

# HOE OM TE GAAN MET ONRENDABEL?

Er zijn uiteenlopende beelden over de ontwikkeling van het onrendabele deel van de investeringen in sociale huurwoningen: het verschil tussen de totale investering per woning en de geraamde bedrijfswaarde. Een publieke discussie hierover tussen Frank Bijdendijk, bestuurder van Stadgenoot, en toenmalig minister Eberhard van der Laan leidde tot het onderzoek dat RIGO verrichtte naar de ontwikkeling van het onrendabel bij nieuwbouw van sociale huurwoningen. Hierbij zijn de gegevens van het CFV en projectgegevens van 16 corporaties gebruikt.

**DOOR ROB DE WILDT, THIJS LUIJKX EN JEROEN NEELE** RIGO RESEARCH EN ADVIES

**D**e discussie tussen Bijdendijk en Van der Laan ging over de sterke stijging van het onrendabel. Bijdendijk stelde de discrepantie tussen stichtingskostenontwikkeling en ontwikkeling van huuropbrengsten aan de orde. Van der Laan gaf aan dat op basis van CFV-gegevens dit nog mee leek te vallen, al lieten deze ook een substantiële stijging zien. Het CFV rapporteert op basis van opgeleverde productie en prognoses daarvan, terwijl Bijdendijk verder vooruit blikte op basis van projecten in ontwikkeling.

Na de Tweede Wereldoorlog werden 'woningwetwoningen' geheel door het rijk gefinancierd met woningwetleningen. Het rijk bepaalde de toegestane stichtingskosten, de huurhoogte en de subsidie die nodig was om de woningexploitatie sluitend te krijgen. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw legde de bouw van sociale huurwoningen een fors beslag 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.

Begin jaren tachtig liep de financierings- en subsidielast door een hoge rente, lage inflatie en een hoge productie steeds verder op. Voor de financiering werd overgegaan op kapitaalmarktleningen met een hoge,

twintig 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 gedacht. De oplopende kosten op de rijksbegroting vormden mede de aanleiding tot de parlementaire enquête Bouwsubsidies.

Vanaf het midden van de jaren tachtig probeerde het rijk daarom de subsidielast van nieuwbouw te beperken. De financiering verschoof naar de kapitaalmarkt en gemeenten werden zelf verantwoordelijk voor de bouwproductie. In de jaren negentig werd de subsidie per woning gemaximeerd via het Besluit Woninggebonden Subsidies. De verschuiving van huur naar koop in de nieuwbouwproductie zorgde daarbij voor een flinke beperking van het subsidiebeslag.

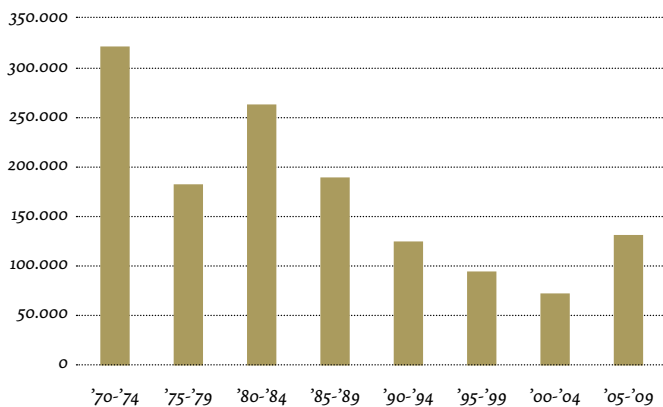
Als uitvloeisel van de Nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" zijn de woningcorporaties midden jaren negentig financieel verzelfstandigd. Met de bruteringsverdwijnen de omvangrijke last voor het rijk van toekomstige subsidieverplichtingen van de sociale huurvoorraad. Corporaties konden door de 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 versterkten het eigen vermogen en door de collectieve borging bleven de financieringslasten beperkt.

Eind jaren negentig verdwijnt de subsidiëring van sociale huurwoningen: corporaties konden de tekorten op nieuwbouw dekken uit vermogen dat uit de woningexploitatie vrijkomt. De klimfinanciering, die kenmerkend is voor de woningen die bij aanvang niet kostendekkend kunnen worden verhuurd, is geïnternaliseerd in de corporatiehuishouding. Omdat echter

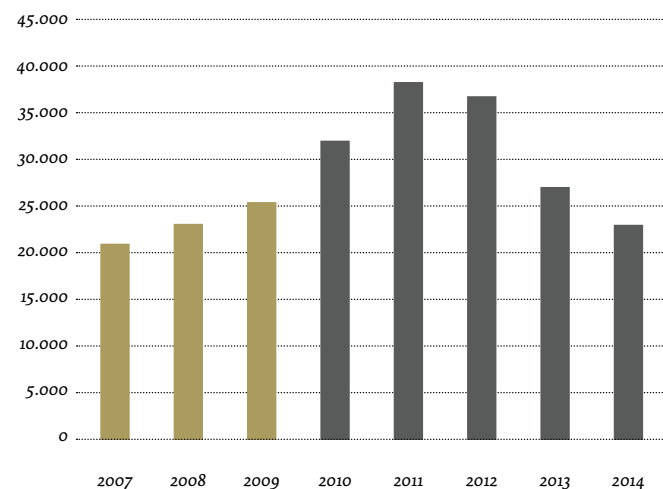
in toenemende mate de contant gemaakte huuropbrengst niet alle kosten gedurende de exploitatie dekt ontstaat de onrendabele investering: dat deel dat naar verwachting niet wordt terugverdiend.

#### Nieuwbouw van sociale huurwoningen

In de eerste helft van de jaren zeventig bereikte de productie van de sociale huurwoningen een piek, met jaren waarin er meer dan 70.000 werden gebouwd. In die jaren hadden gemeenten nog een flinke positie in de bouw van deze woningen, daarna verschuift het zwaartepunt naar de woningcorporaties. In de bouwcrisisjaren 1980-1984 haalde de sociale huursector opnieuw een hoge productie van meer dan een kwart miljoen woningen. Het aantal nieuwe woningen daalde vervolgens, ten gunste van de bouw van koopwoningen, met de periode 2000-2004 als dieptepunt. Corporaties werden vervolgens aangespoord de productie van sociale huurwoningen op te voeren. Dit resulteerde in een lichte stijging van opgeleverde sociale huurwoningen. In de periode 1970-2010 zijn ongeveer 1,4 miljoen sociale huurwoningen gebouwd, waarvan echter 'slechts' 30% in de laatste helft van deze periode.



Aantallen nieuwe sociale huurwoningen per vijfjaarsperiode (bron: 1970-1979 RAVO, 1980-2000 CBS, na 2000 Corpdata)



■ realisatie  
■ prognose

Productie nieuwe sociale huurwoningen (realisaties en prognoses van opleveringen, bron Corpdata)

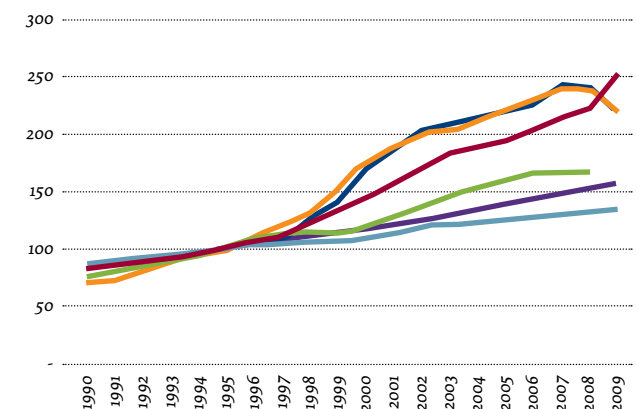
#### SLECHTE TIJDEN

In 2008 werd Nederland geconfronteerd met de kredietcrisis, die direct de nieuwbouw koopmarkt trof. Projecten in de pijplijn werden nog afgebouwd, maar de ontwikkeling van nieuwe bouwplannen stagneerde 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 een dieptepunt in opgeleverde woningen.

De woningcorporaties hebben nog veel nieuwbouwproductie in de pijplijn maar zullen zich nu moeten aanpassen aan de nieuwe regels voor woningbouw boven de huurtoeslaggrens. Hiervoor 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.

#### STIJGING VAN STICHTINGSKOSTEN

De stichtingskosten van huurwoningen van corporaties zijn van 1991 tot 2009 gestegen van bijna € 60.000 tot bijna € 175.000 (factor 2,9). Deze kostenstijging van de afgelopen twee decennia is deels autonoom, maar komt vooral door hogere eisen aan de kwaliteit van woningen, door kwaliteitseisen van de corporaties zelf en door toegenomen complexiteit van bouwplannen. De inflatie kwam in deze periode uit op een factor 1,5 (50% prijsstijging). De kosten van sociale huurwoning zijn dus bijna tweemaal harder gestegen dan de prijs van een gemiddeld pakket goederen. De stijging is sterker dan de kostenstijging van koopwoningen: die stegen over de hele periode harder, maar werden in 2009 ingehaald. Het is een opvallende kentering in 2009: de kosten van sociale huurwoningen stijgen flink terwijl de koopwoningen in prijs dalen. Dit laatste is vooral een gevolg van het wegvallen van de duurdere woningen in de verkoop als gevolg van de kredietcrisis. De extra kostenstijging van de sociale huurwoningen kan worden verklaard door de toename van het dure segment, boven de huurtoeslaggrens, doordat corporaties koopwoningen omzetten in huur. De stichtingskostengrens voor de WSW-borging is in 2009 ook verhoogd.

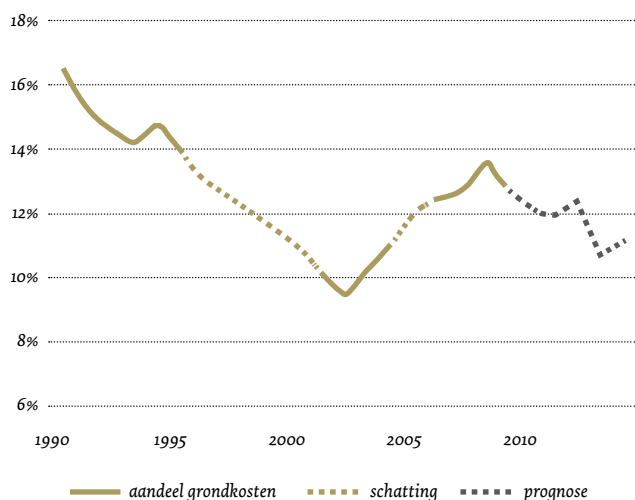


— stichtingskosten koop — huur social huur bestaand  
— stichtingskosten huur — inflatie  
— huur social huur nieuw

Ontwikkeling kosten, huren en inflatie vergeleken, 1995=100 (Bronnen: KODAL; Corpdata, BNW, Koopsignaleringsysteem en Monitor Nieuwe Woningen, CBS)

De grondkosten speelden de afgelopen jaren een rol in de kostenstijging, maar in de jaren ervoor, tot rond 2002, waren ze als aandeel van de sterk gestegen stichtingskosten gedaald. In de prognoses van de corporaties 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 in de sociale huur echter beperkt.

Terwijl de subsidiëring 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 konden (en kunnen) 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).



Ontwikkeling grondkosten sociale huurwoningen als aandeel stichtingskosten

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. Dit treedt vooral op in verstedelijkte gebieden.

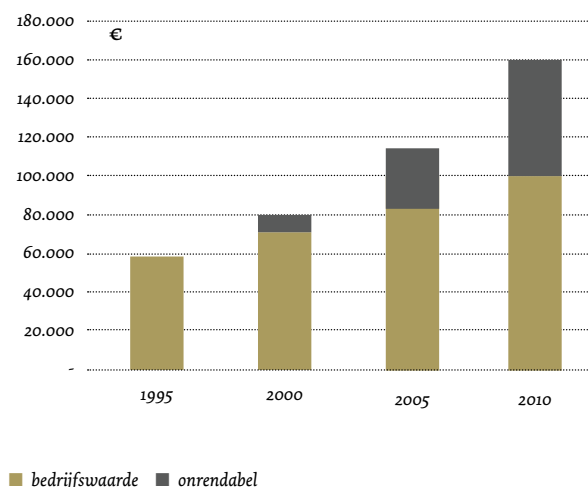
De projecten met hoge stichtingskosten en onrendabele investeringen komen over het hele land verspreid voor. In de Randstad en grotere gemeenten liggen de bijkomende kosten hoger, maar dat is slechts een van de kostenfactoren. Woninggrootte, woningtype en de grondkosten bepalen mede de hoogte van de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

### BEDRIJFSWAARDE EN ONRENDABEL

Het onrendabel is het saldo van de initiële investering, de stichtingskosten en de bedrijfswaarde (de contant gemaakt kasstromen tijdens de genormeerde exploitatieduur van 50 jaar van de woning). De drie belangrijkste onderdelen van de bedrijfswaarde zijn de huurinkomsten, de onderhoudsuitgaven en de bedrijfskosten (beheer- en administratielasten). In de berekening van onrendabel blijven mogelijke opbrengsten van verkoop op termijn hier buiten beschouwing: dat is beschouwd als een opzichzelfstaande kasstroom die kan (en moet) dienen om het onrendabel te compenseren. Het opnemen van verkoopopbrengsten kan de bedrijfswaarde sterk beïnvloeden.

De kosten van onderhoud en beheer stegen de laatste tien jaar hard. De stijging van de bedrijfskosten is onder meer een gevolg van taakverbreding en complexere besluitvorming. De ontwikkeling van de onderhoudskosten hangt samen met de veroudering van het corporatiebezit en

veel corporaties rekenen in de bedrijfswaarde met corporatiegemiddelden voor onderhoudskosten.



Trendmatige ontwikkeling van bedrijfswaarde en onrendabel sociale huurwoningen, 1995-2010

Tegenover de 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 van beide ontwikkelingen 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. Van 2007 tot 2014 is sprake van bijna een verdubbeling. 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 een steeds groter beslag op de financieringsruimte van de corporaties. Dit vereist compensatie in de verhuur of verkoop van bestaande woningen. In 2009 bedroeg de totale onrendabele investering in nieuwbouw ongeveer €1.250 miljoen. De komende jaren kan dat nog met honderden miljoenen toenemen. Te midden van andere lasten en beperkingen die op de woningcorporaties afkomen is dit een zorgelijke ontwikkeling.

parameters opbrengsten	gemiddelde stijging per jaar
inflatie	2%
huren bestaande woning	3%
liberalisatiegrens	2,5%
huren nieuwbouw	4%

parameters opbrengsten	gemiddelde stijging per jaar
inflatie	2%
stichtingskosten nieuwbouw	7%
beheer*	7%
onderhoud*	5%

\*periode 2001-2009

Ontwikkeling kerncijfers nieuwbouw sociale huur 1995-2009

**WWW.WATKOSTDEBOUWVANEENHUURWONING.NL**

Acantus, De Alliantie, Stadgenoot, Volkshuisvesting Arnhem, WonenBregburg, Woonbron en WoonFriesland willen een instrument ontwikkelen om op hoofdlijnen te sturen op stichtingskosten en kwaliteit van huurwoningen. Dit is een vervolg op het onderzoek naar onrendabel en stichtingskosten waar zij alle zeven aan deelnamen. De corporaties willen de projectendatabase die is opgezet voor het onderzoek benutten om van elkaars projecten te leren.

De website [www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl](http://www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl) bevat straks een projectendatabase met informatie om op strategisch niveau te sturen op de kosten en de kwaliteit van nieuwe huurwoningen. De database bevat nuttig vergelijkingsmateriaal op projectniveau voor besluitvormers (directie/MT), beleidsmedewerkers en controllers van woningcorporaties.

Corporaties worden uitgenodigd deel te nemen aan dit initiatief. Hoe beter de database gevuld is, hoe waardevoller ze is in gebruik. Op [www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl](http://www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl) is een nadere toelichting op het initiatief en een demo van het instrument te vinden. Voor nadere informatie: Thijs Luijkx ([info@watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl](mailto:info@watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl) of 06 44219940).





De stichtingskosten van huurwoningen van corporaties zijn van 1991 tot 2009 gestegen van bijna € 60.000 tot bijna € 175.000  
(Foto Marco Okhuizen / Hollandse Hoogte)

**REACTIE: MEER KOSTENBEHEERSING**

We zien dat de woningcorporaties momenteel in reactie op de geschetste kostenstijgingen aan het bijsturen zijn. Door de bedrijfs- en onderhoudskosten sterker te beheersen, door de dure plannen stil te leggen en door de nieuwbouwhuren op te trekken is de groei van het onrendabele deel van de investeringen te temperen. Ook de projectontwikkelingsorganisatie binnen de corporatie wordt vaak aangepast aan het veranderde investeringsklimaat. 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 de concurrentie tussen bouwers wordt benut is nog een vraagpunt, omdat de keuze uit meerdere bouwers wordt ingeperkt. Ten opzichte van de prognoses die begin 2010 bij het CFV zijn ingediend, zijn bij meerdere corporaties nieuwbouwplannen bijgesteld. Het gevolg van de bijstellingen is dat de productie van sociale huurwoningen minder zal zijn dan in de corporatieprognoses is 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 nieuwbouwvolume 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.

**WAARHEEN STUREN IN DE NIEUWBOUW?**

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 er echter uit is, zijn de opties voor nieuwbouw: minder kwaliteit, hogere huren, minder volume. In de verhouding tot de bestaande voorraad zijn hogere huren de meest passende reactie, 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 hoge en groeiende bijkomende kosten, vooral in de verstedelijkte gebieden, vergen een structurele aanpak om de complexiteit van de planontwikkeling te reduceren.

De kwaliteitsontwikkeling zal de komende jaren niet stoppen. De eisen voor energiezuinigheid zijn recent nog aangescherpt. De huisvesting voor de doelgroep ouderen maakt de toegankelijkheid van de woningen en de bijkomende voorzieningen belangrijker. Sommige toekomstige kwaliteitseisen kennen we nog niet.

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 effectrapportages 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. 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 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 verder onder spanning. De liberalisatiegrens heeft zich minder sterk ontwikkeld dan de huren van bestaande en nieuwe sociale huurwoningen.

De inkomensgrenzen voor de sociale huursector zullen impact hebben op het portefeuillebeleid en daardoor ook het investerings- en desinvesteringbeleid van corporaties beïnvloeden. Waarschijnlijk 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 nieuwe sociale huurwoningen. De corporaties hebben baat bij concrete voorbeelden en willen van elkaar leren, zo bleek ook uit het overleg met 16 corporaties. Uitbouw hiervan in het verlengde van de hier gepresenteerde informatie 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-/kwaliteitverhouding kan de aandacht hiervoor levend houden.