

Opgaven corporaties en verhuurderheffing

Aanleiding

Gevraagd is naar de meest optimale manier om de verhuurderheffing af te schaffen en daar maatschappelijke prestaties voor te krijgen. Daarbij is gevraagd aandacht te geven aan de leencapaciteit van corporaties, mogelijkheden voor verevening binnen de sector en sturing op de maatschappelijke prestaties. Tot slot is gevraagd naar de mogelijkheden tot huurbevrozing en huurverlaging.

Samenvatting

De meest efficiënte manier om de opgaven rond nieuwbouw en verduurzaming van corporaties tot 2035 te realiseren is afschaffing van de verhuurderheffing, gekoppeld aan de introductie van projectsteunheffingen vanaf 2025 om middelen in de sector te herverdelen.

Met deze maatregelen is er geen ruimte voor ingrepen in het huurbeleid van corporaties. Indien dat gewenst is, moet de fysieke opgave verkleind worden of moeten er extra financiële middelen ingezet worden. In diezelfde lijn moeten er bij uitbreiding van de doelgroep van de corporaties (en daarmee een grote bouwopgave) of een grotere verduurzamingsopgave extra middelen naar de sector. Sturing op de prestaties van corporaties kan worden gerealiseerd door een nieuwe systeem van afrekenbare regionale prestatieafspraken, die aansluiten op de regionale woningbouwopgaven- en afspraken.

Uitgangspunten

- Startpunt voor deze notitie vormt de analyse die is uitgevoerd in het kader van het onderzoek 'Opgaven en middelen corporatiesector'. In dit onderzoek zijn de huidige nieuwbouw- en verduurzamingsopgave van de sector tot 2035 afgezet tegen de beschikbare financiële middelen.
- Uit dit onderzoek bleek in maart 2021 dat de sector als geheel een tekort heeft van € 23,9 miljard tot 2035 op een totale investeringsopgave van ruim € 115 miljard. Daarbij zijn er grote verschillen in de tekorten per regio: vooral in de grootstedelijke regio's is het tekort (en de opgave) groot, met als uitschieter de Metropoolregio Rotterdam/Den Haag (MRDH).
- Sinds het uitkomen van het onderzoek in maart 2021 zijn er enkele relevante ontwikkelingen geweest die invloed hebben op de middelen van de sector: de huurbevrozing in 2021/2022, de compensatie van de huurbevrozing via € 180 miljoen verlaging van de verhuurderheffing, de motie Hermans die leidt tot een verlaging van de verhuurderheffing met € 651 mln. (€ 500 mln. verlaging en € 151 mln. compensatie earningstripping), en de snellere stijging van de WOZ.
- Op basis van een eerste doorrekening die rekening houdt met deze ontwikkelingen daalt hierdoor het tekort in 2035 tot € 15,3 miljard.

Mogelijkheden vergroten leencapaciteit en verevening

- In het onderzoek van maart 2021 is een pakket aan maatregelen gepresenteerd op basis van lastenverlichting waarmee het tekort van de sector wordt opgelost. Het is noodzakelijk dat het komende kabinet hierover een besluit neemt omdat corporaties anders onvoldoende zekerheid hebben om hun investeringen tot in ieder geval 2030 te plannen.
- Gegeven de recente ontwikkelingen, is de meest efficiënte manier om de opgaven van de corporaties binnen bereik te brengen het afschaffen van de verhuurderheffing, gekoppeld aan gekoppeld aan de introductie van projectsteunheffingen vanaf 2025 om middelen in de sector te herverdelen.
- De projectsteunheffing is een instrument dat staatssteuntechnisch al mogelijk is en daardoor goed uitvoerbaar moet zijn. Wel moet nader bezien worden hoe dit instrument geschikt wordt gemaakt voor grootschalige herverdeling, aangezien dit nu vooral bedoeld is voor kleinschalige heffingen en uitbetaling.

x € mln.	2022 ¹	2023	2024	2025	2026	struc
Afschaffing verhuurderheffing in 2022/2023	809	295	565	964	1.183	1.198

¹ Maatregelen in de begroting voor 2022 lijken praktisch niet meer haalbaar.

Alternatief pakket

- Een alternatief pakket voor afschaffing van de verhuurderheffing gaat uit van generieke maatregelen om een zo groot mogelijk effect op de leencapaciteit te creëren, en vervolgens specifieke maatregelen om regio's met een tekort gericht te ondersteunen.
- Dit pakket bestaat uit de volgende onderdelen:
 - Stabilisatie verhuurderheffing vanaf 2022 en halvering in 2025
 - Subsidies voor tekortregio's
- Met deze maatregelen wordt de verhuurderheffing als netto last voor de sector de facto afgeschaft, en moet een nieuwe subsidie-instrument worden ontwikkeld met bijbehorende staatssteun-goedkeuring. Om die reden is afschaffing en herverdeling via projectsteun efficiënter.

Uitbreiding opgaven corporaties

- Gegeven het hierboven geschetste beeld, is het niet mogelijk om huurbevrozingen of huurverlagingen aan de corporaties op te leggen en deze aanvullend te compenseren via de verhuurderheffing. Dergelijke maatregelen zouden dus weer leiden tot een tekort voor het realiseren van de nieuwbouw en verduurzamingsopgave. Uitgangspunt van het huurbeleid van corporaties in het onderzoek Opgaven/middelen is een inflatievolgende huursomstijging. Zie hiervoor ook het fiche over Huurbeleid.
- Uitbreiding van de doelgroep van corporaties is in theorie mogelijk ten opzichte van de huidige situatie. Wel zal dat ook extra financiële middelen vragen, omdat hiermee de bouwopgave van corporaties toeneemt en hiervoor zijn biedt de afschaffing van de verhuurderheffing onvoldoende compensatie. Op dit moment is de doelgroep op basis van de (tijdelijke) inkomensgrenzen 46,5% van de huishoudens. Verdere uitbreiding moet goed worden gewogen in het licht van de staatssteunkaders en met de huidige (tijdelijke) invulling worden de randen al opgezocht. Veel zal daarbij afhangen van de vormgeving en maatvoering. Verdere groei van de doelgroep dan 50% van de huishoudens is in ieder geval niet mogelijk.
- De verwachting is dat de verduurzamingsopgave voor corporaties onder invloed van het Europese klimaatbeleid ook zal groeien. Voor deze uitbreiding is onvoldoende financiële ruimte binnen de sector, ook wanneer de verhuurderheffing zou worden afgeschaft. Specifieke verduurzamingssubsidies voor de huursector zouden wenselijk zijn om deze vergrote opgave te realiseren.

Sturing op maatschappelijke prestaties

- Uitgaande van een substantiële verlaging van de verhuurderheffing als primaire maatregel waarop de opgaven en middelen van de corporaties in balans worden gebracht, heeft dit als consequentie dat geen directe sturing van het Rijk mogelijk is op hetgeen corporaties met de extra middelen gaan doen. Vanzelfsprekend is die mogelijkheid er wel meer bij de subsidies aan tekortregio's.
- Om sturing te kunnen geven aan de goede benutting van de extra middelen door corporaties, zou een nieuw systeem uitgewerkt kunnen worden met regionale prestatieafspraken. Deze afspraken vertalen nationale doelstellingen naar een concreter niveau. Deze afspraken zouden gesloten moeten worden tussen het Rijk, corporaties, gemeenten en eventueel provincies, en moeten voor alle partijen afdwingbaar zijn, uitdrukkelijk ook voor gemeenten en provincies.
- De regionale prestatieafspraken moeten in ieder geval gaan over de nieuwbouw- en verduurzamingsopgave, maar kunnen al naar gelang de regionale wensen uitgebreid worden met afspraken over bijvoorbeeld aandachtsgroepen, leefbaarheid en betaalbaarheid. De regionale afspraken kunnen vervolgens richting geven aan de lokale prestatieafspraken zoals die op dit moment door gemeenten met corporaties worden gemaakt.
- De regionale prestatieafspraken zouden ten aanzien van de nieuwbouwopgave volgend zijn aan bredere afspraken over de regionale woningbouwopgave, en specifiek zien op de wijze waarop binnen de regio de benodigde hoeveelheid nieuwbouw van sociale huurwoningen wordt gerealiseerd.
- Er ontstaat op deze wijze een model van drie lagen waarin uiteindelijk op praktisch niveau afspraken worden gemaakt en alle betrokkenen afrekenbaar zijn op hun prestatie.

- Om de afspraken afdwingbaar te maken zijn naar alle waarschijnlijkheid aanpassingen aan wet- en regelgeving nodig. Een dergelijk systeem trekt in feite woningcorporaties verder onder de invloedssfeer van het Rijk, omdat zij anders dan nu, richting het Rijk afrekenbaar worden op hun volkshuisvestelijk presteren. Ook betekent het een breuk met bestaand beleid richting medeoverheden voor wat betreft sociale huisvesting, om een dergelijk systeem te laten werken moet ook sprake kunnen zijn van dwang richting medeoverheden.