



De impact van de verhuurderheffing op de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties

Aedes, VNG en Woonbond

4 maart 2020

Eindconcept



DATUM	4 maart 2020
TITEL	De impact van de verhuurderheffing op de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties
ONDERTITEL	Evaluatie van de verhuurderheffing
OPDRACHTGEVER	Aedes, VNG en Woonbond
AUTEUR(S)	Jeroen Wissink (Companen) Jeroen Lijzenga (Companen) Ruud Pijpers (Thésor) Sebastiaan Smit (Thésor)
PROJECTNUMMER	7667.113/G
STATUS	Eindconcept

Inhoud

Samenvattende conclusies	4
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	7
1.2 De verhuurderheffing	7
1.3 Opzet van de evaluatie	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Overwegingen bij invoering verhuurderheffing	10
2.1 Voorgeschiedenis	10
2.2 Het Woonakkoord in 2013	10
2.3 Verhuurderheffing in de wetgeving	10
2.4 Samengevat: twee formele argumenten voor invoering verhuurderheffing	12
3 Woningmarktontwikkelingen sinds de invoering van de heffing	13
3.1 Voorraadontwikkeling	13
3.2 Marktdruk en positie van doelgroepen	14
3.3 Huurniveaus en betaalbaarheid	16
3.4 Bedrijfslasten en investeringsniveaus	18
3.5 Conclusies	20
4 Financierbaarheid van de volkshuisvestelijke prestaties	21
4.1 Het duurzaam financieringsmodel op basis van kasstromen	21
4.2 Ontwikkeling operationele kasstroom	24
4.3 Financierbaarheid van de investeringsambities	28
4.4 Wat had de corporatiesector extra kunnen investeren met de verhuurderheffing?	30
4.5 Conclusies	32
5 Een level playing field in de huursector?	33
5.1 Verschillen in belastingdruk	33
5.2 Conclusie	37
6 Essay over de verhuurderheffing door Prof. Dr. Sweder van Wijnbergen	38
Bijlage 1: Aanpassingen Wet maatregelen woningmarkt 2014 II	42

Samenvattende conclusies

Aanleiding

Het Rijk heeft in 2012 de verhuurderheffing ingesteld, een belasting op betaalbare huurwoningen. Doel van deze heffing was destijds primair het op orde brengen van de rijksbegroting. Waar aanvankelijk de gedachte was dat dit een tijdelijke maatregel was, werd al snel duidelijk dat in de rijksbegroting de heffing als structurele inkomstenbron was opgenomen. De verhuurderheffing is inmiddels opgelopen tot € 1,7 miljard per jaar en wordt voor circa 95 procent betaald door woningcorporaties. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat corporaties voor stevige (vaak ook nieuwe) investeringsopgaven staan; de versnelling van de bouw van nieuwe woningen (een van de rijksambities) in een tijd van stijgende bouwkosten, verduurzaming van de bestaande voorraad (corporaties als startmotor) en het voorzien in woonruimte voor kwetsbare groepen mede als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. De wooncrisis vraagt om investeringen van woningcorporaties die echter onder druk staan onder meer door de forse afdrachten aan de verhuurderheffing. Gemeenten en huurdersorganisaties ervaren dit ook in hun dagelijkse praktijk. De tijd is volgens Aedes, VNG en Woonbond rijp voor een afgewogen oordeel over de meerwaarde en rechtvaardiging van deze heffing.

Invloed woningmarktontwikkelingen

De verhuurderheffing is voor het eerst geheven in 2013. Het uitgangspunt van de verhuurderheffing was volgens de wetgever dat deze structureel en generiek is op te brengen uit:

- extra verkoop van woningen;
- extra huurinkomsten (inkomensafhankelijke huurverhoging);
- efficiënter werken.

De praktijk van de afgelopen jaren leert echter dat de verhuurderheffing niet structureel en generiek is op te brengen door extra verkoop en extra huurverhogingen. Door verschillende ontwikkelingen op de woningmarkt hebben corporaties (noodgedwongen) andere keuzes gemaakt:

- *Extra verkoop van woningen.* Door een tekort aan betaalbare huurwoningen kunnen corporaties deze bron van inkomsten niet (voldoende) aanboren. De druk op de sociale huurmarkt neemt toe, de inschrijftijd en wachttijd om een woning te vinden, stijgt en is op veel plekken jaren. Gemeenten en huurdersorganisaties zijn ongerust over de toenemende druk en dringen in het tripartiet overleg over de prestatieafspraken aan op terughoudendheid bij de verkoop van corporatiewoningen. Tegelijk neemt het aantal nieuwbouwwoningen in de corporatiesector drastisch af, wat zorgt voor een verdere druk op de woningmarkt. De inkomsten door de verkoop van woningen blijven achter bij de verwachtingen bij invoering van de verhuurderheffing, waarmee een belangrijke financieringsbron voor de heffing beduidend minder groot is dan waar het Rijk vanuit ging.
- *Extra huurinkomsten.* De toegenomen zorg over de betaalbaarheid van het wonen heeft corporaties ertoe genoopt terughoudend te zijn met het verhogen van de huren. Maatregelen als 'passend toewijzen' zetten huurinkomsten verder onder druk. De goedkope scheefheid is verder afgenomen, waarmee de mogelijkheden om met inkomensafhankelijke huurverhogingen extra inkomsten te genereren verder afnemen. Ook dit was een beoogde inkomstenbron voor het betalen van de verhuurderheffing. Daarbij werden veel huishoudens ongeacht hun inkomen vrijgesteld van de inkomensafhankelijke huurverhoging (grote gezinnen en huishoudens in de AOW-gerechtigde leeftijd).
- *Efficiënter werken.* Corporaties hebben in de afgelopen jaren de voor hen beïnvloedbare bedrijfslasten aanzienlijk teruggebracht. Hiermee zijn extra middelen beschikbaar gekomen. Op dit

punt zijn nauwelijks verdere besparingen mogelijk. In de periode dat de beïnvloedbare bedrijfslasten werden teruggebracht, namen de niet-beïnvloedbare bedrijfslasten (waaronder juist de verhuurderheffing maar ook de VPB) juist aanmerkelijk toe. Deze lijn lijkt zich de komende jaren door te zetten.

Effect verhuurderheffing op investeringsmogelijkheden corporaties

De verhuurderheffing heeft een substantieel effect op de investeringscapaciteit van corporaties:

- In het financieringsmodel van de corporatiesector is de inzet van de operationele kasstroom voor niet-rendabele investeringen noodzakelijk om het verlies van de investering te dekken. Het 100% financieren van de niet-rendabele investeringen door middel van (geborgde) financieringen holt de financiële positie en de investeringscapaciteit van de corporatiesector op de korte en lange termijn uit. Op deze manier zouden corporaties zichzelf 'failliet investeren'.
- Sinds 2016 daalt de operationele kasstroom van de corporatiesector structureel door de stijging van de verhuurderheffing en de VPB. Als er wordt gecorrigeerd voor inflatie, blijkt dat de gemiddelde operationele kasstroom in de periode 2019-2023 zelfs lager is dan in het jaar 2013, ondanks de vele investeringen die corporaties de afgelopen jaren hebben gedaan. Tegelijkertijd stijgen de investeringsplannen van de corporatiesector in woningverbetering/verduurzaming fors door het Energieakkoord en het Klimaatakkoord.
- In de periode 2019 - 2023 is de operationele kasstroom onvoldoende om alle investeringen in de woningverbetering/verduurzaming te financieren. Er is geen ruimte meer voor het doen van investeringen in nieuwbouw. De operationele kasstroom moet jaarlijks met € 1,67 miljard verhoogd worden om de investeringen in de nieuwbouw te kunnen doen.

Alternatieve besteding heffing

In de periode 2013 - 2023 betaalt de corporatiesector een bedrag van meer dan € 16,7 miljard aan verhuurderheffing. Om de impact van dit bedrag te kunnen duiden, is een rekenkundige illustratie gemaakt. Wat hadden woningcorporaties anders met dit bedrag kunnen doen?

- Corporaties hadden ten opzichte van de huidige investeringsruimte twee keer zoveel nieuwbouwwoningen kunnen realiseren: dat wil zeggen ongeveer 93.500 extra woningen kunnen bouwen, of
- Corporaties hadden hun huurders gemiddeld een 70 euro lagere huur kunnen bieden (een besparing per huurder / huishouden van € 840 per jaar).

Level playing field in huursector?

Lange tijd is het beeld binnen de huursector geweest dat corporaties door gunstige financieringsvoorwaarden (die voortkomen uit de borgstelling) een voordeel hadden ten opzichte van commerciële verhuurders. Uit een nadere analyse van de belastingdruk voor verschillende typen verhuurders blijkt anders. Door de invoering van de verhuurderheffing en de stapeling met de VPB en ATAD is er geen sprake meer van een voordeel van corporaties ten opzichte van commerciële verhuurders, maar liggen de verhoudingen juist tegengesteld. De verhuurderheffing zorgt ervoor dat corporaties een hogere belastingdruk hebben dan de institutionele beleggers en de particuliere verhuurders, terwijl de (maatschappelijke) opgaven voor de corporaties aanmerkelijk hoger liggen dan bij andere type verhuurders.

- Het verschil in de belastingdruk op basis van exploitatieresultaat van een woningcorporatie en een institutionele belegger bedraagt ruim 16 procentpunt. Een woningcorporatie betaalt ongeveer 38% van het exploitatieresultaat aan verhuurderheffing en VPB. De verwachting is dat de belastingdruk bij woningcorporaties de komende jaren verder oploopt, doordat corporaties meer financieringen

moeten aantrekken en doordat een groot gedeelte van deze extra rentelasten niet aftrekbaar zijn door de invoering van ATAD.

- De belastingdruk van de particuliere belegger ligt substantieel lager dan die van de woningcorporatie.

Het financieel voordeel dat de corporaties hebben door de borging van leningen weegt niet op tegen de af te dragen verhuurderheffing en de VPB (inclusief ATAD). Er is geen sprake van een level playing field binnen de huursector en corporaties worden door het huidige fiscale beleid van de overheid achtergesteld ten opzichte van commerciële en particuliere verhuurders.

De verhuurderheffing als belastingmaatregel

Professor Dr. Sweder van Wijnbergen stelt in zijn voor dit onderzoek geschreven essay het volgende over de verhuurderheffing:

- De verhuurderheffing mikt de facto uitsluitend op non profit aanbieders van sociale woningbouw en is daardoor in strijd met een van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse woningmarktbeleid: aan huishoudens met een lager inkomen woonmogelijkheden bieden tegen acceptabele kosten gezien hun inkomensniveau.
- Verder wijkt de verhuurderheffing sterk af van in de Nederlandse belastingstructuur passende begrippen en grondslagen. Het is noch een belasting op inkomen, noch een belasting op vermogen en is daarom niet te integreren in de Nederlandse belastingstructuur. De heffing is ingevoerd in crisistijd, toen het begrotingstekort uit de hand dreigde te lopen. Noodsprongen zijn in dat soort crisissomstandigheden misschien te rechtvaardigen, maar dergelijk paniekbeleid past niet in de huidige stabiele economische omstandigheden.
- Nu dreigt er nog een aanzienlijke belastingverzwaring voor woningcorporaties aan te komen. Nieuwe regels om internationale belastingarbitrage tegen te gaan zijn zo geformuleerd dat woningcorporaties ook hard getroffen gaan worden door ATAD, iets dat evident nooit de bedoeling geweest kan zijn.
- Hiermee wordt het aanbod van sociale woningen in Nederland ernstig bedreigd en komt in Nederland de toegankelijkheid van betaalbaar wonen voor de lager betaalden in gevaar.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2012 is door het Rijk de verhuurderheffing ingesteld. Doel van deze heffing was destijds het primair op orde brengen van de rijksbegroting. Waar aanvankelijk de gedachte was dat dit een tijdelijke maatregel was, werd al snel duidelijk dat in de rijksbegroting de heffing als structurele inkomstenbron was opgenomen. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat corporaties voor stevige (vaak ook nieuwe) investeringsopgaven staan; de versnelling van de bouw van nieuwe woningen in een tijd van stijgende bouwkosten, één van de rijksambities, verduurzaming van de bestaande voorraad (corporaties als startmotor) en het voorzien in woonruimte voor kwetsbare groepen mede als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Deze investeringen staan onder druk, onder meer door forse afdrachten aan de verhuurderheffing. Gemeenten en huurdersorganisaties ervaren dit ook in hun dagelijkse praktijk.

De tijd is in de optiek van Aedes, VNG en Woonbond rijp voor een afgewogen oordeel over de meerwaarde, de rechtvaardiging en de effecten van deze heffing. Zij hebben Companen daarom gevraagd een evaluatie van de verhuurderheffing uit te voeren. Wij hebben de evaluatie samen met Thésor opgepakt.

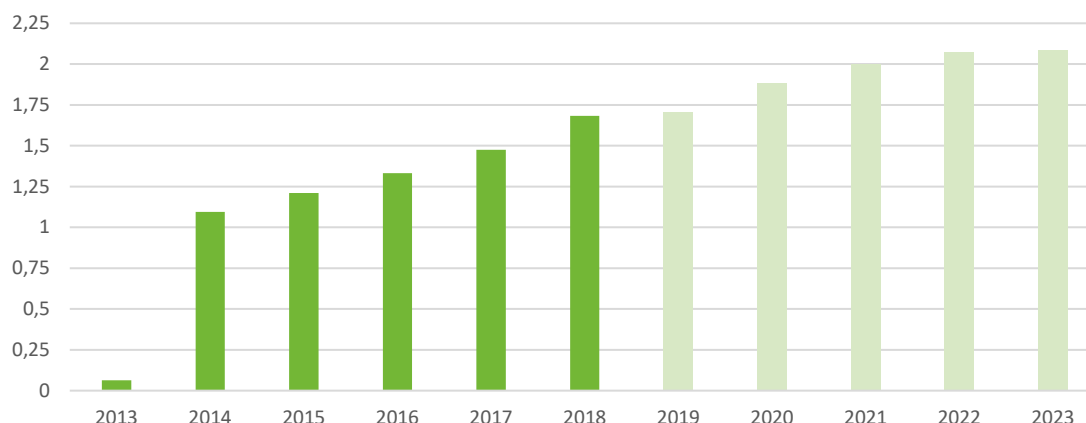
1.2 De verhuurderheffing

Verhuurders die meer dan 50 huurwoningen bezitten met een huurprijs tot de liberalisatiegrens van € 737,14 betalen een heffing over de WOZ-waarde van deze huurwoningen, de verhuurderheffing. Duurdere woningen zijn niet heffingsplichtig. De verhuurderheffing wordt bepaald op basis van de totale WOZ-waarde van het woningbezit van een verhuurder, verminderd met 50 keer de gemiddelde WOZ-waarde van deze woningen. Over dit bedrag betalen verhuurders jaarlijks een percentage aan heffing. In 2020 is het percentage vastgesteld op 0,562%. De WOZ-waarde waarover verhuurderheffing wordt betaald, is aan de bovenkant begrensd; als de WOZ-waarde hoger is dan € 294.000 wordt voor de heffing een woningwaarde van € 294.000 aangehouden.

Verhuurderheffing bedroeg in 2019 € 1,7 miljard en dit loopt de komende jaren op

In 2013 droegen verhuurders € 63 miljoen af. Het bedrag dat verhuurders betalen is in de jaren daarna fors opgelopen en in 2019 lag de afdracht op € 1,7 miljard. Door de stijging van de WOZ-waarde van woningen zal de hoogte van de verhuurderheffing de komende jaren verder toenemen.

Figuur 1.1: Ontwikkeling hoogte verhuurderheffing per jaar (in € miljard), 2013 - 2023



Bron: dVi 2018, dpi 2018.

1.3 Opzet van de evaluatie

Bij de evaluatie van de verhuurderheffing wordt ingegaan op de invalshoek van de financiële en volkshuisvestelijke effecten van de heffing en op de invalshoek van de rechtvaardiging van de heffing. Centraal staat daarbij welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan op de sociale woningmarkt rond en sinds de invoering van de verhuurderheffing, hoe corporaties hebben gereageerd op die ontwikkelingen en wat dit heeft betekend voor de betaalbaarheid van de verhuurderheffing, welke opgaven corporaties hadden kunnen oppakken als de verhuurderheffing er niet zou zijn geweest en wat de invloed van de verhuurderheffing is op de financierbaarheid van de volkshuisvestelijke prestaties. Tevens wordt vanuit de (economische) theorie beschouwd of de verhuurderheffing een goed vormgegeven belasting is en wordt nader verkend of in de huursector sprake is van een level playing field tussen verschillende typen verhuurders.

Om tot een goede evaluatie te kunnen komen, is het belangrijk aan te sluiten bij de onderliggende argumentatie bij de heffing en bij de verwachtingen ten aanzien van de betaalbaarheid van de heffing. Daarom zijn aan de hand van een bureaustudie de overwegingen en denklijnen van de overheid bij de invoering van de verhuurderheffing geanalyseerd. Deze bureaustudie is uitgevoerd op basis van de Kamerstukken en verslagen (Handelingen) van hetgeen in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer is besproken over de verhuurderheffing voorafgaand aan de invoering. De overwegingen en denklijnen bij de invoering van de heffing worden vervolgens geplaatst in het licht van de woningmarktontwikkelingen in de afgelopen jaren.

Het belang en de politieke complexiteit van het onderwerp stelt hoge eisen aan de uitvoering van het onderzoek. Om hierin op alle fronten te kunnen voorzien, hebben wij samenwerking gezocht binnen ons netwerk. Companen biedt in deze samenwerking haar bijdrage vanuit haar expertise van het functioneren van de woningmarkt, de voorliggende opgaven en de kennis van de corporatiesector. Voor de benodigde financiële deskundigheid is ons team aangevuld met deskundigen van Thésor. Voor de economische achtergronden en de theoretische kennis ten aanzien van de ordening van overheidsfinanciën is samengewerkt met prof. dr. Sweder van Wijnbergen, hoogleraar Economie aan de Universiteit van Amsterdam en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken.

1.4 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de ontstaansgeschiedenis van de verhuurderheffing en wordt beschreven hoe de verhuurderheffing nu in wetgeving is opgenomen. Hierbij wordt ingegaan op de argumentatie van de Rijksoverheid met betrekking tot de invoering van de heffing en op de ideeën die er waren over de betaalbaarheid van de heffing.
- Hoofdstuk 3 handelt over de ontwikkelingen op de woningmarkt sinds de invoering van de verhuurderheffing, de wijze waarop corporaties in deze periode gereageerd hebben op de veranderende marktomstandigheden en wat dit betekent heeft voor de financierbaarheid van de verhuurderheffing.
- Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de corporatiefinanciën in het licht van de verhuurderheffing. De centrale vraag is welke invloed de belastingdruk voor corporaties heeft op de mogelijkheden om de sociale taakstelling en de verduurzamingsopgave te vervullen.
- In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de verschillen in belastingdruk voor diverse typen verhuurders.
- In hoofdstuk 6 geeft Prof. dr. Sweder van Wijnbergen zijn beschouwing op de verhuurderheffing als belastingmaatregel en zijn visie op de betekenis van de verhuurderheffing voor de corporatiesector.

2 Overwegingen bij invoering verhuurderheffing

2.1 Voorgeschiedenis

De invoering van de verhuurderheffing kent een lange voorgeschiedenis. In 2010 is de verhuurderheffing voor het eerst aangekondigd in het Regeer- en Gedoogakkoord¹ van regeringspartijen VVD, CDA en gedoogpartner PVV. Dit Regeer- en Gedoogakkoord was sterk gericht op het op orde krijgen van de overheidsfinanciën. Door middel van een stevig bezuinigingspakket, € 18 miljard in 2015, moesten de overheidsfinanciën in vier jaar tijd op orde worden gebracht. In dit akkoord is opgenomen dat verhuurders die meer dan 10 woningen verhuren, zullen bijdragen aan de huurtoeslag middels een jaarlijkse heffing. Deze heffing moest vanaf 2014 een jaarlijkse opbrengst generen van € 0,76 miljard. Tegelijkertijd is in dit akkoord aangekondigd dat voor huurders van gereguleerde woningen met een huishoudinkomen van meer dan € 43.000 een jaarlijkse maximale huurverhoging van inflatie +5% wordt toegestaan.

2.2 Het Woonakkoord in 2013

Ook in het Woonakkoord, dat de coalitiepartijen met D66, ChristenUnie en SGP in 2013 sloten, is de verhuurderheffing opgenomen. Hierin is opgenomen dat de heffing oploopt van € 50 miljoen in 2013 naar € 1,7 miljard in 2017² en is dus bijna een miljard hoger dan in het regeer- en gedoogakkoord uit 2010. In het Woonakkoord wordt expliciet aangegeven dat de omvang van de verhuurderheffing zo is bepaald dat *deze structureel en generiek is op te brengen uit extra huurinkomsten en andere mogelijkheden voor corporaties, zoals efficiënter werken en verkoop van vastgoed*³. De extra huurinkomsten zouden moeten worden gegenereerd door inkomensafhankelijke huurverhoging. Hierbij geldt dat aan huishoudens met een middeninkomen en een hoog inkomen die in een gereguleerde huurwoning wonen een hogere jaarlijkse huurverhoging mag worden gevraagd. De inkomensafhankelijke huurverhoging moest ook de doorstroming van hogere inkomensgroepen bevorderen en daardoor de goedkope scheefheid in de sociale voorraad verminderen. Naast de mogelijkheid de huren te verhogen, moest het opschroeven van de verkoop van corporatiewoningen en het bedrijfsmatig efficiënter werken er voor zorgen dat de structurele investeringscapaciteit van de sociale huursector op peil blijft. In het Woonakkoord werd de inschatting gemaakt dat corporaties door kostenbeheersing 10% konden besparen. Dit betekent een structurele besparing van € 350 miljoen per jaar. Daarnaast zou door verkoop van 5.000 extra woningen per jaar € 500 miljoen aan extra middelen vrijkomen.

2.3 Verhuurderheffing in de wetgeving

De verhuurderheffing is vastgelegd in de Wet verhuurderheffing en voor het eerst geheven in 2013. In de memorie van toelichting bij de Wet⁴ wordt aangegeven dat de belangrijkste motivatie voor de verhuurderheffing is gelegen in het 'genereren van inkomsten'. Daarnaast vormt de verhuurderheffing een belangrijk element in het geheel van de maatregelen die zijn opgenomen in het Regeer- en Gedoogakkoord met het doel om de woningmarkt beter te laten functioneren. Dit werd geregeld via een

¹ Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA, 2010, bijlage II

² Kamerbrief 32 847 nr. 42

³ Kamerbrief 32 847 nr. 87

⁴ Kamerbrief 33 407 nr. 3

pakket van maatregelen die betrekking hebben op zowel de koop- als de huurmarkt. Het voorstel om inkomensafhankelijke huurverhogingen mogelijk te maken moest, naast het genereren van inkomsten, helpen om het scheefwonen tegen te gaan. De extra huurverhogingen moesten bevorderen dat huishoudens met een hoger inkomen gaan verhuizen naar een meer passende woning, waardoor goedkope woningen beschikbaar komen. Hierin ligt ook de argumentatie om de verhuurderheffing alleen te betrekken op het gereguleerde huursegment; buiten het gereguleerde segment is geen sprake van scheefwonen en zijn er geen mogelijkheden om, op grond van het tegengaan van een ongewenste situatie, met extra huurverhogingen meer huurinkomsten te genereren.

De Wet verhuurderheffing, die voor de periode van één jaar gold, is in 2014 vervangen door de Wet maatregelen woningmarkt 2014. In deze Wet is de verhuurderheffing voor de jaren 2014 en verder gecontinueerd. Het aantal woningen waarvoor vrijstelling van de heffing gold werd verhoogd van 10 naar 50 woningen, er werd een maximale WOZ-waarde waarover heffing moest worden betaald geïntroduceerd en diverse eerder geïntroduceerde heffingsverminderingen werden verruimd of (opnieuw) geïntroduceerd.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de specifieke aanpassingen in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II.

Evaluatie verhuurderheffing 2016, COELO

In 2016 heeft het COELO in opdracht van Aedes, de Woonbond en de VNG de verhuurderheffing al een eerste keer geëvalueerd. De onderzoekers kwamen in dit rapport ook tot de conclusie dat de verhuurderheffing bedoeld is om een begrotingstekort op te vangen. Daarbij gaven ze aan dat de verhuurderheffing verhuurders een prikkel geeft om het aantal sociale huurwoningen in hun bezit te verminderen; door verkoop aan bewoners, het verhogen van de huren tot boven de liberalisatiegrens en door minder sociale huurwoningen te bouwen. Het COELO constateerde ook dat hoe meer een corporatie moest betalen aan verhuurderheffing, hoe sterker de huur steeg. Dit gold voor de jaren 2013 en 2014, maar in de jaren daarna was dit niet meer het geval. Daarnaast werd geconcludeerd dat een groot deel van de verhuurderheffing uiteindelijk terecht komt bij een vrij willekeurige groep huurders en leidt tot herverdeel effecten. Daarbij constateerde het COELO dat de heffing denivellerend werkt omdat huurders in de vrije huursector en kopers worden ontzien.

Omvang van de gereguleerde huursector

Het verkleinen van de sociale huursector was geen formele doelstelling van de verhuurderheffing. Dat de verhuurderheffing dit effect zou hebben werd wel al in een vroeg stadium benoemd. In een advies van de Raad van State op het voorstel tot de invoering van een verhuurderheffing over 2014 en de volgende jaren (Wet verhuurderheffing 2014)⁵ constateert de Raad van State dat in Nederland sprake is van een grote gereguleerde huursector ten opzichte van de vrije huursector en dat een deel van de gereguleerde huurwoningenvoorraad wordt bewoond door huishoudens die niet behoren tot de corporatiedoelgroep. Tegen die achtergrond acht de Raad van State het begrijpelijk dat een beleid wordt gevoerd dat is gericht op de beperking van de gereguleerde huursector door het beperken van het aantal woningen in die sector; een beleid dat tevens een gunstige uitwerking heeft op de overheidsfinanciën. De Raad van State wijst vervolgens in haar advies op de mogelijkheid van het invoeren van inkomensafhankelijke huurverhogingen om het scheefwonen in de gereguleerde huursector tegen te gaan.

Ten slotte wijst de Raad van State er in haar advies op dat “de verhuurderheffing weliswaar over het geheel gezien niet problematisch behoeft te zijn, maar dat deze heffing individuele corporaties wel

⁵ Staatscourant, 16 mei 2013, kenmerk W04.13.0101/I

onevenredig kan treffen. Met name corporaties met een huurwoningenbestand met een waarde die past bij de gereguleerde sector en huurders die voldoen aan de doelgroep zouden door de verhuurderheffing in de problemen kunnen komen, terwijl deze corporaties zich juist tot hun kerntaken beperken.”

2.4 Samengevat: twee formele argumenten voor invoering verhuurderheffing

Samengevat worden er twee formele argumenten aangedragen voor de invoering van de verhuurderheffing:

1. De primaire doelstelling was het genereren van inkomsten om het begrotingsgat te dichten.
2. Om de verhuurderheffing te kunnen opbrengen, werd corporaties de mogelijkheid geboden extra huurinkomsten te genereren. De verhuurderheffing werd daartoe onderdeel van een pakket aan maatregelen om de woningmarkt te verbeteren. Corporaties kregen de mogelijkheid om inkomensafhankelijke huurverhogingen door te voeren. Dit mes moest aan twee kanten snijden. De huurstijgingen moesten er voor zorgen dat hogere inkomens zouden verhuizen naar passende woningen en daarmee de goedkope scheefheid wordt teruggedrongen. De extra huurinkomsten konden worden afgeroomd door de verhuurderheffing.

Daarnaast was duidelijk dat de verhuurderheffing het verkleinen van de gereguleerde huursector zou stimuleren.

Belangrijk in het vervolg van deze analyse is het uitgangspunt dat de verhuurderheffing zo is bepaald dat deze structureel en generiek is op te brengen uit extra huurinkomsten, verkoop van woningen en efficiënter werken. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op deze ontwikkelingen.

3 Woningmarktontwikkelingen sinds de invoering van de heffing

3.1 Voorraadontwikkeling

De hypothese is dat de verhuurderheffing zorgt voor een rem op de realisatie van nieuwbouw in de sociale huursector en dat commerciële verhuurders er op inzetten om hun gereguleerde bezit te liberaliseren om de verhuurderheffing te voorkomen. De ontwikkeling van de huurwoningenvoorraad is het effect van nieuwbouw, aankoop, sloop, verkoop en liberalisatie van huurwoningen. Sinds de invoering van de verhuurderheffing in 2013 is de DAEB-voorraad van corporaties in Nederland afgenomen met bijna 115.000 woningen.

Tabel 3.1: Ontwikkeling aantal huurwoningen DAEB corporaties, 2013 - 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal huurwoningen per 1 jan.	2.177.860	2.150.600	2.163.550	2.149.270	2.083.790	2.063.000
Nieuwbouw	29.840	17.180	14.940	15.240	14.390	12.300
Aankoop	6.730	3.490	9.880	4.380	7.020	.
Sloop	9.750	9.680	10.180	7.440	9.140	6.200
Verkoop	24.200	26.530	25.380	17.000	14.870	.

Bron: Aedes datacentrum 2020, Rapportage Aedes-benchmark 2019.

De nieuwbouwproductie is de afgelopen jaren sterk gedaald

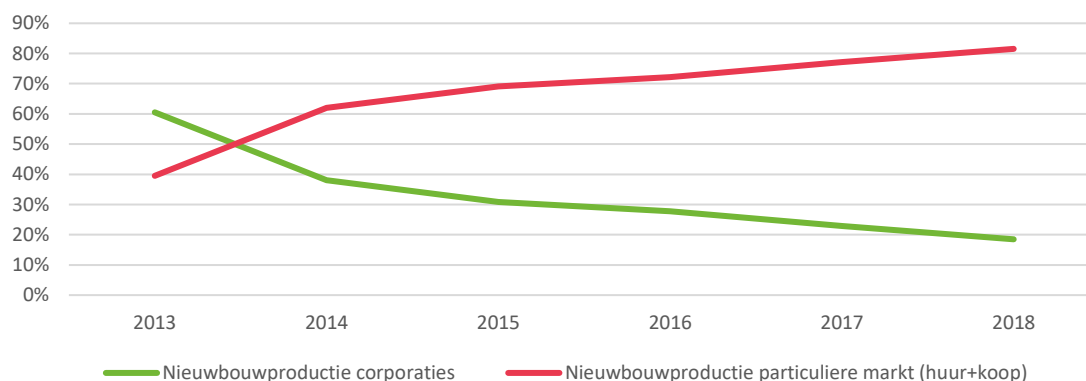
In 2018 werden in de gereguleerde corporatiesector 12.300 nieuwbouwwoningen opgeleverd. Dit was het laagste aantal in de afgelopen jaren. Ten opzichte van 2013 is de nieuwbouwproductie van gereguleerde corporatiewoningen met bijna 60% afgenomen. Tegelijkertijd neemt de particuliere markt een steeds grotere rol in de totale nieuwbouwproductie in. Waar corporaties in 2013 ongeveer 60% van de totale Nederlandse nieuwbouwproductie voor hun rekening namen, is dit in 2018 gedaald tot 18% van de totale productie. Deze ontwikkeling doet zich voor in een periode waarin de druk op de sociale huurmarkt toeneemt (zie ook paragraaf 3.2). De vraag naar sociale huurwoningen neemt toe, terwijl er steeds minder nieuwbouwwoningen worden opgeleverd.

Tabel 3.2: Ontwikkeling nieuwbouwproductie corporatie en particuliere markt (huur en koop) absoluut, 2013 - 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nieuwbouwproductie corporaties	29.840	17.180	14.940	15.240	14.390	12.300
Nieuwbouwproductie particuliere markt (huur+koop)	19.470	27.990	33.440	39.610	48.600	54.290
Nieuwbouwproductie totaal	49.310	45.170	48.380	54.850	62.990	66.590

Bron: Aedes datacentrum 2020, CBS 2020.

Figuur 3.1: Ontwikkeling nieuwbouwproductie corporatie en particuliere markt (huur en koop) relatief, 2013 - 2018



Bron: Aedes datacentrum 2020, CBS 2020.

Vanaf 2016 is het aantal verkochte woningen gedaald

In de periode 2013 tot en met 2015 werden er gemiddeld circa 25.000 woningen per jaar verkocht. In 2016 is dit aantal gedaald naar 17.000 woningen en in 2017 nog verder gedaald naar 14.870 woningen. Het is duidelijk dat corporaties jaarlijks steeds minder woningen verkopen. Aan deze daling ligt een aantal mogelijke verklaringen ten grondslag. Het beeld is dat veel corporaties hun verkoopprogramma hebben teruggedroefd vanwege het oplopende tekort aan betaalbare huurwoningen. Daarnaast wordt de terughoudendheid bij corporaties om woningen te verkopen versterkt doordat gemeenten en huurdersverenigingen hun zorgen uiten over de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Door de inwerkingtreding van de herziene Woningwet in 2015 is het aantal gemeenten waar prestatieafspraken worden gemaakt sterk gestegen⁶. In veel prestatieafspraken is de verkoop van corporatiewoningen in relatie tot de omvang van de voorraad een thema waar afspraken over gemaakt worden.

De verkoop van woningen is benoemd als belangrijke inkomstenbron voor corporaties om (een deel van) de verhuurderheffing te kunnen betalen. Door het oplopende tekort aan betaalbare huurwoningen kunnen corporaties deze bron van inkomsten niet aanboren.

3.2 Marktdruk en positie van doelgroepen

Sinds de invoering van de verhuurderheffing is de situatie op de Nederlandse woningmarkt totaal veranderd. In 2013 was de woningmarkt op een dieptepunt. Consumenten hadden weinig vertrouwen in de koopmarkt en dit resulteerde in woningen die lang te koop stonden en een daling van de woningprijzen. Op dit moment is er sprake van een totaal omgekeerde situatie. Het aantal huishoudens – en daarmee de woningbehoefte – is sterker gegroeid dan vooraf voorspeld. Het woningtekort is de afgelopen jaren sterk opgelopen door de sterk toegenomen vraag en een bouwproductie die achterblijft. Het actuele woningtekort is harder toegenomen dan eerder geraamd en bedraagt 294.000 woningen in 2019⁷. Dit is 3,8% van de woningvoorraad. Daarnaast staat door de sterk opgelopen woningprijzen de betaalbaarheid van de koopmarkt onder druk en hebben huishoudens steeds meer moeite om door te stromen van een sociale huurwoning naar een koopwoning. Het gat tussen de sociale huurvoorraad en de koopvoorraad is steeds groter geworden.

⁶ Monitor Prestatieafspraken, Companen, 2019

⁷ Staat van de Woningmarkt, jaarrapportage 2019, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019

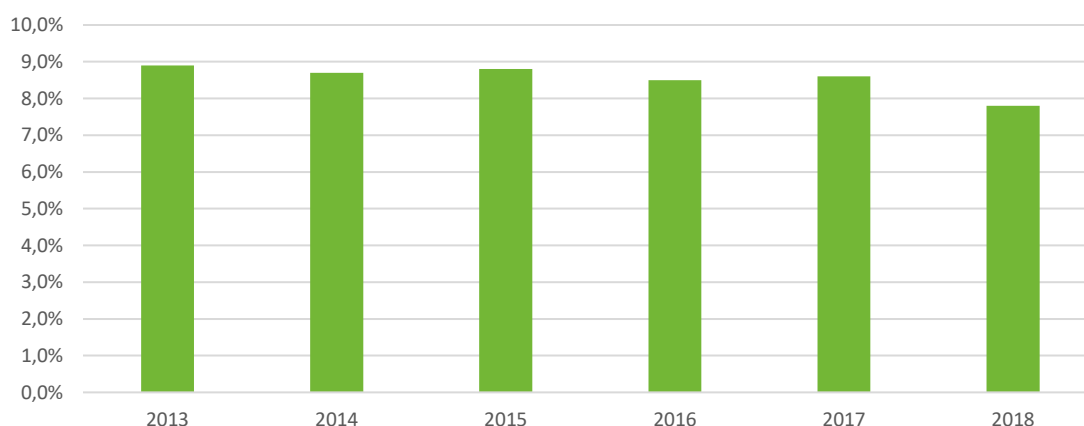
Ontwikkeling wachttijden en actief woningzoekenden

Er is geen landelijke monitor waarin de ontwikkeling van druk op de sociale huurmarkt wordt weergegeven. In 2019 heeft het Ministerie van BZK onderzoek laten uitvoeren naar de ontwikkeling van wachttijden voor corporatiewoningen in Nederland. In dit onderzoek⁸ is voor vijf regio's de ontwikkeling van wachttijden over de periode 2014 tot en met 2018 gevolgd. Het gaat hierbij om de regio's Drechtsteden, Groningen, Hengelo, regio Utrecht en Zuid-Kennemerland. Uit dit onderzoek blijkt dat, hoewel de gemiddelde inschrijfduur en zoekduur tussen de regio's verschilt, in alle regio's een toename van de wachttijden is te zien. In de regio Utrecht is de gemiddelde inschrijfduur gestegen van zeven tot bijna negen jaar en de zoektijd van 3,6 naar 4,4 jaar. Daarnaast is in alle onderscheiden regio's het aantal actief woningzoekenden, mensen die reageren op woningadvertenties, gestegen. Dit laat zien dat de druk op de sociale huurmarkt de afgelopen jaren is toegenomen.

Ontwikkeling mutatiegraad

Eén van de doelstellingen van de invoering van de verhuurderheffing was het bevorderen van de doorstroming in de sociale huurvoorraad. De ontwikkeling van de mutatiegraad van de afgelopen jaren laat zien dat deze gemiddeld schommelt rond de 8,6%, maar in 2018 is gedaald naar 7,8%. De doorstroming in de sociale voorraad is niet toegenomen, maar zelfs afgenomen.

Figuur 3.2: Ontwikkeling mutatiegraad 2013 - 2019



Bron: Aedes datacentrum 2020.

Scheefheid in de sociale voorraad is afgenomen

Een andere doelstelling was het terugdringen van de scheefheid in de sociale voorraad. De praktijk laat zien dat in de afgelopen jaren het aandeel huishoudens met een laag inkomen in de corporatievoorraad is toegenomen en dat er steeds minder huishoudens met een midden- of hoog inkomen in een gereguleerde corporatiewoning wonen. In 2018 had naar schatting 17% een midden- of hoger inkomen, in 2012 was dit nog 26%. De daling van de scheefheid is echter maar beperkt toe te schrijven aan de invoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging. Dit blijkt ook uit een evaluatie van de effecten van de inkomensafhankelijke huurverhoging op het verhuisgedrag van scheefwoners⁹. Ook voor de invoering van de verhuurderheffing was er al sprake van daling van de scheefheid.

⁸ Stand van de woonruimteverdeling, wachttijden en verdeling in de praktijk, RIGO Research en Advies, 26 maart 2019

⁹ Huurprijs als verhuisprikkelaar, evaluatie van de inkomensafhankelijke huurverhoging, RIGO Research en Advies, 2016

Figuur 3.3: Bewoners van gereguleerde corporatiewoningen naar inkomensgroep, 2012, 2015 en 2018

	2012	2015	2018
Aandachtsgroep HT	53%	57%	57%
Overige corporatiedoelgroep	22%	23%	26%
Middeninkomens	11%	10%	8%
Hogere inkomens	15%	11%	9%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Staat van de Volkshuisvesting (WoON 2018), jaarrapportage 2019.

De oplopende druk op de sociale huurmarkt in combinatie met de afgenomen goedkope scheefheid, betekent dat de inkomensafhankelijke huurverhoging niet de bron van inkomsten is voor corporaties die bij de invoer van de verhuurderheffing werd voorzien. Door de ontwikkelingen op de woningmarkt was het voor de corporatiesector niet verantwoord op grote schaal gebruik te maken van de maximale wettelijke ruimte om de huren te verhogen. Daar komt bij dat grote groepen huishoudens werden vrijgesteld van de inkomensafhankelijke huurverhoging, ongeacht hun inkomenspositie (grote huishoudens en huishoudens in de AOW-gerechtigde leeftijd).

3.3 Huurniveaus en betaalbaarheid

Huurstijgingen afgelopen jaren beperkt

Uit de Monitor Huurbeleid (2019) blijkt dat de huren alleen in 2013 (+5,0%) en 2014 (+4,7%) relatief sterk zijn gestegen. Vanaf 2015 voeren de meeste corporaties een gematigd huurbeleid en is de gemiddelde huurstijging laag. In 2018 sloten Aedes en de Woonbond het Sociaal Huurakkoord waarin dit gematigde huurbeleid ook voor de komende jaren is vastgelegd. In 2019 is de gemiddelde huurprijs van de gereguleerde voorraad van corporaties met circa 2% gestegen. Gecorrigeerd voor inflatie verhoogden corporaties de huren in 2018 (+0,3%) en 2019 (+0,3%) minimaal.

Tabel 3.3: Gemiddelde huurstijging in de gereguleerde huurwoningvoorraad, inclusief huurharmonisatie, naar type verhuurder, 2013 - 2019

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Huurstijging	Toegelaten instelling	5,0%	4,7%	2,6%	1,6%	1,1%	1,7%	2,0%
	Commerciële verhuurders	4,0%	3,8%	2,7%	2,3%	2,6%	3,4%	3,5%
	Totaal	4,8%	4,6%	2,6%	1,8%	1,4%	2,1%	2,3%
	<i>Inflatie</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,5%</i>	<i>1,0%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,3%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,7%</i>
Huurstijging gecorrigeerd voor inflatie	Toegelaten instelling	2,5%	2,2%	1,6%	1,0%	0,8%	0,3%	0,3%
	Commerciële verhuurders	1,5%	1,3%	1,7%	1,7%	2,3%	2,0%	1,8%
	Totaal	2,3%	2,1%	1,6%	1,2%	1,1%	0,7%	0,6%

Bron: Monitoring huurbeleid 2019.

Jaarlijks wordt de maximale huurverhoging van gereguleerde huurwoningen vastgesteld. Het staat verhuurders vrij met hun huurverhogingen onder de maximaal toegestane grens te blijven. Onderstaande tabel laat zien dat dit ook gebeurt. Het merendeel van de corporaties maakt geen gebruik van de maximale ruimte voor huurverhoging. Bij slechts een deel van de huurders werd de maximale huurverhoging voorgesteld. Bij toegelaten instellingen betrof dit 9% van de huurders van een gereguleerde huurwoning. Commerciële verhuurders waren minder terughoudend en vroegen bij 81% van de huurders van een gereguleerde huurwoning de huurverhoging die maximaal mogelijk was.

Tabel 3.4: Aandeel huurders in de gereguleerde huurwoningvoorraad dat de maximale huurverhoging heeft gekregen, naar type verhuurder, 2019¹⁾

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Toegelaten instelling	77%	69%	37%	12%	6%	9%	9%
Commerciële verhuurders	54%	59%	66%	63%	67%	82%	81%
Totaal	73%	67%	42%	24%	18%	21%	15%

1) De aandelen in deze tabel zijn gebaseerd op de huurwoningen waarvan het inkomen van de huurder bekend is.

Bron Monitoring huurbeleid 2019.

Afwegingen bij het voeren van gematigd huurbeleid

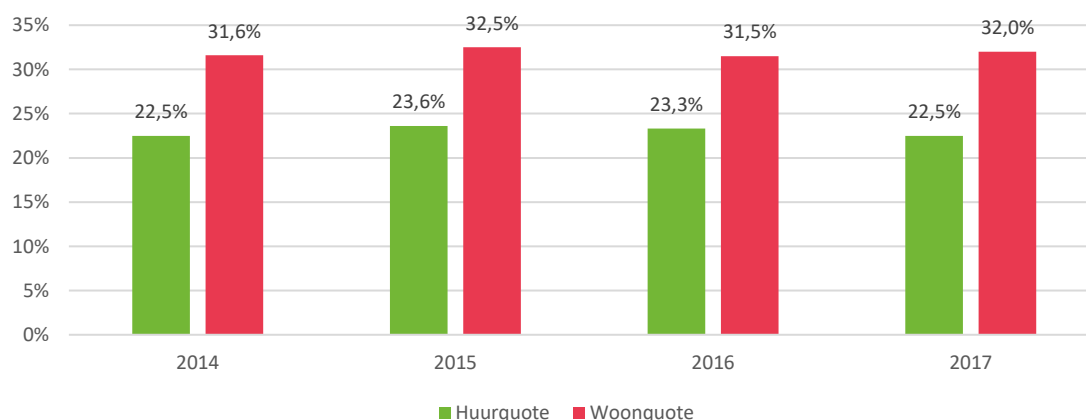
Duidelijk is dat corporaties in hun afwegingen ten aanzien van het huurbeleid niet alleen kijken naar de financiële situatie. Door het voeren van een gematigd huurbeleid hebben corporaties ervoor gekozen om de woningvoorraad betaalbaar te houden voor hun huurders. Hierbij spelen een aantal ontwikkelingen een rol:

- Na de forse huurverhogingen in 2013 en 2014 maakten huurdersverenigingen en corporaties zich steeds meer zorgen over de betaalbaarheid van het wonen. Uit verschillende woonlasten-onderzoeken bleek dat relatief veel huurders tot de financiële risicogroep hoorden en dat deze groep toenam. Aedes en de Woonbond hebben hier zoals beschreven op gereageerd met het Sociaal Huurakkoord.
- Daarnaast is per 1 januari 2016 de eis van passend toewijzen ingevoerd. Deze maatregel verplicht corporaties hun primaire doelgroep een betaalbare huurwoning toe te wijzen. Corporaties gaan hier in de praktijk verschillend mee om. Er zijn corporaties die hun huren hebben verlaagd, corporaties die een tweehurenbeleid zijn gaan hanteren en corporaties die voorrang geven aan huurders met recht op huurtoeslag.
- In 2017 is de huursombenadering ingevoerd. Hierdoor mag de stijging van de totale huursom van een corporatie niet boven een vastgesteld percentage uitkomen.

Huurquote is gelijk gebleven

Dat corporaties de afgelopen jaren hebben gekozen voor het betaalbaar houden van de huurlasten blijkt ook uit de ontwikkeling van de huur- en de woonquotes van huurders. De huurquote lag in 2017 op hetzelfde niveau als in 2014.

Figuur 3.4: Ontwikkeling huur- en woonquote huurders corporatiewoningen, 2014 - 2017



Bron: Waarstaatjegemeente.nl, 2020.

Ook komende jaren blijft er sprake van een gematigd huurbeleid

Ook voor de komende jaren geldt dat er sprake zal zijn van een gematigd huurbeleid. De huurprijzen van sociale huurwoningen van corporaties kunnen volgens het Sociaal Huurakkoord gemiddeld maximaal met

inflatie stijgen. Corporaties, huurdersorganisaties en gemeenten kunnen afspreken dat er extra ruimte nodig is om de huur te verhogen. Dat kan met maximaal 1%. Dit kan alleen als de opgave groot is; daarnaast is het extra verhogen van de huur expliciet niet bedoeld om daarmee belastingen te kunnen betalen.

Concreet betekent dit dat de extra verdien capaciteit uit huurverhogingen in de komende jaren beperkt zal zijn. Binnen de gemaakte afspraken is er geen ruimte voor het genereren van extra huurinkomsten om de verhuurderheffing (deels) te bekostigen. Tegelijkertijd stijgen op de meeste plaatsen, door de toenemende druk op de woningmarkt, de WOZ-waarden van woningen (de grondslag voor de verhuurderheffing) sterker dan de inflatie.

3.4 Bedrijfslasten en investeringsniveaus

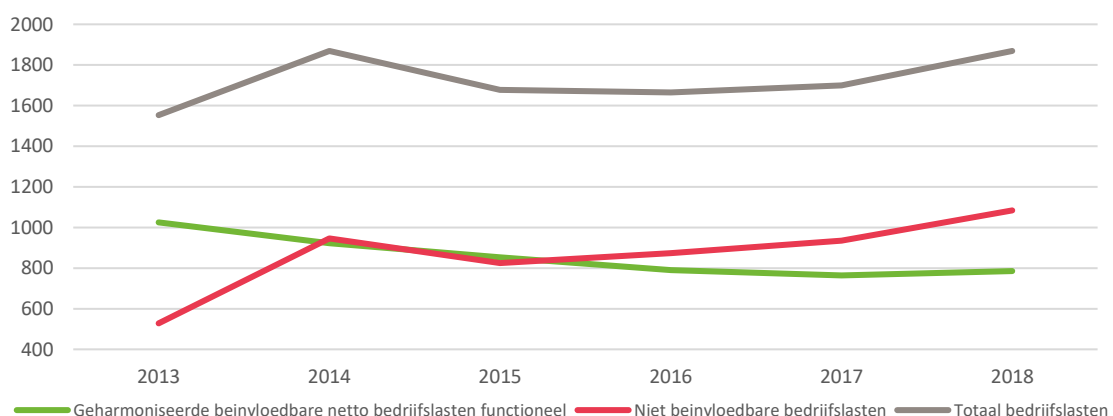
De hypothese is dat de verhuurderheffing een rechtstreeks effect heeft op de mogelijkheden van corporaties om te investeren. De vraag is dus relevant hoe de inperking van de financiële ruimte van corporaties door de verhuurderheffing zich verhoudt tot de ontwikkeling van het investeringsgedrag van corporaties in de sociale huursector.

Ontwikkeling bedrijfslasten

Bij de invoering is verondersteld dat corporaties een aanzienlijke besparing kunnen maken in de bedrijfslasten door efficiënter te werken. Een besparing van 10% werd genoemd, hoewel niet duidelijk was binnen welke termijn deze besparing mogelijk werd geacht.

Niet op alle bedrijfslasten is door een corporatie te sturen. Bij het in beeld brengen van de ontwikkeling van de bedrijfslasten wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare bedrijfslasten. Onder de beïnvloedbare bedrijfslasten vallen verhuur- en beheeractiviteiten, leefbaarheid en overige organisatiekosten. Belastingen en heffingen, zoals de verhuurderheffing, de saneringsheffing en de OZB zijn niet-beïnvloedbare heffingen.

Figuur 3.5: Ontwikkeling beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare bedrijfslasten per vhe, 2013 - 2018



Bron: Aedes Benchmark 2019.

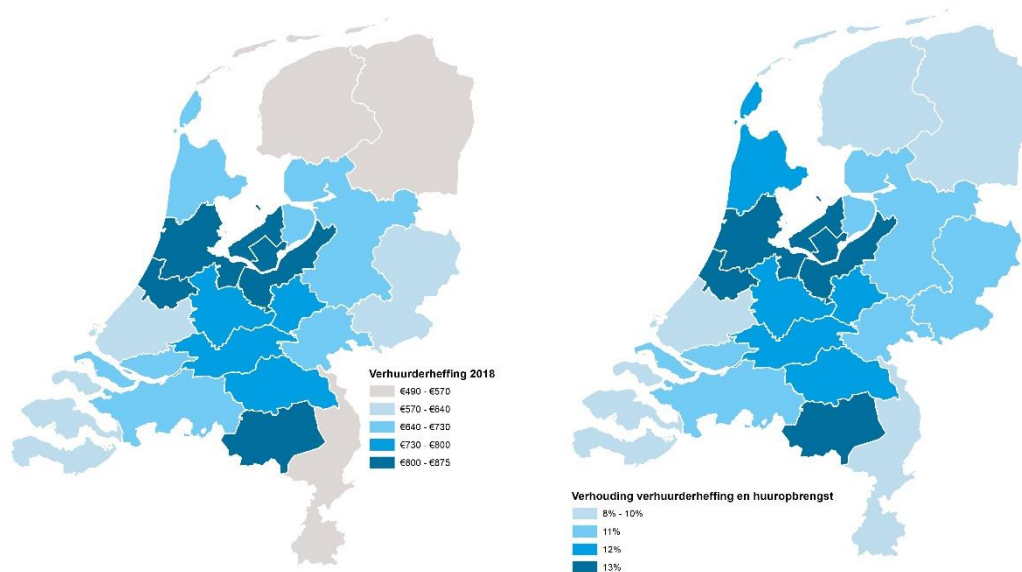
Duidelijk is dat de beïnvloedbare netto bedrijfslasten sinds 2013 aanzienlijk zijn gedaald (met bijna een kwart in de periode 2013 - 2018; ruim meer dan de genoemde 10%). Corporaties hebben door efficiënter te werken en te bezuinigen de afgelopen jaren dus aanzienlijk bespaard op hun bedrijfsvoering. Het beeld

is ook dat corporaties na invoering van de verhuurderheffing fors bezuinigd hebben op ontwikkelafdelingen, waardoor de mogelijkheden om nieuwe projecten te ontwikkelen zijn afgenomen.

In 2018 was er voor het eerst sprake van een lichte stijging van de beïnvloedbare bedrijfslasten. Het lijkt erop dat de bodem voor corporaties op dit punt is bereikt. Dit hangt samen met de stapeling van kwetsbaarheid in corporatiewijken als gevolg van passend toewijzen, uitstroom GGZ/beschermd wonen/maatschappelijke opvang en Langer Thuiswonen. De verwachting is dat van corporaties steeds meer inzet op sociaal beheer gevraagd wordt. Daardoor zullen de bedrijfskosten gaan toenemen. Daarnaast valt op dat sinds 2016 de niet-beïnvloedbare bedrijfslasten hoger zijn dan de beïnvloedbare bedrijfslasten en dat dit verschil oploopt.

De verhuurderheffing vormt een belangrijk onderdeel van de niet-beïnvloedbare bedrijfslasten. In 2018 ging het om gemiddeld bijna € 700 per jaar per vhe. Hiermee draagt een corporatie gemiddeld 12% van de jaarlijkse huuropbrengst af aan verhuurderheffing. Omdat de hoogte van de verhuurderheffing is gebaseerd op de WOZ-registratie verschilt deze per regio. In de Metropoolregio Amsterdam (€ 875), Amersfoort, Noord-Veluwe en Zeewolde (€ 866), Holland-Rijnland (€ 847), Metropoolregio Eindhoven (€ 821) en de U16 (€ 800) was in 2018 de gemiddelde afdracht per vhe het hoogst. In deze regio's is de verhouding tussen de verhuurderheffing en de huuropbrengst ook het hoogst. Dit zijn tevens de regio's waar over het algemeen sprake is van een gespannen woningmarkt en waar de nieuwbouwopgave groot is.

Figuur 3.6: Verhuurderheffing per vhe en verhouding verhuurderheffing en huuropbrengst, 2018



Bron: Aedes datacentrum, 2020.

Bij de constatering dat de belastingafdracht per vhe in gebieden met een hoge marktdruk en daarmee hoge WOZ-waarden groter is dan in gebieden met een lagere marktdruk hoort een belangrijke nuancering. In de meer perifere gebieden met gemiddeld lage WOZ-waarden hebben corporaties vaak te maken met belangrijke en kostbare uitdagingen op het gebied van krimp (bijvoorbeeld Groningen en Limburg) en herstructurering (Rotterdam).

3.5 Conclusies

1. De verkoop van woningen is benoemd als belangrijke inkomstenbron voor corporaties om (een deel van) de verhuurderheffing te kunnen betalen. Door een tekort aan betaalbare huurwoningen kunnen corporaties deze bron van inkomsten niet (voldoende) aanboren. De druk op de sociale huurmarkt neemt toe, de inschrijftijd en wachttijd voor woningzoekenden om een woning vinden (vaak jaren) stijgt. Gemeenten en huurdersorganisaties zijn ongerust over de toenemende druk en dringen in het tripartiet overleg aan op terughoudendheid bij de verkoop van corporatiewoningen. Tegelijk neemt het aantal nieuwbouwwoningen in de corporatiesector drastisch af, wat zorgt voor een verdere druk op de woningmarkt. De inkomsten door de verkoop van woningen blijven achter bij de verwachtingen bij invoering van de verhuurderheffing, waarmee een belangrijke financieringsbron voor de heffing beduidend minder hoog is dan waar vooraf vanuit is gegaan.
2. De toegenomen zorg over de betaalbaarheid van het wonen heeft corporaties ertoe genoopt terughoudend te zijn met het verhogen van de huren. Deze zorg is bekrachtigd in het Sociaal Huurakkoord waarin de maximale huursomstijging door de sector zelf wordt beperkt. Maatregelen als de eis van passend toewijzen zetten huurinkomsten verder onder druk. De goedkope scheefheid is verder afgenomen, waarmee ook de mogelijkheden om met inkomensafhankelijke huurverhogingen extra inkomsten te genereren verder afneemt. Ook dit was één van de beoogde inkomstenbronnen voor het betalen van de verhuurderheffing. Daarbij werden veel huishoudens, ongeacht hun inkomen, vrijgesteld van de inkomensafhankelijke huurverhoging (grote gezinnen en huishoudens in de AOW-gerechtigde leeftijd).
3. In de afgelopen jaren hebben corporaties de voor hen beïnvloedbare bedrijfslasten aanzienlijk teruggebracht. Hiermee zijn extra middelen beschikbaar gekomen. Het beeld is dat op dit punt nauwelijks verdere besparingen mogelijk zijn. In de periode dat de beïnvloedbare bedrijfslasten werden teruggebracht, namen de niet-beïnvloedbare bedrijfslasten (waaronder verhuurderheffing en VPB) juist aanmerkelijk toe. Deze lijn lijkt zich de komende jaren door te zetten.

Achterblijvende inkomsten bij een toenemende belastingdruk betekent dat de corporaties minder kunnen investeren. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

4 Financierbaarheid van de volkshuisvestelijke prestaties

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de maatregelen benoemd in het Woonakkoord 2013 onvoldoende effect hebben om de stijgende verhuurderheffing te betalen, waardoor de netto kasstroom uit het bestaand vastgoed van de corporaties daalt.

In dit hoofdstuk wordt aangetoond dat de kasstroom van woningcorporaties onvoldoende is voor de financiering van de toenemende investeringsopgaven in beschikbaarheid, betaalbaarheid, verduurzaming en de leefbaarheid in wijken en buurten. Deze opgaven domineren momenteel het maatschappelijk debat in de volkshuisvesting. De wachtlijsten voor sociale huurwoningen worden langer en ook in het middenhuursegment zijn de tekorten groot. Tegelijkertijd wordt van de corporaties gevraagd het voortouw te nemen bij het verduurzamen van woningen. Dit alles vraagt extra investeringen, terwijl ondertussen de operationele kasstroom afneemt door de stijgende verhuurderheffing en VPB. Ook de Autoriteit woningcorporaties (Aw) constateert in de Staat van de Corporatiesector 2019 dat “door de afnemende verdien capaciteit is het onzeker of corporaties op korte en lange termijn in voldoende mate kunnen blijven voldoen aan hun publieke taak”.

In dit hoofdstuk is de focus gelegd op kasstromen en minder op vermogen, omdat het vermogen minder zegt over de financiële positie en de investeringscapaciteit van de corporatiesector. In de Staat van de Corporatiesector 2019 schrijft de Aw ook dat “Kasstromen worden potentieel meer relevant”. Het vermogen van corporaties zit immers besloten in het vastgoed en dit vastgoed dient aangehouden te worden om de beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep veilig te stellen. Woningcorporaties kunnen het vermogen dus maar zeer beperkt aanspreken voor toekomstige investeringen.

In paragraaf 4.2 worden de kasstromen van de corporatiesector over de periode 2013 - 2018 (gerealiseerd) en over de periode 2019 - 2023 (prognose) inzichtelijk gemaakt. Op basis van deze kasstromen is de ontwikkeling van de investeringscapaciteit van de corporatiesector in beeld gebracht. Maar voordat hier op in wordt gegaan, wordt eerst het financieringsmodel op basis van kasstromen van de corporatiesector toegelicht (zie paragraaf 4.1). Tot slot wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op wat de corporatiesector met de verhuurderheffing **extra** had kunnen investeren in nieuwbouw en betaalbaarheid van woningen.

4.1 Het duurzaam financieringsmodel op basis van kasstromen

Woningcorporaties hebben de beschikking over drie financieringsbronnen voor hun investeringsambities, namelijk:

1. verkoop van woningen;
2. externe financiering (leningen);
3. netto kasstroom uit het bestaande vastgoed (operationele kasstroom).

Deze drie financieringsbronnen staan in een delicaat evenwicht tot elkaar en kunnen niet zomaar voor elkaar uitgeruild worden. Zo zal bijvoorbeeld de inzet van externe financiering, in plaats van de operationele kasstroom, een te grote schuldenlast met zich meebrengen, waardoor de rentelast toeneemt en de toekomstige operationele kasstroom afneemt.

Met deze drie genoemde beschikbare financieringsbronnen investeren corporaties in nieuwbouw (beschikbaarheid), betaalbaarheid, woningverbetering/verduurzaming en leefbaarheid.

Verkoop van woningen

De verkoop van woningen als financieringsbron wordt de laatste jaren minder toegepast door corporaties. De druk op de woningmarkt zorgt ervoor dat beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor de doelgroep meer aandacht heeft gekregen in het beleid van corporaties. Verder zorgt de verkoop van woningen ervoor dat de toekomstige operationele kasstroom uit de woningvoorraad daalt, een verkochte woning levert immers geen huuropbrengsten meer op. Met andere woorden: het onbeperkt verkopen van woningen is niet alleen vanuit het oogpunt van de toenemende druk op de huurmarkt onverstandig, maar zorgt er ook voor dat op termijn de operationele kasstroom - als financieringsbron - verder daalt. Op termijn is dit geen duurzaam financieringsmodel.

Externe financiering

Nieuwe externe (geborgde) financiering vormt eveneens een belangrijke financieringsbron, maar kan niet onbeperkt worden ingezet. De rente op (nieuwe) financiering komt immers ten laste van de operationele kasstroom van het vastgoed. Terwijl juist deze operationele kasstroom dalende is door de stijgende verhuurderheffing en de VPB. Binnen het financieringsmodel kan daarom extra financiering enkel ingezet worden voor investeringen die de toekomstige operationele kasstroom verbeteren. Bovendien worden er door de externe toezichthouders beperkingen gelegd op de maximale leencapaciteit van woningcorporaties.

Netto kasstroom uit het bestaande vastgoed

De netto kasstroom uit het bestaande vastgoed (operationele kasstroom) is gedefinieerd als de huren minus de exploitatie-uitgaven (beheer van de woningen, onderhoud, verhuurderheffing, VPB en rentelasten). De operationele kasstroom uit het vastgoed is de belangrijkste financieringsbron en is het fundament van de financierbaarheid van de investeringsambities van de corporatiesector. Dit komt doordat corporaties in veel gevallen nauwelijks rendement maken op hun investeringen. Dit is niet alleen het geval bij de investeringen in de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad, maar ook bij nieuwbouw. De inzet van de operationele kasstroom ter financiering van deze onrendabele investeringen is noodzakelijk om de operationele kasstroom en daarmee de toekomstige investeringscapaciteit van de corporatiesector, in stand te houden.

Hieronder wordt uiteengezet hoe in het financieringsmodel de verschillende financieringsbronnen ingezet kunnen worden voor de investeringen in nieuwbouw en woningverbeteringen/verduurzaming.

Investeringen in nieuwbouw

De investeringen in nieuwbouw resulteren in een toename van toekomstige huurinkomsten en daarmee voor een toename van de operationele kasstroom van de corporatie. Voor deze investeringen in nieuwbouw kan een corporatie dan ook nieuwe externe financiering aantrekken. Niet alleen de rente, maar ook de aflossing van deze nieuwe financiering kan voldaan worden uit de extra huurinkomsten. Echter, omdat corporaties een verlies maken op de nieuwbouw door de verhuurderheffing en het betaalbaar huurniveau van de huurwoning, moet een deel van de nieuwbouwinvestering bekostigd worden uit de operationele kasstroom en eventuele verkoopontvangsten. De stichtingskosten van een sociale huurwoning bedragen op dit moment circa € 180.000¹⁰, terwijl de beleidswaarde van een sociale

¹⁰ Bron: Monitor nieuwbouw sociale huurwoningen 2019

nieuwbouwwoning circa € 80.000¹¹ bedraagt. Oftewel, de corporatie investeert nu € 180.000 en krijgt hiervoor in de toekomst een bedrag van € 80.000 (contante waarde van de kasstromen) terug. Bij een maximale loan-to-value (verhouding lening ten opzichte van de waarde van het vastgoed) van 75% (norm van Aw en WSW) zou deze nieuwbouwwoning met een lening van maximaal € 60.000 gefinancierd kunnen worden. Met andere woorden: maximaal circa 35% van de stichtingskosten van een sociale nieuwbouwwoning kan extern gefinancierd worden, ook wel de financierings-investeringsratio¹² genoemd. Het resterende bedrag, zijnde € 120.000, moet voldaan worden uit eigen middelen, oftewel de operationele kasstroom, waardoor deze cruciaal is voor dergelijke investeringen.

Momenteel ligt de loan-to-value op de bestaande woningvoorraad van de corporatiesector beneden de maximale norm van 75% (gemiddeld 50,4%). Deze ruimte kan gebruikt worden om extra financiering aan te trekken, maar dit betekent wel dat de toekomstige operationele kasstroom en daarmee de investeringscapaciteit van de corporatiesector op de korte en lange termijn daalt. Dit maakt de corporatiesector meer gevoelig voor plotselinge huizenprijsdalingen en rentestijgingen, waardoor de corporatiesector - en dus de woningmarkt - in minder economisch voorspoedige tijden geheel op slot kan komen te staan.

Het duurzaam financieringsmodel en Indicatie Bestedingsruimte Woningcorporaties

De Rijksoverheid publiceert jaarlijks de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties, de IBW. De IBW geeft bij benadering aan hoeveel woningcorporaties **extra** kunnen lenen voor hun investeringen in nieuwbouw OF woningverbetering/verduurzaming OF huurmatiging. Deze informatie is bedoeld als input voor de gesprekken tussen corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties inzake de prestatieafspraken.

De IBW beoordeelt de maximale leencapaciteit van een woningcorporatie op basis van de maximale criteria die worden gehanteerd door het WSW en de Aw. Deze criteria zijn loan-to-value, ICR (Interest Coverage ratio) en de dekkingratio. De loan-to-value is in de meeste gevallen de meest beperkende factor, maar verschuift naar de ICR door de dalende operationele kasstroom

Het IBW verschilt op een aantal onderdelen - zoals hierboven beschreven - van het duurzaam financieringsmodel. Namelijk:

- Woningcorporaties kunnen de IBW inzetten over een lange periode of deze juist snel opmaken. Na volledige besteding van het IBW is de ruimte van de corporatie om extra te investeren verbruikt en moeten de reserves weer opnieuw worden opgebouwd. Het zal een aantal jaren duren voordat er weer een vergelijkbare ruimte is ontstaan. Het IBW is in die zin theoretisch van karakter, want corporaties souperen hun bestedingsruimte niet in één keer op.

In het duurzaam financieringsmodel is de eerste invalshoek om de financiële positie en investeringscapaciteit op peil te houden, om zodoende ook in de toekomst te kunnen blijven investeren in de maatschappelijke investeringsopgaven.

- Het IBW bepaalt de investeringsruimte aan de hand van de normen op gebied van een aantal financiële ratio's zoals ICR, loan-to-value en dekkingratio. Zo wordt bijvoorbeeld in het IBW de maximale investeringsruimte bepaald door de leningen zodanig in omvang toe te laten nemen dat de operationele kasstroom terugvalt tot 1,4 keer de rentelasten (ICR). Het duurzaam financieringsmodel gaat hierin verder door een beoordeling van de omvang van de operationele kasstroom in verhouding tot de investeringen in woningverbetering/verduurzaming en nieuwbouw. Financiële continuïteit overstijgt het vraagstuk of de rente wel kan worden betaald, het gaat er om of er voldoende middelen/operationele kasstroom is om voortdurend te investeren in de kwaliteit van het bezit.

¹¹ Bron: Wat kost de bouw van een huurwoning 2019

¹² Deze financieringsratio is de verhouding van externe financiering ten opzichte van de investeringskosten

- De berekende IBW geeft indicatief aan wat besteed kan worden voor één post (bestedingsrichtingen). Voor de DAEB-tak gelden de volgende posten (bestedingsrichting): OF alle ruimte voor nieuwbouw OF voor woningverbetering OF voor huurmatiging. Het duurzaam financieringsmodel gaat uit van een combinatie van bestedingsrichtingen, namelijk woningverbetering/verduurzaming en nieuwbouw. En is in die zin praktischer van aard.

Investerings in woningverbeteringen en verduurzaming

Het is bekend dat investeringen in woningverbetering/verduurzaming van de bestaande woningvoorraad grotendeels onrendabel zijn. Zowel qua huurstijging als in toename van de waarde van het bestaande bezit. De Aw schrijft in de Staat van de Corporatiesector 2019 dat investeringen in verduurzaming de financiële ruimte voor de corporatie vermindert. Huurverhogingen voor verduurzaming gaan uit van een aanpak die maximaal woonlastenneutraal is. Dit is belangrijk voor de betaalbaarheid van de woning.

Bedrijfseconomisch gezien zijn investeringen in verduurzaming geen werkelijke investeringen, maar moeten vanwege het grotendeels onrendabele karakter beschouwd worden als kosten. Kosten moeten gefinancierd worden uit eigen middelen (lees: operationele kasstroom). Immers, indien deze kosten extern worden gefinancierd (leningen) moet er rente en aflossing worden betaald. Zoals beschreven kennen investeringen in verduurzaming niet of nauwelijks rendement. Het financieren van de kosten in verduurzaming met leningen trekt een te zware wissel op de toekomstige operationele kasstroom. Nu is het niet erg als dit in een enkel jaar gebeurt, maar bij structurele inzet van externe financieringen voor verduurzaming van de woningvoorraad zal de rente en aflossing niet meer betaald kunnen worden door de sector. Op korte en lange termijn holt dit de financiële positie en de investeringscapaciteit uit en is daardoor een eindig model.

Samengevat betekent het dat in een duurzaam financieringsmodel investeringen in woningverbetering/verduurzaming van het woningbezit altijd gefinancierd moeten worden met de operationele kasstroom. Nieuwbouwinvesteringen kunnen daarentegen wel gedeeltelijk gefinancierd worden met leningen, omdat van de extra huurinkomsten en bijbehorende toename van de operationele kasstroom de rente- en aflossingsverplichtingen op de externe financiering betaald kan worden. Desondanks blijft de inzet van de operationele kasstroom als financieringsbron voor nieuwbouwinvesteringen noodzakelijk om het verlies op een nieuwbouwwoning op te vangen.

4.2 Ontwikkeling operationele kasstroom

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de operationele kasstroom in beeld gebracht. In tabel 4.1 wordt de operationele kasstroom per vhe voor de periode 2013 - 2023 weergegeven. De jaren 2013 tot en met 2018 betreffen gerealiseerde cijfers en zijn gebaseerd op de Verantwoordingsinformatie (jaarverslagen) van de corporatiesector. De jaren 2019 - 2023 (getotaliseerd) betreffen prognoses en zijn gebaseerd op de Prospectieve informatie (begrotingen) van de corporatiesector.

Tabel 4.1: Ontwikkeling operationele kasstroom per vhe, 2013 - 2018 en 2019 - 2023

Jaren	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal 2019 - 2023
Opbrengst huren	5.575	5.907	6.113	6.225	6.313	6.391	34.092
Vergoedingen	315	321	314	304	304	296	1.548
Overheidsontvangsten	31	8	9	9	15	5	6
Overige bedrijfsontvangsten	123	104	128	99	89	89	504
Ingaande operationele kasstromen	6.044	6.340	6.564	6.637	6.721	6.781	36.151
Erfpacht	9	8	8	6	6	6	23
Verhuurdersheffing	26	456	507	559	622	690	3.923
Personeelsuitgaven	743	719	689	674	656	670	3.640
Onderhoudsuitgaven	1.187	1.216	1.245	1.331	1.414	1.575	8.291
Overige bedrijfsuitgaven	1.146	1.144	1.109	1.103	1.118	1.147	5.918
Netto rente-uitgaven	1.444	1.459	1.389	1.338	1.274	1.240	5.715
Sectorspecifieke heffing	195	186	4	3	4	66	326
Leefbaarheid	50	45	38	40	35	37	222
Vennootschapsbelasting	-25	22	7	40	84	204	1.411
Uitgaande operationele kasstromen	4.775	5.255	4.996	5.094	5.213	5.635	29.469
Operationele kasstroom per vhe Gemiddeld per jaar (2019 - 2023)	1.269	1.085	1.568	1.543	1.508	1.146	6.682 1.336

Bron: dVi 2013 tot en met 2018, dPi 2018.

Huren maken een pas op de plaats

In de jaren 2014 en 2015 stegen de huren meer dan gemiddeld door de inkomensafhankelijke huurstijging. Per vhe namen de jaarhuuropbrengsten toe van € 5.575 in 2013, naar € 5.907 in 2014, tot € 6.113 in 2015. Vanaf 2016 stegen de huren nog slechts gematigd door de invoering van het passend toewijzen, de maximale huursomstijging en de aandacht voor de betaalbaarheid van een sociale huurwoning.

Fors stijgende verhuurderheffing en VPB

In 2013 was de afdracht van verhuurderheffing nog bescheiden, met een gemiddelde van € 26 per vhe. Ofwel, circa € 65 miljoen op sectorniveau. In 2014 steeg de verhuurderheffing naar gemiddeld € 456 per vhe (€ 1,1 miljard op sectorniveau). Om vervolgens toe te nemen tot gemiddeld € 690 per vhe in 2018. (€ 1,7 miljard op sectorniveau). In 2018 droeg de corporatiesector hiermee ruim 11% van de huurinkomsten af aan verhuurderheffing. Ofwel, een afdracht van gemiddeld bijna 1,5 maandhuur. De prognose is dat de corporatiesector in de periode 2019 - 2023 circa € 9,75 miljard afdraagt aan verhuurderheffing. Regionaal verschilt de relatieve afdracht door de sector sterk. Van ruim 8% in Limburg (1 maandhuur) tot ruim 16% in regio Amsterdam (bijna twee maandhuren).

In 2013 was er nog nauwelijks sprake van een VPB-heffing in de corporatiesector. Echter, door het verdwijnen van de compensabele verliezen uit het verleden stijgt de VPB naar € 204 per vhe in 2018. De VPB zal volgens de opgave van de corporaties in 2023 stijgen naar circa € 367 per vhe. Verwachting is dat de corporatiesector in de periode 2019 - 2023 voor circa € 3,5 miljard afdraagt aan VPB. ATAD¹³ is per 1 januari 2019 van kracht en is gericht op het tegengaan van internationale belastingontwijking. Woningcorporaties staan daar volledig buiten omdat ze geen buitenlandse activiteiten hebben. Corporaties hebben juist externe financieringen nodig voor investeringen waarmee zij uitvoering geven aan hun publieke taken op de woningmarkt. ATAD heeft in Nederland de onbedoelde bijvangst dat de woningcorporaties er zwaar door getroffen gaan worden, terwijl dat evident nooit de bedoeling geweest is, noch van de OECD noch van de Europese Commissie.

De verwachting is dat de totale fiscale druk (verhuurderheffing en VPB) in 2023 is gestegen tot circa € 3 miljard op sectorniveau. Uitgedrukt in de jaarhuur betekent dit dat de fiscale druk op sectorniveau oploopt tot circa 17% van de jaarhuur (iets meer dan twee maandhuren). Indien rekening gehouden wordt met de regionale verschillen varieert de fiscale druk in een bandbreedte tussen de 11% - 22%.

Dalende personeelsuitgaven en overige bedrijfsuitgaven

In 2013 bedroegen de gemiddelde personeelsuitgaven € 743 per vhe. De personeelsuitgaven - als onderdeel van de beïnvloedbare bedrijfslasten - zijn sinds 2013 gedaald tot € 656 per vhe in 2017. Op sectorniveau levert dit een besparing op van circa € 210 miljoen op jaarbasis. De bodem lijkt bereikt te zijn voor de corporaties, omdat de corporaties een forse investeringsambitie hebben in verduurzaming van de bestaande woningvoorraad.

Dezelfde trend is waarneembaar voor de “overige bedrijfslasten” met dien verstande dat de bodem bereikt werd in 2016.

¹³ ATAD zorgt ervoor dat rentebetalingen die meer dan 30% van de EBITDA bedragen niet meer aftrekbaar zijn voor de VPB

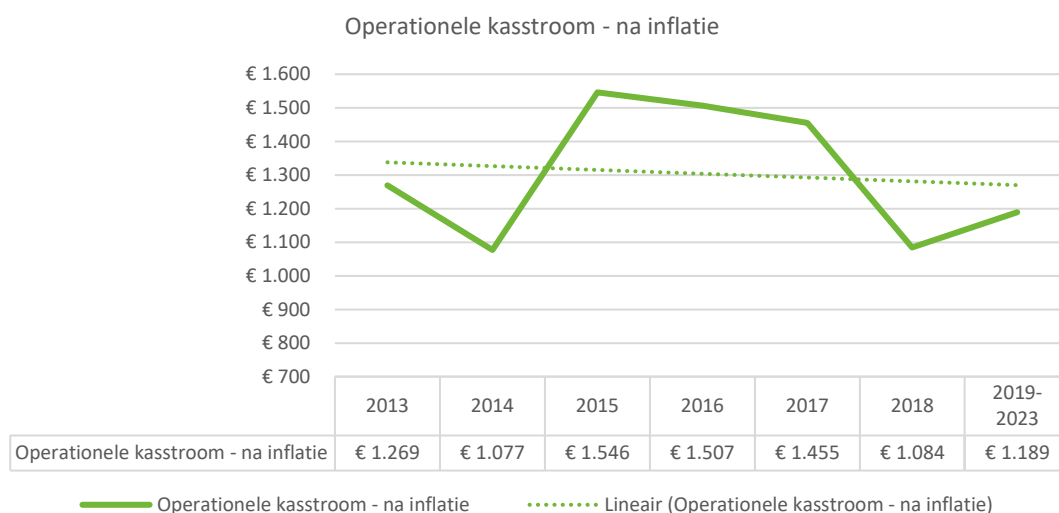
Dalende netto rente-uitgaven

Gedurende de periode 2013 - 2018 zijn de netto rente-uitgaven gedaald van € 1.444 naar € 1.240 per vhe. De oorzaken hiervan zijn de neerwaartse ontwikkeling van de kapitaalmarktrente en de afname van de vreemd vermogenspositie in deze periode. Eind 2018 bedroeg de geborgde schuld van de corporatiesector bijna € 80 miljard. In 2014 was dit nog € 86 miljard.

Per saldo dalende operationele kasstromen

De operationele kasstroom bedroeg in 2013 gemiddeld circa € 1.269 per vhe. In 2014 daalde de operationele kasstroom naar circa € 1.085 per vhe. De belangrijkste oorzaak hiervan is de stijging van de verhuurderheffing van € 26 per vhe naar gemiddeld € 456 per vhe. In 2015 stijgt de operationele kasstroom naar een niveau van € 1.568 per vhe. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn het wegvallen van de saneringsheffing¹⁴, de dalende rente-uitgaven en de stijgende huurontvangsten. Vanaf 2015 daalt de operationele kasstroom structureel tot een niveau van € 1.146 in 2018. Een daling van circa 27%. De belangrijkste oorzaken zijn de stijgende verhuurderheffing en een gematigd huurbeleid. In de periode 2019 - 2023 stijgt de operationele kasstroom per vhe naar gemiddeld € 1.336 per vhe per jaar. Echter indien de operationele kasstroom gecorrigeerd wordt met inflatie over de periode blijkt het volgende:

Figuur 4.2: Operationele kasstroom gecorrigeerd voor inflatie, 2013 - 2018 en 2019 - 2023



Bron: dVi 2013 tot en met 2018, dPi 2018, CBS.

Uit de grafiek wordt zichtbaar dat de gemiddelde operationele kasstroom in de periode 2019 - 2023 (€ 1.189 per vhe) lager is dan in het jaar 2013 (€ 1.269 per vhe). Een daling van ruim 6%. Belangrijk om in ogenschouw te nemen is dat de prognoses zijn samengesteld vóór invoering van het Sociaal Huurakkoord. Naar verwachting resulteert dit Akkoord in een verdere verlaging van de huurinkomsten en dientengevolge een verdere afname van de operationele kasstroom.

Operationele kasstroom is onvoldoende voor betaling verhuurderheffing

De corporatiesector ontvangt de komende jaren wezenlijk minder kasstromen uit de bestaande woningvoorraad. De ontwikkeling van de operationele kasstroom is onvoldoende om de verhuurderheffing te kunnen bekostigen, zoals expliciet benoemd is in het Woonakkoord 2013. De extra inkomsten uit de

¹⁴ In oktober 2014 heeft de voorloper van de Aw (Centraal Fonds Volkshuisvesting) kenbaar gemaakt voldoende geld in kas te hebben om eventuele nieuwe saneringsaanvragen van corporaties in financiële problemen te kunnen financieren

inkomensafhankelijke huurstijging dalen (zie paragraaf 3.3: tabel 3.3 en 3.4) en de prognose is dat de bedrijfslasten toenemen door de forse ambities die de corporatiesector heeft op het gebied van nieuwbouw, verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en de leefbaarheid in wijken en buurten.

4.3 Financierbaarheid van de investeringsambities

In een duurzaam financieringsmodel van een corporatie wordt de operationele kasstroom als financieringsbron ingezet voor de uitgaven in woningverbeteringen/verduurzaming. Indien deze uitgaven extern gefinancierd worden met leningen, moet er rente en aflossing worden betaald. Zoals beschreven wordt er op de investeringen in verduurzaming geen of nauwelijks rendement gerealiseerd voor deze rente- en aflossingsverplichtingen.

In tabel 4.3 zijn daarom de operationele kasstromen en de uitgaven voor woningverbetering/verduurzaming over de periode 2013 - 2018 en 2019 - 2023 op sectorniveau weergegeven.

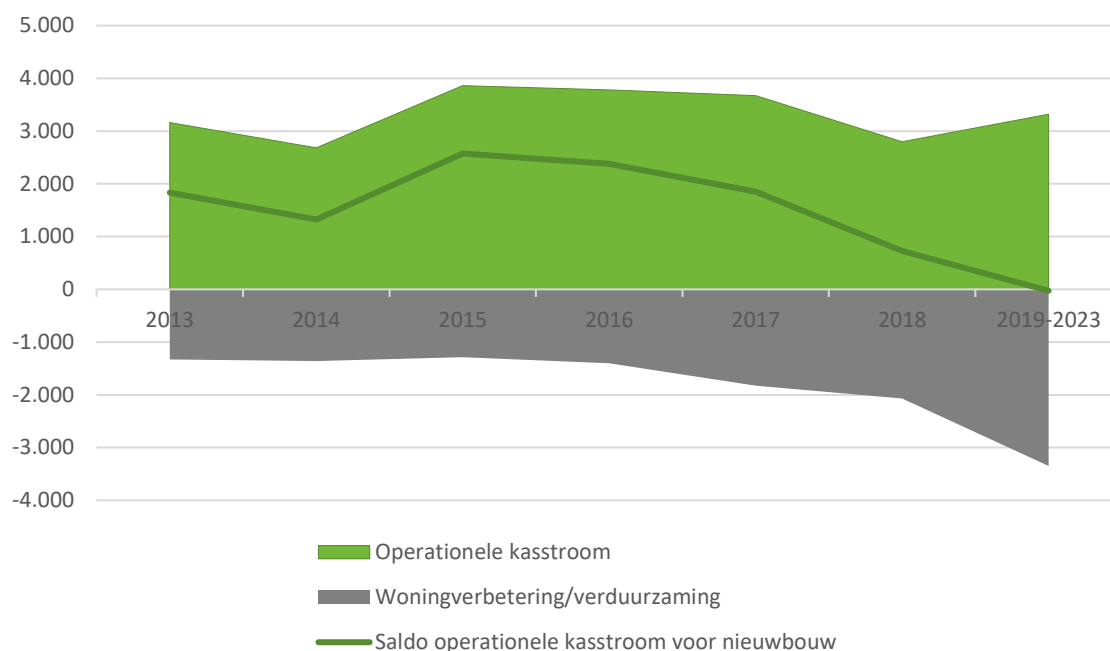
Tabel 4.3: Saldo operationele kasstroom voor nieuwbouw, 2013 - 2018 en 2019 - 2023

(x mln. €) op sectorniveau	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 -2023
Operationele kasstroom	3.160	2.685	3.861	3.782	3.673	2.796	16.603
Woningverbeteringen en verduurzaming	-1.327	-1.362	-1.287	-1.401	-1.824	-2.070	-16.739
Saldo operationele kasstroom voor nieuwbouw	1.833	1.323	2.574	2.382	1.848	726	- 136

Bron: dVi 2013 tot en met 2018, dPi 2018.

Figuur 4.4 laat de ontwikkeling van de operationele kasstroom en de kosten voor woningverbetering en verduurzaming per jaar zien, waarbij de weergave voor de periode 2019 - 2023 een gemiddelde per jaar betreft. Met de donkergroene lijn is de resterende operationele kasstroom, welke ingezet kan worden voor de nieuwbouwinvesteringen, weergegeven.

Figuur 4.4 : Saldo operationele kasstroom voor nieuwbouw, 2013 - 2018 en 2019 - 2023¹⁵



Bron: dVi 2013 tot en met 2018, dPi 2018.

Uit tabel 4.3 en figuur 4.4 blijkt dat de operationele kasstroom op sectorniveau vanaf 2015 structureel daalt, terwijl de uitgaven voor woningverbeteringen/verduurzaming fors stijgen. Hierdoor daalt het saldo van de operationele kasstroom die ingezet kan worden voor de investeringen in nieuwbouw, waardoor deze ambitie steeds meer in de knel komt. In de periode 2019 - 2023 is de operationele kasstroom zelfs onvoldoende voor de financiering van woningverbeteringen/verduurzaming. De uitgaven van woningverbetering/verduurzaming moet de corporatiesector in deze periode extern financieren. Het financieringsmodel laat zien dat hiermee een fors beslag gelegd wordt op de toekomstige financiële positie en de investeringscapaciteit van corporaties.

In tabel 4.5 is het saldo (des-)investeringen (nieuwbouwwuitgaven en verkoopontvangsten) weergegeven. Daarnaast laat deze tabel de wijze zien waarop deze gefinancierd worden door het saldo operationele kasstroom (zie tabel 4.3) en externe financiering.

¹⁵ Voor de periode 2019 - 2023 is een gemiddelde operationele kasstroom en woningverbetering/verduurzaming bepaald op jaarbasis om de trend te laten zien

Tabel 4.5: Nieuwbouwinvesteringen en financieringsvorm, 2013 - 2018 en 2019 - 2023

(x mln. €) op sector niveau	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 - 2023
1. Nieuwbouwinvesteringen	- 4.226	-3.059	-2.884	-2.573	-2.546	-3.029	-25.757
2. Verkoopontvangsten	2.969	3.594	3.627	2.953	2.568	2.383	12.877
3. Saldo (des-)inves- teringen (1+2)	-1.258	535	743	380	22	-646	-12.880
4. Beschikbaar vanuit de operationele kasstroom voor nieuwbouw (zie tabel 4.3)	1.833	1.323	2.574	2.382	1.848	726	-136
5. Effect op externe financiering (3+4)*	575	1.858	3.317	2.762	1.870	80	-13.015
Financierings- investeringsratio (verhouding financiering - investerings)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	101%

*Een positief getal duidt op aflossing van de bestaande leningen. Een negatief getal duidt op aantrekken van leningen

Bron: dVi 2013 tot en met 2018, dPi, 2018.

Uit tabel 4.5 blijkt dat in de periode 2013 - 2018 de operationele kasstroom beschikbaar voor nieuwbouw voldoende is om de netto investeringen in nieuwbouw te financieren. De totale leningenomvang is in deze periode afgenomen. Een trend die in die periode ook waarneembaar was bij het WSW¹⁶.

Echter, in de periode 2019 - 2023 is de operationele kasstroom beschikbaar voor nieuwbouw negatief. Gedurende deze periode zal voor de nieuwbouwinvesteringen circa € 13 miljard geleend moeten worden. Dit betekent dat nieuwbouwinvesteringen in de periode 2019 - 2023 voor 101% gefinancierd moeten worden met nieuwe leningen. In paragraaf 4.1 is beschreven dat de financierings-investeringsratio maximaal 35% mag bedragen. Op basis van het duurzaam financieringsmodel kan dus maximaal € 4,5 miljard - 35% van € 12,88 miljard - gefinancierd worden met leningen. Het resterende deel van € 8,4 miljard moet vanuit de operationele kasstroom bekostigd worden. Dit komt neer op een tekort aan operationele kasstroom binnen de corporatiesector van gemiddeld € 1,67 miljard per jaar.

Geen investeringsruimte meer voor nieuwbouw

De conclusie is dat de corporatiesector door de dalende operationele kasstroom en tegelijkertijd door de stijgende uitgaven voor woningverbetering/verduurzaming, geen ruimte heeft voor het doen van investeringen in nieuwbouw. Deze investeringsambitie komt in de knel. De operationele kasstroom moet jaarlijks met € 1,67 miljard toenemen om nieuwbouwinvesteringen te kunnen voldoen, zonder dat de financiële positie en investeringscapaciteit van corporaties wordt uitgehold.

4.4 Wat had de corporatiesector extra kunnen investeren met de verhuurderheffing?

In de periode 2013 - 2018 heeft de corporatiesector een bedrag van meer dan € 7 miljard betaald aan verhuurderheffing. Voor de periode 2019 - 2023 is de verwachting dat de afdracht aan de verhuurderheffing circa € 9,7 miljard zal bedragen. Het is relevant na te gaan wat de corporatiesector met de betaalde verhuurderheffing had kunnen investeren in nieuwbouw óf in betaalbaarheid van woningen.

¹⁶ Zie portefeuilleraapportages WSW

Om dit inzichtelijk te maken is de afdracht aan verhuurderheffing in de periode 2013 - 2023 opgeteld bij de operationele kasstroom. Deze additionele operationele kasstroom is vervolgens afgezet tegen de gemiddelde stichtingskosten van een nieuwbouwwoning. Hiermee is inzichtelijk gemaakt hoeveel extra nieuwbouwwoningen corporaties hadden kunnen bouwen. Tevens is deze additionele operationele kasstroom afgezet tegen het aantal DAEB-woningen om inzichtelijk te maken hoeveel huurkorting gegeven had kunnen worden.

Verdubbeling van de nieuwbouw zonder verhuurderheffing

In tabel 4.6 is in beeld gebracht wat de corporatiesector volgens het financieringsmodel met en zonder de verhuurderheffing kan investeren in nieuwbouwwoningen.

Tabel 4.62: Investeringscapaciteit aantal nieuwbouwwoningen met en zonder verhuurderheffing

Nieuwbouw (aantallen)	Investeringsruimte met VHH	Investeringsruimte zonder VHH	Verschil zonder VHH
2013	17.200	17.700	500
2014	9.900	16.300	6.400
2015	20.300	27.700	7.400
2016	20.000	28.600	8.600
2017	15.600	25.200	9.600
2018	5.900	16.100	10.200
2019 - 2023	(1.600)	49.300	50.900
Totaal	87.300	180.900	93.600

Bron: dVi 2013 tot en met 2018, dPi 2018.

Uit tabel 4.6 blijkt dat de investeringsruimte (inclusief verhuurderheffing) voor nieuwbouw in de periode 2013 - 2023 circa 87.000 nieuwbouwwoningen bedraagt. Indien er geen verhuurderheffing wordt afgedragen door de corporatiesector zou de investeringsruimte voor nieuwbouw met ruim 93.500 woningen toenemen tot bijna 181.000 nieuwbouwwoningen. In de situatie mét verhuurderheffing kan er in de prognoseperiode 2019 - 2023 door de corporatiesector niet meer geïnvesteerd worden in nieuwbouw (negatief aantal). Ondanks dit negatieve getal hebben de corporaties in de prognoses opgenomen dat ze in de periode 2019 - 2023 voor bijna € 26 miljard investeren in nieuwbouw. Deze investeringsambitie zal onder aftrek van de verkoop van woningen volledig extern gefinancierd moeten worden. Er wordt in deze periode een fors beslag gelegd op de financiële positie en de investeringscapaciteit van de corporatiesector.

€ 840 huurkorting per woning per jaar zonder verhuurderheffing

In tabel 4.7 is in beeld gebracht wat de corporatiesector met het betaalde bedrag aan verhuurderheffing aan huurmindering had kunnen doorgeven aan haar huurders. In deze rekenkundige illustratie is omwille van de eenvoud geen rekening gehouden met de effecten van de huurtoeslag.

Tabel 4.7: Huurminderings

Betaalbaarheid	Huurminderings per jaar	Percentage jaarhuurs	Cumulatieve besparings
2013	€ 28	0,50%	€ 28
2014	€ 491	8,30%	€ 518
2015	€ 539	8,82%	€ 1.058
2016	€ 594	9,54%	€ 1.651
2017	€ 676	10,71%	€ 2.328
2018	€ 747	11,69%	€ 3.075
2019 - 2023	€ 843	12,36%	€ 7.290

Bron: dVi 2013 tot en met 2018, dPi, 2018.

Uit de tabel blijkt dat de corporatiesector in 2023 circa € 843 minder aan jaarhuurs had kunnen doorrekenen indien de verhuurderheffing niet van toepassing is. Een substantieel bedrag voor mensen met een kleinere portemonnee.

4.5 Conclusies

Sinds 2016 daalt de operationele kasstroom van de corporatiesector structureel door de stijging van de verhuurderheffing en de VPB. Als er wordt gecorrigeerd voor verwachte inflatie, blijkt dat de gemiddelde operationele kasstroom in 2023 zelfs lager is dan in 2013. Tegelijkertijd stijgen de uitgaven van de corporatiesector in woningverbetering/verduurzaming fors door het Energieakkoord en Klimaatakkoord.

In het financieringsmodel van de corporatiesector wordt de operationele kasstroom ingezet voor niet-rendabele investeringen. Dit is noodzakelijk omdat deze uitgaven anders een te zware wissel trekken op de financiële positie en toekomstige investeringscapaciteit van corporaties. Het 100% financieren van niet-rendabele investeringen door middel van (geborgde) financieringen holt de financiële positie en de investeringscapaciteit van de corporatiesector uit. In de periode 2019 - 2023 is de operationele kasstroom onvoldoende om alle kosten voor woningverbetering/verduurzaming te financieren. Er is geen financiële ruimte over voor investeringen in nieuwbouw. De operationele kasstroom moet jaarlijks met gemiddeld € 1,67 miljard verhoogd worden om nieuwbouwinvesteringen te voldoen zonder in te teren op de financiële positie.

In de periode 2013 - 2023 heeft de corporatiesector een bedrag van meer dan € 16,7 miljard betaald aan verhuurderheffing. Indien er geen sprake was geweest van de verhuurderheffing had de corporatiesector de nieuwbouwproductie kunnen verdubbelen. In de betaalbaarheid hadden de huurders een mindering op de huur kunnen krijgen van gemiddeld € 840 per jaar in de periode 2019 - 2023.

Op basis van deze uitkomsten kan gesteld worden dat de woningcorporatiesector de komende jaren niet in staat zal zijn om én nieuwbouwproductie fors te verhogen én bestaand bezit te verduurzamen én sociale huur betaalbaar te houden én belasting af te dragen.

5 Een level playing field in de huursector?

Lange tijd is het beeld in de maatschappij geweest dat corporaties door de gunstige financieringsvoorwaarden die voortkomen uit de borgstelling een financieel voordeel hadden ten opzichte van (commerciële) verhuurders. In het onderzoek naar de meerwaarde van het WSW borgingsstelsel¹⁷ blijkt dat betrokken partijen het financieel voordeel schatten in een range van 80 - 160 basispunten. Eind 2018 bedroeg het geborgde leningenvolume van de corporatiesector circa € 80 miljard¹⁸. Corporaties hebben een financieel voordeel op hun rentelasten die ligt in een bandbreedte tussen € 640 miljoen - € 1,28 miljard. Het voordeel is kleiner dan de af te dragen verhuurderheffing in 2018, namelijk € 1,7 miljard. Commerciële verhuurders hebben tegelijkertijd veel meer mogelijkheden om hun woningen te liberaliseren en zodoende de verhuurderheffing te ontwijken, terwijl corporaties dit niet hebben vanwege hun maatschappelijke taak om woningen te bouwen voor de doelgroep.

Met de toename van de VPB-verplichting voor woningcorporaties - onder andere door de invoering van ATAD - is de verwachting dat de belastingdruk van woningcorporaties nog verder toeneemt en zal het financieel nadeel wat corporaties hebben nog verder toenemen. Het is dan ook interessant te bekijken in hoeverre er sprake is van een level playing field in de huursector op gebied van belastingdruk voor de verschillende typen verhuurders.

5.1 Verschillen in belastingdruk

De belastingdruk - uitgedrukt als som van de verhuurderheffing en VPB - is voor woningcorporaties en institutionele vastgoedbeleggers inzichtelijk gemaakt in relatie tot de huuropbrengsten en in relatie tot het netto exploitatieresultaat¹⁹ van de vastgoedportefeuille. Naast verhuurderheffing en VPB zijn verhuurders ook verplicht OZB af te dragen. De omvang van de OZB is, ten opzichte van verhuurderheffing en VPB, relatief beperkt en is voor verschillende verhuurders nagenoeg gelijk. Daarom is in de analyse van de belastingdruk de OZB buiten beschouwing gelaten.

Woningcorporaties en institutionele beleggers zijn VPB-plichtig over het fiscaal netto resultaat. Bij de bepaling van het belastbaar resultaat is rekening gehouden met de beperkte renteaftrek vanuit ATAD regelgeving. Naast een VPB-verplichting zijn alle partijen die meer dan 50 woningen verhuren in het gereguleerde segment verplicht om verhuurderheffing af te dragen.

In geval van een particuliere belegger is de belastingdruk gedefinieerd als de som van verhuurderheffing en vermogensbelasting in box 3. De inkomsten uit verhuur door particuliere beleggers is immers niet onderhevig aan inkomstenbelasting (box 1), maar wordt vanuit het vermogenseffect in box 3 belast.

In de analyse is een onderscheid gemaakt tussen een ontspannen woningmarkt (Woningwetregio Limburg) en gespannen woningmarkt (Woningwetregio Metropoolregio Amsterdam). Reden hiervoor is dat in een ontspannen woningmarkt de WOZ-waarden lager liggen en als gevolg hiervan is de verhuurderheffing ook lager. Om de gemiddelde belastingdruk te bepalen zijn de volgende aannames toegepast:

¹⁷ Onderzoek meerwaarde WSW borgingsstelsel - Deloitte

¹⁸ WSW Portefeuilleraapportage 2018

¹⁹ Uitgedrukt als de huuropbrengsten minus lasten verhuur en beheer, onderhoud, verhuurderheffing en overige directe operationele lasten

Algemene aannames

- De belastingdruk is bepaald op basis van de reguliere verhuur van vastgoed, zonder rekening te houden met compensabele verliezen uit het verleden en eventuele gerealiseerde winsten op de verkoop van woningen. De reden hiervan is dat deze heel specifiek zijn voor de verschillende individuele verhuurders en een éénmalig karakter hebben.
- Bij de berekening van de gemiddelde belastingdruk is zoveel mogelijk uitgegaan van gemiddelde gegevens uit het jaar 2018, omdat dit de meest recente, beschikbare gegevens zijn.
- Er is rekening gehouden met ATAD. Weliswaar is ATAD per 1 januari 2019 van kracht, maar deze heeft een behoorlijk effect op de belastingdruk en is daarom meegenomen in de berekeningen.
- Voor de VPB is uitgegaan van het hoge tarief van 25%.

Woningcorporaties

- De woningvoorraad bestaat voor 100% uit gereguleerde huurwoningen. Ondanks dat woningcorporaties ook geliberaliseerde huurwoningen verhuren is deze aanname gemaakt om zodoende de belastingdruk op de kerntaak van corporaties zuiver en inzichtelijk te maken.
- De gemiddelde jaarhuur bedraagt in de ontspannen en gespannen woningmarkt respectievelijk € 6.350 en € 6.582 (bron: dVi 2018).

Institutionele beleggers

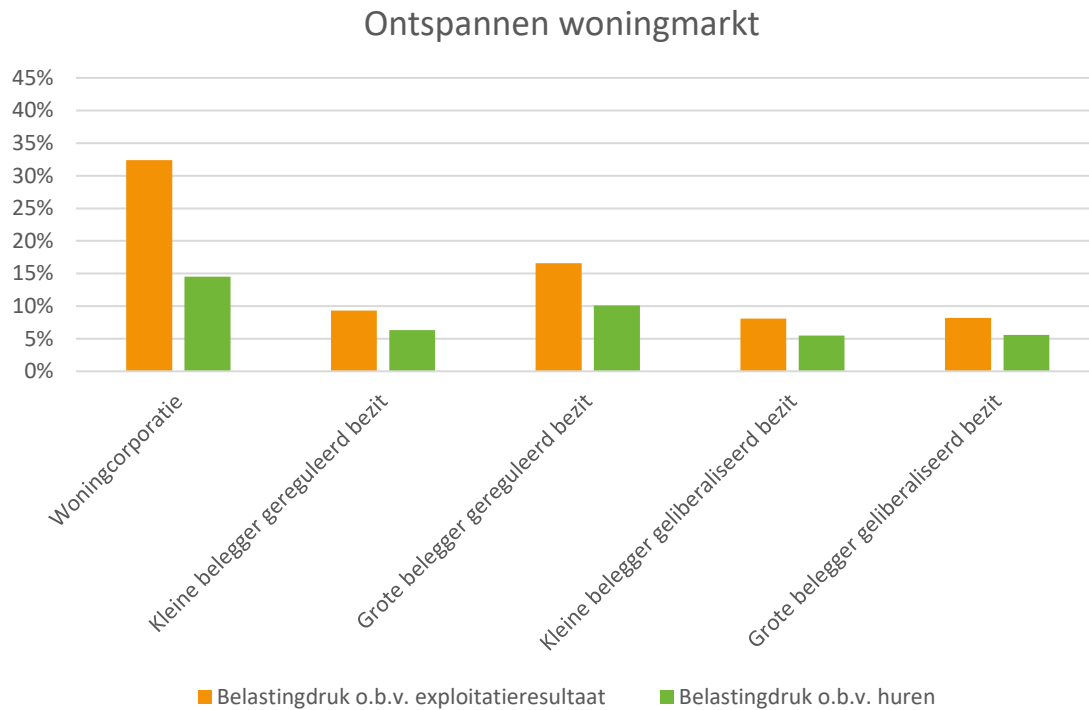
- De woningvoorraad bestaat voor 100% uit geliberaliseerde huurwoningen.
- De gemiddelde jaarhuur bedraagt € 10.105.
- Er zijn geen gegevens beschikbaar van een vastgoedbelegger in een ontspannen woningmarkt. Logischerwijs zullen beleggers ook niet in een ontspannen woningmarkt woningen verhuren, omdat dit een lager rendement oplevert.

Particuliere beleggers

- 50% van de WOZ-waarde is gefinancierd met een hypotheek.
- Voor de verschillen in belastingdruk onder particuliere verhuurders is verder onderscheid gemaakt in kleine verhuurders (25 woningen) en grote verhuurders (75 woningen).
- Tevens is onderscheid gemaakt in 100% gereguleerde huur en 100% geliberaliseerde huur.

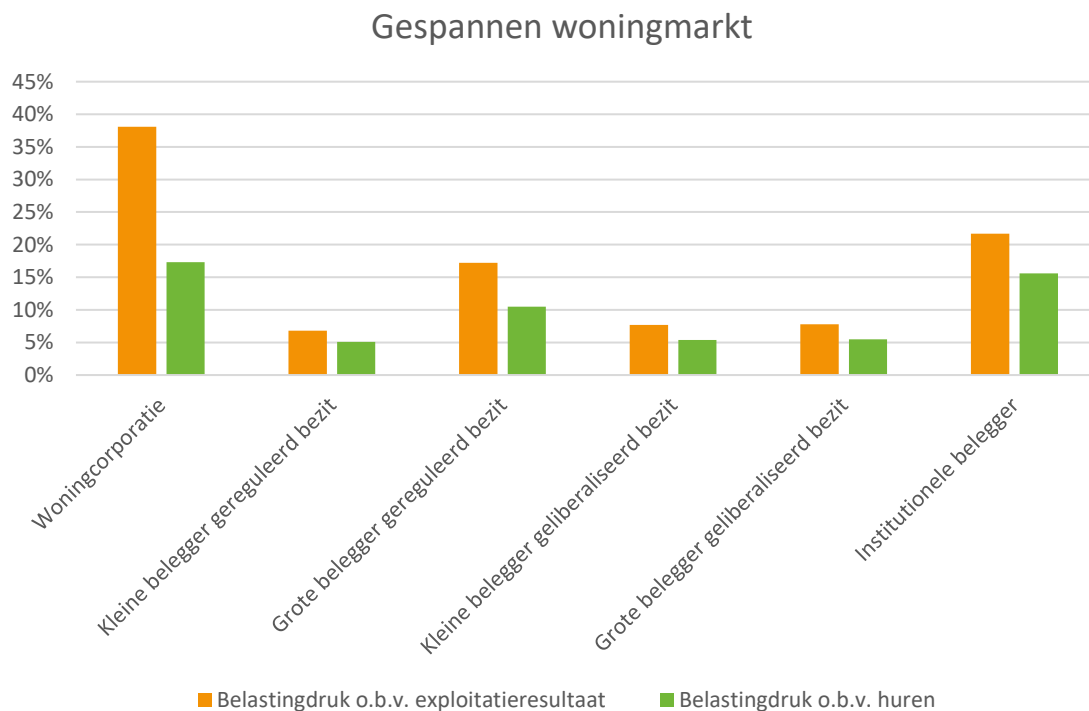
De resultaten van de verschillen in belastingdruk per type verhuurder zijn in figuur 5.1 en 5.2 weergegeven:

Figuur 5.1: Belastingdruk per type verhuurder in een ontspannen woningmarkt



Bron: dVi 2018, bewerking Thésor/Companen.

Figuur 5.2: Belastingdruk per type verhuurder in een gespannen woningmarkt



Bron: dVi 2018, bewerking Thésor/Companen.

Uit de analyse blijkt het volgende:

- Het verschil in belastingdruk op basis van huren voor een woningcorporatie in een ontspannen en gespannen woningmarkt bedraagt circa 3 procentpunt op basis van de huurinkomsten en circa 6 procentpunt op basis van het exploitatieresultaat. De belangrijkste oorzaak is dat de verhuurderheffing in de gespannen woningmarkt relatief hoog is, als gevolg van de hogere WOZ-waarden.
- Het verschil in belastingdruk op basis van huren van de woningcorporaties en de institutionele belegger bedraagt 1,7 procentpunt. Bij de woningcorporatie bestaat het grootste gedeelte van de belastingdruk uit de verhuurderheffing en in toenemende mate de VPB als gevolg van de beperkte renteaftrek vanuit ATAD, terwijl bij de institutionele belegger de belastingdruk bestaat uit de VPB. De institutionele belegger heeft een hoger exploitatieresultaat op het vastgoed door de hogere huren en ATAD heeft nauwelijks gevolgen, omdat ze minder zwaar gefinancierd zijn.
- Het verschil in de belastingdruk op basis van exploitatieresultaat van de woningcorporatie en de institutionele belegger bedraagt ruim 16 procentpunt. Ongeveer 38% van het exploitatieresultaat betaalt de woningcorporatie aan verhuurderheffing en VPB. Het verschil in belastingdruk tussen de corporatie en de institutionele belegger is aanmerkelijk. Zeker omdat de corporaties als startmotor worden gezien voor de verduurzaming van de woningen in Nederland.
- De belastingdruk van de particuliere belegger ligt substantieel lager dan die van de woningcorporatie. Dit geldt in alle situaties. De analyse laat tevens zien dat particuliere beleggers gemotiveerd worden om woningen te liberaliseren of het aantal verhuureenheden onder de grens van 50 woningen te houden om zodoende de belastingdruk als gevolg van de verhuurderheffing te voorkomen.

5.2 De verhuurderheffing als belastingmaatregel

Het is de vraag hoe de verhuurderheffing als belastingmaatregel past binnen het Nederlandse belastingstelsel. Professor dr. Sweder van Wijnbergen zegt in zijn voor dit onderzoek geschreven essay (zie hoofdstuk 6) het volgende over de verhuurderheffing:

- De verhuurderheffing mikt de facto uitsluitend op non profit aanbieders van sociale woningbouw en is daardoor rechtstreeks in strijd met één van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse woningmarktbeleid, namelijk ook aan lagere inkomens woonmogelijkheden bieden tegen acceptabele kosten gezien hun inkomensniveau.
- Verder wijkt de verhuurderheffing volstrekt af van de in de Nederlandse belastingstructuur passende begrippen en grondslagen. Het is noch een belasting op inkomen, noch een belasting op vermogen en is daarom onmogelijk te integreren in de Nederlandse belastingstructuur. De heffing is ingevoerd in crisistijden, toen begrotingstekorten uit de hand dreigden te lopen. Noodsprongen zijn in dat soort crisissituaties misschien te rechtvaardigen, maar dergelijk paniekbeleid past niet meer in de huidige stabiele economische omstandigheden.
- En alsof dat allemaal nog niet voldoende was, dreigt er nu ook nog een aanzienlijke belastingverzwaring aan te komen omdat de woningcorporaties een soort onbedoelde bijvangst vormen in de op zich lovenswaardige pogingen van de EU en de OESO (OECD) om paal en perk te stellen aan internationale belastingarbitrage. Die regels zijn zo geformuleerd dat woningcorporaties ook hard getroffen gaan worden door ATAD, iets dat evident nooit de bedoeling geweest kan zijn.

5.3 Conclusie

Conclusie is dat er door de invoering van de verhuurderheffing en de stapeling met de VPB en ATAD er geen sprake meer is van een level playing field in de huursector. Sinds de invoering van de VPB voor woningcorporaties, de verhuurderheffing en ATAD worden woningcorporaties zwaarder belast dan andere typen verhuurders. Het financieel voordeel wat de corporaties hebben door de borging van leningen weegt niet op tegen de af te dragen verhuurderheffing en de VPB (inclusief ATAD). Er is geen sprake van een level playing field, de corporatiesector wordt door het huidige fiscale beleid van de overheid achtergesteld, terwijl de (maatschappelijke) opgaven voor de corporaties aanmerkelijk hoger liggen. Daarbij is de verhuurderheffing een maatregel die volstrekt afwijkt van de in de Nederlandse belastingstructuur passende begrippen en grondslagen.

6 Essay over de verhuurderheffing door Prof. dr. Sweder van Wijnbergen

Wat is de verhuurdersheffing?

- Verhuurders die meer dan 50 huurwoningen bezitten, betalen een heffing over de WOZ-waarde van de huurwoningen. Het gaat hierbij om huurwoningen waarvan de huur niet hoger is dan € 720,42 per maand (prijspeil 2019) en waarvan de WOZ-waarde minder dan of gelijk is aan € 270.000. In 2019 is de verhuurderheffing 0,561%. Invoering ging samen met het verruimen van de mogelijkheden voor woningcorporaties om huren te verhogen.
- Formeel gericht op alle verhuurders met meer dan 50 woningen, dus ook de commerciële verhuurders, maar de facto gericht op woningcorporaties, echte commerciële zitten niet onder de huurgrens van € 720 en zullen in het algemeen ook duurdere huizen hebben. Meer dan 95% van de opbrengsten is dan ook opgebracht door woningcorporaties.

Motivatie voor de verhuurderheffing

- a) Website mijnoverheid.nl: “Deze maatregelen zijn ingevoerd om de woningmarkt beter te laten functioneren.”
- b) In werkelijkheid: de verhuurderheffing loste het financieringsprobleem van inconsistente plannen van alle grotere politieke partijen op voor de verkiezingen voor Rutte-II: die wilden meer overheids-uitgaven, lagere belastingen en kleiner overheidstekort. Oplossing: greep in de kas bij de woningcorporaties, deze waren “te rijk”. De PvdA bijvoorbeeld mikte initieel op € 4 miljard, latere uitwerking Rutte-II mikte na ingroeifase op € 2 miljard per jaar. Dit “greep in de kas”-argument was misschien te verdedigen in de fiscale crisis onmiddellijk na het faillissement van Lehman en de daarop volgende internationale crisis, maar is in de huidige omstandigheden tot één van de grootste inconsistenties in het Nederlandse fiscale beleid geworden.

Past de verhuurderheffing in het woningen beleid?

De verhuurderheffing is volstrekt inconsistent met de doelstelling van woningcorporaties, het bevorderen van betaalbare woningen voor de lagere inkomensgroepen: die werden, althans tot 2008, juist vrijgesteld van belastingen, aangezien ze verondersteld werden zich uitsluitend met sociale woningbouw bezig te houden. Maar de verhuurderheffing werkt precies omgekeerd: ze is uitsluitend van toepassing op verhuurders die woningen aanbieden die beneden de sociale woningbouw huurgrens vallen. De verhuurderheffing is dan ook rechtstreeks in strijd met de doelstelling van het publieke woningmarkt-beleid, er voor zorgen dat ook lagere inkomens zich nog redelijk wonen kunnen veroorloven. Ze lijkt eerder ontworpen om dat beleid te frustreren.

Een tweede tegenwoordig soms genoemde doelstelling van de heffing, bevorderen van uitstroom huurders die eigenlijk gezien hun sinds toelating gestegen inkomen niet meer in de sociale sector thuishoren, wordt ook op geen enkele wijze bereikt door de heffing. Dit omdat de heffing volstrekt onafhankelijk is van het inkomen van de huurders en dus geen prikkel geeft aan de woningcorporaties om dit zogenaamde scheefwonen te bestrijden: minder scheefwonen leidt immers niet tot een lagere verhuurderheffing. Het is zelfs denkbaar dat het precies andersom werkt: bij hogere inkomens kunnen huren makkelijker verhoogd worden, dus meer scheefwonen zou het juist makkelijker maken voor woningcorporaties de verhuurderheffing op te brengen. De prikkel wekt dus juist pervers, in de verkeerde richting wat betreft het bestrijden van scheefwonen.

Aangezien woningcorporaties conform hun doelstelling geen winstoogmerk hebben voor hun sociale woningbouwactiviteiten kan de verhuurderheffing op slechts twee manieren doorwerken:

Ofwel (a) verwerkt in huren => de doelstelling van betaalbare huur wordt onvermijdelijk direct ondermijnd. Netto opbrengst worden bovendien dan toch weer verminderd door een even onvermijdelijke toename van het beroep op huurtoeslag.

Ofwel (b) betaald uit voor (her)investeringen bestemde cash flow => dit leidt tot een aanzienlijke vermindering van nieuwbouwcapaciteit en verslechterd onderhoud van bestaande woningen voor meer dan het betaalde bedrag, aangezien zeker voor nieuwbouw aanzienlijke leverage ingezet kan worden (nieuwbouw is nu eenmaal een tijdelijke claim on cashflow).

In beide gevallen wordt het sociale woningbouwbeleid direct ondermijnd door deze heffing, onder optie (a) door opwaartse druk op huren, en onder optie (b) door verminderd toekomstig aanbod/onderhoud.

Past de heffing in de Nederlandse belastingstructuur?

De verhuurderheffing is een heffing op de activa van de woningcorporaties. Een dergelijke heffing op activa in plaats van op eigen vermogen of op inkomen bestaat noch in de persoonlijke inkomensbelasting (IB), noch in de Vennootschapsbelasting (VPB). Gemeenten heffen wel op basis van activa (de onroerend zaak belasting) op basis van de WOZ-waarde; maar dit gebeurt op basis van een redenatie die voor de rijksoverheid niet opgaat.

a) IB

De IB bestaat uit drie "boxen". Box 1 en Box 2 zijn belastingen op inkomen uit arbeid (Box 1) en uit het aanhouden van een aanmerkelijk belang (Box 2, meer dan 5% van het aandelenkapitaal). Box 3 is de facto de oude vermogensbelasting.

Box 1-2 zijn gebaseerd op inkomen; de verhuurdersbelasting past daar evident niet in omdat (a) dit een belasting op activa is en niet op inkomsten uit die activa; en (b) omdat zelfs al zou het omgevormd worden tot een belasting op inkomsten op activa, dat nog steeds niet zou passen in het systeem omdat er geen aftrek verwervingskosten bestaat bij het inschatten van de basis voor de verhuurderheffing.

Box 3 is de oude vermogensbelasting, in een nieuw jasje. De belasting is de facto een vermogensbelasting van 1,2% op netto vermogen (dit wil zeggen: activa minus schulden). De verhuurderheffing past ook niet in deze systematiek omdat ze op de activa van de woningcorporaties gebaseerd is en niet op het netto eigen vermogen. Overigens wordt de Box 3 belasting wel gepresenteerd als een belasting op vermogensinkomen, waarbij dat inkomen forfaitair vastgesteld wordt (op 4%, belast tegen 30%, vandaar het netto tarief van 1,2%²⁰). Als dat verhaal serieus genomen zou worden past de verhuurderheffing uiteraard nog minder in de belasting systematiek, zie argument onder kopje IB-Box 1-2

b) VPB

Hier is het nog duidelijker dat de verhuurderheffing totaal in strijd is met de structuur, de VPB is een pure inkomensbelasting, de belasting is op winsten, niet op vermogen of op vermogenscomponenten. Daar past dus op geen enkele manier een activabelasting in.

c) De gemeentelijke OZ belasting

De gemeentelijke OZ belasting word wel geheven op basis van activa zonder correctie voor schuld, namelijk op basis van de WOZ-waarde. Gemeenten doen dit omdat dit de enige manier is om iemand die van gemeentediensten gebruik maakt proportioneel met zijn gebruik van die diensten te belasten. De woning is de beste meetbare proxy voor dat gebruik. Dit argument gaat evident niet op voor een rijksbelasting.

⇒ De verhuurderheffing is een vreemde eend in de bijt, is op geen enkele manier in te passen in de principes die de Nederlandse belastingstructuur vorm geven.

²⁰ Sinds 2019 gelden er verschillende tarieven voor verschillende vermogensbestanddelen

Is de belasting noodzakelijk vanuit competitiebeleidsoogpunt ('level playing field'-argument)?

Op de site van de belastingdienst wordt zonder toelichting gezegd dat deze belasting dient "om de woningmarkt beter te laten functioneren". Wat daarmee bedoeld wordt is niet duidelijk: we zagen al dat de heffing rechtstreeks inwerkt tegen één van de hoofddoelstellingen van het publieke beleid ten aanzien van de woningmarkt, namelijk ook lager betaalden toegang te laten houden tot voor hen betaalbaar wonen. Commerciële partijen zullen dat per definitie niet doen, hun aanbod is juist de driver achter de huren die lager betaalden uit dreigen te sluiten.

Ook subsidies aan lager betaalden kunnen die doelstelling niet dichterbij brengen, in een markt die zoals in Nederland door aanbod bepaald wordt, vertalen subsidies aan huurders zich in hogere pre-subsidiehuren (en vandaar in hogere woningprijzen), waarmee de subsidie uiteindelijk de facto toch bij de aanbieder en niet bij de huurder terecht zou komen (in economen jargon heet dit tax incidence, wie de tax betaalt is niet noodzakelijkerwijs dezelfde die ook de burden of the tax draagt).

Uit deze redenatie volgt dan ook dat een 'level playing field'-argument misplaatst is, de marktsector is niet actief op het segment waar de doelstelling van de woningcorporaties ligt (dat is juist waarom woningcorporaties bestaan), terwijl woningcorporaties die zich op de commerciële markt bewegen voor dat deel van hun activiteiten gelijk behandeld worden, dat wil zeggen daarover geen belastingvrijstelling genieten. Dit laatste punt wordt nog versterkt doordat woningcorporaties sinds enige tijd hun commerciële activiteiten gescheiden moeten houden van hun sociale woningbouw activiteiten. Hiermee vervalt ook een ander 'level playing field'-argument, namelijk dat deze heffing zou corrigeren voor de voordelen van goedkoop kapitaalsmarkttoegang ten gevolge van de de facto staatsgarantie die achter het waarborgfonds staat.

Alles bij elkaar is ook hier een duidelijke conclusie: het level playing field klinkt vlotjes maar is op geen enkele manier te rationaliseren als een argument voor de verhuurderheffing.

Stapelingsproblemen: de VPB, de verhuurderheffing en de ATAD dreiging

Vanaf 2008 vallen alle activiteiten van de woningcorporaties onder de VPB, de segmentatie van sociale en commerciële activiteiten is in de praktijk kennelijk te moeilijk uit te voeren. Misschien heeft ook meegespeeld dat sociale woningbouw op non-profit basis plaatsvindt, dus geen last zou hebben van een winstbelasting. Ik ga ervan uit dat dat onder andere spaak loopt op de fiscale afschrijfbeperkingen aan vastgoed in de VPB, die maken het hoogstwaarschijnlijk noodzakelijk om toch fiscale winst te maken om voldoende cash flow te genereren voor noodzakelijke (her)investeringen.

Daarnaast speelt in de nabije toekomst een nieuw en onverwacht probleem: de gevolgen van ATAD, de Anti-Tax Avoidance Directive van de Europese Commissie. Deze directive is een op zich welkome stap om de OECD adviezen inzake Base Erosion/Profit Shifting (BEPS) te implementeren in de EU. Maar ATAD heeft in Nederland onbedoelde bijvangst in dat de woningcorporaties er naar het zich laat aanzien zwaar door getroffen gaan worden, terwijl dat evident nooit de bedoeling geweest is, noch van de OECD noch van de Europese Commissie. Het BEPS project en de EU's ATAP (Anti-Tax Avoidance Practice, waaruit ATAD voortvloeit) zijn bedoeld om internationale belastingarbitrage door multinationals te bemoeilijken en daar staan de woningcorporaties volledig buiten. Ze gaan er toch door getroffen worden omdat ATAD een zogenaamde Earnings Stripping provisie heeft, rentebetalingen die meer dan 30% van de EBITDA bedragen zijn voor het excess niet meer aftrekbaar voor de VPB.

De OECD en de EU willen hiermee het verplaatsen van winsten naar tax havens verhinderen, maar door de ongebruikelijke structuur van woningcorporaties komen zij er waarschijnlijk ook mee in de problemen. Woningcorporaties kunnen geen aandelen uitgeven en berekenen huren beneden de marktwaarde. Dat betekent dat ze voor nieuwe investeringen mogelijkerwijs meer schuldfinanciering zullen moeten

gebruiken en tegelijkertijd zeker minder winst gaan genereren dan commerciële partijen. Daaruit volgt weer dat hun rentebetalingen eerder als excess aangemerkt zullen worden, lagere winststromen impliceren ook een lagere EBITDA. Dit probleem wordt nog verergerd door de fiscale restricties op afschrijven van vastgoed²¹.

De Europese Directive geeft ook maar zeer beperkte mogelijkheden om onbedoelde effecten te vermijden door vrijstellingen: deze zijn eigenlijk alleen toegestaan voor infrastructuur projecten. De Directive zelf geeft ook de mogelijkheid zogenaamde “stand alone” bedrijven ervan uit te zonderen, omdat er bij stand alone bedrijven evident geen profit shifting plaats kan vinden, maar deze mogelijkheid is niet overgenomen in de Nederlandse implementatie van de ATAD directive.

Alles bij elkaar gaan de woningcorporaties door de stapeling van deze instrumenten uitzonderlijk zwaar belast worden: VPB, verhuurderheffing en de ATAD-problemen gaan bij elkaar onvermijdelijk tot gevolg hebben dat woningcorporaties ondanks hun sociale doelstelling en daarmee geassocieerde lagere kansen op winstgeneratie toch (mogelijkerwijs aanzienlijk) zwaarder belast gaan worden.

Conclusies

De verhuurderheffing mikt de facto uitsluitend op non profit aanbieders van sociale woningbouw en is daardoor rechtstreeks in strijd met één van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse woningmarkt-beleid, met andere woorden ook aan lagere inkomens woonmogelijkheden bieden tegen acceptabele kosten gezien hun inkomensniveau. Aangezien woningcorporaties voor hun sociale functie op een niet-commercieel deel van de huurmarkt opereren, is er geen sprake van enige noodzaak de verhuurderheffing te introduceren vanuit een ‘level playing field’-oogpunt. Dit staat nog los van de vraag of, als dit wel noodzakelijk zou zijn, de heffing in zijn huidige vormgeving dat doel zou bereiken (quod non). En voor activiteiten op commercieel gebied worden woningcorporaties al behandeld zoals commerciële partijen, dus is er al een level playing field.

Verder moet op basis van deze notitie duidelijk zijn dat de verhuurderheffing volstrekt afwijkt van de in de Nederlandse belastingstructuur passende begrippen en grondslagen. Het is noch een belasting op inkomen, noch een belasting op vermogen en is daarom onmogelijk te integreren in de Nederlandse belastingstructuur. De heffing is ingevoerd in crisistijden, toen begrotingstekorten uit de hand dreigden te lopen. Noodsprongen zijn in dat soort crisissomstandigheden misschien te rechtvaardigen, maar dergelijk paniekbeleid past niet meer in de huidige stabiele economische omstandigheden.

En alsof dat allemaal nog niet voldoende was, dreigt er nu ook nog een aanzienlijke belastingverzwaring aan te komen omdat de woningcorporaties een soort onbedoelde bijvangst vormen in de op zich lovenswaardige pogingen van de EU en de OESO (OECD) om paal en perk te stellen aan internationale belastingarbitrage. Die regels zijn zo geformuleerd dat woningcorporaties ook hard getroffen gaan worden door ATAD, iets dat evident nooit de bedoeling geweest kan zijn. Dit probleem speelt niet of nauwelijks bij commerciële partijen, zodat de stapeling van belasting instrumenten (VPB, verhuurderheffing en waarschijnlijk de gevolgen van ATAD) gaat uitlopen op een belastingdruk voor woningcorporaties die aanzienlijk zwaarder zal zijn dan de belastingdruk voor commerciële partijen. Hiermee wordt het aanbod van sociale woningen in Nederland ernstig bedreigd en komt in Nederland de toegankelijkheid van betaalbaar wonen voor de lager betaalden in gevaar.

²¹ De earnings stripping provisie van ATAD correleert het maximum aan rentebetalingen aan EBITDA en wordt dus niet direct beïnvloed door afschrijvingsregels. Maar die restricties leiden wel tot een te hoge basis voor de vennootschapsbelasting

Bijlage 1: Aanpassingen Wet maatregelen woningmarkt 2014 II

De Wet verhuurderheffing, die voor de periode van één jaar gold, is in 2014 vervangen door de Wet maatregelen woningmarkt 2014. In deze Wet is de verhuurderheffing voor de jaren 2014 en verder gecontinueerd. De Wet werd na een paar kleine aanpassingen aangepast en ging verder onder de naam Wet maatregelen woningmarkt 2014 II. Naar aanleiding van evaluatie van de verhuurderheffing werd in 2017 de wet op enkele onderdelen aangepast. Het gaat onder andere om de volgende onderdelen:

- *Het wijzigen van het aantal woningen waarvoor vrijstelling van de heffing gold van 10 naar 50 woningen.*

Het belangrijkste argument voor het verhogen van de grens van de ondergrens van 10 naar 50 woningen was het ontzien van kleine woningcorporaties, stichtingen die hofjeswoningen verhuren en kleine particulieren. Op deze manier worden de uitvoerings- en administratieve lasten beperkt voor kleinere verhuurders.

- *Het maximeren van de WOZ-waarde van € 250.000 per woning.*

De WOZ-waarde is gemaximeerd naar aanleiding van de motie Van Vliet²². De argumentatie hierachter was dat de stijging van de WOZ-waarden niet gelijkmatig is verdeeld over het land. Door de regionale diversiteit op de woningmarkt loopt de ontwikkeling van de WOZ-waarde sterk uiteen. Het gaat hierbij om verschillen tussen de Randstad en andere delen van het land, maar ook om de verschillen tussen steden en dorpen. Hierdoor wordt door snel stijgende verhuurderheffing de investerings-capaciteit van corporaties in schaarstegebieden verder beperkt en stijgt daarmee de druk om extra woningen te verkopen of te liberaliseren. Het gevolg is dat de druk op de sociale voorraad verder oploopt. Het maximeren van de WOZ-waarde waarover heffing wordt betaald moet dit binnen de perken houden.

- Daarnaast zijn er diverse eerder geïntroduceerde heffingsverminderingen verruimd of (opnieuw) geïntroduceerd:
 - Heffingsvermindering voor grootschalige verbouw van huurwoningen, sloop en samenvoeging is verhoogd naar € 25.000.
 - De regionale toepassing van heffingsverminderingen voor sloop en samenvoeging wordt uitgebreid met gemeenten uit de Achterhoek en Noordoost Friesland.
 - De huidige heffingsvermindering voor nieuwbouw in Rotterdam-Zuid wordt enkel van toepassing op huurwoningen boven de eerste aftoppingsgrens. De heffingsvermindering is verhoogd van € 15.000 naar € 25.000 per woning.
 - Er is een nieuwe heffingsvermindering voor nieuwbouw in Rotterdam-Zuid onder de eerste aftoppingsgrens.
 - Voor nieuwbouw van huurwoningen met een huurprijs onder de eerste aftoppingsgrens in gemeenten in schaarstegebieden bedraagt de heffingsvermindering € 20.000 per woning. Voor nieuwbouw van deze huurwoningen in de rest van Nederland is de heffingsvermindering € 10.000 per woning.

²² Kamerbrief 35 548 nr. 20