



# Staat van de corporatiesector 2025



# Inhoud



<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Signalen</b>	<b>4</b>
<b>1. Ontwikkeling van de corporatievoorraad</b>	<b>6</b>
1.1 Corporatievoorraad groeit beperkt en marktaandeel krimpt	6
1.2 De nieuwbouwproductie is nog laag	9
1.3 Ambitie vraagt om maatregelen voor structurele verhoging van de nieuwbouw	11
1.4 Betaalbare locaties voor sociale woningbouw zijn groot knelpunt	13
1.5 Nieuwbouw na sloop biedt kansen om wél te bouwen	16
1.6 Nieuwbouw middenhuur komt nog niet van de grond	19
<b>2. Betaalbaarheid en huurbeleid</b>	<b>23</b>
2.1 Huren stijgen weer mee met inkomens en kosten	23
2.2 Betaalbaarheid is verbeterd, ook door aanpassingen in huurtoeslag	25
2.3 Huurbeleid is complex en weinig voorspelbaar	26
2.4 Kwaliteit betaalt zich niet meer terug in de huurprijs	27
<b>3. Kwaliteit van de corporatievoorraad</b>	<b>31</b>
3.1 Veel woningen zijn verduurzaamd, maar weinig woningen zijn klaar voor de toekomst	31
3.2 Onderhoudsuitgaven stijgen snel, onderhoudsconditie is beperkt in beeld	34
<b>4. Financiële ontwikkelingen</b>	<b>38</b>
4.1 Corporatiesector is op dit moment financieel gezond	38
4.2 Nieuw duurzaam prestatie­model maakt duidelijk welke opgaven corporaties en sector financieel aankunnen	41
4.3 Groot deel van investeringsruimte en projectsteun zijn nodig voor corporatieopgave de komende tien jaar	43
<b>5. Het corporatiestelsel verandert</b>	<b>46</b>
5.1 Er is meer aandacht voor volkshuisvestelijke opgave	46
5.2 Duurzaam prestatie­model verandert het functioneren van het stelsel	47
5.3 Regionaal perspectief wordt belangrijker bij extern toezicht	49
<b>Bijlage 1: Doorwerking signalen voorgaande Staten</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 2: Geïnterviewden sloop­nieuwbouw</b>	<b>55</b>

# Inleiding



De Autoriteit woningcorporaties (Aw) brengt elk jaar de Staat van de corporatiesector uit. Dit doet de Aw in het kader van haar taak vanuit de Woningwet om toe te zien op het corporatiestelsel. Het stelseltoezicht is, naast het individuele toezicht op woningcorporaties en de vergunningverlening, een hoofdtaak van de Aw. De aanbevelingen uit de parlementaire enquête Woningcorporaties (2012-2014) zijn meegenomen bij de gekozen aanpak voor de Staat.

## Signalen voor risico's en kansen

De Staat biedt inzicht in de ontwikkelingen in de corporatiesector. Met de signalen in de Staat geeft de Aw aan waar risico's liggen voor het corporatiestelsel en waar kansen voor verbetering. De signalen kunnen gericht zijn aan het Rijk of aan corporaties, maar ook aan gemeenten of andere partijen. De signalen uit de vorige Staat zijn door de minister overwegend positief opgepakt. De nationale prestatieafspraken (NPA) 2025-2035 en het duurzaam prestatie-model (DPM) die in 2024 zijn vastgesteld, zijn met die signalen in lijn. Het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Huursector speelt er mogelijk ook op in. In bijlage 1 staat meer over de beleidsreactie op de signalen uit de Staat en de ontwikkelingen in de sector die daarop volgden.

## Veel ambities maar nog te weinig prestaties

Voor u ligt de Staat van de corporatiesector 2025. De Aw ziet op dit moment een sector met veel ambities voor de belangrijke maatschappelijke opgaven voor nieuwbouw, verduurzaming, kwaliteit van de voorraad en leefbaarheid. Deze ambities worden maatschappelijk breed gesteund en corporaties zijn ook flink aan de slag. Tegelijkertijd komen, vooral bij nieuwbouw, de prestaties nog niet tegemoet aan de maatschappelijke behoeften. De condities voor presteren moeten weer op orde komen en dat is de grote opgave voor het hele corporatiestelsel. Daar gaat deze Staat uitgebreid op in.

## Regio's krijgen belangrijkere rol

De Aw verwacht dat de regio's steeds meer centraal komen te staan in het corporatiestelsel. De pilot in de regio Utrecht (zie paragraaf 5.3) is hiervan een eerste verkenning. Corporaties in deze regio ervaren dat de NPA hen helpen in gesprekken met gemeenten over de aantallen nieuwbouw en het percentage sociale huur in de programmering. Gemeenten kunnen aandacht en steun gebruiken vanwege hun financiële positie en de capaciteit en kwaliteit van het gemeentelijk apparaat.

## Leeswijzer

Op de volgende pagina's staan de 7 signalen waar de Aw dit jaar de aandacht op wil vestigen. Erop klikken leidt direct naar de paragraaf die het signaal onderbouwt en toelicht. Daarnaast wijst de Staat op andere ontwikkelingen die van belang zijn voor de corporatiesector.

## Onderzoeksrapport en dashboard

Samen met de Staat van de corporatiesector brengt de Aw een onderzoeksrapport uit. Dit bevat een verkenning naar de relatie tussen energielasten, energielabels en huur, informatie over lokale prestatieafspraken, huurbeleid en toewijzingen, ontwikkelingen rond het aardgasvrij maken van corporatiewoningen, achtergronden bij de financiën van corporaties en de bevindingen uit het individueel toezicht op de corporaties en het toezicht aan de poort. In het [open data dashboard Aw BZK](#) van de Aw en het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) staat de cijfermatige informatie op corporatieniveau.

## Tenslotte

Vanaf nu is het jaartal in de titel van de Staat gelijk aan het publicatiejaar.

# Signalen



## Zorg voor voldoende locaties voor corporatienieuwbouw

Een eerste vereiste voor de gewenste groei in nieuwbouw is de beschikbaarheid van voldoende locaties.

### **Gemeenten, corporaties, provincies en Rijk:**

Zorg samen snel voor voldoende locaties voor corporatienieuwbouw. Stuur daarbij sterk op sociale huur en middenhuur. Werk met mijlpalen voor de verschillende stadia die relevant zijn voor de realisatie van de nieuwbouwoelstellingen, en monitor die mijlpalen jaarlijks.



## Maak redelijke grondprijzen mogelijk voor sociale huurwoningen

De bestemming sociale huur vraagt om redelijke grondprijzen.

### **Rijk:**

Zorg voor regulering van grondprijzen voor sociale huurwoningen. Dit biedt een kader voor gemeenten en marktpartijen, en voorkomt lange onderhandelingen en het wegvloeiën van de investeringsruimte van corporaties.

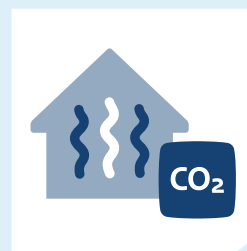


## Let op de samenhang tussen huurbeleid, huurtoeslagbeleid én woonlasten

De verhouding tussen huurprijs en (energetische) kwaliteit van sociale huurwoningen is verstoord. Dit gaat ten koste van investeringen in kwaliteit, de doorstroming en het rechtvaardigheidsgevoel bij huurders en woningzoekenden.

### **Rijk:**

Let in het belang van de corporatiesector, huurders en woningzoekenden op de samenhang tussen huurbeleid, huurtoeslagbeleid én woonlasten. Onderzoek welke positieve prikkels kunnen leiden tot een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit.



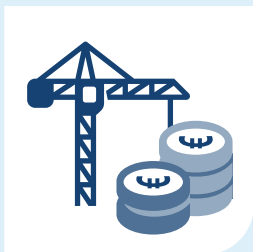
## Bepaal een duidelijk streefniveau voor isolatie

Voor een CO<sub>2</sub>-neutrale verwarming van de corporatievoorraad in 2050 moet de isolatie van de huurwoningen aanzienlijk verbeterd worden. Voor corporaties is onvoldoende helder welk isolatieniveau voldoende en doelmatig is.

### **Rijk en corporatie:**

Onderzoek samen wanneer een woning voldoende geïsoleerd is voor CO<sub>2</sub>-neutrale verwarming en stel een duidelijk streefniveau vast. Hou hierbij rekening met de kosten en doelmatigheid van ingrepen.

# Signalen



## Maak projectsteun voor regio's met tekorten mogelijk

Een aantal regio's kampt met grote financiële tekorten. Voorkomen moet worden dat investeringen in nieuwbouw en kwaliteit hierdoor achterblijven en dat daardoor niet wordt voldaan aan de opgaven.

### **Rijk:**

Werk in de Woningwet de mogelijkheid tot projectsteun zo uit dat corporaties in regio's met een tekort eenvoudig een bijdrage kunnen ontvangen voor investeringen in de gezamenlijke opgave.



## Ga aan de slag met het duurzaam prestatie-model

Het duurzaam prestatie-model (DPM) geeft corporaties een bruikbaar kader om samen de regionale en nationale opgaven op te pakken.

### **Corporaties:**

Ga voortvarend aan de slag met het DPM. Maak realistische 15-jaarsbegrotingen met de volkshuisvestelijke opgave als vertrekpunt, oriënteer je op de regio en hanteer de volkshuisvestelijke continuïteit als maatstaf voor de financiële haalbaarheid.

### **Rijk en Aedes:**

Stel een implementatieplan op om de corporaties te ondersteunen.



## Geef meer aandacht aan het kunnen en willen van gemeenten

Gemeenten zijn cruciaal voor het realiseren van corporatienieuwbouw

### **Gemeenten, corporaties, provincies en Rijk:**

Geef bij het maken van afspraken (NPA, woondeals en prestatieafspraken) meer aandacht aan het 'kunnen' en 'willen' van gemeenten. Als ambities groter zijn dan gemeenten aankunnen moet een keuze worden gemaakt tussen steun of het bijstellen van ambities. 'Niet willen' vraagt om aanspreken en zo nodig inzetten van doorzettingsbevoegdheden van provincie of Rijk.



# 1. Ontwikkeling van de corporatievoorraad

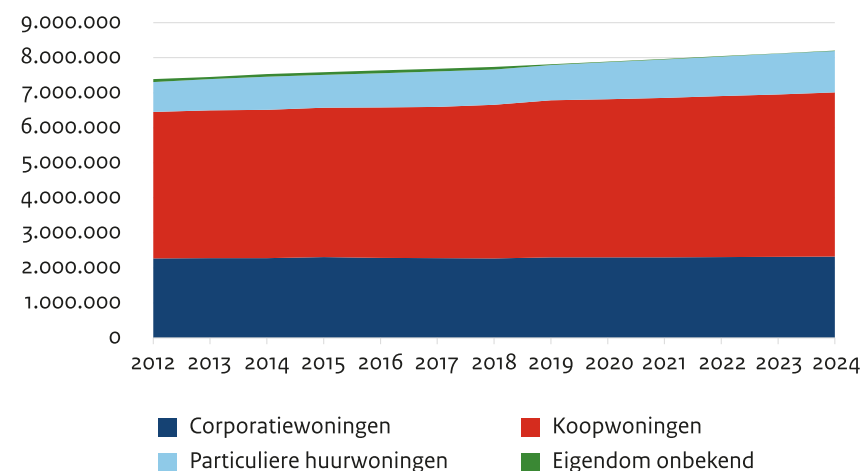
## 1.1 Corporatievoorraad groeit beperkt en marktaandeel krimpt

De voorraad corporatiewoningen groeit minder snel dan misschien lijkt door de nieuwbouwproductie. Nieuwe woningen vervangen namelijk deels woningen die zijn gesloopt of verkocht. Binnen de corporatievoorraad groeit vooral het aantal sociale huurwoningen. Tegelijkertijd daalt het marktaandeel van sociale woningen ten opzichte van de totale Nederlandse woningvoorraad. Lokale sturing op de netto-ontwikkeling van de voorraad corporatiewoningen is belangrijk.

### Corporatievoorraad groeit langzaam

In vergelijking met de totale Nederlandse woningvoorraad groeit de corporatievoorraad traag. De aantallen koopwoningen en particuliere woningen nemen sneller toe.

Figuur 1: Nederlandse woningvoorraad 2012-2024

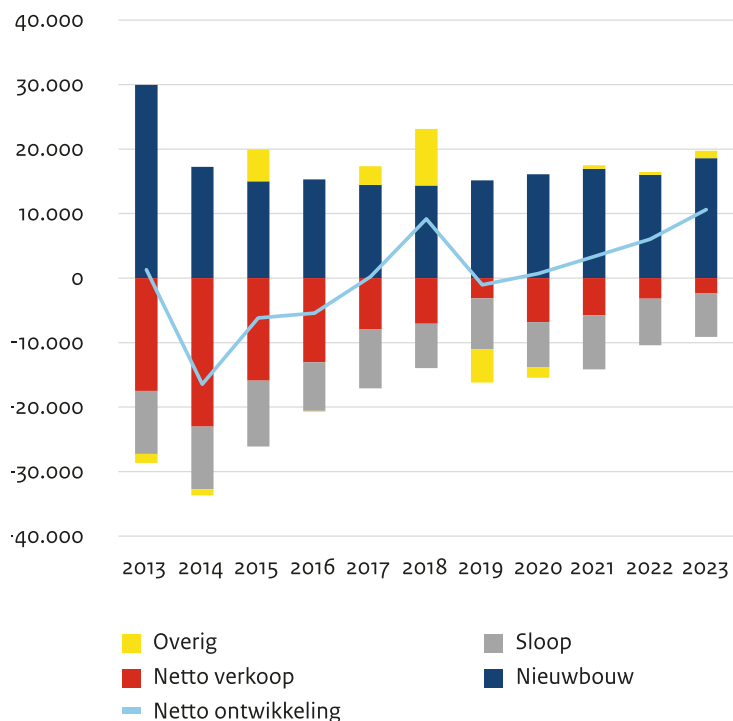


Bron: CBS

### Nieuwbouw deels ter vervanging

Het aantal woonegelegenheden dat er de afgelopen vijf jaar nieuw is bijgekomen fluctueert sinds 2014 tussen 15.000 en 17.000 per jaar. Tegelijkertijd verdwijnen er jaarlijks 9.000 tot 15.000 woonegelegenheden uit het corporatiebezit. Per saldo is de nettogroei van de corporatievoorraad dus veel kleiner. Woonegelegenheden verdwijnen vooral uit de corporatievoorraad door sloop en nettoverkoop, het verschil tussen de verkopen en aankopen door de sector. In sommige jaren zijn er ook overige mutaties, zoals samenvoeging of splitsing van woonegelegenheden en administratieve correcties.

Figuur 2: Mutaties in de woonegelegenheden van corporaties en hun verbindingen, 2013 – 2023

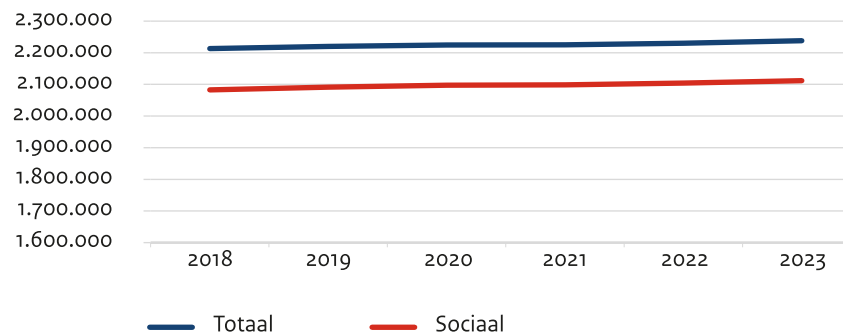


Bron: dVi

### Binnen de sector groeit het aantal sociale huurwoningen

Sinds de afronding van de scheiding tussen de sociale en commerciële tak van corporaties in 2018 is vooral het aantal sociale huurwoningen gegroeid. In de laatste 5 jaar zijn er ongeveer 29.000 sociale huurwoningen bijgekomen (1,4%). Het aantal commercieel verhuurde woningen is gedaald met ongeveer 4.300 (-3,4%). Dit komt deels doordat een aantal corporaties na de scheiding tussen de sociale en commerciële tak de commerciële woningen heeft teruggebracht naar de sociale tak of verkocht. Sommige corporaties verkochten commerciële woningen omdat ze niet verder wilden met de commerciële tak.

Figuur 3: Aantal huurwoningen in de corporatievoorraad, eind 2018 – 2023



Bron: dVi

### Relatief steeds minder sociale huurwoningen

Het marktaandeel sociale huurwoningen van corporaties in de totale woningvoorraad in Nederland daalt. Dit komt doordat de aantallen koopwoningen en marktconforme huurwoningen sneller groeien. Begin 2024 was het marktaandeel sociale corporatiewoningen gedaald naar 26,9%. Naar verwachting daalt het de komende jaren verder.

Tabel 1: Aandeel sociale verhuur, marktconforme verhuur en koop op het totaal aantal woningen in Nederland per 1 januari 2012, 2016, 2020 en 2024

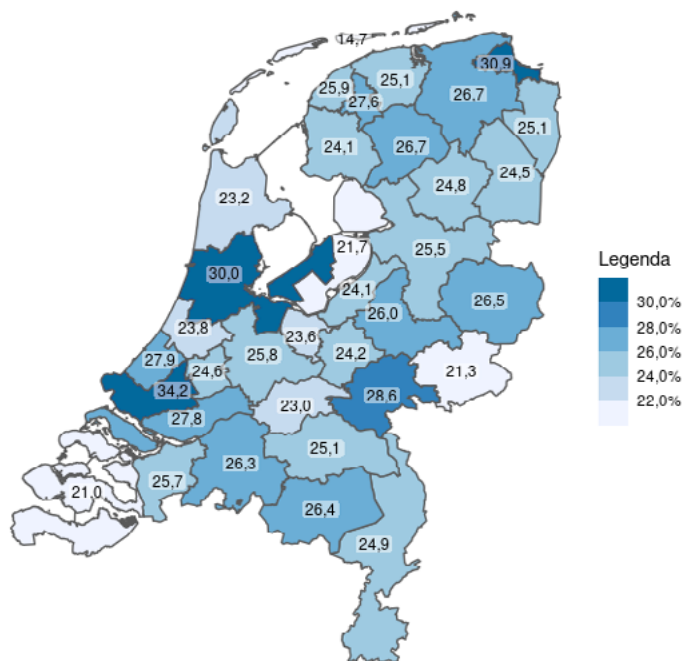
Primo jaar	Sociale verhuur*	Marktconforme verhuur**	Koop	Onbekend
2012	30,0%	12,3%	56,6%	1,1%
2016	28,9%	13,7%	56,3%	1,1%
2020	27,5%	14,9%	57,2%	0,4%
2024	26,9%	15,9%	57,1%	0,1%

Bron: CBS, dVi, eigen bewerking

\* Sociale verhuur: woningen in de sociale tak van toegelaten instellingen

\*\* Marktconforme verhuur: woningen in de particuliere huursector (gereguleerd en geliberaliseerd) en commerciële tak van corporaties

Figuur 4a: Marktaandeel van sociale corporatiewoningen op regionaal niveau

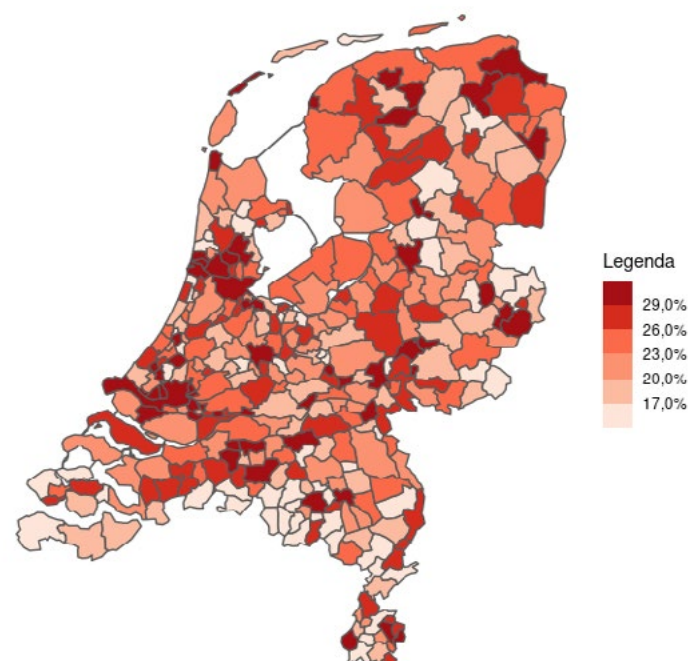


Bron: dVi

### Regionale en lokale verschillen

Op regionaal en lokaal niveau varieert het marktaandeel van de sociale huurwoningen. In landelijk gelegen regio's met een meer ontspannen woningmarkt ligt het aandeel veelal lager, doordat koopwoningen hier vanouds beter bereikbaar zijn voor de corporatiedoelgroep (figuur 4a). Tegelijkertijd is in deze regio's het marktaandeel sociaal bezit hoger in de stedelijke gemeenten dan in het omliggend gebied (figuur 4b).

Figuur 4b: Marktaandeel van sociale corporatiewoningen op lokaal niveau



Bron: dVi

### Lokale sturing op netto-ontwikkeling corporatievoorraad is belangrijk

Door het woningtekort vraagt het Rijk de laatste jaren vooral aandacht voor de gewenste aantallen nieuwbouw in de sector. De netto-ontwikkeling van de corporatievoorraad krijgt daarbij weinig aandacht, terwijl deze bepaalt hoeveel woningen er daadwerkelijk beschikbaar komen. Zo vermelden de [nationale prestatieafspraken \(NPA\) uit 2022](#) wel hoeveel nieuwbouw de corporatiesector tot en met 2030 moet realiseren, maar niet hoeveel woningen in deze periode uit de sector zullen verdwijnen door sloop en verkoop.

De in 2024 [herijkte NPA 2025-2035](#) zijn hier meer transparant over. Naast de gewenste aantallen nieuwbouw door de corporatiesector is hierin ook vermeld hoeveel corporatiewoningen volgens ramingen landelijk uit de sector zullen verdwijnen door sloop en verkoop. Ruim de helft van alle nieuw te bouwen sociale huurwoningen (inclusief flexwoningen) blijkt nodig voor het vervangen van woningen die worden verkocht of gesloopt. De bouw van middenhuurwoningen zorgt wel voornamelijk voor uitbreiding van de voorraad. De NPA gaan ervan uit dat relatief weinig middenhuurwoningen worden verkocht en er helemaal geen worden gesloopt.





Voor de huisvesting van de corporatiedoelgroep is het aantal beschikbare woningen van voldoende kwaliteit het belangrijkste. Als de gewenste voorraadontwikkeling in een gebied helder is, kunnen achterblijvende nieuwbouwproductie en nettogroei van de voorraad reden zijn om anders te gaan sturen op de voorraad. Bijvoorbeeld door in lokale of regionale prestatieafspraken vast te leggen dat er tijdelijk minder corporatiewoningen worden verkocht, zodat de voorraad beter op peil blijft. Het uitstellen van sloop ligt minder voor de hand. Enerzijds omdat sloopplannen vaak voortkomen uit een slechte kwaliteit van woningen en anderzijds omdat na sloop meestal nieuwbouw volgt op dezelfde locatie.

Het gesprek moet dus worden gevoerd over de publiek gewenste netto-ontwikkeling van de corporatievoorraad op lokaal en regionaal niveau. Een mogelijk vertrekpunt hiervoor zijn de aannames voor verkoop en sloop uit de doorrekening van de balans tussen financiële middelen en opgaven op regionaal niveau ([Nationale Prestatieafspraken – Herijking, bijlage B](#)).

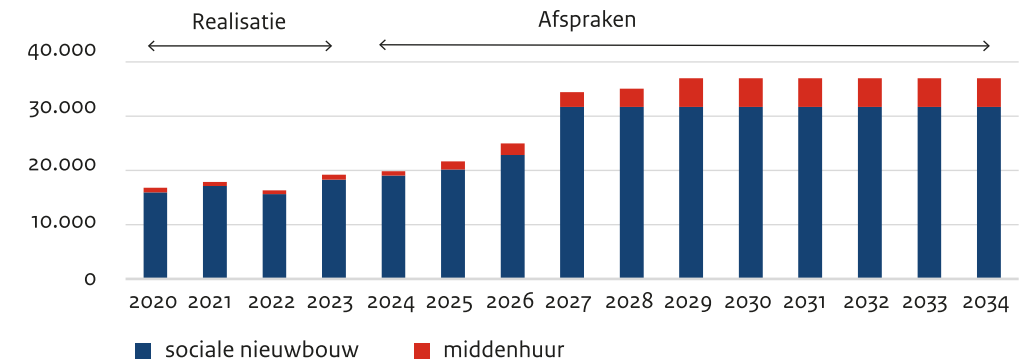
## 1.2 De nieuwbouwproductie is nog laag

Hoewel in 2023 de hoeveelheid nieuwbouw door corporaties steeg, was de productie niet hoog genoeg om te voldoen aan de publiek vastgestelde opgave. In 2024 en 2025 is een redelijke stijging te verwachten. De meerjarenbegrotingen gaan uit van een zeer sterke groei, maar dit strookt niet met de fase waarin projectplannen verkeren. Het is belangrijk dat corporaties hun nieuwbouw realistischer gaan begroten, zodat overheden en huurders weten wat ze kunnen verwachten.

### Stapsgewijs groeipad

In 2023 bouwde de corporatiesector ongeveer 17.000 sociale huurwoongelegenheden. Het hoogste aantal sinds 2020, maar nog niet voldoende voor de publiek gewenste nieuwbouwproductie. De jaarlijkse nieuwbouw door de sector zal moeten stijgen. In de herijkte [nationale prestatieafspraken \(NPA\) 2025-2035](#) wordt uitgegaan van een stapsgewijs groeipad. Dit pad lijkt plausibel, in ieder geval voor de eerste jaren. Vanaf 2029 zal de sector 35.000 huurwoningen per jaar moeten bouwen, waarvan 30.000 sociale.

Figuur 5: Realisatie nieuwbouw versus nieuwbouw volgens herijkte NPA



Bron: de verantwoordingsinformatie (dVi), NPA 2025-2035

### Begrotingen moeten realistischer

In voorgaande jaren vroeg de Aw al meermaals aandacht voor realistisch begroten. Op basis van de realisatiegraad zijn de voornemens voor nieuwbouw in de meerjarenbegrotingen van de corporaties vaak erg ambitieus. De gemiddelde realisatiegraad voor nieuwbouw is in de afgelopen 3 jaar licht gedaald naar 57,1%. Dit betekent dat bijna 43% van de nieuwbouwvoornemens uit de eerste 3 begrotingsjaren van de meerjarenbegrotingen 2021-2025 niet is gerealiseerd. Voor de meerjarenbegroting 2022-2026 wordt het beeld niet beter. De realisatiegraad over de eerste drie jaren uit deze begroting daalt naar verwachting naar 53%. Deze verwachting is gebaseerd op de prospectieve informatie (dPi) die eind 2024 is ingediend. De lage realisatiegraad komt doordat een groot deel van

de sector erg hoge aantallen nieuwbouw had opgenomen in de eerdere meerjarenbegrotingen. Hierbij is geen rekening gehouden met de fase waarin een project verkeert en hoelang het nog duurt voordat de bouw echt kan starten. Dat is niet wenselijk: het schept verkeerde verwachtingen bij huurders en overheden, en geeft een verkeerd beeld van de financiële ontwikkeling van de sector. Ook schaadt het niet nakomen van verwachtingen het vertrouwen van huurders en andere burgers in de sector en in de overheid.

Daarnaast maakt deze werkwijze het moeilijker om te sturen op het realiseren van ambities. Een meerjarenbegroting met hoge aantallen nieuwbouw suggereert dat die nieuwbouw er komt. Het is dan ook belangrijk dat de meerjarenbegrotingen realistischer worden. Paragraaf 1.3 gaat hier verder op in.

Tabel 2: Realisatiegraad nieuwbouw sociale verhuureenheden

Begroting uit	Voor de jaren	Realisatiegraad
dPi 2018	2019, 2020, 2021	61,9%
dPi 2019	2020, 2021, 2022	57,9%
dPi 2020	2021, 2022, 2023	57,1%

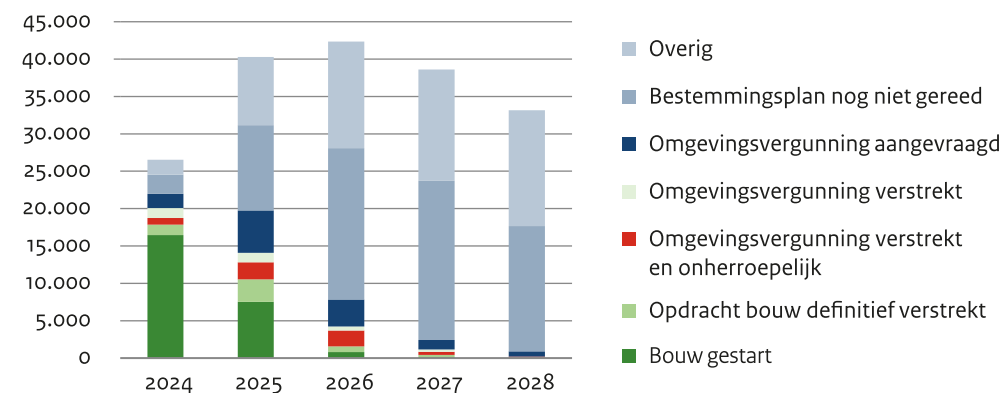
Bron: dPi en dVi

### Voorlopig geen sterke groei

Op korte termijn is in elk geval nog geen sterke groei in nieuwbouw te verwachten. Corporaties vermelden in hun begrotingen wel voornemens voor de bouw van circa 27.000 sociale huurwoningen in 2024, maar volgens de dPi van 2023 hadden 7.000 daarvan eind 2023 nog geen omgevingsvergunning. Dan is er weinig kans dat deze op tijd klaar zullen zijn. Van de 20.000 woningen mét omgevingsvergunning zal een groot deel vermoedelijk wel in 2024 gereed komen. De groeiende investeringskasstroom voor nieuwbouw, die blijkt uit de realisatie in 2023, ondersteunt dit beeld en ook de eind 2024 ontvangen dPi doet dit. Al met al lijken 20.000 woningen voor 2024 dus redelijk haalbaar.



Figuur 6: Voornemens voor nieuwbouw sociale huur naar fase



Bron: dPi 2023

In de eerste helft van 2024 hebben corporaties volgens het CBS 8.205 nieuwe huurwoningen gebouwd. Dit zijn zowel sociale huurwoningen als middenhuurwoningen. Als in de tweede helft van het jaar evenveel woningen gereed komen zou het totaal neerkomen op ruim 16.400. Overigens telt het CBS in zijn statistieken structureel minder nieuwbouw bij corporaties dan de corporaties zelf; het verschil is enkele duizenden woonegelegenheden per jaar. Dat zit hem vermoedelijk in nieuwe turn-key-woningen: hierbij noteert het CBS de ontwikkelaar als eigenaar, ook al draagt deze de woningen later over aan corporaties.

In 2025 zal de nieuwbouwproductie ook fors lager zijn dan de ruim 40.000 woningen die corporaties zich hebben voorgenomen. Voor nieuwbouw waarvoor eind 2023 op zijn minst al een omgevingsvergunning was aangevraagd, is de kans redelijk groot dat die op tijd gereed komt. Dat zijn ongeveer 20.000 woningen, mogelijk nog iets meer. Volgens de dPi-informatie uit december 2024 zijn inmiddels voor bijna 23.000 in 2025 op te leveren sociale huurwoningen omgevingsvergunningen verstrekt.

### Redenen voor lage nieuwbouwproductie

Er zijn veel redenen waarom de nieuwbouwproductie door corporaties de afgelopen jaren veel lager was dan publiek gewenst en afgesproken met het Rijk. Een belangrijke reden is te weinig grond (zie paragraaf 1.4). Voor bouwgrond zijn corporaties afhankelijk van gemeenten en marktpartijen. Maar veel gemeenten hebben weinig of geen bouwgrond. En marktpartijen gaan in hun programmering meestal uit van duurdere woningbouw, waarvoor de grondprijzen niet betaalbaar zijn voor sociale huur. Daarnaast [remt een tekort aan ambtenaren bij gemeenten de woningbouw](#), zijn er [60.000 nieuwe arbeidskrachten nodig in de bouw](#), lopen er [tjdrovende juridische procedures door omwonenden](#) en dreigt [netcongestie de bottleneck voor woningbouw](#) te worden.

Een andere belangrijke factor is dat de NPA uit 2022 over de nieuwbouwpogingen tot en met 2030 vooral waren ingegeven door ambities en het oplopende woningtekort. Het ontbrak aan aandacht voor het realiteitsgehalte van de afgesproken aantallen en de voorwaarden waaronder de corporatiesector de opgave daadwerkelijk kan halen binnen het afgesproken tijdspad. De Aw heeft hier in de [Staat van de corporatiesector 2023](#) een signaal over afgegeven.

Met de herijking van deze afspraken in 2024 geeft het Rijk meer aandacht aan de gevolgen van de beperkingen waarmee de sector kampt. Tot en met 2030 wordt van de corporaties nu minder nieuwbouw verwacht. Tegelijkertijd wil de minister van VRO inzetten op het versnellen van de woningbouw, het beter benutten van actieve regie op de voortgang van de woningbouw en het schrappen van tegenstrijdige en overbodige regels voor woningbouw, zoals te lezen is in de [Kamerbrief sneller bouwen en beter benutten bestaande gebouwen](#).

### 1.3 Ambitie vraagt om maatregelen voor structurele verhoging van de nieuwbouw

Voor inzicht in de daadwerkelijke omvang van de nieuwbouwproductie in de komende jaren is een realistische planning nodig. Deze laat meteen ook de knelpunten zien bij een grotere ambitie en of die knelpunten kunnen worden opgelost. Daarnaast moet de hele nieuwbouwketen in kaart gebracht worden, met alle relevante partijen. Dit is met name belangrijk voor de productie in latere jaren. Mijlpalen in deze keten maken duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.

#### Realistisch plannen en begroten

In de herijkte NPA staat opnieuw een ambitieuze programmering voor nieuwbouw. Het aantal nieuw gebouwde sociale huurwoningen moet per jaar groeien van de huidige 17.000 woonegelegenheden naar 30.000 woonegelegenheden in 2029. Dat is een groei van meer dan 75% in 6 jaar tijd. Volgens de afspraken blijft dit aantal zo hoog tot 2034.

Realistische plannen zijn een voorwaarde om duidelijk te krijgen welke aantallen haalbaar zijn. En als de ambitie hoger is, geeft een realistische planning inzicht in welke maatregelen nodig zijn om tot die hogere nieuwbouwproductie te komen. Op dit moment ontbreekt dat inzicht. Corporaties hebben tot en met 2023 meerjarenbegrotingen vastgesteld met een niet-realistische programmering. Ook in de meest recente begrotingen voor de jaren 2025-2029 speelt dit, terwijl de belangrijkste stakeholders in de sector hierover consensus hebben bereikt. In het duurzaam prestatie-model, waarover meer in paragraaf 5.2, is het aldus geformuleerd (p. 6): “Voor een goede werking van het stelsel is het van belang dat corporaties realistische meerjarenbegrotingen opstellen zodat ook op lokaal en regionaal niveau een goed en realistisch inzicht is in de financiële ruimte.”

Tabel 3: Realisatiegraad nieuwbouw 2021 t/m 2023, uitgaande van meerjarenbegroting dPi 2020

Aantal corporaties	Nieuwbouw per jaar als % van de voorraad	Realisatiegraad* (gemiddeld)
19	0,00%	nvt (nul begroot)
2	0,00%-0,42%	nvt (nul begroot)
22	0,00%	0%
48	0,00% - 0,35%	35,3%
63	0,35% - 0,65%	49,4%
56	0,65% - 0,95%	62,3%
25	0,95% - 1,25%	65,6%
18	1,25% - 1,65%	85,7%
21	1,65% - 4,70%	83,5%
<b>274</b>	<b>0,73%</b>	<b>57,1%</b>

\* Realisatiegraad = nieuwbouw 2021 t/m 2023 als percentage van de voornemens voor deze jaren uit 2020

Tabel 3 laat zien dat corporaties die in verhouding tot hun voorraad veel bouwen, gemiddeld ook een hoge realisatiegraad hebben. Enkele tientallen corporaties wisten de nieuwbouwverwachting in hun begroting van 2020 voor de jaren 2021 tot en met 2023 grotendeels waar te maken: zij realiseerden gemiddeld meer dan 80% van de begrote nieuwbouw. Net als vorig jaar blijkt realistisch begroten dus positief uit te pakken voor de nieuwbouwproductie ([Staat van de corporatiesector 2023](#), p. 53). Het feit dat corporaties met een goede realisatiegraad gemiddeld ook meer nieuwbouw produceren, wijst erop dat zij aandacht hebben voor de opbouw van hun projectenportefeuille. En dat is de motor voor nieuwbouwproductie.

**‘IJseldal Wonen heeft eigen ontwikkelcapaciteit georganiseerd, zodat het niet afhankelijk is van een ontwikkelaar. Ook zit de corporatie vaker met de gemeenten aan tafel om meer aan de voorkant betrokken te worden bij bouwlocaties.’**

([Maatschappelijke visitatie IJseldal Wonen](#), p. 8)

Analyse leert dat het verschil in realisatiegraad nauwelijks verband houdt met de omvang van corporaties. Wel blijkt dat corporaties die realistisch begroten nadrukkelijk onderscheid maken tussen het sturen op een projectenportefeuille en het sturen op een programmering in de meerjarenbegroting. De begroting heeft daarbij de functie inzichtelijk te maken wat de corporatie redelijkerwijs kan realiseren. De projectenportefeuille bevat projecten in verschillende fasen van ontwikkeling met sterk verschillende realisatiekansen. Elk project heeft een planningslijn waarop kan worden gestuurd en zo nodig bijgestuurd: het kritisch pad is in beeld. Het programma in de meerjarenbegroting is een afslag van deze projectenportefeuille. Die afslag kan op zeer verschillende manieren zijn vormgegeven. Belangrijk is in elk geval dat er strenge criteria zijn voor opname in de jaarschijf. Deze aanpak vergroot de voorspelbaarheid van de productie en het inzicht in het verschil met NPA-ramingen op gemeentelijk, regionaal of landelijk niveau. De betekenis van de meerjarenbegroting als instrument voor de allocatie van middelen wint hiermee aan belang.

De Aw gaat in overleg met Aedes om te kijken hoe de ervaringen en methodieken van corporaties met een goede realisatiegraad breder kunnen worden gedeeld.

### Meer schakels in de keten

Corporaties zijn de laatste schakel in de keten tot realisatie van nieuwbouw. Eerder in deze keten moeten ook voor provincies, gemeenten en commerciële ontwikkelaars relevante mijlpalen worden geformuleerd. Deze mijlpalen moeten onderdeel worden van de afspraken over de nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen op woondeal- en gemeenteniveau.

Aan deze mijlpalen moet de inzet van middelen worden verbonden: bestuurlijke inzet, wetgeving, ambtelijke capaciteit en kwaliteit, en geld. Voor sommige mijlpalen moet ook worden gekeken naar de afhankelijkheid van andere sectoren. Het afweging van (andere) aanspraken op de ruimte en op basis daarvan keuzes maken is essentieel bij gebiedsontwikkeling. Afhankelijk van de omvang en complexiteit van de gebiedsontwikkeling kunnen de afhankelijkheden van andere sectoren groter zijn. Dat stelt zwaardere eisen aan de ontwikkeling.



**‘Het was niet bij alle grondposities duidelijk hoe de businesscase eruit zou gaan zien bij het verwerven van de grond. Hierover hebben de corporaties en de gemeente [Enschede] goede gesprekken gevoerd, wat het vertrouwen heeft gegeven om verder te gaan zonder 100% zekerheid.’**

[\(Maatschappelijke visitatie De Woonplaats, p. 41\)](#)

Voorbeelden van afhankelijkheden van andere sectoren:

- de kaderstelling op verschillende niveaus voor ruimtelijke ontwikkeling (weging van verschillende aanspraken op de grond)
- de effecten van ruimtelijke keuzes op bijvoorbeeld infrastructuur, openbaar vervoer, drinkwater en aansluitingen
- de afhandeling van vergunningaanvragen en beroepsprocedures
- het sluitend krijgen van de grondexploitatie
- voldoende capaciteit in de bouwsector
- de doorwerking van woningbouw op andere domeinen, zoals onderwijs, voorzieningen en leefbaarheid

Bij projectontwikkeling moeten verschillende stappen worden doorlopen voordat de bouw kan starten en de woningen vervolgens in gebruik genomen kunnen worden. De afspraken over de prestaties van corporaties aan het eind van de keten vereisen dat er explicieter wordt stilgestaan bij de mijlpalen die gerealiseerd moeten zijn om deze prestaties mogelijk te maken. Het formuleren van publiek gewenste ambities vraagt ook dat de betrokken partijen eerlijk boter bij de vis doen. Anders heeft het weinig zin om deze ambities uit te spreken.

Willen corporaties de afgesproken nieuwbouwprestaties kunnen leveren, dan moet bovenstaande worden vertaald in afspraken. Zowel op woondealniveau als lokaal en over meerdere jaren. Doelen op korte en langere termijn vragen sterk verschillende prestaties van de verschillende partijen in de keten. Voor de relatief korte termijn is het voor corporaties essentieel dat er voldoende capaciteit is bij de gemeente voor het oppakken van vergunningaanvragen en bezwaarprocedures. Ook moet er zo veel mogelijk zekerheid zijn over bijvoorbeeld de aansluiting op nutsvoorzieningen en het voorkomen van stikstofproblematiek. Belangrijke mijlpalen zijn dan bijvoorbeeld het moment waarop de omgevingsvergunning onherroepelijk is of wanneer de bouw start. De daadwerkelijke realisatie van nieuwbouw is de volgende mijlpaal.

‘Het voornemen is een fors aantal woningen buiten de rode contouren bouwen. Hier zijn nog geen harde plannen voor. De Woningraat is hierbij direct afhankelijk van de overheid (gemeente en provincie).’ [...] ‘De Woningraat heeft meer financiële middelen dan zij kan besteden in haar werkgebied. Het ontbreken van voldoende bouwgrond, met name buiten de rode contouren, veroorzaakt deze situatie.’

[\(De Woningraat, Visitatierapport periode 2020-2023, p. 20 en 21\)](#)

Voor de middellange termijn is het belangrijk dat gemeenten, samen met de provincies, de ruimtelijke, planologische en financiële vraagstukken van nieuwe locaties in kaart brengen. Met mijlpalen die de tijdslijn en (financiële) inzet inzichtelijk maken. Mogelijke mijlpalen zijn dan het omgevingsplan en een ‘sluitend’ gemaakte grondexploitatie bij een programmering met een aandeel sociale huur conform de NPA. Anders gezegd geeft de status van de grondexploitatie ruimte om de stap naar bouwrealisatie te zetten.

Bij grotere ontwikkelingen groeit bovendien het belang van mijlpalen waarvoor andere sectoren moeten leveren, zoals infrastructuur, openbaar vervoer en aansluiting op het hoofdleidingennet. Als die mijlpalen staan en de middelen daarvoor zijn zeker gesteld, kunnen corporaties ook voor de middellange termijn met meer onderbouwing een programma opnemen voor sociale woningbouw voor 5 tot 10 jaar.

## 1.4 Betaalbare locaties voor sociale woningbouw zijn groot knelpunt

Voor voldoende nieuwbouwlocaties voor sociale huur is een sterke sturing op de programmering essentieel. Want vooralsnog blijft het aandeel sociale huur behoorlijk achter. Zekerheid over voldoende grondposities en de prijs van deze posities is nodig bij het maken van lokale prestatieafspraken en het realiseren daarvan met een programmering volgens de nationale prestatieafspraken. Gemeenten zouden hierin een spilfunctie moeten vervullen, waarbij ze gesteund worden door de provincie en het Rijk.

De Aw heeft de indruk dat de nationale prestatieafspraken (NPA) en het nationaal programma Woningbouw, ondanks de latere invoering van de Regiewet in 2026, al een positieve doorwerking hebben. Zowel lokaal als regionaal. De programmering van nieuwbouw van sociale huurwoningen staat nadrukkelijker op de agenda.

Voor de bouw van 30.000 sociale huurwoningen per jaar hebben corporaties veel locaties nodig. Naast sloopnieuwbouwlocaties (zie paragraaf 1.5) moeten daarvoor meer reguliere locaties beschikbaar komen, direct of indirect via de gemeente. Er moet zorgvuldig gekeken worden naar de mogelijkheden die de ruimtelijke ordening biedt. Gemeenten kunnen daarin expliciet sturen op de programmering van de gewenste nieuwbouw. De kaders die voortvloeien uit het nationaal programma Woningbouw, het voorstel voor de Regiewet en de woondeals moeten daarbij centraal staan.



### Signaal

#### Zorg voor voldoende locaties voor corporatienieuwbouw

Een eerste vereiste voor de gewenste groei in nieuwbouw is de beschikbaarheid van voldoende locaties.

**Gemeenten, corporaties, provincies en Rijk:** Zorg samen snel voor voldoende locaties voor corporatienieuwbouw. Stuur daarbij sterk op sociale huur en middenhuur. Werk met mijlpalen voor de verschillende stadia die relevant zijn voor de realisatie van de nieuwbouwdoelstellingen – landelijk en lokaal. Houd daarbij rekening met vertraging en uitval, en monitor de mijlpalen minstens één keer per jaar.



## Aandeel sociale huur blijft achter bij doelstelling herijkte NPA

Paragraaf 1 van de [herijkte NPA 2025-2035](#) geeft aan dat in beginsel elke gemeente ten minste 30% sociale huur opneemt in de programmering voor nieuwbouw. Afwijken kan in het kader van gebieds-differentiatie, maar moet altijd in overleg met de regio. Ook moet altijd de regionale doelstelling in acht worden genomen van 30% sociale huur bij nieuwbouw. De woondeals worden vanaf 2025 herijkt. De nationale prestatieafspraken, waaronder de realisatie van 30% sociale huurwoningen, vormen een leidraad voor de programmering.

Het aandeel sociale huur in de nieuwbouw blijft nog jarenlang ver onder de 30%. Dat valt op als het programma voor de bouw van sociale huurwoningen in de geactualiseerde NPA wordt afgezet tegen het totale nieuwbouwprogramma. Tabel 4 laat zien dat het percentage tot en met 2028 niet hoger komt dan 26,8%. De doorwerking van de eerste woondealafspraken en de herijking vanaf 2025 resulteert pas in 2029 in het streefpercentage van 30%. De omvang van de nieuwbouw in de jaren tot en met 2028 is een raming die rekening houdt met de opgebouwde plancapaciteit. De lagere percentages tot en met 2028 zijn dus het gevolg van keuzes in het verleden waarbij de sterke sturing op programmering en betaalbare locaties ontbrak.

Tabel 4: Aandeel sociale huur in nieuwbouw

Jaar	Nieuwbouw en transformatie			% sociaal op reguliere locaties
	Totaal*	Sociale verhuur*	% sociale huur	
2025	90.000	19.081	21,2%	15,2%
2026	100.000	21.606	21,6%	15,5%
2027	100.000	24.132	24,1%	17,5%
2028	100.000	30.000	26,8%	19,5%
2029	100.000	30.000	30,0%	21,8%
2030	100.000	30.000	30,0%	21,7%
2031	100.000	30.000	30,0%	21,9%
2032	100.000	30.000	30,0%	22,0%
2033	100.000	30.000	30,0%	22,0%
2034	100.000	30.000	30,0%	21,9%

\* Ontleend aan de Staat van de Volkshuisvesting 2024

Een belangrijk deel van de sociale nieuwbouw is vervangende nieuwbouw na sloop, een van de strategieën voor kwaliteitsontwikkeling in de huurwoningenportefeuille. Op reguliere locaties is het aandeel sociale huur daarom nog kleiner: in de herijkte NPA-afspraken blijft dit tot 2028 onder de 20% (laatste kolom van tabel 4).



Sloopnieuwbouw is hier verwijderd uit de nieuwbouwproductie van corporaties en de totale nieuwbouw. Vanaf 2029 tot en met 2034 ligt het percentage op gemiddeld bijna 22%.

De afgelopen jaren was dit aandeel nog veel lager. Als de totale nieuwbouw en de sociale nieuwbouw in de periode 2020-2023 worden gecorrigeerd voor sloopnieuwbouw van corporaties is het aandeel sociale huur in reguliere nieuwbouw(locaties) maar circa 12%. In deze periode was de sturing op de programmering van sociale huurwoningen erg zwak.

## Meer differentiatie is wenselijk maar lastig te realiseren

Bij sloopnieuwbouw wordt meestal minimaal het aantal gesloopte woningen teruggebouwd. Als verdichting mogelijk is gebeurt dit vaak deels om middensegment te realiseren (huur en koop). Deze differentiatie kan bijdragen aan de leefbaarheid en aan de financiële paragraaf van een plan. Meer sociale nieuwbouw op reguliere locaties zou (op termijn) betere mogelijkheden bieden voor differentiatiedoelstellingen in bestaande wijken. De beperkte nettogroei van de sociale huursector in combinatie met een dalend marktaandeel bemoeilijkt deze route.

In de nieuwbouw van de afgelopen twintig jaar is het aandeel sociale huur relatief beperkt. Het gerealiseerde bouwprogramma bestond voornamelijk uit koop en duurdere huur: veel eengezinswoningen en hoge kwaliteit (van woning en locatie). Dat creëert een ontwikkeling in de nieuw gebouwde wijken die volledig afhankelijk is van de markt en dit heeft de laatste 20 jaar dan ook de in- en uitstroom bepaald van huishoudens (samenstelling en inkomen).

Alleen corporaties kunnen huurwoningen ongeacht marktontwikkelingen beschikbaar houden voor de sociale-huurdoelgroep. Als ergens het marktaandeel vanaf het begin al niet groot is, is dit achteraf niet meer te compenseren. De studie [Hoe grote nieuwbouwwijken aan de stadsranden veranderen](#) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over Vinex-wijken maakt dit duidelijk. Het spiegelbeeld van

dit structureffect zijn de oudere wijken waar relatief veel sociale huurwoningen staan. Bij herstructurering of herontwikkeling is het dan lastig om in te zetten op een sterk gedifferentieerd programma voor een meer gedifferentieerde wijk. Als differentiatie leidt tot minder sociale huur in een oudere wijk kan dat zelden of nooit worden gecompenseerd met meer sociale huur in nieuwere reeds gebouwde of nog te bouwen wijken.

De studie [Rijksondersteuning gebiedsontwikkeling](#) van Finance Ideas schetst het grote belang van rijksparticipatie in de ontwikkeling van deze nieuwe (grotere) wijken. Het beslag op middelen is zo groot dat gemeenten en ontwikkelaars dit zelf nauwelijks kunnen financieren. Betrokkenheid van het Rijk biedt bovendien meer garantie op een programma dat past bij de beleidslijn in het voorstel voor de Regiewet. De PBL-studie leert dat de Vinex-wijken ondanks redelijk duidelijke afspraken over programmering tot een onbedoeld resultaat hebben geleid. Daarom is het bij de ontwikkeling van grotere wijken essentieel dat er een belangrijk aandeel sociale huur is: dat geeft ruimte aan herstructurering van oudere bestaande wijken.

### Strikter vasthouden aan uitgangspunten Regiewet

Bij de programmering van sociale nieuwbouw in de NPA zou meer aandacht moeten zijn voor zowel de structurele vraag naar sociale huurwoningen als voor het netto-effect van mutaties in de sociale huurportefeuille. Bij een eerstvolgende herijking zou een verdieping hiervan passend zijn.

De lokale praktijk is weerbarstig. De nieuwbouw in de eerste prognosejaren is een gevolg van programmatische afspraken en afspraken over grondexploitatie die misschien wel langer dan vijf jaren geleden zijn gemaakt. Het uitfasen van deze afspraken kost tijd. Het programmatisch aanpassen van oudere afspraken kan leiden tot juridische en financiële discussies. En naast geld kan het ook tempo kosten. Gemeenten zullen daarin dus terughoudend zijn.

De aantallen voor nieuwbouw in de herijkte NPA maken duidelijk dat het aandeel sociale nieuwbouw onder de 30% blijft als rekening wordt gehouden met sloopnieuwbouw. Bij nieuwe projectontwikkelingen moet de programmering recht doen aan de uitgangspunten in het voorstel van de Regiewet. Ongeacht of de gemeente de positie heeft of een particuliere ontwikkelaar. De duidelijke beleidslijn is ook belangrijk voor de doorwerking op grondverwerving. Kopen met de verwachting van een hoog aandeel (dure) koop is dan een ondernemersrisico en mag geen onderwerp zijn in discussies over een sluitende grondexploitatie. Het Centraal Planbureau (CPB) laat in haar publicatie [de effecten van subsidies op de woningbouw](#) zien dat subsidies zonder flankerend grondbeleid gepaard gaan met het risico van hogere grondprijzen. Het kan het gewenste effect van een duidelijke beleidslijn te niet doen.

### Financiële implicaties zouden niet ten koste moeten gaan van doelmatigheid

De praktijk wijst uit dat de financiële consequenties van programmering nog steeds een reden zijn om het aandeel sociale huur te verminderen. Het is belangrijk om te weten of dit een uitvloeisel is

van 'oude' afspraken of niet. Anders zou afdingen op de programmering niet aan de orde mogen zijn. Afhankelijk van de historie van de betreffende gebiedsontwikkeling moet worden afgewogen wie voor de financiële gevolgen moet opdraaien: de grondeigenaar (gemeente of particuliere ontwikkelaar) of de Rijksoverheid die de nieuwe programmering wil.

In de overgangsfase tussen een periode waarin de programmering sterk wordt bepaald door de markt en het nieuwe beleid waarin de overheid stuurt op een maatschappelijk gewenste programmering, is het belangrijk dat er wisselgeld is om zaken vlot te kunnen trekken. Dit kan met bestaande subsidies maar ook met andere, nieuwe instrumenten. Belangrijk is dat er aandacht is voor de problematiek waar gemeenten mee worstelen. De financiële implicaties van de programmering op de grondexploitatie kunnen zeer groot zijn.

De financiële inzet van corporaties bij de ontwikkeling van sociale nieuwbouw is groot. De spelregels voor het huurbeleid maken dat het financieel tekort (het onrendabel) op de stichtingskosten bijna 70% bedraagt. Uitgaande van de gemiddeld aangehouden stichtingskosten van € 270.000 in de IBW 2024 bedraagt het onrendabel € 185.000.

Bij een bestemming sociale huurwoningen zouden corporaties geen partij moeten zijn bij het oplossen van problemen in de grondexploitatie. Bestuurders van corporaties moeten niet voor het dilemma worden geplaatst of ze wel of niet gaan bouwen als de grondprijs eigenlijk te hoog is voor sociale huur. Het is belangrijk dat corporaties juist in de huidige situatie, met grote druk op productie, scherp blijven op doelmatigheid. De stichtingskosten exclusief de grondkosten hebben een serieuze kosten- en kwaliteitstoets nodig. Het functioneren van het stelsel verbetert door de inkadering van grondprijzen voor sociale huur. De meest recente [benchmark van gemeentelijke grondprijzen voor sociale huurwoningen](#) van Aedes en het rapport [De grondprijs voor sociale huurwoningen](#) geven nuttige achtergrondinformatie bij dit vraagstuk.



#### Signaal

### Maak redelijke grondprijzen mogelijk voor sociale huurwoningen

De bestemming sociale huurwoning vraagt om redelijke grondprijzen.

**Rijk:** Zorg voor regulering van grondprijzen voor sociale huurwoningen. Dit biedt een kader voor gemeenten en marktpartijen, voorkomt eindeloze onderhandelingen en het wegvloeien van de investeringsruimte van corporaties.

## 1.5 Nieuwbouw na sloop biedt kansen om wél te bouwen

Bijna 40% van de nieuwe woningen die corporaties voornemens zijn te bouwen tussen 2024 en 2028, is gepland op locaties die vrijkomen na sloop. Gemiddeld leidt sloopnieuwbouw tot ongeveer 1,45 keer zoveel nieuwe woningen als er zijn gesloopt. En anders dan bij reguliere nieuwbouw heeft de corporatie bij sloopnieuwbouwprojecten de grond meestal al in eigendom of in erfpacht van de gemeente.

### Relatief veel sloop en sloopnieuwbouw door corporaties

Bijna 64% van de woningen die sinds 2018 zijn gesloopt in Nederland was eigendom van corporaties. In verhouding tot haar marktaandeel binnen de woningvoorraad (nog geen 30%) sloopt de sector dus veel. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Zo is een groot deel van het corporatiebezit van vóór 1975 en exploiteren corporaties hun bezit tot het einde van de technische levensduur. Institutionele verhuurders verhuren nieuwe woningen meestal ongeveer 15 jaar en verkopen ze daarna aan eigenaar-bewoners omdat dat meer rendement oplevert. Koopwoningen worden ook niet vaak gesloopt: de meeste woningbezitters kunnen het financieel niet dragen een woning te slopen en te vervangen door nieuwbouw. De verduurzamingsopgave is vaak al moeilijk te bekostigen. Het Rijk biedt niet voor niets [subsidies](#), [gunstige leningen](#) en [extra leenruimte](#) bij het afsluiten van een hypotheek om verduurzaming te stimuleren.

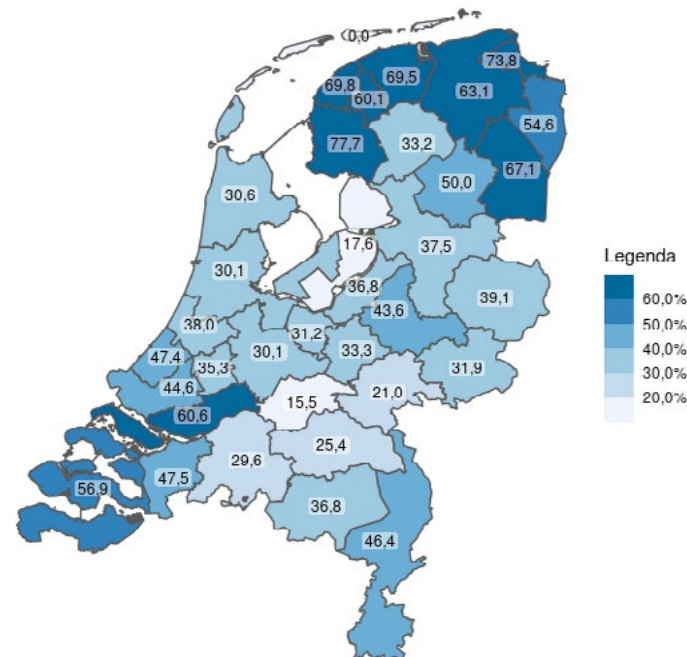
Tabel 5: Aantal gesloopte woningen van 2018 t/m 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland totaal	8.759	10.684	10.245	9.925	10.559	9.337
Door toegelaten instellingen en verbindingen	6.359	6.946	5.946	7.085	6.416	5.236

Bron: CBS en dVi

Sloop speelt ook bij nieuwbouwprojecten van corporaties een grote rol: van 2024 tot en met 2028 zal maar liefst 38% van de nieuwe corporatiewoningen worden gebouwd na sloop. Dit aandeel varieert van regio tot regio. Vooral in het noorden en zuidwesten van Nederland ligt het percentage nog hoger. De [NPA herijking](#) (p. 41) voorzien in deze regio's meestal ook relatief veel sloop ten opzichte van nieuwbouw door corporaties. Dat betekent dat er op reguliere nieuwbouwlocaties in deze regio's nog minder sociale huur zal worden gebouwd dan elders in het land (zie ook paragraaf 1.4).

Figuur 7: Percentage nieuwbouw van huurwoningen door sloopnieuwbouw (2024-2028)



Bron: dPi

In totaal willen de corporaties van 2024 tot en met 2028 ongeveer 75.600 nieuwe woningen bouwen na sloop. In dezelfde periode willen ze 63.600 verhuureenheden slopen, waaronder naar schatting 51.800 zelfstandige huurwoningen. Deze schatting is afgeleid van het aandeel woningen in de daadwerkelijk gesloopte verhuureenheden in de jaren 2018 tot en met 2023. Naast woningen zijn dat ook andere verhuureenheden zoals maatschappelijk vastgoed, garages en intramurale zorgeenheden.

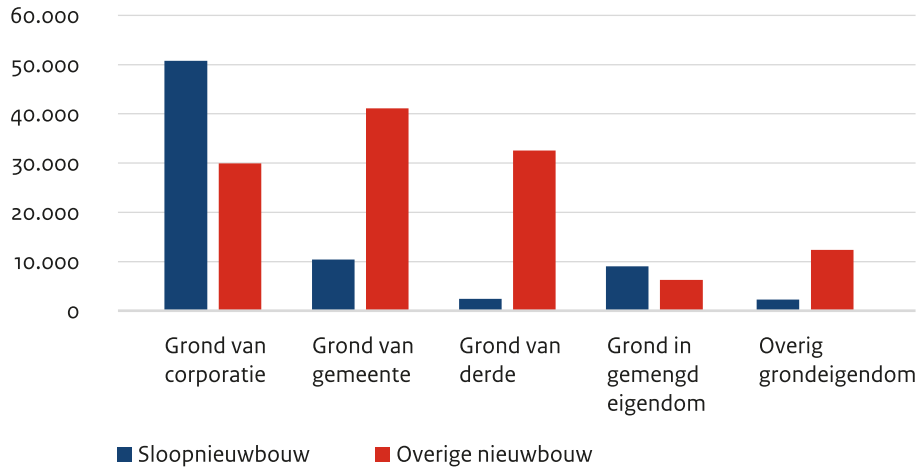
Gemiddeld beogen de corporaties met de geplande sloopnieuwbouwprojecten dus ongeveer 1,45 keer meer woningen op te leveren dan er worden gesloopt. Er wordt verdicht, bijvoorbeeld met kleinere woningen of meer woonlagen. Het grootste deel van de nieuwbouw na sloop is sociale huur (89%) en vervolgens middenhuur (8%). Een klein deel bestaat uit dure huur en koop.

Overigens ligt de voorgenomen sloop met gemiddeld 10.400 woningen per jaar veel hoger dan in voorgaande jaren is gerealiseerd. Deze voornemens zijn ambitieus en zullen waarschijnlijk niet helemaal worden gerealiseerd.

## Grondpositie bij sloopnieuwbouw

Anders dan bij uitbreidingsnieuwbouw heeft sloop met vervangende nieuwbouw het voordeel dat ongeveer twee derde van de grond al in eigendom is van de corporaties. Daarna volgt gemeentegrond als belangrijkste categorie. Dit is veelal grond in erfpacht onder de te slopen woningen.

Figuur 8: Nieuwbouw in de projectenportefeuille 2024-2028



Bron: dPi 2023

Bij gebrek aan bouwlocaties biedt sloopnieuwbouw corporaties dus een kans om wel te bouwen. Met verdichting kunnen bovendien meer woningen worden teruggebouwd binnen bestaand bebouwd gebied. Maar sloop leidt eerst tot een afname van het aantal woningen. Ook moeten reguliere woningzoekenden mogelijk langer wachten, omdat herhuisvestingskandidaten urgentie krijgen en voor gaan.

## Ervaringen met sloopnieuwbouw

Voor een beter beeld van sloopnieuwbouw heeft de Aw zes corporaties geïnterviewd. Samen staan zij voor ruim een vijfde (21%) van de woningproductie in sloopnieuwbouwprojecten waarvoor al een omgevingsvergunning is verleend. Deze corporaties werken verspreid over het land, 3 vooral in het westen, 3 (ook) in het midden, zuiden en noorden.





De belangrijkste bevindingen:

#### *Afwegingen voor sloopnieuwbouw*

De keuze voor sloop met vervangende nieuwbouw is gebaseerd op meerdere afwegingen. Het gaat bijna altijd om verouderd bezit dat technisch op is, verduurzaamd zou moeten worden en niet meer voldoet aan hedendaagse wooneisen. Verder kunnen er maatschappelijke aspecten spelen in de wijk, zoals een verminderde leefbaarheid, een overconcentratie van problemen, een relatief lage sociaaleconomische status en afgenomen draagvlak voor voorzieningen. Soms vragen de gemeente en bewoners zelfs of de corporatie een wijk kan verbeteren door sloopnieuwbouw, ook al hebben de woningen technisch gezien nog voldoende kwaliteit.

Naast sloopnieuwbouw wordt ook gekeken naar alternatieven die verbetering kunnen brengen in de situatie. Zoals renovatie, waardoor het vastgoed nog een aantal jaren langer verhuurd kan worden. De vraag is dan wat financieel en maatschappelijk de beste alternatieven zijn. Soms zijn de technische problemen zo groot dat sloopnieuwbouw de enige efficiënte oplossing is. Vaak is sloopnieuwbouw verstandig omdat hiermee meteen ook andere doelen worden gerealiseerd, zoals noodzakelijke verduurzaming, het afstemmen van het bezit op hedendaagse wooneisen en het verbeteren van de leefbaarheid in een wijk. Voor het rondkrijgen van de financiën is het vaak belangrijk dat er meer woningen worden teruggebouwd dan gesloopt (verdichting). Per saldo hebben deze projecten voor de corporaties een laag rendement.



#### *Afwegingen bij verdichting en differentiatie*

De mogelijkheden tot verdichten zijn voor de meeste corporaties belangrijk. Voor het rondkrijgen van de financiën en voor andere doelen, zoals groei van de eigen corporatievoorraad, bewoners de gelegenheid geven om na sloop terug te keren naar de eigen buurt of meer bewoners in de wijk te huisvesten en daarmee meer draagvlak te creëren voor voorzieningen.

Verdichting kan ook ruimte bieden voor differentiatie. De meeste corporaties zetten zich bij sloopnieuwbouw in voor een meer gedifferentieerde wijk in woningen en bewoners. Maatschappelijke overwegingen hiervoor zijn een evenwichtiger bevolkingssamenstelling in de wijk, doorstromingsmogelijkheden binnen de wijk en het verbeteren van de leefbaarheid. Ook financiële overwegingen spelen een rol. De bouw van middenhuur kan bijvoorbeeld bijdragen aan het rendement en de kasstromen van de corporatie. En een eventuele aparte grondexploitatie bij een sloopnieuwbouwproject wordt verbeterd door hogere grondprijzen voor duurere woningen.

De mate waarin differentiatie gewenst is hangt ook af van de samenstelling van de wijk en het gemeentelijk beleid. Als er weinig sociale huur is in een wijk, wordt eerder vooral sociaal teruggebouwd. Soms wil de gemeente dat een corporatie niet alleen sociale huur terugbouwt. Of juist net zoveel sociale huur als gesloopt is, ook al is daardoor minder ruimte voor differentiatie.

#### *Afstemming met gemeenten*

Voor de afstemming van sloopnieuwbouwprojecten met de gemeente is voldoende ambtelijke capaciteit belangrijk. Als de betrokken ambtenaren goed ingevoerd zijn (of raken) in een project, is dat van grote waarde voor het project.

Bij sloopnieuwbouwprojecten spelen daarnaast deels dezelfde problemen als bij gewone nieuwbouwprojecten. Zoals lange doorlooptijden bij vergunningaanvragen, de hoge parkeernormen (soms op eigen terrein), hoge kwaliteitseisen van een gemeente en regels voor beschermde flora en fauna.

Ook andere knelpunten worden genoemd. Meerdere corporaties noemen de beperkte kennis van de gemeenteraad over corporaties en hun financiële mogelijkheden en de opstelling van de gemeente ten opzichte van cultuurhistorische waarden in te slopen bezit. Daarnaast zou het voor sloopnieuwbouwplannen beter zijn als gemeenten meer vooruitkijken en werken vanuit een gebiedsvisie voor de langere termijn.





## 1.6 Nieuwbouw middenhuur komt nog niet van de grond

Corporaties bouwen minder middenhuurwoningen dan in de oude nationale prestatieafspraken (NPA) beoogd. De herijkte NPA zetten in op een enorme versnelling in de bouw van middenhuur door corporaties vanaf 2025. Of dit gaat lukken is afhankelijk van of corporaties hier voldoende ongeborgde financiering voor kunnen aantrekken en of – en hoe snel – geborgde financiering voor middenhuur mogelijk wordt binnen de Europese regels voor staatsteun. Daarnaast spelen er ontwikkelingen in de commerciële huursector die effect kunnen hebben op de bouw van middenhuur. Belangrijk is dat de hoeveelheid middenhuur en sociale huur en de financiering daarvoor in verhouding blijven.

In de oude NPA is afgesproken dat Aedes onderzoek zou doen naar belemmeringen voor de financiering van middenhuur. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat zonder geborgde financiering het gewenste aantal van 50.000 sociale middenhuurwoningen niet haalbaar is (Aedes, 2024a). Het groeipad en het aantal middenhuurwoningen in de herijkte NPA zijn gebaseerd op de veronderstelling dat geborgde financiering mogelijk wordt.

Lastige ongeborgde financiering is een belangrijke reden waarom corporaties nog weinig middenhuur bouwen. Daarnaast gold tot 2022 een wettelijk verplichte markttoets (deze gold niet voor verbindingen), die eerst tijdelijk is opgeschort en in 2023 uiteindelijk is afgeschaft (zie de [Staat van de corporatiesector 2022](#), p. 13). De mogelijkheid om op termijn de bouw van middenhuur geborgd te financieren binnen de Europese regels voor staatsteun kan dus van grote betekenis zijn. De onzekerheid over de financiering wordt hiermee veel kleiner, zowel wat betreft beschikbaarheid, prijs als voorwaarden.

De verhouding tussen de hoeveelheid sociale en middenhuur vraagt ook veel aandacht. Hierbij speelt de relatie met andere partijen die middenhuurwoningen willen bouwen een rol. Maar ook de vraag of de sociale en commerciële opgaven van gelijke waarde zijn of dat er een hiërarchie blijft in de opgaven voor de corporatiedoelgroep (huidige DAEB). Zeker als de borgingsruimte voor de opgave in sociale huur krap wordt, mag geborgde financiering van middenhuur niet ten koste gaan daarvan.

Deze paragraaf beschrijft eerst hoe corporaties nu de bouw van commerciële middenhuur financieren. Vervolgens wordt ingegaan op de realisatie en plannen van corporaties voor middenhuur. Het lijkt alsof nu maar enkele corporaties hierin echt actief zijn. De paragraaf sluit af met enkele ontwikkelingen in de commerciële huursector, zoals de invoering van de Wet betaalbare huur en de invloed daarvan op de beschikbaarheid van middenhuurwoningen.

### Huidige financiering nieuwbouw middenhuur

Sinds de commerciële activiteiten van corporaties zijn gescheiden van de sociale zijn er betrekkelijk weinig zelfstandige commerciële huurwoningen gebouwd. Dat terwijl de commerciële takken van corporaties over het algemeen een goede financiële positie hebben. De vrij recente beleidskeuze dat corporaties ook een opgave hebben voor middenhuur speelt hierin door. Daarnaast vinden veel corporaties ongeborgde financiering niet gewenst omdat hiervoor een hogere rente moet worden betaald. Hiermee gaan ze voorbij aan het feit dat er voor commerciële nieuwbouw een gelijk speelveld moet zijn met marktpartijen. Het aantrekken van ongeborgde financiering is iets heel anders dan het aantrekken van geborgde financiering: de financier stelt de voorwaarden. Bij problemen met financiering mag niet worden teruggevallen op de sociale tak of toegelaten instelling. De Aw heeft de taak om te toetsen of de spelregels worden nageleefd zoals die zijn vastgesteld bij de scheiding van de commerciële en sociale activiteiten.

Het vraagt veel van corporaties om ongeborgde financiering te krijgen, maar ook om te behouden en te kunnen herfinancieren. Het niet voldoen aan de grenswaarden of voorwaarden heeft bij ongeborgde financiering snel een grotere impact dan bij geborgde financiering. De voorspelbaarheid en de beheersing van de begroting (begroting realisatie) zijn hierbij erg belangrijk.

## Nieuwbouw middenhuur nog ver onder gewenst niveau

De afgelopen jaar herijkte NPA gaan vanaf 2025 uit van een ambitieus groeipad voor middenhuur: in 2029 moet ruim zesmaal het niveau van 2023 zijn gerealiseerd. Dit is ambitieus in het licht van de bestaande projectenportefeuille voor de periode 2025-2027 en een uitdaging voor de daaropvolgende jaren: het vraagt een enorme uitbreiding van de huidige project(grond)posities. En corporaties hebben al weinig grondposities. De marktwaarde van grondposities van corporaties nam jarenlang af. In 2023 nam het voor het eerst iets toe: van 549 miljoen in 2022 naar 557 miljoen in 2023. 61% hiervan zat in 2023 in de commerciële tak, maar veel grondposities worden naar de sociale tak overgeheveld als de grond de bestemming sociale woningbouw krijgt.

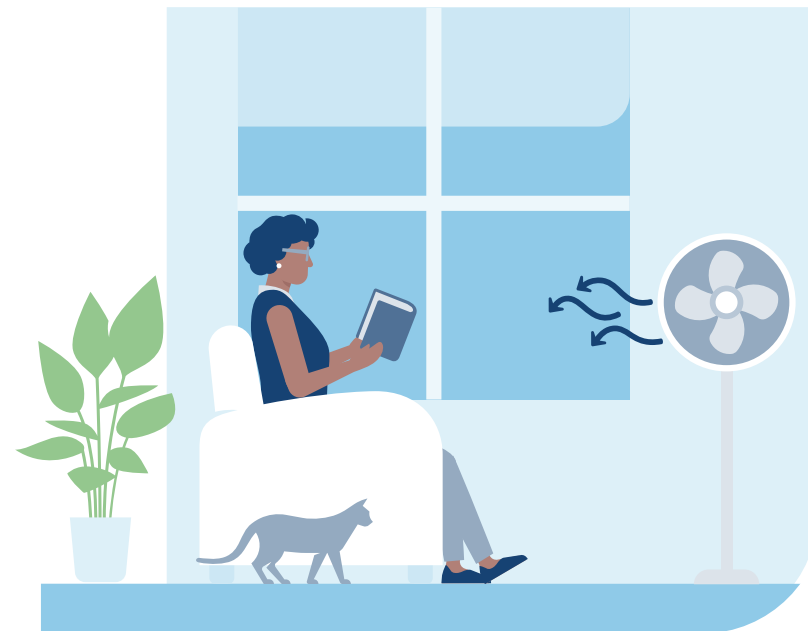
Daarnaast is het financieel tekort voor middenhuur in de NPA-doorrekening tot en met 2034 minder makkelijk oplosbaar: solidariteit en projectsteun zijn hiervoor minder of niet te organiseren. Daar komt bij dat de grenswaarden voor commerciële huur geen zekerheid bieden over het krijgen van voldoende ongeborgde financiering voor commerciële investeringen. De ervaringen leren dat financiers andere en zwaardere eisen stellen, waardoor er een kleiner programma kan worden uitgevoerd dan berekend. Het bestaande vastgoed leent zich daarbij niet altijd als onderpand, omdat het bijvoorbeeld gespikkeld bezit is (gemengd met sociaal bezit of bezit van andere eigenaren) of bedrijfsroerend-goed.

Tabel 6: Realisatie en opgave van middenhuurwoningen volgens NPA\*

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Realisatie niet-DAEB	478	433	838	685	889							
NPA						760	1.430	2.010	2.600	3.199	5.000	4.998

\* Het gaat hierbij om woonegelegenheden in het algemeen, dus ook (kleine aantallen) onzelfstandige woningen, intramurale eenheden en flexwoningen.

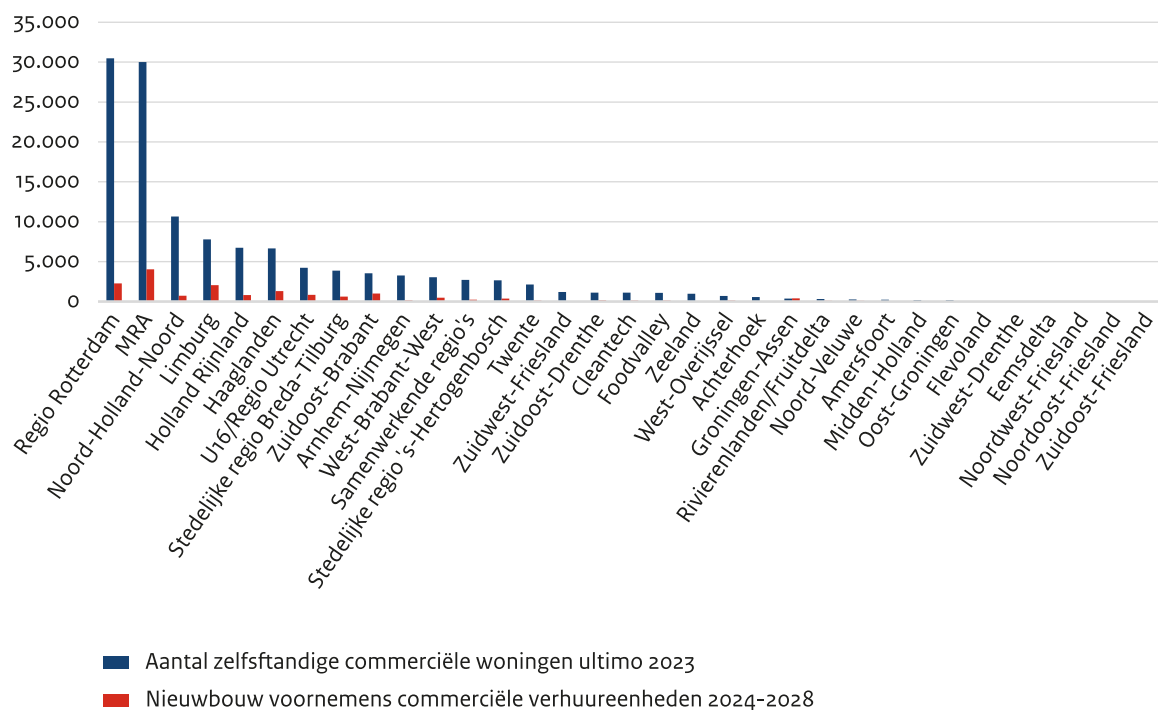
Corporaties hebben volgens de begroting 2024-2028 de ambitie 14.093 woningen in het middenhuursegment te bouwen. Dit is meer dan in de laatste NPA-doorrekening is aangehouden (circa 10.000). De realisatiegraad leert dat dit niet realistisch is: deze is bij commerciële huurwoningen nog lager dan bij sociale huurwoningen.



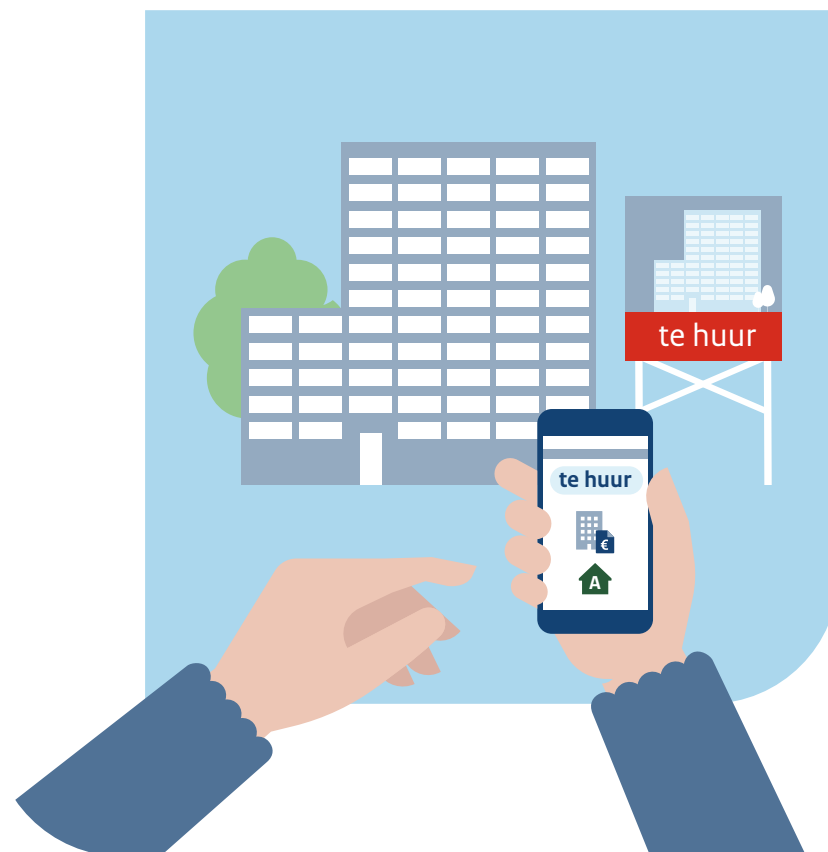
## Beperkt aantal corporaties aan de slag met commerciële woningen

De helft van de ambities voor woningen in het middenhuursegment is afkomstig van 16 corporaties. Dit zijn op de eerste plaats corporaties met een wat grotere commerciële tak, maar ook enkele corporaties met een kleinere commerciële tak. Bijna 40% van de voornemens tot middenhuur is in de twee regio's die al de meeste middenhuur hebben. In veel regio's hebben de corporaties amper middenhuur en hebben ze daar ook geen voornemens toe.

Figuur 9: Aantal zelfstandige commerciële woningen eind 2023 en nieuwbouwvoornemens commerciële verhuureenheden 2024-2028



De corporaties die investeren in het middenhuursegment doen dit voor een deel uit maatschappelijke overwegingen. In paragraaf 1.5 staan de verschillende argumenten van corporaties voor de bouw van middenhuurwoningen in sloopnieuwbouwprojecten. Iets minder dan de helft van de middenhuurwoningen in de voornemens van corporaties voor de periode 2024-2028 is onderdeel van sloopnieuwbouwprojecten.





Uit een nadere analyse van de meerjarenbegrotingen van 6 corporaties met veel plannen voor middenhuurwoningen komt naar voren dat deze corporaties op portefeuilleniveau een bepaald aandeel middenhuur of vrije-sectorhuur nastreven. De Aw sprak enkele corporaties over sloopnieuwbouw. De argumenten voor de bouw van middenhuur in sloopnieuwbouwprojecten komen overeen met die in paragraaf 1.5. Verder vertelden enkele corporaties dat zij middeninkomens ook als doelgroep zien.

### Veel ontwikkelingen in de commerciële huursector

Tot en met 2022 maakte de particuliere commerciële huursector een sterke groei door. De lage rente en fiscale voordelen droegen hieraan bij. Daarna zijn de condities een stuk minder gunstig geworden. Onder meer door:

- de Wet betaalbare huur
- de Wet vaste huurcontracten
- veranderingen in het fiscaal regime
- de renteontwikkeling
- de sterke stijging van koopprijzen

De Wet betaalbare huur versterkt de positie van de huurder (deze kan veel langer terugkomen op de huurprijs in het huurcontract) en stelt maximumhuren voor woningen met maximaal 186 WSW-punten. Ook de Wet vaste huurcontracten geeft de huurder een sterkere positie. De verhuurder kan hierdoor minder snel met de huurprijs inspelen op marktontwikkelingen. De overdrachtsbelasting en aanpassingen in box 3 maken beleggen in commercieel vastgoed minder interessant voor particulieren. Door de stijging van de rente en de koopprijzen komen alternatieven voor commercieel vastgoed als belegging weer meer in beeld.

Veel partijen spreken de zorg uit dat dit zal leiden tot een grote uitverkoop. Een kanttekening daarbij: verkoop leidt niet tot het verdwijnen van deze woningen. Het kan wel leiden tot groei van het betaalbare koopsegment, waarin immers ook een groot tekort is. Dit neemt niet weg dat een uitverkoop bepaalde woningzoekenden sterker kan raken omdat zij niet kunnen kopen en een moeilijke entree hebben in de sociale huursector. Het blijft overigens de vraag of zo'n uitverkoop daadwerkelijk op grote schaal gaat gebeuren (zie de Kadaster-cijfers in de [Kamerbrief stand van zaken Wet betaalbare huur](#), p. 9). De cijfers laten (nog) geen sterke afname zien van de particuliere huursector.

Voor corporaties is het directe effect van al deze maatregelen beperkt. Zij verhuren nauwelijks tijdelijk, streven geen maximale huur na en worden niet geraakt door de belastingmaatregelen. Voor een beperkt deel van de commerciële woningen kan de (nieuwe) maximale redelijke huur een beperking opleveren in het huurbeleid en in de waardering (beleidswaarde en marktwaarde). De markthuurlen en soms ook de streefhuurlen kunnen lager worden. Wel kan een teruglopend aanbod in de particuliere sector extra druk leggen op corporaties om meer middenhuurwoningen toe te voegen.



## 2. Betaalbaarheid en huurbeleid



### 2.1 Huren stijgen weer mee met inkomens en kosten

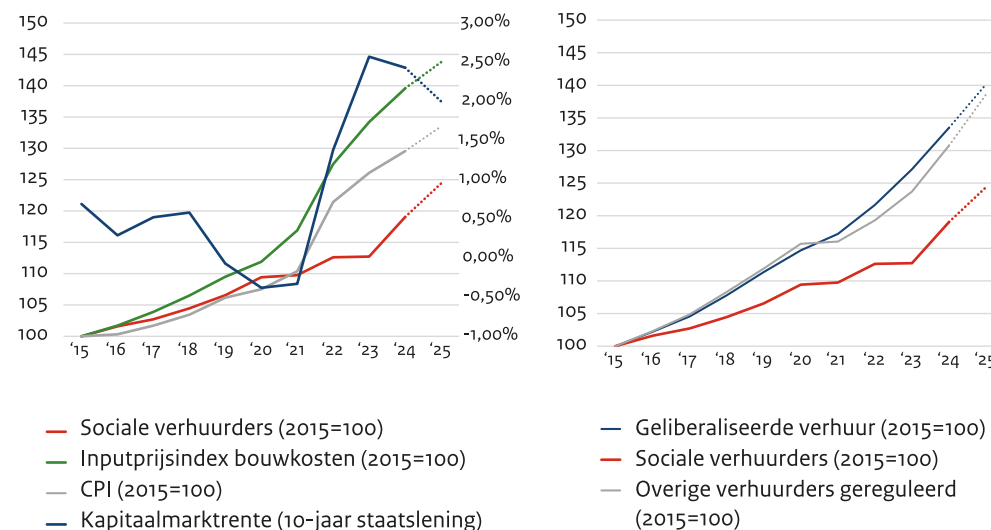
De afgelopen jaren bleef de huurprijsontwikkeling van sociale huurwoningen achter bij kostenstijgingen en de huurprijsontwikkeling van particuliere huurwoningen. Na een aantal betaalbaarheidsmaatregelen in het huurbeleid voor corporaties stijgen de huren nu weer mee met inkomens en kosten. De huurprijs van sociale corporatiewoningen steeg in 2024 sterk, met 5,6%.

#### Ontwikkeling huurprijzen en kosten

Per 1 juli 2024 zijn de huren van sociale corporatiewoningen 5,6% hoger dan een jaar eerder. Voor zittende huurders was de huurverhoging gemiddeld 4,9%, de overige stijging werd gerealiseerd bij nieuwe verhuringen. Deze stijging zorgt ervoor dat, na enkele jaren van zeer gematigde huurontwikkeling, het verschil tussen de stijgende bouwkosten en de huurprijzen niet nog verder toeneemt.

Sinds 2021 loopt de huurprijsstijging voor huurwoningen van sociale verhuurders uit de pas met de stijging van bouwkosten en de inflatie. Ook stijgen de prijzen voor sociale huurwoningen sinds 2015 minder snel dan voor gereguleerde huurwoningen van overige verhuurders en voor geliberaliseerde huurwoningen.

Figuur 10: Ontwikkeling huurprijzen bij sociale verhuurders, bouwkosten en de rente op staatsleningen (links) en ontwikkeling huurprijzen bij sociale verhuurders, gereguleerde huurprijzen bij overige verhuurders en huurprijzen bij geliberaliseerde verhuur (rechts)



Bron: CBS



In 2022 zijn er afspraken gemaakt met de sector over de maximale huurverhoging voor sociale huur voor de periode tot en met 2025. Hierbij is afgesproken dat de huurstijging de ontwikkeling volgt van de cao-lonen in het voorgaande jaar, min 0,5%. Voor 2025 zou dit uitkomen op een gemiddelde huurstijging van 6%: 6,5% min 0,5. Bij de herijking van de nationale prestatieafspraken (NPA) eind 2024 is dit beperkt tot 4,5%, vanuit het oogpunt van betaalbaarheid. Voor huurders in andere marktsegmenten is de [maximale huurverhoging vanaf 1 januari 2025 4,1% voor vrije sector en 7,7% voor midden-huur](#).

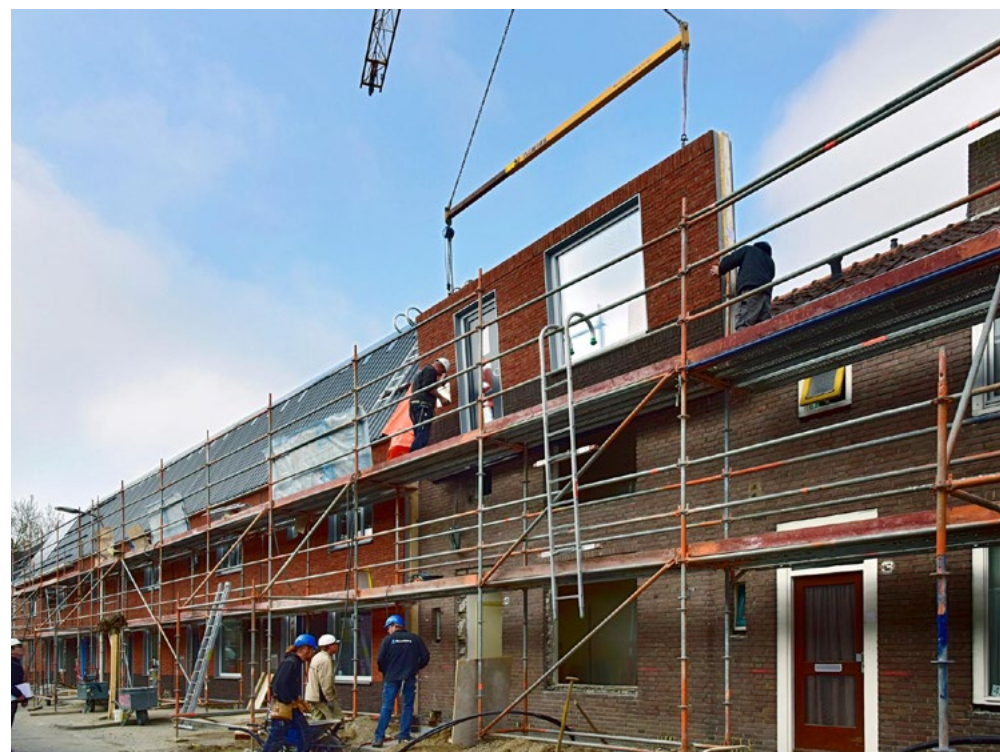
Kosten en huurprijsontwikkeling lijken hiermee voorlopig gelijk op te gaan. Maar in het verleden was dat niet zo en dat heeft corporaties fors geraakt. Onderstaande citaten uit visitatierapporten uit 2024 illustreren dat daardoor een flink gat is geslagen in de ontwikkeling van de kasstromen van corporaties, ondanks de inhaalslag dat jaar.

**‘Strategisch dreigt er een gat te ontstaan tussen de opgave en beschikbare financiële middelen als het gaat om het verbeteren van de kasstromen. De genomen ruimte om middelen te genereren door middel van verkoop van bestaand woningbezit of het verhogen van de huur is vanuit de nieuwe strategie ‘Samen Thuis’ beperkt. De door verschillende overheden als acceptabel geachte ruimte is dat ook. (...) en extra huurverhogingen zijn met het oog op landelijke huurregeling en betaalbaarheid beperkt mogelijk.’**

[\(Ymere Maatschappelijke visitatie 2019 – 2022, p. 10\)](#)

**‘De spanning tussen inkomsten en uitgaven van onze woningcorporatie is de afgelopen jaren toegenomen. Ingrepen van het kabinet als eenmalige huurverlagingen, beperkte huurverhogingen en het niet meer door mogen verhogen van de huur bij duurzaamheidsinvesteringen hebben ons verdienvermogen stevig aangetast. De ruimte die het afschaffen van de verhuurdersheffing ons bood, is daarmee geheel verdampt.’**

[\(Maatschappelijke visitatie Krijtland Wonen, p. 4\)](#)



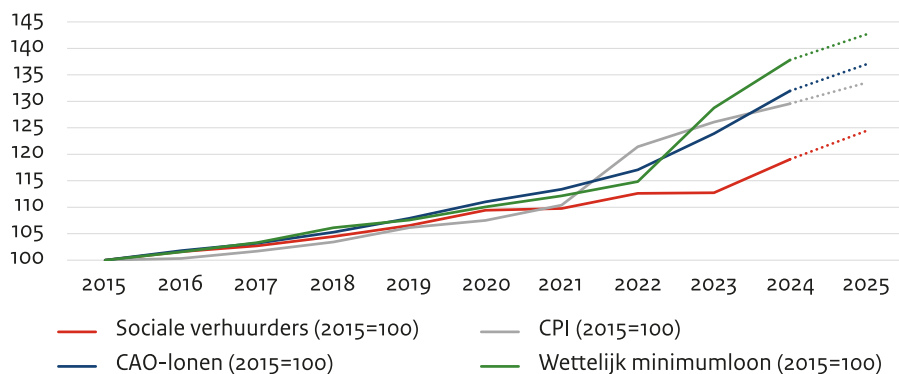
## 2.2 Betaalbaarheid is verbeterd, ook door aanpassingen in huurtoeslag

De betaalbaarheid van de huren voor corporatiehuurders is sinds 2021 sterk verbeterd. Dit komt door gematigde huurverhogingen, huurverlagingen voor specifieke groepen en de verruiming van de huurtoeslag.

### Ontwikkeling inkomens en sociale huur

Tot 2020 gaan de stijging van de huurprijs van sociale woningen en de inkomens ongeveer gelijk op (zie figuur 11). Vanaf 2021 blijft de huurprijs van sociale huurwoningen sterk achter bij de inkomensontwikkeling. Vanaf 2022 stijgt het wettelijke minimumloon harder dan de cao-lonen, met een extra stijging door de politieke beslissing om in 2023 het minimumloon in één keer met 10,15% te verhogen. De indexering van de uitkeringen is gekoppeld aan die van het minimumloon.

Figuur 11: Huurprijsontwikkeling bij sociale verhuurders, afgezet tegen de ontwikkeling van inkomens en prijzen (cao-lonen, wettelijk minimumloon\* en inflatie)



\*Eigen bewerking op basis van regulier minimumloon per uur bij een werkweek van 36 uur

Bron: CBS

Veel huurders van corporatiewoningen hebben een laag inkomen of een uitkering. Doordat de inkomens van de meeste huurders gestegen zijn is de betaalbaarheid van sociale huurwoningen verbeterd. De huurverlagingen in 2021 en in 2023 hebben hier ook een belangrijk aandeel in gehad.

Vanaf 2024 houden de inkomensontwikkeling en huurstijging weer redelijk gelijke tred. Dit komt doordat de forse huurstijging voor sociale huurwoningen in 2024 is gekoppeld aan de eveneens forse cao-loonstijging in het voorgaande jaar.

### Ontwikkeling huurtoeslag

De meeste huishoudens die huurtoeslag ontvangen wonen in een sociale huurwoning van een corporatie. In 2023 kwamen een kleine 2,1 miljoen corporatiewoningen door hun huurprijs in aanmerking voor huurtoeslag. Bij de overige verhuurders waren dit in 2021 nog ruim 479.000 woningen ([WoON 2021](#)), maar dit aantal daalt ([Staat van de corporatiesector 2022](#), p. 51). In 2021 ontvingen bijna anderhalf miljoen huishoudens huurtoeslag. In dat jaar woonden 264.570 huishoudens die op basis van hun inkomen in aanmerking kwamen voor huurtoeslag, in een gereguleerde particuliere huurwoning en ruim 1,2 miljoen in een corporatiewoning.

Let op: Een recenter cijfer ontbreekt. In 2025 wordt het WoON 2024 gepubliceerd, met het aantal woningen van overige verhuurders dat per 1 januari 2024 gereguleerd werd verhuurd.

Het grootste deel van de huishoudens met huurtoeslag (64%) bestaat uit eenpersoonshuishoudens, de rest (36%) uit meerpersoonshuishoudens. De gemiddelde huur van huishoudens met huurtoeslag bedroeg in 2022 € 579 per maand, na aftrek van de huurtoeslag netto € 343.

Tabel 7: Gemiddelde huur en gemiddelde huurtoeslag van 2018 tot en met 2023 van huishoudens met huurtoeslag

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal huishoudens met huurtoeslag	1.382.376	1.365.491	1.495.903	1.495.939	1.466.678	1.506.261
Huur	€ 535	€ 545	€ 566	€ 568	€ 580	€ 575
Huurtoeslag	€ 235	€ 242	€ 234	€ 234	€ 237	€ 244
Na huurtoeslag	€ 300	€ 303	€ 332	€ 334	€ 343	€ 331

Bron: Jaarverslag Wet op de huurtoeslag (2024)

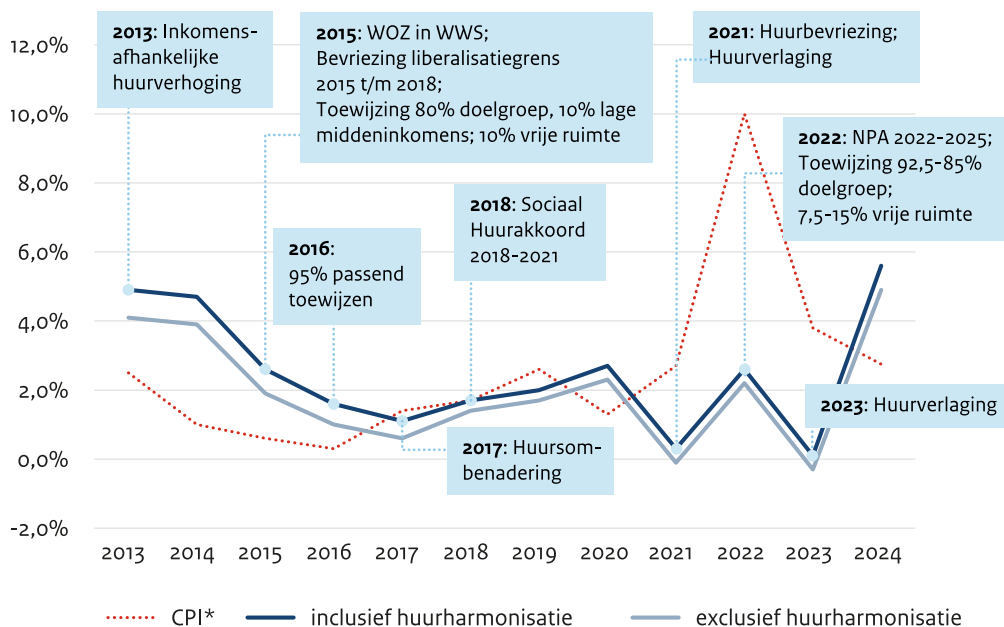
Na het afschaffen van de harde inkomensgrenzen in 2020 is het aantal toekenningen van huurtoeslag toegenomen. De gemiddelde huurtoeslag bleef in 2021 gelijk. Dit kwam doordat er vooral ontvangers van huurtoeslag bijkwamen met een gemiddeld lage bijdrage.

## 2.3 Huurbeleid is complex en weinig voorspelbaar

Het huurbeleid was de afgelopen jaren niet goed voorspelbaar, deels door politieke grilligheid. Afspraken over huurverlaging en huurverhoging zijn – met uitzondering van de huurbevoorziening in 2021 – wel steeds samen met de sector gemaakt.

Figuur 12 laat zien in welk jaar welke maatregelen zijn genomen en met welk gevolg voor de gerealiseerde jaarlijkse huurverhoging voor sociale huurwoningen. Van 2017 tot 2021 volgt de huurverhoging de inflatie. In 2021 en 2023 is duidelijk het effect van de huurbevoorziening en de huurverlaging te zien, waarna in 2024 de inhaalslag volgt.

Figuur 12: Jaarlijkse huurverhoging voor sociale huurwoningen in %, inclusief en exclusief huurharmonisatie en de maatregelen die daar invloed op hebben gehad



De maatregelen op een rij:

### 1 Jaarlijkse huurverhoging corporaties

- 2013: inkomensafhankelijke huurverhoging
- 2017: huursombenadering
- 2018: sociaal Huurakkoord
- 2022: nationale prestatieafspraken (NPA) met afspraken over de jaarlijkse huurverhoging voor de periode 2022-2025
- 2024: NPA 2025-2035 met afspraak tot matiging van de maximale huursomstijging, namelijk 4,5% in 2025 en vanaf 2026 op basis van driejaars gemiddelde inflatie

### 2 Huurverlaging en -bevoorziening

- 2015: bevoorziening liberalisatiegrens
- 2021: huurbevoorziening en huurverlaging door de verlaging van de verhuurderheffing
- 2023: huurverlaging door de afschaffing van de verhuurderheffing

### 3 Woningwaarderingstelsel (WWS)

- 2015: WOZ-waarde in woningwaarderingstelsel
- 2024: aanpassing woningwaarderingstelsel op Wet betaalbare huur

### 4 Toewijzingen aan de corporatiedoelgroep

- 2015: 80% toewijzen aan sociale doelgroep, 10% aan lage middeninkomens en 10% vrije ruimte
- 2016: 95% passend toewijzen
- 2022: 85-92,5% toewijzen aan sociale doelgroep, 7,5%-15% vrije ruimte

Het onderzoeksrapport bij deze Staat gaat verder in op de afzonderlijke maatregelen. Kort gezegd hebben corporaties sinds 2015 de wettelijke verplichting om 80% van de woningen met een huur tot de liberalisatiegrens toe te wijzen aan de doelgroep van beleid. Daarna is ingezet op een gematigde huurontwikkeling voor met name de doelgroep voor passend toewijzen (de huishoudens met een inkomen onder de hiervoor gestelde grens). In dat kader zijn corporaties sinds 2016 verplicht tenminste 95% van de huishoudens uit deze doelgroep bij toewijzing een woning te verhuren met een huur tot de toepasselijke aftoppingsgrens. Daarnaast spelen de huursombenadering en afspraken met de sector over gematigde huurontwikkeling een rol. Tot slot hebben de huurverlagingen, in 2021 voor 160.000 huurders en in 2023 voor 595.000 huurders, ingrijpende gevolgen gehad voor de huurontwikkeling.

Door de optelsom van maatregelen is het huurbeleid complex geworden. Corporaties hebben weinig ruimte meer om te sturen op de verhouding tussen prijs en kwaliteit, waarover meer in paragraaf 2.4. Vanuit het perspectief van de Aw zijn dit goede redenen om het huurbeleid te evalueren in een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO).





‘De maatregelen die we hebben genomen vanuit wetgeving hebben een gunstig effect gehad op de betaalbaarheid voor onze bewoners maar tegelijkertijd een forse impact op onze huurinkomsten’ ([Maatschappelijke visitatie Servatius, p. 17](#))

## 2.4 Kwaliteit betaalt zich niet meer terug in huurprijs

Door het huurbeleid is de verhouding tussen de huurprijs en de (energetische) kwaliteit van sociale huurwoningen de afgelopen jaren verstoord. Tegelijkertijd hebben corporaties minder mogelijkheden om hun prijzen in lijn te brengen met de kwaliteit van hun woningen. De huurprijzen wegen daardoor niet meer op tegen investeringen in kwaliteit. Daarnaast vormt de huidige prijs-kwaliteitverhouding een risico voor de doorstroming en kunnen huurders van woningen met een mindere kwaliteit een gevoel van onrechtvaardigheid ervaren. De Aw roept daarom op om het huurbeleid, huurtoeslagbeleid én de woonlasten in samenhang te bezien en positieve prikkels te creëren voor het herstel van een redelijke prijs-kwaliteitverhouding.

### Huurbeleid is sterk gericht op betaalbaarheid

Een groot deel van de corporatiedoelgroep heeft een laag inkomen. Betaalbare woonlasten zijn voor hen daarom extra belangrijk. De betaalbaarheid van wonen hangt vooral af van de huurprijs, eventuele huurtoeslag en de energielasten in verhouding tot het inkomen. De Rijksoverheid beïnvloedt deze aspecten met huurbeleid, huurtoeslagbeleid en inkomensbeleid. De verhouding tussen de opbrengsten van de sociale huren bij corporaties (circa € 15 miljard) en de overheidsuitgaven aan huurtoeslag (circa € 5 miljard) geeft het belang aan van huurtoeslag voor de betaalbaarheid voor huurders.

Voor corporaties zijn het huurbeleid en huurtoeslagbeleid ook belangrijk. Het huurbeleid beïnvloedt de hoogte van de huurinkomsten en daarmee de verdienruimte en investeringsruimte. Daarnaast leidt het huurbeleid tot de gemiddeld lagere sociale huurprijzen van corporaties ten opzichte van particuliere verhuurders. Mede door het huurtoeslagbeleid zouden de huurprijs en de kwaliteit van sociale corporatiewoningen redelijk in verhouding moeten kunnen blijven. In de praktijk is dat de afgelopen jaren moeilijk geweest. Dat komt doordat er in het huurbeleid sterk is gefocust op betaalbare huren voor de (sociale) huurders bij corporaties. De huurverlaging in met name 2023 beperkte de (groei van de) uitgaven aan huurtoeslag. Deze besparing heeft het Rijk deels ingezet voor verruiming van de huurtoeslag.

De sterke focus op de betaalbaarheid van de sociale huren van corporaties heeft negatieve effecten.

### Onrendabele investeringen remmen ontwikkeling van kwaliteit

Door een te laag gemiddeld huurniveau worden investeringen in kwaliteit van de corporatievoorraad in toenemende mate onrendabel. In de [Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties 2024](#) gaat Ortec Finance ervan uit dat 68,9% van de toekomstige investeringen in nieuwbouw en 96,5% van de verbeterinvesteringen onrendabel is. Dit remt de ontwikkeling van de kwaliteit.

De [herijkte NPA-doorrekening](#) (p. 4) laat zien dat de opgaven voor de periode tot en met 2034 niet volledig in balans zijn met de financiële middelen en dat er onderlinge solidariteit tussen corporaties nodig is. In de periode daarna is er bovendien geen financiële ruimte om nieuwe opgaven te vervullen anders dan voor de ‘instandhouding’ van de voorraad. Terwijl er ook dan publiek gewenste opgaven zullen zijn, zoals verdere verbeteringen in de energetische kwaliteit en duurzaamheid van de corporatievoorraad.

Voor huurders kunnen verbeteringen in energetische kwaliteit de energielasten verlagen en daarmee wonen beter betaalbaar maken. Maar die verbeteringen zijn nu al in hoge mate onrendabel. Dat maakt ze voor corporaties extra kostbaar. Investeringen in energetische kwaliteit worden voor corporaties beter uitvoerbaar als de extra financiële ruimte bij huurders door de lagere energielasten

gedeeltelijk kan worden benut voor hogere huren. Het onderzoeksrapport bij deze Staat bevat een verkenning van de relatie tussen huurprijs, energiekosten, kwaliteit en huishoudens.

Een hoge labelkwaliteit biedt in redelijke mate zekerheid over een lager energieverbruik. De [NPA 2025-2035](#) (p. 18) laten een voorzichtige stap zien naar een verruiming van de huurruimte bij passend toewijzen bij een hogere labelkwaliteit.

Met het duurzaam prestatie­model (zie paragraaf 5.2) zal de financiële balans tussen opgaven en middelen periodiek worden getoetst voor een steeds opschuivende periode. Naar verwachting leidt dit bij de eerstvolgende herijking tot een oplopend tekort. Bij een negatieve balans zal dan nadrukkelijk ook de huur als belangrijkste inkomstenbron tegen het licht moeten worden gehouden. De huurinkomsten zijn het fundament voor de toekomst van de sociale woningbouw.

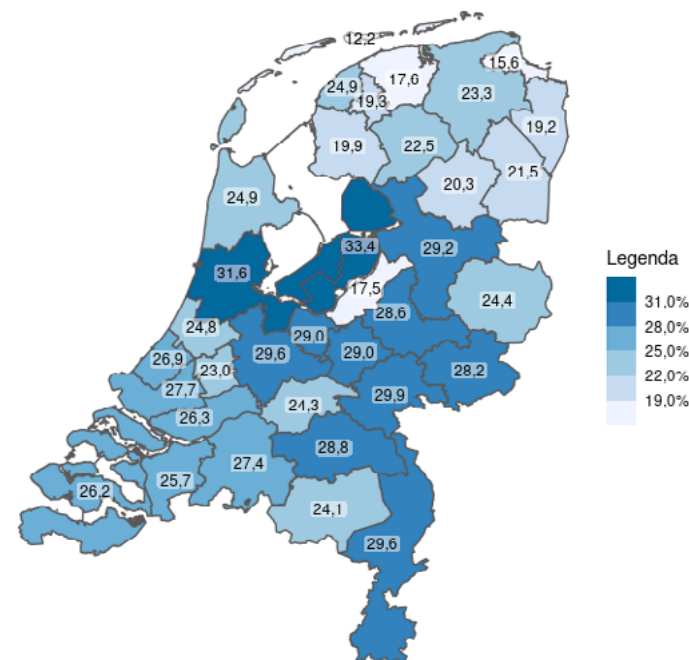
### Huurprijs en kwaliteit houden minder verband met elkaar

Huurbeleid dat de woninghuur sterk afstemt op het lage inkomen van de huurder verzwakt de relatie tussen de huurprijs en de kwaliteit van woningen. De Aw heeft hier in het verleden meermaals aandacht voor gevraagd, onder meer in de [Staat van de corporatiesector 2022](#) (p. 70-71), de [Staat van de corporatiesector 2023](#) (p. 20-22 en 31-36) en het bijbehorende [onderzoeksrapport](#) (p. 9-14). De Staat van 2023 ging in op het (verwachte) effect van de huurverlaging uit 2023, met als opvallende conclusie dat de huurverlaging meer effect heeft op corporaties dan op huurders: een lagere huur leidt immers tot minder huurtoeslag. Daarom is het nuttig om huurbeleid en huurtoeslag in samenhang te bekijken als het gaat om de betaalbaarheid voor de huurder.

De definitieve gegevens over 2023 bevestigen grotendeels de schets van de Aw van de effecten van de huurverlaging:

- Door de huurverlaging hebben eind 2023 ruim 595.000 corporatiewoningen een huur van exact € 575,03. In totaal hebben dan ruim 1,4 miljoen sociale huurwoningen (66,8%) een huur van ten hoogste € 575,03.
- Het percentage sociale huurwoningen met een huurverlaging varieert sterk tussen de regio's. Dit komt doordat de regio's daarvóór al sterk verschilden in inkomen van huurders en huurniveau. Globaal genomen zijn er in het noorden en zuidwesten van Nederland veel minder woningen met een (verlaagde) huur van exact € 575,03 dan elders (zie figuur 13).
- Het verband tussen huur en woningkwaliteit in WWS-punten is verzwakt op zowel nationaal als regionaal niveau. Eind 2023 was de correlatie lager dan eind 2022.
- De woningen met een verlaagde huur hebben relatief vaak een gunstig energielabel en veel WWS-punten.

Figuur 13: Percentage zelfstandige sociale huurwoningen met een (verlaagde) huur van € 575,03



Bron: dVi 2023

### Verstoorde prijs-kwaliteitverhouding is risico voor doorstroming

Een flink deel van de sociale huurwoningen heeft een veel gunstiger prijs-kwaliteitverhouding dan de rest van de voorraad. De kans dat de huurders van deze woningen in de toekomst doorstromen naar een andere woning is daardoor kleiner: de huur zal dan vaak hoger zijn, maar de kwaliteit niet per se beter. Dit kan ook remmend werken op verhuizen naar een gebied met meer werkgelegenheid. Als het inkomen te laag is voor een inkomensafhankelijke huurverhoging hebben corporaties bovendien weinig mogelijkheden om de huurprijs in lijn te brengen met de woningkwaliteit.



**‘De HBV [huurdersbelangenvereniging] ziet dat Antares probeert de doorstroming te verbeteren, maar dat dit in de praktijk lastig is. Huurders willen wel doorstromen, maar willen niet meer gaan betalen voor een kleinere woning of in een andere buurt gaan wonen.’**

**(Maatschappelijke visitatie Antares, p. 11)**

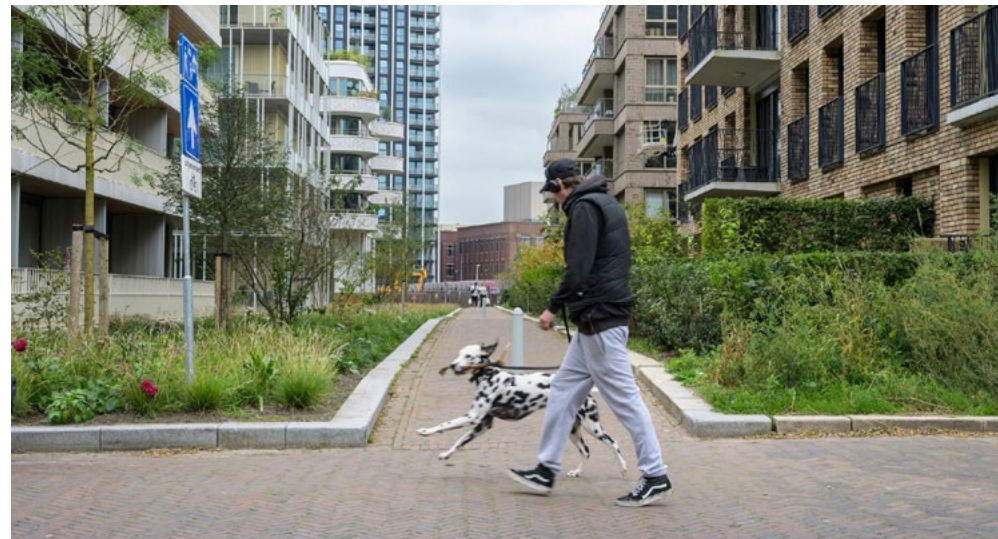
Zo'n rem op doorstroming komt vaker voor. Oudere huishoudens blijven bijvoorbeeld vaak in de eengezinswoning waar ze al decennia wonen, ook als een gelijkvloerse woning beter past bij de ongemakken van een hogere leeftijd. Hierbij speelt een hogere huur voor de andere woning ook vaak een rol.

**‘De doorstroming van ouderen van bestaande eengezinswoningen naar seniorenwoningen wordt bemoeilijkt door de hogere huurprijs van appartementen.’**

**(Maatschappelijke visitatie 2020 – 2023 Woningstichting Heteren, p. 17)**

Minder doorstroming heeft gevolgen voor woningzoekenden: voor hen komen er minder woningen vrij. De woningen die wel beschikbaar komen hebben bovendien mogelijk minder kwaliteit of passen minder goed bij de situatie van de woningzoekenden. Per saldo zullen daarom minder huishoudens een goed passende woning kunnen huren.

Om de doorstroming van met name ouderen te stimuleren hanteren meerdere corporaties speciaal beleid. De woningen waaruit ouderen verhuizen zijn namelijk vaak aantrekkelijk voor andere woningzoekenden, zoals gezinnen. Hiervoor worden ook huurmaatregelen ingezet. Voor woningzoekenden en de sociale huurwoningmarkt kan dit goed uitpakken. Voor de woningen waar ouderen naartoe verhuizen hanteren de corporaties dan dus wel, al dan niet tijdelijk, lagere huren dan ze in hun streefhuurbeleid vinden passen bij de kwaliteit van de woning.



**‘Triada ondersteunt huurders die verhuizen met financiële hulp in de vorm van een ‘gewenningshuur’ gedurende enkele jaren.’**

**(Maatschappelijke Visitatie 2020-2023 Triada, p. 15)**

**‘De corporaties in de regio Utrecht hebben met elkaar afgesproken dat indien de huurprijs van de nieuwe woning hoger is dan de huurprijs van de oude woning, de huurprijsstijging beperkt blijft tot € 50. Het is een experiment [...] Hierdoor komen inderdaad vooral huurwoningen vrij.’**

**(De Woningraat Visitatierapport Periode 2020-2023, p. 14)**



### Ook een risico voor rechtvaardigheidsgevoel

Niemand betaalt graag te veel. Mensen ervaren het dan ook vaak als onrechtvaardig als ze zonder goede verklaring meer moeten betalen dan een ander. Door de verstoring in de prijs-kwaliteitverhouding zijn er nu relatief grote verschillen tussen sociale huurwoningen, ook voor huishoudens die gelijk zijn wat betreft inkomen, huurprijs en huurtoeslag. Bij huurders die minder woonkwaliteit ontvangen voor de betaalde prijs kan daardoor een gevoel van onrechtvaardigheid ontstaan.

Verschillen in prijs-kwaliteitverhouding kwamen altijd al voor. Maar door de huurverlagingen zijn ze aangescherpt. Bovendien betalen huurders die in eerdere jaren zijn gaan wonen in een woning met een hogere kwaliteit nu vaker een naar verhouding erg lage huur.

Ook toekomstige woningzoekenden kunnen dit als onrechtvaardig ervaren. De huurinkomsten stellen corporaties in beginsel in staat om te blijven investeren in kwaliteitsverbeteringen en nieuwe woningen. De verhoudingsgewijs lage huren die een deel van de huurders nu betaalt voor de verkregen kwaliteit, beperken die mogelijkheden echter. Dat heeft gevolgen voor toekomstige woningzoekenden met een laag inkomen.

### Minder mogelijkheden om prijs af te stemmen op kwaliteit

Corporaties hebben ondertussen steeds minder mogelijkheden om hun huurprijzen in lijn te brengen met de kwaliteit van de woningen. Dit speelt allereerst bij passend toewijzen: dit beperkt het huurniveau bij toewijzing aan huurders uit de doelgroep voor passend toewijzen tot maximaal de aftoppingsgrens uit de huurtoeslag. Ten tweede hebben corporaties bij de jaarlijkse huurverhoging nog maar weinig ruimte om de huur beter af te stemmen op de kwaliteit van de woning. De marge tussen de maximaal toegestane huurverhoging voor een huishouden met een laag (midden)inkomen en de toegestane huursomstijging was in 2023 en 2024 nog maar 0,5%. In 2019 en 2020 was deze marge nog 1,5% tot 2,5%. In vergelijking met 5 jaar geleden duurt het dus veel langer voordat een huurprijs is verhoogd tot een niveau dat beter past bij de woningkwaliteit.

Tabel 8: Maximale reguliere huurverhoging en huursomstijging voor gereguleerd verhuurdte zelfstandige corporatiewoningen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
kale huur < 300	4,1%	5,1%	0%	€ 25	€ 25	€ 25
kale huur ≥ 300 en laag (midden-) inkomen	4,1%	5,1%	0%	2,3%	3,1%	5,8%
inkomensafhankelijke huurverhoging hoge middeninkomens	5,6%	6,6%	0	€ 50	€ 50	5,8% of € 50 (hoogste)
inkomensafhankelijke huurverhoging hoge inkomens	5,6%	6,6%	0	€ 100	€ 100	5,8% of € 100 (hoogste)
maximale huursomstijging	2,6%	2,6%	1,4%	2,3%	2,6%	5,3%

Bij huurders van wie het inkomen fors is gestegen, kan een inkomensafhankelijke huurverhoging de huurprijs meer in lijn brengen met de kwaliteit van de woning. Historisch gezien kan de maandhuur dan sterk verhoogd worden. Maar deze mogelijkheid geldt maar voor een beperkt aantal huurders: de inkomensgrens waarboven dit instrument mag worden gebruikt is relatief hoog.



### Signaal

#### Let op de samenhang tussen huurbeleid, huurtoeslagbeleid én woonlasten

De verhouding tussen de huurprijs en de (energetische) kwaliteit van sociale huurwoningen is verstoord door het nationaal gevoerde huurbeleid. Dit gaat ten koste van investeringen in kwaliteit door corporaties. Ook is het een risico voor de doorstroming en het rechtvaardigheidsgevoel bij huurders en woningzoekenden.

**Rijk:** Let in het belang van corporatiesector, huurders en woningzoekenden beter op de samenhang tussen huurbeleid, huurtoeslagbeleid én woonlasten. Onderzoek bovendien welke positieve prikkels kunnen leiden tot een redelijke verhouding tussen de prijs en kwaliteit van corporatiewoningen.

# 3. Kwaliteit van de corporatievoorraad



## 3.1 Veel woningen zijn verduurzaamd, maar weinig woningen zijn klaar voor de toekomst

Corporaties hebben een grote opgave in de verduurzaming van hun woningvoorraad. Veel woningen zijn al aangepakt: het aantal woningen met een slecht label neemt snel af. Minder snel gaat het met het aardgasvrij maken en toekomstklaar isoleren van (bestaande) woningen. Toekomstklaar isoleren is nodig om over te kunnen stappen op een aardgasvrije warmtebron met lage-temperatuurverwarming. Maar bij dat aardgasvrij maken worden corporaties gehinderd door het lage tempo waarin warmtenetten worden uitgebreid en door te weinig capaciteit op het elektriciteitsnetwerk voor het aansluiten van warmtepompen. De Aw vindt het belangrijk dat voor corporaties duidelijk is welk niveau van isolatie het meest doelmatig is voor de toekomst.

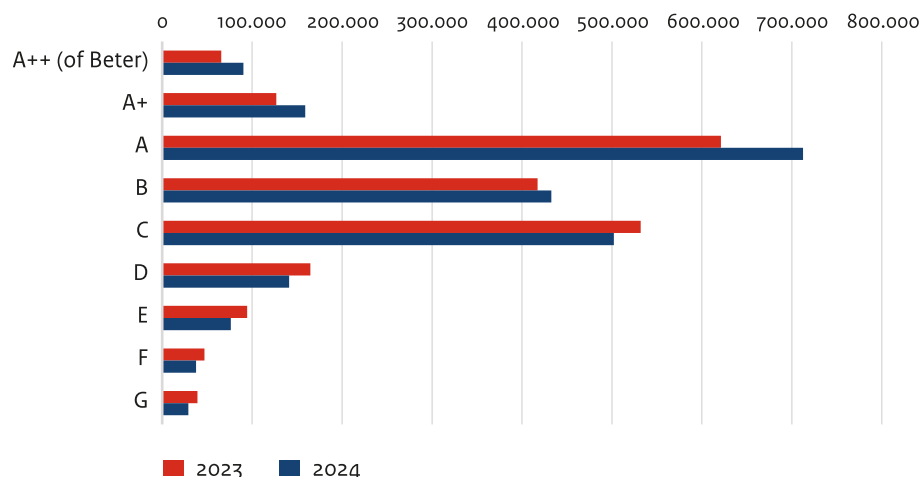
Dat corporaties hun woningvoorraad verduurzamen is belangrijk. Isolatie zorgt voor meer wooncomfort en lagere energielasten voor huurders. De doelstelling van een aardgasvrije corporatievoorraad in 2050 levert daarnaast een belangrijke bijdrage aan de overheidsdoelstelling voor een CO<sub>2</sub>-neutraal gebouwde omgeving.

In 2021 hebben corporaties en het Rijk afgesproken de E-, F- en G-labels uit te faseren. In 2022 is die afspraak opgenomen in de nationale prestatieafspraken (NPA). Verder is afgesproken dat tussen 2022 en 2030 450.000 woningen aardgasvrij worden en 675.000 woningen toekomstklaar geïsoleerd (circa 600.000 door isolatie van bestaande woningen en circa 75.000 door sloopnieuwbouw). Toekomstklaar betekent in dit geval gelijk aan of dicht bij de [standaard voor woningisolatie van het Rijk](#). Eind 2024 zijn de NPA herijkt. De afspraak over E-, F- en G-labels is onveranderd gebleven. De doelstelling 450.000 woningen aardgasvrij te maken is ook blijven staan, maar schuift wel door naar 2034. In plaats van toekomstklaar isoleren staat nu reductie van de warmtevraag centraal. Corporaties kunnen zelf bepalen hoe ze deze reductie bewerkstelligen.

### Corporaties faseren E-, F- en G-labels snel uit

Corporaties hebben veel stappen gezet in de aanpak van corporatiewoningen met een E-, F- en G-label. Het aantal woningen met zo'n label is tussen 2022 en 2024 dan ook fors afgenomen (zie figuur 14). Dit komt deels door wijzigingen in de methodiek, maar vooral door ingrepen van corporaties.

Figuur 14: Sociale huurwoningen naar energielabel\* in 2023 en 2024



\* Vastgesteld op basis van de woningkenmerken in de Aedes SHAERE-database. Deze stand is actueler dan de afge-  
melde labels in de dVi.

Bron: Aedes-benchmark 2024.

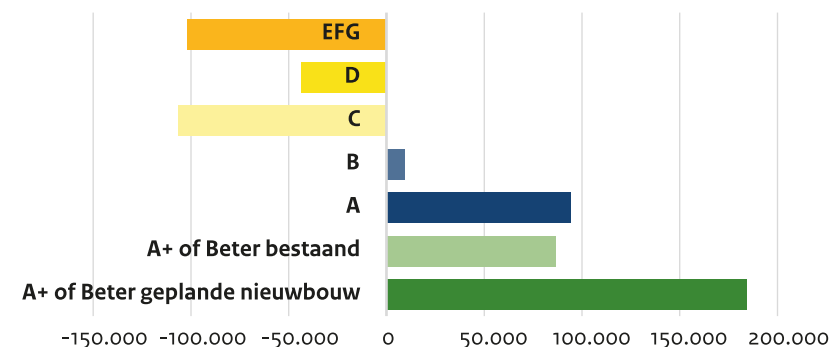
In de periode 2024 tot en met 2028 willen de corporaties nog eens meer dan 100.000 woningen aanpakken. Dan blijven er ruim 50.000 corporatiewoningen met een E-, F- of G-label over. In de afspraken over de uitfasering zijn gemeentelijke, provinciale en rijksmonumenten uitgezonderd, evenals woningen die zijn aangemerkt voor sloop. Daarnaast geldt het voorbehoud van instemming door 70% van de huurders en een eventuele vereniging van eigenaren (vve).

Naast woningen met E-, F- en G-labels pakken corporaties nog veel meer woningen aan. Zowel in de benchmarkcijfers van Aedes als in de corporatievoornemens voor 2024-2028 neemt ook het aantal woningen met een C- of D-label sterk af, terwijl het aantal woningen met een A- of A+-label sterk toeneemt.

Het effect van deze inspanningen is ook te zien bij de gemiddelde warmtevraag van corporatiewoningen. Tussen 2023 en 2024 is deze afgenomen van 112,1 naar 108,2 kWh/m<sup>2</sup>. Hiermee komt de afstand tot de standaard voor woningisolatie op 35,2 kWh/m<sup>2</sup>. Deze standaard wordt bepaald op basis van bouwtype en bouwjaar, en ligt gemiddeld op een warmtevraag van 73 kWh/m<sup>2</sup> (zie [Kamerbrief standaard voor woningisolatie](#)).

Er zijn geen betrouwbare cijfers over het aantal woningen dat corporaties de komende jaren toekomstklaar of volgens de isolatiestandaard willen isoleren. Een woning met een A+-label is per definitie toekomstklaar. Een woning met een label A of slechter voldoet vaak niet aan de isolatiestandaard of de eisen van toekomstklaar isoleren of is niet geschikt voor lage-temperatuurverwarming. Figuur 15 laat zien dat corporaties tussen 2024 en 2028 ongeveer 87.000 woningen naar A+ of beter willen brengen, tegenover de circa 600.000 die volgens de NPA-afspraken uit 2020 toekomstklaar geïsoleerd moeten worden tussen 2022 en 2030. Corporaties pakken dus veel woningen aan, maar slechts een deel wordt ingrijpend geïsoleerd. Tegelijkertijd zijn de strenge isolatienormen bedoeld om voor te sorteren op aardgasvrije warmtebronnen die gebruikmaken van lage-temperatuurverwarming, zoals een warmtenet, warmte-koudeopslag (wko) of een volledig elektrische warmtepomp.

Figuur 15: Ontwikkeling aantal woningen per energielabel op basis van voornemens 2024-2028

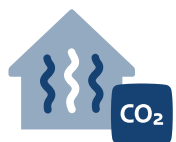


Bron: dPi





Het is dus de vraag of de isolatie-inspanningen van corporaties aansluiten op de ambities om voor 2034 450.000 woningen aardgasvrij te maken en in 2050 de hele woningvoorraad energieneutraal te verwarmen. Om te voorkomen dat de investeringen in isolatie (deels) ondoelmatig zullen zijn, geeft de Aw het volgende signaal af:



### Signaal

#### Bepaal een duidelijk streefniveau voor isolatie

Corporaties werken toe naar een woningvoorraad die in 2050 CO<sub>2</sub>-neutraal verwarmd wordt. Hiervoor moet de isolatie van corporatiewoningen aanzienlijk verbeterd worden. Maar voor corporaties is onvoldoende helder welk isolatieniveau voldoende en doelmatig is.

**Rijk en corporaties:** Zorg voor een duidelijk streefniveau van isolatie. Onderzoek samen wanneer een woning voldoende geïsoleerd is om klaar te zijn voor CO<sub>2</sub>-neutrale verwarming. Hou hierbij rekening met de kosten en doelmatigheid van ingrepen.

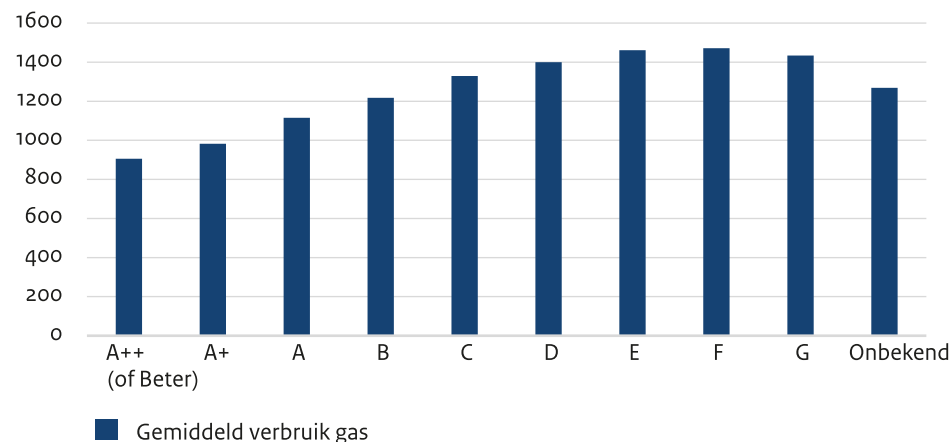
Vooralsnog zijn nog maar weinig bestaande woningen aardgasvrij gemaakt: jaarlijks worden nu tussen de 5.000 en 10.000 bestaande corporatiewoningen aangesloten op een aardgasvrije warmtebron ([Aedes-benchmark 2024](#)). Dit heeft deels te maken met vertragingen in het realiseren van warmtenetten en in sommige regio's met netcongestie, wat de beoogde aantallen all-electric warmtepompen in de weg staat. Daarom staat in de nieuwe NPA 2034 als het jaar waarin de 450.000 aardgasvrije woningen gerealiseerd moeten zijn in plaats van 2030.

### Isoleren heeft effect

Volgens de overheid is een belangrijk doel van de verduurzaming van corporatiewoningen het reduceren van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Voor de corporatiesector is het doel energiezuinige woningen die in 2050 aardgasvrij zijn. De sector voelt zich dus verantwoordelijk voor het aardgasvrij maken, maar heeft geen invloed op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van alternatieve warmtebronnen of aangeleverde elektriciteit. Voor huurders levert verduurzaming, door reductie van de warmtevraag, meer wooncomfort en lagere energielasten op. De CO<sub>2</sub>-uitstoot van corporatiewoningen door gasverbruik is volgens de Aedes-benchmark afgenomen van 20 kg/m<sup>2</sup> in 2015 naar 16,6 kg/m<sup>2</sup> in 2022. Recentere cijfers geven de CBS-microdata helaas niet. In 2022 lag het verbruik lager door de gascrisis. Dit laat zien dat CO<sub>2</sub>-reductie mede afhankelijk is van gedrag.

Figuur 16 toont het gasverbruik van sociale huurwoningen naar energielabel. De figuur laat zien dat isoleren effect heeft: hoe beter het label, hoe lager het gasverbruik – en hoe lager de energielasten en CO<sub>2</sub>-uitstoot. Tegelijkertijd is het gasverbruik ook bij de beste labels nog steeds substantieel.

Figuur 16: Gasverbruik van sociale huurwoningen naar energielabel



Bron: ABF

Om de CO<sub>2</sub>-uitstoot echt naar beneden te brengen is het daarom van belang om, naast isolatie, over te stappen op aardgasvrije warmtebronnen. Daarbij speelt een belangrijke rol of deze met overheidsbeleid financieel aantrekkelijk worden gemaakt, of zelfs verplicht. Het onderzoeksrapport bij deze Staat gaat dieper in op de ontwikkelingen rond de belangrijkste aardgasvrije warmtebronnen. Bij het aardgasvrij maken worden corporaties gehinderd door het lage tempo waarin warmtenetten worden uitgebreid en door te weinig capaciteit op het elektriciteitsnetwerk voor het aansluiten van warmtepompen. Daarnaast is nog niet zeker of alle aardgasvrije aansluitingen met lage-temperatuurverwarming gerealiseerd gaan worden. Er zijn bijvoorbeeld ook warmtenetten die aanleveren op midden-temperatuur en hiervoor hoeft de isolatie niet toekomstklaar te zijn. Gezien deze ontwikkelingen is het niet onlogisch dat corporaties nog terughoudend zijn met investeringen in isoleren.

## 3.2 Onderhoudsuitgaven stijgen snel, onderhoudsconditie is beperkt in beeld

De uitgaven van corporaties aan onderhoud zijn substantieel en nemen snel toe. Er zijn duidelijke verschillen tussen corporaties in de uitgaven, begrotingen en normen voor onderhoud en verbetering. Gezien de variëteit in kwaliteit en leeftijd van woningbezit is dat logisch, maar de verschillen zijn niet altijd duidelijk navolgbaar. De Aw vindt het belangrijk dat met een vergelijkbare maatstaf en vergelijkbare systematiek inzichtelijk wordt gemaakt hoe onderhoudsuitgaven zich ontwikkelen per corporatie en regio.

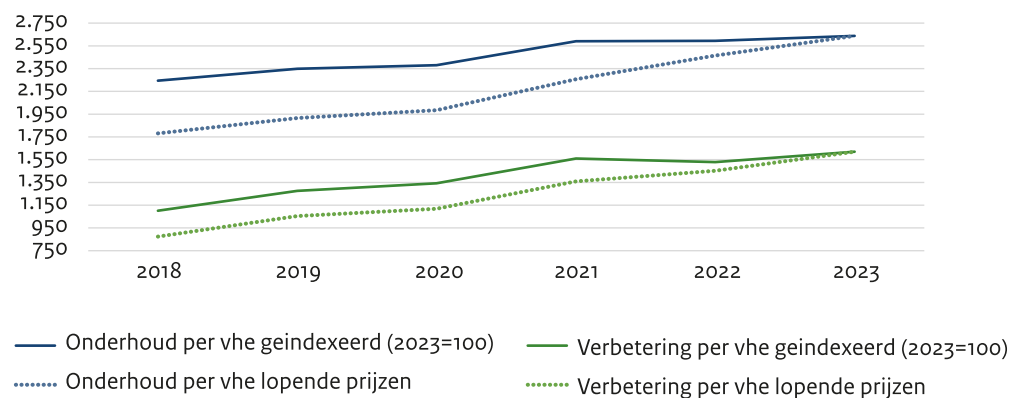
Onderhoud en verbetering leggen een groot beslag op de kasstroom van corporaties en dit neemt alleen maar toe. Naast verduurzaming is het belangrijk dat de woon- en bouwtechnische kwaliteit van corporatiewoningen van voldoende niveau is – en in de toekomst van voldoende niveau blijft.

### Corporaties geven meer uit en voorgenomen uitgaven nemen toe

Corporaties gaven in 2023 gemiddeld € 2.638 per sociale verhuureenheid uit aan onderhoud (zie figuur 17). Dat is bijna € 900 meer dan 5 jaar daarvoor. De uitgaven aan onderhoud en verbetering leggen een steeds groter beslag op de kasstroom van corporaties. De 100 grootste corporaties gaven bijvoorbeeld in 2023 gemiddeld 35% van hun huurkastroom uit aan onderhoud, tegen gemiddeld 27% in 2019 ([Corporaties in beeld](#), p. 3, Finance Ideas 2024). De toegenomen uitgaven aan onderhoud en verbetering zijn voor een groot deel het gevolg van de gestegen bouwkosten. Maar ook gecorrigeerd voor deze bouwkostenstijging zijn corporaties meer gaan uitgeven, zoals figuur 17 ook laat zien:

Figuur 17: Uitgaven onderhoud en verbetering per sociale verhuureenheid 2018-2023, prijspeil 2023\*

\* Prijspeilcorrectie eerdere jaren uitgevoerd met de inputprijsindex bouwkosten CBS

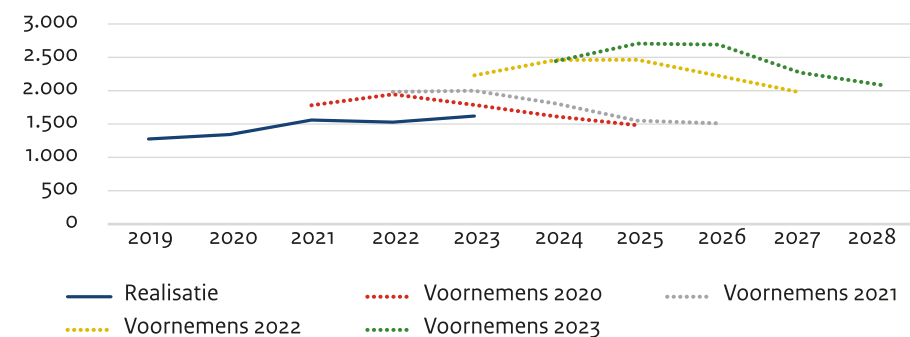


De voorgenomen uitgaven van corporaties aan woningverbetering nemen ook fors toe (zie figuur 18). De sprong die de voornemens in 2023 maken ten opzichte van de voornemens van 2022 valt direct op. In figuur 18 zijn alle bedragen prijspeil 2023. Zonder correctie op de bouwkostenstijging zouden de verwachte uitgaven in 2025 sterker toenemen ten opzichte van de gerealiseerde uitgaven in 2023, van gemiddeld € 1.620 naar € 2.856 per sociale verhuureenheid.

Figuur 18: Voornemens en realisatie van verbeteruitgaven per sociale verhuureenheid 2019-2028

(bedragen x €1, prijspeil 2023)\*

\* Prijspeilcorrectie met CBS inputprijsindex bouwkosten; voornemens eerst gecorrigeerd voor de (cumulatieve) bouw-



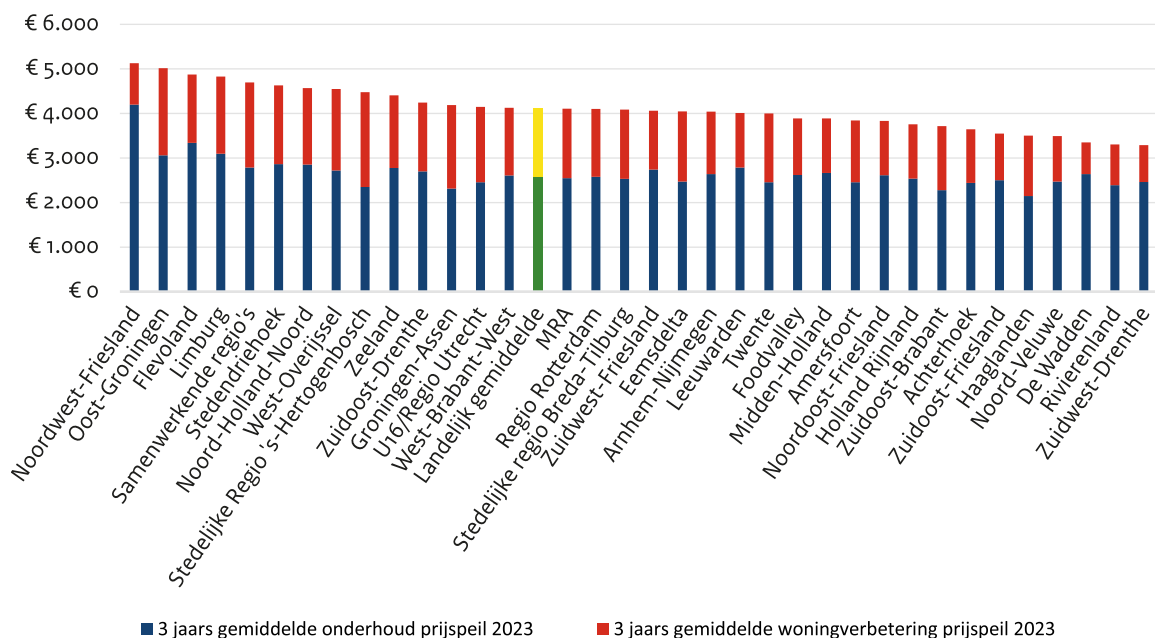
kostenstijging uit Leidraad Aw/WSW voor het betreffende jaar.

In de analyses in de komende paragrafen is telkens uitgegaan van het gemiddelde op basis van het gewogen aantal sociale verhuureenheden. Dit zijn grotendeels woningen maar ook overige verhuureenheden (parkeerplaatsen en maatschappelijk onroerend goed). De uitgaven en voornemens aan onderhoud en verbetering zijn namelijk alleen bekend op totaalniveau per tak, dus voor alle verhuureenheden.

### Duidelijke verschillen tussen corporaties en regio's

Er zijn duidelijke verschillen in de uitgaven aan onderhoud en woningverbetering, zowel per corporatie als per woondealregio: zie figuur 19. In de periode 2021 tot en met 2023 gaven corporaties gemiddeld € 4.117 per sociale verhuureenheid uit aan onderhoud en verbetering. Enkele regio's zaten fors boven dit 3-jaarsgemiddelde, enkele € 1.000 of meer daaronder.

Figuur 19: Gemiddelde uitgaven per gewogen sociale verhuureenheid aan onderhoud en verbetering per woondealregio van 2021 tot en met 2023, niet geïndexeerd voor bouwkostenstijging

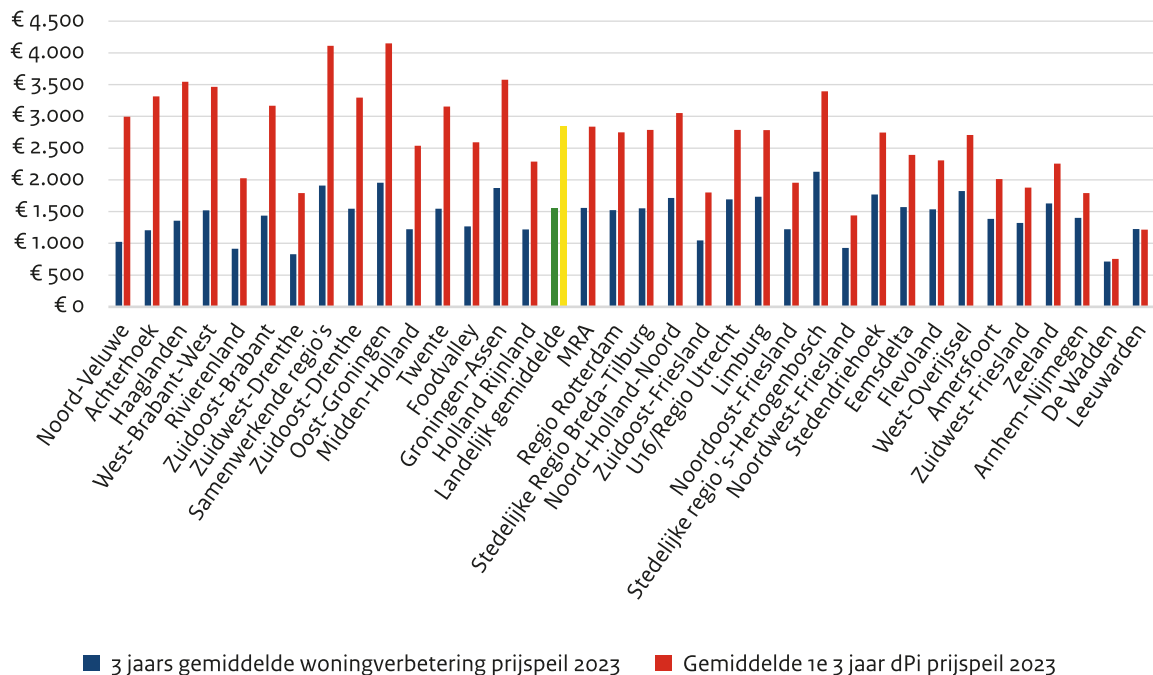


Er zijn ook grote verschillen tussen corporaties en woondealregio's in de voorgenomen uitgaven aan woningverbetering: zie figuur 20. In een aantal gevallen zijn die voornemens een flink stuk hoger dan de eerder gerealiseerde uitgaven. De regio's in de figuur zijn gerangschikt naar de toename van de



voorgenomen uitgaven ten opzichte van de gerealiseerde uitgaven aan woningverbetering (beide prijspeil 2023). In een aantal regio's nemen de voorgenomen uitgaven met meer dan het dubbele (een factor 2,9) toe ten opzichte van de gemiddeld gerealiseerde uitgaven in de periode 2021-2023. Het landelijk gemiddelde ligt op een factor 1,8. Of dit duidt op een noodzakelijke inhaalslag is niet bekend en vraagt om nader onderzoek. Er zijn ook enkele regio's die geen toename laten zien.

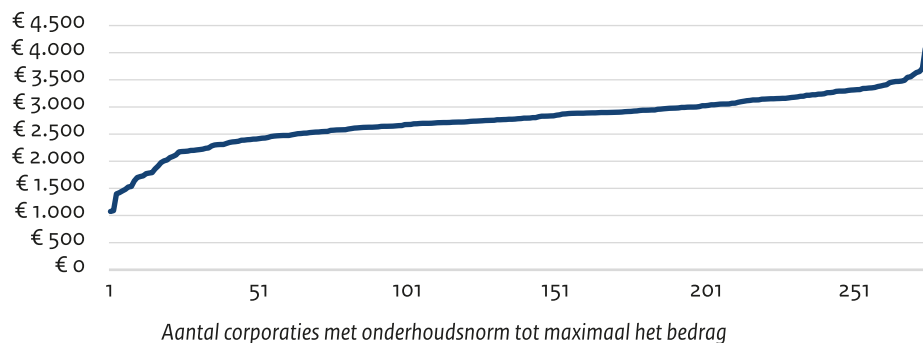
Figuur 20: Gemiddeld voorgenomen (2024-2028) en gemiddeld gerealiseerde (2021-2023) uitgaven aan woningverbetering per gewogen DAEB-verhuureenheid, niet geïndexeerd voor bouwkostenstijging





Verder zitten er aanzienlijke verschillen in de onderhoudsnorm die corporaties gebruiken in de beleidswaarde. Figuur 21 laat de spreiding zien voor 2023:

Figuur 21: Onderhoudsnorm 2023 woningcorporaties, in euro per woning, per jaar

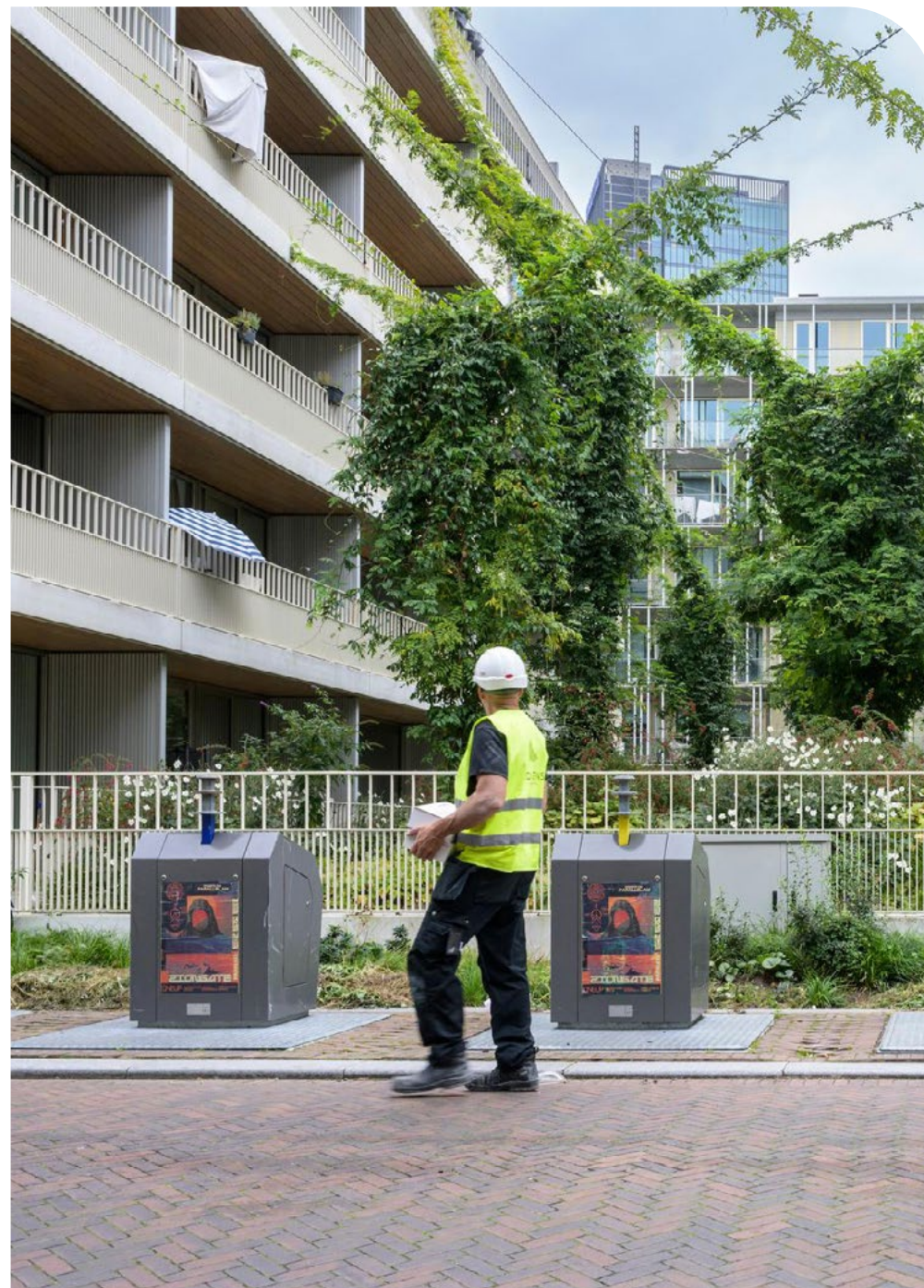


Bron: dVi

Door de verschillen in de kwaliteit en leeftijd van het woningbezit zijn verschillen tussen corporaties in de gehanteerde norm op zich logisch. Maar het is lastig te begrijpen waarom de verschillen zo groot zijn. Er lijkt ruimte voor verbetering in de gehanteerde begrotingssystematiek voor onderhoud van corporaties (zie ook [Sectoronderzoek: hoe gaan corporaties om met de onderhoudsbegroting?](#), Finance Ideas, 2024).

Voor de doorrekening van de financiële opgave voor de bestaande voorraad in de NPA is een rekenmodel op woningniveau opgezet (Financiële opgave bestaande voorraad, Republiq 2024). De SHAERE database van Aedes vormt hiervoor de basis. Deze database geeft een vrijwel compleet beeld van het corporatiebezit met de kenmerken van individuele woningen. Het rekenmodel kan een basis vormen voor een vergelijkbare begrotingssystematiek voor onderhoud. Scherper inzicht is hierbij nodig in:

- *De maatstaf die corporaties hanteren voor de staat van onderhoud*  
De Aw gaf het signaal dat éénduidig meten van de woon- en bouwtechnische kwaliteit nodig is om afspraken over de kwaliteit van woningen te monitoren ([Staat van de corporatiesector 2022, p. 11](#)). Het is en blijft belangrijk dat corporaties de onderhoudsconditie van hun woningen goed in beeld hebben en op basis hiervan de toekomstige onderhoudsbehoefte bepalen.
- *De systematiek die corporaties gebruiken bij het begroten van onderhoud en verbetering en hoe die zich verhoudt tot de spelregels in de sector* (zie [Memo: Onderhoud, verbetering en beheer, 2019](#); [Concept handboek modelmatig waarderen marktwaarde 2024, 2024](#)).  
De uitgaven aan onderhoud en woningverbetering verschillen sterk per corporatie en regio. Dit geldt ook voor de gehanteerde normen in de beleidswaarde.
- *Het kwaliteitsniveau dat corporaties nastreven*  
In de praktijk verschilt de kwaliteit die corporaties beogen voor hun woningvoorraad.



# 4. Financiële ontwikkelingen



## 4.1 Corporatiesector is op dit moment financieel gezond

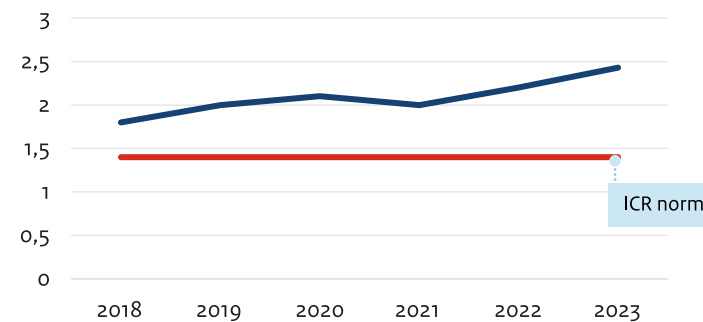
De financiële positie van de corporatiesector is momenteel goed. De Interest Coverage Ratio (ICR) is hoger dan de afgelopen tien jaar. De loan-to-value (LTV) en solvabiliteit zijn iets verslechterd in 2023, maar nog steeds zeer gunstig. De dekkingsratio is ook zeer gunstig. Ook al zijn er aanzienlijke verschillen tussen regio's, alle regio's staan er nu financieel goed voor. Op de korte termijn is er ruimte om de investeringen te verhogen.

### Sociale tak

Om de financiële gezondheid van de corporaties en de corporatiesector te beoordelen, kijkt de Aw naar vier financiële ratio's. Deze paragraaf toont de ontwikkeling van deze ratio's tussen 2018 en 2023 voor de sociale tak.

De ICR (Interest Coverage Ratio) geeft aan in hoeverre de rentelasten gedekt worden door de operationele kasstroom. Bij een ratio van 1 worden ze net gedekt, maar is er geen enkele ruimte over. In het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en WSW is de norm dat de ICR voor corporaties boven de 1,4 ligt. In 2023 lag de ICR op 2,4, ten opzichte van 2,2 in 2022. Die stijging komt door de afschaffing van de verhuurderheffing vanaf 2023. De stijging is gematigd door de sterke stijging van de onderhoudsuitgaven (met 16%) en door de huurverlaging per 1 juli 2023 voor lagere inkomens. Deze huurverlaging zorgde dat de gemiddelde huur van een corporatiewoning in 2023 licht daalde.

Figuur 22: Ontwikkeling van de ICR van de sociale tak van corporaties 2018-2023



## Wijzigingen rond marktwaarde en beleidswaarde

Corporaties rapporteren jaarlijks zowel de marktwaarde als de beleidswaarde van hun woonruimten in hun jaarrekening. De marktwaarde is de marktwaarde in verhuurde staat: de prijs die een belegger zou willen betalen voor een verhuurd corporatiecomplex. Deze waarde gaat uit van opbrengstmaximalisatie. De beleidswaarde is de waarde als corporatiewoning. Hierbij wordt rekening gehouden met het beleid van corporaties, die niet de maximaal mogelijke huur vragen en meer uitgeven aan onderhoud en beheer dan een commerciële verhuurder zou doen.

### Wijzigingen beleidswaarde

In de regels voor het bepalen van de beleidswaarde zijn een [aantal wijzigingen doorgevoerd](#). Corporaties hebben deze voor het eerst meegenomen bij het opstellen van de meerjarenbegroting 2025-2029 en moeten ze ook gebruiken bij de verslaglegging over 2024. Voor deze Staat heeft de Aw de beleidswaarde herberekend volgens de nieuwe regels.

De wijziging met de meeste impact is die van de disconteringsvoet (het rekenrendement voor de bepaling van de beleidswaarde). Deze wordt niet meer ontleend aan de commerciële huurmarkt, maar wordt bepaald op een manier die recht doet aan de sociale doelstelling van woningcorporaties. Hierdoor is de disconteringsvoet een stuk lager en stabiel.

Een andere wijziging is dat de verplichte uitfasering van E-, F- en G-labels wordt ingerekend in de beleidswaarde. In de waarde wordt rekening gehouden met de kosten om woningen naar een beter label te brengen. Op het moment dat deze ingreep is uitgevoerd, stijgt de beleidswaarde doordat de ingerekende kosten wegvallen. Daarnaast zijn er meer technische wijzigingen in de wijze waarop onderhoud ingerekend moet worden en in de rekenkundige exploitatieperiode.

De wijzigingen leiden tot een grote sprong in de beleidswaarde. Volgens berekeningen van de Aw stijgt de beleidswaarde gemiddeld met 36%. Dit betekent niet dat de financiële positie van corporaties plotseling veel beter wordt. Daarom zijn ook de normen aangepast voor de kegetallen waar de beleidswaarde in zit.

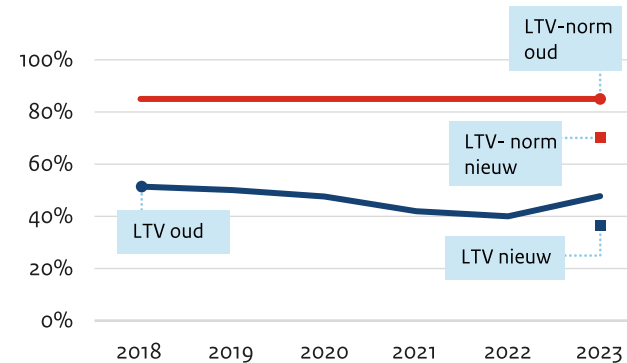
Op basis van de cijfers van 2023 leidt de overgang naar de nieuwe beleidswaarde nationaal tot een lichte stijging van de investeringsruimte. Er is ook een aantal regio's waar de investeringsruimte licht afneemt; hierover staat meer in de [Kamerbrief over ontwikkelingen in de corporatiesector](#) van juni 2024. Voor de toekomst is te verwachten dat de LTV zich stabiel ontwikkelt, omdat deze niet meer beïnvloed wordt door marktontwikkelingen op de commerciële huurmarkt.

## Wijzigingen marktwaarde en jaarrekening

Voor de jaren 2024 en 2025 wordt de marktwaarde op dezelfde manier bepaald als voorgaande jaren. Vanaf verslagjaar 2026 wordt een nieuwe centrale marktwaardemethodiek geïntroduceerd. WSW neemt hiertoe het voortouw. Met ingang van 2026 zal de marktwaarde ook niet meer gebruikt worden in de jaarrekening. Deze wijzigingen betekenen een afname van de administratieve lasten voor corporaties, terwijl de kwaliteit van de marktwaarde geborgd blijft.

De LTV (loan-to-value) geeft de verhouding tussen de leningen van corporaties en de beleidswaarde van het corporatiebezit. Door de veranderingen rond de beleidswaarde (zie kader) verandert ook de LTV en de norm daarvoor. Volgens de oude berekeningswijze is de LTV gestegen van 40% naar 48% (nog steeds ver van de norm van 85%). Die stijging komt vooral door de daling van de beleidswaarde: volgens de oude berekeningswijze met 13%. Die daling komt doordat de marktconforme disconteringsvoet met 0,37% is gestegen en het ingerekende onderhoud met 11%. De streefhuur van corporaties steeg met 5% ten opzichte van 2022 en dat heeft de daling getemperd. Deze stijging van de streefhuren is fors, gezien het gelijk blijven van de aftoppingsgrenzen in 2024 en de gematigde huurontwikkeling in 2023. Wel zijn de maximale huren op basis van het woningwaarderingstelsel in 2023 met 10% gestegen. De afschaffing van de verhuurderheffing en de huurverlaging voor lage inkomens waren vorig jaar al verwerkt in de beleidswaarde. Met de nieuwe beleidswaarde is de LTV 36%, bij een norm van 70%. Voor de nieuwe beleidswaarde is de stijging van de marktconforme disconteringsvoet in 2023 niet meer relevant.

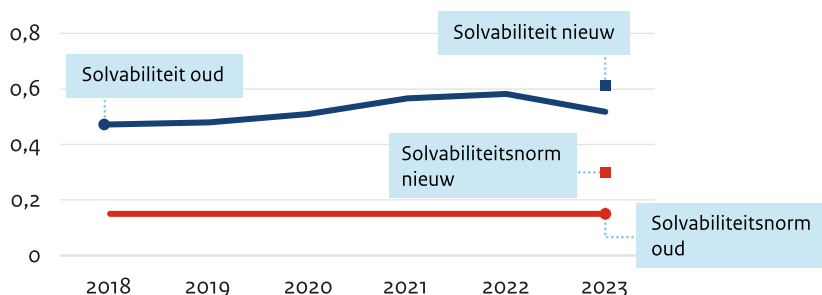
Figuur 23: Ontwikkeling van de LTV van de sociale tak van corporaties 2018-2023



De solvabiliteit geeft de verhouding tussen het eigen vermogen van de corporatie (op basis van beleidswaarde) en het totale vermogen, inclusief de leningen van de corporatie. De wijzigingen in de beleidswaarde hebben daarom ook effect op de solvabiliteit en de solvabiliteitsnorm. Op basis van de

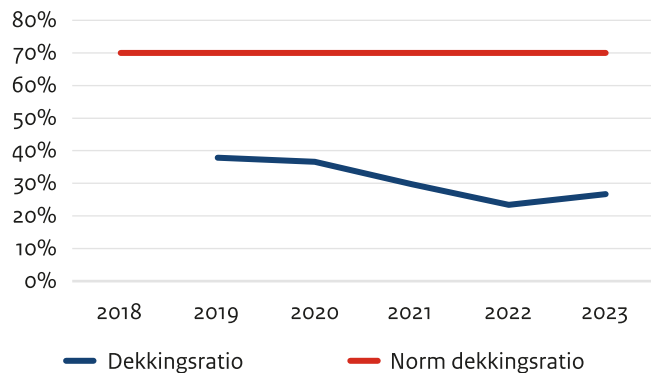
oude beleidswaarde moest de solvabiliteit boven de 15% liggen. Met de nieuwe beleidswaarde is deze grens verhoogd naar 30%. De solvabiliteit laat over het algemeen dezelfde ontwikkelingen zien als de LTV, omdat ontwikkelingen in de beleidswaarde bij beide het meeste effect hebben. De solvabiliteit is op basis van de oude beleidswaarde gedaald van 58% naar 51%. Op basis van de nieuwe beleidswaarde is de solvabiliteit 61%.

Figuur 24: Ontwikkeling van de solvabiliteit van de sociale tak van corporaties 2018-2023



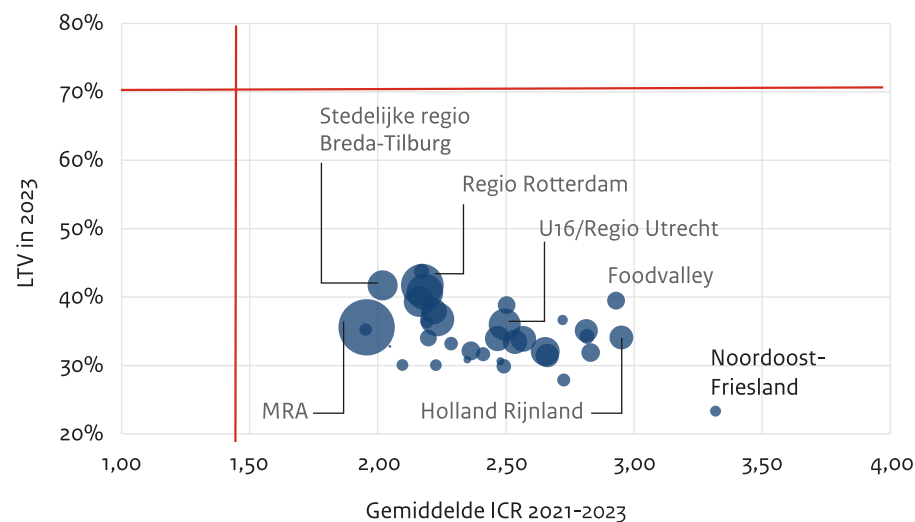
De dekkingsratio geeft de verhouding tussen de marktwaarde van de schulden van corporaties en de marktwaarde van het corporatievastgoed. Deze ratio geeft aan in hoeverre de schuld afgekocht kan worden door verkoop van het vastgoed tegen marktwaarde. Zowel de marktwaarde van de schuld als de marktwaarde van het vastgoed kan sterk fluctueren. De marktwaarde van de schuld daalde tussen 2021 en 2022 van € 111 miljard naar € 86 miljard door de sterke stijging van de rente in 2022. De marktwaarde van het vastgoed is tussen 2018 en 2021 met bijna 40% gestegen, vooral door de forse stijging van de koopprijzen in die periode. De dekkingsratio is hiermee de meest volatiele van de financiële ratio's. Tegelijkertijd is te zien dat op sectorniveau in de hele periode de marktwaarde van de schuld minder dan 40% van de marktwaarde van het corporatievastgoed is gebleven, ver onder de norm van 70%.

Figuur 25: Ontwikkeling van de dekkingsratio van de sociale tak van corporaties 2018-2023



Uiteraard zijn er verschillen in de financiële positie tussen corporaties en tussen regio's. Onderstaande figuur laat de financiële positie zien van de 35 woondealregio's. Omdat vooral bij kleinere regio's de ICR van jaar tot jaar kan wisselen door toevallige schommelingen in bijvoorbeeld onderhoudsuitgaven, is voor de ICR een gemiddelde over drie jaar genomen. De regio's zijn in 2023 allemaal nog een stuk verwijderd van de financiële normen. Wel zijn er grote verschillen.

Figuur 26: Financiële positie per woondealregio in 2023



### Commerciële tak

Voor de financiële beoordeling van de commerciële tak van corporaties gebruikt de Aw dezelfde ratio's als bij de sociale tak. De normen zijn dan ook, net als bij de sociale tak, aangepast aan de overgang naar de nieuwe beleidswaarde. De norm voor de ICR voor de commerciële tak ligt met 1,8 hoger dan de norm van 1,4 voor de sociale tak. Dit is nodig omdat de financiering voor de commerciële tak niet geborgd wordt door WSW en risico's in de commerciële tak niet ten koste mogen gaan van de sociale tak. Financiers stellen ook hogere financiële eisen voor niet geborgde financiering.





## 4.2 Nieuw duurzaam prestatie­model maakt duidelijk welke opgaven corporaties en sector financieel aankunnen

De volkshuisvestelijke continuïteit moet gewaarborgd zijn, net als de uitvoering van de ambities voor de komende tien jaar. Het duurzaam prestatie­model (DPM) maakt voor het eerst duidelijkheid wanneer de overheid mag verwachten dat corporaties nog verder investeren en wanneer op nationaal niveau gekeken moet worden naar een evenwicht tussen de ambities en de financiële condities. Elke paar jaar worden de afspraken in het model herijkt en verlengd. Dan kan worden bijgestuurd bij mee- of tegenvallers.

Bij het vastleggen van de [nationale prestatieafspraken \(NPA\) van 2022](#) was de verwachting dat het verdienmodel van corporaties na 2030 in de knel zou komen. Daarom is toen afgesproken dat bij de herijking in 2024 gekeken zou worden naar de waarborging voor de lange termijn van de financiële continuïteit en de uitvoering van de volkshuisvestelijke opgave. In de vorige Staat van de corporatiesector gaf de Aw als hoofdsignaal af dat Rijk en corporaties samen verantwoordelijk zijn voor een vertrouwenwekkend kader en voor een proces waarin steeds weer een balans wordt gezocht tussen opgaven en middelen. Dit kader en proces zijn nodig om te voorkomen dat corporaties te vroeg hun investeringen remmen.

Aedes en het ministerie van VRO hebben het afgelopen jaar het [duurzaam prestatie­model \(DPM\)](#) uitgewerkt en vastgesteld. WSW en de Aw zijn betrokken geweest bij de uitwerking en hebben de hoofdlijnen onderschreven. Met het DPM zijn nu in principe het benodigde vertrouwenwekkend kader en proces gecreëerd om steeds tot een balans te komen.

### Volkshuisvestelijke continuïteit belangrijk ankerpunt

De kernvraag bij de uitwerking van het DPM betrof de balans tussen enerzijds het uitvoeren van de opgaven en ambities en anderzijds een redelijke zekerheid – ook op middellange termijn – dat de sociale-huurwoning­portefeuille kwalitatief en kwantitatief in stand blijft. Want nu investeren moet er niet toe leiden dat de daarmee opgebouwde portefeuille later weer moet worden afgebouwd vanwege financiële continuïteit. Het concept volkshuisvestelijke continuïteit is daarom een belangrijk ankerpunt in het DPM: corporaties moeten – ook op middellange termijn (tenminste 15 jaar) – hun woningen kwalitatief op peil kunnen houden zonder dat de woningvoorraad krimpt.

Tabel 9 laat zien dat ook de financiële positie van de commerciële tak van corporaties op dit moment gunstig is:

Tabel 9: Financiële positie commerciële takken ten opzichte van de norm

	Commerciële takken binnen toegelaten instellingen	Commerciële takken in verbindingen	Norm
ICR	3,4	2,5	1,8
LTV (nieuw)	25,9%	35,7%	70%
Solvabiliteit (nieuw)	70,5%	67,7%	30%
Dekkingsratio	22,5%	31,0%	70%
Aantal gewogen verhuureenheden	171.100	12.700	

De Aw heeft meerdere malen het signaal afgegeven dat het vermogen in de commerciële tak ingezet moet gaan worden voor het volkshuisvestelijk belang. Dat kan bijvoorbeeld door dat geld in te zetten voor middenhuurwoningen of beschikbaar te maken voor de sociale tak. Nu corporaties met de nationale prestatieafspraken een substantiële opgave voor nieuwbouw van middenhuurwoningen op zich hebben genomen, ligt het voor de hand om de beschikbare middelen daarvoor in te zetten.

Meer informatie over de financiële ontwikkelingen is te vinden in hoofdstuk 6 van het onderzoeksrapport bij deze Staat.

Voor een andere invulling van volkshuisvestelijke continuïteit, waarbij corporaties vooraf financieel zekerheid krijgen, zijn zeer grote buffers nodig. De volkshuisvestelijke continuïteit moet dan in alle slecht-weersscenario's verzekerd zijn. Daarvoor zou nu al maatschappelijk geld gereserveerd moeten worden – waarschijnlijk ten koste van andere bestedingen. Dit streven naar zekerheid staat op gespannen voet met de huidige grote maatschappelijke uitdagingen. Streven naar perfectie, in dit geval maximale zekerheid, kan dan een valkuil zijn.

### Redelijke zekerheid

Het DPM geeft een redelijke zekerheid voor volkshuisvestelijke continuïteit. Niet met buffers voor opgaven in de verre toekomst of alle mogelijke denkbare risico's, maar met voortrollende afspraken. Is de gewenste nieuwbouw over 11 jaar niet haalbaar? Stijgt de rente volgend jaar fors? Corporaties blijven nu gewoon investeren; er is nog genoeg tijd om bij te sturen. Bij de volgende herijking, na 2 jaar, wordt dan de afweging gemaakt of de ambities verlaagd moeten worden – of de condities verbeterd als de omstandigheden sterk veranderen.

In het streven naar redelijke zekerheid geeft het DPM de volgende operationele uitwerking van het concept volkshuisvestelijke continuïteit:

- Opgaven worden 'slechts' meegenomen voor een toekomstige periode van 10 jaar.
- Gedurende deze 10 jaar gelden de grenswaarden voor de ratio's uit het gezamenlijk beoordelingskader (ICR, LTV, solvabiliteit en dekkingsratio) als toetsingskader.
- Er is een kwalitatieve en een kwantitatieve instandhoudingsopgave geformuleerd voor de vastgoedportefeuille.
- De uitvoering van deze instandhoudingsopgave wordt getoetst voor een toekomstige periode van 15 jaar. De laatste vijf jaar van deze periode worden alleen activiteiten uitgevoerd die voortvloeien uit deze instandhouding.
- Deze toets wordt gedaan met de ICR-ratio.

### Beroep op solidariteit

Met het DPM kan een individuele corporatie rekenkundig inzichtelijk maken wat ze aankan. Met het opgaven-middelenmodel dat het ministerie in samenspraak met sectorpartijen heeft ontwikkeld, kan worden bepaald wat de corporaties samen aankunnen in de sector en de (woondeal)regio. Een positieve regionale uitkomst betekent dat de corporaties in die regio de opgaven gezamenlijk kunnen aanpakken. Maar daar kunnen corporaties tussen zitten die vrijwel niets kunnen oppakken. Hun opgaven worden in de doorrekening dan rekenkundig overgenomen door andere corporaties. In de praktijk is de overname van nieuwbouwprojecten op nieuwe locaties het makkelijkst. Daarom houdt de doorrekening voorsnog alleen daar rekening mee. De overname van sloopnieuwbouw- of verduurzamingsprojecten is lastiger: dat vraagt om overname van bestaand bezit of gesloopte locaties.

Zijn corporaties bereid en in staat om opgaven over te nemen? De bereidheid hangt samen met het eigen beeld van het DPM, de opvattingen van gemeente en huurders in de lokale driehoek, de portefeuillestrategie en het ondernemingsplan van de corporatie. Nationaal en regionaal zijn er gestileerde berekeningen van het DPM. Eigen doorrekeningen (voor 10 jaar opgave en dan 5 jaar alleen instandhouding) zullen zeker in de eerste uitwerkingen een uitdaging vormen. Maar corporaties zullen die doorrekeningen nodig hebben om te kunnen besluiten of ze opgaven overnemen.

### Overnemen van opgaven niet eenvoudig

Een belangrijk uitgangspunt in het DPM is de realiseerbaarheid van een begroting. De huidige 5-jarenbegroting van corporaties (die ze indienen via dPi) heeft op dat gebied al een forse verbeterlag nodig. Dit geldt helemaal als begrotingen een periode van 15 jaar gaan beslaan. Ook de gehanteerde uitgangspunten en parameters kunnen op zo'n lange termijn flink gaan verschillen. En dan zijn er nog de verschillen in bijvoorbeeld investeringsbeleid (kwaliteit) en huurbeleid, die het beoordelen en vergelijken van financiële mogelijkheden bemoeilijken.

Inzet buiten het eigen werkgebied betekent, los van de financiën, ook het nodige voor de strategie en de operatie. Niet alleen bij de uitvoering, maar ook in de beheerfase daarna. Dit moet worden doorzocht én besproken met lokale partners; het raakt de lokale mogelijkheden in de toekomst.

De optelsom van de eigen doorrekeningen van corporaties in een regio en de gestileerde doorrekening zal vragen om nadere analyse. Hoe moet met de verschillen worden omgegaan? En wat betekent het voor eerder gemaakte nationale afspraken op basis van een gestileerde doorrekening? Bij de implementatie van het DPM moet dit vraagstuk worden meegenomen.

Het overnemen van opgaven in dezelfde regio maar buiten het eigen werkgebied raakt ook het functioneren van de betrokken lokale driehoeken. Wat gebeurt er als het aantal corporaties in een gemeente toeneemt? Zijn de nieuwe corporaties bereid en in staat mee te draaien in de nieuwe lokale driehoeken? En als ze slechts een beperkte positie innemen? De ervaring in de afgelopen jaren leert dat corporaties die in veel gemeenten actief zijn, moeite hebben met het kunnen of willen leveren van de minimuminzet. Deze ervaring leidt op dit moment juist tot keuzes om de aanwezigheid in een aantal gemeenten te verminderen. In regio's met een goede samenwerking kan hier gezamenlijk een weg in worden gevonden, met afspraken over welke corporaties zich richten op welke gebieden.

Op nationaal niveau speelt dit vraagstuk nog veel sterker. Hoe uitvoerbaar is het dat corporaties uit andere regio's de regio-opgave gaan overnemen als er regio's zijn met een structureel tekort? De vraag over de uitvoerbaarheid speelt zowel bij de initiële inzet als bij de structurele gevolgen hiervan voor het functioneren van de lokale driehoek.

## 4.3 Groot deel van investeringsruimte en projectsteun zijn nodig voor corporatieopgave de komende tien jaar

De herijking van de nationale prestatieafspraken (NPA) bevestigde nogmaals de grote opgave voor de corporaties in nieuwbouw en kwaliteit van het corporatiebezit. De einddatum voor de realisatie van het gewenste nieuwbouwprogramma wordt in de nieuwe afspraken enkele jaren doorgeschoven. De benodigde investeringen blijven groot: voor het uitvoeren van de opgave en het waarborgen van de volkshuisvestelijke continuïteit zal een groot deel van de beschikbare investeringsruimte nodig zijn. Een aantal regio's heeft aanvullende steun nodig. Een gezamenlijke vorm van projectsteun op regioniveau kan daarvoor een instrument zijn.

### Herijking NPA

Op 11 december 2024 zijn de herijkte nationale prestatieafspraken ondertekend door Aedes, VRO en VNG. De Woonbond kon niet instemmen met de vastgelegde kaders voor het huurbeleid. De belangrijkste punten uit de NPA voor de financiële ontwikkeling van de corporatiesector:

- De hoeveelheid nieuwbouw van sociale huurwoningen moet stijgen van circa 18.000 in 2023 naar 30.000 per jaar in de periode van 2029 tot en met 2034.
- Corporaties moeten in deze periode door het verbeteren van de isolatie de gemiddelde warmtevraag van het corporatiebezit met 17% reduceren van 105 naar 87 kWh/m<sup>2</sup>.
- De huursomstijging voor 2025 wordt vastgesteld op 4,5%. Vanaf 2026 is de huursomstijging voor corporaties het gemiddelde van de inflatie van de 3 voorgaande jaren.
- Voor energiezuinige woningen (label A+ of beter) wordt vanwege de lagere energielasten de passendheidsgrens verhoogd met € 25 en mag bij verhuring aan de doelgroep van passend toewijzen dus een hogere huur worden gevraagd.

### Financiële doorrekening

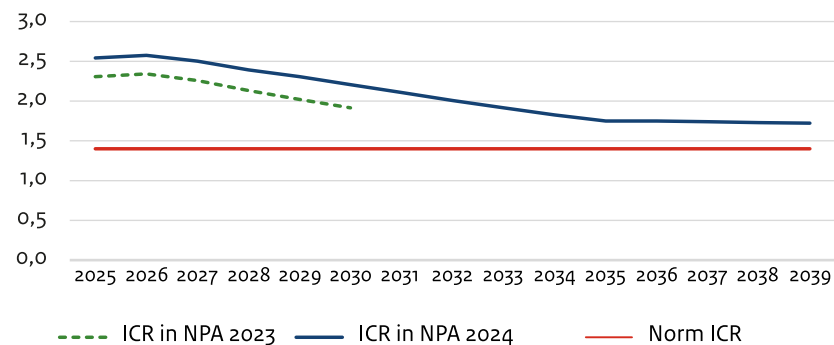
Aedes en VRO hebben de nieuwe NPA financieel laten doorrekenen. De Aw en WSW hadden hierbij een adviesrol. De doorrekening is een vereiste uit het duurzaam prestatie model: het DPM stelt als voorwaarde aan landelijke afspraken dat een doorrekening laat zien dat in het basispad de volkshuisvestelijke continuïteit gewaarborgd is (zie paragraaf 4.2). Aan die voorwaarde is voldaan.

De volgende figuren laten de financiële ontwikkeling zien op nationaal niveau voor de sociale tak bij:

- het uitvoeren van de afspraken in de periode 2025-2034
- het kwantitatief en kwalitatief in stand houden van de voorraad in de jaren 2035-2039

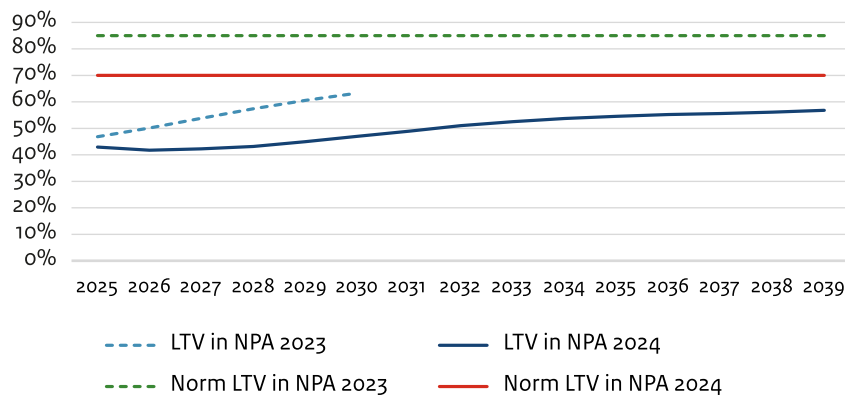


Figuur 27: Ontwikkeling ICR sociale tak, 2022-2039



Bron: Ortec & ABF (2024) NPA-herijking

Figuur 28: Ontwikkeling van LTV in sociale tak, 2022-2039



Bron: Ortec & ABF (2024) NPA-herijking

Op nationaal niveau is te zien dat de financiële ruimte snel afneemt. De daling stabiliseert vanaf 2035 als corporaties overgaan op alleen instandhouding. In 2039 is er nog ruimte tot de financiële normen. Daarmee voldoen deze afspraken op landelijk niveau aan de eisen van het duurzaam prestatie model (DPM).

Het DPM gaat er vanuit dat het overgrote deel van de financiële ruimte in het corporatiestelsel wordt ingezet voor investeringen. Bij tegenslag zou dan de volledige investeringsruimte kunnen verdwijnen. Maar er kunnen ook meevallers zijn of mogelijk wordt de investeringsruimte minder snel verbruikt door vertraging in de uitvoering. De Aw ziet in elk geval geen problemen om dit pad nu in te slaan – ook omdat is afgesproken dat er over elke 2 à 3 jaar opnieuw een herijking is, waarbij de horizon weer wordt verlegd. Als alles loopt zoals bij deze doorrekening verwacht, moet bij de volgende herijking iets worden gedaan aan de condities voor woningcorporaties. Want ook na 2034 zal er een opgave liggen, terwijl er dan volgens de doorrekening weinig ruimte is voor investeringen boven het noodzakelijke voor volkshuisvestelijke continuïteit.

Voor een aantal regio's is de situatie minder gunstig dan het algemeen landelijk beeld. In 27 van de 34 regio's kan meer dan 90% van de opgave worden uitgevoerd (zie figuur 29). In 3 regio's minder dan 85, namelijk in Groningen-Assen, Leeuwarden en Eemsdelta. De vijf grootste tekorten in absolute zin zijn in:

1. Haaglanden: € 1.091 miljoen
2. Groningen-Assen: € 594 miljoen
3. MRA: € 473 miljoen
4. U16/Regio Utrecht: € 449 miljoen
5. Eemsdelta: € 391 miljoen

Ook Leeuwarden kan relatief een minder groot deel van de opgave oppakken. Omdat dit een kleine regio is, is het tekort in absolute zin minder groot (€ 228 miljoen). Maar wel te groot voor Friesland om op te vangen.

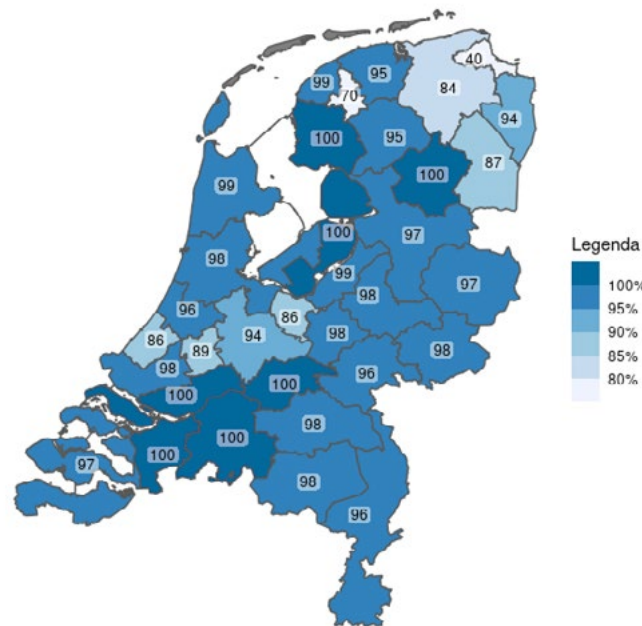
Omdat de berekeningen op corporatieniveau zijn gemaakt en de verduurzamingsopgaven niet herverdeeld worden, kan binnen één regio zowel sprake zijn van een tekort (bij één of meer corporaties) als van overgebleven investeringsruimte.

In de woondealregio's Groningen-Assen, Eemsdelta, Leeuwarden en Haaglanden putten alle corporaties hun investeringsruimte uit. Daar ontstaan tekorten waarvoor solidariteit binnen de regio geen oplossing biedt.

In de regio's Utrecht en Midden-Holland heeft een deel van de corporaties in 2034 nog extra investeringsruimte, maar die is onvoldoende om het tekort bij de andere corporaties op te vangen. Dat betekent dat solidariteit hier het tekort niet volledig kan opvangen.

In de overige regio's (dus ook in de MRA) is het tekort naar alle waarschijnlijkheid en met volledige solidariteit regionaal op te lossen.

Figuur 29: Percentage van financieel haalbare opgave tot en met 2034



Bron: Ortec Finance & ABF (2024) NPA-herijking, p. 22



In de herijkte NPA van 2024 is de middenhuuropgave naar beneden bijgesteld vergeleken met de opgave uit de herijking van de financiële actualisatie van de NPA in 2023 (circa 80% van de nieuwbouwaantallen van de eerdere doorrekening). Dat zorgt voor een ander verloop van de financiële kengetallen en een grotere financiële haalbaarheid. Desondanks is de opgave maar in 22 van de 34 woondealregio's voor meer dan 95% haalbaar.

De doorrekening laat dus zien dat er voor de middenhuuropgave onvoldoende middelen zijn in de commerciële tak van corporaties. Dit bleek ook al uit een eerder [onderzoek van Ortec Finance](#). De figuur op pagina 10 van het onderzoek laat zien dat alleen het laten vervallen van de marktconforme financieringsrestricties of de extra eisen van de Aw en WSW aan de commerciële takken weinig extra ruimte opleveren. Het onderzoek laat ook zien dat dit mede komt door de strengere ratio's voor de commerciële takken. De aanvullende eisen van de financiers bij het verstrekken van leningen zonder borging door WSW spelen hierbij een hoofdrol. Met borging is er veel meer ruimte voor de middenhuuropgave.

De tekorten in de sociale takken in genoemde regio's worden vooral veroorzaakt door een grote opgave, soms gecombineerd met een slechte uitgangspositie. De Aw pleit voor een verdere verkenning van deze tekorten. De berekeningen zijn nu gebaseerd op modelmatige uitgangspunten bij bijvoorbeeld het huurbeleid, maar ook verkoop en sloop. In een verdere verkenning kan gekeken worden wat binnen de regio speelt en nodig is, en welke mogelijkheden er zijn om de investeringsruimte te vergroten. Is er een tekort maar tegelijkertijd een relatief laag huurniveau, dan kan dat meespelen bij de weging van het tekort.

De doorrekeningen laten ook zien dat het probleem zich niet meteen manifesteert. Toch kunnen de corporaties in deze regio's er niet op vertrouwen dat hun volkshuisvestelijke continuïteit gewaarborgd is. Perspectief op die waarborg moet er wel komen.

De Aw ziet een aantal voorwaarden voor een goede oplossing:

- Corporaties moeten op tijdige steun kunnen vertrouwen.
- Die steun moet praktisch zijn, met zo min mogelijk rompslomp.
- Corporaties die steun aanvragen krijgen het vertrouwen dat ze hun opgave zo doelmatig mogelijk realiseren.
- De relatie in de lokale driehoek moet in stand blijven.

Geen oplossing is dat corporaties uit andere delen van het land kleine delen van de opgave overnemen.

Aedes heeft met de wijzigingen in de AedesCode in 2022 aangegeven dat de corporatiesector tekorten in eerste instantie zelf wil oplossen. Dit heeft geleid tot de [Werkwijze Solidariteit tussen woningcorporaties in Nederland](#) van Aedes en VTW. Dit is een loffelijk streven, maar ook een grote opgave.

Naast vrijwillige steun is er het instrument projectsteun, dat is opgenomen in de Woningwet. Projectsteun wordt opgebracht door alle corporaties samen. Corporaties kunnen voor hun investeringen een aanvraag doen voor projectsteun. Tot op heden is dit nog niet gebeurd. In de [Kamerbrief over solidariteit en projectsteun in de corporatiesector](#) heeft de minister aangekondigd projectsteun opnieuw vorm te geven.

De Aw ziet goede mogelijkheden voor projectsteun op regioniveau: als een regio een structureel tekort heeft in de balans tussen opgaven en middelen en daardoor de opgave niet volledig op eigen kracht kan oppakken, komen alle corporaties in die regio in aanmerking voor projectsteun. Het gaat tenslotte om de totale opgave en steun geeft elke corporatie meer ruimte om daaraan bij te dragen. Gezien de eerdergenoemde tekorten zou het gaan om substantiële bedragen. Het is goed denkbaar dat deze optie pas wordt ingezet nadat Aedes heeft gekeken of regio's structureel ondersteuning kunnen krijgen van andere regio's.

Projectsteun kan ook opportuun zijn in regio's met voldoende middelen. Namelijk als de opgaven daar niet binnen een redelijke termijn opgelost kunnen worden via onderlinge solidariteit. Dan ligt het wel voor de hand dat eerst onderzocht wordt of andere corporaties kunnen ondersteunen en dat corporaties moeten aantonen dat ze de steun gebruiken voor concrete projecten.



### Signaal

#### **Maak projectsteun voor regio's met tekorten mogelijk**

Een aantal regio's kampt met grote financiële tekorten. Voorkomen moet worden dat investeringen in nieuwbouw en kwaliteit hierdoor achterblijven en daardoor niet wordt voldaan aan de opgaven.

**Rijk:** Werk in de Woningwet de mogelijkheid tot projectsteun zo uit dat corporaties in regio's met een tekort eenvoudig een bijdrage kunnen ontvangen voor investeringen in de gezamenlijke opgave.

Als er regionaal een substantieel tekort is, kan niet gewacht worden tot een corporatie dicht bij de financiële grenzen zit. Op zo'n laat moment kan projectsteun niet meer voorkomen dat de volkshuisvestelijke continuïteit in het gedrang komt. Regionale doorrekeningen kunnen vooraf in beeld brengen wanneer en hoeveel projectsteun nodig is voor een regio.

# 5. Het corporatiestelsel verandert



## 5.1 Er is meer aandacht voor volkshuisvestelijke opgave

Al sinds het ontstaan in het begin van de vorige eeuw is het corporatiestelsel voortdurend in ontwikkeling. Na een tijd waarin de corporaties teruggingen naar hun kerntaak – betaalbare en goede huisvesting voor mensen met een laag inkomen – is er nu weer meer aandacht voor de volkshuisvestelijke opgave. Daarbij is het zoeken naar de juiste balans. En de regio speelt een steeds belangrijkere rol.

### Altijd in ontwikkeling

Het beginpunt van het huidige corporatiestelsel is de Woningwet van 1901. Sindsdien is volkshuisvesting een zaak van het Rijk, dat via gemeenten leningen beschikbaar ging stellen voor nieuwbouw door ‘goedgekeurde’ particuliere woningbouwverenigingen. Het corporatiestelsel is altijd in ontwikkeling gebleven, mede onder invloed van politieke, maatschappelijke of economische trends.

Zo ook de laatste 30 jaar. Met de zogeheten [bruteringsoperatie](#) begin jaren negentig werd de sterk gegroeide financiële sturing door het Rijk grotendeels opgeheven en kregen corporaties meer bestuurlijke vrijheid, met de oproep zich meer ondernemend te gaan gedragen. Sindsdien krijgen corporaties geen subsidies meer voor nieuwbouw; wel kunnen ze het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) vragen hun leningen te borgen. Dit resulteerde in een groeiend, meer marktgeoriënteerd activiteitenpatroon: in de jaren o van deze eeuw hadden de corporaties een groot marktaandeel in de nieuwbouwproductie (als som van sociale huur, commerciële huur en koop).

De financiële crisis in 2008 raakte ook de corporaties. Daarnaast bleek een aantal corporaties hun ‘checks and balances’ niet op orde te hebben. Ook riep de ordening van het speelveld vragen op. De [parlementaire enquête Woningcorporaties](#) onderzocht dit en leverde in 2014 het eindrapport ‘Ver van Huis’ op. Op basis hiervan nam het Rijk diverse maatregelen. Naast de invoering van de verhuurderheffing in 2013 werd de Woningwet herzien. Corporaties moesten zich weer meer richten op hun kerntaak en het externe toezicht op de corporaties werd meer integraal georganiseerd. De overheid zag geen grote opgaven voor de sociale huursector.

Sinds 2021 is er het besef dat er een woningtekort is. De volkshuisvestelijke opgave is opnieuw geformuleerd en corporaties moeten de financiële ruimte krijgen om die opgave te vervullen. De voor corporaties kostbare verhuurderheffing is afgeschaft en de opgave voor de sector vastgelegd in de nationale prestatieafspraken (NPA). Daarnaast werkt het Rijk aan het [wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting](#). Volgens dit wetsvoorstel krijgen de verschillende overheden meer regie op de woningbouw. De nationale opgave is daarbij leidend.



### Op zoek naar de juiste balans

Voor het corporatiestelsel zijn hiermee nieuwe tijden aangebroken. De sector wil de volkshuisvestelijke opgaven uit de NPA graag vervullen, maar er zijn onzekerheden over de financiële continuïteit op de langere termijn. Met het risico dat corporaties te vroeg de rem zetten op hun investeringen. In de [vorige Staat](#) (p. 6) signaleerde de Aw dat Rijk en corporaties samen verantwoordelijk zijn voor een vertrouwenwekkend kader. En voor een proces waarin steeds weer een balans moet worden gezocht tussen opgaven en middelen.

Het [duurzaam prestatie model](#) (DPM) dat in 2024 is ontwikkeld moet hiervoor een kader bieden. In paragraaf 5.2 meer over dit model, dat is ontwikkeld door Aedes en VRO, in afstemming met WSW en de Aw.

### De regio wordt belangrijker

Sinds 2022 sluit het Rijk regionale woondeals met gemeenten en provincies over nieuwbouw. Deze deals maken duidelijk hoeveel nieuwe woningen moeten worden gebouwd in een regio. Hierdoor verandert het speelveld van de corporaties: de regionale condities en netwerken worden belangrijker. De Aw vindt het als externe toezichthouder belangrijk het functioneren van het regionaal corporatiestelsel meer aandacht te geven. Hier gaat paragraaf 5.3 dieper op in.

## 5.2 Duurzaam prestatie model verandert het functioneren van het stelsel

Het duurzaam prestatie model (DPM) raakt veel facetten van het functioneren van het corporatiestelsel en de partijen in het stelsel. Deze paragraaf verkent per partij de gevolgen daarvan. Met aan de corporaties, Aedes en het Rijk het signaal voortvarend met het DPM aan de slag te gaan.

### Corporaties

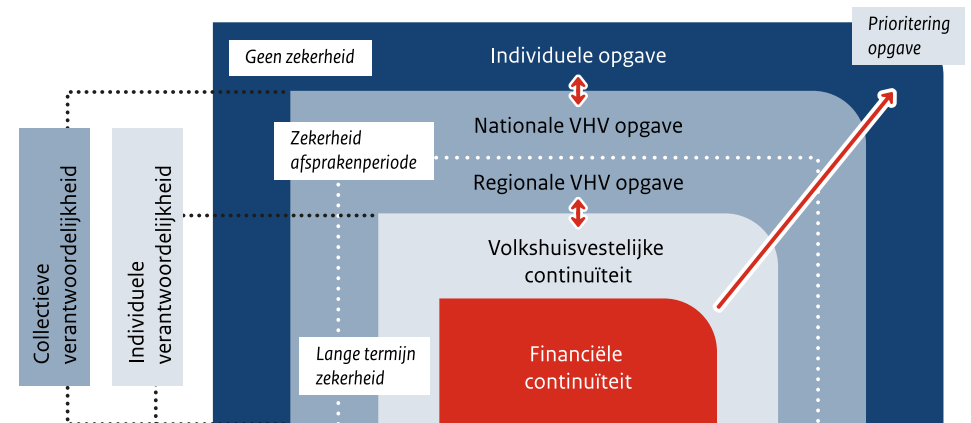
#### Regionale en nationale opgave

De regionale opgave wordt het gezamenlijke uitgangspunt voor alle corporaties in een regio. Individuele corporaties moeten zich hiertoe gaan verhouden. Portefeuillestrategieën of ondernemingsplannen met keuzes voor specifieke gemeenten of activiteiten kunnen om deze reden niet volledig passend meer zijn (met uitzondering van specifieke activiteiten van categorale corporaties). Daarnaast gaan de corporaties samen aan de slag met allereerst de regionale opgave en dan, als het nodig is, met de nationale opgave. Opgaven die collega's niet aankunnen nemen andere corporaties over.

#### Risicobereidheid en inzet van middelen

Het DPM beschrijft de financiële buffers die corporaties mogen aanhouden bij het oppakken van opgaven. De inzet van middelen moet gebeuren binnen de kaders van de volkshuisvestelijke continuïteit, mits de opgaven uitvoerbaar zijn. De toetsing van die balans vindt alleen plaats bij activiteiten voor de regionale dan wel nationale opgave. Eigen beleid of lokale afspraken die geen onderdeel zijn van deze opgaven mogen dus niet worden meegenomen in de toetsing. Hiervoor is pas ruimte als de balans tussen nationale opgaven en middelen die ruimte geeft.

Figuur 30: Schematische weergave duurzaam prestatie model



Bron: Aedes (2024) duurzaam prestatie model; eigen bewerking

### Harmonisatie van beleid

Voor opgaven uit eigen of gemeentelijk beleid is dus niet zonder meer ruimte. Volgens het DPM is daarom tot een bepaalde hoogte harmonisatie van beleid nodig. En ook hierbij is de regionale opgave het vertrekpunt. Harmonisatie kan invloed hebben op het huurbeleid, op het kwaliteitsniveau van onderhoud, verbetering en verduurzaming en op nieuwbouw.

### Voortrollend

Afspraken worden steeds voor een bepaalde periode (10 jaar) gemaakt. Die afspraken worden periodiek herijkt. Bijvoorbeeld bij nieuwe ontwikkelingen binnen die periode of als gevolg van het opschuiven van de beschouwingsperiode.

### Stelselverantwoordelijkheid

De minister van VRO is stelselverantwoordelijk. Dit betekent dat de minister een keuze moet maken als er afspraken worden gemaakt en er geen balans is tussen de opgaven en middelen. Daarbij zijn in principe 3 opties: meer middelen, minder opgaven of een combinatie daarvan.

## Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

### Stelselverantwoordelijkheid

De minister zet zich als stelselverantwoordelijke in voor politieke steun voor maatregelen als er geen balans is tussen opgaven en middelen.

### Voortrollend

Het is cruciaal voor het vertrouwen dat de minister bij een herijking van afspraken de stelselverantwoordelijkheid kan waarmaken. Het concept volkshuisvestelijke continuïteit en de uitwerking van risicobereidheid komen anders onder zware druk te staan. Bij herijking kunnen veranderingen optreden in de oorspronkelijke periode, naast het effect van het opschuiven van de beschouwingsperiode.

### Spanning tussen DPM, Woningwet en Regiewet

Het DPM gaat ervan uit dat de nationale prestatieafspraken onderweg van landelijk naar provincie, regio, gemeente en uiteindelijk corporaties 'versleuteld' worden. De toets van de balans tussen opgaven en middelen richt zich alleen op de nationale opgaven. Andere opgaven (als gevolg van corporatiebeleid of lokaal geformuleerde maatregelen) blijven buiten beschouwing. Daar is dus in principe financieel geen ruimte voor. Conceptueel staat deze benadering op gespannen voet met de Woningwet: het raakt de autonomie van gemeenten. Ook in het voorstel voor de Regiewet is de inperking van de positie van gemeenten niet zo expliciet ingevuld. Dit vraagstuk zal bij de verdere behandeling van de Regiewet op tafel moeten komen. Omgekeerd zijn de rijks- en provinciale opvattingen over gewenste nieuwbouw (plaats en programmering) op dit moment minder stevig dan na het in werking treden van de Regiewet.

### Risicobereidheid

Het Rijk zal als achtereenvolgende het effect moeten accepteren van het DPM op het risicoprofiel van de sector. Door de uitvoering van de afgesproken opgaven kunnen de ratio's op sectorniveau gaan verschuiven naar het niveau dat de Aw en WSW hebben geformuleerd voor individuele corporaties (de grenswaarden). De Aw en WSW zullen bij overschrijdingen van die grenswaarden meer een maatwerk aanpak hanteren. Dit betekent dat de sector bij zwaar weer zelf minder mogelijkheden zal hebben om die overschrijdingen op te vangen. Het concept volkshuisvestelijke continuïteit maakt het minder makkelijk de opgave op te offeren ten gunste van financiële continuïteit zonder inzet van het Rijk.

### Gemeenten

De spanning tussen het DPM, de Woningwet en (het voorstel voor) de Regiewet en de risicobereidheid spelen ook bij de gemeenten. Zeker bij het eerste punt zal het perspectief hier wel anders liggen dan bij het Rijk.

### Huurders

Het centraal stellen van de nationale en de regionale opgaven raakt huurdersorganisaties op lokaal niveau op eenzelfde manier als gemeenten. Hetzelfde geldt voor de spanning tussen het DPM en de huidige wetgeving.

### Aw en WSW

In het DPM is afgesproken dat de Aw en WSW uitwerken of en hoe het bewaken van de grensratio's kan worden veranderd. De mogelijke gedragseffecten die dit met zich meebrengt voor corporaties moeten hierbij expliciet worden meegenomen. Het mogelijk te snel onder verscherpt toezicht dan wel bijzonder beheer komen maakt het voor corporaties moeilijker uitvoering te geven aan de kaders van het DPM.



### Signaal

#### Ga aan de slag met het duurzaam prestatie model

Het duurzaam prestatie model (DPM) geeft corporaties een bruikbaar kader om samen de regionale en nationale opgaven op te pakken.

**Corporaties:** Ga voortvarend aan de slag met het DPM. Maak realistische 15-jaarsbegrotingen met de volkshuisvestelijke opgave als vertrekpunt, oriënteer je op de regio en hanteer de volkshuisvestelijke continuïteit als maatstaf voor de financiële haalbaarheid.

**Rijk en Aedes:** Stel een implementatieplan op om de corporaties te ondersteunen.





### 5.3 Regionaal perspectief wordt belangrijker bij extern toezicht

Op regioniveau wordt het steeds meer één voor allen en allen voor één. Dat heeft gevolgen voor de corporaties én voor de Aw als extern toezichthouder. Meer aandacht voor het regionaal perspectief geeft meer zicht op het functioneren van een regionaal stelsel en de individuele corporaties daarin. Waardoor zowel het individueel als het stelseltoezicht wordt versterkt.

#### Veranderingen in het stelsel

De Aw heeft zich tot nu toe primair gericht op het individueel (governance-)toezicht op corporaties en het toezicht op het functioneren van het corporatiestelsel (stelseltoezicht). De afgelopen jaren heeft het regionaal perspectief echter steeds meer aan betekenis gewonnen. Tot voor kort bepaalden de gemeenten in hun gemeentelijke woonvisie de behoefte aan nieuwbouw van sociale huurwoningen en maakten ze daar prestatieafspraken over met de corporaties. In de regionale woondeals van eind 2022 en begin 2023 is per regio een bouwopgave afgesproken, ook voor de corporatiesector. Met de nationale prestatieafspraken (NPA) hebben Rijk, gemeenten en corporaties afgesproken dat deze regionale aantallen leidend zijn voor de lokale prestatieafspraken: binnen een regio moet worden gekeken hoe de opgave wordt verdeeld over gemeenten. In de NPA is ook afgesproken dat corporaties de afspraken samen oppakken. Dat betekent dat corporaties met voldoende middelen ook de opgaven oppakken van corporaties in dezelfde regio die deze zelf financieel niet aankunnen. Ook in het duurzaam prestatie-model (DPM) is deze gezamenlijke verantwoordelijkheid een belangrijke pijler.

Dus één voor allen en allen voor één op regioniveau. Dit betekent wel het een en ander voor het functioneren van het lokale en regionale netwerk. Onder meer een andere oriëntatie van corporaties. Corporaties moeten elkaar actiever opzoeken, zowel als een corporatie opgaven niet aankunnen, als wanneer een corporatie nog ruimte heeft. De kaarten moeten hierbij open op tafel: corporaties moeten transparant zijn naar elkaar en naar de gemeenten binnen de regio over wat ze financieel aankunnen en wat ze willen.

Het regionaal perspectief heeft ook gevolgen voor de verhouding van corporaties tot gemeenten en projectontwikkelaars in de regio. Want hun inzet is ook essentieel voor het behalen van de afspraken op woondealniveau. Hoe krijgen corporaties voldoende posities in locatieontwikkelingen om de doelstellingen voor nieuwbouw waar te maken?

De andere oriëntatie vraagt om andere afwegingen binnen een corporatie en misschien ook andere kwaliteiten van bestuurders en commissarissen. Corporaties zullen voor zichzelf moeten nagaan wat dit betekent voor bestuur, raad van commissarissen en de werkorganisatie, en hoe zij daarop moeten inspelen.

#### Veranderingen in toezicht

Het governance-toezicht van de Aw is gericht op de besturing van de corporatie. In welke mate is de organisatie in staat de uitdagingen die de veranderingen met zich meebrengen, het hoofd te bieden? Het stelseltoezicht richt zich op de vraag of de sector in staat is en voldoende wordt gefaciliteerd om de gezamenlijke opgaven aan te pakken. Dit kan leiden tot signalen dat de stelselwerking op bepaalde terreinen niet optimaal is. Bijvoorbeeld op het gebied van wetgeving, corporatiemiddelen of de kwaliteit van de organisatie. Of niet-realiseerbare afspraken omdat corporaties of andere stelselpartijen deze niet waar kunnen maken.

Meer aandacht voor het regionaal perspectief biedt de Aw kansen om als onafhankelijk toezichthouder meer zicht te krijgen op hoe een regionaal stelsel functioneert en daar zo nodig signalen over af te geven. De mogelijkheid tot het vergelijken van regio's maakt deze aanpak krachtiger. Ook voor het individueel toezicht levert dit perspectief een versterking van inzicht op: heeft een corporatie de regionale oriëntatie omarmd en leidt dit tot heroverweging van beleid, de gewenste kwaliteiten en de gewenste capaciteit voor de verschillende onderdelen van een corporatie?

#### Pilot U10

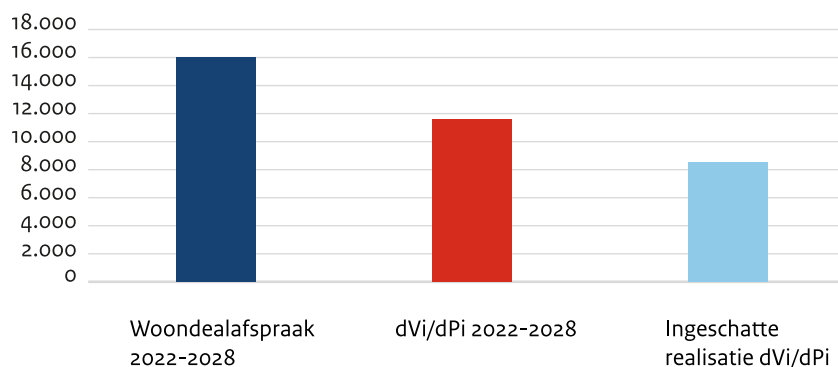
De Aw is een pilot gestart waarin ze samen met corporaties open stilstaat bij het functioneren van de regio Utrecht in de bouw van corporatiewoningen. Voor een evenwichtig beeld gaat de Aw ook met enkele gemeenten in gesprek.



Het startpunt waren de woondealafspraken over nieuwbouw uit 2022 en 2023. De vertaalslag van regionale woondeal naar gemeente, uitmondend in prestatieafspraken, was een eerste stap in de analyse. Vervolgens is de relatie tussen de prestatieafspraken en de meerjarenbegroting van corporaties bekeken. Deze stappen geven inzicht in de 'gap' tussen woondeal en de meerjarenbegroting.

Vervolgens is gerekend met een afslag naar de plannen in de meerjarenbegroting, rekening houdend met de ervaringscijfers over de realisatiegraad. De gerealiseerde aantallen in 2022 en 2023 en de voornemens in de meerjarenbegroting 2024-2028 tellen op tot 74% ten opzichte van de woondeal (gecorrigeerd voor de jaren 2029 en 2030). Rekening houdend met een realisatiegraad in het verleden van ongeveer 70% voor de plannen in de meerjarenprognose, komt de verwachte realisatie uit op 56% ten opzichte van de woondeal. Die realisatiegraad van 70% was overigens ruim boven het landelijk gemiddelde.

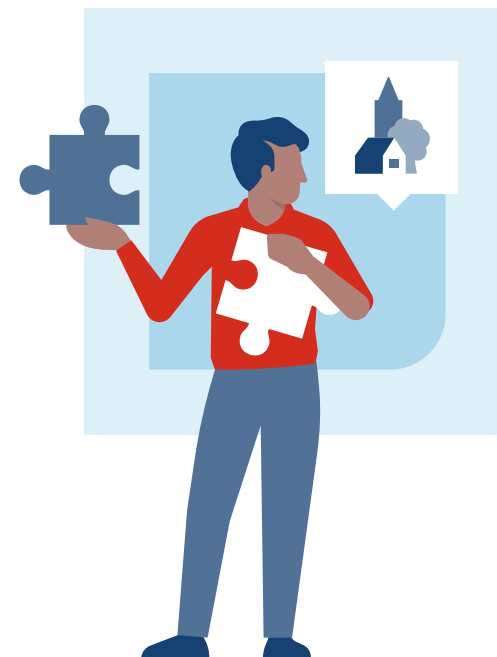
Figuur 31: Woondeal versus verwachte realisatie in U10



In de gap-analyse is nog geen rekening gehouden met de herijkte NPA. Hierin is de bouwopgave voor 2022-2030 op nationaal niveau zo'n 20% lager. Op dit moment zijn er nog geen nieuwe regionale woondeals die rekening houden met deze aangepaste afspraak. Te verwachten is dat de gap in de regio Utrecht kleiner wordt, maar zeker nog aanzienlijk zal zijn.

De verklaring voor de gap en het handelingsperspectief voor corporaties en andere partijen zijn dan van groot belang. Zijn er nog acties te formuleren voor corporaties, gemeenten, regio, provincie of Rijk waardoor de gap kan worden verkleind?

Dit vraagt om helder inzicht in het karakter van de gemaakte afspraken, zowel de woondeal- als prestatieafspraken. Deskresearch en gesprekken leren dat de prestatieafspraken vooral uitgingen van intenties. Corporaties hebben meegetekend omdat zij hun deel van de keten (financieel) kunnen waarmaken – wetend dat gemeenten niet in staat zijn om hun noodzakelijke stappen in de keten te zetten



door knelpunten in bijvoorbeeld de ruimtelijke ontwikkeling, grondexploitatie of afhandeling van vergunningen. Ook beroepsprocedures en het niet tijdig kunnen leveren van aansluitingen (elektra, drinkwater) zijn een belemmering.

In de woondeal zijn alleen afspraken gemaakt over nieuwbouw van sociale en middenhuurwoningen. Maar gemeenten willen ook aandacht voor de netto-ontwikkeling van de corporatievoorraad, inclusief de effecten van verkoop en sloop. De gemeente Utrecht wilde bijvoorbeeld een verkoopverbod voor corporaties en dit speelt ook in andere regio's. Dat leert dat de netto-ontwikkeling van de sociale sector een explicieter onderdeel van de regionale woondealafspraken moet worden.

De NPA over aantallen en de inzet op 30% sociale huur in de programmering vinden corporaties zeer waardevol. Dit ondersteunt de gesprekken met gemeenten. De versnellingsafspraken van de Rijksoverheid dragen al bij aan het doorbreken van knelpunten bij concrete planontwikkelingen. De consequenties van de nieuwbouwprogrammering voor de verschillende partijen moeten beter in beeld komen en aanvullende instrumenten zijn gewenst. Het voorstel voor de Regiewet versterkt bijvoorbeeld de mogelijkheid om de gewenste nieuwbouwprogrammering door te zetten naar een ander bestuursniveau. Het Rijk krijgt dan meer doorzettingsmacht naar de provincie maar ook naar de gemeente. En de provincie naar de gemeente. Voor de knelpunten in de grondexploitatie zijn vooralsnog geen oplossingen. Hierdoor blijft de druk op de programmering (met het geformuleerde aandeel sociale huur) groot, met het risico dat partijen proberen de productie van sociale huur als sluitpost te positioneren.

## Gemeenten hebben als belangrijk scharnierpunt meer aandacht en steun nodig

Corporaties roepen op tot meer aandacht en steun voor de gemeenten. Deze genuanceerde blik is zeer relevant. Hiermee kan 'niet kunnen' goed worden onderscheiden van 'niet willen'. Niet kunnen hangt samen met de financiële positie (het financieel ravijnjaar 2026) van gemeenten, maar ook met de capaciteit en kwaliteit van het gemeentelijk apparaat voor de taken die gemeenten er de afgelopen jaren bij hebben gekregen. Bij niet willen gaat het om het niet willen hanteren van het nieuwbouwprogramma voor sociale huur omdat dit niet wenselijk wordt geacht of omdat gemeenten vrezen voor de doorwerking in andere domeinen (bijvoorbeeld welzijn) met een niet gewenst negatief financieel effect.

Daarnaast roepen corporaties op om bij het inzetten van instrumenten als woondeals en prestatieafspraken veel aandacht te besteden aan de capaciteit die corporaties en gemeenten leveren om afspraken te maken en na te komen. En aan de mogelijke winst als deze inzet zich uitbetaalt in meer woningbouw. De verhouding tussen de inzet en de opbrengst moet wel in balans zijn.



### Signaal

#### Geef meer aandacht aan het kunnen en willen van gemeenten

Gemeenten zijn cruciaal voor het realiseren van corporatienieuwbouw.

**Gemeenten, corporaties, provincies en Rijk:** Geef bij het maken van afspraken (NPA, woondeals en prestatieafspraken) meer aandacht aan het 'kunnen' en 'willen' van gemeenten. Als ambities groter zijn dan gemeenten aankunnen moet een keuze worden gemaakt tussen steun of het bijstellen van ambities. 'Niet willen' vraagt om aanspreken en zo nodig inzetten van doorzettingsbevoegdheden van provincie of Rijk.

## Regionaal perspectief draagt bij aan versterking van toezicht

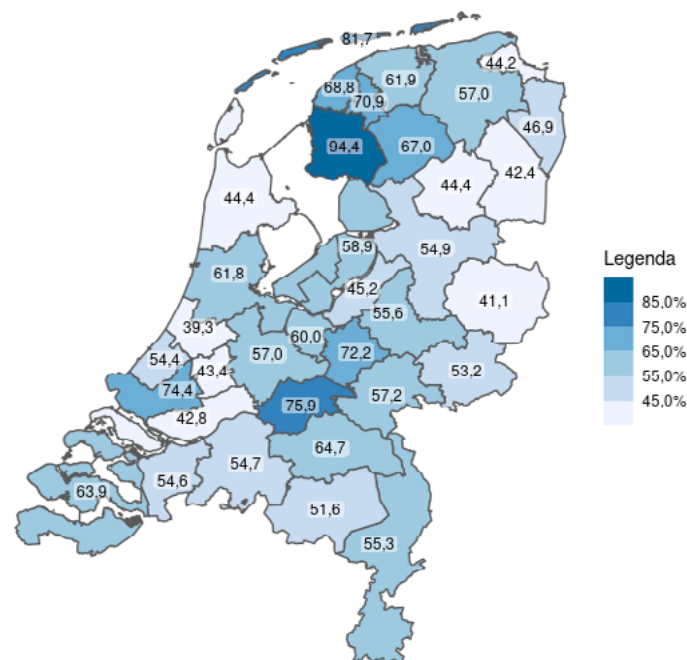
Samenvattend ziet de Aw dat aandacht voor het regionaal perspectief kan bijdragen aan versterking van het stelseltoezicht. Als toezichthouder kan de Aw dan op dit niveau signalen afgeven, ook over zaken die instituties raken die niet onder toezicht van de Aw staan, zoals gemeenten.

Het regionaal perspectief kan ook het individueel toezicht versterken. Er ontstaat een beter beeld van het functioneren van corporaties op lokaal en regionaal niveau en hoe zich dit verhoudt tot de regionale woondeal en de lokale prestatieafspraken maar ook het DPM. En van de zaken die zorgen dat een regionaal netwerk goed functioneert of juist minder. Regionale verschillen kunnen ook relevantie hebben.



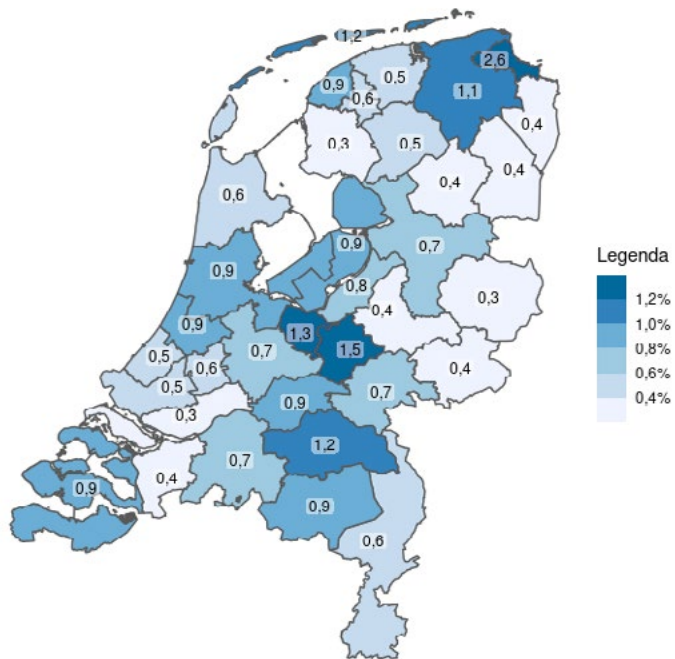
Tussen regio's zijn grote verschillen in de realisatiegraad van de corporaties. In sommige regio's hebben corporaties samen 75% of meer van de begrote nieuwbouw opgeleverd. Tegelijkertijd zijn er ook regio's waar minder dan 45% is gerealiseerd. In de cijfers is rekening gehouden met begrotingen en realisaties van corporaties die inmiddels 'verdwenen' zijn door fusie. Hierdoor komt het realisatiepercentage voor regio Utrecht lager uit dan de 70% waar figuur 32 op is gebaseerd.

Figuur 32: Percentage realisatiegraad nieuwbouw van sociale verhuureenheden



Ook de gerealiseerde nieuwbouw als percentage van de regionale voorraad verschilt sterk per regio. Dit kan ook komen door verschillen in de nieuwbouwopgave.

Figuur 33: Percentage gerealiseerde sociale nieuwbouw ten opzichte van de voorraad



De vergelijking van netwerken tussen regio's kan waardevolle informatie opleveren. De vergelijking tussen corporaties in een regio biedt de mogelijkheid het functioneren van een corporatie beter in een context te plaatsen. Dit draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag in het governance-toezicht: draagt de besturing en de beheersing van de organisatie bij aan de realisatie van de volkshuisvestelijke doelstellingen (doelrealisatie) zoals de corporatie heeft geformuleerd, rekening houdend met nationale (NPA en DPM), regionale (woondeal-) en lokale afspraken.

### Hoe verder

Na evaluatie van de pilot kijkt de Aw hoe het regionaal perspectief kan worden verbonden met het huidige individueel toezicht en stelseltoezicht. Met als doel: bijdragen aan vernieuwing van het externe toezicht, dat aansluit op de veranderingen in het stelsel en daaraan kan bijdragen.





# Bijlage 1

## Doorwerking signalen voorgaande Staten

Over het geheel genomen is de Aw tevreden over hoe de signalen uit de Staten van de afgelopen jaren doorwerken op ontwikkelingen in de sector. Al zijn er ook signalen waarvan de Aw vindt dat de doelen nog onvoldoende zijn behaald. Welke doelen worden behaald en in welke mate is het resultaat van het krachtenspel rond de sector waarin de Aw en andere partijen als Aedes, WSW en de VNG hun rol in spelen. Beleidswijzigingen in het corporatiestelsel zijn het resultaat van een soms complexe dynamiek waarin uiteindelijk een politieke weging plaatsvindt.

In de vorige Staat gaf de Aw 2 hoofdsignalen af, met onderliggende signalen:

### **A. Het proces rond het maken van (prestatie)afspraken leidt onvoldoende tot concrete, harde en wederkerige afspraken met een reële tijdshorizon. Ook cultuuraspecten spelen hierbij een rol.**

1. Sector, Rijk en overheden: De nationale, provinciale en regionale bouwprogramma's zijn voor de afgesproken periode tot en met 2030 onrealiseerbaar. Wees daar realistisch in.
2. Rijk en andere overheden: Het verplichte grotere aandeel betaalbare nieuwbouw zet de grondexploitatie sterk onder druk. De Aw vindt het belangrijk dat het Rijk ervoor zorgt dat voor de bouw van sociale huurwoningen door corporaties overal een sociale kavelprijs gaat gelden.
3. Corporaties: Stuur beter op het eigen beleid voor nieuwbouw, verduurzaming en verbetering, zodat doelen en plannen uit de (meerjaren)begroting beter haalbaar worden. De Aw ziet dat realistisch begrotende corporaties relatief meer nieuwbouw toevoegen aan hun voorraad.
4. Rijk: Vervang het instrument Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) door een instrument dat goed functioneert en inzicht biedt aan gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties.
5. Rijk: De lokale prestatieafspraken hebben als instrument meer regulering nodig. De afspraken zijn onvoldoende SMART, waardoor partijen elkaar niet kunnen aanspreken op de uitvoering. Ook ontbreekt de eenduidigheid die nodig is voor inzicht op een hoger niveau.

### **B. Het veranderend beleid en de wisselende macro-economische omstandigheden zorgen voor onzekerheid, met het risico dat corporaties – maatschappelijk gezien – te vroeg remmen op investeringen. Rijk en corporaties zijn samen verantwoordelijk voor een vertrouwenwekkend kader. En voor een proces waarin steeds weer een balans wordt gezocht tussen opgaven en middelen die voldoende zekerheid bieden.**

6. Rijk, overheden en sector: Bouw het Opgaven en Middelen-model uit zodat dit inzichten levert voor (het gesprek over) verantwoorde investeringen, schulden en bufferniveaus en de plaats daarvan in de tijd.
7. Rijk: Met de sterke nadruk op betaalbaarheid is in het huurprijsbeleid voor corporaties onvoldoende aandacht besteed aan de negatieve effecten van huurverlaging. Bij politieke besluitvorming over het huurprijsbeleid moeten alle relevante aspecten goed in beeld zijn.
8. Corporaties: Zet het vermogen in voor investeringen die op korte termijn het volkshuisvestelijk belang dienen. Vergroot bijvoorbeeld tijdelijk de inzet op verduurzaming en verbetering als nieuwbouwprojecten nog niet uitvoerbaar zijn.

In zijn [Kamerbrief met beleidsreactie op de Staat van de Corporatiesector 2023](#) reageerde de toenmalige minister overwegend positief op deze signalen. Hij onderkende de signalen van de Aw en gaf aan hoe hij met de signalen wilde omgaan.

In 2024 is het nieuwe kabinet gestart. Minister Mona Keizer van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft samen met de sector de nationale prestatieafspraken herijkt (NPA 2025-2035). Aedes en VRO ontwikkelden samen het duurzaam prestatie-model (DPM) in afstemming met WSW en de Aw. Ook is het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) huursector gestart. De NPA en het DPM bevatten veel elementen die goed passen bij de strekking van de signalen uit de vorige Staat. Het stapsgewijze groeipad voor de nieuwbouw in de eerste jaren maakt deze NPA bijvoorbeeld realistischer en is in lijn met hoofdsignaal A. Het in de NPA aangekondigde verplichte format voor de monitoring van de afgesproken nieuwbouw in lokale prestatieafspraken past bij signaal 5. Het DPM past in de lijn van hoofdsignaal B. De op het DPM gebaseerde NPA-herijking geeft de inzichten die in signaal 6 als wenselijk zijn geschetst. Het zou mooi zijn als het IBO in zijn adviezen voor de huursector reflecteert op het huurbeleid en hierbij signaal 7 betreft.

In hoofdstuk 8 van het onderzoeksrapport bij deze Staat staat meer over zowel de beleidsreactie van de minister als de elementen uit de NPA 2025-2035 en het DPM die volgens de Aw in lijn zijn met het doel van de signalen.

Waar nodig bouwen signalen uit een latere Staat door op die uit een eerdere. Enkele signalen uit de Staten van 2020 tot en met 2022 zijn voorlopers van de signalen uit de Staat van 2023. Volgens de Aw zijn de NPA 2025-2035 en het DPM ook in lijn met de doelen van deze voorlopers. Voor 5 andere signalen ziet de Aw dat er positieve ontwikkelingen zijn, maar ook dat ze nog aandacht nodig hebben:

- De Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD-)regeling past niet bij corporaties (Staat van 2022)
- Woon- en bouwtechnische kwaliteit moeten eenduidig gemeten worden (Staat van 2022)
- Corporaties hebben inzicht nodig in de eventuele ontwikkeling van de bovengrens van de geborgde leningenportefeuille. Schaalgrootte en hoge leningen hebben een prijs. (Staten van 2020 tot 2022)
- Leefbaarheid blijft een probleem in buurten met vooral corporatiewoningen. Het is belangrijk dat de aanpak van de leefbaarheidsproblematiek structureel aandacht krijgt. (Staten van 2020 en 2021)
- De structurele positionering van corporaties binnen het middenhuursegment kan helderder (Staten van 2020 en 2021).



# Bijlage 2

## Geïnterviewden sloopnieuwbouw

Voor een beter beeld van sloopnieuwbouw heeft de Aw zes corporaties geïnterviewd. De belangrijkste bevindingen van die corporaties zijn opgenomen in paragraaf 1.5 van deze Staat. De Aw wil de geïnterviewden graag bedanken:

Corporatie	Geïnterviewden
Casade	Michiel van Amelsfort, manager Vastgoed
De Alliantie	Jan van Barneveld, directeur Alliantie Ontwikkeling B.V. Joan van der Burgt, directeur regio Amersfoort
De Huismeesters	Tjeerd Meijer, manager Vastgoed a.i.
Parteon	Monique Kwaak, directeur-bestuurder
Stadgenoot	Anne Wilbers, bestuursvoorzitter Egbert Dekker, directeur Vastgoed & Ontwikkeling
Staedion	Gijsbert van Herk, bestuursvoorzitter Max Jeleniewski, gebiedsontwikkelaar



## Colofon

Staat van de corporatiesector is een uitgave van:

Inspectie Leefomgeving en Transport  
Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag  
T 088 - 489 00 00 (ma t/m vrij 8.30 – 17.00 uur)

[www.ilent.nl/onderwerpen/themas/autoriteit-woningcorporaties](http://www.ilent.nl/onderwerpen/themas/autoriteit-woningcorporaties)

28 januari 2025