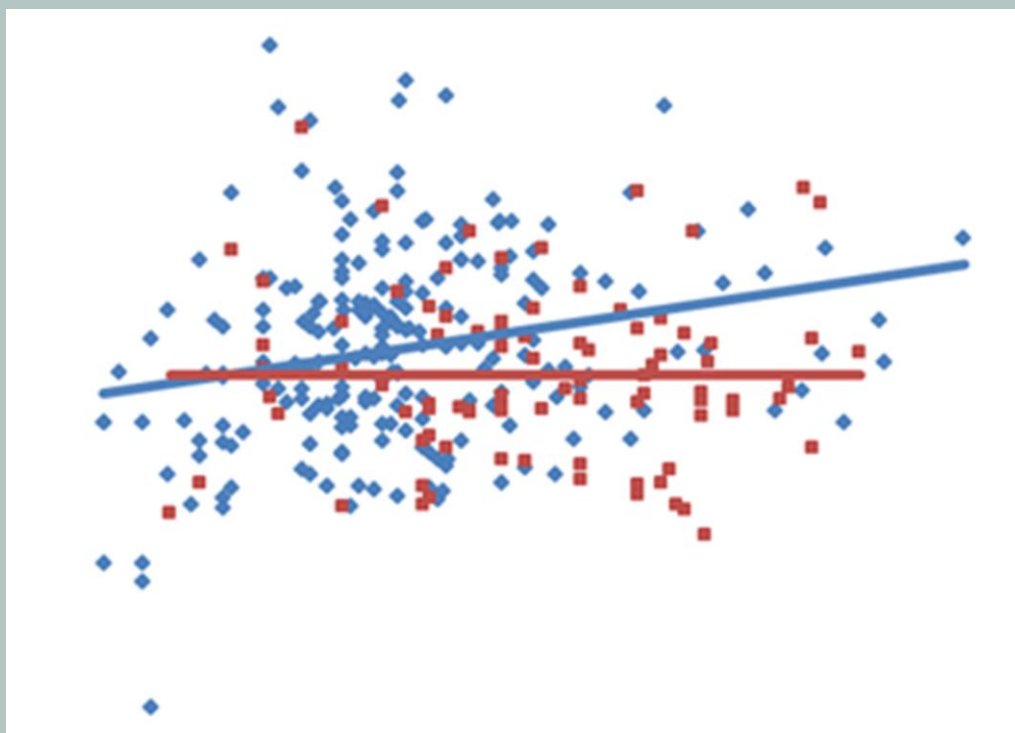


Onrendabele nieuwbouw

Investerings in de sociale huursector



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Onrendabele nieuwbouw

Investerings in de sociale huursector

Opdrachtgever

Stadgenoot, Ministerie van VROM / WWI

Auteurs

Rob de Wildt

Thijs Luijkx

Uitgave

januari 2011

Rapportnummer

P16140

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Vraagstelling	1
1.2	Aanpak van het onderzoek	2
1.3	Afbakening	2
Hoofdstuk 2	Nieuwbouw van sociale huurwoningen	3
2.1	Klimleningen en objectsubsidies	3
2.2	Brutering en subsidieeloos bouwen	4
2.3	Borging van de financiering: niet het onrendabele deel	5
2.4	Een nieuwe fase: kredietcrisis, staatssteunregels en hervormingen	6
Hoofdstuk 3	Stichtingskosten van woningen	7
3.1	Nieuwbouw van huurwoningen door corporaties	7
3.2	Stichtingskosten nieuwe woningen in de laatste decennia	8
3.3	Woningprijzen stijgen harder dan inflatie	10
3.4	De stichtingskosten nu	11
3.5	Stichtingskosten anders bij huur of koop	12
3.6	Grondkosten	13
3.7	Bouwkosten	15
3.8	Bijkomende kosten	17
3.9	De variatie in stichtingskosten	19
Hoofdstuk 4	Onrendabele investeringen	21
4.1	Bedrijfswaarde	21
4.2	Parameters	24
4.3	Gevolgen voor onrendabel	25
4.4	Regionale verschillen in onrendabele investeringen	27
Hoofdstuk 5	Sturingsmogelijkheden	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Volume verminderen	30
5.3	Stichtingskosten verlagen	31
5.4	Bedrijfswaarde verhogen	31
5.5	Gecombineerde acties	32

Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen	34
6.1	Conclusies	34
6.2	Aanbevelingen	36
 Bijlagen		
Bijlage 1	Vergelijking van CFV-opgave en corporatieprojecten	41

Hoofdstuk 1

Inleiding

Er zijn uiteenlopende beelden over de ontwikkeling van het onrendabele deel van de investeringen in sociale huurwoningen, zijnde het verschil tussen de totale investering per woning en de geraamde bedrijfswaarde. Sinds de brutering in de volkshuisvesting en de afschaffing van objectsubsidies voor nieuwe sociale huurwoningen wordt het onrendabele deel van deze investeringen door woningcorporaties intern gesubsidieerd, vaak uit de opbrengsten van nieuwe koopwoningen, later ook die van bestaande sociale huurwoningen. Eind jaren negentig was het onrendabele deel van de investering per woning nog beperkt. Door lagere productie en ruimte in de huurverhoging bleef bovendien het totale kapitaalsbeslag nog laag.

Tijdens het dal in de woningproductie rond 2002-2003 werd een beroep op de woningcorporaties gedaan om meer huurwoningen te produceren en hun productie is daarna toegenomen. De ruimte om het onrendabel te bekostigen uit toekomstige huurverhogingen werd gelijktijdig minder door een krappere huurbeleid. Nieuwe kwaliteitseisen en drukte op de bouwmarkt zorgden in de jaren erna dat de stichtingskosten van sociale huurwoningen stegen. Dekking van de toenemende tekorten op nieuwbouw werd in de afgelopen jaren vooral gevonden in de winst op verkoop van bestaand bezit.¹

Tussen Stadgenoot en het Ministerie van VROM heeft zich een discussie ontsponnen over de ontwikkeling van dit onrendabele deel van de investeringen in nieuwe sociale huurwoningen. De vraag die door beiden aan RIGO is voorgelegd is om de ontwikkeling van de stichtingskosten en van de bedrijfswaarde van sociale huurwoningen te analyseren en de onrendabele investeringen als resultante van beide.

1.1 Vraagstelling

De centrale vraag in het onderzoek is hoe de stichtingskosten van sociale huurwoningen zich ontwikkelen en welk deel daarvan onrendabel is. Dat richt zich op het recente verleden, maar ook op de nabije toekomst. Om die vraag te beantwoorden zullen de drie basiscomponenten van de stichtingskosten worden geanalyseerd in hun samenhang: grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten. Sociale huurwoningen zijn sinds 1-1-2011 gedefinieerd als woningen met een huur onder de huurtoeslaggrens die door woningcorporaties worden verhuurd.

Het is gewenst de analyse ook te richten op regionale verschillen en op verschillen in type bouwopgave. De toekomstige ontwikkeling wordt in het perspectief geplaatst van de ontwikkelingen die zich in de afgelopen 10-15 jaar hebben voorgedaan.

In de vraagstelling van het onderzoek ligt besloten om niet alleen in te gaan op de feitelijke ontwikkeling van kostenonderdelen van sociale huurwoningen, maar ook op de achterliggende factoren die de kostenontwikkeling verklaren. Een belangrijk element daarin is de rol die het rijk en gemeenten spelen in de kwaliteit van het wonen. Zowel de Bouwbesluiten op nationaal niveau als de eisen die gemeenten stellen aan de kwaliteit van stedenbouwkundige plannen hebben invloed op de grond- en bouwkosten van woningen. Ook eisen die overheden stellen aan de te volgen procedures hebben daar invloed op.

¹ Peter van Os, "Wat moet..." in TvV 2005-1, pp. 34-38.

Hierbij doemt ook de vraag op hoe de ontwikkeling van onrendabele investeringen te beheersen.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek naar ontwikkeling van de onrendabele investeringen in sociale huurwoningen is opgebouwd uit vier elementen.

1. Aan de hand van literatuur en gegevensbestanden wordt de ontwikkeling van de nieuwbouw in de sociale huursector in de afgelopen decennia weergegeven.
2. Het recente verleden en de prognose voor de eerstkomende jaren kunnen we ontleen aan gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Dit omvat zowel de stichtingskosten als de geraamde bedrijfswaarde. De resultante van beide is de onrendabele investering².
3. De gegevens van het CFV zijn aangevuld met projectgegevens van 16 corporaties die dezelfde periode (2007-2014) beslaan. De uitkomsten en achtergronden van deze projecten zijn met vertegenwoordigers van deze corporaties tijdens een bijeenkomst bij Stadgenoot besproken.
4. De mogelijkheden om de ontwikkeling van de onrendabele investeringen te sturen zijn meer kwalitatief benaderd, op basis van beschikbare literatuur.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit Frank Bijdendijk, bestuurder Stadgenoot, Merijn van Giessen, directeur ABC, WWI, Vincent Paardekooper, CFV, en Henk van Beem, WWI.

1.3 Afbakening

In het onderzoek hebben we ons zoveel mogelijk beperkt tot de zelfstandige huurwoningen van woningcorporaties. Dat geldt in elk geval voor de gebruikte projectgegevens en analyses van CFV-data. De onzelfstandige woningen, voor bijvoorbeeld studenten of AWBZ-cliënten, blijven buiten beeld en ook de koopwoningen die corporaties bouwen. In het onderzoek is ook het onderscheid tussen woningen onder en boven de huurtoeslaggrens van belang. De duurdere woningen met huren boven deze grens zijn sinds kort ook formeel niet meer tot de sociale huurwoningen te rekenen. In de productie van de corporaties blijkt het een niet te verwaarlozen groep.

Tenzij anders aangegeven betreffen de gegevens per jaar steeds de gerealiseerde woningen. Dat is een belangrijk onderscheid ten opzichte van gegevens van projecten in ontwikkeling. Het onderzoek kijkt ook naar deze projecten, maar ze worden weergegeven naar (voorgenomen) jaar van oplevering. De planontwikkeling bij woningcorporaties richt zich vooral op de ontwikkelingsfase van projecten, waarin de belangrijkste investeringsbeslissingen worden genomen. In de praktijk loopt dit zeker twee jaar voor op de opleverdatum. Soms zelfs nog veel langer wanneer op grond van de plannen nog planologische procedures moeten worden gevoerd. De corporaties zijn nu, in 2010, bezig met de plannen die in 2012-2013 worden opgeleverd. Het betekent bijvoorbeeld dat de kostendaling als gevolg van de kredietcrisis, die in de planvoorbereiding van 2008-2009 optrad, zichtbaar wordt bij de opgeleverde woningen in 2010.

² In de brief van 28 mei 2010 van de minister voor WWI aan de Tweede Kamer was aangegeven dat het CFV de bedrijfswaarde-ontwikkeling zou analyseren. Dit element is later toegevoegd aan het RIGO-onderzoek, waarbij het CFV de benodigde Corpodata-gegevens beschikbaar heeft gesteld.

Hoofdstuk 2

Nieuwbouw van sociale huurwoningen

Tot het einde van de jaren tachtig was nieuwbouw van sociale huurwoningen een zaak van bemoeienis van het Rijk. Dat kwam voort uit de financiering en subsidiëring van deze woningen. In de periode 1988-1995 is dit in hoog tempo afgebouwd.

Na de Tweede Wereldoorlog werden sociale huurwoningen geheel door het Rijk gefinancierd, met woningwetleningen, vandaar de toenmalige benaming: woningwetwoningen. Het Rijk bepaalde de toegestane stichtingskosten, de huurhoogte en de subsidie die nodig was om de woningexploitatie sluitend te krijgen. In de eerste helft van de jaren '70 bereikte de productie van deze woningen een piek, met jaren waarin er meer dan 70.000 werden gebouwd. Tot 1972 hadden gemeenten nog een flinke positie in de bouw van deze woningen, daarna verschuift het zwaartepunt verder naar de woningcorporaties. De kwaliteit van de woningen werd beheerst door de Voorschriften & Wenken die het Rijk in opeenvolgende versies uitbracht. Deze V&W gaven vooral regels voor de woningindeling. In 1976 werden bouwtechnische bepalingen toegevoegd in een periode dat de kwaliteit van woningen sterk werd opgevoerd. De bouw van sociale huurwoningen viel toen terug ten gunste van een piek in de koopproductie. In de periode 1970-2010 zijn in totaal ongeveer 1,4 miljoen sociale huurwoningen gebouwd, waarvan echter 'slechts' 30% in de laatste helft van deze periode.

2.1 Klimleningen en objectsubsidies

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de bouw van sociale huurwoningen een fors beslag gedaan op de Rijksbegroting. In de toenmalige crisisperiode financierde het rijk de bouw met leningen en garanties voor de totale investering. Bovendien werd het verschil tussen de jaarlijkse lasten en de huuropbrengst gesubsidieerd. In de jaren 1980-1984 haalde de sociale huursector opnieuw een hoge productie van meer dan een kwart miljoen, na de piek van ruim 300.000 in de periode 1970-1974. Doordat in deze periode de rente hoog was liep de financierings- en subsidielast in de jaren erna steeds verder op. Voor de financiering werd overgegaan op kapitaalmarktleningen met een hoge, 20 jaar vaste rente, waarbij rijk en gemeente garant stonden. Het was een open einde regeling die door de toegepaste rekentechnieken in latere jaren veel duurder uitviel dan gedacht³. In de crisisperiode van begin jaren 1980 is de inflatie sterk gedaald, waardoor de reële rente op een historisch hoog niveau kwam. De oplopende kosten op de Rijksbegroting vormden mede de aanleiding tot de parlementaire enquête Bouwsubsidies.

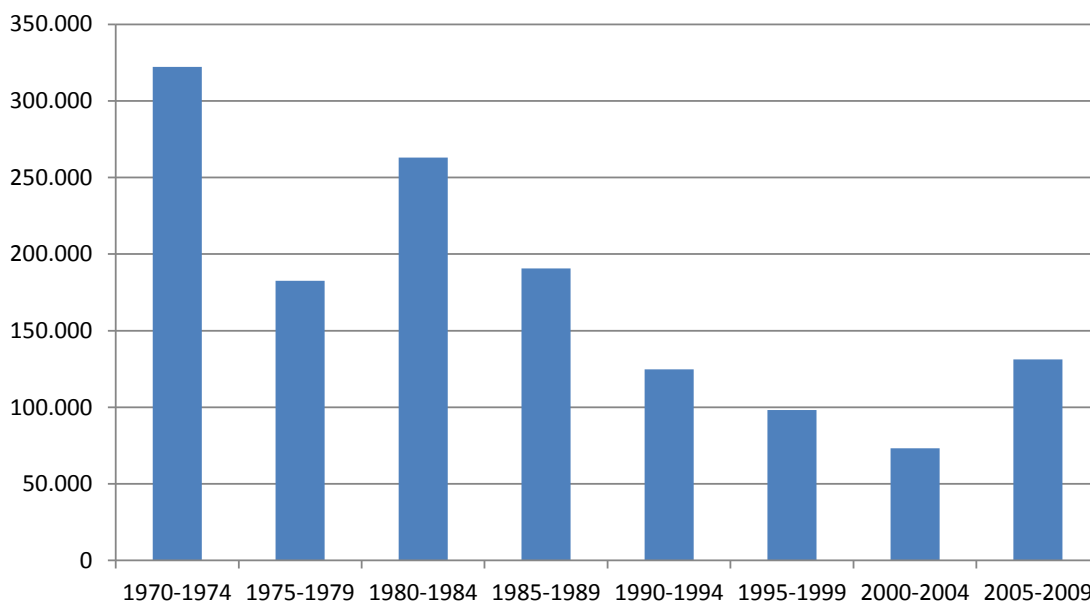
Normkosten en zelf financieren

Vanaf het midden van de jaren tachtig lag er een zwaar accent op het beperken van de subsidielast van de nieuwbouw. Dat gebeurde langs de lijn van decentralisatie, waarbij gemeenten zelf verantwoordelijk werden voor de bouwproductie. De financiering verschoof naar de kapitaalmarkt, aanvankelijk met rijks- en gemeentegaranties, later in de vorm van een sectorale borging met achtervang van de overheden. De decentralisatie startte met experimentele bud-

³ In 1975 werd de dynamische kostprijscalculatie ingevoerd, waarbij de aanvangshuren konden worden verlaagd omdat dit in latere jaren door huurstijging zou kunnen worden terugverdiend.

getafspraken met gemeenten. Later kreeg dit de vorm van het Normkostenbudgetsysteem (NKBS). In de jaren negentig werd de subsidie per woning gemaximeerd via het BWS (Besluit Woninggebonden Subsidies). De verschuiving van huur naar koop zorgde daarbij voor een flinke beperking van het subsidiebeslag.

Figuur 1 Dalende nieuwbouw sociale huurwoningen per vijfjaarsperiode, flink herstel na 2004 (bron: 1970-1979 RAVO, 1980-2000 CBS, na 2000 Corpodata)



2.2 Bruterig en subsidieeloos bouwen

Midden jaren negentig worden de woningcorporaties financieel verzelfstandigd, als uitvloeisel van de Nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig". Door de bruterig verdwijnt de omvangrijke last van toekomstige subsidieverplichtingen van de sociale huurvoorraad. Corporaties kunnen door de bouw van koopwoningen en geïntegreerde projecten een deel van de tekorten op de bouw van sociale huurwoningen dekken. Extra huurverhogingen in de voorraad en de verkoop van woningen versterken het eigen vermogen en door de collectieve borging blijven de financieringslasten beperkt. Eind jaren negentig concludeert het Rijk dat subsidiëring van sociale huurwoningen niet langer nodig is: de corporaties kunnen de tekorten op nieuwbouw dekken uit vermogen dat uit de woningexploitatie vrijkomt. Dat wordt ook vergemakkelijkt door een verdere verschuiving naar de koopsector bij nieuwbouw: de productie van huurwoningen bereikt in de periode 2000-2004 een dieptepunt. Achteraf gezien was de periode tot 2001 een ongekende bloeitijd voor de koopmarkt, met sprongsgewijze jaarlijkse stijging van de prijzen. Dit werd mogelijk gemaakt door de gelijktijdige toename van het aantal tweeverdieners en hun financieringsruimte door het tweede inkomen mee te tellen. In de jaren erna stagneert de woningproductie en worden de corporaties aangespoord de productie van sociale huurwoningen op te voeren.

De klimfinanciering, die kenmerkend is voor de woningen die bij aanvang niet kostendekkend kunnen worden verhuurd, is geïnternaliseerd in de corporatie-huishouding. Omdat echter in toenemende mate de contant gemaakte huuropbrengst niet alle kosten gedurende de exploitatie dekt ontstaat de "onrendabele" investering: dat deel dat naar verwachting niet wordt terugverdiend.

Terwijl de objectsubsidiering door het rijk is verdwenen, leveren gemeenten nog steeds wel een bijdrage aan de sociale huursector door relatief lage grondprijzen te rekenen voor de locatie voor sociale huurwoningen. Ze kunnen (konden) dat bekostigen uit de winsten die in de grondexploitatie kunnen worden behaald door verevening bij de duurdere koop- en huurwoningen en bij andere functies (kantoren en bedrijven).

Zelfstandige beleidsruimte

Was tot midden jaren tachtig duidelijk afgebakend wat sociale huur was en hoe de sociale huurwoning tot stand komt, nu is er een aanzienlijke vrijheid voor woningcorporaties om allerlei projecten te realiseren waarin sociale huurwoningen zijn opgenomen. Er zijn stedelijke vernieuwingsprojecten, waarbij sociale huurwoningen worden vervangen door een mix van functies, waaronder koop- en sociale huurwoningen. In 2003 is een afsprakenkader voor kostenverdeling opgesteld waarbij corporaties naast de onrendabele investering in sociale huurwoningen ook een deel van het totale plantekort voor eigen rekening neemt (gebiedsexploitatie). Corporaties kunnen investeren in maatschappelijk vastgoed, al dan niet rendabel, en in de ontwikkeling van koopwoningen en duurdere huurwoningen.

Op voorhand ligt niet vast hoe de kosten van een gemengd project worden toegerekend aan de sociale huurwoningen en aan de andere projectdelen. Ook is er geen vast kader voor de berekening van het rendabele deel van de investering in sociale huurwoningen. Omdat corporaties sinds 1995 ook vaker sociale huurwoningen gingen verkopen aan zittende huurders en nieuwe bewoners is het niet langer zeker dat ze gedurende de hele exploitatieperiode als sociale huurwoning zullen blijven functioneren. De financieringsruimte is afhankelijk van de ontwikkeling van de vermogenspositie van de corporatie, terwijl door de WSW-borging de kosten van financiering worden geëgaliseerd. De risico's van de woningexploitatie (leegstand, huurhoogte, concurrentie met koop) verschillen in toenemende mate per regio. Dat maakt dat verschillende uitgangspunten kunnen worden gebruikt om de toekomstige kosten en opbrengsten te berekenen.

2.3 Borging van de financiering: niet het onrendabele deel

Sinds 1983 beschikt de sociale huursector over een eigen regime voor de borging van leningen die worden afgesloten om de woningvoorraad te kunnen financieren. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw stelt grenzen aan deze borging. Bij de toevoeging van nieuwe woningen neemt de ruimte voor borging toe met de geraamde bedrijfswaarde. Voor de berekening van de bedrijfswaarde stelt het WSW parameters vast. De huurprijs en de bedrijfslasten zijn project- en corporatieafhankelijk, de overige elementen in de berekening zijn gefixeerd, al kan de corporatie voor de eerste 5 exploitatiejaren nog eigen stijgingspercentages hanteren voor huur en bedrijfslasten.

Voor het onrendabele deel van de investering kan de dekking worden gevonden uit eigen vermogen of door extra leningen op basis van andere kasstromen. Dit laatste is mogelijk geworden sinds vier jaar geleden ertoe is overgegaan de borgingsruimte op basis van de kasstromen op corporatieniveau te bepalen. Om de onrendabele kosten te dekken hadden corporaties behoefte aan andere inkomsten. Eind jaren '90 kwam dat eerst voort uit dalende rente en de bouw van koopwoningen. In die periode gingen corporaties ook meer woningen verkopen, de winsten daarop leverden vermogensgroei. De laatste jaren zorgen de kredietcrisis met tegenvallende verkopen, zowel in de voorraad als bij nieuwbouw, in aantallen en prijzen, en extra lasten (invoering overdrachtsbelasting, vennootschapsbelasting, integratieheffing) voor meer tegenwind in de vermogensontwikkeling. Ook de inflatievolgende huurverhogingen zetten een rem op de investeringsruimte.

2.4 Een nieuwe fase: kredietcrisis, staatssteunregels en hervormingen

In 2008 wordt Nederland geconfronteerd met de kredietcrisis, die direct de nieuwbouw koopmarkt treft. Projecten in de pijplijn worden nog afgebouwd, maar de ontwikkeling van nieuwe bouwplannen stagneert omdat het deel koopwoningen geen afzet vindt. De corporaties houden in 2008-2009 hun productie in stand en blijken zelfs in staat deze licht op te voeren, mede door de overname van delen van koopprojecten. Veel gebiedsontwikkelingen worden echter geremd door het wegvallen van de dure koopsector en bedrijfsinvesteringen in vastgoed. De regels voor de verstrekking van hypotheeklen worden strenger. In 2010 wordt dit zichtbaar in een sterke daling van verleende bouwvergunningen en opgeleverde woningen.

De woningcorporaties hebben nog veel nieuwbouwproductie in de pijplijn maar zullen zich moeten aanpassen aan de nieuwe regels voor woningbouw boven de huurtoeslaggrens. Hierdoor vervalt de WSW-borging en moet een afzonderlijke administratie worden ingericht. Veel corporaties zijn doende hun bouwvoornemens kritisch door te lichten en bij te stellen. De effecten daarvan zijn nog niet zichtbaar in de resultaten van dit onderzoek.

Hoofdstuk 3

Stichtingskosten van woningen

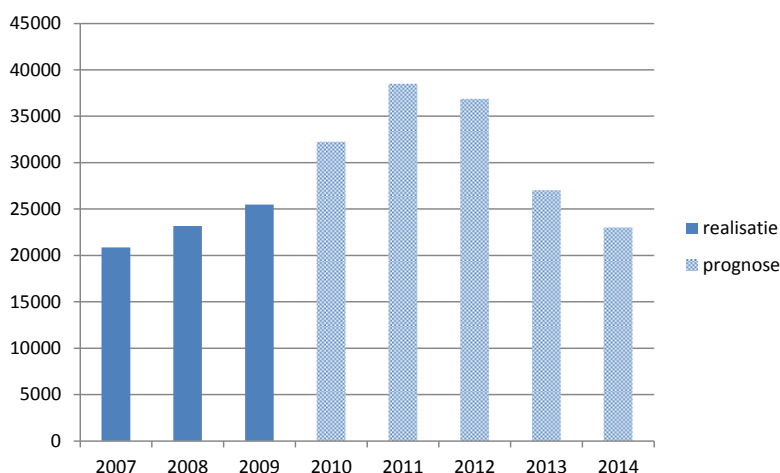
Woningcorporaties zien zich geconfronteerd met stijgende onrendabele investeringen bij de bouw van sociale huurwoningen. Die stijging heeft te maken met stichtingskosten die zowel autonoom als door hogere eisen die aan de woningen worden gesteld zijn toegenomen. Aan de andere kant worden de huurinkomsten van de corporatiewoningen begrensd door huurprijsregulering van de overheid en nemen de exploitatielasten van veel corporaties toe. Daardoor is de bedrijfswaarde niet meegestegen met de stichtingskosten. In dit hoofdstuk gaan we in op de stichtingskosten.

3.1 Nieuwbouw van huurwoningen door corporaties

De laatste jaren hebben de woningcorporaties relatief veel huurwoningen gebouwd. De dalende trend tot 2003 heeft zich gekeerd. Na 2005 lag de productie jaarlijks ruim boven de 20.000 per jaar, met 2009 als een topjaar met 31.500 woningen en wooneenheden.

In de corporatievoornemens neemt de woningbouw verder toe naar ruim 40.000 in 2011 waarna de productie weer daalt naar ruim 20.000 in 2014⁴. Te verwachten is dat de realisaties een vlakker patroon laten zien. De ervaring leert dat de raming voor de eerstkomende jaren vaak te optimistisch is en dat plannen verschuiven naar de jaren erna. In dit onderzoek blijft de productie van onzelfstandige wooneenheden buiten beschouwing. De productie van zelfstandige woningen geeft onderstaand beeld in de realisatie en de prognose.

figuur 2 Productie nieuwe zelfstandige huurwoningen corporaties (realisaties/opleveringen, bron Corpodata)

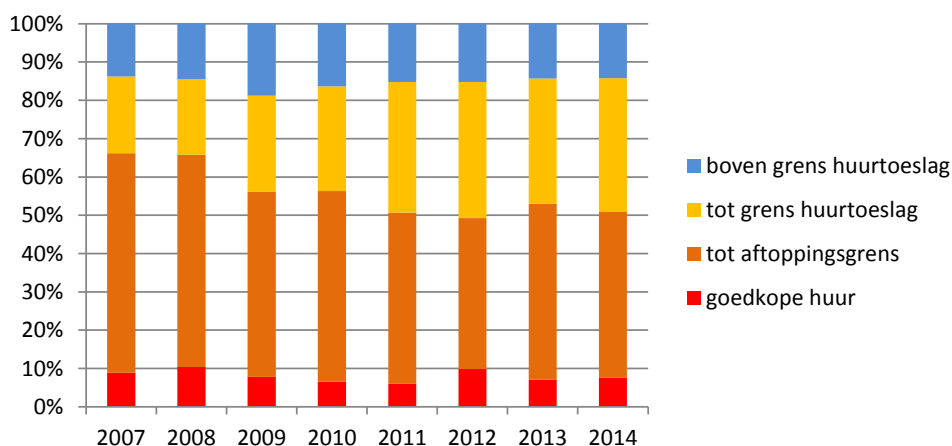


We zien in de afgelopen jaren een stijging van het aandeel woningen boven de aftoppingsgrens, zowel in het gebied tot de huurtoeslaggrens (€652 per maand anno 2011) als daarboven (vrije

⁴ CFV, "Sectorbeeld voornemens woningcorporaties 2010-2014", juni 2010.

sector). Dit gaat ten koste van de productie onder de aftoppingsgrens. Het goedkoopste segment, onder €350 per maand, blijft stabiel, op een laag niveau van minder dan 10%.

figuur 3 Verdeling nieuwbouw naar huurniveau (realisatie 2007-2009 en prognose 2010-2014, bron Corpodata)



De productie boven de huurtoeslaggrens wordt niet langer als sociale huurwoningen gedefinieerd. Sinds de recente invoering van de staatssteunregels zijn ze expliciet uitgesloten. In 2009 is dit segment behoorlijk gegroeid, van 3.300 naar 4.800. Dit heeft vermoedelijk te maken met de verhuur van eigen koopwoningen waarvoor geen kopers zijn gevonden en de overname van moeilijk verkoopbare projecten van ontwikkelaars.

De productie van woningen door corporaties is in de laatste jaren minder doorzichtig geweest doordat een deel van de woningproductie door dochterondernemingen wordt gerealiseerd en er sprake was van verschuivingen in de woningvoorraad van corporaties rond de invoering van eerst partiële en vervolgens algehele vennootschapsbelasting. Daarbij werd commercieel en te verkopen bezit eerst doorgeschoven naar een dochter-BV. Vervolgens is dit weer ongedaan gemaakt. Bij deze verschuivingen was niet altijd duidelijk wat nieuwbouw en bestaand was. Sommige corporaties maken in de productie geen onderscheid tussen huur en koop: ze geven de bewoner de keus in hun “te woon” concept.

De gegevens die corporaties aan het CFV leveren over de kostenopbouw van nieuwbouw beperkt zich tot de productie in eigen beheer, maar daaronder bevindt zich ook nieuwbouw boven de huurtoeslaggrens.

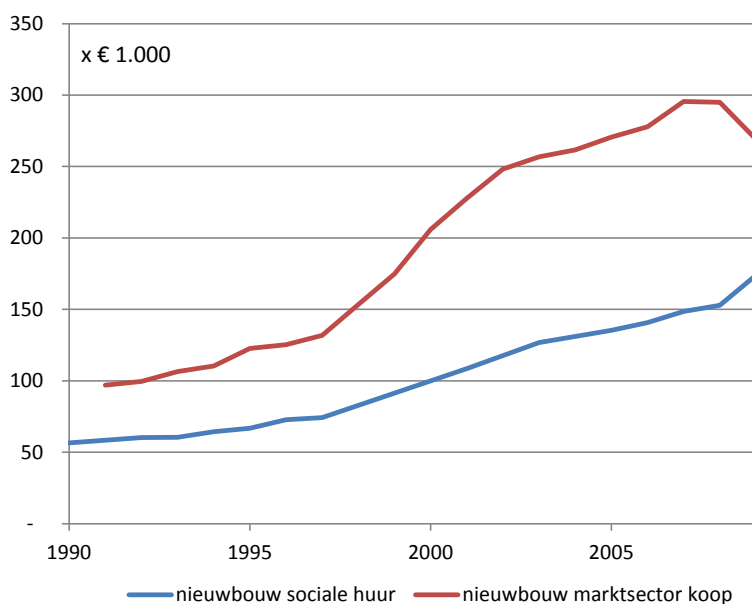
3.2 Stichtingskosten nieuwe woningen in de laatste decennia

De stichtingskosten van huurwoningen van corporaties zijn van 1991 tot 2009 gestegen van bijna € 60.000 tot bijna € 175.000. Met een factor 2,97 is dat sterker dan de kosten van koopwoningen: die stegen in die periode met een factor 2,77. Dat verschil verschijnt echter pas in 2009, in de tien jaar ervoor waren de nieuw gebouwde koopwoningen harder in prijs gestegen. In 2009 zien we een opvallende kentering: de sociale huurwoningen stijgen flink terwijl de koopwoningen flink in prijs dalen. Dit laatste is vooral een gevolg van het wegvallen van de duurdere woningen in de verkoop. De extra kostenstijging van de sociale huurwoningen kan deels worden verklaard door de toename van het dure segment, boven de huurtoeslaggrens.⁵

⁵ Dit segment heeft hogere stichtingskosten en hogere huren. Het onrendabele deel van de investering ligt lager dan bij de woningen onder de huurtoeslaggrens.

De stichtingskostengrens voor de WSW-borging is in 2009 ook verhoogd en het aandeel van het dure segment, boven de huurtoeslaggrens, in de productie is groter geworden. De inflatie kwam in de periode 1991-2009 uit op een factor 1,5 (50% prijsstijging). De woning is dus bijna tweemaal harder gestegen dan de prijs van een gemiddelde pakket goederen. Dat spoort met de prijsontwikkeling van bestaande koopwoningen, die ook met een factor 2,7 in prijs stegen van 1991 tot 2009.

figuur 4 Stichtingskosten sociale huur en verkoopprijzen marktsector 1990-2009 (beide inclusief BTW)

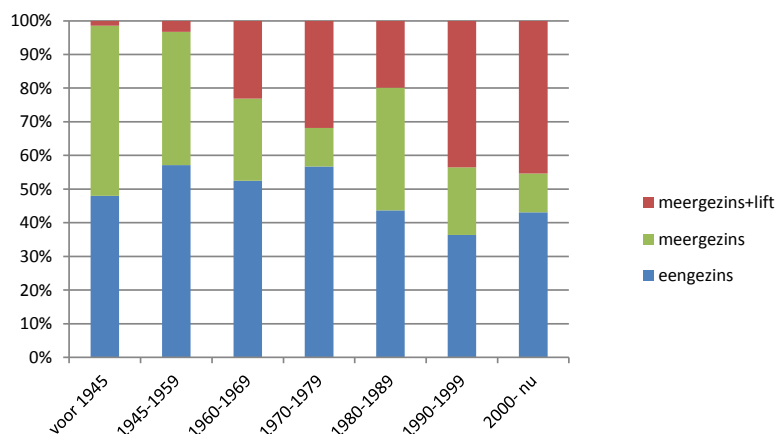


bronnen: huur: KODAL; Corpodata; koop: Koopsignaleringsysteem en Monitor Nieuwe Woningen

De sterke stijging van de stichtingskosten (verkoopprijzen) van nieuwe koopwoningen is vooral het gevolg van de sterke vraagontwikkeling rond 2000 die tot uiting kwam in sterk oplopende grondprijzen in deze periode. De sociale huurwoningen zijn veel minder met deze oplopende grondprijzen geconfronteerd, omdat hiervoor gewoonlijk lage vaste normbedragen worden gehanteerd. In de sociale huursector is de laatste twintig jaar het aandeel appartementen met lift groter geworden. Een structureel verschil in het prijsniveau van koop en huur ligt naast de grondkosten in de woninggrootte: die is voor koopwoningen in m³ gemeten 50% meer. Door de verschillen in kostenopbouw en woningkwaliteit zijn nieuwe sociale huurwoningen vanaf 2000 ongeveer half zo duur als nieuwe marktkoopwoningen⁶.

⁶ Marktkoopwoningen zijn te definiëren als woningen die door ontwikkelaars onder GIW-garantie worden aangeboden. Een flink deel daarvan wordt voorafgaand aan de bouw op papier verkocht.

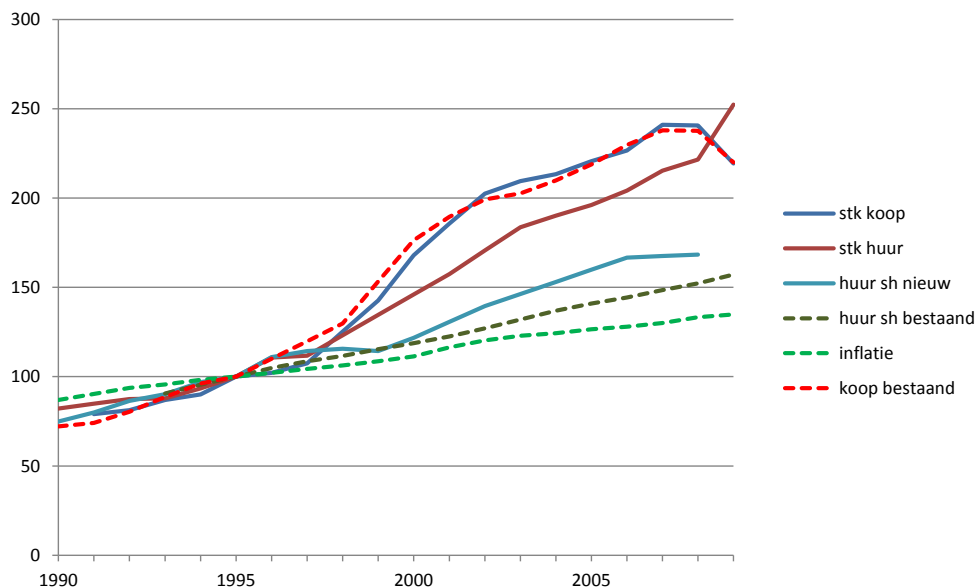
figuur 5 Samenstelling corporatievoorraad naar bouwperiode (bron Corpodata)



3.3 Woningprijzen stijgen harder dan inflatie

Uitgaande van 1995=100 kunnen we zien dat de stichtingskosten van woningen beduidend harder zijn gestegen dan de inflatie. Dit geldt in mindere mate voor de huren. Rond de eeuwwisseling gingen de koopwoningen nog harder dan de huurwoningen. De huurprijzen van nieuwe en bestaande sociale huurwoningen zijn harder gestegen dan de inflatie, maar lang niet zo hard als de stichtingskosten.

figuur 6 ontwikkeling kosten, huren en inflatie vergeleken, 1995=100



Bronnen: KODAL; Corpodata, BNW, Koopsignaleringssysteem en Monitor Nieuwe Woningen, CBS

Vanaf ongeveer 2002 ontwikkelden de stichtingskosten van huurwoningen zich parallel aan de vraagprijzen van de koopwoningen. We zien dat de huurprijzen van de nieuwe sociale huurwoningen na 2005 zich stabiliseren rond een gemiddelde van € 500,- per maand. De aftoppingsgrens voor de huurtoeslag (€ 550) fungeert daar als een ijkpunt aan de bovenkant en dankzij

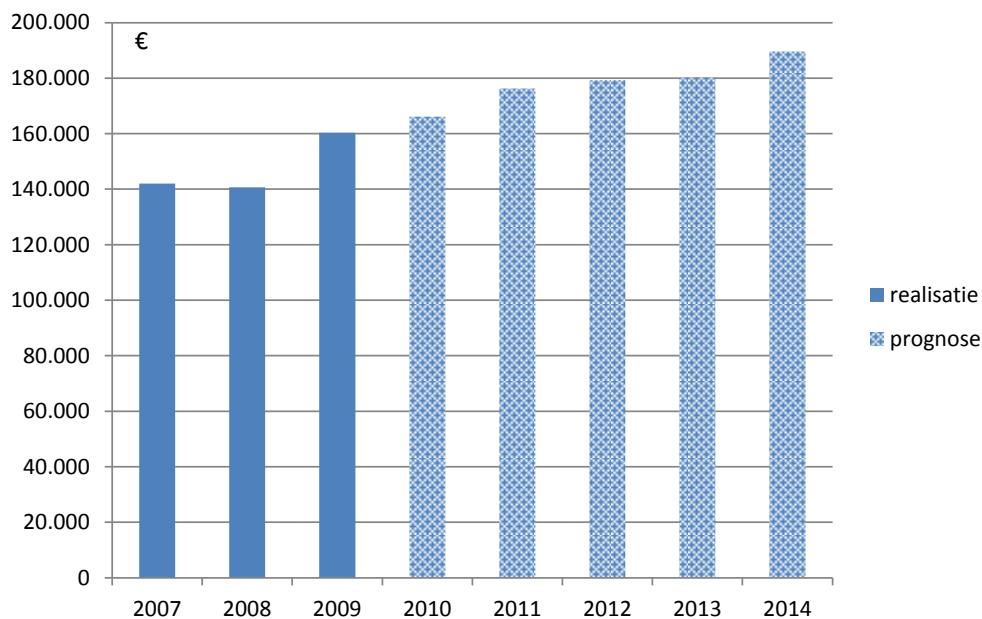
een beperkt aandeel van goedkope nieuwe huurwoningen blijft het gemiddelde iets onder die grens hangen.

3.4 De stichtingskosten nu

Het CFV heeft een beeld van de stichtingskostenontwikkeling in de periode 2007-2014, waarbij het tot en met 2009 gaat om gerealiseerde huurwoningen en voor de jaren 2010-2014 om huurwoningen die in deze jaren worden gerealiseerd. De meest recente gegevens zijn door de corporaties in 2010 opgegeven. Zeker voor de jaren 2010-2011 gaat het om projecten in de bouwfase, zodat er al een goed beeld moet zijn van de kosten. Bij plannen in een ontwerpfase kan nog veel anders uitpakken dan verwacht. De corporaties geven totale aantallen woningen en totaalbedragen door aan het CFV. Van 16 grote en middelgrote corporaties hebben we gegevens op planniveau gekregen, met aanvullend ook een aantal plangegevens (woninggrootte, een/meergezins, type locatie). Deze plangegevens sluiten niet helemaal aan bij de Corpodata-gegevens, omdat we de vrije sector projecten hebben uitgezonderd (huur boven huurtoeslaggrens, c.q. liberalisatiegrens) en omdat in de tussentijd ook wel plannen in de tijd zijn verschoven of niet doorgaan.

De stichtingskosten van vrije sector woningen hebben stichtingskosten van gemiddeld 210.000 tot 220.000 euro per woning. Dat kunnen we afleiden uit de structurele verschillen in stichtingskosten tussen jaarproducties met en zonder deze woningen. De herleide stichtingskosten van de sociale huurwoningen geven het onderstaande beeld.⁷

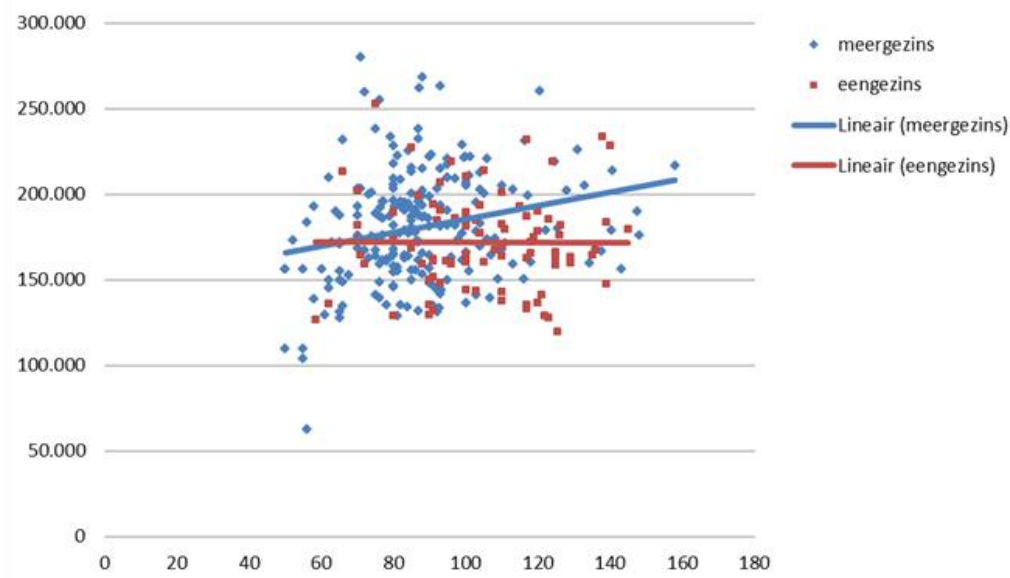
figuur 7 ontwikkeling stichtingskosten sociale huurwoningen 2007-2014 (bron Corpodata)



De stichtingskostenontwikkeling van sociale huurwoningen laat een flinke sprong zien in 2009 om daarna ook geleidelijk door te groeien naar ongeveer € 190.000 in 2014. Dat is een groei met ruim een derde vanaf het niveau van 2007-2008, of ongeveer 5% op jaarbasis. In de projectgegevens die we van 16 corporaties kregen is dezelfde ontwikkeling zichtbaar.

⁷ De stichtingskosten van de duurdere huurwoningen zijn afgeleid uit de structurele verschillen die we vinden afgemeten aan het aandeel woningen met een huur boven de huurtoeslaggrens. Vervolgens zijn deze woningen tegen deze afgeleide kosten uit de productie van corporaties geëlimineerd.

figuur 8 relatie stichtingskosten - woninggrootte bij projecten van 16 corporaties



De spreiding in stichtingskosten blijkt aanzienlijk te zijn. Opvallend is dat bij eengezinswoningen de woninggrootte weinig invloed heeft op de stichtingskosten, waar dat bij de meergezinswoningen wel het geval is.

tabel 1 woninggrootte (gbo) bij projecten van 16 corporaties: meergezins gemiddeld kleiner.

jaar	eengezins	meergezins
2007	104	91
2008	106	86
2009	115	90
2010	106	91
2011	101	87
2012	94	85
2013	101	83
gemiddeld	105	87

In de latere prognosejaren is sprake van een lichte daling van de woninggrootte. Mogelijk is daar sprake van een ontwikkeling naar soberder projecten.

3.5 Stichtingskosten anders bij huur of koop

De stichtingskosten zijn opgebouwd uit grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten. De grondkosten komen voort uit de aankoop van de te bebouwen grond en de inrichting van het gebied rondom de woning. We gaven al aan dat de grondkosten voor huur of koop structurele verschillen vertonen: koopwoningen moeten veel meer opbrengen dan sociale huurwoningen. De bouwkosten hebben betrekking op het oprichten van de woongebouwen. Daar ontstaan verschillen omdat veel koopwoningen zonder keuken of sanitair worden opgeleverd. De koper kan dan naar eigen keuze deze plaatsen. De te verhuren woningen zijn juist wel kant en klaar voor gebruik door de huurder. Verhuurders zijn bovendien meer gespitst op de onderhoudskosten van woningen op korte en lange termijn. De bijkomende kosten betreffen het plan- en bouwproces: de ontwerp- en advieskosten, de kosten van financiering (rente) en goedkeuringen (leges) en administratie en beheer van het plan- en bouwproces. Tussen huur- en koopsector zijn er verschillen in de kostenopbouw. Zo blijft bij de verkoopprijzen van nieuw te bouwen

woningen het renteverlies tijdens de bouw gewoonlijk buiten beschouwing, omdat de koper dat via termijfinanciering betaalt. De koper betaalt echter wel de kosten van verkoop (makelaar, publiciteit) en van garanties tijdens de bouw, die in de huursector niet worden gemaakt. De complexiteit van vooral binnenstedelijke plannen kan leiden tot hogere voorbereidings- en proceskosten. De stedelijke vernieuwingsopgave is vanaf het einde van de vorige eeuw meer en meer verschoven naar het naoorlogse bezit van de woningcorporaties. Daardoor komen de kosten van herhuisvesting van bewoners ook sterker bij de corporaties terecht.

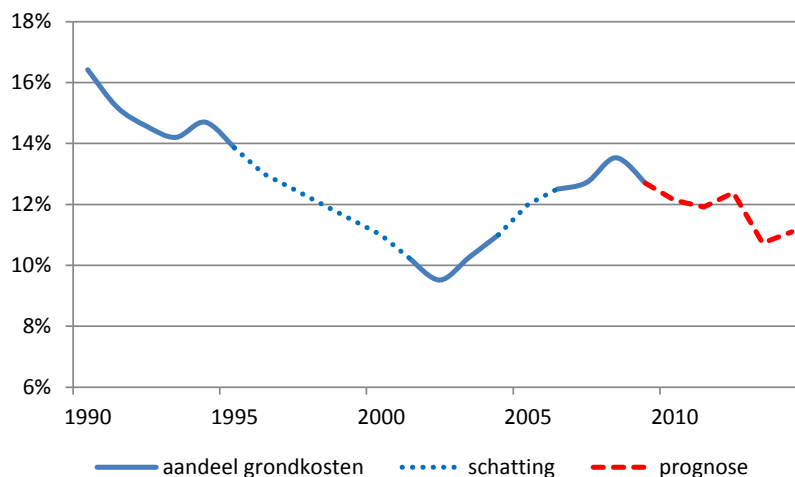
3.6 Grondkosten

Gemeenten bepalen de grondprijs voor koopwoningen veelal via de residuele grondwaardeberekening. De grondprijs volgt uit het verschil tussen de verkoopwaarde van de woning enerzijds en de bouwkosten en bijkomende kosten anderzijds.

Voor sociale huurwoningen gaat het anders. Vaak worden vaste (norm)prijzen per woning gerekend. Daarbij werd van oudsher een norm gehanteerd per woningtype: een- of meergezinswoningen en voor meergezinswoningen het aantal lagen: hoe hoger het complex, hoe lager de grondprijs per woning. In Amsterdam bijvoorbeeld is de normgrondprijs per sociale huurwoning mede afhankelijk van de locatie. Woninggrootte, huuropbrengst of aanneemsom speelt hierin, in tegenstelling tot grondprijzen in de marktsector, dus geen rol.

Uit data van begin jaren negentig (ministerie VROM) en van de afgelopen jaren (Corpodata) blijkt dat het aandeel van de grondkosten over beide perioden redelijk constant is, met een beperkte neiging te dalen. Van 1990 tot 1995 bleven de grondkosten op een niveau van € 8.000 per woning en nam het aandeel in de stichtingskosten af van 16 naar 14%. Deze daling zette zich in de jaren erna door.

figuur 9 ontwikkeling grondkosten sociale huurwoningen als aandeel stichtingskosten



Bron: Kosten/kwaliteitssignalering, Corpodata

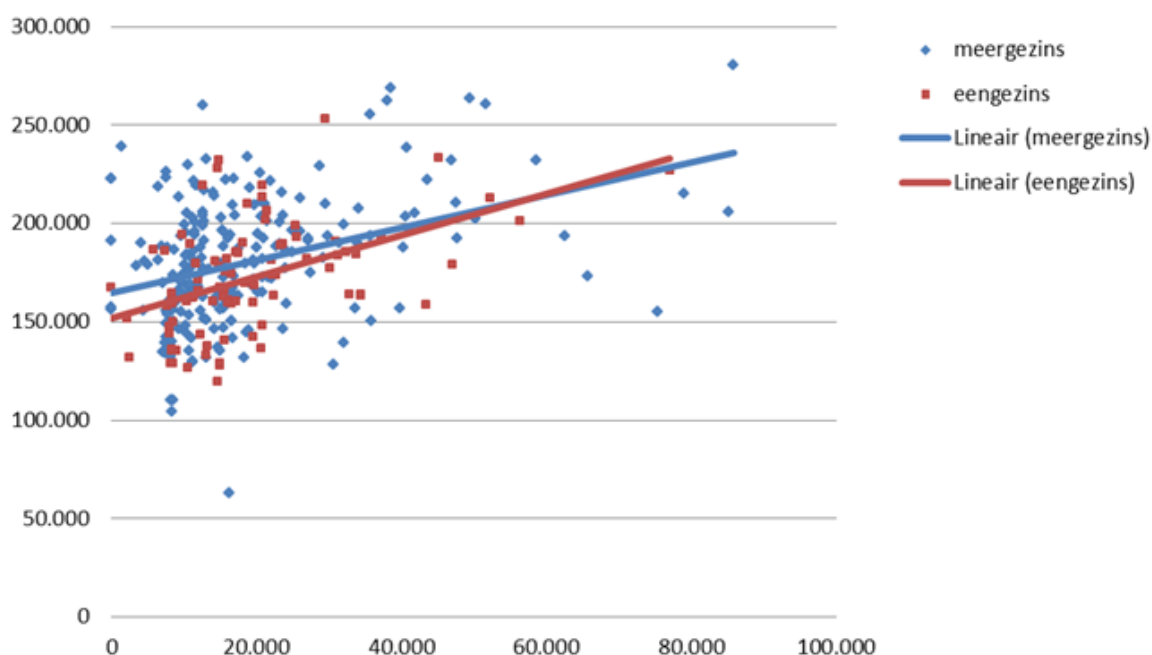
We zien een kentering rond 2002. Tot dat jaar was er sprake van een constante daling van het aandeel grondkosten, doordat de normbedragen voor grondkosten slechts beperkt werden bijgesteld. In de jaren erna hebben veel gemeenten de normbedragen voor grondkosten opgetrokken. In de afgelopen jaren lag het aandeel grondkosten in de stichtingskosten op 13 à 14% en ramingen voor de komende jaren laten een lichte daling naar 11-12% zien.

In de periode 1995-2000 heeft de residuele grondprijsberekening de kostprijsbenadering vervangen. Dat leidde tot sterke stijgingen van grondprijzen in de koopsector. In een vertraagde

reactie heeft dit zijn doorwerking gekregen in de normbedragen voor de sociale huursector, die vanaf 2002 werden opgetrokken.

Dat neemt niet weg dat de grondprijzen voor sociale huurwoningen over het algemeen niet de kosten dekken. Om nieuwe sociale huurwoningen te bouwen is een kostenverevening met de koopsector en met andere bestemmingen (kantoren, bedrijven) noodzakelijk. De omvang ervan is niet inzichtelijk. In de meeste gevallen gebeurt dit via de gemeentelijke grondexploitatie. Dit onrendabele aspect van de sociale huurwoningen brengen we hier niet in beeld. Gewoonlijk vormt het geen last voor de woningcorporaties maar is het te zien als een gemeentelijke subsidie. Bij de herstructurering van wijken die de corporatie zelf in eigendom heeft is het mogelijk een opgave voor de corporatie om de grondexploitatie sluitend te krijgen. De verevening met de bouw van koopwoningen kan daar belangrijk zijn. Bij vervanging door alleen nieuwe sociale huurwoningen kunnen de grondkosten hoger uitvallen, maar dat is mede afhankelijk van de inbrengwaarden van de gesloopte woningen en van de mate van ingrijpen in de stedenbouwkundige structuur. Bij de herontwikkeling van eigen grond kan de corporatie zelf de grondprijs voor de nieuwe sociale huurwoning bepalen.

figuur 10 *samenhang stichtingskosten en grondkosten, projecten van 16 corporaties*



De prognose voor 2010 en later toont weer een daling: de grondkosten zouden niet meegaan met de stijging van de stichtingskosten in die jaren. De spreiding aan grondkosten is aanzienlijk groter dan die van de stichtingskosten. Het gemiddelde over de periode 2007-2014 ligt rond € 20.000 per woning. Bij de projecten van 16 corporaties blijkt een aanzienlijke spreiding op te treden in de grondprijzen per woning, met uitschieters tot boven € 80.000 per woning (zie figuur 10).

Van enkele kanten zijn er geluiden dat de lage grondkosten voor sociale huur zouden moeten worden afgeschaft. Dat werd bijvoorbeeld bepleit door Kremers⁸. Hogere grondprijzen voor sociale huur werken volledig door in de hoogte van de onrendabele investering van de corpora-

⁸ J.J.M. Kremers, "Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt", 2008, p.45.

tie. Staatssteunregelgeving maakt het inmiddels nodig om de gemeentelijke subsidie expliciet aan te geven.

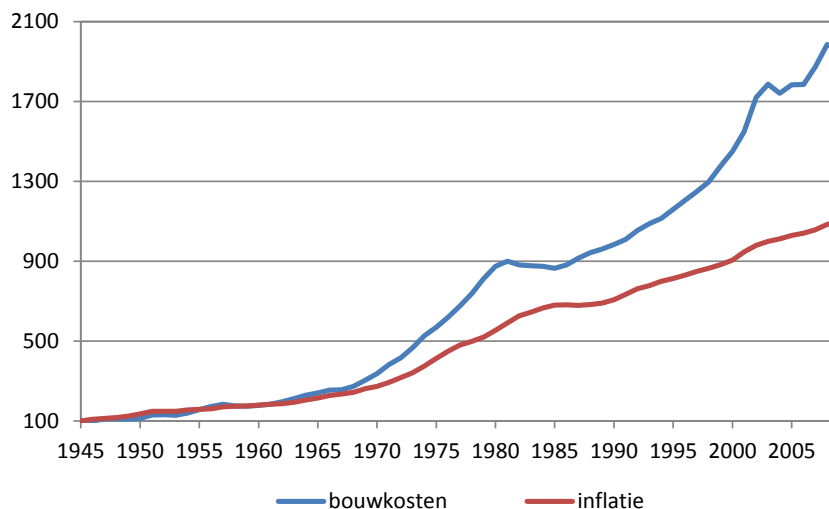
Er wordt ook wel gepleit voor een tijdelijke stop van de bouw van sociale huurwoningen, vanwege de belasting die het vormt voor de grondexploitatie.⁹ Nu door de kredietcrisis de bouw van dure koopwoningen en kantoren sterk is teruggefallen ontbreekt een belangrijke compensatie voor de tekorten die de bouw van sociale huurwoningen geeft in de planexploitatie. Zonder de sociale huur is het gemakkelijker plannen in de middeldure koop te bouwen.

3.7 Bouwkosten

De bouwkosten van nieuwbouwwoningen zijn sinds 1945 aanzienlijk sterker gestegen dan de inflatie. De reële stijging was het grootst eind jaren zeventig en eind jaren negentig.

Tot eind jaren zestig hielden de bouwkosten gelijke tred met de inflatie. In het decennium daarna namen de bouwkosten als gevolg van stijgende arbeidskosten en achterblijvende productiviteit sterk toe. De terugval in de bouwproductie begin jaren tachtig leidde vervolgens tot een daling in de bouwkosten. In de periode 1995-2003 stegen de bouwkosten weer harder dan de inflatie. De daaropvolgende recessie zorgde voor een kortstondige status quo, waarna in de jaren 2007 en 2008 de bouwkosten meer dan 3 procentpunten sterker stegen dan de geringe inflatie. De huidige economische crisis heeft in 2009 voor een daling van de bouwkosten gezorgd.

figuur 11 Prijsindex bouwkosten nieuwbouwwoningen vs. inflatie (bron: CBS, 1945=100)



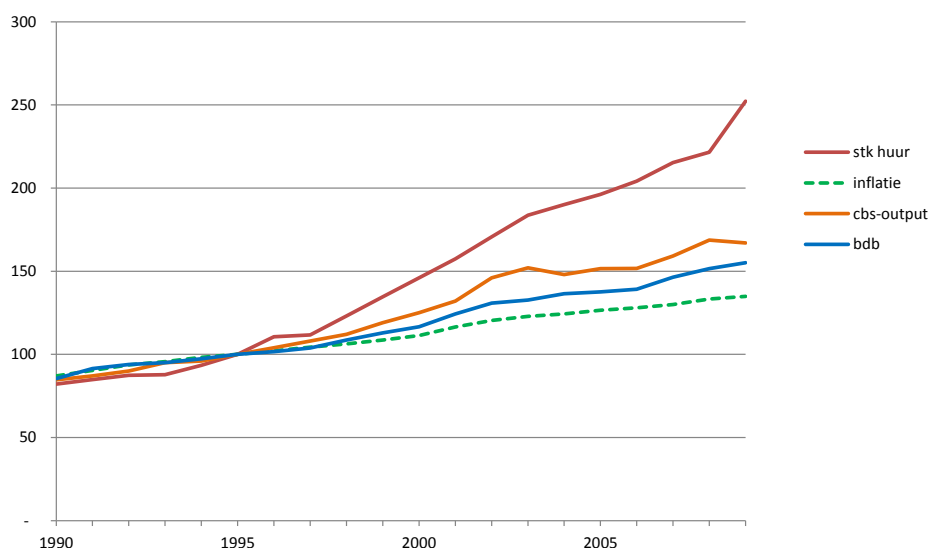
In de volgende figuur is de ontwikkeling van de stichtingskosten van nieuwbouw van sociale huurwoningen afgezet tegen de inflatie en de bouwkostenontwikkeling. In de ontwikkeling van de bouwkosten worden prijsverschillen als gevolg van veranderingen in de kwaliteit zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten, maar de diepgang van de kwaliteits- en prijsanalyse in de CBS-outputindex is niet zo groot.¹⁰

⁹ Zie Bouwe Olij in Het Parool, 1 november 2010.

¹⁰ De CBS-outputindex voor nieuwbouwwoningen baseert zich op kostenopgaven bij de aanvraag bouwvergunning. Gecorrigeerd wordt voor verschillen in woninggrootte en veranderingen in wettelijke kwaliteitseisen (Bouwbesluit), niet voor feitelijk optredende kwaliteitsverschillen.

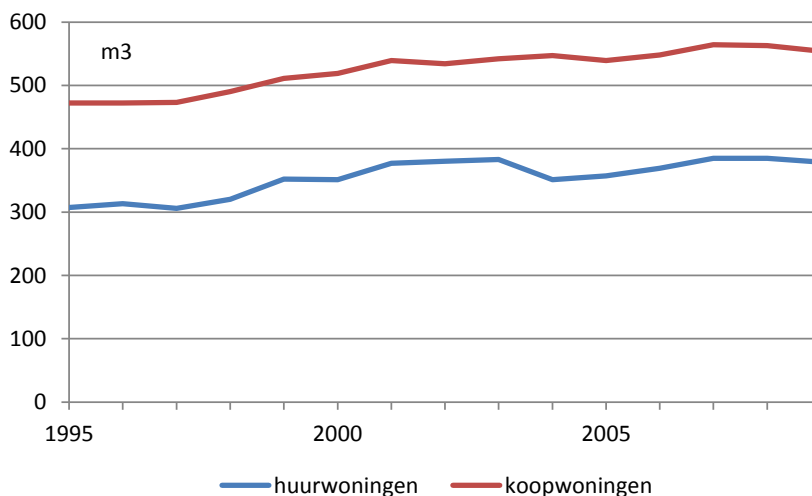
De bouwkosten van woningen zijn de afgelopen jaren echter ook gestegen door toename van de kwaliteit. Woningen zijn in de loop van de jaren groter geworden en er zijn steeds hogere eisen aan nieuwe woningen gesteld, vooral op het vlak van milieu, energie en aanpasbaar bouwen. Sinds de jaren negentig is de energetische kwaliteit van woningen, uitgedrukt in energieprestatiecoëfficiënt (Epc) sterk toegenomen. De regelgeving (Bouwbesluit) dwong dit af. Iedere nieuwe woning kreeg daarnaast een pakket 'duurzaam bouwen' maatregelen van uiteenlopende omvang. De maatregelen voor aanpasbaar bouwen vragen vooral meer ruimte binnen de woning: bredere verkeersruimten en deuren, ruimere trappen, maar ook gemeenschappelijke liften. Vooral bij de bouw van woonzorgcomplexen wordt ook meer geïnvesteerd in de algemene en gemeenschappelijke ruimten: atria en overdekte en verwarmde verkeersruimten, afsluitbare balkons.

figuur 12 *Stichtingskosten woningen sociale huursector vergeleken met bouwkostenindices CBS en BDB: een groeiende kloof.*



De kwaliteitsontwikkeling blijkt onder meer uit het feit dat ook de stichtingskosten van sociale huurwoningen harder stegen dan op grond van de bouwkostenontwikkeling was te verwachten. In de periode 1995-1999 was sprake van een stijging van zo'n 25% in de stichtingskosten van deze woningen, hetgeen ongeveer tweemaal zoveel is als de bouwkostenindex. De toegenomen woninggrootte is een belangrijk element daarin. Van 1995 tot 2003 liep de woninggrootte van huurwoningen ongeveer 30% op, van 300 m³ naar bijna 400 m³.

figuur 13 woninggrootte in m3 inhoud per woning bij bouwvergunningen (bron: CBS)



De kwaliteitseisen die aan nieuwbouwwoningen worden gesteld, komen niet alleen van de rijksoverheid. Energiezuinigheid, toegankelijkheid, veiligheid en aanpasbaarheid zijn enkele kwaliteitsaspecten die bij verhuurders zelf en bij gemeenten hoog in het vaandel staan en in de loop der jaren hebben geleid tot hogere bouwkosten.

Stedenbouwkundige inpassing van nieuwe woningen leidt tot aanpassingen van woongebouwen in de omgeving. Dat betreft zowel de vormgeving van gevels als bijvoorbeeld eisen aan parkeerruimte en combinatie van functies in gebouwen.

Verhuurders hechten ook belang aan de onderhoudsgevoeligheid. Voor de verhuurder kan het voordeliger zijn om te kiezen voor onderhoudsarme en daardoor vaak duurdere materialen als deze zich door lagere onderhoudskosten tijdens de verhuur laten terugverdienen. Ook dit verhoogt de initiële investering.

Uit de projecten van 16 corporaties vinden we onderstaand beeld van de bouwkosten per m² naar jaar van oplevering:

tabel 2 kosten per m2 gbo in projecten van 16 corporaties (inclusief BTW)

jaar	alle woningen	index	meergezins	eengezins
2007	1.278	100	1.325	1.158
2008	1.423	111	1.527	1.157
2009	1.397	109	1.560	1.124
2010	1.494	117	1.595	1.327
2011	1.538	120	1.674	1.326
2012	1.547	121	1.600	1.403
2013	1.601	125	1.633	1.255

De lagere kosten in latere jaren (2012-2013) kunnen samenhangen met een geringere woninggrootte.

3.8 Bijkomende kosten

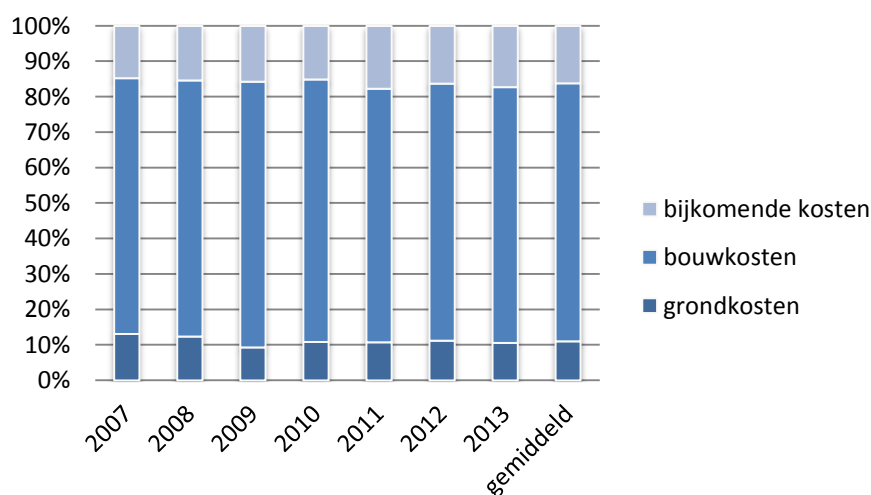
De bijkomende kosten van een woningbouwproject bestaan uit onder andere kosten voor adviseurs (bijvoorbeeld architect en constructeur), onderzoekskosten, overheidsheffingen, aanloopkosten en financieringskosten), zie onderstaande tabel.

tabel 3 bijkomende kosten volgens NEN 2631

hoofdgroep	omschrijving	hoofdgroep	omschrijving
<i>adviseurs</i>	architect en adviseurs	<i>aanloopkosten bouw</i>	tijdelijke behuizing
	werktekeningen en toezicht		traditionele gebruiken
	adviseur constructies		schoonmaken eerste oplevering
	adviseur installaties en bouwfysica		verhuiskosten
	adviseur bouwkosten		openingskosten
	binnenhuisarchitect		overige kosten
	verschotten (afdrukken tekeningen e.d.)	<i>aanloopkosten algemeen</i>	bestuurskosten
<i>onderzoekkosten</i>	overige kosten		personeelskosten
	grondonderzoek		leegstand
	opmetingskosten		bedrijfskapitaal, kas
<i>overheidsheffingen e.d.</i>	overige kosten	<i>financieringskosten</i>	overige kosten
	legeskosten		afsluitkosten
	precario		renten
	aansluitkosten nutsbedrijven		risicoverrekening
	hinderwet c.a.		overige kosten
	overige kosten		

In de projectgegevens van 16 corporaties is het onderscheid tussen grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten aangegeven. Bij hun projecten loopt het aandeel van de bijkomende kosten als percentage van de bouwkosten de komende jaren op van ongeveer 20% nu naar 22 tot 25%. Dit terwijl de bouwkosten zelf ook oplopen. De oorzaken van deze stijgende kosten liggen in de duur en complexiteit van zowel het voorbereidingstraject als de opzet van bouwplannen.

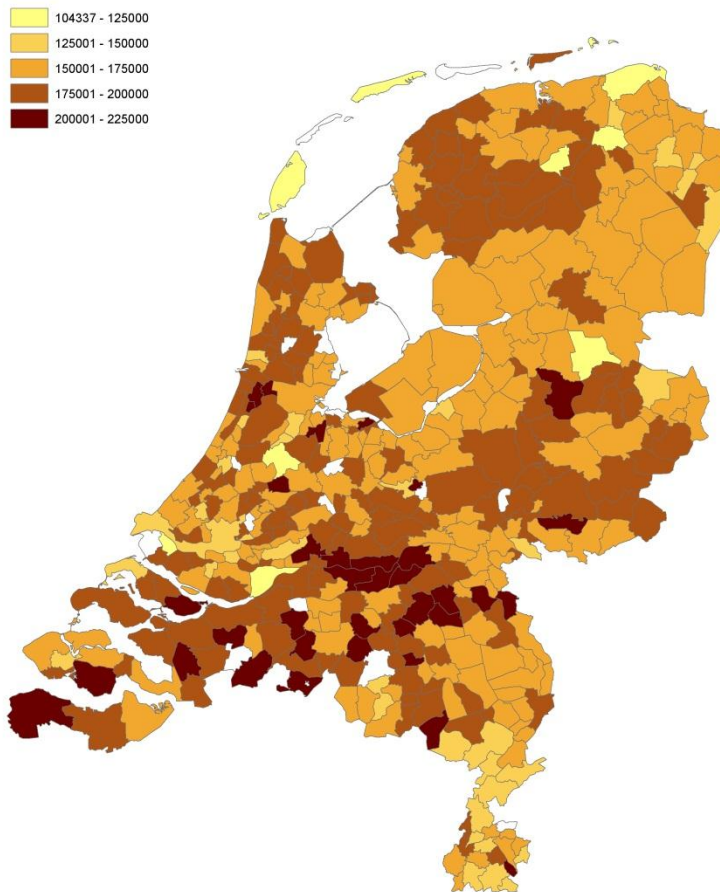
Bij veel appartementenbouw is sprake van menging met andere functies, waardoor ook meer overleg nodig is met toekomstige gebruikers en aanpassingen nodig zijn voor de combinatie van functies. De installaties in gebouwen worden ingewikkelder, waardoor het ontwerp daarvan en de coördinatie met bouwactiviteiten duurder wordt.

figuur 14 opbouw stichtingskosten: grond-, bouw- en bijkomende kosten, 16 corporaties

3.9 De variatie in stichtingskosten

De hoogte van stichtingskosten van sociale huurwoningen is over het land verspreid gezien sterk uiteenlopend. In veel gemeenten blijven de stichtingskosten in 2008 gemiddeld onder € 175.000 per woning, maar er zijn uitschieters tot boven € 230.000. In 2009 gelden ruimere grenzen voor de WSW-garanties en dit is duidelijk zichtbaar in de stichtingskosten.

figuur 15 Stichtingskosten sociale huur naar gemeente, 2008-2014 (bron Corpodata)



De projecten van 16 corporaties lenen zich voor een nadere analyse van de stichtingskosten in relatie tot de kenmerken van deze projecten. Van deze projecten weten we of het een- of meergezinswoningen zijn, hoe groot de projecten en de woningen zijn en op wat voor type locatie ze worden gebouwd. De wijze waarop de corporaties de kosten van nog te bouwen woningen ramen blijkt in de praktijk wel te verschillen. Sommige corporaties doen dat aan de hand van een eigen inschatting van de kostenontwikkeling, sommige hanteren de verwachte inflatie, maar een aantal maakt de raming tegen huidige prijzen. Als gevolg van deze laatste groep kan de ontwikkeling van de stichtingskosten wat zijn onderschat.

De hoogte van de stichtingskosten van meergezinswoningen hangt vooral samen met de woningoppervlakte, de grondkosten en de ligging binnen of buiten de Randstad, blijkt uit een multiregressie-analyse ($r^2=0,25$). Bij eengezinswoningen hangen de stichtingskosten samen met de grondkosten en de ligging binnen of buiten de Randstad. De woningoppervlakte is geen significante verklarende variabele voor de hoogte van de stichtingskosten van eengezinswoningen. De

samenhang tussen locatietype en stichtingskosten is ook getoetst, maar blijkt niet bepalend voor de stichtingskosten in de geanalyseerde projecten:

- Een extra m² woningoppervlakte leidt tot €340 extra stichtingskosten bij meergezinswoningen.
- Een extra € grondkosten leidt tot €0,8 hogere stichtingskosten bij meergezinswoningen. Bij eengezinswoningen is dit € 1,1.
- De stichtingskosten blijken sterk samen te hangen met de ligging binnen of buiten de Randstad, zowel bij een- als meergezinswoningen. Meergezinswoningen die in de Randstad worden gebouwd kosten € 14.650 meer dan vergelijkbare meergezinswoningen buiten de Randstad. De meerkosten van eengezinswoningen zijn €16.300 per woning.

tabel 4 variabelen die samenhangen met de stichtingskosten (projecten 16 corporaties)

	Meergezinswoningen	Eengezinswoningen
r ²	0,25	0,30
constante	125.900	146.900
Woonoppervlak	340	niet significant
Grondkosten	0,8	1,1
Randstad	14.650	16.300

De bouwprojecten in de Randstad en in grotere gemeenten hebben structureel hogere bijkomende kosten. Per woning gaat het om een verschil in de orde van 8.000 tot 10.000 ten opzichte van de projecten buiten de Randstad en in kleinere gemeenten. Het lijkt erop dat dit een beduidend deel van de verschillen tussen Randstad en erbuiten in stichtingskosten dekt. Figuur 15 geeft de indruk dat de woningen in een band van Brabant naar Gelderland duurder zijn, vermoedelijk worden daar meer duurdere eengezinswoningen gebouwd.

Hoofdstuk 4

Onrendabele investeringen

Stijgende stichtingskosten en een achterblijvende huurontwikkeling leiden tot een toename van het onrendabele deel van de investering. In de vorige kabinetsperiodes is de mogelijkheid van huurstijgingen bevroren op het niveau van de inflatie en het huidige kabinet zet dit goeddeels door¹¹. Dat heeft tot gevolg dat reële prijsstijgingen van nieuwe woningen zich direct vertalen in meer onrendabele investeringen, ook omdat de huren van nieuwbouw begrensd worden door de huurtoeslaggrens, c.q. kwaliteitskortingsgrens om ze betaalbaar te houden. We brengen in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de opbrengsten van sociale huurwoningen in beeld. Afgezet tegen de stichtingskosten geeft het verschil de onrendabele investering.

4.1 Bedrijfswaarde

De bedrijfswaarde geeft weer wat de opbrengst van nieuwe sociale huurwoningen zal zijn gedurende de verhuurperiode. Sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties is deze bedrijfswaarde relatief steeds lager geworden in verhouding tot de investeringskosten en daarmee het onrendabel toegenomen. In de berekening van de bedrijfswaarde door woningcorporaties wordt in de regel uitgegaan van verhuur gedurende de gehele exploitatieperiode. De beslaat normaal gesproken 50 jaar. Dit is het maximum volgens de regels van het WSW. Dit wordt ook wel het voortgezette verhuur-principe genoemd.

De bedrijfswaarde speelt een belangrijke rol bij de waardering van het corporatievastgoed. De wet- en regelgeving op het gebied van de jaarverslaggeving biedt vrijheid ten aanzien van de wijze waarop de bedrijfswaarde wordt berekend. In de praktijk worden dan ook verschillende benaderingen gehanteerd. Dit leidt ertoe dat gelijke omstandigheden door afzonderlijke corporaties verschillend kunnen worden gewaardeerd.

Tot de bedrijfswaarde van een woningbouwproject worden de volgende inkomsten en uitgaven (kasstromen) meegenomen:

inkomsten:	huur en restwaarde
uitgaven:	onderhoud (dagelijks- en klachtenonderhoud, mutatieonderhoud, planmatig onderhoud, groot onderhoud ¹²)
	kosten werkapparaat (personeelskosten, huisvestingskosten, bestuurskosten, algemene kosten)
	overige kosten (erfpacht, diverse overige kosten)

De inkomsten uit de verhuur van de woningen en de uitgaven aan onderhoud zijn de kasstromen die direct zijn gerelateerd aan het betreffende woningbouwproject. De overige uitgaven zijn kosten (overhead) die door de verhuurder worden gemaakt en waarvan een deel toegekend kan worden aan het project. Naast deze inkomsten en uitgaven uit de verhuur zijn er ook nog

¹¹ De inflatievolgende huurverhoging heeft betrekking op de jaarlijkse huurverhoging. De verhuurder heeft daarnaast nog de mogelijkheid bij nieuwe verhuringen de huren op te trekken.

¹² Bij groot onderhoud kan sprake zijn van verhoging van de levensduur, die ook de inkomsten beïnvloedt.

inkomsten aan het einde van de exploitatie: de zogenaamde restwaarde. Deze kan bestaan uit de grondwaarde van de woning of de verkoopwaarde.

Corporaties kunnen ook voorgenomen verkoop (uitponding) in de waardering meenemen, als restwaarde aan het eind van een nader te bepalen exploitatieperiode. Dit leidt in de regel tot een hogere bedrijfswaarde omdat de marktwaarde in veel gevallen hoger is dan de bedrijfswaarde. Deze methodiek wordt ook door institutionele beleggers gehanteerd. Deze verhuurders hanteren een veel kortere doorlooptijd van hun bezit en verkopen de woningen voordat grotere onderhoudsuitgaven nodig zijn.

Voor de ontwikkeling van de onrendabele investering laten we hier toekomstige verkoopwinsten buiten beschouwing. De verkoopopbrengsten van bestaand vastgoed zijn in toenemende mate belangrijk om onrendabele investeringen in nieuwe sociale huurwoningen mede te dekken.

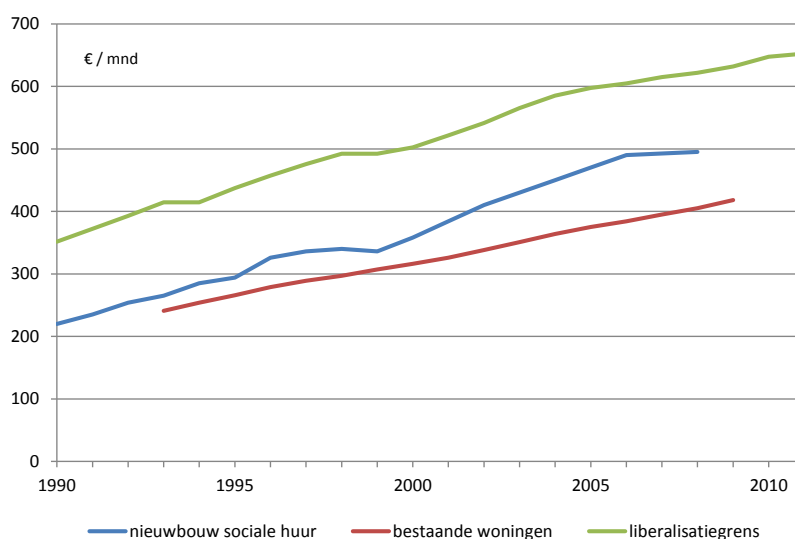
4.1.1 Huur

De maximale huur van een woning is gerelateerd aan het aantal punten volgens het woningwaarderingstelsel (WWS). In dit stelsel wordt voor een aantal kwaliteitsaspecten van de woning punten toegekend, onder andere woninggrootte, uitrusting van keuken en sanitair, warmteisolatie en woonvorm. Het WWS zal nog worden aangepast voor het energielabel. Daarnaast wordt volgens het regeerakkoord de maximaal redelijke huur in (delen van) de Randstad mogelijk met ongeveer € 125 per maand verhoogd door 25 extra woningwaarderingpunten toe te kennen.

Om hun doelgroep te kunnen huisvesten kiezen veel corporaties ervoor om niet de maximale huur volgens het WWS te vragen, maar een lagere huur die de huurder toegang biedt tot de huurtoeslag. Dat verlaagt de bedrijfswaarde, ook voor nieuwe woningen.

Voor de huurder is de aftoppingsgrens binnen de huurtoeslag van belang: de maximale huur waarbij een huishouden nog in aanmerking komt voor huurtoeslag. In 2011 ligt deze grens op € 652,52 voor 1-persoonshuishoudens, ouderenhuishoudens (65-plus) en gehandicapten, op € 517,64 voor 2-persoonshuishoudens en op € 554,76 voor huishoudens met 3 of meer personen. Met een aanvangshuur die hoger is dan de aftoppingsgrens vermindert de bereikbaarheid van de woning aanzienlijk.

figuur 16 Ontwikkeling huren sociale huursector (gegevens WWI)



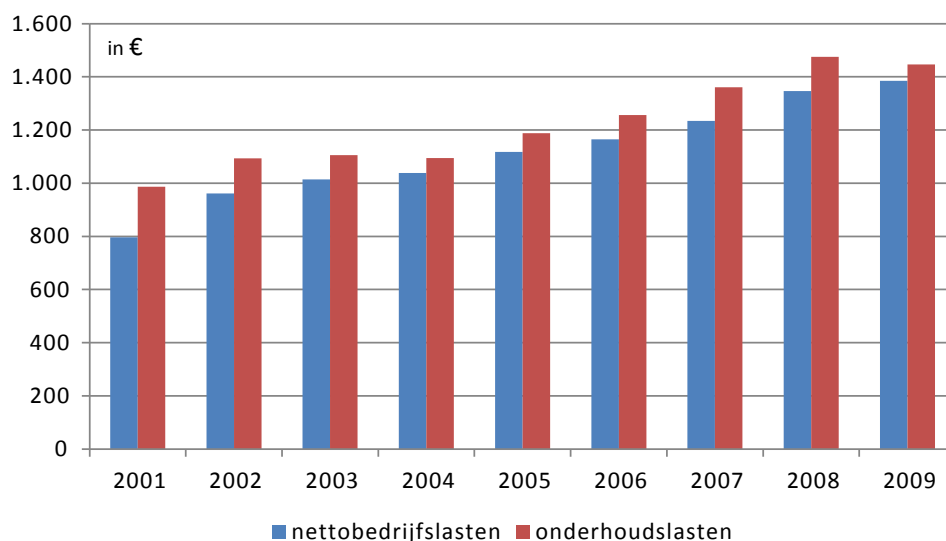
We zien dan ook dat de gemiddelde huur van nieuwe sociale huurwoningen in de laatste jaren (opgeleverd in 2006-2008) blijft hangen onder € 500 per maand (figuur 16). In de periode 1990-2008 is de nieuwbouwhuur wel dichterbij de liberalisatiegrens (en bovengrens voor de huurtoeslag) toegekropen. In 1990 lag de nieuwbouw nog op 63%, in 2008 op 80% van de grens. De liberalisatiegrens groeide in de periode 1995-2010 gemiddeld met 2,5% per jaar. De aftoppingsgrens ligt op 79% van de liberalisatiegrens voor een- en tweepersoonshuishoudens en 85% voor meerpersoonshuishoudens.

In de projecten die de corporaties de laatste jaren hebben ontwikkeld is sprake van een toenemend aandeel dure huurwoningen, die niet langer tot de sociale huursector zijn te rekenen, omdat de huur boven de huurtoeslaggrens ligt. Wanneer we deze dure huurwoningen buiten beschouwing laten ligt de gemiddelde huur van de projecten van deze 16 corporaties met € 550 per maand duidelijk hoger dan het landelijk gemiddelde van € 500 van enkele jaren terug.

4.1.2 Exploitatielasten

De belangrijkste exploitatielasten voor woningen hebben betrekking op het onderhoud en de bedrijfsvoering. De onderhoudslasten zijn in de periode 2001-2008 sterk opgelopen, gemiddeld over deze periode met 6% per jaar, van bijna € 1.000 per woning naar bijna € 1.500. Dit hangt samen met de toename van de gemiddelde leeftijd per woning. Door de lichte daling in 2009 komt de gemiddelde stijging per jaar vanaf 2001 op 5%.

figuur 17 Ontwikkeling bedrijfslasten woningcorporaties 2001-2009 (bron: Corpodata)



Ook de beheer- of bedrijfslasten van woningcorporaties zijn de laatste jaren sterk gestegen. In 2001 bedroegen deze lasten nog ruim €800 per woning per jaar. De bedrijfslasten bestaan uit personeelskosten, huisvestingskosten, bestuurskosten en algemene kosten. In 2009 was dat gestegen tot bijna € 1400. Dat is een stijging van 70%, dus ongeveer 7% per jaar. Deze lastenstijgingen hebben een stevig negatief effect op de bedrijfswaarde, in de orde van € 30.000 over een periode van 50 jaar.

In vergelijking tot institutionele beleggers zijn de onderhouds- en bedrijfslasten van corporaties anders van opbouw door de relatief oudere voorraad met toenemende onderhoudsbehoefte en een ruimere taakstelling (leefbaarheid, wijkontwikkeling, geen selectieve toewijzing, relaties met gemeenten en maatschappelijke instellingen). Daartegenover staat voor de meesten een regionale afbakening (geen landelijk te organiseren vastgoedmanagement) en minder leeg-

standrisico's. Uit een analyse van Stadgenoot blijkt dat beleggers door hogere huren en lagere lasten slechts 30% van hun huuropbrengst (rond € 2.000) aan lasten voor onderhoud en beheer uitgeven, waar dit bij corporaties momenteel op 50% tot 60% ligt (in de orde van € 2.800).

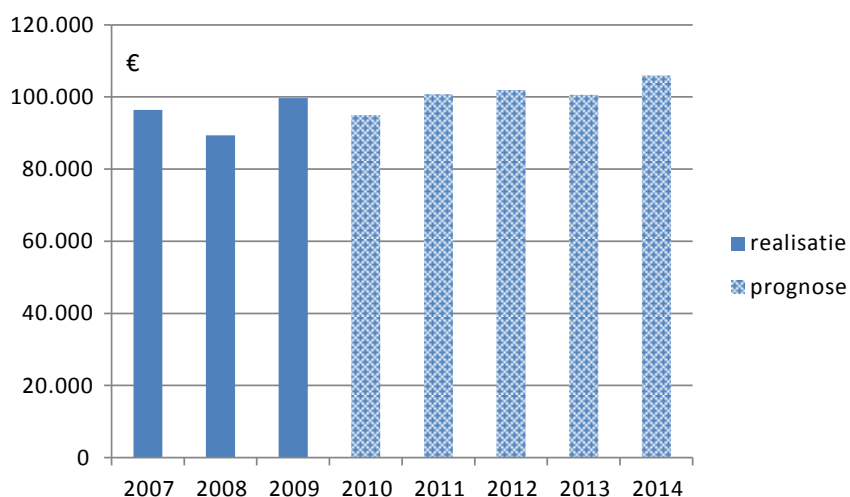
De onderhoudslasten van oudere woningen zullen hoger liggen dan bij nieuwe woningen. Maar ook bij nieuwe woningen zijn kostenverhogende factoren in het onderhoud. Het aandeel woningen met liften is sterk gegroeid en dat brengt jaarlijkse controles met zich mee. De nieuwere woningen zijn bovendien groter en hebben ingewikkelder installaties, mede vanwege de vereiste energiezuinigheid.

4.2 Parameters

De bedrijfswaarde is de contante waarde van de kasstromen gedurende de exploitatieperiode. De berekening hiervan gebeurt op basis van veronderstellingen over de toekomstige rente, inflatie, huur- en lastenontwikkeling en restwaarde aan het einde van de exploitatieperiode. Voor de borging van de financiering stelt het WSW parameters vast. Om een beeld te hebben van de toekomstige kasstromen kan de corporatie daarnaast eigen uitgangspunten hanteren voor deze berekeningen. Zo kan verkoop na een kortere exploitatieperiode een heel ander beeld geven van de onrendabele investering: toekomstige verkoopopbrengsten krijgen daarbij een plaats in de bedrijfswaarde. Het CFV maakt in de analyse van de bedrijfswaardeontwikkeling een vergelijking tussen de opgave van de corporatie en een normatieve berekening aan de hand van WSW-parameters en 50 jaar verhuur. Daarbij wordt de aanvangshuur geschat op basis van huurklassen.

De WSW-parameters zijn de afgelopen jaren gewijzigd. Sinds 2000 is de rente en disconteringsvoet verlaagd van 6,5% via 6% naar recent 5,25%. Dit heeft een gunstig effect op de bedrijfswaarde. Daartegenover staat dat de stijging van bedrijfs- en onderhoudslasten op 1% boven de inflatie is gezet. In het licht van de ontwikkeling van de afgelopen jaren lijkt dat nog aan de voorzichtige kant, maar het leidt wel tot een neerwaartse aanpassing van de bedrijfswaarde.

figuur 18 ontwikkeling bedrijfswaarde (bron Corpodata)



De bedrijfswaarde van nieuwe huurwoningen die de corporaties opgaven aan het CFV blijft over de periode 2007-2014 min of meer constant, schommelend rond € 100.000. Mogelijke effecten van extra huurverhogingen zijn hierin niet verwerkt. Het vlakke verloop ontstaat mede doordat de corporaties verschillend omgaan met de kostenstijgingen in komende jaren: sommige reke-

nen met inflatie, andere met het huidige prijspeil en weer anderen met een extrapolatie van recente kostenontwikkelingen.

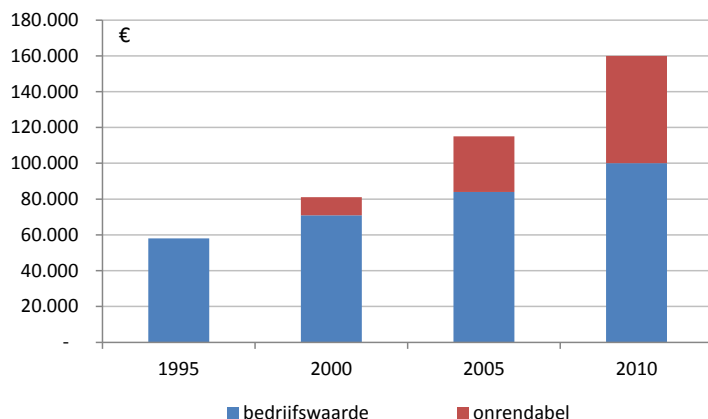
4.3 Gevolgen voor onrendabel

Het deel van de stichtingskosten dat niet door de toekomstige kasstroom kan worden gedekt wordt gezien als een onrendabele investering. Onrendabel is dus eenvoudig gedefinieerd als stichtingskosten minus bedrijfswaarde van de woning. Voor dit onrendabele deel krijgt de corporatie geen geborgde financiering, hetgeen erop neerkomt dat dit uit winst of vrij besteedbaar eigen vermogen moet worden gefinancierd of uit de financieringsruimte die andere delen van de voorraad bieden. Het nieuwbouw project biedt op zichzelf onvoldoende basis om dit deel van de investering extern te financieren. In hoeverre de totale investering toch met WSW-borging kan worden gefinancierd hangt met de geldende systematiek van borging af van de omvang van de operationele kasstromen van de gehele portefeuille. Met andere woorden: als de bestaande portefeuille een operationele (vrije) kasstroom van voldoende omvang heeft biedt dit voldoende basis om de gehele investering (inclusief onrendabel deel) met borging te financieren. Voorwaarde is natuurlijk dat de investering zelf als borgbare activiteit gekwalificeerd kan worden. Het onrendabele deel verbruikt investeringsruimte van de corporatie.

Aan de kostenkant zijn in de periode 1995-2010 de stichtingskosten met gemiddeld 7% per jaar toegenomen. De stijging van de beheer- en onderhoudskosten lag op een vergelijkbaar hoog niveau. De aanvangshuren van nieuwbouw sociale huur stegen in deze periode met 4% per jaar. De kloof tussen kosten en opbrengsten heeft zich dus sterk verwijd. De operationele kasstroom op corporatieniveau is ondanks de sterke stijging van de beheer- en onderhoudskosten nog redelijk op niveau gebleven door twee ontwikkelingen die goeddeels buiten het terrein van de nieuwbouw liggen. Enerzijds heeft het verkoopbeleid van bestaande woningen tot gevolg dat de omvang van de leningen minder snel toeneemt dan het investeringsvolume van nieuwe huurwoningen (voorraad en prijs effect). Hierdoor treedt er een zekere damping op van de ontwikkeling van de rentelasten. Anderzijds is het renteniveau de afgelopen jaren behoorlijk gedaald. Hierdoor is het effect van de groei van de leningenportefeuille op de rentelasten afgezwakt. Deze omstandigheden hebben het mogelijk gemaakt dat de corporaties de afgelopen jaren een zeer fors nieuwbouwprogramma hebben kunnen financieren ondanks de toename van het onrendabel van de nieuwbouw. De nieuwbouw was dus ook afhankelijk van deze twee factoren en omgekeerd kunnen dalende verkoopprijzen en een stijgende rente de investeringsruimte inperken.

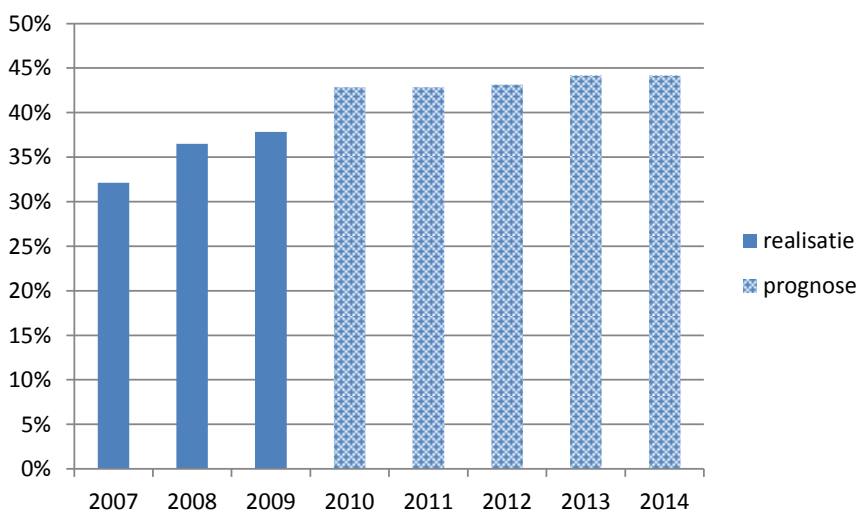
Bij deze verhoudingen van sterk stijgende stichtingskosten en beperkt stijgende bedrijfswaarden (de gestegen huuropbrengsten gaan voor een belangrijk deel naar hogere bedrijfslasten) stijgt het onrendabel in verhouding harder dan de stichtingskosten. Uitgaande van de gemiddelde ontwikkeling van stichtingskosten, huren, beheer- en onderhoudskosten geeft onderstaande figuur de trendmatige ontwikkeling van bedrijfswaarde en onrendabel weer. Samen zijn ze de stichtingskosten. De ontwikkeling van het onrendabel verloopt parabolisch, vanaf een nulpunt in 1995 naar € 60.000 in 2010. Tussen 2000 en 2010 is sprake van een verzesvoudiging, zie figuur 19. Bij ongewijzigde voortzetting van deze trend zou het onrendabel in 2015 uitkomen op € 100.000 per sociale huurwoning. In de prognoses van de corporaties is de ontwikkeling gematigder.

figuur 19 trendmatige ontwikkeling van bedrijfswaarde en onrendabel sociale huurwoningen, 1995-2010



We zien dat in de realisaties en prognoses voor de periode 2007-2014 het aandeel onrendabel aanzienlijk doorgroeit van 32% van de stichtingskosten in 2007 naar 44% in de komende jaren. In geld uitgedrukt is sprake van een ontwikkeling van € 45.000 in 2007 naar rond € 80.000 in 2013-2014, een stijging van ongeveer 75-80% per opgeleverde woning (figuur 20).

figuur 20 ontwikkeling onrendabel als % van stichtingskosten (opgeleverde, c.q. op te leveren woningen, bron Corpodata)



In 2008 overschrijdt de onrendabele investering in nieuwbouw voor het eerst de grens van 1 miljard. In 2002 lag dit nog op minder dan een derde. Als de geraamde aantallen voor 2011 en 2012 zouden worden gerealiseerd zal in de vier jaar na 2008 opnieuw een sterke groei van de onrendabele investering plaatsvinden in de richting van 2,5 miljard. De praktijk leert dat deze aantallen bij realisatie lager uitpakken. Er zit het nodige planoptimisme in de ramingen, al lijkt dat ten opzichte van voorgaande jaren wel verkleind. Een ontwikkeling richting 1,5 miljard is in de komende jaren wel aannemelijk, bij gelijkblijvende productie van rond 20.000 sociale huurwoningen. Bedragen van deze omvang vergen even omvangrijke compenserende inkomsten uit exploitatie of verkoop van bestaand bezit.

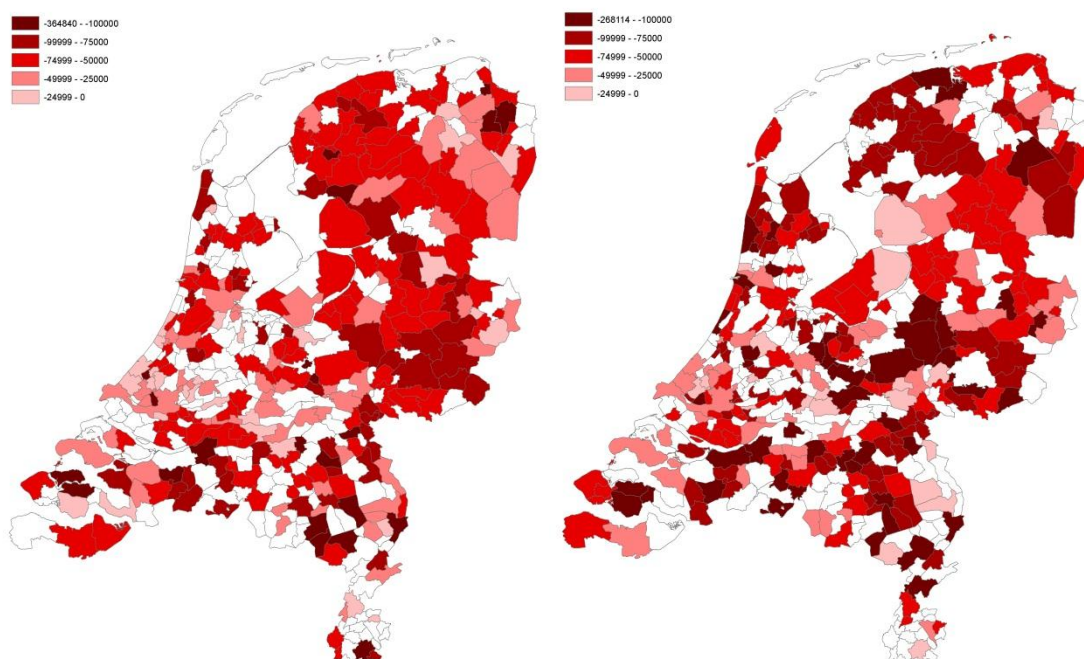
tabel 5 ontwikkeling onrendabel sociale huurwoningen (bron Corpodata)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
aantal woningen	18.000	19.800	20.700	27.000	32.600	31.300	23.200	19.700
stichtingskosten per woning	142.100	140.700	160.400	166.200	176.300	179.300	180.300	189.700
bedrijfswaarde per woning	96.400	89.300	99.700	94.900	100.700	101.900	100.600	105.900
onrendabel per woning	-45.700	-51.400	-60.700	-71.300	-75.600	-77.400	-79.700	-83.800
totaal onrendabel x mln €	-821	-1.018	-1.256	-1.922	-2.466	-2.420	-1.846	-1.654

In deze raming zijn de productie van onzelfstandige woningen en maatschappelijke voorzieningen en andere uitgaven niet opgenomen, deze beperkt zich tot nieuwe zelfstandige sociale huurwoningen.

4.4 Regionale verschillen in onrendabele investeringen

In onderstaande kaarten is het onrendabel volgens opgave van de corporaties weergegeven in 2008 en 2009. In een aanzienlijk aantal gemeenten is het onrendabel in de categorie > 80.000 per woning terecht gekomen. De verschillen tussen gemeenten zijn groot.

figuur 21 onrendabel per gemeente, 2008 en 2009 (bron Corpodata)

Opvallend aan de regionale spreiding is dat het onrendabel in beide jaren buiten de Randstad hoger lijkt dan daarbinnen. Een nadere analyse wijst uit dat er slechts een zwak verband is met de vermogenspositie van de corporatie en/of de ontwikkeling daarvan. De omvang van het onrendabel wordt blijkbaar ook in sterke mate bepaald door eigen keuzen van de corporaties in kwaliteit, huurstelling, bedrijfsvoering en uitgangspunten voor de berekening.

De stichtingskosten en de onrendabele investeringen zijn in kleinere gemeenten duidelijk hoger dan in de grotere. Vermoedelijk hangt dat samen met een verschuiving naar meer en grotere eengezinswoningen.

tabel 6 Stichtingskosten en onrendabel naar gemeentegrootte (bron Corpodata)

gemeentegrootte	stichtingskosten			bedrijfswaarde			onrendabel		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<10.000	159.700	173.200	183.300	94.800	109.200	100.000	-65.000	-64.000	-83.300
10.000-50.000	147.600	166.600	176.000	92.800	103.700	104.200	-54.800	-62.900	-71.800
50.000-100.000	148.900	160.500	165.800	92.200	89.700	90.200	-56.700	-70.800	-75.600
>100.000	129.300	153.200	155.100	84.100	98.300	86.500	-45.200	-54.900	-68.600
Nederland	140.700	160.400	166.300	89.300	99.600	95.000	-51.400	-60.800	-71.400

Hoofdstuk 5

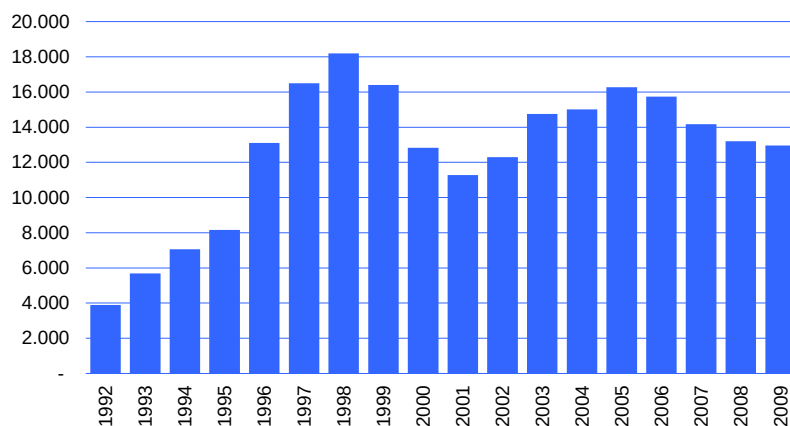
Sturingsmogelijkheden

De sterke groei van de onrendabele investeringen vraagt om een reactie. We zien in de corporatiewereld beweging. Het kostenbewustzijn is toegenomen. Er is echter ook de wens om niet onder de maat te werken. Welke mogelijkheden zijn er om projecten bij te sturen?

5.1 Inleiding

De groeiende onrendabele investeringen in nieuwbouw konden aanvankelijk worden gedekt uit extra huurverhogingen en dalende rente. Later zijn de beperkte winstmarge van nieuwe koopwoningen¹³ en vooral de boekwinsten op de verkoop van bestaande huurwoningen een tegenwicht gaan vormen tegen de verliezen op nieuwbouw. Een echt probleem was het niet zolang de vermogens van corporaties bleven groeien. We zien echter dat dit schip van bijleg hard groeit, waardoor de afhankelijkheid van winsten uit verkoop en verhuur van bestaand bezit toeneemt en de financiële positie minder robuust wordt. De verkoop van woningen is de laatste jaren gestagneerd, zowel in aantallen als in prijzen.

figuur 22 *stagnerende ontwikkeling verkoop sociale huurwoningen aan bewoners*



Voor woningcorporaties is nieuwbouw het middel om de kwaliteit van het woningaanbod te verhogen. In het verleden was de nieuwbouwhuur gekoppeld aan de hoogte van de stichtingskosten: in het kostprijs-tijdperk van 1950 tot 1990 werd de huur van deze nieuwe woningen als een vraaghuurpercentage afgeleid van de stichtingskosten. Voor zover dit de lasten niet dekte gaf het rijk subsidie. In sommige jaren gingen de stichtingskosten en huren hard omhoog en vormde de betaalbaarheid van de woningen een probleem, waarna meestal de rijkssubsidie hoger werd.

¹³ De winstmarge op koopwoningen is eind jaren negentig door de opkomst van de residuele grondprijsberekening sterk gereduceerd (afgeroomd).

In de huidige systematiek kiezen de corporaties ervoor om de woningen maximaal toegankelijk te houden voor lage inkomens, waarbij de aftoppingsgrens voor de huurtoeslag als grens fungeert. Het gevolg hiervan is dat de bewoner weinig betaalt voor de extra kwaliteit van de nieuwbouw. De tegendruk om het onrendabel te beheersen zullen de woningcorporaties zelf moeten leveren, want anderen hebben daar geen direct belang bij. Dat wordt ook zichtbaar in het nieuwe regeerakkoord, waarin de inflatievolgende huurverhoging wederom centraal staat.

Naast de beheersing van de onrendabele investeringen zelf is er de mogelijkheid om het onrendabel te compenseren door de winstgevendheid van de bestaande voorraad te vergroten (minder bedrijfs- en financieringslasten, hogere huren) en door meer te verkopen. Een reductie van de bedrijfslasten werkt niet alleen door in een hogere bedrijfswaarde van de nieuwe woningen, maar van het hele bezit van de corporatie. Het aandeel van de nieuwbouw komt daarin gemiddeld niet verder dan 1-2% per jaar. Naast de bedrijfslasten zijn de financieringskosten (rente) de belangrijkste factor die de investeringsruimte bepaalt. Op corporatieniveau richt de sturing zich nu vooral op een positieve kasstroom, die het geheel van vastgoedbeheer en investeringen omvat. Daarin is ruimte om tot een bepaalde omvang onrendabel te investeren, zolang elders voldoende inkomsten worden gegenereerd.

Hier richten we ons op de mogelijkheden om de onrendabele investeringen bij de nieuwbouw te beteugelen. Die gaan drie kanten op:

1. Volume verminderen;
2. Stichtingskosten verlagen;
3. Bedrijfswaarde verhogen.

De sturingsmogelijkheden zijn afhankelijk van de omgeving waarin de corporatie opereert.

5.2 Volume verminderen

Het verminderen van het bouwvolume werkt snel en effectief. Uit het overleg met 16 corporaties blijkt dat die beweging ook gaande is. In 2010 zijn veel voorgenomen projecten tegen het licht gehouden en zien we dat het aantal woningen dat deze corporaties zullen produceren in de periode 2010-2013 behoorlijk minder wordt dan in de meest recente prognose aan het CFV is aangegeven. Deze bijstelling is deels selectief: projecten met een relatief beperkte onrendabele investering hebben een grotere kans op realisatie.

De reductie van het volume sociale huurwoningen komt ook ten goede aan de grondexploitatie. In veel gevallen vormt de nieuwbouw van sociale huurwoningen immers ook een vereveningslast in de mix van huur- en koopwoningen. Het korte termijn hiervan effect op de bouwsector is ongewis. De sociale huurproductie valt terug, maar dit zou gecompenseerd kunnen worden doordat de bouw van goedkope en middeldure koopwoningen gemakkelijker wordt.

Tegenover de besparing die de vermindering van nieuwbouw voor corporaties oplevert staat een relatieve veroudering van het bezit. Om die tegen te gaan zijn meer investeringen in de bestaande voorraad nodig. Aan die investeringen zit ook een last aan onrendabel, zodat op voorhand niet te zeggen is of de corporatie met dit beleid beter uit is. Bij oplopende onrendabele investeringen voor nieuwbouw zal de afweging tussen nieuwbouw of verbetering vaker moeten worden gemaakt.

De vermindering van de nieuwbouw moet worden gezien tegen de ontwikkeling van lokale en regionale woningbehoefte en het portefeuillebeleid van de corporatie. Er zijn gebieden met grotere of kleinere woningtekorten en met tekorten of overmaat in aantallen sociale huurwoningen. Delen van het corporatiebezit zullen worden vervangen door nieuwbouw. Een beperking van het nieuwbouwvolume heeft implicaties voor de vervanging en uitbreiding van de sociale huurvoorraad.

5.3 Stichtingskosten verlagen

De sterk stijgende stichtingskosten zijn de primaire oorzaak van de groei van onrendabele investeringen. In de periode 1995-2010 is sprake van een gemiddelde jaarlijkse stijging van 5% boven de inflatie. Deze stijgende kosten worden voor een belangrijk deel door externe invloeden veroorzaakt, maar de opdrachtgevende corporatie maakt zelf ook belangrijke keuzen in het ontwikkeltraject.

Achterliggende factoren zijn de permanente toename van kwaliteitseisen, zowel institutioneel in bouwregelgeving als maatschappelijk in opvattingen over woningkwaliteit. Ook in de komende jaren zal sprake blijven van toenemende kwaliteitseisen, bijvoorbeeld door scherpere energiebesparingseisen en duurzamer bouwen. In grotere gemeenten en in de Randstad zien we hogere bijkomende kosten. Dat is mogelijk een indicator voor de complexiteit van het plan en het planproces.

Een component van de stijging van de stichtingskosten is de structurele stijging van bouwkosten. De bouwkostenstijging, gemeten aan de hand van de BDB-inputindex of CBS-outputindex, ligt in de periode 1995-2010 gemiddeld 1% respectievelijk 2% hoger dan de inflatie. Bij beide indexen wordt zoveel als mogelijk gecorrigeerd voor de kwaliteitsontwikkeling.

In conjunctureel mindere tijden staat men vaker op de rem: zowel begin jaren tachtig als begin jaren negentig van de vorige eeuw was er enkele jaren veel aandacht voor goedkoper bouwen. Met de verbetering van de conjunctuur verdwijnt dit thema later weer snel uit beeld. In de ramingen voor de corporatiewoningen in de komende jaren is niet veel zichtbaar van een beperking van de stichtingskosten. Gezien de economische omstandigheden was die te verwachten. Er is wel veel aandacht voor de besparing die een beter afgestemde productie kan opleveren. Ketensamenwerking en ketenintegratie zijn de trefwoorden daarvoor. Comwonen en de gemeente Rotterdam geven aan hiermee 25% op de bouwkosten te besparen. Dat zou de onrendabele investeringen met ongeveer de helft reduceren en mogelijk ook nog een extra marge bij koopwoningen kunnen opleveren. In sommige projecten wordt gekozen voor een nauwe samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s), waarbij geen selectie op basis van prijs gebeurt. De besparing zou dan op basis van benchmarking moeten worden aangetoond.

De ketensamenwerking geeft vooral aan de aanbodszijde mogelijkheden tot kostenbesparing en kwaliteitsverbetering. Voor de corporatie als opdrachtgevende vragers zal het belangrijk zijn de prijsvoordelen van concurrentie te blijven gebruiken. Er moeten meerdere aanbieders zijn van vergelijkbare woongebouwen om die concurrentie te kunnen benutten. Talis heeft bij een eerste project in deze sfeer vooral geselecteerd op de geboden kwaliteit bij een gegeven budget. Daarvoor werden vier inschrijvende regionale aannemers geselecteerd, maar de onrendabele investering van het project was nog relatief hoog. Talis geeft aan vooral veel kwaliteit te hebben gekregen en bij een vervolg een lager prijsniveau belangrijk te vinden.

In sommige regio's is kostenverlaging essentieel om de koopmarkt gaande te houden. Wanneer nieuwe koopwoningen duurder zijn dan bestaande van vergelijkbare kwaliteit heeft de koper aantrekkelijke alternatieven voor de koop van nieuwe woningen. Bij koopwoningen biedt de grondprijs meer ruimte voor neerwaartse bijstelling dan bij sociale huurwoningen.

5.4 Bedrijfswaarde verhogen

De toename van de onrendabele investeringen vloeit mede voort uit het gematigde huurbeleid en de sterk gestegen kosten van de bedrijfsvoering van corporaties. Corporaties hebben een duidelijke voorkeur voor een huurniveau waarmee ook de laagste inkomensgroepen toegang hebben tot de nieuwbouw. De drempelwaarden in de huurtoeslag vormen een richtpunt voor

de corporaties. De inflatievolgende huurverhogingen en de hogere beheer- en onderhoudskosten hebben een remmend effect op de bedrijfswaarde.

Het huurniveau van rond € 550 per maand in 2009-2010, de aftoppingsgrens, wordt bij veel nieuwbouwplannen als ijkpunt gekozen. Gevolg hiervan is dat de nieuwbouw met een veel hoger kwaliteitsniveau sterk concurrerend is ten opzichte van de bestaande voorraad. Er is nog ruimte voor € 100 meer huur per maand binnen het sociale huursegment, maar dan krijgen de meeste huurders geen extra huurtoeslag over de hogere huur. De bandbreedte in nieuwbouwhuren neemt bij een gemiddelde dat richting € 650 per maand gaat sterk af, want € 652,52 is nu het maximum voor sociale huur. Het effect van hogere huren op de onrendabele investering is aanzienlijk: de extra huur van € 1.200 op jaarbasis verhoogt de bedrijfswaarde met zo'n € 25.000. Corporaties hebben nog een aanzienlijke beleidsruimte om de onrendabele investering te verkleinen. Al brengt een forse verhoging van aanvangshuren van nieuwbouw een verschuiving van het aanbod in de woningmarkt. De nieuwbouw vormt ongeveer 10% van het jaarlijkse sociale huuraanbod. Met een huurniveau tegen de bovenkant van het segment neemt de toegankelijkheid voor de doelgroep af. Waar de inkomensgroep net boven de 33.000 nu in de knel raakt kan dit nieuwbouwaanbod voor deze groep misschien soelaas bieden (als de corporatie de ruimte heeft binnen de 10% voor inkomens boven 33.000).

De sterke verhoging van de bedrijfslast per woning is een tweede element in de bedrijfswaardeberekening dat stevig aantelt. De stijging van de afgelopen jaren lag fors hoger dan de 1% extra boven inflatie die in de bedrijfswaardeberekening als parameter wordt gehanteerd. Dat is een risicofactor die extra aandacht vergt. Toerekening van de gemiddelde beheer- en onderhoudslast aan nieuwbouwwoningen geeft wel enige vertekening van het onrendabel: de eerste jaren kent de meeste nieuwbouw gemiddeld lagere lasten. Beheersing en zo mogelijk verlaging van de bedrijfslasten heeft een gunstig effect op de bedrijfswaarde en verkleint de onrendabele investering. Kostenbeheersing heeft bij veel corporaties meer aandacht gekregen en de ontwikkeling van de kosten van onderhoud en bedrijfsvoering vlakkt af. De reductie van 20% waarvoor de Aedes-voorzitter recent pleitte zou het onrendabel met €15.000 tot €20.000 per woning kunnen reduceren.

We zien in de gegevens van corporaties een flinke spreiding in de som van bedrijfs- en onderhoudskosten, van onder € 2.000 per jaar tot € 3.500 per jaar.

5.5 Gecombineerde acties

In het geheel van invloeden op de vermogensontwikkeling van corporaties zal de nieuwbouw zonder bijsturing een steeds zwaardere last gaan vormen. De concurrentie met andere beleidsdoelen in het strategisch voorraadbeheer, in wijkontwikkeling en woonomgeving neemt toe. Daarnaast zijn er externe aanslagen op de vermogensontwikkeling, zoals het voornemen van het rijk een verhuurheffing door te voeren.

Planvereenvoudiging, versobering van de woning, optimalisering van bedrijfswaarde en volumereductie kunnen de last van de onrendabele investering verkleinen. De verkoop van woningen, beperking van investeringen en huurverhogingen in de voorraad zijn alternatieve wegen om de komende jaren ruimte voor nieuwbouw intact te laten. De positie van de nieuwbouw zal in het portefeuillebeleid vaker moeten worden afgewogen tegen alternatieven of in samenhang met desinvesteringen en andere beleidsmaatregelen worden bepaald. Corporaties zullen ieder een eigen mix bepalen van renderende en onrendabele investeringen. De regionale verschillende marktomstandigheden vragen hierbij om gedifferentieerd beleid.

Gesteld dat men zich ten doel stelt om het onrendabel van 2009 terug te brengen naar het niveau van 2007, dan zal dat per woning met 25% moeten worden gereduceerd, en

in totaal zelfs met ongeveer 1/3 (het aantal woningen lag hoger in 2009, zie tabel 5 in hoofdstuk 4) . Bij gelijkblijvende bedrijfswaarde moeten de stichtingskosten met ruim 11% omlaag en bij gelijkblijvende stichtingskosten moet de aanvangshuren met 11% omhoog of de lasten van beheer en onderhoud met 22% omlaag om een reductie van 25% te halen¹⁴. Als de reductie geheel uit het volume moet komen, dan moet de productie terug naar 13.000 tot 14.000 nieuwe sociale huurwoningen.

¹⁴ Als de gemiddelde lasten van beheer en onderhoud met dit percentage dalen neemt de winstgevendheid van de verhuur van de bestaande voorraad natuurlijk ook sterk toe. Dat is hier niet verdisconteerd.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is in beeld gebracht hoe de stichtingskosten van en onrendabele investeringen in sociale huurwoningen zich ontwikkelen. Aanleiding voor het onderzoek was de discussie tussen woningcorporatie Stadgenoot en de minister voor WWI. De ontwikkeling van de stichtingskosten van sociale huurwoningen heeft zich sinds de verzelfstandiging van de corporaties enigszins aan het zicht onttrokken. Het CFV heeft de laatste jaren weer kostengegevens verzameld over gerealiseerde en te realiseren woningen, op het niveau van gemeente en corporatie. Dit hebben we kunnen aanvullen met plangegevens van 16 corporaties die in 64 gemeenten actief zijn.

6.1 Conclusies

Sterke toename van kosten en onrendabel

De stichtingskosten van sociale huurwoningen zijn sinds midden jaren negentig sterk gestegen. Tot 2008 was die stijging echter geringer dan die van nieuwe en bestaande koopwoningen. In 2009 kruisen deze ontwikkelingen elkaar: sociale huurwoningen stijgen flink door, terwijl koop-prijzen dalen. Dit is hoogstwaarschijnlijk een gevolg van de kredietcrisis, waarbij corporaties voor hen dure projecten van ontwikkelaars hebben omgezet in huurwoningen.

In de productiegegevens van sociale huurwoningen bevindt zich een segment dat daar tegenwoordig niet meer in thuishoort: de woningen met een huur boven de huurtoeslaggrens. Als we dat uitsélectioneren vallen de stichtingskosten wat lager uit, maar wordt het onrendabele deel groter. De raming van de stichtingskosten voor de komende jaren is licht geflatteerd omdat meerdere corporaties de te verwachten kostenstijging in komende jaren niet doorrekenen.

Niet alleen de investeringen in nieuwbouw laten een sterke stijging zien, de bedrijfs- en onderhoudskosten van corporaties stegen de laatste tien jaar ook hard. De ontwikkeling van de onderhoudskosten hangt samen met de veroudering van het corporatiebezit. De hogere bedrijfskosten zijn mede veroorzaakt door professionalisering, taakverbreding en complexere besluitvorming.

tabel 7 ontwikkeling kerncijfers nieuwbouw sociale huur 1995-2009

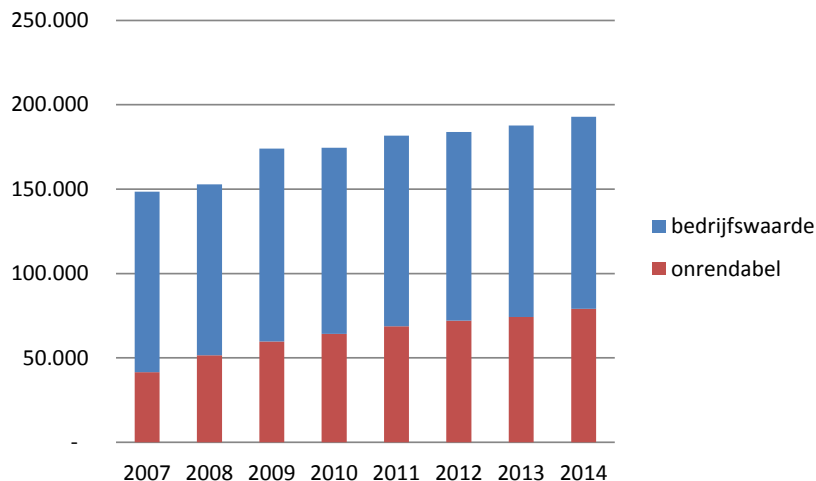
parameters opbrengsten	gemiddelde stijging per jaar	parameters kosten	gemiddelde stijging per jaar
inflatie	2%	inflatie	2%
huren bestaande woningen	3%	stichtingskosten nieuwbouw	7%
liberalisatiegrens	2,5%	beheer*	7%
huren nieuwbouw	4%	onderhoud*	5%

*periode 2001-2009

Tegenover deze kostenstijgingen staat een stagnerende ontwikkeling van de opbrengsten uit huren. De laatste jaren blijft de gemiddelde huur van nieuwbouw hangen op ongeveer €500 per woning. Het logische gevolg is dat het geraamde onrendabele deel van de investering fors groeit, van rond €60.000 per gerealiseerde sociale huurwoning in 2009 naar rond €80.000 in 2012 en later. Bij deze berekeningen wordt gerekend met gemiddelde onderhoudslasten van de

corporatie en met een hoger peil van de rente dan de corporaties feitelijk hebben, waardoor de feitelijke onrendabele investering momenteel kleiner is. Niettemin is de forse groei op termijn moeilijk te dragen. De onrendabele investeringen leggen beslag op de financieringsruimte van de corporaties. Dit vereist compensatie in de verhuur of verkoop van bestaande woningen.

figuur 23 *Ontwikkeling bedrijfswaarde en onrendabel, samen de stichtingskosten*



De achtergronden van kostenstijging

De stichtingskosten van nieuwbouw zijn de afgelopen decennia gestegen, autonoom, maar vooral ook door hogere eisen aan de kwaliteit van woningen, door kwaliteitseisen van de corporaties zelf en door toegenomen complexiteit van bouwplannen. De kwaliteitsontwikkeling zal de komende jaren niet stoppen. De eisen voor energiezuinigheid zullen zwaarder worden. De huisvesting voor de doelgroep ouderen maakt de toegankelijkheid van de woningen en de bijkomende voorzieningen belangrijker. Sommige toekomstige kwaliteitseisen kennen we nog niet.

De grondkosten speelden de afgelopen jaren een rol in de kostenstijging, maar in de jaren ervoor waren ze relatief sterk gedaald. In de prognose is het beeld dat ze licht zullen dalen, ook weer relatief gezien. Dit is afhankelijk van het gemeentelijke beleid in de planexploitaties. Vergeleken met de koopsector is het grondkostenaandeel in de stichtingskosten beperkt.

De bijkomende kosten laten in de prognoses van corporaties nog een aanzienlijke stijging zien. Dat wijst op een groter aandeel van complexe bouwplannen met lange voorbereidingstijd. We zien dat dit vooral in verstedelijkte gebieden optreedt.

De projecten met hoge stichtingskosten en onrendabele investeringen komen over het hele land verspreid voor. In de Randstad en grotere gemeenten liggen de bijkomende kosten hoger, maar dat is slechts een van de kostenfactoren. Woninggrootte en een- of meergezins en de grondkosten bepalen mede de hoogte van de stichtingskosten en onrendabele investering.

Reactie: meer kostenbeheersing

We zien dat de woningcorporaties momenteel in reactie op deze kostenstijgingen aan het bijsturen zijn. Door de bedrijfs- en onderhoudskosten sterker te beheersen, door te dure plannen stil te leggen en door de nieuwbouwhuren op te trekken is de groei van het onrendabele deel van de investeringen te temperen. Ten opzichte van de prognoses die begin 2010 bij het CFV zijn ingediend zijn bij meerdere corporaties plannen bijgesteld. Ook de projectontwikkelingsorganisatie binnen de corporatie wordt vaak aangepast aan het veranderde investeringsklimaat.

Het gevolg van de bijstellingen is dat de productie van sociale huurwoningen minder zal zijn dan in de corporatieprognoses weergegeven. Voor wat betreft het volume is dat ook wel te verwachten: een lagere productie dan voorspeld zagen we ook in de afgelopen jaren. De groei van de onrendabele nieuwbouw gaat ten koste van andere activiteiten van de corporaties, zoals onderhoud en woningverbetering, tenzij op aanzienlijke schaal meer woningen worden verkocht. Op korte termijn gezien blijkt dit lastig te zijn. Een andere uitweg is meer efficiency (lagere kosten van beheer en onderhoud) of hogere huren in de bestaande voorraad.

Het risico bestaat dat de neerwaartse bijstellingen op korte termijn vooral tot minder nieuwbouwwolume leiden. Dat is te verwachten wanneer de totale onrendabele investering in de orde van 1,0 tot 1,25 miljard blijft liggen bij een forse stijging van het onrendabel per woning. Dat heeft ook een negatief effect op de woningproductie.

Een aantal corporaties probeert te profiteren van meer ketensamenwerking en ketenintegratie in het bouwproces. Daarbij wordt van de bouwer verwacht dat hij zelf zorgdraagt voor woningen die aan de functionele eisen van de corporatie voldoet en hij kan dan zelf het bouw- en ontwerpproces optimaliseren. Hoe daarbij concurrentie tussen bouwers vorm krijgt is nog een vraagpunt.

6.2 Aanbevelingen

De sterk stijgende stichtingskosten en onrendabele investeringen van nieuwbouw vragen om weerwerk. Kostenbeheersing door planvereenvoudiging en een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding heeft de minste nadelen. Als die rek eruit is zijn de opties voor nieuwbouw: minder kwaliteit, hogere huren, minder volume. In de verhouding tot de bestaande voorraad zouden hogere huren de meest passende reactie zijn, gezien de in verhouding hogere kwaliteit die de hedendaagse nieuwbouw biedt. Minder kwaliteit betekent vooral kleiner bouwen en beperkt dan de bruikbaarheid voor een deel van de huishoudens. Het nieuwbouwbeleid zal zich nu ook moeten richten naar veranderingen in vraag en aanbod als gevolg van de afbakening van de sociale huur. Dat geeft een scherpere focus op de doelgroep van lagere inkomens.

De aftoppingsgrens voor de huurtoeslag is een gekunsteld ijkpunt voor de nieuwbouwhuur, die op lange termijn bezien beter de stichtingskosten kan volgen. De discrepantie tussen inflatievolgend beleid bij huren en huurtoeslag voor het gros van de woningen en toenemende kwaliteit en kwaliteitseisen zet de corporaties onder spanning. De liberalisatiegrens heeft zich minder sterk ontwikkeld dan de huren van bestaande en nieuwe sociale huurwoningen.

Bij het verhogen van de kwaliteitseisen voor nieuwbouw zal de overheid zich rekenschap moeten geven van het beslag op de investeringsruimte bij corporaties. Bij de opstelling van effect-rapportages van regelgeving is dit een specifiek te toetsen aspect. De extra investeringen kunnen ten koste gaan van effectievere alternatieven. Energiezuinigheid in de woningvoorraad of bij nieuwbouw is een voorbeeld van zo'n dilemma. Die afweging tussen investeren in de voorraad of in de vervanging ervan zullen corporaties ook vaker moeten maken vanwege het grote vermogens- en financieringsbeslag bij nieuwbouw.

De hoge en groeiende bijkomende kosten, vooral in de verstedelijkte gebieden, vergen een structurele aanpak om de complexiteit van de planontwikkeling te reduceren.

Dekking van de nieuwbouwinvesteringen uit woningverkoop zal ook bij een beperking van het onrendabele deel noodzakelijk blijven. De opbrengsten uit verkoop worden nog belangrijker om de nieuwbouw in stand te houden wanneer de reële rente zich minder gunstig ontwikkelt.

De inkomensgrenzen voor de sociale huursector zullen impact hebben op het portefeuillebeleid en daardoor ook het investerings- en desinvesteringsbeleid van corporaties beïnvloeden. Waar-

schijnlijk zal dit regionaal sterk variëren. Het portefeuillebeleid zal zich sterker moeten richten op efficiency in de afstemming van vraag en aanbod in een veranderende omgeving. Voor het woningmarktbeleid is het belangrijk de effecten hiervan goed te volgen.

Er is betrekkelijk weinig informatie over de prijs en kwaliteit van sociale huurwoningen. De corporaties zouden baat hebben bij concrete voorbeelden en bij benchmarking, zo bleek ook uit het overleg met 16 corporaties. Uitbouw hiervan in het verlengde van de huidige informatiestroom over stichtingskosten en onrendabel is zinvol. Het is belangrijk dat corporaties een goed beeld hebben van de spreiding van kosten en kwaliteit op projectniveau en de bepalende factoren daarbij. Een prijs voor een aantal projecten met de gunstigste prijs/kwaliteitsverhouding kan de aandacht hiervoor levend houden.

Bijlagen

Bijlage 1

Vergelijking van CFV-opgave en corporatieprojecten

In aanvulling op gegevens die corporaties aan het CFV aanleverden is projectinformatie over de periode 2007-2013 verzameld van 16 meest grotere corporaties. De opgebouwde projectendatabase bevat 398 projecten in 64 gemeenten in Nederland. De meeste projecten liggen in de Randstad en er is een behoorlijke spreiding over grote en kleinere gemeenten. De corporaties die mee hebben gewerkt aan het onderzoek ontwikkelen relatief veel woningen.

Er zijn 352 van de 398 projecten meegenomen in de analyses. Bij de andere projecten waren de woningen kleiner dan 50 m² of waren de gegevens niet compleet. In de analyses van een- en meergezinswoningen zijn alleen de 222 projecten met 100% meergezinswoningen en de 90 projecten met 100% eengezinswoningen betrokken.

Corporaties is gevraagd de volledige projectenportefeuille op te geven voor de projectendatabase om de suggestie te voorkomen dat selectief om is gegaan bij de selectie.

Het aantal woningen in de opgave van corporaties bevat 65% van het aantal dat is opgegeven aan het CFV. In de projectendatabase ontbreken de woningen met een huur boven de huurtoeslaggrens, die 10-20% van de CFV-opgave uitmaken en projecten waarvoor nog geen ontwikkelbesluit is genomen.

Van 2009 is 89% van de geplande woningen die bekend zijn bij het CFV opgegeven voor de projectendatabase. In de andere jaren minimaal 50%. De verschillen in de jaren 2007 en 2008 komen vooral doordat corporaties deze gegevens niet hebben kunnen aanleveren voor het onderzoek. In de prognosejaren is een deel van de geplande projecten bij het CFV niet hard. Deze zijn niet meegenomen in het onderzoek. Een aantal corporaties heeft aangegeven dat de verschillen mede worden veroorzaakt doordat er sinds de laatste opgave aan het CFV veel projecten zijn geschrapt.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	check
aantal won cfv	2.557	2.838	2.795	4.258	4.422	4.136	3.711	24.717
aantal won opgave	1.668	1.855	2.474	2.139	2.792	3.008	2.035	15.971
stiko cfv	149.056	138.173	176.711	179.018	180.289	187.833	187.237	173.904
stiko opgave	143.044	141.671	159.384	191.094	172.321	186.062	185.846	170.525
bw cfv	94.911	76.769	101.998	89.740	86.290	93.988	90.887	90.437
bw opgave	86.927	72.863	92.984	102.739	96.950	116.140	117.016	99.438
onrendabel cfv	-54.145	-61.403	-74.714	-89.278	-93.998	-93.845	-96.351	-83.467
onrendabel opgave	-56.117	-68.808	-66.399	-88.355	-75.370	-69.922	-68.830	-71.087