven van de additionele investeringscapaciteit van corporaties.

De bepaling van de beleidswaarde zal het komende jaar nog verder worden verbeterd. Eind dit jaar dienen corporaties nieuwe prognoses op te geven. In die nieuwe prognoses zal worden gewerkt met verduidelijkte definities voor onderhoud en beheer, en zullen corporaties de ingroei van de huur naar de streefhuren en de hoogte van de streefhuren van de DAEB-tak opnieuw bezien in het licht van de passendheidstoets, de liberaliseringsgrens en het Sociaal Huurakkoord dat Woonbond en Aedes met elkaar gesloten hebben. In de huidige beleidswaardeberekening is de reguliere huurverhoging (na een ingroeiperiode) voor alle jaren nog 0,5%-punt boven inflatie. Het Sociaal Huurakkoord ziet in principe toe op een inflatievolgende reguliere huurverhoging vanaf 2020. Mogelijk dat op basis van de nieuwe prognoses dit leidt tot een verkrapping van de additionele investeringsruimte voor nieuwbouw en verbetering.

Tot slot moet worden opgemerkt dat Aw en WSW eind dit jaar de gezamenlijke financiële ratio's van hun beoordelingskader definitief zullen vaststellen. Indien dit leidt tot een aanpassing, dan kan dit effect hebben op de additionele investeringsruimte. De IBW 2020 en de sectorale doorrekening op lange termijn van opgaven en middelen in het kader van de motie Ronnes, zullen op de nieuwe ratio's worden gebaseerd.

Belastingafdrachten van woningcorporaties

In mijn brief van 9 november 2018⁶ schreef ik dat het kabinet voor de langere termijn stijgende belastingafdrachten van corporaties voorziet. Het is daarom van belang de ontwikkelingen goed te monitoren. Bij het debat over het Belastingplan 2019 is toegezegd jaarlijks te rapporteren

⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 472

⁶ Kamerstuk 32 847, nr. 441

over hoeveel corporaties aan vennootschapsbelasting en verhuurderheffing afdragen. Recentelijk heeft ook het lid Nijboer (PvdA) hiernaar geïnformeerd in Kamervragen (2019Z15958) en zijn er schriftelijke vragen over gesteld bij de Miljoennota 2020. Bij dezen verschaf ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het gevraagde inzicht aan de hand van de op dit moment meest recente beschikbare gegevens.

Alvorens in te gaan op de belastingafdrachten, merk ik op dat bij het bepalen van de IBW de door corporaties verwachte belastingafdrachten als uitgangspunt zijn gehanteerd. De reden is dat die prognoses ook worden gebruikt in de financiële beoordeling van corporaties door Aw en WSW.

Vennootschapsbelasting

In onderstaand overzicht zijn gegevens over aanslagen en de verwachtingen van corporaties voor de vennootschapsbelasting opgenomen. Deze cijfers zijn niet direct met elkaar vergelijkbaar. De gegevens van het Rijk hebben betrekking op de aanslagen over één (belasting)jaar, terwijl de verwachtingen van corporaties kasstromen zijn die het totaal betreffen van afdrachten vanwege de voorlopige aanslag voor het lopende jaar alsmede (terug-)betalingen als gevolg van definitieve aanslagen voor eerdere jaren. De gegevens over de aanslagen betreffen voor de latere jaren voornamelijk voorlopige aanslagen.

Tabel 2 Vpb-ontvangsten van woningcorporaties (mln euro)

| | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 | '23 |
|-------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Corporaties (dVi, dPi) | | | | | | 208 | 499 | 541 | 612 | 662 | 790 | 901 |
| Opgelegde aanslagen Belastingdienst | 5 | 19 | 21 | 47 | 208 | 302 | 505 | 481 | | | | |
| – vv definitieve aanslagen | 5 | 19 | 21 | 39 | 72 | 49 | 3 | 0 | | | | |
| – vv voorlopige aanslagen | 0 | 0 | 0 | 8 | 136 | 253 | 502 | 481 | | | | |

Een verklaring voor de stijgende VPB-lastendruk vanaf 2016 is dat corporaties in de periode tot 2015 veel hebben afgewaardeerd vanwege de dalende woningprijzen. Hierdoor werd het fiscale resultaat sterk gedrukt, hetgeen leidde tot relatief lage Vpb-afdrachten in die periode en tot opbouw van verliesverrekenings-mogelijkheden voor de jaren daarna. Een gevolg van deze afwaarderingen is dat woningcorporaties vanaf 2016, toen de woningprijzen weer sterk begonnen te stijgen, de afwaarderingen ook fiscaal moesten terugnemen. De verliesverrekeningsmogelijkheden werden en worden hierdoor kleiner hetgeen leidt tot toenemende Vpb-afdrachten sinds 2016. Dit leidt tot een hogere belastingdruk in de komende jaren. Daarnaast speelt mee dat sommige woningcorporaties een relatief grote fiscale voorziening voor (groot) onderhoud hebben gevormd.⁷ In de praktijk hebben sommige corporaties hun fiscale voorziening deels moeten terugdraaien, met een hogere aanslag als gevolg. Daarnaast wordt opgemerkt dat het uitstellen van de tariefsverlagingen voor de vennootschapsbelasting in 2020 (van 22,55% naar 25%) en 2021 (van 20,5% naar 21,7%) in elk geval niet in de prognosecijfers van de sector zelf is verwerkt, zoals in bovenstaande tabel 2 opgenomen.

ATAD1

Met ingang van 1 januari 2019 is ATAD1 in werking getreden. Deze maatregel beperkt de renteaftrek die ten laste kan worden gebracht voor de Vpb. In welke mate de effecten hiervan in de VPB-prognoses van de corporaties en/of in de voorlopige aanslagen is opgenomen, is onduidelijk. De indruk bestaat dat ATAD1-effecten vooralsnog slechts in

⁷ Mede vanwege het zgn. «Baksteenarrest» uit 1998.

bepaalde mate in de prognoses door corporaties zelf zijn meegenomen. Op basis van de aangiftecijfers over 2019 is het niet mogelijk om op korte termijn meer inzicht te geven in het feitelijke effect van ATAD1 voor woningcorporaties, dan hetgeen waarover de Kamer vorig jaar is geïnformeerd. In de Vpb-aangiften noch de corporatieprognoses wordt het separate effect van ATAD1 uitgevraagd. Het verkrijgen van dieper, feitelijk inzicht vergt nadere analyse, waarvoor aangiftes over meerdere jaren nodig zijn. Met de sector, Aw en WSW zal het Rijk deze ontwikkelingen volgen.

Verhuurderheffing

De ontwikkeling van de verhuurderheffing is grotendeels afhankelijk van de ontwikkeling van de WOZ-waarde. Het effect van nieuwbouw, sloop en verkoop is gezien de omvang van de bestaande woningvoorraad zeer beperkt. In onderstaand overzicht is weergegeven welke opbrengsten het Rijk verwacht en welke afdrachten corporaties zelf verwachten te moeten doen. Na het doorvoeren van enkele correcties verschillen de reeksen beperkt van elkaar. De verschillen kunnen mogelijk verklaard worden doordat de raming uit de Miljoenennota 2020 gebaseerd is op de raming van het CPB voor de landelijke ontwikkeling van de WOZ-waarde, terwijl de hier opgevoerde corporatieprognoses zijn gebaseerd op door Aw en WSW medio 2018 voorgeschreven regionale verwachtingen, gebaseerd dan wel afgeleid van de prijsindex bestaande koopwoningen van CBS en het Kadaster.

Ten aanzien van de ramingen van het Rijk is de aanname gedaan dat 95% van de totale opbrengsten uit de verhuurderheffing afkomstig is van de woningcorporatiesector en 5% van andere heffingsplichtige verhuurders. Belangrijk verschil in de cijfers is dat corporaties wel de per 1 januari 2019 ingevoerde tariefsverlaging kunnen inrekenen, maar heffingsverminderingen (zoals voor verduurzaming en betaalbare nieuwbouw) pas mogen inrekenen als die vermindering daadwerkelijk toegekend is. Ze zijn dus wel te zien in de verantwoordingscijfers van 2017 en 2018, maar niet of niet volledig in de prognoses voor 2019 en verder. Dit betreft bijvoorbeeld de heffingsvermindering voor verduurzaming. De op Prinsjesdag aangekondigde heffingsvermindering voor betaalbare nieuwbouw is niet terug te vinden omdat deze bij het opstellen van de dPi eind 2018 nog niet bekend was, terwijl deze wel verwerkt is in de ramingen van de Miljoenennota 2020.⁸ In onderstaande tabel is weergegeven hoe deze heffingsverminderingen conform bovengenoemde stelregel de door corporaties verwachte afdrachten zouden verlagen.

Tabel 3 Verhuurderheffing corporaties x € 1 mln

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Corporaties (dVi, dPi) | 1.518 | 1.679 | 1.707 | 1.881 | 1.998 | 2.076 | 2.083 |
| 2. Heffingsvermindering | | | -24 | -148 | -170 | -190 | -190 |
| 3. Som (1+2) | | | 1.683 | 1.733 | 1.828 | 1.886 | 1.893 |
| 4. Raming rijksoverheid | 1.497 | 1.657 | 1.671 | 1.701 | 1.785 | 1.835 | 1.891 |
| Vershil (3-4) | 21 | 22 | 12 | 32 | 43 | 51 | 2 |

Bovenstaande cijfers bevestigen het vorig jaar benoemde beeld dat de totale belastingafdrachten van corporaties zullen toenemen. Het beeld blijft echter eveneens dat de sector de komende jaren over voldoende middelen beschikt om extra te investeren, bovenop de ruim € 43 miljard aan voorgenomen plannen die tot 2023 in de boeken staan. Voor de

⁸ Tabel 4.6.2 van de bijlage bij de Miljoenennota 2020 (Kamerstuk 35 300, nr. 2)

langere termijn breng ik naar aanleiding van de motie van het lid Ronnes⁹ in kaart hoe de maatschappelijke opgaven en financiële middelen van corporaties zich tot elkaar verhouden. Hierin worden ook de verwachte belastingafdrachten van corporaties meegenomen. Zoals ik heb toegelicht in het debat op 26 september zal dit onderzoek worden afgerond in het voorjaar van 2020.

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

⁹ Kamerstuk 35 000 VII, nr. 52