

NOTITIE

[van]	ABF Research	[datum]	17 november 2020
[kenmerk]	n2020-0234MS	[plaats]	Delft
[project]	19245-WON		

Reactie ABF Research op rapport EIB over onderzoek ‘Opgaven en middelen corporatiesector’

In juli 2020 heeft het ministerie van BZK het onderzoek *Opgaven en middelen corporatiesector* gepubliceerd. Daarin is de financiële haalbaarheid van de bouw- en verduurzamingsopgaven voor woningcorporaties in de periode tot 2050 onderzocht. ABF Research heeft de financiële omvang van deze opgaven in beeld gebracht en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) heeft vervolgens doorgerekend of corporaties daar voldoende middelen voor hebben. Een werkgroep bestaande uit Aedes, de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en de ministeries van BZK, EZK en Financiën heeft tijdens het gehele proces kritisch meegekeken. Het rapport laat zien dat corporaties in de periode tot en met 2035 in totaal circa € 30 miljard tekortkomen om de opgaven volledig op te pakken. Onderzoeksbureau EIB reageert daar kritisch op in een op 5 november 2020 gepubliceerd rapport¹. Daarin worden kanttekeningen geplaatst bij verschillende aannames in het onderzoek van ABF en WSW. EIB becijfert de bouwopgave voor corporaties aanzienlijk lager. In het rapport staan echter verschillende onjuistheden over de methodiek die ABF heeft gebruikt. In dit artikel zetten we de belangrijkste onjuistheden op een rij. Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen: verkopen door corporaties, het woningtekort, het aandeel van de totale bouwopgave dat voor rekening komt van corporaties en de onderhoudskosten.

Bouwopgave: verkopen door corporaties

- Allereerst wekt EIB de indruk dat ABF ook complexgewijze verkopen van gereguleerde huurwoningen door corporaties aan commerciële verhuurders heeft meegenomen in de methodiek. Dat is niet juist. Met deze verkopen is geen rekening gehouden. Alle verkopen door corporaties die in de berekeningen zijn meegenomen, betreffen verkopen aan zittende of toekomstige bewoners (personen). Deze woningen verlaten het sociale huursegment definitief.
- EIB schrijft daarnaast dat verkopen aan (eigenaar-)bewoners niet (altijd) leiden tot een bouwopgave bij corporaties omdat de doelgroep mee verhuist. Dit is maar ten dele juist: DAEB-woningen worden deels verkocht aan kopers die niet tot de sociale doelgroep behoren en bovendien kunnen er later, bij latere verkopen, alsnog niet-doelgroefhuishoudens in dergelijke woningen komen te wonen. Bovendien mag gesteld worden dat zittende bewoners voldoende financiële middelen hebben om de woning daadwerkelijk over te nemen van de corporatie. Dit zijn doorgaans huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens. Door de verkoop van

¹ “Woningbouwopgave tot 2035 en investeringscapaciteit corporaties”

woningen helpen corporaties huishoudens met een koopwens en maken ze middelen vrij voor nieuwe sociale huurwoningen voor doelgroep huishoudens.

- Belangrijker: EIB stelt dat alle verkoop van DAEB-woningen zich in de berekeningen van ABF in een bouwopgave vertaalt. Dat is niet het geval: DAEB-woningen die worden verkocht, worden in de berekeningen niet per definitie allemaal weer teruggebouwd. Enkel als sprake is van een behoefte aan (aanvullende) gereguleerde huurwoningen, wordt nieuwbouw berekend. De één-op-éénrelatie waar EIB over spreekt, is er niet. ABF gaat op basis van de gegevens uit dPi 2017 inderdaad uit van 140 duizend verkopen van DAEB-woningen in de periode 2020 t/m 2034 maar het is niet zo dat deze woningen allemaal per definitie teruggebouwd (moeten) worden.

Bouwopgave: woningtekort

Onderdeel van de algemene bouwopgave op de woningmarkt en die voor corporaties in het bijzonder – ook in het onderzoek Opgaven en Middelen – betreft het inlopen van het huidige woningtekort. Bouwen om de toekomstige huishoudensgroei op te vangen is niet voldoende. Bij de berekening van het woningtekort door ABF spelen woningdelende huishoudens van 25 jaar en ouder een belangrijke rol. EIB plaatst daar verschillende kanttekeningen bij. Huishoudens die meetellen voor de vraagzijde van het tekort zouden lang niet altijd een zelfstandige woning willen. EIB illustreert dit aan de hand van drie (voorbeeld)groepen. Hierbij zijn enkele feitelijke onjuistheden:

- EIB schrijft dat een derde van de huishoudens die meetellen voor het tekort migranten zijn die vaak maar tijdelijk in Nederland verblijven en bewust kiezen voor een gedeelde woning. Het klopt dat circa een derde van de groep huishoudens in een onzelfstandige woonvorm die meetellen voor het tekort (de zogenoemde BAR-huishoudens), een migrantenhuishouden betreft. De arbeidsmigranten die kort in Nederland verblijven en een voorkeur hebben voor een gedeelde woning, schrijven zich echter in de regel niet in bij de gemeente (BRP) en tellen dus ook niet mee voor het tekort. De arbeidsmigranten die zich wel inschrijven, zijn juist vaker migranten die voor langere tijd in Nederland willen blijven en voor een belangrijk deel op zoek zijn naar een zelfstandige woning
- EIB stelt dat voor een deel van de woningdelers die meetellen voor het woningtekort, de gedeelde woning juist een goede of zelfs te prefereren woonsituatie is. Uit analyses blijkt dat veel woningdelers een korte woonduur hebben: het woningdelen vormt dus geen structurele of langdurige oplossing. In de afwegingen om te gaan woningdelen zal bij een deel van huishoudens het aangenomen of gehoopte tijdelijke karakter van deze woonoplossing een belangrijke rol spelen. De indicator woningtekort poogt echter in beeld te brengen of een zelfstandige woning gewenst wordt. Maar ABF betwist niet dat sommige woningdelers (25+) ook voor langere duur een voorkeur hebben voor die woonsituatie. Tegenover eventuele overschatting van de vraagzijde die op die manier ontstaat, staan echter ook groepen die wel een woningvraag uitoefenen en ook tot de vraagzijde van het tekort gerekend zouden kunnen worden. Het gaat onder meer om een deel van de woningdelers onder de 25 jaar (zoals afgestudeerde mbo'ers die al fulltime werken) en groepen huishoudens die niet in de BRP als particulier huishouden ingeschreven staan: een deel van de dak- en thuislozen en (recente) arbeidsmigranten. Deze huishoudens zijn niet opgenomen in de gebruikte CBS-microdata en worden dus per definitie niet meegeteld voor het woningtekort terwijl een deel van hen in de praktijk wel degelijk een zelfstandige woning wenst.

- Tot slot is het van belang op te merken dat de vraagzijde van de tekortberekening niet enkel uit huishoudens in een onzelfstandige woonvorm (BAR-huishoudens) bestaat, maar ook uit starters.
- EIB schrijft dat er geen sterk structureel verband is tussen het woningtekort en het aantal woningdelers. Daarvoor levert EIB geen empirische onderbouwing. Uit eerdere analyses door ABF op basis van CBS-microdata blijkt dat het aantal woningdelende huishoudens de afgelopen jaren aanzienlijk sterker groeit dan het totaal aantal huishoudens, met name in gespannen woningmarktgebieden. Het ligt zeer voor de hand dat deze bovengemiddeld sterke toename verband houdt met het eveneens opgelopen woningtekort.

Het woningtekort zoals ABF dat berekent, is primair een indicator voor spanning op de woningmarkt. De regionale verschillen in tekortpercentages vertonen een sterke samenhang met andere indicatoren van spanning op de woningmarkt, zoals koop- en huurprijzen en wachttijden. ABF onderschrijft dat uit de gehanteerde berekening van het woningtekort geen eenduidige, absolute omvang van de aanvullende opgave voor de woningbouw af te leiden is. Mede hierom wordt in het onderzoek de extra bouwopgave zo bepaald dat het woningtekort in de periode tot 2035 tot 2% wordt teruggebracht (en niet 0%). Overigens: in het ABF-rapport wordt de term “nieuwbouw” gehanteerd voor alle toevoegingen aan de voorraad, inclusief de overige toevoegingen (zoals transformaties). Dus de suggestie van EIB dat vanwege transformaties minder nieuwbouw nodig is dan ABF veronderstelt, is onjuist.

EIB vertaalt in het eigen onderzoek de toekomstige huishoudensgroei één op één in een benodigde toename van de woningvoorraad: de verwachte huishoudensgroei is gelijk aan de uitbreidingsbehoefte (daarnaast wordt nog een vervangingsopgave onderscheiden). Sinds in ieder geval 2014 is het aantal huishoudens sterker gestegen dan het aantal woningen in de voorraad². EIB trekt hier echter niet de conclusie uit dat er daardoor een woningtekort is ontstaan dat zou moeten worden ingelopen. Dat is niet consistent met hun aanpak voor de toekomstjaren.

In de eigen berekening van de totale behoefte aan nieuwbouwwoningen tot 2035 laat EIB het inlopen op het huidige tekort volledig buiten beschouwing. Men kijkt alleen naar de behoefte die zal ontstaan vanuit de huishoudensgroei (uitbreiding) en vervanging (sloop-nieuwbouw). Hierdoor laat EIB een omvangrijke nieuwbouwopgave buiten beschouwing. Los van (discussies over) de precieze omvang van het tekort en de berekeningswijze van ABF, wijzen veel andere indicatoren op het bestaan van een toegenomen en aanzienlijk woningtekort: stijgende en hoge huurprijzen in de koop- en vrije huursector en toegenomen en lange ‘wachttijsten’ voor sociale huurwoningen van corporaties. Ook is, zoals eerder al opgemerkt, het aantal huishoudens in de laatste jaren duidelijk sterker gestegen dan het aantal woningen in de voorraad.

² Vermoedelijk is er al langer (vóór 2014) sprake van een sterkere groei van het aantal huishoudens dan het aantal woningen. Vanwege de overstap naar de BAG als grondslag voor de woningvoorraadstatistiek en trendbreuken in de huishoudensstatistiek van CBS is dit echter niet de cijfers terug te zien.

Bouwopgave: aandeel corporaties en commerciële verhuurders in gereguleerde huursegment

EIB stelt dat in de methodiek van ABF “commerciële verhuurders geacht worden duidelijk terrein prijs te geven in het gereguleerde segment ten gunste van de corporaties”. EIB doelt hiermee op de ‘marktaandeelen’ voor corporaties in de bouwopgave in het gereguleerde segment. In overleg met de werkgroep is bepaald dat 100% van de door ABF berekende nieuwbouwopgave segment tot de hoge aftoppingsgrens aan corporaties wordt toegerekend. Voor het duurdere sociale segment – tussen de hoge aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens – is dat 50%. Deze aannamen zijn gestoeld op de verwachting dat commerciële verhuurders zich bij nieuwbouw vooral zullen richten op de vrije huursector: vanwege de verhuurderheffing, de toegenomen ruimte in het woningwaarderingstelsel (WWS) door de WOZ-punten³, de grote krapte in het middenhuursegment en de wens om het rendement te optimaliseren. Omdat de nieuwbouwopgave in het segment tot de aftoppingsgrens veel groter is dan in de prijsklasse daar direct boven, blijkt in de uitkomsten dat ongeveer 95% van de gewenste nieuwbouw in het gereguleerde huursegment aan corporaties wordt toegerekend. Dit is hoger dan het aandeel van corporaties in de totale huidige gereguleerde huursegment (ca. 78% in 2018). Laatstgenoemd aandeel is sinds 2006 gedaald: bezien over de gehele periode sinds 2006 hebben corporaties aandeel in de totale gereguleerde huurvoorraad ‘ingeleverd’. Hier zijn echter twee opmerkingen bij te plaatsen.

- Het aandeel van corporaties in de nieuwbouw is –iets anders dan het aandeel in de bestaande voorraad als geheel. Het aandeel in de voorraad als geheel in de toekomst wordt ook beïnvloed door de andere typen mutaties in de voorraad: sloop, verkopen en liberalisaties.
- Belangrijker: de toename sinds 2006 van het aandeel van particuliere/commerciële verhuurders in de totale voorraad gereguleerde huurwoningen die het EIB aanhaalt, heeft grotendeels plaatsgevonden vóór de opname van WOZ-punten in het WWS in 2015 en de introductie van de verhuurderheffing (2014 was het eerste jaar met een aanzienlijke heffing). Inmiddels zijn zowel de mogelijkheden als de aantrekkelijkheid van liberalisatie van gereguleerde particuliere huurwoningen vergroot. Het aantal gereguleerde huurwoningen van commerciële/particuliere verhuurders neemt in de berekeningen van ABF per saldo af in de toekomst. Deze afname is in lijn met de meest recente inzichten.

Verduurzamingskosten: sterk stijgende onderhoudskosten

EIB stelt dat de kosten voor vervanging van aardgasvrije installaties (zoals de elektrische warmtepomp) als (her)investering moeten worden meegenomen in de periode na 2035 en dus niet in de onderhoudskosten voor de periode 2020-2035. Het is onjuist dat vervanging van aardgasvrije installaties als herinvestering dient te worden ingerekend. De memo “Definitie onderhoud en beheer ten behoeve van verantwoording en prognose” van BZK, Aw en WSW beschrijft dat vervanging (bij einde levensduur) van een al in de woning aanwezige installatie als onderhoud moet worden ingerekend en niet als herinvestering (woningverbetering). Vervanging legt daarmee wel een beslag op de kasstromen. Het klopt dat de aardgasvrije installaties, waaronder de elektrische warmtepompen, grotendeels pas buiten de zichtperiode (2020 t/m 2035) aan vervanging toe zijn en in de praktijk legt het vervangingsonderhoud dan pas een beslag op de kasstromen.

³ Bij het gehele onderzoek Opgaven en middelen corporatiesector is staand beleid het uitgangspunt geweest. Met een toentertijd (ten tijde van het onderzoek) mogelijke beleidswijziging zoals de maximering van de WOZ-punten in het WWS is geen rekening gehouden.

Bij een onderzoek waarin wordt gekeken naar de financiële haalbaarheid van de opgaven zou het een ernstig vertekend beeld geven als het vervangingsonderhoud vrijwel volledig buiten de prognoseperiode wordt ingerekend. Na de prognoseperiode zou de Interest Coverage Ratio (ICR) immers snel verslechteren.

Onderhoudskosten voor nieuwbouw

EIB schrijft dat ABF de onderhoudskosten voor nieuwbouwwoningen gelijkstelt aan de gemiddelde onderhoudskosten in de bestaande voorraad en daardoor opmerkelijk hoog inschat. Dit is niet juist. Het gemiddelde normbedrag voor onderhoud (voor de volledige corporatiesector) sluit aan bij de eigen opgave van corporaties in dPi 19: de eerste uitvraag waarin de nieuwste definities voor onderhoud en beheer van kracht zijn. Differentiatie tussen verschillende woningtypen is aangebracht op basis van de tabellen voor het instandhoudingsonderhoud in het Handboek Marktwaardering 2019 (paragraaf 5.2.5.1). Het gaat hierbij om gemiddelde onderhoudsbedragen die (gemiddeld genomen) jaarlijks van toepassing zijn gedurende de exploitatieperiode (doorexpliteren scenario). Voor recentere woningen liggen de onderhoudsbedragen lager, mede vanwege het gebruik van meer onderhoudsvriendelijke materialen. Het klopt dus niet dat ABF voor nieuwbouw rekent met de gemiddelde onderhoudskosten in de voorraad (€1.794). Omdat via het Handboek wordt gedifferentieerd naar onder meer bouwjaarklasse, en het Handboek voor recentere woningen lagere onderhoudskosten voorschrijft, rekent ABF voor nieuwbouw dus ook gemiddeld met lagere onderhoudskosten dan voor de totale bestaande voorraad. In de praktijk zal het onderhoud van nieuwbouwwoningen in de beginperiode lager liggen. Dit verklaart ook direct het verschil met de onderhoudsbedragen in de Aedes-benchmark die het EIB aanhaalt: deze bedragen hebben betrekking op de feitelijke instandhoudingskosten die, zoals gezegd, lager liggen voor recentelijk opgeleverde woningen.