



Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Staat van de corporatiesector 2022





Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Staat van de corporatiesector 2022

Datum

3 februari 2023

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Autoriteit woningcorporaties

Graadt van Roggenweg 500 Utrecht
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

www.ilent.nl/autoriteitwoningcorporaties

Inhoud

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Signalen	9
Conditie	15
<i>Institutionele condities</i>	16
<i>Financiële condities</i>	29
<i>Governance en beheersing van de organisatie</i>	42
Volkshuisvesting	49
<i>Beschikbaarheid</i>	50
<i>Betaalbaarheid</i>	58
<i>Kwaliteit</i>	65
Geraadpleegde literatuur	74

Samenvatting

In de jaarlijkse Staat van de corporatiesector geeft de Autoriteit woningcorporaties (Aw) het beeld van belangrijke actuele ontwikkelingen in de sector. De belangrijkste bevindingen zijn in dit hoofdstuk samengevat.

Bij de Staat van de corporatiesector verschijnt een onderzoeksrapport. Daarin staat financiële informatie op sectorniveau en verdere informatie over de bevindingen uit het toezicht op individuele corporaties en de volkshuisvestelijke analyses uit de Staat.

Signalen

Met signalen wijst de Aw de buitenwereld op onderwerpen die een risico vormen voor het functioneren van het corporatiestelsel. De 3 signalen die het belangrijkste zijn voor het functioneren van het stelsel zijn:

1. Inzicht in de realiseerbaarheid van lokale prestatieafspraken en begrotingen van corporaties is essentieel voor effectieve regie over de volkshuisvesting.
2. Voldoende grond voor de nieuwbouw van corporaties is noodzakelijk. Meer ruimte voor corporaties voor het verwerven van grond kan hierbij een belangrijke factor zijn.
3. Toenemende afstemming van de huren op lage inkomens maakt de gewenste kwaliteitsgroei van corporatiewoningen onzeker.

Conditie

De Staat beschrijft 3 soorten omstandigheden die invloed hebben op het volkshuisvestelijk presteren van de sector. De institutionele condities gaan over de inrichting van het corporatiestelsel en de invloed van ontwikkelingen in de omgeving van corporaties. De nadruk ligt in deze Staat op de grote volkshuisvestelijke opgave die in 2022 voor de sector is vastgelegd in vooral de Nationale prestatieafspraken en op de nieuwe Rijksregie op de woningmarkt.

Voor de financiële condities kijkt de Aw naar de ontwikkeling van de financiële ruimte binnen de sector. Ook wordt verkend hoe het verdienmodel verandert door het vrijvallen van de verhuurderheffing en de inzet op betaalbaarheid.

De governance en beheersing van de organisatie ten slotte zijn van belang voor het functioneren van corporaties. Een goede governance helpt corporaties bij het uitvoeren van hun opgaven en bij het beheersen van de risico's daarbij.

Institutionele condities

Nationale opgaven en een nieuw sturingsmodel

Vanaf 2022 veranderden de omstandigheden voor het volkshuisvestelijk presteren door corporaties. Met de Woon- en Bouwagenda neemt het Rijk weer de regie op de volkshuisvesting. Ook heeft het Rijk Nationale prestatieafspraken gemaakt met Aedes, Woonbond en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de prestaties tot en met 2030. Deze lokale prestatieafspraken moeten meer dan hiervoor gaan over opgaven die binnen een bepaalde tijd te realiseren zijn en de wederkerigheid tussen de partijen.

Financiële condities

Financiële positie van de sector is in 2021 sterk verbeterd, maar wordt in 2022 weer negatief beïnvloed door de macro-economische ontwikkelingen

De balansratio's zijn in 2021 sterk verbeterd. Dit komt vooral door de sterke groei van de beleidswaarde van het bezit en de beperkte groei van schulden. De beleidswaarde is vooral gegroeid door de daling van de disconteringsvoet. En door de

verlaging van de verhuurderheffing eind 2021. De kasratio (ICR) stabiliseerde in de sociale tak en groeide in de commerciële takken. De operationele kasstroom in de sociale tak is nauwelijks veranderd. De huren groeiden slechts beperkt, doordat er geen jaarlijkse huurverhoging in de sociale huursector was per 1 juli. De hogere lasten voor onderhoud en vennootschapsbelasting (VPB) zijn gecompenseerd door lagere rentelasten.

De vanaf 2022 verslechterende macro-economie zal de financiële positie van corporaties beïnvloeden. Dat komt door de sterk stijgende kosten van rente, bouw en onderhoud. Ook verhoogt de stijgende rente de disconteringsvoet. Daardoor daalt de beleidswaarde afgezien van het effect van de vrijval van de verhuurderheffing.

Groeiende verantwoordelijkheid corporaties voor betaalbaarheid is risico

Het Rijksbeleid richt zich steeds meer op de betaalbaarheid van de huren bij corporaties. Dit is een risico voor de financiële positie en daarmee de investeringscapaciteit in de sector. Deze focus is er sinds in 2016 het passend toewijzen verplicht werd voor de sector. In 2021 is een eenmalige huurverlaging doorgevoerd voor zittende huurders uit de doelgroep voor huurtoeslag die een huur betalen boven de aftoppingsgrens.

Per 1 juli 2023 worden de huren verlaagd voor 510.000 zittende huurders met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Dat is bijna een kwart van de huurders. Het is nog niet duidelijk hoe groot de structurele doorwerking van deze huurverlaging op de hoogte van de corporatiehuren is.

Verdienmodel corporaties en sector binnen provincies verandert sterk

Het verdienmodel van corporaties bestaat in de kern uit de huuropbrengsten, netto bedrijfslasten, onderhoudslasten en de verhuurderheffing. De afschaffing van de verhuurderheffing in 2023 en eisen aan betere betaalbaarheid voor huurders hebben de komende jaren effect op de verdien capaciteit van corporaties. Dat effect kan verschillen tussen corporaties en tussen provincies, bijvoorbeeld door verschillen in de WOZ-waarde van de woningen. De afname van de verdien capaciteit door de verbetering van de betaalbaarheid in 2023 verschilt ook per corporatie en provincie. Zo zijn er in Utrecht en Noord-Holland relatief minder corporatiehuurders uit de doelgroep voor huurtoeslag. In Groningen, Drenthe en Zeeland zijn het er juist meer. Daarnaast zijn er verschillen in de hoogte van de huidige huurprijs.

De Aw verwacht dat de verdien capaciteit van corporaties meer gelijk wordt door het afschaffen van de verhuurderheffing en de sterkere nadruk op betaalbaarheid in het huurbeleid.

De staatssteun aan de sociale tak van corporaties is maatschappelijk nuttig

Net als in 2020 leidt de staatssteun voor de Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) niet tot overcompensatie bij de corporaties. De staatssteun heeft hen dus niet te veel voordeel gebracht. In 2021 is het resultaat van de corporaties € 10,5 miljard lager dan toegestaan volgens de norm over deze diensten. In totaal hebben de corporaties in 2021 € 600 miljoen voordeel uit de borging van leningen die geldt als staatssteun. Dit voordeel is heel beperkt in verhouding tot het feit dat de sociale huren van de corporaties in totaal € 8,6 miljard lager zijn dan de markthuren van hun bezit.

Meer onderbenut vermogen in commerciële tak

De financiële positie van de commerciële tak is in 2021 opnieuw verbeterd. Binnen deze tak zijn de (langlopende) leningen sterk gedaald. Daarnaast wordt er maar

beperkt geïnvesteerd. Dit wijst op onderbenutting van het vermogen in de commerciële tak.

Governance en beheersing

Bij de meeste corporaties gaat het goed

Dat blijkt uit de toezichtbevindingen van de Aw uit de periode van 1 juli 2021 tot 1 juli 2022. De Aw voerde in die periode bij 198 corporaties een basisonderzoek uit. Bij 73% constateerde de Aw geen verhoogde risico's op het vlak van de governance. Van de overige 27% van de corporaties verwacht de Aw dat ze zelf iets doen aan de geconstateerde verhoogde risico's in de governance. De Aw kan de corporatie vragen om verder onderzoek te doen of een plan te maken dat het risico verkleint. Vervolgens volgt de Aw de uitvoering van het plan en de effecten. Ongeveer 80% van de 288 corporaties die in 2020 bestonden voldeed helemaal aan de 20 belangrijkste regels uit de Woningwet. Bij corporaties die de regels niet volledig naleefden ging dit meestal over 1 van de 20 regels die werden onderzocht. Vooral de complexe en net aangepaste regel voor de huursomstijging werd in 2020 nog niet helemaal nageleefd. Voor de Aw is dit niet zorgwekkend.

Bijna alle corporaties voldeden in 2021 aan de Wet Normering Topinkomens (WNT). Eind 2022 staan 4 corporaties onder verscherpt toezicht van de Aw wegens verhoogde financiële of besturingsrisico's. Deze corporaties moeten een herstelplan maken en uitvoeren.

Toezicht in ontwikkeling

Het Gezamenlijk beoordelingskader Aw en Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) werd in maart 2022 geactualiseerd. De risicogebieden 'volkshuisvestelijk belang' en 'gedrag en cultuur' zijn hierbij toegevoegd aan het toezicht op de governance. De Aw merkt dat de governance op het volkshuisvestelijk belang nog niet bij alle corporaties goed is ontwikkeld en wil corporaties aansporen tot inzet voor de volkshuisvestelijke opgaven in hun omgeving.

De Aw kijkt naar gedrag en cultuur, omdat hier soms de oorzaak ligt van een slecht functionerende governance of aansturing van de werkorganisatie. Dat kan de publieke taakvervulling belemmeren.

Volkshuisvesting

De Staat geeft een beeld van de prestaties van de corporatiesector op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen. Het meest acute probleem in de volkshuisvesting is de beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Vanaf 2015 is de voorraad sociale huurwoningen van woningcorporaties afgenomen, terwijl de vraag juist is toegenomen. Tegelijkertijd ligt de woningbouwproductie op een historisch laag niveau.

Betaalbaarheid gaat over de ontwikkeling van de huurprijs van woongelegenheden en de inkomens van huurders. Bij kwaliteit gaat het over kwaliteitskenmerken van de woongelegenheden. Ook wordt ingegaan op de inzet die corporaties leveren om te zorgen dat de kwaliteit voldoet aan hedendaagse eisen.

Beschikbaarheid

Bereikbaarheid vermindert door tekort sociale huurwoningen

Het marktaandeel van sociale huurwoningen bij corporaties daalt. Tegelijkertijd is de koopsector nauwelijks een alternatief voor huurders van de corporatiedoelgroep. In de particuliere huursector lukt het sommige huurders – vooral starters – wel, al zijn particuliere verhuurders terughoudend met het verhuren van woningen aan mensen

met een laag inkomen. En er is vaak geen sprake van een betaalbare huurprijs.

Verder onderzoek is wenselijk om beter in beeld te krijgen waar en in hoeverre de sociale huurmarkt vastloopt. [Het laatste onderzoek op landelijk niveau is uit 2019.](#)

Nieuwbouwproductie stijgt verder, corporatievoorraad groeit beperkt

De jaarlijkse nieuwbouwproductie moet fors hoger als de sector de nieuwbouwpogingen tot en met 2030 en de beoogde groei van de corporatievoorraad wil halen. In 2021 hebben corporaties 16.900 nieuwe huurwoonegelegenheden gebouwd, 1.000 meer dan in 2020. Dit zijn voor het grootste deel sociale huurwoningen. Mede door verkoop, aankoop en sloop van woonegelegenheden en administratieve correcties groeit de totale corporatievoorraad ten opzichte van 2020 met ongeveer 4.400 woonegelegenheden. Het marktaandeel van de corporaties binnen de woningmarkt krimpt.

Betaalbaarheid

Corporaties dragen maximaal bij aan betaalbaarheid

Sinds 1986 is het aandeel huishoudens in de laagste inkomenscategorieën dat van corporaties huurt sterk gestegen. Een steeds groter deel van de corporatiehuurders is hierdoor financieel kwetsbaar.

Binnen de grenzen van het huurbeleid leveren corporaties een forse bijdrage aan de betaalbaarheid. In juli 2021 was de huur van de sociale corporatiewoningen gemiddeld 0,3% hoger dan een jaar eerder. Deze beperkte stijging kwam door de huurharmonisatie bij toewijzing van woningen en woningverbetering. Door de huurbevrozing in 2021 was er geen huurverhoging per 1 juli.

Het aantal woningen met een huur tot de lage aftoppingsgrens groeide in 2021 met 230.000. Zo kregen 160.000 huurders van corporaties in 2021 een huurverlaging naar de aftoppingsgrens. Verder zijn in 2021 de huurprijsgrenzen geïndexeerd terwijl de huren voor de zittende huurders gelijk bleven.

Ook binnen de nieuwbouw droegen de corporaties de afgelopen jaren bij aan betaalbaarheid. Van de in 2021 opgeleverde nieuwbouw heeft 64% een huur tot de lage aftoppingsgrens. De gemiddelde huur van de nieuwbouw is € 614 per maand.

Kwaliteit

Behoud en verbetering kwaliteit vastgoedportefeuille

Driekwart van de corporatievoorraad is ouder dan 30 jaar. Het verder verouderen van de voorraad leidt tot steeds hogere onderhoudskosten of afnemende kwaliteit. Voor de kwaliteit van de voorraad is het belangrijk dat corporaties deze voorraad deels kunnen verversen met vervangende nieuwbouw en investeren in verbetering van bestaande woningen. Sinds 2016 investeren corporaties jaarlijks meer in verbetering van de kwaliteit van woningen, inclusief verduurzaming. Het valt op dat voornemens voor verbetering in het 1^e en 2^e prognosejaar hoger zijn dan de sector vervolgens uitvoert.

Verduurzaming

De opgave voor het uitfasen van de slechte energielabels (E, F, G) binnen de corporatiesector is ongelijk verdeeld over de provincies en corporaties. Het hoogste aantal woningen met zo'n label staat in Zuid-Holland. In verhouding tot de provinciale corporatievoorraad heeft Limburg de grootste opgave. Daarna Zuid-Holland, Noord-Holland en Groningen.

Daarnaast blijven een paar investeringscondities voor de verduurzaming, die in de Nationale prestatieafspraken zijn afgesproken, onzeker. Binnen de afspraken zijn namelijk een aantal voorbehouden vastgelegd voor het halen van de verduurzamingsmaatregelen. Worden deze voorbehouden niet ingevuld? Dan hoeven de corporaties de afgesproken verduurzaming niet te behalen.

Signalen

Signalen zijn risico's die de Aw ziet voor het functioneren van het corporatiestelsel en de volkshuisvestingen die buiten de invloed van de Aw liggen.

In deze Staat vindt u relatief veel nieuwe signalen. Dit komt doordat er voor de corporatiesector veel is veranderd in 2022. In de Woon- en Bouwagenda heeft de minister de volkshuisvestelijke opgaven tot en met 2030 benoemd. Met Aedes, Woonbond en VNG maakte de minister Nationale prestatieafspraken. Hierin staan de volkshuisvestelijke prestaties die de corporatiesector wil leveren tot en met 2030. Ook het beëindigen van de verhuurderheffing in 2023 staat in deze prestatieafspraken.

Hieronder staat allereerst de 3 signalen die het meest van belang zijn voor het functioneren van het stelsel. Daarna volgen nieuwe signalen die de Aw dit jaar voor het eerst benoemt. Ten slotte wordt ingegaan op trends en ontwikkelingen rond een aantal signalen uit eerdere Staten die de Aw ook dit jaar relevant vindt.

Belangrijkste 3 signalen

1. Inzicht in de realiseerbaarheid van lokale prestatieafspraken en begrotingen van corporaties is essentieel voor effectieve regie over de volkshuisvesting.

Met de regie die het Rijk nu neemt op de woningmarkt, neemt het Rijk ook regie op de volkshuisvesting door corporaties. Voor deze regie is inzicht in de realiseerbaarheid van lokale prestatieafspraken en begrotingen van de corporaties essentieel. Die lokale afspraken moeten immers gezamenlijk de doelen van de Nationale prestatieafspraken en de Woon- en Bouwagenda realiseren. De lokale afspraken en begrotingen geven nu regelmatig eerder ambities weer dan realistisch waar te maken bouwplannen. Die ambities zijn niet realistisch doordat omgevingscondities, zoals beschikbare locaties of grondposities, niet voldoende op orde zijn.

Voor effectieve regie is het belangrijk dat het Rijk vroegtijdig een betrouwbaar beeld krijgt van de prestaties die corporaties de eerstkomende jaren realistisch gezien haalbaar vinden. Met meer scherpheid in de lokale afspraken krijgt het Rijk vroegtijdig zicht op spanningen tussen wat lokaal haalbaar is en wat nodig is om nationale doelen op tijd te realiseren. Dit zal naar verwachting aanleiding geven tot bijsturen op de omgevingscondities die noodzakelijk zijn om de volkshuisvestelijke opgaven van corporaties te behalen. Dit is voor alle huurders en woningzoekenden in de corporatiesector belangrijk. Het door het Rijk aanscherpen van de prestatieafspraken en verdere regulering daarvan kan hieraan bijdragen. Het onderscheid tussen harde en zachte plannen kan hierdoor een dwingender karakter krijgen.

Aanvullend op de realistisch waar te maken bouwplannen kan het wenselijk zijn om ook ambitieus in te zetten op verdere nieuwbouw en verduurzaming. Zo kan de productie over een aantal jaren serieus omhoog. Het is prima om zulke ambities op te nemen in de planvoorraad. Zolang de realisatie van ambities echter nog onzeker is, horen ze niet in de harde afspraken of meerjarenbegroting.

2. Voldoende grond voor de nieuwbouw van corporaties is noodzakelijk. Meer ruimte voor corporaties voor het verwerven van grond kan hierbij een belangrijke factor zijn.

Voor hun bouwopgave zijn corporaties sterk afhankelijk van anderen. De sector moet ongeveer een derde van de landelijke nieuwbouwproductie bouwen, zonder dat ze vroeg in het proces grondposities heeft kunnen innemen. De grondvoorraad van corporaties en de grond die beschikbaar komt door sloop van eigen bezit zullen niet genoeg zijn voor de forse nieuwbouwopgave.

De Nationale prestatieafspraken leggen de verantwoordelijkheid om te zorgen dat corporaties voldoende toegang krijgen tot locaties bij de gemeenten. Het is de vraag of dit voldoende zekerheden geeft. De lokale prestatieafspraken in 2023 kunnen hier inzicht in geven, als corporaties dan al nagaan of de gemeenten echt tijdig voldoende betaalbare bouwlocaties kunnen leveren voor hun nieuwbouw.

Een actievere rol van corporaties bij het verwerven van grond kan op de middellange en lange termijn bijdragen aan de opbouw van grondposities (locaties) en voldoende nieuwbouw. Dit maakt hun nieuwbouwproductie ook beter te plannen, want locatie-ontwikkeling vindt plaats vóór bouwontwikkeling. De lessen uit het verleden waarin ook corporaties forse verliezen op grondposities hadden, zijn hierbij niet vergeten. De governance is de afgelopen jaren al duidelijk verbeterd. Daarnaast richt de Aw haar toezicht ook op de kwaliteit van de governance. Dit borgt goed dat corporaties zorgvuldig zullen omgaan met extra vrijheid bij het verwerven van grondposities.

3. Toenemende afstemming van de huren op lage inkomens maakt de gewenste kwaliteitsgroei van corporatiewoningen onzeker.

Met het passend toewijzen vanaf 2016 heeft het Rijk het huurbeleid van corporaties meer afgestemd op lage inkomens¹. Sinds 2021 versnelt dit proces: de huurbevrozing, de gerichte huurverlagingen en de mogelijke overgang op normhuren bij de huurtoeslag dragen hier aan bij. De toenemende focus op betaalbaarheid maakt het moeilijker om de gewenste, toekomstige kwaliteitsgroei straks (gedeeltelijk) te laten leiden tot huurverhoging voor zittende of nieuwe huurders. Een te grote afstemming van de huren op de lage inkomens maakt het zo onmogelijk om voldoende te investeren in verduurzaming, verbetering en nieuwbouw.

In juli 2023 krijgt de afstemming van huren op lage inkomens een vervolg: 510.000 huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum krijgen een huurverlaging naar € 550 per maand (prijspeil 2020). Zo kan de huur van een relatief nieuwe woning met een A++ energielabel van een huur tegen de hoogste aftoppingsgrens (afgerond € 663, prijspeil 2020) overgaan naar een huur van € 550. Maar deze zelfde huurprijs van € 550 komt ook voor bij woningen met veel minder kwaliteit. De huurverlaging verzwakt dus de relatie tussen prijs en kwaliteit. Bij nieuwe verhuringen (bijvoorbeeld een maand later) aan huishoudens uit dezelfde inkomensgroep wordt het daarnaast moeilijk uit te leggen waarom zij wel een hogere huurprijs zouden moeten betalen. Ook een huurverhoging vanwege ingrijpende kwaliteitsverbetering zoals renovatie of verduurzaming, wordt moeilijk

¹ Naast de toenemende afstemming van de hoogte van de huur op lage inkomens, biedt het huurbeleid van het Rijk ook de optie om bij de jaarlijkse huurverhoging de huur extra te laten stijgen voor huishoudens met een relatief hoog inkomen. Deze extra huurverhoging beoogt huurders met een hoog inkomen te stimuleren tot doorstromen naar de vrije huursector of de koop. Daarmee voorziet het beleid dus dat deze groep huurders op de lange termijn slechts een beperkte bijdrage levert aan het verdienmodel van de corporaties.

uit te leggen omdat bij de oorspronkelijke huurverlaging ook geen rekening is gehouden met kwaliteit.

Nieuwe signalen

4. Een nieuwe toets op de financiële haalbaarheid van de opgaven is nodig in 2023.

De forse bouwopgave van de corporaties is alleen haalbaar met voldoende financiële mogelijkheden. Als bijlage bij de Nationale prestatieafspraken verscheen voor de zomer van 2022 daarom de doorrekening over de financiële haalbaarheid. Hoewel dat relatief kort geleden is, is het nodig de financiële haalbaarheid in 2023 opnieuw te toetsen. Dit komt door de ongunstige macro-economische ontwikkelingen en door de groeiende inzichten in te verwachten effecten van afspraken over betaalbaarheid.

De kosten van rente, bouwwerkzaamheden, onderhoud en energie zijn namelijk allen sterk gestegen. Door de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD-regelgeving) dalen de fiscale lasten daarnaast in verhouding minder dan dat de rente stijgt. Verder daalt de (beleids)waarde van het corporatievastgoed door de stijgende discontovoet. Als laatste zorgt de voorgenomen huurverlaging in 2023 ook voor dalende huurinkomsten. Met deze negatieve financiële ontwikkelingen wordt de bouwopgave richting 2030 mogelijk financieel onhaalbaar.

5. Eenduidig meten van de woon- en bouwtechnische kwaliteit is nodig om afspraken over de kwaliteit van woningen te monitoren.

In de Nationale prestatieafspraken staan afspraken over de staat van onderhoud van de woningen. Corporaties verbinden zich eraan dat er vanaf 2026 geen woningen meer zijn met een slechte staat van onderhoud (categorie 5 of 6), tenzij er voor deze woningen concrete sloopplannen zijn. Om deze afspraak te monitoren en de kwaliteitsopgave van de corporaties scherp in beeld te krijgen is een eenduidige meting van de bouwtechnische kwaliteit van de woningen nodig. Corporaties leveren al langer gegevens aan over de ontwikkeling van de bouwtechnische kwaliteit van de woningen. Maar voor deze gegevens wordt niet overal dezelfde definitie voor kwaliteit gebruikt.

Het ontwikkelen van een eenduidig begrippenkader kan het beste in overleg tussen de sector, het ministerie van Binnenlandse Zaken, WSW en de Aw.

6. De uitkomsten van de toets op de financiële haalbaarheid van de opgaven worden realistischer wanneer de verschillen tussen de normwaarden en de waarden waarmee corporaties rekenen worden meegenomen.

Het nieuwe sturingsmodel van het Rijk gaat uit van een regelmatige haalbaarheidstoets die laat zien of de opgaven voor de sector en haar financiële middelen nog in balans zijn. Zoals gebruikelijk bij nationale doorrekeningen maakt de uitwerking van zo'n haalbaarheidstoets gebruik van veel (financiële) normwaarden.

Binnen bandbreedtes kunnen corporaties echter zelf keuzes maken. Deze sluiten aan bij wat lokaal passend is, met betrekking tot de kwaliteit van haar woningbestand, de middelen die nodig zijn om haar opgave te realiseren en de continuïteit te waarborgen (buffer) en de hoogte van de huren die zij vragen.

Hierdoor kan de daadwerkelijke financiële haalbaarheid anders zijn dan uit de normatieve doorrekening naar voren komt.

Wanneer mogelijke verschillen een plaats krijgen in de doorrekeningen geeft dat een realistischer beeld van de financiële haalbaarheid. Dan is ook beter de onzekerheid in beeld of een deel van de corporaties naast de opgave in het eigen werkgebied ook daadwerkelijk de opgaven in andere gebieden kan helpen oplossen zoals wordt verondersteld ([zie Nationale prestatieafspraken, pagina 17](#)). Het is daarom belangrijk dat er bij toetsing van de financiële haalbaarheid van de opgaven op nationaal en regionaal niveau ook nadrukkelijk aandacht is voor de gevoeligheid van de uitkomsten voor de beleidskeuzes door corporaties. Dit kan (deels) kwantitatief, maar misschien nog beter kwalitatief worden geduid.

De keuzes van corporaties kunnen ook het vraagstuk van de doelmatigheid van de inzet van hun middelen raken. De bescherming van het maatschappelijk gebonden vermogen (Woningwet, artikel 61) en de sobere en doelmatige bedrijfsvoering (Woningwet, artikel 55) stellen grenzen aan een beleidsvoering die onvoldoende is gericht op het vervullen van de publieke taak. De lokaal-regionale context beïnvloedt deze grenzen ook. Corporaties kunnen binnen hun eigen verantwoordelijkheid een eigen positie kiezen. Wel is belangrijk dat hun keuze niet heel anders is dan wat lokaal of regionaal passend wordt gevonden voor het volkshuisvestelijk belang. Via bandbreedtes kan de Aw hierop toezien.

Trends en ontwikkelingen uit vorige Staten

7. Corporaties hebben inzicht nodig in de onderbouwing van de bovengrens voor de geborgde leningenportefeuille en daarmee de eventuele ontwikkeling.

De nominale bovengrens van €3,5 miljard aan geborgde leningen geldt sinds 2013. Door de grote investeringsopgave valt te verwachten dat steeds meer corporaties tegen de bovengrens aanlopen. Er is meer transparantie nodig over de onderbouwing van de hoogte van de bovengrens voor de geborgde leningenportefeuille. En daarmee over de mogelijke ontwikkeling van deze bovengrens in de komende 10 jaar.

Dat dit steeds actueler wordt blijkt uit de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties 2022 (IBW). Deze laat zien dat al 12 corporaties financieel economisch gezien meer kunnen investeren dan zij door de bovengrens geborgd kunnen lenen. Overigens zijn de macro-economische parameters die de IBW gebruikte inmiddels niet meer actueel.

Inzicht in de mogelijke ontwikkeling van de bovengrens (hoger, lager of stabiel) is belangrijk. Bij het beoordelen van voorgenomen fusies is het relevant om te weten of de fusie de ruimte om geborgde leningen aan te trekken op termijn beperkt. Dit geeft inzicht of een fusie meerwaarde heeft voor het volkshuisvestelijk belang. Daarnaast is het ook belangrijk voor corporaties die in de buurt van de huidige grens komen, maar financieel economisch meer schulden aankunnen. Bij deze corporaties is de doelmatigheid van hun schaalgrootte aan de orde. Als de bovengrens voor borging hen beperkt kunnen zij namelijk minder middelen inzetten voor de volkshuisvesting dan financieel economisch mogelijk is. Volgens de [governancecode \(2020, bladzijde 8\)](#) van woningcorporaties staat 'Het realiseren van maatschappelijke doelen voorop, met de financiële continuïteit als randvoorwaarde.' Daarom zou de bovengrens, voor corporaties die financieel

economisch gezien meer leningen aankunnen, steeds meer een reden moeten zijn om een splitsing te onderzoeken of een voorgenomen fusie niet door te laten gaan. Een alternatief zou overigens zijn dat corporaties ongeborgde financiering aantrekken. Maar ongeborgde financiering is duurder dan een geborgde lening. De rente op een geborgde lening is 0,7% lager. Dit is een belangrijk rentevoordeel. Het scheelt per nieuwe huurwoning van € 250.000 per maand € 145 aan rente.

Vanwege dit effect vindt de Aw het belangrijk dat er meer transparantie komt over de bepaling van de bovengrens en inzicht over de mogelijke ontwikkeling (hoger, lager of stabiel).

8. ATAD-regelgeving past niet bij corporaties.

Gezien het publieke doel en de werking van het corporatiestelsel, is het opvallend dat de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) voor corporaties geldt. Met de uitwerking van de Europese regel stelt het Rijk grenzen aan de aftrekbaarheid van rentelasten bij de bepaling van de hoogte van de vennootschapsbelasting. Corporaties die meer rente betalen dan ze fiscaal mogen aftrekken, moeten hierdoor relatief veel vennootschapsbelasting betalen. Geld dat daarmee niet meer beschikbaar is voor de grote woningbouwopgave waar de corporaties voor staan. Bij de uitwerking van de ATAD regelgeving in 2019 is mede vanwege de discussie over staatsteun gekozen om deze regels ook te laten gelden voor corporaties. De Nederlandse uitwerking is overigens strenger dan de Europese richtlijn.

Corporaties vervullen een publieke taak en moeten hun middelen inzetten voor de volkshuisvesting. Dit staat in de Woningwet. Corporaties hebben geen aandeelhouders die kapitaal inbrengen of dividend ontvangen. Om hun middelen in te zetten voor de publieke taak moeten corporaties vreemd vermogen aantrekken. Zo houden balansratio's en kasratio's een maatschappelijk acceptabele waarde. De borging van de leningen die de corporaties aangaan voor DAEB, valt zelfs onder de staatsteun.

Het stelsel werkt niet optimaal door deze tegenstelling tussen aan de ene kant een stimulans en een publieke verplichting tot het aantrekken van vreemd vermogen en aan de andere kant het fiscaal afstraffen daarvan.

9. Het sneller afschaffen van de markttoets is nodig om de bouw van 50.000 middenhuurwoningen te stimuleren.

In de Woningwet is een markttoets ingesteld om te kijken of corporaties die willen investeren in commerciële activiteiten zoals middenhuurwoningen, geen marktpartijen verstoren die ditzelfde willen doen. Tegelijkertijd is in de Nationale prestatieafspraken afgesproken dat de corporaties 50.000 middenhuurwoningen bouwen. Om dit mogelijk te maken is de markttoets sinds 2021 tijdelijk buiten werking. [Dit duurt tot het einde van de periode van het kabinet Rutte IV](#). In 2024 evalueert de minister voor VRO deze tijdelijke opschorting. En op basis daarvan beoordeelt hij of afschaffing noodzakelijk is. Ook staat in de afspraken dat corporaties zich niet hoeven te houden aan de bouw van 50.000 middenhuurwoningen als de markttoets niet wordt afgeschaft.

De voorbereiding en bouw van woningen duurt echter langer dan de opschorting van de markttoets. Dit veroorzaakt onzekerheid bij corporaties of ze nieuwe plannen straks nog mogen uitvoeren. De onzekerheid stimuleert corporaties niet om te kiezen voor structurele investeringen in de middenhuur en het daarop inrichten van de eigen commerciële tak. Hierdoor wordt er minder geïnvesteerd in

middenhuurwoningen dan mogelijk is. Het sneller afschaffen van de markttoets is dan ook nodig om de bouw van 50.000 middenhuurwoningen te stimuleren.

In principe is de markttoets nu ook al niet meer nodig. Door de scheiding tussen sociaal en commercieel bezit in 2017 is er namelijk geen risico meer op kruissubsidie van de sociale tak naar de commerciële tak. De commerciële tak heeft zelf vermogen dat ze kan inzetten voor de bouw van middenhuurwoningen.

Conditie

Het is niet mogelijk om de prestaties van woningcorporaties te duiden zonder te kijken naar de omstandigheden waarin zij deze prestaties leveren. Het gaat hierbij om 3 soorten condities.

- Institutionele condities
- Financiële condities
- Governance en functioneren van corporaties

De institutionele condities gaan over de inrichting van het corporatiestelsel en de invloed die ontwikkelingen in de omgeving van corporaties hebben op hoe het stelsel werkt. De nadruk ligt in deze Staat op de grote volkshuisvestelijke opgave die in 2022 voor de sector is omschreven in vooral de Nationale prestatieafspraken en op de nieuwe Rijksregie op de woningmarkt.

Binnen de financiële condities kijkt de Aw naar de ontwikkeling in de vastgoedexploitatie, de operationele kasstroom en de huidige en toekomstige financiële positie in het licht van de opgaven waar de sector voor staat. Dit jaar gaat de Staat hierbij ook in op de effecten van de voorgenomen afschaffing van de verhuurderheffing en de gerichte verlaging van huren voor huurders met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum op de verdien capaciteit van corporaties.

De governance en beheersing van de organisatie zijn van belang voor het functioneren corporaties. Een goede governance helpt corporaties bij het uitvoeren van de omvangrijke opgaven en uitdagingen die op hen afkomen. En om de risico's die daarbij komen kijken te beheersen. De informatie in dit deel komt vooral uit de bevindingen van de Aw bij haar toezicht op corporaties.

Institutionele condities

Vanaf 2022 veranderden de omstandigheden voor het volkshuisvestelijk presteren door corporaties. Met een nieuw sturingsmodel neemt het Rijk weer de regie op de volkshuisvesting. Ook heeft het Rijk met de sector afgesproken hoeveel prestaties de sector tot en met 2030 zal leveren. Zoals veel meer woningbouw en inzet op betaalbaarheid en verduurzaming. In ruil daarvoor vervalt de verhuurderheffing.

Woningbouw is een zaak van lange adem. Rijk, provincies, gemeenten en corporaties moeten de benodigde capaciteit en kwaliteit weer opbouwen. En corporaties hebben nieuwe bouwlocaties nodig. Dit is geen reden om ambities te laten gaan, maar maakt realistisch plannen wel heel belangrijk. Ook wordt het voor corporaties belangrijk om lokale prestatieafspraken na te komen.

Rijksoverheid definieert de opgave voor de corporatiesector

Van opgaven en middelen naar Nationale prestatieafspraken

De Nationale prestatieafspraken zijn in de zomer van 2022 gesloten tussen Rijk, VNG, Aedes en de Woonbond. Zij zijn het voorlopige slotstuk van een traject dat een paar jaar eerder begon, naar aanleiding van [de motie Ronnes](#). Deze motie ging over het in beeld brengen van de opgaven voor de corporatiesector en de beschikbare financiële middelen. Naar aanleiding van deze motie werd 'Hoofdrapport opgaven en middelen' (BZK 2020) opgesteld. Dit rapport was het begin van een belangrijke trendbreuk in het rijksbeleid. De analyse leerde dat er een aanzienlijk tekort aan financiële middelen was om de geformuleerde opgaven te realiseren. Dit rapport was ook een belangrijke bouwsteen bij de totstandkoming van het regeerakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (16 december 2021). Na deze publicatie zijn er al 3 volgende publicaties verschenen over dit onderwerp. Dit waren een voorlopige update begin 2021, een uitgebreidere herijking najaar 2021 en een korte duiding bij de Nationale prestatieafspraken. De laatste bestond uit [2 bijlagen bij de Nationale prestatieafspraken](#). Hierin zijn de opgaven geactualiseerd en zijn de afspraken tussen de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), Aedes, Woonbond en de Vereniging voor Nederlandse gemeenten (VNG) vastgelegd. In figuur 1 vindt u kernachtig de belangrijkste onderdelen uit de Nationale prestatieafspraken.

Figuur 1 Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting



Bron: [VolkshuisvestingNederland.nl](https://www.volkshuisvestingnederland.nl)

Deze afspraken waren een voorwaarde voor de regering om te kunnen besluiten om de verhuurderheffing te beëindigen vanaf 2023. In de Kamerbrief over de afspraken stond dat de opgaven voor de corporatiesector financieel haalbaar zijn. In de afspraken zelf stond dat een financiële doorrekening van de Nationale prestatieafspraken voor de corporatief financiën onderdeel is van de 'realiteitscheck' die tot 1 oktober 2022 zou worden gedaan voor alle provinciale woningbouwopgaven. De Kamerbrief over Provinciale woningbouwafspraken 2022 - 2030 vermeldt over deze check alleen dat er is gesproken met een groot aantal regionale partijen.

Vanuit institutionele condities zijn 3 elementen uit de Nationale prestatieafspraken belangrijk:

- De Rijksoverheid neemt weer meer verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting. In teksten van de prestatieafspraken wordt veel gesproken over het periodiek toetsen van de balans tussen opgaven en middelen. Gezien de omschreven maatschappelijke opgave wordt de verantwoordelijkheid gezien om bij een optredend gat serieus te komen tot een oplossing van dit probleem. Voor het handelingsperspectief van corporaties is dit heel belangrijk. Als corporaties er op kunnen vertrouwen dat de Rijksoverheid verantwoordelijkheid neemt voor bijstelling van opgaven en middelen, zullen zij zelf minder buffers reserveren voor tegenvallers of opgaven in de toekomst.
- De opgaven voor de sector zijn verder uitgewerkt naar: beschikbaarheid, verduurzaming (met effect op kwaliteit), betaalbaarheid en leefbaarheid (waaronder kwaliteit van woning en woonomgeving).

- De realisatie van de afspraken krijgt ook de nodige aandacht in het deel 'Samenwerken en uitvoeren'.

Een en ander is in lijn met de Woon- en Bouwagenda, die al eerder in 2022 uitkwam.

Een nieuw sturingsmodel met regie voor Rijksoverheid

Dat er een sturingsmodel rondom deze afspraken en agenda wordt gebouwd is logisch en noodzakelijk. Uit de afgelopen 10 jaar is gebleken dat maatschappelijke opgaven niet vanzelf tot stand komen. Het woningtekort is nog nooit zo hoog geweest en de kwaliteitsopgave is enorm als de verduurzamingsopgave hierbij wordt betrokken. En dat ondanks een woningmarkt die jarenlang alleen maar een stijgende lijn leek te hebben. De regering heeft uit deze ervaringen lessen getrokken en ziet nadrukkelijk weer een sturingsrol voor de Rijksoverheid. Regie is inmiddels een veel voorkomend woord.

Maar woningbouw is een zaak van lange adem. Het op gang krijgen van een figuurlijk bijna stilgevallen tanker kost tijd. De weggevallen kwaliteit en capaciteit bij Rijk, provincies, gemeenten en corporaties moeten weer worden opgebouwd. En de weg van locatie- en bouwontwikkeling naar realisatie is lang. De capaciteit in de bouwnijverheid is niet meer ingespeeld op een sterke groei van de productie. Ook zijn er nog veel andere lastige factoren te noemen. Op zich is dit zeker geen reden om geen ambitie te hebben, maar het is wel belangrijk om realistisch te plannen. De rapportages van onder andere de Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties, en de inzichten uit de [Staat van 2021 \(pagina 52 en 53\)](#) geven goed zicht op verklaringen waarom de nieuwbouw tot nog toe lager uitvalt dan de ambitieuze voornemens. Ondanks deze verklaringen blijft het voor woningzoekenden frustrerend als corporaties hoge verwachtingen wekken met zeer ambitieuze voornemens die vervolgens niet worden waargemaakt of pas veel later.

Lokale prestatieafspraken

De lokale prestatieafspraken die corporaties in 2023 sluiten met gemeenten en huurders zijn de laatste stap in de eerste complete nieuwe sturingscyclus. Strikt genomen staat de sturingscyclus dan nog niet formeel in de wet. Eerder in de cyclus zijn wel al woningbouwafspraken gemaakt tussen Rijk en provincies en vervolgens verdeeld naar regio's. Ook zijn er al Nationale prestatieafspraken gemaakt over de opgave voor de corporatiesector. De Aw verwacht daarom dat de lokale afspraken rekening houden met de nationale doelen en sturingsfilosofie. De laatste stap van de sturingscyclus zal duidelijk maken welke gemeentelijke programmering mogelijk is bij wederkerige afspraken en een kritische blik op de noodzakelijke voorwaarden en de realiseerbaarheid van de afspraken op lokaal niveau. Hoewel het waarschijnlijk niet voor de hele tijdshorizon zal zijn vast te stellen, kunnen de lokale afspraken wel voor de eerste jaren laten zien dat de aansluiting met de nationale prestatieafspraken onvolledig is.

Voor corporaties wordt de nieuwe sturingslijn relevant en concreet bij het maken van lokale prestatieafspraken vanaf 2023. De vanaf 2024 verplichte woonzorgvisie van de gemeenten wordt hierbij de ruggengraat van de afspraken. De positionering van Rijk, provincie en gemeente in het politieke primaat is verder verduidelijkt. Dit betekent dat de gemeente nadrukkelijk rekening moet houden met de vertaling die Rijk en provincie hebben gegeven aan de Woon- en Bouwagenda op woningmarktregio en gemeenteniveau. In de nieuwe context is de concreetheid, hardheid en wederkerigheid in de afspraken veel relevanter. Afspraken over intenties kunnen nuttig zijn, maar bieden weinig zekerheid voor de uitvoering van investeringsprogramma's binnen een bepaalde tijd. Om programma's op tijd uit te voeren, zijn concrete en harde afspraken nodig over het voldoen aan alle

noodzakelijke voorwaarden binnen een bepaalde tijd. En wie daarvoor verantwoordelijk is.

Doen wat je zegt

Afspraken realiseren krijgt in de nieuwe sturingslijn meer aandacht. Doen wat je zegt wordt het motto. Hebben de partijen in de lokale prestatieafspraken een geschil over het maken of realiseren van deze afspraken? Dan kunnen zij dit voorleggen aan de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet. Deze commissie brengt advies uit aan de minister, die vervolgens een uitspraak doet. De grotere aandacht voor realisatie kan stimuleren dat de afspraken realistischer worden. Het is verstandig als corporaties de omvang van de afspraken nadrukkelijk laten afhangen van de zekerheid die er is over wat er in- en extern nodig is om deze afspraken te realiseren. Denk bij nieuwbouw bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van grond, de prijs van grond en de planprocedures. Corporaties en gemeenten kunnen hierover heldere en wederkerige afspraken maken met elkaar. Zolang de condities te onzeker zijn, bieden ze te weinig basis voor concrete en harde afspraken. Corporaties kunnen in zo'n situatie aangeven dat ze wel graag willen bijdragen aan de opgave, maar dit (nog) niet kunnen als de condities nog onvoldoende zijn.

De eerste ronde van lokale prestatieafspraken nieuwe stijl kan eind 2023 inzicht geven in hoeverre de programma's uit de Nationale prestatieafspraken al op een vergelijkbaar niveau zijn vastgelegd in harde afspraken. En met name in dezelfde tijdsbestek. Lagere niveaus door een kritische blik op de realiseerbaarheid, kunnen trouwens ook een zeer bruikbaar signaal zijn. Eventuele knelpunten worden zo op een goede manier aangekaart.

Voor de aanstaande afsprakenronde kunnen corporaties lessen trekken uit de ervaringen met de realisatie op grond van de dPi 2018 voor de 3 begrotingsjaren 2019, 2020 en 2021. De sector realiseerde gemiddeld 61,9% van de voorgenomen productie in deze 3 jaren samen. Op sectorniveau zijn er jaarlijks dus zo'n 10.000 nieuwbouw huurwoningen minder gebouwd dan begroot. In het kader van de vooraf gewekte verwachtingen is dit erg teleurstellend. In hoeverre individuele corporaties hun voornemens realiseren varieert overigens sterk (zie ook tabel 1). Er zijn 58 corporaties die tussen de 80 en 120% van de begroting uit dPi 2018 realiseerden. Een score boven de 100% betekent dat er meer is gerealiseerd dan begroot. Deze 58 corporaties vormen naar grootte een redelijke afspiegeling van de sector. Deze cijfers laten zien dat het mogelijk is om realistisch te zijn over de eigen voornemens. Het belangrijkste is dat de projectenportefeuille professioneel wordt vertaald naar de bedrijfsbegroting. De ervaringen vanuit de ontwikkeling van bouwplannen moeten hierbij worden gebruikt. Het gaat dan om factoren zoals: het beschikbaar hebben van grondposities (of de zekerheid over het op tijd krijgen hiervan), de fase waarin de ruimtelijke planontwikkeling zit, de planfase volgens het investeringsstatuut. Daarnaast zijn ook inschattingen nodig over het tempo waarin de corporatie de nog noodzakelijke stappen kan zetten om het voornemen te realiseren. Het werken met slaagkansen past hier goed bij. Bij grotere projectenportefeuilles kan dit de kwaliteit van de ramingen vergroten.

Een realistische programmering voor de lokale afspraken en de begroting kan ook samengaan met het werken aan een ambitieuze planvoorraad. De realistische programmering geeft een beeld van wat de corporatie binnen een bepaalde tijd daadwerkelijk haalbaar vindt. De ambitieuze planvoorraad zijn de plannen die corporaties niet op korte termijn kunnen realiseren. Met de tijd zal een deel van deze planvoorraad wel realiseerbaar worden. Dit deel kan de corporatie dan toevoegen aan de realistische programmering voor lokale afspraken en begroting.

Als de strategie rond de ambitieuze planvoorraad succesvol is kan het niveau van de realistische programmering in de loop der jaren stijgen.

Corporaties en de realisatie van nieuwbouwvoornemens uit hun meerjarenbegroting

In hoeverre corporaties hun nieuwbouwvoornemens in de meerjarenbegroting realiseren, verschilt sterk. Tabel 1 laat dit zien voor de eerste 3 jaren uit de begroting in dPi 2018. 58 Corporaties wisten 80 tot 120% van hun voorgenomen nieuwbouw te realiseren.

Tabel 1 Realisatiegraad nieuwbouw sociaal 2019, 2020, 2021 (dPi 2018)¹

Realisatie als percentage van de begroting	Aantal corporaties
Geen begroting, geen realisatie	20
Geen begroting, wel realisatie	4
0%	22
Minder dan 10%	5
Minder dan 20%	7
Minder dan 30%	16
Minder dan 40%	21
Minder dan 50%	38
Minder dan 60%	33
Minder dan 70%	20
Minder dan 80%	24
Minder dan 90%	18
Minder dan 100%	11
Minder dan 110%	23
Minder dan 120%	6
Minder dan 150%	4
Minder dan 200%	4
Minder dan 300%	4
Minder dan 800%	2

De corporaties met 5.000 tot 10.000 verhuureenheden realiseerden hun nieuwbouwvoornemens gemiddeld genomen het best, zie tabel 2. De resultaten van corporaties binnen de groep zijn ongewogen gemiddeld. Dit houdt in dat de realisatiegraad per groep is berekend als het gemiddelde van de realisatiegraden van de corporaties binnen de groep.

De corporaties met minder dan 2.500 eenheden zijn als groep niet meegenomen. Redelijk veel van deze corporaties hadden een begroting van 0 huurwoningen nieuwbouw. Daarnaast levert de raming van kleinere aantallen een grotere gevoeligheid voor afwijkingen op.

Tabel 2 Ongewogen realisatiegraad naar grootteklasse begroting 2019 tot en met 2021

Grootteklasse	Aantal corporaties	Realisatiegraad
2.500 of meer en minder dan 5.000	59	53,10%
Minder dan 10.000	74	77,40%
Minder dan 20.000	47	62,80%
20.000 of meer	23	66,70%

De realisaties laten ook zien wat corporaties verhoudingsgewijs toevoegen aan hun bestaande voorraad. Ook hierbij zijn de verschillen tussen corporaties heel groot. Tabel 3 laat zien dat de groep corporaties met 5.000 tot 10.000 verhuureenheden verhoudingsgewijs veel meer nieuwe huurwoningen heeft gerealiseerd. In verhouding tot de opgave en de beoogde groei van de voorraad zijn de cijfers echter nog laag, gezien de effecten van sloop en verkoop.

Tabel 3 Ongewogen gemiddelde realisatie per jaar als percentage van de sociale voorraad in periode 2019 tot en met 2021

Grootteklasse	Aantal corporaties	Realisatie als percentage van voorraad
2.500 of meer en minder dan 5.000	59	0,60%
Minder dan 10.000	74	0,78%
Minder dan 20.000	47	0,69%
20.000 of meer	23	0,66%

Door de nieuwe sturingslijn van de minister en het wegvallen van de verhuurderheffing kunnen corporaties zich niet langer veroorloven dat ze lokale prestatieafspraken over investeringen maar beperkt realiseren. De minister en de maatschappij verwachten dat corporaties gaan leveren. Het maken van afspraken moet dus meer worden gebaseerd op inschattingen over de realiseerbaarheid. Als relevante condities zoals grond bestemmingsplan) ontbreken is realisatie binnen enkele jaren over het algemeen niet haalbaar. Willen en kunnen corporaties financieel meer, maar kan dit in de praktijk niet door ontbrekende condities? Juist dan is het belangrijk dat ze dit nadrukkelijk uitspreken. Bij de lokale prestatieafspraken kan dat een plek krijgen in het deel van de afspraak dat gaat over intenties ofwel ambities. Maar niet in het deel van de afspraak waarin wordt vastgelegd wat en hoeveel in een bepaalde tijdsperiode wordt gerealiseerd. Ook in het kader van de begroting is het onwenselijk om ambities op te nemen zonder zicht op realisatie. Want de begroting is het financiële handelingskader voor een bedrijf.

Het bovenstaande sluit aan bij de manier waarop de Aw met het vraagstuk van de realisatiegraad wil omgaan. Meer inzicht in de harde afspraken uit de prestatieafspraken kan hierbij nog voor wat nuancering zorgen, als de

corporatiebegroting meer dan de harde plannen omvat. Een groot verschil tussen begroting en realisatie kan reden zijn voor een beoordeling door de Aw. Het kan een gevolg zijn van onvoldoende kwaliteit in de besturing, namelijk wanneer op het moment van begroten de realisatie al onwaarschijnlijk was. Of onvoldoende kwaliteit van risicomanagement, wanneer er niet of onvoldoende is bijgestuurd op veranderingen die plaatsvonden.

Inzet van vermogen

Opgaven en middelen kunnen op verschillende niveaus in kaart worden gebracht: Rijk, provincie, woningmarktregio en corporatie. Hoe hoger het niveau, hoe meer de financiële vertaling van de opgave wordt gebaseerd op normen voor de kosten van het realiseren van de gestelde opgaven. Deze opgaven gaan over beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit (inclusief verduurzaming en leefbaarheid). Op het niveau van de corporatie wordt het concreet. Het gaat dan om verplichtende prestatieafspraken met de gemeente. En eventuele aanvullende beleidskeuzes van de corporatie, die niet in de prestatieafspraken staan. De kosten van de lokale of door de corporatie gemaakte keuzes kunnen afwijken van de genormeerde kosten waar de financiële doorrekeningen op hoger niveau van uitgaan. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op stichtingskosten (waaronder grondkosten), huurprijzen, of de kosten van het realiseren van een specifiek kwaliteitsniveau.

Voor de financiële middelen die moeten worden ingezet, kunnen deze keuzes door corporaties behoorlijk uitmaken. Er kunnen meer financiële middelen nodig zijn dan eerder geraamd bij doorrekeningen op regionaal of landelijk niveau. De doelmatige inzet van middelen door corporaties kan dan een discussiepunt worden. Dit onderwerp kreeg in de Woningwet al aandacht. Dat is ook nodig in het nieuwe sturingsmodel. Op 2 manieren. Aan de ene kant moet dit vraagstuk bij de landelijke doorrekeningen in ieder geval kwalitatief worden meegenomen. Uitkomsten op dit niveau moeten met meer bandbreedte gepresenteerd worden, vanwege dit soort doorwerkingen. Ook al vergroot dit de onzekerheid of opgaven en middelen van regio's in balans zijn. Aan de andere kant betekent het ook dat de Aw in de nieuwe context met landelijke prestatieafspraken meer aandacht zal geven aan het onderwerp doelmatigheid. Hierbij houdt de Aw ook rekening met de lokale context en de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke corporaties. Uitgaande van een redelijke bandbreedte zal de Aw zich met name richten op sterk afwijkende keuzes met betrekking tot met name kwaliteit en betaalbaarheid.

Bufferniveau

Het beleid van corporaties over een gewenst 'bufferniveau' is daarnaast ook heel relevant. Hoe deze buffer is vormgegeven is niet direct belangrijk. In de praktijk worden buffers het meest gevormd op basis van eigen normen van corporaties voor de LTV en ICR. In de ICR wordt dan soms rekening gehouden met instandhoudingskosten (zie onderzoeksrapport, paragraaf 2.2.2). Het ontwerp van een nieuw stelsel van prestatieafspraken versterkt de noodzaak dat een corporatie zich uitdrukkelijk verantwoordt over het vermogen dat ze als bufferniveau nodig denkt te hebben voor het bewaken van haar continuïteit. En mogelijk ook het kunnen oppakken van opgaven in de bestaande voorraad, die verder in de toekomst liggen. Deze noodzaak heeft de Aw ook al in de vorige Staat benoemd. Met haar financiële uitgangspositie, programmering van de opgaven, vastgesteld bufferniveau en een set macro-economische verwachtingen kan de corporatie zien of haar opgaven en middelen in balans zijn. Dit inzicht zou beschikbaar moeten zijn voordat de lokale afspraken worden gemaakt. Het is noodzakelijk dat er na het maken van de afspraken een afhechting in de begroting plaatsvindt, omdat de begroting het handelingskader is voor de corporatie.

Nieuwe bouwlocaties noodzakelijk voor corporaties

Corporaties hebben minder grondposities

In dit hoofdstuk kon u al lezen dat corporaties pas afspraken kunnen maken over te bouwen huurwoningen als de voorwaarden (condities) voor realisatie voldoende zijn geborgd. Voor nieuwbouw zijn grondposities en bouwlocaties belangrijk. Zij kunnen deze locaties op meerdere manieren krijgen:

- Door de sloop van eigen bezit voor vervangende nieuwbouw.
- Door grondposities voor woningbouw die zij al langer in bezit hebben.
- Via de gemeente.
- Door woningen (turn-key) uit nieuwbouwprojecten van andere partijen aan te kopen.
- Door aankoop van grondposities van private partijen (voor directe ontwikkeling of voor op een wat langere termijn).

Corporaties zijn tegenwoordig voorzichtiger met de aankoop van grond. Dit komt door ervaringen vanuit het verleden en de regelgeving (artikel 66, Btiv). Cijfers uit de Aedes benchmark en corporatiemonitor laten zien dat corporaties meer zijn gaan bouwen op grond die is vrijgekomen na de sloop van eigen bezit en grond. En op grond die specifiek is aangekocht. Maar steeds minder op grond die corporaties al langer bezitten (Aedes, 2022a). Het is niet waarschijnlijk dat corporaties op korte termijn extra bouwlocaties erbij krijgen. De afgelopen jaren is hun voorraad grondposities bovendien sterk gedaald. Hieronder komt dit nog verder aan de orde.

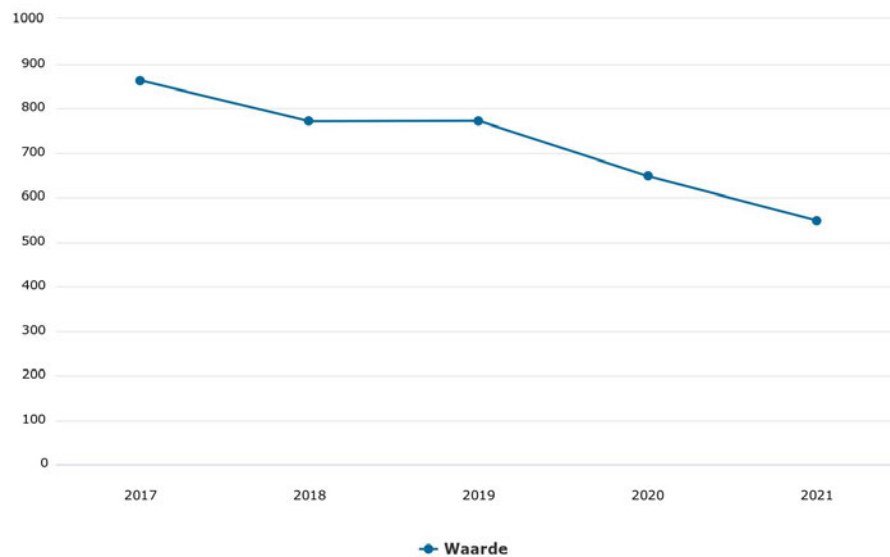
Om de afgesproken aantallen uit de Nationale prestatieafspraken te realiseren is het noodzakelijk dat er voor corporaties meer zekerheid komt over het krijgen van benodigde bouwlocaties tegen een passende (sociale) prijs. Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheden van de overheden in dit verband worden verduidelijkt. Dit is ook van belang voor de vraag of corporaties zelf weer meer mogelijkheden moeten krijgen om een actiever grondbeleid te voeren, dat op de middellange termijn meer ruimte kan geven om bouwproductie tot stand te brengen.

Toename bouwlocaties voor corporaties op korte termijn onwaarschijnlijk

Marktwaarde grondposities corporaties neemt verder af

De hoeveelheid grond die corporaties bezitten neemt steeds verder af, zie figuur 2. Op basis van de marktwaarde van de grondposities die corporaties in 2021 bezaten, hebben de corporaties in theorie ruimte voor nog geen 22.000 nieuwbouw woningen. Hierbij is gerekend met €25.000 per kavel en er is niet gekeken naar de planologische status. Dit is nog geen 13% van de nieuwbouwvoornemens voor de periode 2022 tot en met 2026.

Figuur 2 Marktw waarde van grondposities in de sector, geconsolideerde balans 2017 tot en met 2021



Toelichting bij figuur 2

In dit figuur is het eigendomsdeel volledig meegerekend. Door deze correctie verschillen de waarden voor 2018, 2019 en 2020 iets van die in figuur 11 uit de Staat van de corporatiesector 2021.

Risico op vertraging bij sloop voor nieuwbouw

Voor bouwlocaties zijn corporaties mede afhankelijk van sloop bij fysieke vernieuwing. [Het risico op vertraging is hierbij echter relatief groot.](#)

Onvoldoende grondposities om te kunnen bouwen

Corporaties lijken voor bouwlocaties steeds afhankelijker te zijn van marktpartijen en de gemeente. Dit komt ook uit een enquête die Aedes onder corporaties heeft gehouden. 66% van de corporaties die de enquête invulden, geeft aan niet genoeg locaties te hebben voor hun nieuwbouwpoging. Ook geeft 71% aan (deels) turn-key aan te kopen van marktpartijen. Dit houdt in dat marktpartijen de woning helemaal gebruiksklaar opleveren aan de corporaties.

Gemeenten hebben zelf steeds minder grondposities en zijn voor bouwlocaties afhankelijker geworden van marktpartijen (ACM, 2021). Het lokale beleid over grondprijzen voor sociale huurwoningen verschilt sterk, zie onder andere [Benchmark gemeentelijke grondprijs sociale huurwoningen](#). Van geen beleid tot soms strenge invullingen wat betreft voorwaarden en prijzen. Gemeenten kunnen voorwaarden stellen aan het percentage sociale huurwoningen, aangevuld met doelgroep verordeningen om corporaties in positie te brengen (zie VNG, 2022). Maar als in anterieure overeenkomsten al afspraken zijn gemaakt met particuliere grondeigenaren, dan is het lastig voor de gemeente om nog aanvullende eisen te stellen over het aandeel sociale huur. Corporaties hebben als er al anterieure overeenkomsten met grondeigenaren zijn of als gemeentelijk beleid ontbreekt, weinig houvast als zij via de gemeente of grondeigenaren bouwlocaties willen verkrijgen tegen een betaalbare prijs die past bij de exploitatie van een sociale huurwoning.

Hoe krijgen corporaties ruimte binnen bouwlocaties van marktpartijen?

Bij veel al in gang gezette locatie-ontwikkelingen moeten corporaties nog in positie komen. De vraag hierbij is in hoeverre gemeenten druk op marktpartijen kunnen uitoefenen om (extra) sociale huurwoningen te realiseren. Voor projecten die op korte termijn gebouwd worden lijkt dit niet realistisch. Voor projecten op (middel)lange termijn kan hier mogelijk nog over onderhandeld worden. Maar de grondprijs voor sociale huur kan daarbij ook veel discussie opleveren met de eigenaren. De door de minister aangekondigde aanscherping van de definitie sociale huur versterkt mogelijk de positie van de corporatie. Dat gebeurt vooral als de belangstelling voor de bouw van sociale huurwoningen bij beleggers en projectontwikkelaars afneemt onder de aangescherpte definitie en het bouwen van (nep) sociale huurwoningen niet langer mogelijk is. Dit zijn woningen die volgens de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) sociaal zijn, omdat de huur onder de liberalisatiegrens ligt. Maar waarbij voor de particuliere verhuurders niet dezelfde strikte voorwaarden gelden als voor corporaties (Zie Staat van de corporatiesector 2021, bladzijde 53). Hierdoor heeft de corporatiedoelgroep veelal weinig aan de (nep) sociale huur die particuliere ontwikkelaars en beleggers bouwen.

Ontwikkelingen buiten de sector beïnvloeden opgave en middelen

Macro-economische ontwikkelingen en betaalbaarheid beperken de investeringsruimte

De laatste doorrekeningen voor de jaarlijkse Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) zijn al achterhaald door de [veranderingen in de macro-economie en de grotere inzet op betaalbaarheid](#). Volgens de IBW van 2022 kan er € 85,5 miljard geïnvesteerd worden aan nieuwbouw in de sociale tak, als alle financiële middelen worden besteed aan nieuwbouw. Dit bedrag zal echter lager komen te liggen. In deze IBW staat ook dat er volgens de berekeningen maar liefst 12 corporaties zijn die financieel economisch meer dan € 3,5 miljard schuld zouden aankunnen, maar een 'cap' in de investeringsruimte kregen vanwege de grens van € 3,5 miljard grens WSW stelt voor de maximaal borgbare schuld. Ook dit aantal zal bij een nieuwe doorrekening dalen.

Overigens duurt het vaak lang voordat corporaties de ruimte die ze volgens de IBW hebben daadwerkelijk helemaal kunnen inzetten. Toch zou het goed zijn als WSW de methode voor de bepaling van de € 3,5 miljard grens transparanter maakt. Dat geeft meer inzicht in het waarschijnlijke pad van deze grens in de eerstvolgende 10 jaren: gelijkblijvend, dalend of groeiend. En zo nodig voorzien van eventuele disclaimers. Dit helpt om de doelmatigheid van schaalgrootte in beeld houden wat betreft financierbaarheid. Ook voor toekomstige fusies en eventuele splitsingen van bestaande corporaties is dit relevante informatie. Het is dan sneller duidelijk als een voorgenomen fusie binnen deze termijn tot minder financieringsruimte leidt.

In 2023 is een nieuwe doorrekening van opgaven en middelen nodig

Ook de doorrekening van de opgaven en middelen in de bijlagen bij de Nationale prestatieafspraken² moet herijkt worden, vanwege de veranderingen in de macro-economie en de sterkere focus op betaalbaarheid. Dit moet al in 2023 gebeuren, dus een jaar eerder dan is aangegeven in de Nationale prestatieafspraken. De vraag die opnieuw moet worden beantwoord: Is er op totaal niveau en op lagere aggregatieniveaus een match tussen opgaven en middelen? Juist in het eerste jaar van de nieuwe sturingscyclus is een actueel financieel beeld onmisbaar. Omdat de

² De realiteitscheck voor 1 oktober 2022 bestond uit gesprekken van provincies met regionale partijen.

lokale prestatieafspraken dan ook voor het eerst inzicht geven of er aansluiting is met de geformuleerde programma's uit de Nationale prestatieafspraken.

De veranderingen werken niet gelijk door bij alle corporaties. De spreiding in de financiële positie en de ruimte om leningen aan te trekken, [zal verschuiven tussen corporaties en gebiedsdelen](#).

Sociaal huursegment in relatie tot koop en marktconforme huur

Het aandeel van de sociale huurmarkt loopt weer terug

Het marktaandeel van de sociale huurwoningen bij corporaties daalde het afgelopen jaar verder, zie tabel 4. De belangrijkste oorzaken:

- Het aandeel sociale huurwoningen in de nieuwbouw is kleiner dan het relatieve aandeel van sociale huurwoningen in de woningvoorraad.
- Sloop en verkoop van sociale huurwoningen dempen het effect van nieuwbouw en aankoop op de woningvoorraad meer dan in de andere marktsegmenten koop en marktconforme huur.

De marktconform verhuurde voorraad groeide beperkt. Het gaat hierbij om de voorraad huurwoningen waarvoor eigenaren geen staatssteun (kunnen) krijgen. En waarvoor zij de huurniveaus binnen de geldende kaders proberen te optimaliseren voor een zo goed mogelijk rendement. Een deel van de woningen in de marktconforme voorraad heeft nu nog een gereguleerd contract, maar kan bij opnieuw verhuren een hogere huur krijgen boven de huidige liberalisatiegrens.

De genoemde ontwikkelingen hebben grote invloed op de bereikbaarheid van woningen voor de doelgroep van corporaties. Woningzoekenden uit de doelgroep voor huurtoeslag hebben [weinig kans op een woning in het marktconforme segment](#). Woningzoekenden uit de overige doelgroep kunnen er deels wel terecht, maar dan vaak tegen een prijs boven de liberalisatiegrens. Vanwege het betaalarisico zal de verhuurder vaak voorzichtig zijn met het verhuren van woningen aan deze doelgroep.

Tabel 4 Nederlandse woningvoorraad naar marktsegment per 1 januari, 2012, 2020 tot en met 2022

Begin jaar	Koop	Marktconforme verhuur	Sociale verhuur	Onbekend
2012	56,6%	12,3%	30,0%	1,1%
2020	57,2%	14,9%	27,5%	0,4%
2021	57,1%	15,5%	27,2%	0,2%
2022	57,1%	15,6%	27,1%	0,2%

Bron: CBS, aangevuld met eigen bewerking Aw voor de commerciële verhuur door corporaties.

Toelichting bij tabel 4

Onder marktconforme verhuur valt de particuliere huursector (gereguleerd en geliberaliseerd) en de commerciële tak van corporaties. Onder sociale huur vallen woningen in de sociale tak van corporaties.

Ontwikkelingen in de particuliere huursector

De particuliere huursector groeit snel sinds 2015. Binnen dit huursegment groeit daarnaast het aandeel geliberaliseerde huurcontracten.

Tabel 5 Ontwikkeling van de particuliere huursector

	2015	2018	2021
Aantal woningen naar huursegment			
Gereguleerd	483.210	555.260	456.650
Midden huur	169.750	218.540	269.900
Dure huur	89.830	135.830	239.100
Totaal	742.790	909.630	965.650
Procentueel			
Percentage gereguleerd	65,1%	61,0%	47,3%
Percentage geliberaliseerd (midden en duur)	34,9%	39,0%	52,7%

Bron: WoON 2015, 2018, 2021.

Het snel stijgende aandeel geliberaliseerde contracten hangt voor een deel samen met de liberalisering van woningen bij opnieuw verhuren. Als een woning op dat moment voldoende WWS-punten heeft, mag de woning geliberaliseerd worden. Een ander deel is het effect van verkoop en aankoop. Van de gereguleerde particuliere voorraad in 2021 is nog 56% te liberaliseren ([eigen berekening op basis van WoON 2021](#)). Dus mogelijk kan het aantal gereguleerde particuliere woningen nog dalen met ruim 250.000. Omdat deze verandering alleen kan plaatsvinden bij het leegkomen van de woningen, zal dit een geleidelijk maar doorgaand proces zijn. In deze analyse is niet vooruitgelopen op mogelijke effecten van de recente beleidskeuzes van de minister wat betreft de definitie van sociale huur en een sterkere regulering van het prijssegment tussen de liberaliseringsgrens en € 1.000.

Hoogte koopprijzen en hypotheekrente hebben effect op bereikbaarheid koopwoningen

De sterk stijgende koopprijzen hebben de afgelopen jaren niet bijgedragen aan de bereikbaarheid van de koopsector voor de lagere inkomensgroepen. De recente stilstand en zelfs daling van de prijzen vergroten de bereikbaarheid nog niet, omdat de rente in 2022 erg fors is gestegen. Zonder eigen geld is een koopwoning niet of nauwelijks meer te betalen. Hierdoor is de doelgroep steeds meer aangewezen op het bezit van corporaties.

Geen overcompensatie

In de sociale huursector geldt een niet-marktconform prijsbeleid. Corporaties kunnen daarvoor staatssteun krijgen, omdat ze huishoudens met een laag inkomen passende huisvesting bieden die niet beschikbaar is op de vrije markt. Deze staatssteun bestaat voornamelijk uit het voordeel van de borging op leningen. Net als in 2020 is er geen sprake van overcompensatie als gevolg van de staatssteun. De kloof tussen de norm en het feitelijk rendement nam over 2021 verder toe. Corporaties behaalden nominaal € 10,5 miljard (€ 8,6 miljard in 2020) minder resultaat dan toegestaan. De kloof is groter geworden omdat de groei van de marktwaarde niet samenging met groei van het resultaat.

Het voordeel uit borging (de staatssteun) nam licht toe naar € 600 miljoen (€ 20 miljoen meer dan in 2020) door de groei van de geborgde schuld. Na het wegvallen van de verhuurderheffing en het in theorie verhogen van de huren naar markthuren

zou het rendement ongeveer gelijk zijn aan de norm. Dit laatste kan niet gebeuren vanwege de regelgeving en het beleid van corporaties. De staatssteun staat niet in verhouding tot het verschil van € 8,6 miljard tussen de markthuur en de sociale huur. Dat de sector kan functioneren ondanks de aanzienlijk lagere huren dan in de markt, komt door het in het verleden opgebouwde vermogen. De staatssteun uit borging kan verder alleen verschillen in relatie tot de omvang van de geborgde schuld. Tegenover het voordeel uit staatssteun staat vanaf 2023 niet langer de afdracht vanwege de verhuurderheffing. De vennootschapsbelasting (VPB) blijft wel. Deze is in 2021 zo'n € 100 miljoen hoger dan de staatssteun.

Financiële condities

De financiële ruimte in de sociale en de commerciële tak van corporaties groeide in 2021 verder. Dat komt vooral door externe ontwikkelingen als vermindering van de verhuurderheffing (Belastingplan 2022), de lage rente en disconteringsvoet. Dit is de rentevoet die gebruikt wordt om de huidige waarde van toekomstige kasstromen te bepalen.

In de prognose voor 2022 tot en met 2026 verbetert de kasratio *Interest Coverage Ratio* (ICR) verder, ondanks een ambitieuze, niet-realistische investeringsbegroting. Hierbij speelt vooral de verwachte (lage) rente op het moment van opstellen van deze begrotingen (najaar 2021) een rol. De Loan To Value (LTV) en de solvabiliteit verminderen wel door het zeer forse programma in de begroting. Maar deze prognoses geven geen goed beeld meer van de ontwikkeling in de financiële positie. Dit komt door 3 zaken:

- De sterke veranderingen in de macro-economische situatie (sterke kosten- en rentestijging).
- De Nationale prestatieafspraken die verband houden met de afschaffing van de verhuurderheffing en corporaties meer verantwoordelijk maken voor betaalbaarheid.
- De energiecrisis.

De verschillen tussen corporaties blijven groot. Het wegvallen van de verhuurderheffing en de grotere nadruk op betaalbaarheid hebben invloed op het verdienmodel van corporaties. In de kern is dit de vastgoedexploitatie: huur minus onderhoud en beheerkosten. De relatieve verhoudingen in de verdien capaciteit tussen corporaties en regio's verschuiven door de genoemde veranderingen. Onderlinge verschillen zullen relatief kleiner worden. De wijziging in het verdienmodel leidt naar verwachting in de komende begroting tot een zichtbare verandering van de relatieve verhoudingen tussen corporaties onderling en tussen provincies.

Sterke groei financiële positie sector op basis jaarcijfers 2021

Geven betere ratio's ook meer ruimte voor extra leningen in de komende jaren?

De jaarcijfers laten een sterke verbetering van de financiële positie zien (zie tabel 6). Vooral de balansratio's zijn verbeterd, doordat de beleidswaarde sterk groeide. De beleidswaarde is de huidige waarde van de toekomstige vastgoedkasstromen (huur, beheerkosten, onderhoud en verhuurderheffing). Deze wordt berekend op basis van de ramingen voor de kasstromen en de disconteringsvoet. De opnieuw gedaalde disconteringsvoet en de verlaging van de verhuurderheffing aan het einde van 2021 waren de belangrijkste drijvers voor de stijging van de beleidswaarde. De daling van de disconteringsvoet weerspiegelt het feit dat beleggers op de markt van verhuurde woningen eind 2021 genoeg namen met een lager rendement dan in het jaar daarvoor. Tegenover de groei van de beleidswaarde van het sociale bezit met € 27 miljard staat een groei van de schuld met slechts € 2 miljard.

De kasratio ICR is in de sociale tak gestabiliseerd. De operationele kasstroom veranderde namelijk nauwelijks in 2021. De beperkte groei van de huren in 2021, de sterke toename van de onderhoudslasten en vennootschapsbelasting (VPB) zijn per saldo gedempt door met name de lagere rentelasten. In de commerciële tak(ken) mochten de huren wel stijgen. Daar verbeterde de ICR wel verder.

Het eigen vermogen in de sociale tak groeit in 2021 met € 29 miljard. Voor € 25 miljard doordat de waarde van de 'directe' bezittingen sneller groeide dan de schulden in de sociale tak. En voor zo'n € 4 miljard door de groei van het eigen vermogen in de commerciële tak waar de sociale tak 'eigenaar' van is.

Tabel 6 Gerealiseerde ratio's en eigen vermogen sector op basis van balans tegen beleidswaarde, 2019 tot en met 2021

	Toegelaten instellingen						Geconsolideerde verbindingen		
	Sociaal			Commercieel			Commercieel		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
ICR*	2,0	2,1	2,0	2,6	2,5	2,8	2,0	2,1	2,5
LTV**	50,0%	47,6%	42,0%	38,3%	33,5%	28,1%	45,7%	40,60%	30,30%
Solvabiliteit**	48,0%	51,0%	56,6%	60,1%	64,7%	69,0%	61,4%	64,90%	69,20%
Dekkingsratio***	37,7%	36,6%	29,7%			21,7%			23,8%
Eigen vermogen x € 1 miljard**	87,3	101,3	130,5	18,8	21,8	25,5	2,1	2,5	2,8

* De ICR is in 2020 gecorrigeerd voor incidentele effecten in de cijfers van Vestia.

** De LTV, solvabiliteit en het eigen vermogen zijn gebaseerd op de balans tegen beleidswaarde.

*** De dekkingsratio is bepaald op basis van de marktwaarde van het vastgoed en de leningen.

Tabel 7 Normen voor de afzonderlijke ratio's

Norm	Onder- of bovengrens	Sociaal	Commercieel
ICR	Ondergrens	1,4	1,8
LTV	Bovengrens	85%	75%
Solvabiliteit	Ondergrens	15%	40%
Dekkingsratio	Bovengrens	70%	70%

Bron: Aw en WSW, gezamenlijk beoordelingskader

De financiële positie in de sociale tak zal veranderen onder invloed van de ontwikkelingen vanaf 2022. Door de Nationale prestatieafspraken vervalt de verhuurderheffing volledig vanaf 2023. Als de overige omstandigheden gelijk zouden blijven, zou hierdoor het eigen vermogen in de sociale tak met nog eens € 34 miljard extra toenemen. Maar de rentstijging verhoogt de disconteringsvoet en daardoor dalen beleidswaarde en eigen vermogen.

De afspraken over betaalbaarheid binnen de Nationale prestatieafspraken zullen daarnaast de toekomstige huurkasstromen drukken. Dat werkt weer door op de operationele kasstroom en de beleidswaarde. Zo wordt de huur van de huurders met een inkomen tot 120% sociaal minimum op 1 juli 2023 verlaagd naar € 550 (prijspeil 2020). Daarnaast zullen de energiecrisis en de macro-economische ontwikkelingen (waaronder de inflatie) de betaalbaarheid nog meer tot een centraal vraagstuk maken. De ruimte voor huurverhoging komt zo onder druk. De operationele kasstroom en beleidswaarde zullen verder ook worden beïnvloed door de stijgende kosten voor onder andere rente, lonen en salarissen, bouw, energie en

de hogere VPB na het afschaffen van de verhuurderheffing. De operationele kasstroom zal dus veel minder stijgen dan met het bedrag dat vrijvalt door de beëindiging van de verhuurderheffing. In kastermen was de verhuurderheffing in 2021 € 771 (12% van de huur) per eenheid.

Al met al raken deze ontwikkelingen de beleidswaarde en het eigen vermogen in de sociale tak. De toekomstige huurkasstroom komt lager te liggen en de raming van de onderhoudskasstromen zal toenemen. Dit alles in combinatie met een stijging van de disconteringsvoet, die voortkomt uit de sterk stijgende rente. Het risico bestaat dat dit voor een groot deel de groei teniet zal doen die de vrijval van het restant van de verhuurderheffing heeft op de beleidswaarde en eigen vermogen. Per saldo zal de ruimte voor het aantrekken van nieuwe leningen minder groot zijn dan lijkt, als alleen wordt gelet op de huidige ratio's en de afschaffing van de verhuurderheffing.

Ratio's van corporaties in de sociale tak

Geen enkele corporatie overschrijdt de norm voor de LTV. De hoogste score is 'slechts' 67%, terwijl de norm 85% is. Zo'n 8% van alle corporaties voldoet in 2021 niet aan de norm voor de ICR; ook hun aandeel woongelegenheden is vergelijkbaar. Deze uitkomst heeft vaak een incidentele oorzaak. Zoals de afwikkeling van VPB voor meerdere jaren, doorwerking van de afkoop van leningen of een piek in de onderhoudsuitgaven. De dekkingsratio sociaal wordt door 2 corporaties overschreden. Een van hen overschrijdt ook de onderpandratio.

Operationele kasstromen

Ontwikkeling van de gerealiseerde operationele kasstroom

De cijfers van de afgelopen 3 jaar laten zien hoe de operationele kasstroom zich heeft ontwikkeld (zie tabel 8). De vastgoedexploitatiekasstroom blijft de laatste 3 jaar vrijwel stabiel. Dus reëel is er sprake van een daling. De huurkasstroom groeit ondanks de huurbevriezing per 1 juli 2021 voor alle huurders en de gerichte huurverlaging voor ongeveer 160.000 huurders (ABF, 2022). De groei van de huurkasstroom hangt samen met de jaarlijkse huurverhoging in 2020, per 1 juli 2020. Het vanaf die datum verhoogde huurniveau is in 2020 voor slechts 6 maanden gevraagd en in 2021 voor 12 maanden. Daarnaast hebben huurverhogingen bij mutatie en woningverbetering (harmonisatie ineens) en mutaties in de portefeuille ook bijgedragen aan de huurgroei. De onderhoudslasten blijven sterk stijgen. De prijscomponent is een belangrijke drijver van deze stijging. De verhuurderheffing zal in 2022 op een vergelijkbaar niveau blijven en verdwijnt daarna. De daling van de rentelasten is het effect van het renteniveau bij nieuwe leningen en bij renteherziening en draagt bij aan de stijging van de operationele kasstroom. Vergelijken met 2019 geeft hierbij het beste beeld, omdat er in 2020 eenmalige effecten waren in de rente-uitgaven. Dit komt door activa-passiva transacties bij Vestia. Zichtbaar is dat de VPB duidelijk is toegenomen in 2021.

Tabel 8 Vastgoedexploitatie en operationele kasstroom per sociale verhuureenheid in euro's 2019 tot en met 2021

	2019	2020	2021	Ontwikkeling 2019/2020	Ontwikkeling 2020/2021
Huur	6.324	6.469	6.557	2,3%	1,4%
Netto bedrijfslasten	-1.165	-1.126	-1.132	-3,4%	0,5%
Onderhoud	-1.916	-1.985	-2.095	3,6%	5,6%
Erfpacht	-4	-4	-4	-2,2%	6,6%
Verhuurderheffing	-703	-792	-771	12,6%	-2,6%
Overheidsbijdragen	4	3	9	-24,8%	221,7%
Vastgoedexploitatie- kasstroom	2.540	2.565	2.564	1,0%	-0,1%
Renteuitgaven	-1.209	-1.263	-1.139	4,5%	-9,9%
Renteinkomsten	148	138	120	-6,5%	-13,5%
Sectorspecifieke heffing	-6	-6	-25	-0,4%	302,9%
Leefbaarheid	-91	-97	-99	6,2%	2,7%
VPB	-279	-266	-303	-4,7%	13,8%
Operationele kasstroom	1.102	1.071	1.118	-2,8%	4,3%
Inflatie consumentenprijsindex	2,60%	1,30%	2,70%		

Dit is de operationele kasstroom na toerekening van de activeringen vanwege projecten.

Ontwikkeling operationele kasstroom in begroting 2022 tot en met 2026

De prognosecijfers van de kasstromen voor de periode 2022 tot en met 2026 (dPi 2021) zijn achterhaald. Dit komt door de gebeurtenissen na het moment van opstelling van deze cijfers. Kort samengevat gaat het om de volgende gebeurtenissen:

- Ingrijpende wijziging van het huurregime: bevrozing van de aftoppingsgrenzen in 2022, huurverlaging in 2023 met mogelijke gevolgen voor de indexatie van de aftoppingsgrenzen in 2024 en een mogelijke doorwerking van de nieuwe '€ 550 betaalbaarheidsgrens' op toekomstig huurbeleid van corporaties. Verder ook nog een andere indexatiemethode voor de jaarlijkse huurverhoging in 2023 tot en met 2025 en een mogelijke overgang naar een huurtoeslagsysteem op basis van normhuren in 2024.
- Afschaffen verhuurderheffing vanaf 2023.
- Sterke(re) kostenstijging door prijsinflatie en bouwkosteninflatie.
- Explosieve groei van de energiekosten. De woonlastenproblematiek die hierdoor optreedt zet extra druk op de huurruimte.
- Aanzienlijk hogere renteontwikkeling dan werd verwacht toen deze prognose werd opgesteld.

Voor het toelichten van de aansluiting met de vorige begroting ziet u in tabel 9 toch de operationele kasstroom uit de begroting 2022 tot en met 2026. Een kanttekening is hierbij wel nog op zijn plek. De begroting 2022 tot en met 2026 is deels beïnvloed door de hoge niet-realistische investeringen in deze begroting. Als de corporaties de begrootte investeringen in nieuwbouw en verbetering of verduurzaming niet volledig uitvoeren, heeft dat gevolgen voor met name de gemiddelde huur, de rente, de verhuurderheffing (heffingsvermindering) en de raming van de VPB. De ontwikkeling van de gemiddelde netto bedrijfslasten en het onderhoud zijn daar minder gevoelig voor.

Door kostenstijgingen zijn onderhoud en netto bedrijfslasten samen in de periode 2022 tot en met 2025 gemiddeld per eenheid ruim € 200 hoger dan een jaar eerder was begroot volgens de dPi 2020 (begroting 2021 tot en met 2025). Ook de laatste jaren groeide de raming van de onderhoudslasten al sterk. Naast de prijsstijging komt dit ook door een grotere inzet op onderhoud. Rekening houdend met de kanttekening over de doorwerking van de fors toegenomen investeringsprogramma's in de begroting valt het volgende op. De operationele kasstroom als resultaat van de onderliggende posten komt ook bijna € 200 lager uit dan in de vorige begroting. Voor de jaren 2022 tot en met 2025 leidde de vorige begroting tot een gemiddelde operationele kasstroom van € 1.407 per verhuureenheid. In de huidige begroting (dPi 2021) is dit gemiddeld € 1.225. De wat lagere huren dan in de eerdere raming worden verder redelijk gecompenseerd doordat er minder verhuurderheffing kon worden ingerekend (onder invloed van [motie Hermans](#)).

Tabel 9 Operationele kasstroom per sociale verhuureenheid in euro's 2022 tot en met 2026

Operationele kasstroom dPi 2021	2022	2023	2024	2025	2026
Huur	6.636	6.791	6.940	7.101	7.270
Netto bedrijfslasten	1.249	1.220	1.226	1.244	1.265
Onderhoud	2.281	2.215	2.152	2.162	2.159
Erfpacht	3	3	3	2	3
Verhuurderheffing	734	781	837	846	949
Overheidsbijdrage	0	0	0	1	0
Vastgoedexploitatiekasstroom	2.369	2.573	2.723	2.847	2.896
Rente-uitgaven	1.039	999	993	988	988
Rente-inkomsten	108	97	90	83	76
Sectorspecifieke heffing	63	66	70	75	77
Leefbaarheid	111	110	110	110	112
VPB	233	305	345	375	382
Operationele kasstroom	1.032	1.190	1.295	1.382	1.413
ICR	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5

Operationele kasstroom na wegvallen verhuurderheffing

Het effect van het wegvallen van de verhuurderheffing vanaf 2023 ziet u in tabel 10. Hierin zijn ook de secundaire effecten bij benadering meegenomen. Zo daalt de rentelast licht omdat er bij een positievere kasstroom minder wordt geleend. Het grootste effect echter zit in de VPB want een betere kasstroom leidt als er verder niets verandert tot meer fiscale winst. In 2026 neemt de VPB last hierdoor toe met zo'n € 240 per verhuureenheid tot € 625. Dat is totaal zo'n € 1,5 miljard voor de sociale tak. Gemiddeld over de 4 jaren verdampt hierdoor al een kwart van de vrijval van de verhuurderheffing. Per saldo levert het wegvallen van de verhuurderheffing een forse groei van de kasstroom op. Dit is ook te zien in de weergegeven herberekende ICR's voor de prognosejaren.

Tabel 10 Operationele kasstroom per sociale verhuureenheid in euro's 2022 tot en met 2026 na wegvallen verhuurderheffing

Operationele kasstromen dPi 2021	2022	2023	2024	2025	2026
Vastgoedexploitatiekasstroom	2.369	3.354	3.560	3.693	3.845
Renteuitgaven	1.039	997	984	974	965
Renteinkomsten	108	97	90	83	76
Sectorspecifieke heffing	63	66	70	75	77
Leefbaarheid	111	110	110	110	112
VPB	233	500	557	590	625
Operationele kasstroom	1.032	1.778	1.929	2.028	2.142
ICR	2,0	2,9	3,1	3,2	3,3

Verdienmodel corporaties verandert sterk Vastgoedexploitatie is de kern van het verdienmodel

De vastgoedexploitatie is de kern van het verdienmodel van corporaties. Hiermee verdienen ze het geld voor de volkshuisvesting. Deze kern is belangrijk. De omvang van de publieke opgaven die de corporaties volgens de Nationale prestatieafspraken moeten realiseren, onderstreept dat. Naast het in stand houden, verduurzamen en verbeteren van de woonkwaliteit van de huidige portefeuille heeft de corporatiesector ook nog een uitbreidingsopgave.

De vastgoedexploitatie moet het mogelijk maken dat corporaties hun portefeuille structureel in stand houden én deze portefeuille kunnen uitbreiden, zoals voorzien tot en met 2030. De ratio's die ontstaan na het wegvallen van de verhuurderheffing geven ruimte om deze instandhouding en uitbreiding gedeeltelijk te financieren met vreemd vermogen. Hoe groot deze ruimte is hangt mede af van de bufferniveaus die de corporaties zelf bepalen. Het is een blijvende inspanning om de huidige omvang van de sociale voorraad in stand te houden. Het vraagt om onderhoud, verbetering, verduurzaming, verkoop, sloop en vervangende nieuwbouw of aankoop. De uitbreiding komt tot stand door nieuwbouw (of aankoop) die niet nodig is ter vervanging van sloop en verkoop.

In de basis is de vastgoedexploitatie zeer overzichtelijk, zeker na het wegvallen van de verhuurderheffing. Het gaat om de volgende kasstromen:

- Huur
- Netto bedrijfslasten
- Onderhoudslasten

De uitgaven voor leefbaarheid en sectorspecifieke heffingen blijven buiten de vastgoedexploitatie.

Verandering verdienmodel

De verandering in het verdienmodel is te zien in de vastgoedexploitatie. Tabel 11 laat de situatie voor en na afschaffing van de verhuurderheffing zien, op basis van de gemiddelde uitgaven over de periode 2022 tot en met 2026. Voor deze vergelijking is bij de situatie na afschaffen ook in het jaar 2022 de verhuurderheffing op 0 gezet. Zo is er een goede vergelijking over 5 jaren, op basis van de situatie voor en na het afschaffen. De enorme verbetering van de opbrengst uit de vastgoedexploitatie is meteen te zien. Procentueel gezien groeit het resultaat

uit de verhuurexploitatie in de begroting 2022 tot en met 2026 met ruim 30% (ongeveer € 830) tot € 3.511 per gewogen verhuureenheid. Door het effect van het vrijvallen van de verhuurderheffing op met name de VPB blijft van deze nominale groei in de operationele kasstroom maar 75% over.

Tabel 11 Vastgoedexploitatie voor en na afschaffen verhuurderheffing, gemiddeld in de jaren 2022 tot en met 2026 en per sociale verhuureenheid in euro's

	Voor afschaffing	Na afschaffing
Huur	6.948	6.948
Netto bedrijfslasten	1.241	1.241
Onderhoud	2.194	2.194
Erfpacht	3	3
Verhuurderheffing	830	0
Overheidsbijdrage	0	0
Vastgoedexploitatiekasstroom	2.682	3.511

Verandering verhuurderheffing en betaalbaarheid beïnvloedt corporaties en regio's verschillend

De relatieve positie op basis van de verdien capaciteit bij corporaties, regio's en provincies gaat veranderen door het vrijvallen van de verhuurderheffing en door de aanstaande huurverlaging voor de groep tot 120% van het sociaal minimum. Dit is belangrijk bij nieuwe doorrekeningen voor opgaven en middelen. De Aw verwacht dat hierdoor de verdien capaciteit uit de vastgoedexploitatie meer gelijk wordt. Dit wordt hieronder verder uitgewerkt.

Verdien capaciteit corporaties al meer gelijk door afschaffen van verhuurderheffing

De hoogte van de verhuurderheffing hangt samen met de WOZ-waarde van de woningen. Hierdoor verschilt het effect van het vrijvallen van deze heffing op de vastgoedexploitatie³ tussen corporaties en regio's. De corporaties in regio's met de hoogste WOZ-waarden gaan er het meest op vooruit. Dit maakt dat de spreiding van de relatieve verdien capaciteit over corporaties verandert. Tabel 12 laat dit zien met 2 indexen voor de verdien capaciteit:

- De oude index geldt in de situatie voor de vrijval van de verhuurderheffing.
- De nieuwe index geldt na het vrijvallen van deze heffing.

De index is 100 als de vastgoedexploitatiekasstroom per sociale verhuureenheid uitkomt op het gemiddelde voor alle corporaties samen. De oude index is dus 100 bij een vastgoedexploitatiekasstroom van € 2.682 per verhuureenheid. Zie hiervoor ook tabel 11. Na de vrijval van de verhuurderheffing geldt de nieuwe index. Deze is 100 bij een vastgoedexploitatiekasstroom van € 3.511 per verhuureenheid.

Binnen tabel 12 zijn de corporaties op basis van hun oude index onderverdeeld in groepen. Zo is te zien dat in de groep met een oude index van ten hoogste 70 in totaal 7,1% van alle corporaties valt. En dat zij 3,1% van alle verhuureenheden bezitten. Gemiddeld is hun oude index voor de verdien capaciteit hierbij 58,6. Na het wegvallen van de verhuurderheffing is hun gemiddelde index 63,6. De tabel laat daarnaast zien dat de gemiddelde nieuwe indexen van de groepen dichter bij elkaar liggen dan de oude.

³ In deze analyse is niet bekeken in hoeverre de lening capaciteit die voortkomt uit de vastgoedexploitatie al is belegd met schulden.

Tabel 12: Spreiding relatieve verdien capaciteit corporaties voor en na vrijval verhuurderheffing, groepen gebaseerd op oude index ⁴

Groep op basis van oude index	Oude index (gewogen)	Nieuwe index (gewogen)	Percentage van aantal corporaties	Percentage van aantal eenheden
70 of minder	58,6	63,6	7,1	3,1
80 of minder	75,6	86,9	8,6	9,3
90 of minder	86,5	89,5	13,2	15,0
100 of minder	96,3	97,1	22,1	23,7
110 of minder	105,5	105,5	19,3	26,6
120 of minder	115,4	109,5	14,3	12,5
130 of minder	124,0	114,4	8,2	6,5
140 of minder	135,0	125,4	3,2	2,1
Meer dan 140	161,0	139,1	3,9	1,2
Totaal	100	100	100	100

Tabel 13 bevestigt op een andere manier dat de spreiding tussen de corporaties afneemt als de verhuurderheffing wegvalt. In deze tabel is de groepsindeling van de corporaties gebaseerd op de nieuwe index. De groepen liggen volgens hun gemiddelde nieuwe index dichter bij elkaar dan de vergelijkbare groepen in tabel 12 op basis van de oude index. Minstens zo relevant is dat er in tabel 13 binnen de groepen met een index rond 100 (van meer dan 80 tot en met 120) relatief meer corporaties en eenheden zijn dan in tabel 12.

Tabel 13: Spreiding relatieve verdien capaciteit corporaties na vrijval verhuurderheffing, groepen gebaseerd op nieuwe index

Groep op basis van nieuwe index	Nieuwe index (gewogen)	Percentage van aantal corporaties	Percentage van aantal eenheden
70 of minder	61,1	6,1	2,7
80 of minder	76,2	4,6	4,5
90 of minder	86,8	14,3	16,7
100 of minder	95,8	24,6	24,6
110 of minder	105,1	25,4	32,3
120 of minder	115,7	14,3	14,3
130 of minder	125,6	7,5	3,6
140 of minder	134,2	2,1	0,7
Meer dan 140	148,2	1,1	0,6
Totaal	100,0	100,0	100,0

De verdien capaciteit na het wegvallen van de verhuurderheffing hangt sterk samen met de hoogte van de gemiddelde huur. Zo is voor de 50 corporaties met de hoogste gemiddelde huur de nieuwe index gemiddeld 116, dus duidelijk boven het

⁴ Binnen de klassen is de weging op basis van aantallen uitgevoerd.

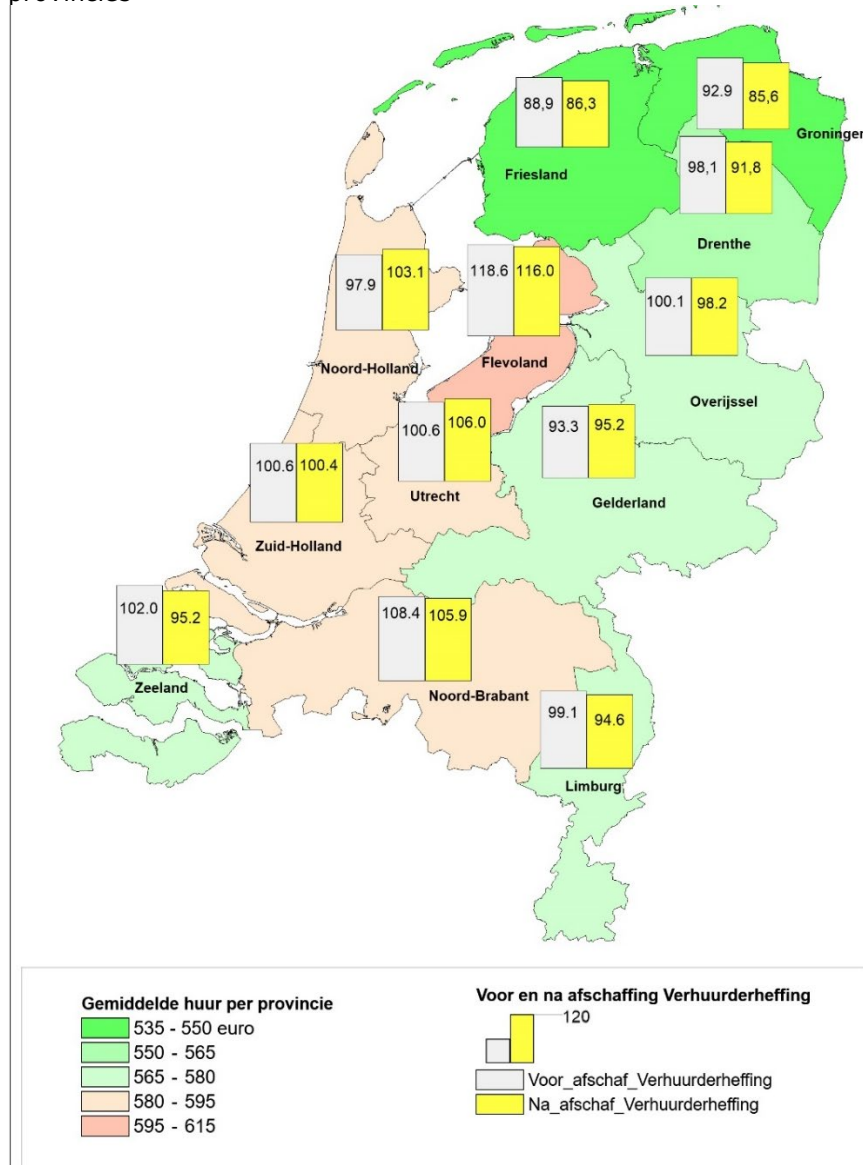
gemiddelde. De 50 corporaties met de laagste gemiddelde huur komen uit op een nieuwe index van 84. Op zichzelf is dit goed te begrijpen. Want de verdien capaciteit volgt uit de vastgoedexploitatie en bestaat slechts uit de huur, netto bedrijfslasten en onderhoud. Het absolute niveau van de netto bedrijfslasten en de onderhoudslasten verschilt minder sterk tussen corporaties dan de jaarhuur.

Verdien capaciteit van corporaties naar provincie

De invloed die de afschaffing van de verhuurderheffing heeft op de provinciale verdeling van de verdien capaciteit van de vastgoedexploitatie is zichtbaar in figuur 3. Het verschil tussen de oude en de nieuwe index laat de verandering zien in de relatieve positie van de verdien capaciteit. Tussen provincies is de spreiding na afschaffen verhuurderheffing iets groter geworden. Dit hangt samen met de specifieke combinatie van de gemiddelde huur en WOZ-waarde van de sociale corporatiewoningen per provincie.

In figuur 3 is ook te zien dat de gemiddelde huur per provincie sterker samenhangt met de nieuwe index dan met de oude. Dit betekent dat door het wegvallen van de verhuurderheffing ook de samenhang tussen huurniveau en verdien capaciteit sterker is geworden. De gemiddelde huur geeft hiermee een eerste indruk van de gevoeligheid van de regio voor de effecten van de huurverlaging in 2023.

Figuur 3 Verdien capaciteit op basis van vastgoedexploitatie corporaties naar provincie, index voor en na afschaffen van verhuurderheffing en huurniveaus in provincies



Inzet op betaalbaarheid kan verdien capaciteit nog meer gelijk maken

Het voornemen om de huren voor de inkomens tot 120% van het sociaal minimum per 1 juli 2023 te verlagen naar € 550 (prijsspeil 2020) kan de relatieve verdien capaciteit van corporaties nog gelijk maken. In 2021 daalde het aantal woningen dat boven de laagste aftoppingsgrens wordt verhuurd al sterk door het huurbeleid (zie tabel 15). Het is mogelijk dat corporaties met hogere huren te maken krijgen met een sterkere afname van de huurinkomsten dan anderen, door de huurverlaging in 2023. Hoeveel dat precies is, hangt af van het aandeel huurders met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum bij individuele corporaties. En van de huidige hoogte van hun contractuur.

In het onderzoeksrapport bij deze Staat is verkend hoeveel effect de inzet op betaalbaarheid kan hebben op de verdien capaciteit per provincie. Volgens deze

verkenning vermindert de spreiding in de verdien capaciteit per provincie door de huurverlaging.

Huurbeleid wordt meer afgestemd op laagste inkomens

De introductie van het passend toewijzen met de 95% norm in 2016 was het begin van een trendbreuk. Corporaties moesten meer rekening houden met de inkomenspositie van huurders bij het afsluiten van huurcontracten. Binnen het huurbeleid werden de aftoppingsgrenzen hierbij heel relevant voor huurders uit de doelgroep voor huurtoeslag. Het hing af van het beleid van de corporatie of deze grenzen ook maatgevend werden bij de aanvangshuren voor huurders uit de overige doelgroep. Alleen bij corporaties met een 'twee-huren-beleid' is deze invloed er niet. Zij kunnen een huurder uit de overige doelgroep een hogere aanvangshuur vragen dan een huurder uit de doelgroep voor huurtoeslag.

De stappen in 2021 maar vooral in 2023 versterken deze ontwikkeling. Hiermee wordt ook bij 'zittende' huurders getoetst op huur in relatie tot inkomen. Het arrangement tussen het Rijk en corporaties voor betaalbaarheid is met de Nationale prestatieafspraken wezenlijk aangepast. Corporaties krijgen meer verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid. De gerichte huurverlaging uit de Nationale prestatieafspraken in 2023 maakt dit duidelijk. De huurinkomsten van de corporaties dalen met gemiddeld € 57 per woning waarvan de huur omlaag gaat. Op basis van het bestaande huurtoeslagsysteem houdt de huurder van deze € 57 gemiddeld maar zo'n € 25 tot € 35 aan netto voordeel over. De rest had een besparing voor het Rijk kunnen zijn op de huurtoeslaguitgaven. Door de samenloop met andere beleidsaanpassingen in de huurtoeslag is dit niet het geval.

Zwakkere relatie prijs en kwaliteit door huurverlaging

De huurverlaging verzwakt ook de relatie tussen de prijs en kwaliteit van woningen. Een relatief nieuwe woning met een heel goed energielabel (A+++) die is verhuurd tegen de hoogste aftoppingsgrens (afgerond € 663, prijspeil 2020) gaat als de huurder binnen de juiste inkomensgroep valt, terug naar een huur van € 550 (ook prijspeil 2020). Het huurniveau van deze woning met 200 WWS-punten daalt dan van 62,7% van de maximaal redelijke huur naar 52,0%. Tegelijkertijd verandert er niets aan de contracthuur van € 550 voor een woning met 110 WWS-punten die verhuurd is tegen 97,4% van de maximaal redelijke huur. Het kwaliteitsverschil tussen beide woningen is groot, maar de prijs hetzelfde. In feite ontstaat voor deze inkomensgroep de situatie dat de contracthuur maximaal € 550 is, ongeacht de kwaliteit.

De materiële werking van de € 550 grens (prijspeil 2020) is nog niet precies in te schatten, maar is zeker belangrijk. In de Nationale prestatieafspraken staat in ieder geval de afspraak dat de voorraad woningen met een huur op of onder deze grens tot en met 2025 minimaal 46% moet blijven. De indexatie van deze grens is dezelfde als die van de aftoppingsgrenzen. Het ijkpunt voor deze indexatie is de huurverhoging door de huurverhoging per 1 juli. De huurverlaging per 1 juli zal dus invloed hebben op de indexatie van de € 550 grens en de aftoppingsgrenzen uit de huurtoeslag. De verwachting is dat de huurverhoging op 1 juli 2023 neigt naar 0%.

Welke invloed heeft de huurverlaging op het huurniveau van woningen die na 1 juli 2023 worden verhuurd aan huurders met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum? Dat is niet helemaal te voorspellen. Maar het zal vragen oproepen als er bij nieuwe huurders met een inkomen tot 120% minimum een hogere huur wordt gevraagd, dan aan de zittende huurders uit dezelfde inkomensgroep die net een huurverlaging hebben gehad. Corporaties moeten hierin een lijn kiezen.

Er is een kans dat het inkomen van nieuwe huurders de hoogte van de huur veel sterker gaat bepalen. Als de systematiek met normhuren in 2024 zijn intrede gaat doen, geldt dit zeker. De traditioneel dempende werking van het huidige huurtoeslagsysteem verdwijnt dan. Hierdoor werkt de hoogte van de aanvangshuur of een huurverhoging veel directer door in de nettohuur die de huurder zelf betaalt. En daarmee dus ook op de woonlasten van de huurder. Het NIBUD heeft mede vanwege deze werking [een kritische reactie uitgebracht](#) over de introductie van het normhuursysteem.

De energiecrisis leidt voor veel huurders tot grote problemen als het gaat om de woonlasten, ondanks de maatregelen die het Rijk al heeft genomen. Deze problemen komen formeel niet voort uit de hoogte van de huur, maar hangen meer samen met de combinatie van lage inkomens en hoge energiekosten. Toch hebben corporaties wel te maken met huurders die in de problemen kunnen raken. Dit zal ook druk zetten op het huurbeleid voor de komende jaren, zeker bij een overgang naar een normhuursysteem.

Corporaties kunnen door deze ontwikkeling en de grote veranderingen in de macro-economie tegen dilemma's aanlopen. De opgaven in de bestaande voorraad en in de uitbreiding van de voorraad kunnen onder druk komen, als de verdien capaciteit zich minder ontwikkelt dan eerder geraamd. Sturen op de instroom van huurders uit de overige doelgroep of van buiten de corporatiedoelgroep wordt voor corporaties dan financieel erg interessant. Dit kan niet onbegrensd, want corporaties moeten wel voldoen aan de regels voor toewijzing voor woningen. Maar ook beleidsmatig verwacht de Aw dat corporaties hierin erg terughoudend zijn.

Verdere groei onderbenut kapitaal commerciële tak

In de commerciële tak daalt de schuld

De balans- en kasratio's in de commerciële tak⁵ zijn weer verder verbeterd. Door het beperkte activiteitsniveau zijn de (lange) schulden afgenomen. Nog sterker daalden de interne- en de startleningen (verderop: interne leningen). Dit komt door de aflossingsschema's die voor deze leningen zijn vastgelegd bij de scheiding⁶. Deze leningen zijn nu gezamenlijk zo'n € 8 miljard. Op 1 januari 2017 was dit nog zo'n € 13 miljard. De Aw toetst of de standen die eind 2021 zijn bereikt kloppen met de aflossingen die volgens het scheidingsbesluit moesten plaatsvinden aan het einde van de eerste 5 jaren. De aflossingen op de interne leningen dragen in de sociale tak bij aan de financiering van de investeringen. Op termijn zorgen ze daarnaast voor een evenwichtiger verhouding tussen de geborgde leningen en het sociale bezit. Nu wordt deze verhouding nog ondersteund, doordat de interne lening een correctiepost is bij de berekening van de LTV.

Dat deze interne leningen daalden leidde binnen de commerciële tak overigens niet tot een vergelijkbare groei van de leningen bij kredietinstellingen. De reguliere commerciële leningen zijn eind 2021 maar zo'n € 1 miljard in totaal. In de afgelopen jaren kon de (langlopende) schuld dan ook met € 4 miljard afnemen op basis van het saldo van investeringen, desinvesteringen en de operationele kasstroom. De LTV is dan ook sterk gedaald en het onbenutte kapitaal is verder gegroeid. Volgens de

⁵ Dit zijn de geconsolideerde verbindingen, samen met de tak binnen de corporaties die de activiteiten uitvoert die niet behoren tot de Diensten van algemeen economisch belang (DAEB).

⁶ De interne lening is bij de scheidingsoperatie gecreëerd om de vermogensverhoudingen binnen de commerciële tak van corporaties en de verbindingen vergelijkbaar te houden met die van de sociale tak. Corporaties hadden tot de scheiding niet of nauwelijks ongeborgde financiering. Mede door de overheveling van sociaal bezit naar commercieel is met de scheiding een behoorlijke omvangrijke commerciële portefeuille ontstaan.

berekening van de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) is de ruimte voor nieuwbouw in 2022 inmiddels € 16,0 miljard. Dat is fors meer dan de € 14,3 miljard van een jaar eerder. De vrijval van de verhuurderheffing heeft op de commerciële tak weinig invloed. Alleen voor de woningen die nog een gereguleerd contract hebben levert dat een tijdelijk voordeel op. Het overgrote deel van de woningen heeft ondertussen al een geliberaliseerd contract.

De opgave in het middensegment moet met ongeborgde financiering

Doordat de markttoets tijdelijk is vervallen en er een opgave in het middensegment is gesteld voor de corporatiesector, zijn de corporaties die dit aangaat directer aanspreekbaar op deze opgave. Via prestatieafspraken moet deze inzet worden gemarkeerd. Vanwege de lange doorlooptijd van projecten vindt de Aw het wenselijk dat er zo snel mogelijk zekerheid komt dat de markttoets wordt afgeschaft. Een belangrijke voorwaarde voor een grotere inzet is dat corporaties de mentale weerstand overwinnen tegen ongeborgde financiering (gevoel bij corporaties: 'de rente is hoger dan geborgd'). En accepteren dat er voor commerciële investeringen geen staatssteun is.

Ook voor de commerciële takken zijn de recente macro-economische ontwikkelingen en de veranderingen in het huurbeleid relevant. Met name wat betreft de regulering van het eerste deel van het geliberaliseerde segment tot € 1.000. De ruimte om te investeren is hierdoor afgenomen maar blijft aanzienlijk.

Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)

Door de werking van de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) wordt de VPB minder gedempt als de rentelasten toenemen. De fiscale winstbepaling houdt rekening met een rentelast van maximaal slechts 20% van de EBITDA (Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortisation). Binnen de sector zullen de rentelasten oplopen door de rentestijging en de financiering van nieuwe investeringen die voortkomen uit de opgave. Hierdoor zal de kasstroom sneller dalen dan midden 2022 werd verwacht bij de doorrekening van de Nationale prestatieafspraken.

Het is opvallend dat de corporatiesector wordt geconfronteerd met een fiscaal winstbegrip dat eraan voorbijgaat dat haar rentelasten grotendeels verband houden met haar publieke taakvervulling. Ten eerste omdat de corporatiesector tegelijk ook staatssteun krijgt op het aantrekken van vreemd vermogen om haar publieke taak te vervullen volgens artikel 42 van de Woningwet (inzet van middelen voor de volkshuisvesting). Ten tweede omdat de sector verder ook geen aandeelhouders, kapitaalbreng en dividenduitkering heeft.

In Europees verband kan het overigens moeilijk zijn om corporaties alsnog uit de invloedssfeer van de ATAD te halen. Dit kan leiden tot een nieuwe discussie over de staatssteun aan corporaties. Want in het EU-besluit over de staatssteun (2009) is vastgelegd welke vormen van staatssteun corporaties mogen krijgen voor hun DAEB. Bij de uitwerking van de ATAD regelgeving in 2019 (vanaf 2022 nog aangescherpt) is mede hierom de keuze gemaakt deze ook te laten gelden voor corporaties. De Nederlandse uitwerking zelf is overigens strenger dan de Europese richtlijn.

Governance en beheersing van de organisatie

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen vanuit het toezicht van de Aw op woningcorporaties. In het toezicht van de Aw staat de governance van de woningcorporatie centraal. Een goede besturing van de corporatie en beheersing van de organisatie helpt bij een goede publieke taakvervulling en voorkomt veel problemen. Daarnaast kijkt de Aw of corporaties hun financiën op orde hebben, integer handelen en zich houden aan regels uit de Woningwet en de Wet normering topinkomens (WNT). Hierbij gebruikt de Aw ook de bevindingen van Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN).

De opzet van dit hoofdstuk verschilt met voorgaande jaren. Er staat minder kwantitatieve en meer kwalitatieve informatie in over de bevindingen in het toezicht.

Met de kwalitatieve informatie in dit hoofdstuk wil de Aw de lezer beelden schetsen van het type aandachtspunten en risico's die toezichthouders van de Aw bij corporaties zien. Ook wordt ingegaan op de vervolgacties die de Aw inzet en vraagt om de betreffende corporaties te stimuleren tot verbetering. Tot slot is er aandacht voor 2 risicoterreinen die in maart 2022 meer specifiek zijn gemaakt in het [geactualiseerde gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW](#). Dit zijn de onderwerpen volkshuisvestelijk belang en gedrag en de cultuur. Dit hoofdstuk sluit af met ervaringen van de Aw bij de goedkeuringen, ontheffingen en zienswijzen die corporaties moeten aanvragen.

Kwantitatief beeld van toezichtbevindingen

Governance

Tot 1 april 2022 kreeg in principe elke corporatie ieder jaar een basisonderzoek en eens per 4 jaar een governance inspectie. Vanaf 1 april 2022 worden de onderzoeken risicogericht uitgevoerd. Dit wil zeggen dat afhankelijk van gesignaleerde risico's een corporatie in een jaar wel of niet wordt onderzocht. Bij alle corporaties die onderzocht worden is vanaf dat moment de governance van de corporatie het belangrijkste onderwerp van onderzoek.

Uit de bevindingen van de Aw bij 198 basisonderzoeken die in de onderzoeksperiode (1 juli 2021 tot en met 1 juli 2022) zijn afgerond blijkt dat bij 73% van de 198 onderzochte corporaties op geen verhoogd risico en geen aanleiding voor verder onderzoek.

Volgens de 58 governance inspecties is de governance bij 62% op orde. Bij de corporaties waar wel sprake was van verhoogd risico op één of meerdere onderdelen zijn toezichtafspraken gemaakt. Een aantal voorbeelden worden hieronder benoemd, met een kwalitatief beeld van de bevindingen.

Rechtmatigheid

Bij rechtmatigheid gaat het om de vraag of corporaties zich houden aan de wet- en regelgeving. Over het algemeen doen corporaties dit behoorlijk goed. Volgens de bevindingen van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek door de Aw voldeed in 2020 80% van de 288 corporaties aan de 20 belangrijkste regels op basis van de Woningwet. Bij 15% van de corporaties constateerde de Aw dat ze dit niet doen. Zij leefden meestal 1 van de 20 onderzochte regels niet helemaal na. In 2020 ging het hierbij relatief vaak mis bij de regel voor de huursomstijging. Deze regel was net

aangepast en daardoor ingewikkelder geworden. Bij de overige 6% van de corporaties is het onderzoek naar de naleving van één of enkele regels doorverwezen naar de Aw-inspecteur die het reguliere toezicht uitvoert op de corporatie. Dat gebeurt onder andere bij ingewikkelde situaties waar diepgaander onderzoek voor nodig is. Met het rechtmatigheidsonderzoek controleert de Aw ieder jaar alle corporaties op de naleving van een aantal specifieke regels op grond van de Woningwet. Tijdens het schrijven van deze Staat van de corporatiesector liep het onderzoek naar de toetsing op rechtmatigheid in 2021 nog.

Binnen de 198 basisonderzoeken is daarnaast bij 94% van de 198 onderzochte corporaties geen actuele onrechtmatigheid geconstateerd. Onrechtmatigheden die in basisonderzoeken worden geconstateerd kunnen zowel gaan over kwesties die vanuit het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek zijn doorverwezen naar de reguliere inspecteur als over andere geconstateerde overtredingen.

Wet Normering Topinkomens (WNT)

De naleving van de Wet Normering Topinkomens (WNT) gaat ook goed. Bijna iedereen voldoet aan de regels voor de hoogte van bezoldiging en beëindigingsuitkeringen voor topfunctionarissen. In 2021 hebben 2 corporaties te veel betaald aan een leidinggevende topfunctionaris. Bij 1 van de 2 heeft de topfunctionaris dit al terugbetaald. Bij de andere heeft de corporatie het teveel betaalde teruggevorderd in opdracht van de Aw. Het is nog niet terugbetaald, omdat er een discussie loopt over de hoogte van het terug te betalen bedrag. Bij een 3^e corporatie ten slotte is een onverschuldigde betaling uit eerdere jaren terugbetaald in 2021.

Integriteitsmeldingen

Van de 19 integriteitsmeldingen die de Aw in de onderzoeksperiode ontving, bleek er na onderzoek bij 6 sprake van een integriteitsbreuk. Bij 5 andere meldingen loopt het onderzoek nog. Bij de overige 8 is het onderzoek afgerond en is geen schending van de integriteit.

Het soort geconstateerde integriteitsbreuk verschilt per situatie. Bij 1 corporatie declareerde de bestuurder te veel. Deze bestuurder heeft inmiddels alle kosten vergoed aan de corporatie. Bij een andere corporatie zijn een bestuurder en manager ontslagen vanwege onverenigbaarheden in nevenfuncties en de schijn van belangenverstrengeling. De 3^e corporatie is een rechtszaak gestart tegen een medewerker over onrechtmatig gebruik van de bedrijfsmiddelen. De 4^e en 5^e corporatie maakten binnen een inkoop Samenwerkingsverband prijsafspraken over aanbesteding. De Autoriteit Consument en Markt is gevraagd om dit verder te behandelen. Bij de 6^e situatie is inmiddels aangifte gedaan tegen een aannemer die de offertes van onderaannemers verhoogde zonder dat de onderaannemers dat wisten. De prijsverhoging was nadelig voor de corporaties.

Dreigende probleemsituatie

De Aw kreeg in 2021 3 meldingen op basis van artikel 29 uit het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv). Hiermee kunnen RvC's aan de Aw melden dat er bij hun corporatie een (dreigende) probleemsituatie is die de corporatie misschien niet zelf kan oplossen. Ook kunnen de RvC's de achtergronden toelichten van een onoverbrugbaar geschil binnen de raad of met het bestuur.

Bij 1 corporatie bleek in gesprekken tussen de Aw en commissarissen dat de verhouding tussen de voorzitter en de overige RvC-leden was verstoord. Deze voorzitter is uit zichzelf teruggetreden. Bij een 2^e corporatie is een commissaris opgestapt nadat andere commissarissen hun vertrouwen in hem hadden verloren.

De voorzitter had de andere commissarissen niet geïnformeerd over zijn veroordeling in een integriteitskwesitie. Bij een 3^e corporatie ontstond een meningsverschil over de werving en selectie van een nieuwe bestuurder. De Aw sprak hierover met de RvC, de huidige bestuurder en de adviescommissie rond deze vacature. Hieruit bleek dat de adviescommissie en de RvC het niet eens waren over de voorkeurskandidaat. Het meningsverschil eindigde met het terugtreden van de hele RvC. De Aw heeft de huidige bestuurder geadviseerd te handelen volgens het toepasselijke artikel in de statuten van de corporatie. In het najaar van 2022 zijn 2 interim RvC-leden actief bij de corporatie en is de corporatie bezig met het compleet maken van de RvC.

Verscherpt toezicht

In oktober 2022 staan 4 corporaties [onder verscherpt toezicht van de Aw](#). Dit zijn Woningstichting Stek, Stichting Stadgenoot, Stichting Vestia Groep en Stichting Ouderen Huisvesting Rotterdam. In 2021 stonden er ook 4 corporaties onder verscherpt toezicht, maar Woningstichting Stek is pas in augustus 2022 onder verscherpt toezicht geplaatst. Voor Woningbouwvereniging Volksbelang is het verscherpt toezicht in februari 2022 opgeheven. Zij hadden de noodzakelijke stappen had gezet om de besturing te versterken en de financiële risico's beter te beheersen.

Kwalitatief beeld van de bevindingen bij toezicht governance

Bij de meeste corporaties gaat het dus goed. Toch is er ook nog een relatief groot aantal corporaties waarbij het beter moet. Bij 27% van de basisonderzoeken en 38% van de governance inspecties signaleert de Aw dat er 1 of meer verhoogde risico's zijn of de governance niet op orde is. Daarnaast overtreedt 15 tot 20% van de corporaties 1 of meer regels uit de Woningwet.

U leest hier 4 voorbeelden van verhoogde risico's die Aw-inspecteurs tegenkomen in het toezicht op corporaties. De voorbeelden zijn anoniem en lijken op redelijk vergelijkbare bevindingen die bij meer corporaties voorkomen. Doordat elke corporatie zijn eigen bijzonderheden en context heeft, zijn de bevindingen zelden precies gelijk. Overigens publiceert [de Aw toezichtbrieven voor individuele woningcorporaties op haar website](#).

Voorbeeld 1: Verbetering nodig in de werkorganisatie en de verbinding met management, bestuur en/of intern toezicht

Deze situatie speelt nogal eens bij corporaties in verandering. De corporatie heeft bijvoorbeeld een periode met (meerdere) wisselingen in het bestuur achter de rug en de interne organisatie kent uitdagingen. Of de volkshuisvestelijke opgave voor de corporatie is sterk veranderd, terwijl de werkorganisatie nog niet is ingericht op die nieuwe opgave. Een ander voorbeeld is een fusie tussen 2 corporaties, waarbij het nieuwe bestuur een goed functionerend geheel moet maken van de 2 oorspronkelijke organisaties met elk hun eigen systemen. In al deze situaties kan het tegelijk nodig zijn de verbinding te verbeteren tussen de organisatie en de hogere niveaus (management, bestuur, RvC).

In de genoemde situaties bestaat het risico dat de corporatie de volkshuisvestelijke doelen niet meer effectief en efficiënt behaalt.

Voorbeeld 2: Onzekerheid over financiële draagkracht voor toekomstige investeringsopgaven

In sommige situaties hebben corporaties nog geen goed zicht op de investeringsopgaven die op hen afkomen. Bijvoorbeeld omdat er een grote of complexe opgave aankomt in het corporatiebezit en het bestuur en de RvC van de corporatie deze opgave niet goed overzien. Soms ook schuiven ze de besluitvorming over de opgave voor zich uit. Daarnaast kan er ook onzekerheid zijn over de financiële draagkracht als een corporatie bezig is met een grondige vernieuwing van het strategisch vastgoedbeleid, portefeuillestrategie en investeringsstrategie. Op dat moment geeft de meerjarenbegroting die eerder aan de Aw-inspecteur is aangeleverd een achterhaald beeld van de verwachte financiële ontwikkeling bij de corporatie, omdat de beleidsvernieuwing daar nog niet in verwerkt is. Dit is op zich begrijpelijk. De inspecteur kan een reden hebben om de onzekerheid over de financiële draagkracht in de beoordeling te kwalificeren als verhoogd risico.

Het risico in deze situatie is dat de corporatie financieel onderuit kan gaan als de toekomstige en onvermijdelijke investeringsopgaven veel groter zijn dan waar de corporatie rekening mee heeft gehouden. Ook kan de financiële omvang van een opgave in bestaand bezit sterk groeien als besluitvorming te lang wordt uitgesteld.

Voorbeeld 3: Risicomanagement behoeft verbetering

Het risicomanagement van een corporatie heeft verbetering nodig als het hiertoe bestaande systeem van de corporatie niet goed is afgestemd op haar strategische, tactische en operationele doelen en op hoe de organisatie is ingericht. Of als de corporatie niet weet hoe ver haar risicobereidheid gaat, of welke beheersmaatregelen ze kan inzetten als de risico's zich ongunstig ontwikkelen. Ook komt voor dat het systeem wel goed is ingericht, maar in de praktijk niet goed functioneert. Bijvoorbeeld omdat medewerkers zich te weinig bewust zijn van het belang van goed risicomanagement en zich geen eigenaar voelen van het risico. Of als het bestuur en de RvC te weinig opvolging geven aan de bevindingen uit het risicomanagement.

Voor de volkshuisvesting brengen de genoemde situaties het risico dat de corporatie weinig controle heeft over het realiseren van haar doelen en het voorkomen van onnodige vermogensverliezen en van onrechtmatig handelen.

Voorbeeld 4: De financiële data van de corporatie hebben onvoldoende kwaliteit of voorspelkracht

Bij uiteenlopende corporaties, van klein tot groot, komt het voor dat de financiële data die ze aanleveren aan de Aw niet van goede kwaliteit zijn. Er is bijvoorbeeld een heel groot verschil tussen de gerealiseerde operationele- of investeringskasstroom in een jaar en de eerdere begroting voor deze kasstroom. Of een corporatie voldoet volgens haar meerjarenbegroting niet aan de norm voor de Interest Coverage Ratio (ICR), en bij verder onderzoek blijkt de meerjarenbegroting niet op orde. De raming van de onderliggende kasstromen is dan onvoldoende onderbouwd, bijvoorbeeld omdat de huur of het onderhoud niet goed zijn begroot. Of de raming is gebaseerd op niet realistische inschattingen, waarbij de corporatie te optimistisch is over investeringsplannen. Gebrekkige datakwaliteit kan een enkele keer spelen, maar helaas komt het ook voor dat dit meerdere jaren na elkaar speelt bij een corporatie. Als dit al langer speelt kan de corporatie intussen natuurlijk al maatregelen getroffen hebben, maar is het resultaat helaas nog onvoldoende.

Onvoldoende kwaliteit en voorspelkracht van data is een risico voor de corporatie. Voor goede besluitvorming binnen de corporatie is betrouwbare informatie belangrijk. Omdat dit het risico op onvoorziene tegenvallers verkleint. Betrouwbare data zijn daarnaast belangrijk voor het beeld dat externe partijen hebben over de

corporatie. Als data meerdere keren onbetrouwbaar blijken, vermindert dat het vertrouwen in de sturing en dus de governance van de corporatie.

Wat doet Aw bij verhoogde risico's?

Constaateert de Aw-inspecteur dat er bij een corporatie een verhoogd risico is vanwege tekortkomingen zoals in de eerder genoemde voorbeelden? Dan zal deze er op inzetten dat de corporatie de situatie verbetert. Waar dat nodig is, houdt de inspecteur rekening met de bijzonderheden en de context van de corporatie. Zijn het bestuur en RvC zich nog niet of onvoldoende bewust van de situatie en het risico dat daaraan verbonden is? Dan wil de inspecteur de corporatie hiervan allereerst bewust maken. Hierbij benoemt de inspecteur de gesignaleerde tekortkomingen en het risico. Als dit nodig is, wijst de inspecteur het bestuur en de RvC op hun rol en verantwoordelijkheid. Of stelt deze voor om hier nog eens over door te praten met elkaar. Daarnaast kan de inspecteur het bestuur vragen om te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn. En deze uit te werken in een plan van aanpak om tot verbetering te komen. Dit plan stuurt de corporatie dan voor een specifieke datum naar de inspecteur.

Als het bestuur en de RvC het risico zelf al ziet is dat natuurlijk positief. Hetzelfde geldt als er al een plan van aanpak in voorbereiding is, of een vastgesteld plan in uitvoering is. Maar de uitvoering van zo'n plan kost vaak tijd en daarbij kunnen vertraging of andere knelpunten ontstaan. Als er al een plan (in voorbereiding) is, richt de inspecteur zich vaak op het monitoren van de vaststelling en uitvoering van het plan, plus de effecten op de ontwikkeling van de organisatie. Hoe intensief dit gebeurt, kan verschillen.

Aw-toezicht in ontwikkeling: volkshuisvestelijk belang, gedrag en cultuur

Aw en WSW actualiseerden in maart 2022 hun [gezamenlijk beoordelingskader](#). In deze actualisatie zijn de risicogebieden volkshuisvestelijk belang en gedrag en cultuur opgenomen in het governance-onderzoek dat de Aw uitvoert volgens het beoordelingskader. Deze 2 risicogebieden zijn niet helemaal nieuw voor de Aw. In 2016 al gaf de Aw aan dat ze volkshuisvestelijk belang risicogericht oppakt. Gedrag en cultuur benoemde ze in 2017 als een belangrijk onderdeel voor goede governance.

Nu deze 2 thema's als risicogebied zijn opgenomen in het gezamenlijk beoordelingskader is dit reden om hier meer zicht te geven op hetgeen de Aw bij corporaties ziet op deze terreinen.

Governance van het volkshuisvestelijk belang

Het beeld dat de Aw hier geeft van volkshuisvestelijk belang is gebaseerd op de onderzoeken die zij in de periode van januari tot half augustus 2022 heeft afgerond op basis van het gezamenlijk beoordelingskader. Bij ruim een derde van de toezichtbrieven had de Aw-inspecteur een reden om een passage over het volkshuisvestelijk belang op te nemen.

Bij 2 corporaties constaateert de Aw-inspecteur hierbij een verhoogd risico. Dit heeft meerdere oorzaken. Zo was bij een grotere corporatie de governance op de publieke opgaven onvoldoende. Deze corporatie werkt in een regio met een groot woningtekort maar zet relatief weinig in op nieuwbouw. Ook heeft de corporatie nog een substantiële inhaalslag te maken als het gaat om onderhoud en verduurzaming. Bij de andere corporatie was sprake van omvangrijke en nog openstaande keuzes in

combinatie met gebrek aan uitvoeringskracht en een slecht trackrecord op liquiditeitsprognoses, want niet realistisch.

Bij verschillende andere corporaties gaat het ook niet altijd naar wens, al constateert de Aw (nog) geen verhoogd risico. Zo willen verschillende corporaties zich wel inzetten voor de volkshuisvestelijke doelen en hebben ze ook goed zicht op de maatschappelijke behoefte. Alleen zijn de gewenste resultaten er nog niet (op bepaalde onderdelen). Dat komt overigens ook doordat het enige jaren duurt om bouwproductie op gang te krijgen. Soms ook zijn de volkshuisvestelijke doelen (nog) niet opgenomen in de meerjarenprognoses. Andere corporaties nemen de groeiende ambities wel op in hun prognoses, maar blijken de noodzakelijke randvoorwaarden nog niet voldoende op orde te hebben. Denk hierbij aan medewerking van gemeente of beschikbaarheid van bouwgrond. Uit de toelichting op de meerjarenbegroting en in de gesprekken met de Aw blijken de prognoses dan erg onzeker. Soms zijn eerdere prognoses over investeringen ook al niet gerealiseerd. Verder zien diverse corporaties een risico op het gebied van bouwkosten, de bouwcapaciteit en menskracht binnen de corporatie zelf.

Naast risico's benoemen de toezichtbrieven ook kansen voor meer volkshuisvestelijke inspanningen en positieve ontwikkelingen bij corporaties. Soms transformeert een corporatie heel bewust van een vastgoedbedrijf naar (weer) een maatschappelijke organisatie. Ook worden sommige corporaties minder risicomijdend en zoeken zij meer ruimte door de interne financiële normen (vluchtstrook) om te buigen richting de Aw/WSW ratio's. Zo ontstaat meer investeringsruimte voor de toekomst. Daarnaast zijn er corporaties die met een meer open blik kijken welke rol zij kunnen spelen in het realiseren van middenhuur.

Gedrag en cultuur

De voorbeelden voor gedrag en cultuur komen uit een groepsgesprek met inspecteurs van de Aw. De Aw kijkt alleen naar gedrag en cultuur als zij ook op een of meer andere risicoterreinen problemen ziet. Gedrag en cultuur kunnen namelijk soms de oorzaak zijn van een slecht functionerende governance of aansturing van de corporatie.

De Aw wil er graag op kunnen vertrouwen dat elke corporatie zijn publieke taakstelling in de volkshuisvesting goed vervult. Dat kan als er een open en transparante toezichtrelatie tussen de corporatie en de Aw is. En als de corporatie zich vanuit haar eigen mogelijkheden en context optimaal inzet voor de publieke taak. Deze 2 factoren zijn allebei erg afhankelijk van mensenwerk. Dit maakt gedrag en cultuur belangrijk. Bij gedrag en cultuur gaat het om 3 elementen: leiderschap, besluitvorming en communicatie.

Hoewel het meestal goed gaat met het gedrag en de cultuur in de corporatie, is dat niet altijd zo. De Aw ziet dat gedrag en cultuur belemmerend kunnen zijn voor de taakvervulling door corporaties en het vertrouwen in deze corporaties. Bijvoorbeeld:

- Een dominante bestuurder of RvC-voorzitter staat niet open voor feedback. Dat kan er voor zorgen het bestuur en intern toezicht te weinig kritische discussies hebben over het beleid van de corporatie. En dat medewerkers uit de organisatie te weinig betrokken worden bij deze beleidsbepaling. Dit is een risico voor zorgvuldige besluitvorming.
- Medewerkers op de werkvloer die hun motivatie verliezen omdat er door bijvoorbeeld snelle dynamiek in bestuur en organisatie voor hen in hun werk te veel uitdagingen en onzekerheden zijn. Het risico is dat de uitvoering van werkzaamheden en de implementatie van nieuw beleid stagneren.

- Bestuurders en commissarissen die de Aw beschouwen als een hindermacht en daarom niet transparant en open communiceren over wat er wel en niet goed gaat bij de corporatie. Hierdoor ontstaat het risico dat vraagstukken niet op een goede, open manier aan de orde komen in de contacten tussen de corporatie en de Aw. Dat maakt de mitigerende invloed van de toezichtrelatie op de risicobeheersing door de corporatie minder effectief. Een ander risico in deze situatie is dat de Aw steeds minder vertrouwen krijgt in de corporatie en haar ontwikkelingen.

Goedkeuringen, zienswijzen en ontheffingen

Per 1 januari 2022 is de aangepaste Woningwet ingegaan. Hierdoor is een aantal regels veranderd over de goedkeuringen, zienswijzen en ontheffingen die woningcorporaties bij de Aw moeten aanvragen voor specifieke handelingen en activiteiten. De wetwijziging moet het bestaande stelsel van regulering van de corporatiesector meer toekomstbestendig te maken. Onder andere door gedetailleerde regels terug te dringen en te vervangen door algemene principes die het doel centraal stellen. Door het meer open karakter van de normstelling krijgen corporaties meer handelingsruimte. Tegelijkertijd geeft het de Aw in haar rol als vergunningverlener de ruimte om in concrete situaties lokale volkshuisvestelijke of andere bijzondere omstandigheden mee te nemen in de afweging. Daarom staat in de beleidsregel van de Aw hoe de Aw omgaat met de beoordelingsruimte binnen de gewijzigde Woningwet. [Deze beleidsregel is ook per 1 januari 2022 ingegaan.](#)

Wennen aan de nieuwe wet

De Aw merkt dat woningcorporaties in 2022 deels nog moeten wennen aan de wijzigingen in de regels. Corporaties stellen er meer vragen over aan de Aw. Bij de zienswijze voor de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen zijn er vooral veel vragen over onverenigbaarheden. Ook over de verkoop van vastgoed komen extra vragen binnen. Daarnaast ziet de Aw dat vragen ook vaker komen van corporaties die een goedkeuring, zienswijze of ontheffing willen aanvragen waar ze nog weinig ervaring mee hebben.

Volkshuisvesting

Volkshuisvesting gaat vooral over de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woonegelegenheden.

Bij beschikbaarheid gaat het om de ontwikkeling in het aantal woonegelegenheden van corporaties. En dat er binnen de woningmarkt minder keuze en alternatieven zijn voor de doelgroep van corporaties. Betaalbaarheid gaat over de ontwikkeling van de huurprijs van woonegelegenheden en de inkomens van huurders. Bij kwaliteit gaat het over kwaliteitskenmerken en de zwakke relatie tussen de kwaliteit en prijs van de woonegelegenheden. Ook wordt ingegaan op de inzet die corporaties leveren om te zorgen dat de kwaliteit voldoet aan hedendaagse eisen.

Deze 3 begrippen zijn samen de ijzeren driehoek van de volkshuisvesting (Platform31 en RIGO, 2020). De optimalisatie van het ene item kan ten koste gaan van een ander. Zo kan huurverlaging goed zijn voor de betaalbaarheid, maar het verzwakt tegelijk wel de verhouding tussen de prijs en kwaliteit van woningen. Daarnaast verminderen lagere huurinkomsten ook de ruimte voor toekomstige investeringen in nieuwbouw en woningverbetering. Volkshuisvestingsbeleid richt zich daarom altijd op optimalisatie binnen de ijzeren driehoek.

Beschikbaarheid

Het meest acute probleem in de volkshuisvesting is de beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Vanaf 2015 is de voorraad sociale huurwoningen van woningcorporaties afgenomen. Terwijl de vraag juist is toegenomen doordat de bevolking meer groeide dan verwacht. Tegelijkertijd ligt de woningbouwproductie op een historisch gezien laag niveau.

Het bevorderen van de woningbouwproductie staat daarom hoog op de politieke agenda. Met woningcorporaties zijn [Nationale prestatieafspraken](#) gemaakt over de bouw van 250.000 sociale huurwoningen voor 2030. Daarnaast is afgesproken dat corporaties 50.000 huurwoningen in het middensegment bouwen.

In dit hoofdstuk leest u hoe de corporatievoorraad zich ontwikkelt. Daarnaast komt aan bod in hoeverre particuliere huur en koop bereikbaar zijn voor de corporatiedoelgroep, bij gebrek aan aanbod van sociale huur. Dit beeld is weinig bemoedigend. Particuliere huur en koop lijken nog maar zeer beperkt van betekenis voor de doelgroep. De krapte op de sociale huurmarkt is voorlopig een gegeven. De voornemens van corporaties om hun nieuwbouwproductie flink te verhogen zijn aanzienlijk, maar op korte termijn niet realistisch. De condities hiervoor zijn te ongunstig.

Wie vallen er onder de corporatiedoelgroep?

De corporatiedoelgroep zijn huishoudens met een inkomen van maximaal € 44.655 in 2021, maar meestal lager, want bij nieuwe verhuringen moeten corporaties minstens 80% van de woningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 40.024.

De corporatiedoelgroep is hier onderverdeeld in 2 groepen

- Doelgroep huurtoeslag'. Deze huishoudens komen in aanmerking voor passend toewijzen en hebben een inkomen dat valt binnen de maximumnorm voor huurtoeslag. € 23.725 voor eenpersoonshuishoudens (€ 23.650 boven de AOW-gerechtigde leeftijd). € 32.200 voor meerpersoonshuishoudens (€ 32.075 boven de AOW-gerechtigde leeftijd).
- 'Overige doelgroep'. Deze huishoudens hebben een inkomen onder de inkomensgrens voor staatssteun, en boven dat van de doelgroep voor huurtoeslag.

Steeds minder keuze en alternatieven voor de doelgroep

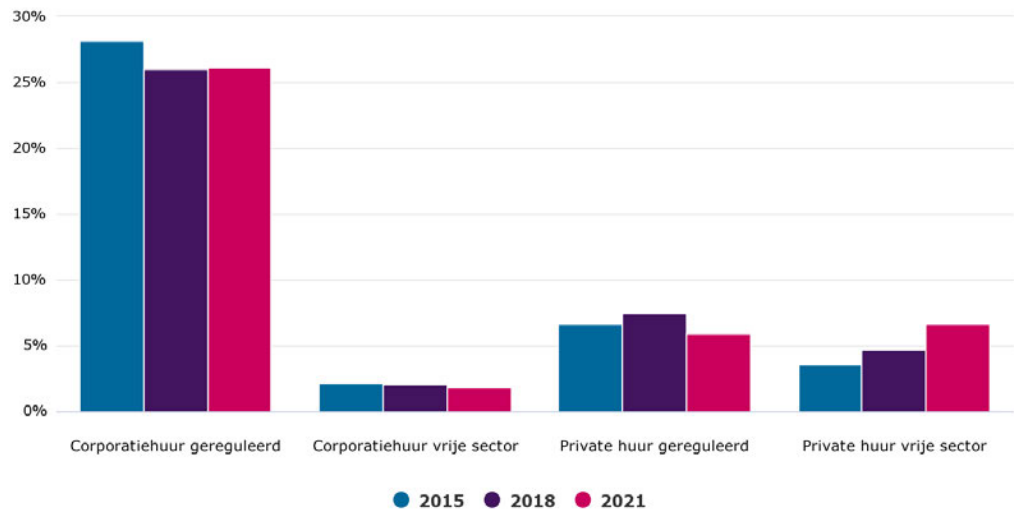
In de particuliere huursector neemt het aanbod gereguleerde huur af en groeit het aanbod in de vrije sector. Hierdoor is er in de particuliere huursector steeds minder keuze voor de corporatiedoelgroep. De corporatievoorraad is tot 2019 gekrompen, onder andere door weinig nieuwbouw. Vanaf 2019 neemt het aantal sociale huurwoningen van corporaties weer licht toe, door nieuwbouw, aankoop en het overhevelen sociaal naar commercieel. Maar relatief is er binnen de woningmarkt nog steeds sprake van een daling van het aantal sociale huurwoningen.

Steeds minder gereguleerde particuliere huur

Doordat er te weinig sociale huurwoningen zijn wijkt een deel van de corporatiedoelgroep uit naar particuliere huur. In figuur 4 ziet u de daling in het aantal gereguleerde particuliere huurwoningen. In de toekomst neemt dit nog verder af. Ruim de helft van de particuliere huurwoningen met een gereguleerde

huur in 2021 is bij mutatie te liberaliseren op basis van het huidige woningwaarderingssysteem (WWS) want heeft 143 WWS-punten of meer. Er mag dan een hogere huur worden gevraagd dan € 752,33. Dit is de huidige bovengrens voor de sociale huur die aan de corporatiedoelgroep kan worden toegewezen. Het aantal gereguleerde particuliere huurwoningen kan door liberalisatie dalen van 479.129 naar 208.773. Dit verkleint het voor de corporatiedoelgroep betaalbare aanbod van huurwoningen. Lees meer hierover in het onderzoeksrapport dat bij deze Staat hoort.

Figuur 4 Percentage gereguleerde en vrije huur voor corporatie en particuliere huur op totaal aantal door huishoudens bewoonde woningen begin 2015 tot en met 2021



Bron: WoON 2021

Toelichting op figuur 4

Binnen het WoON 2021 zijn gereguleerde huurwoningen 'woningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens'. Alle huurwoningen met een hogere huur worden aangeduid als 'vrije sector'. In deze Staat wordt er voor corporatiesector een andere tweedeling gemaakt, namelijk sociaal en commercieel. Sociale huurwoningen zijn huurwoningen van corporaties die horen tot de Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Daaronder vallen alle huurwoningen van corporaties met een gereguleerd contract, dus ook een relatief klein aantal gereguleerde woningen met een de huur boven de huidige liberalisatiegrens. De commerciële huurwoningen van corporaties behoren niet tot de-DAEB, dus ook niet als de huur onder de liberalisatiegrens ligt.

Overigens is er een klein verschil tussen de cijfers van WoON en CBS (zie tabel 4). Dit komt doordat de WoON-cijfers zijn gebaseerd op een enquête en de huurprijs.

Vooraf starters aangewezen op particuliere huur

Vooraf mensen in de leeftijdscategorie tot 34 jaar wijken uit naar de particuliere huursector. Het totale aandeel huurders uit deze leeftijdscategorie in de particuliere huur nam tussen 2006 en 2021 toe van 32 naar 43%. Meer dan de helft (55%) van de huishoudens tot 34 jaar in de particuliere huur viel in 2021 in de corporatiedoelgroep en 31% in de doelgroep voor huurtoeslag. Dit is redelijk spectaculair. Zeker in vergelijking met de koop- en sociale huursector, waar juist het aandeel huishoudens in de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder toeneemt. Dit is het gevolg van de woonhistorie van de ouder wordende bevolking. Het bevestigt dat starters op de woningmarkt het steeds moeilijker krijgen.

Koop nauwelijks nog toegankelijk voor lage inkomens

Koop is steeds minder een alternatief voor huishoudens met een laag inkomen. Hierdoor neemt de druk op de corporatievoorraad toe. Door het prijsniveau is inmiddels maar 1% van de koopwoningen bereikbaar voor eenpersoonshuishoudens met een modaal inkomen. Dit is een koopsom van maximaal € 171.000 bij een inkomen van € 38.000 (FD/De Hypotheker, augustus 2022). De corporatiedoelgroep bestaat voor het grootste deel uit eenpersoonshuishoudens, ruim 71% van het aantal toewijzingen in 2021 (dVi). Deze groep heeft een inkomen onder modaal. Een koopwoning is voor deze doelgroep dus niet meer bereikbaar.

Doorstroming sociale huursector stagneert

Sinds 2015 neemt het totaal aantal toewijzingen af⁷. In 2021 lijkt het te stabiliseren (zie onderzoeksrapport). De afname betreft vooral de doelgroep voor huurtoeslag. Er is reden om aan te nemen dat huurders minder doorstromen.

Signalen dat huurders minder doorstromen

De cijfers uit het Woononderzoek 2021 laten zien dat huurders van corporatiewoningen steeds meer tot de laagste inkomens behoren en ouder zijn (zie [hoofdstuk Betaalbaarheid van deze Staat](#) en het onderzoeksrapport). Dit is goed wat betreft doelmatigheid. Want sociale huurwoningen gaan dus naar de laagste inkomens. Tegelijk is te verwachten dat dit effect heeft op de doorstroming. Oudere huishoudens verhuizen minder vaak. Ze hebben in tegenstelling tot jongeren vaak nauwelijks meer inkomensgroei. Ook is langer thuis wonen voor ouderen de norm na de afbouw van de verzorgingshuizen vanaf 2015. Overigens verschilt het percentage ouderen wel per provincie. Zo is in Drenthe 42% van de huishoudens in een corporatiewoning 65 jaar of ouder en in Utrecht 34%.

De verhouding tussen de prijs en kwaliteit van woningen binnen de corporatievoorraad is daarnaast zwakker geworden. [Ook dat remt de doorstroming](#). Net als het ontbreken van alternatieven in de particuliere huur en koopsector.

Verder onderzoek nodig voor meer inzicht

Cijfers over woonruimteverdeling zijn alleen op lokaal en regionaal niveau beschikbaar en moeilijk onderling te vergelijken. Daardoor ontbreekt een landelijk beeld. In 2019 is er voor het laatst op landelijk niveau onderzoek gedaan naar woonruimteverdeling (Rigo 2019). Om een scherper beeld te krijgen in hoeverre de sociale huurmarkt vastloopt en waar, is verder onderzoek nodig. Het beeld uit dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op het aantal toewijzingen dat jaarlijks afneemt vanaf 2015 en in 2021 lijkt te stabiliseren. Daarnaast zijn er nu weinig mogelijkheden en prikkels voor huishoudens om door te stromen naar een sociale huurwoning. Verder onderzoek kan scherper in beeld brengen waar in het land de doorstroming het sterkste terugloopt en waarom.

Corporaties bouwen meer, maar voorraad groeit beperkt

Corporaties bezitten zowel de sociale als commerciële eenheden. In 2021 leverden woningcorporaties 16.900 nieuwbouw wooneenheden voor verhuur op. Dit zijn er ruim 1.000 meer dan in 2020. Het aantal aan- en verkopen ligt in 2021 lager dan in de jaren daarvoor. Het aantal gesloopte woningen is iets hoger, zie tabel 14. In 2021 nam de corporatievoorraad toe met 4.413 wooneenheden.

⁷ Volgens de data die corporaties aanleverden steeg het aantal toewijzingen in 2021 licht. Er zijn aanwijzingen dat dit een technische oorzaak heeft. De Aw zoekt dit nog verder uit.

Om de corporatievoorraad te laten groeien is een hogere jaarlijkse nieuwbouwproductie noodzakelijk. De Nationale prestatieafspraken gaan uit van 250.000 nieuwe sociale huurwoningen vanaf 2022 tot en met 2030 en 50.000 woningen commerciële middenhuur. Een deel van deze nieuwbouw vervangt woningen die worden gesloopt of verkocht. Maar in totaal groeit de voorraad dan wel met zo'n 100.000 sociale en 50.000 middenhuur woningen. Deze doorrekening uit de Nationale prestatieafspraken gaat uit van de verkoop van 90.000 woningen en de sloop van 60.000.

De samenstelling van de corporatiedoelgroep verschuift de laatste jaren meer naar alleenstaanden. Mogelijk mede hierdoor daalt in de nieuwbouw het gemiddeld oppervlak van nieuwe huurwoningen. Het is wenselijk om meer inzicht te krijgen in de bandbreedtes in oppervlak en andere kwaliteiten die corporaties hanteren voor de verschillende huishoudentypes die zij willen huisvesten. [In de doorrekening voor de balans tussen opgaven en middelen van de sector zijn hier normatieve keuzes voor gemaakt.](#) Dit wordt verder toegelicht in het [hoofdstuk Institutionele condities in deze Staat.](#)

Tabel 15 Ontwikkeling woongelegenheden corporaties plus hun verbindingen 2015 tot en met 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Beginstand</i>	2.402.216	2.390.511	2.384.443	2.375.102	2.377.898	2.379.209	2.378.934
Nieuwbouw	14.978	15.280	14.439	14.061	14.927	15.878	16.900
Aankoop	303	1.741	2.883	4.151	5.846	12.921	2.142
Sloop	10.179	7.479	9.139	6.874	7.863	7.020	8.373
Verkoop totaal	17.076	15.667	11.416	12.175	11.631	19.985	8.072
Saldo overige mutaties	839	782	-526	727	433	708	1.816
<i>Eindstand</i>	2.390.138	2.386.129	2.381.247	2.374.992	2.379.611	2.381.712	2.383.346

Toelichting tabel 15

Volgens de cijfers die de corporaties hebben aangeleverd is er een verschil van 2.788 tussen bezit eind 2020 en begin 2021. Dit kan liggen aan administratieve correcties. Ook bij andere jaren zijn er verschillen.

Grootste nieuwbouwproductie in Noord-Holland, Noord-Brabant en Zuid-Holland

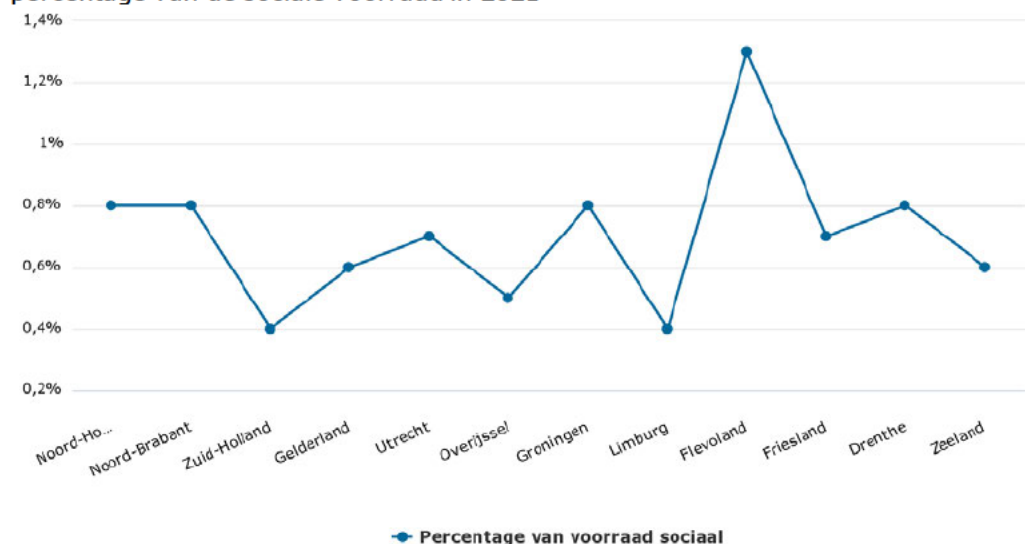
De provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben gemiddeld per jaar en in absolute zin de grootste nieuwbouwproductie (figuur 5a). Hierbij kijkt de Aw alleen naar de nieuwbouw van sociale woongelegenheden die bestemd zijn voor verhuur. Er is gewerkt met de gemiddelde nieuwbouw per jaar in de periode 2018 tot en met 2021, zodat het beeld niet te veel vertekend wordt door pieken en dalen in de productie.

In figuur 5b is de nieuwbouwproductie uitgedrukt als percentage van de totale sociale voorraad woongelegenheden per provincie. Flevoland scoort in verhouding hoog omdat er in verhouding tot de voorraad relatief veel wordt gebouwd. Verder valt op dat de productie in verhouding tot de voorraad het laagst is in Zuid-Holland, de provincie met de grootste sociale voorraad.

Figuur 5a Aantal sociale nieuwbouw door corporaties naar provincie, nieuwbouw gemiddeld per jaar tussen 2018 en 2021



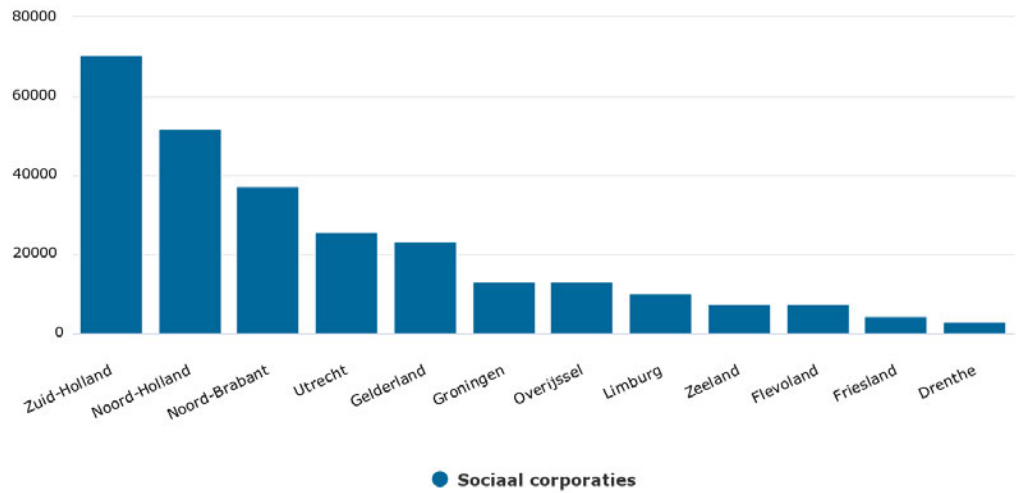
Figuur 6b Aantal sociale nieuwbouw door corporaties per provincie, uitgedrukt als percentage van de sociale voorraad in 2021



Sociale huurwoningen in Provinciale woningbouwafspraken

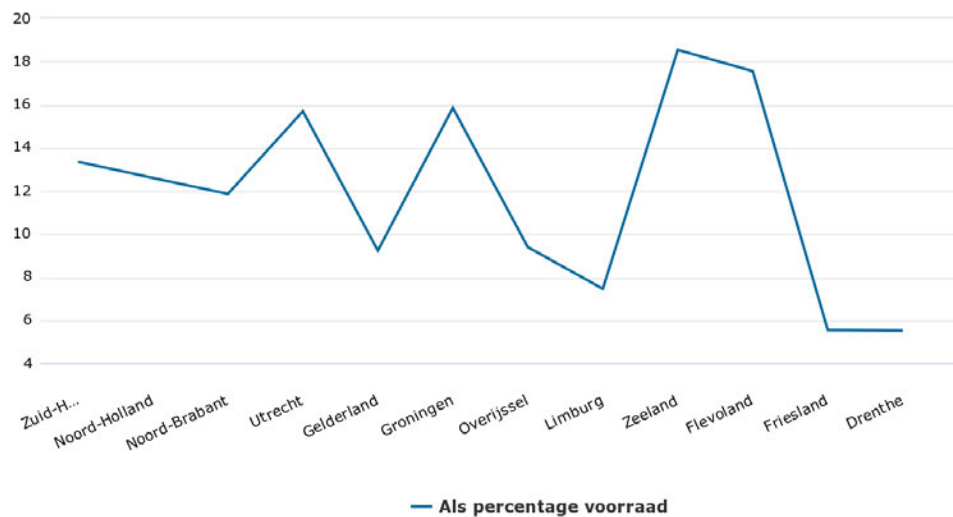
Figuur 6 laat zien hoeveel nieuw te bouwen sociale huurwoningen voor corporaties zijn opgenomen in de Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030. Dit zijn er in totaal 268.418, dus iets meer dan de 250.000 in de Nationale prestatieafspraken. In de provincies met de meeste sociale huurwoningen (Zuid-, Noord-Holland en Noord-Brabant) zijn in absolute zin ook de meeste plannen opgenomen voor corporaties (figuur 6a). Maar in verhouding tot de voorraad zijn de afgesproken aantallen vooral hoog in de provincies Utrecht, Groningen, Zeeland en Flevoland (figuur 6b). Uit een vergelijking tussen figuur 5a, 5b, en 6a blijkt dat in Zuid-Holland het niveau van de gerealiseerde nieuwbouw in de afgelopen 4 jaar niet alleen erg laag is ten opzichte van de voorraad, maar ook ten opzichte van het aantal nieuwbouwwoningen dat in de Provinciale afspraken staat.

Figuur 7a Toekomstig aantal sociale nieuwbouw door corporaties, provinciale woningbouw afspraken 2022 tot en met 2030



Bron: Provinciale woningbouwafspraken 2022 - 2030

Figuur 8b Toekomstig aantal sociale nieuwbouw door corporaties, provinciale woningbouw afspraken 2022 tot en met 2030



Bron: Provinciale woningbouwafspraken 2022 - 2030

Gat tussen voornemens en realisatie groeit verder

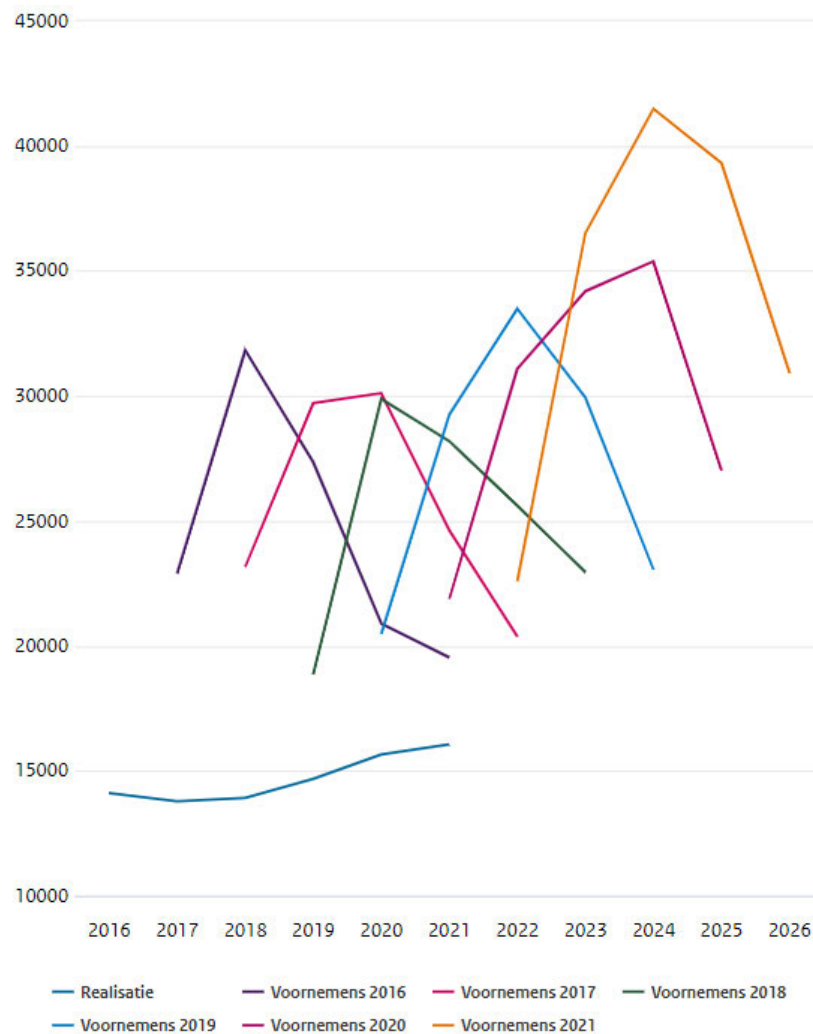
De nieuwbouw die corporaties realiseren neemt licht toe, maar hun voornemens groeien veel harder. Ook volgens het [hoofdstuk Institutionele condities van deze Staat](#) is de kans niet groot dat corporaties deze voornemens op korte termijn gaan realiseren.

Ambitieuze of realistische planning?

De nieuwbouwvoornemens van corporaties in de dPi groeien steeds verder. Figuur 7 laat het bekende boeggolffpatroon zien van de meerjarenprognoses. De boeggolf schuift steeds door en wordt ook later niet volledig gerealiseerd. Vanaf 2019 nemen de nieuwbouwvoornemens van corporaties in de dPi toe. De figuur laat zien dat de voornemens voor planjaar 2 en 3 steeds veel hoger liggen dan voor jaar 1. Ook laat de figuur zien dat de 5-jarige planperiode van de voornemens in de tijd

opschuift, want steeds een jaar later begint en eindigt. Logischerwijs verschuiven hierbij ook de 5 planjaren. Zo is bij de voornemens uit 2018 het jaar 2019 het 1^e planjaar, 2020 het 2^e en 2021 het 3^e planjaar. Bij de voornemens uit 2019 is 2020 het 1^e planjaar en 2021 het 2^e planjaar. En bij de voornemens uit 2020 is 2021 het 1^e planjaar. Bij dit opschuiven van de planjaren verandert ook de hoogte van de voornemens. Zo blijken de voornemens uit een 2^e planjaar steeds weer met zo'n derde te dalen als dit planjaar een jaar later verandert in het 1^e planjaar. De daadwerkelijke realisatie ligt vervolgens nog een kwart lager. Dit is te zien door de voornemens uit 2018 tot en met 2021 te vergelijken met elkaar en met de realisatie.

Figuur 9 Aantal sociale nieuwbouw per jaar: realisatie en de voornemens



Toelichting op figuur

De voornemens gaan over alle sociale verhuureenheden. De gerealiseerde nieuwbouw gaat alleen over sociale woongelegenheden. Naast sociale woongelegenheden worden jaarlijks nog zo'n 500 sociale verhuureenheden gerealiseerd.

Dit roept de volgende vraag op: In hoeverre zijn de voornemens van corporaties vanaf planjaar 2 en 3 gebaseerd op een (harde) planvoorraad die gerealiseerd kan worden? Als corporaties hun voornemens in de dPi baseren op een harde planvoorraad die daadwerkelijk bestaat, dan zou dit ondanks vertragingen toch tot een aanzienlijk hogere nieuwbouwproductie moeten leiden. In de praktijk blijkt de stijging slechts gematigd. Er zijn signalen dat corporaties te weinig locaties hebben om hun opgave te realiseren. Daarnaast zijn er in de balans van de corporatiesector geen aanwijzingen voor een scherpe toename van de nieuwbouw in 2022. De Aw signaleert namelijk dat de materiele vaste activa in ontwikkeling en de voorzieningen voor onrendabele investeringen bij corporaties afvlakt in 2022 ten opzichte van voorgaande jaren. Meer hierover leest u in het onderzoeksrapport.

Realistische voornemens en een ambitieuze planvoorraad

Het is begrijpelijk dat corporaties ambities hebben. Maar als deze uitmonden in onrealistisch hoge voornemens en verwachtingen over de nieuwbouw op korte termijn, is dit een risico voor het vertrouwen in de sector, [zie hoofdstuk Institutionele condities van deze Staat](#). De kunst is om in de voornemens voor de korte termijn realistisch te zijn door uit te gaan van een planning die reëel haalbaar is, uitgaande van de kennis die er is tijdens van het opstellen van de begroting. Er is meer aandacht nodig voor het verschil tussen de ontwikkeling van een planvoorraad naar een gewenst niveau en wat corporaties in de prognoseperiode kunnen realiseren. Bij het bepalen van wat een corporatie in de prognoseperiode kan doen (de voornemens), helpt het als de planvoorraad wordt onderverdeeld naar de verschillende planfasen. Vervolgens kan per deel worden ingeschat hoe groot de kans is dat het gerealiseerd wordt binnen enkele jaren. Met deze kennis ontstaat een beter beeld van het haalbare programma. Dit programma vormt vervolgens de basis voor de meerjarenbegroting van de kas en de balans welke met de dPi worden aangeleverd aan de Aw.

Dat corporaties hun planvoorraad vergroten is logisch, want zo zorgen ze dat de nieuwbouwproductie op termijn stijgt. De Aw wil dit zeker niet ontmoedigen. Maar de Aw wil wel bevorderen dat corporaties in de meerjarenbegroting en dPi een goede inschatting maken van wat realistisch haalbaar is binnen de verschillende begrotingsjaren.

Betaalbaarheid

Een steeds groter deel van de huurders in de corporatiesector heeft een (zeer) laag inkomen. Binnen de grenzen van het Rijksbeleid dragen corporaties met hun huurbeleid maximaal bij aan de betaalbaarheid van sociale huurwoningen. Zo daalde sinds 2015 het aandeel duur scheef hurende huurders in de corporatiesector. En verbeterde de betaalbaarheid van de corporatiewoningen. Maar sociale minima hebben het moeilijk, het sociaal minimum is niet meer genoeg.

Corporaties dragen maximaal bij aan betaalbaarheid

Door het huurbeleid (gaan) corporaties een forse bijdrage leveren aan betaalbaarheid binnen de gestelde beleidsgrenzen.

Ontwikkeling van de huur

De huur van sociale huurwoningen van corporaties is in juli 2022 gemiddeld 2,6% hoger dan een jaar eerder. In de vrije sector is dit 3,8% (CBS, 2022). In 2021 was er door de huurbevriezing voor sociale huurwoningen geen huurverhoging per 1 juli. Wel kon de huur stijgen als een woning aan een nieuwe huurder werd toegewezen. Hierdoor lag de gemiddelde (sociale) huur in juli 2021 0,3% hoger dan een jaar eerder. Voor 2023, 2024 en 2025 is met de corporaties een gematigde maximale stijging afgesproken voor de huursom van de sociale woningen. Deze stijging is gelijk aan de cao-loonontwikkeling van het jaar daarvoor, minus 0,5 %-punt (ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Aedes, VNG en Woonbond, 2022).

In 2021 is ook een [gerichte huurverlaging doorgevoerd voor 160.000 corporatiehuurders](#) (ABF, 2022, pagina 28). Het gaat hierbij om huishoudens die wonen in een sociale corporatiewoning waarvan de huur hoger was dan de aftoppingsgrens die bij passend toewijzen voor hen zou gelden. Het totaal aantal corporatiewoningen tot de laagste aftoppingsgrens steeg in 2021 met ongeveer 227.000 ten koste van de hogere prijsklassen (zie tabel 14). Deze toename komt deels door de gerichte huurverlaging in 2021. En doordat de huurprijsgrenzen wel zijn geïndexeerd in 2021 en de huren voor zittende huurders niet.

Tabel 13 Aantal sociale huurwoningen naar prijsklasse, 2018 tot en met 2021

	2018	2019	2020	2021	toe-/afname 2021-2020
Sociale huurwoningen:	2.087.244	2.091.260	2.097.457	2.098.637	1.181
Prijsklasse woningen:					
Tot kwaliteitskortingsgrens	324.415	311.318	285.406	312.296	26.890
Tot aftoppingsgrens laag	1.212.669	1.217.419	1.190.780	1.391.316	200.537
% tot aftoppingsgrens laag	74%	73%	70%	81%	
Tot aftoppingsgrens hoog	254.607	262.991	292.609	206.052	-86.557
Tot liberaliseringsgrens	244.318	249.155	277.610	160.213	-117.397
Boven liberaliseringsgrens	51.235	50.378	51.052	28.761	-22.291

In overleg met de sector is het Rijk van plan een nieuwe wettelijke huurverlaging in 2023 door te voeren. Huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum krijgen een gerichte huurverlaging naar € 550 per maand (prijspeil 2020). Het bedrag van € 550 per maand ligt onder het niveau van de laagste aftoppingsgrens (€ 619 in 2020). Volgens de doorrekening bij de Nationale prestatieafspraken gaat het om 510.000 huishoudens.

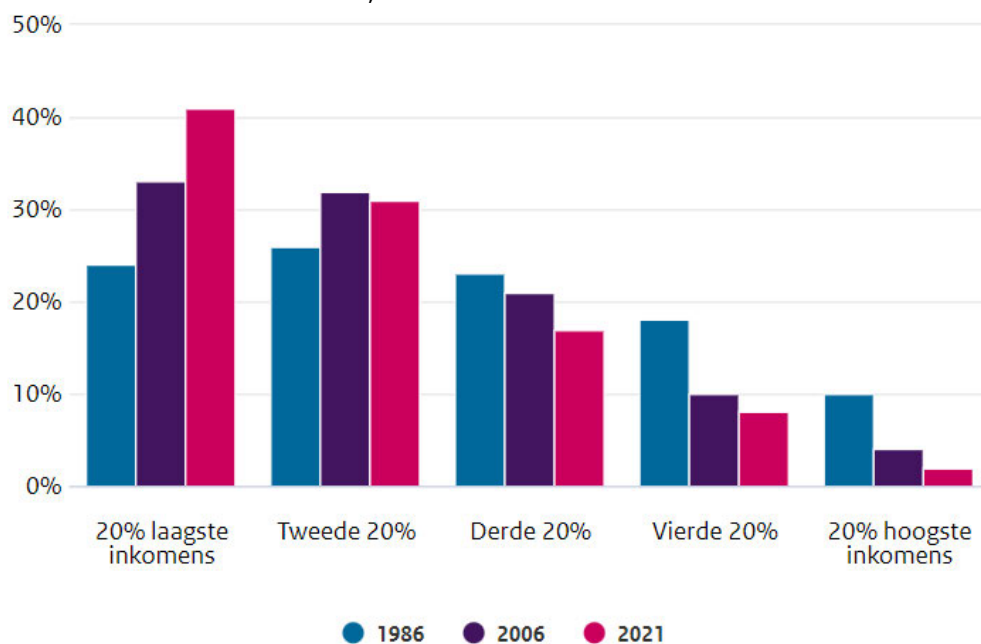
Bij de nieuwbouw zetten corporaties relatief veel in voor betaalbaarheid. Van het totale aantal sociale en commerciële nieuwbouwwoningen dat corporaties opleverden in 2021, had 64% een huur tot de lage aftoppingsgrens. In 2020 was dit nog 59% en in 2019 49%. De gemiddelde huur van de nieuwbouwwoningen die corporaties opleverden in 2021 lag op € 614 per maand (zie onderzoeksrapport).

Tot slot gaan corporaties bij het verduurzamen van woningen een gematigd huurbeleid voeren. Vanaf 2023 worden isolatiemaatregelen gratis voor huurders van corporaties. Corporaties hebben namelijk afgesproken om bij isolatie af te zien van toepassing van de vergoedingentabel uit het vorige Sociaal Huurakkoord. Deze tabel wordt in 2022 nog gebruikt om de huurstijging te bepalen na het nemen van isolatiemaatregelen voor zittende huurders.

Gemiddeld inkomen huurders van corporaties daalt

De samenstelling van de huurders van corporaties naar inkomen is door de jaren heen veranderd. Een steeds groter deel behoort tot de laagste categorieën op het gebied van inkomens. Figuur 8 laat dit duidelijk zien.

Figuur 10 Huurders in sociale en commerciële woningen van corporaties naar netto besteedbaar huishoudinkomen, 1986 tot en met 2021



Bron: WoON 2021

Sinds 1986 is er veel veranderd. Er zijn meer koopwoningen en het beleid is meer gericht op het toewijzen van sociale huurwoningen aan vooral de lage inkomens. Ook zijn er meer eenpersoonshuishoudens in Nederland bijgekomen. Hierdoor wonen er nu ook meer eenpersoonshuishoudens in huizen van de corporatiesector. Eenpersoonshuishoudens hebben vaker een lager inkomen dan twee- en

meerpersoonshuishoudens. Verder kan ook de vergrijzing onder corporatiehuurders effecten hebben, omdat ouderen meestal geen positieve inkomensgroei meer hebben (zie onderzoeksrapport). Daarnaast komt de snelle toename van het aandeel lage inkomens in de corporatiesector ook door de daling van het marktaandeel dat corporaties hebben in de woningmarkt ([zie tabel 4](#)).

Door deze ontwikkeling is een steeds groter deel van de corporatiehuurders financieel kwetsbaar. Ook in de [vorige Staat van de corporatiesector](#) is hier aandacht voor gevraagd (zie ook: Nibud, Aedes, 2021 en EIB, 2020). De effecten van de huidige energiecrisis en hoge inflatie raken deze groepen extra hard. Naast de gerichte huurverlaging in 2023 en de gematigde huurstijging tot en met 2025, heeft het kabinet nog andere maatregelen aangekondigd om deze effecten te dempen. Zoals de verhoging van het minimumloon en hieraan gekoppelde uitkeringen met 10% en de prijsplafonds voor gas en elektra. Maar sociale minima komen in de knel. Dat komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

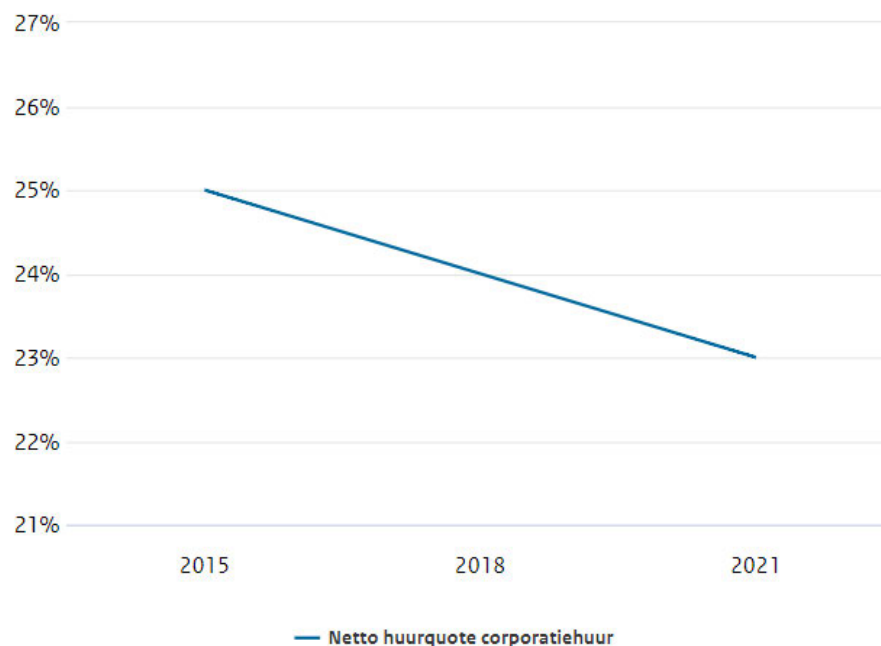
Dat de corporatiehuurders op het gebied van inkomen en huishoudensamenstelling steeds minder divers zijn, heeft ook gevolgen voor de ontwikkeling van de leefbaarheid. Dit speelt met name in wijken waar corporaties nog steeds veel bezit hebben ([lees verder in hoofdstuk Kwaliteit van deze Staat](#)).

Corporatiehuur steeds betaalbaarder

Corporatiehuur is sinds 2015 steeds betaalbaarder. Figuur 9 laat zien dat de netto-huurquote voor huurders van sociale corporatiewoningen is gedaald. Deze huurquote is het percentage van het besteedbaar netto-inkomen dat een huurder uitgeeft aan de netto-huur. Gemiddeld betalen de huurders dus een kleiner deel van hun inkomen aan huur. Dit bevestigt dat corporaties sinds 2015 sterk hebben bijgedragen aan de betaalbaarheid. De cijfers voor passend toewijzen zijn bijvoorbeeld al jaren boven de norm van 95% en in 2021 op bijna 99%. Dit is goed voor de betaalbaarheid voor de doelgroep voor huurtoeslag. Zij krijgen namelijk nauwelijks te dure woningen toegewezen.

Voor de overige corporatiedoelgroep kan de betaalbaarheid goed worden beschermd met huren boven de aftoppingsgrens en maximaal de liberalisatiegrens. In de praktijk valt ruim de helft van de sociale huurwoningen die aan deze doelgroep wordt toegewezen in deze prijsklasse (zie onderzoeksrapport).

Figuur 11 Ontwikkeling netto-huurquote sociale corporatie huur 2015 tot en met 2021

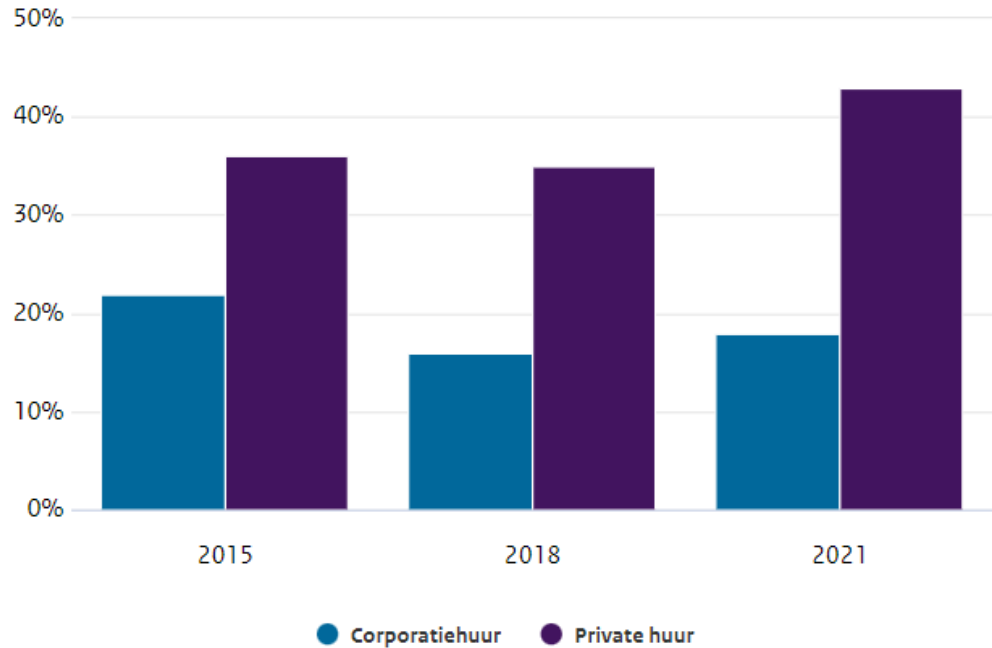


Bron: WoON2021

Minder dure scheefhuur bij corporaties

Ook de ontwikkeling in de dure scheefhuur laat zien dat corporatiehuur goed betaalbaar is. Bij dure scheefhuur woont een huishouden uit de doelgroep huurtoeslag in een woning met een huur boven de aftoppingsgrens. Figuur 10 laat zien dat het percentage dure scheefhuurders bij corporaties vanaf 2015 is afgenomen. In 2021 ligt het percentage duur scheef hurende corporatiehuurders eigenlijk lager dan in de figuur. De huurverlaging voor 160.000 corporatiehuurders in 2021 is namelijk niet verwerkt in de cijfers van WoON 2021. In de particuliere huur valt de scherpe stijging op van het percentage dure scheefhuurders tussen 2018 en 2021 (zie: figuur 10). Dit [bevestigt het beeld dat de alternatieven voor de doelgroep in de particuliere huursector steeds schaarser en duurder worden.](#)

Figuur 12 Percentage duur scheef hurende huishoudens in corporatie huur en particuliere huur 2015 tot en met 2021



Bron: WoON2021

Huishoudens met laag inkomen

Sociale minima in de knel

Hoewel de huren van corporatiewoningen beter betaalbaar zijn dan in 2015, hebben sociale minima het moeilijk in Nederland. Mede door de hoge inflatie is dit in zo'n stroomversnelling gekomen, dat het sociaal minimum niet meer voldoende lijkt voor de eerste levensbehoeften. De Nationale ombudsman luidt in 2022 de noodklok met het rapport 'Sociale minima in de knel'. Conclusie is dat ondanks maatregelen als de 10% verhoging van het minimumloon en het prijsplafond voor energie in 2023, het sociaal minimum niet meer genoeg is om buffers op te bouwen. Een andere conclusie is dat de ondersteuning van sociale minima op veel punten ontoereikend of te complex is geworden. Hierdoor is een armoedeval moeilijker te voorkomen. Er wordt nu veel gevraagd van burgers, die vaak in een stressvolle situatie zitten als ze van het sociaal minimum moeten rondkomen. Hierbij is er ook te weinig ondersteuning vanuit gemeenten, vanwege gebrek aan geld en deskundig personeel. Het CPB constateert wel dat de lage inkomens er in 2023 op het gebied van koopkracht op vooruit gaan, maar vooral vanwege tijdelijk beleid (Binnenlandsbestuur 2022a).

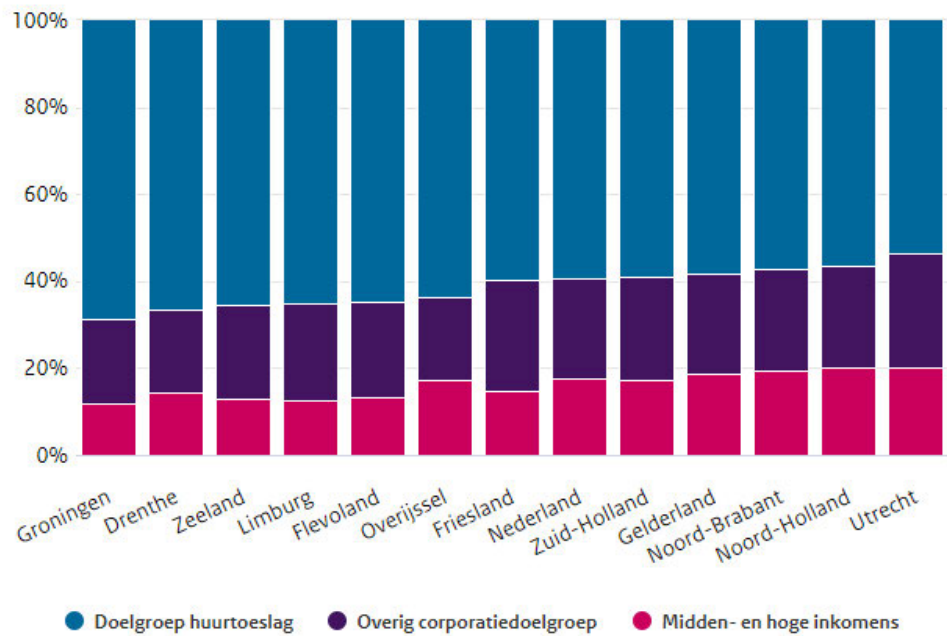
Doelgroep voor huurtoeslag niet gelijk verdeeld over de corporatiesector

Het aandeel huishoudens in sociale corporatiewoningen in de doelgroep voor huurtoeslag is niet gelijk verdeeld over het land. Het aandeel huishoudens in deze doelgroep is relatief groter in de meer landelijke provincies, zoals Groningen en Drenthe (figuur 11). Het is kleiner in de meer stedelijke provincies, zoals Utrecht en Noord-Holland.

Overigens staan de meeste sociale huurwoningen in de meer stedelijke provincies. Zo heeft Zuid-Holland de grootste voorraad sociale huurwoningen (529.262), gevolgd door Noord-Holland (411.663). Hierdoor is ook het aantal huishoudens in de

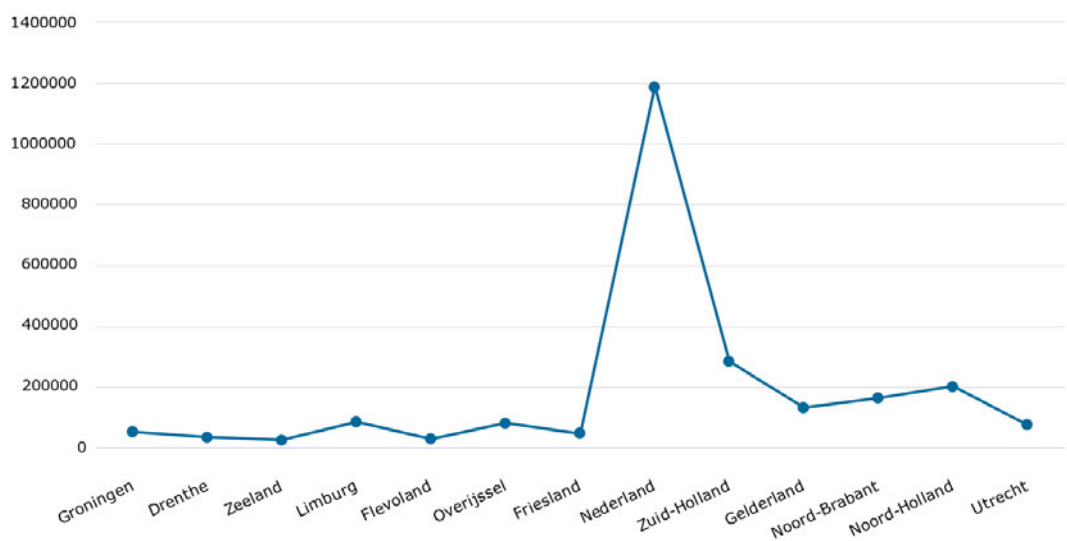
doelgroep huurtoeslag het grootst in deze provincies. Vooral Zuid-Holland valt op met ruim 280.000 huishoudens in de doelgroep huurtoeslag, bijna 24% van het landelijke totaal.

Figuur 13a Percentage huishoudens in corporatiewoningen tot liberalisatiegrens naar besteedbaar inkomen



Bron: WoON2021

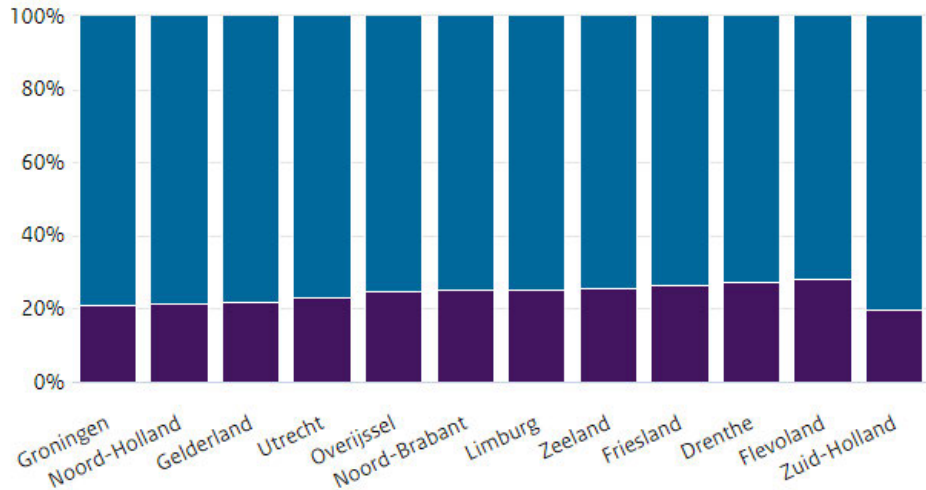
Figuur 14b Doelgroep huurtoeslag absoluut per provincie en in heel Nederland



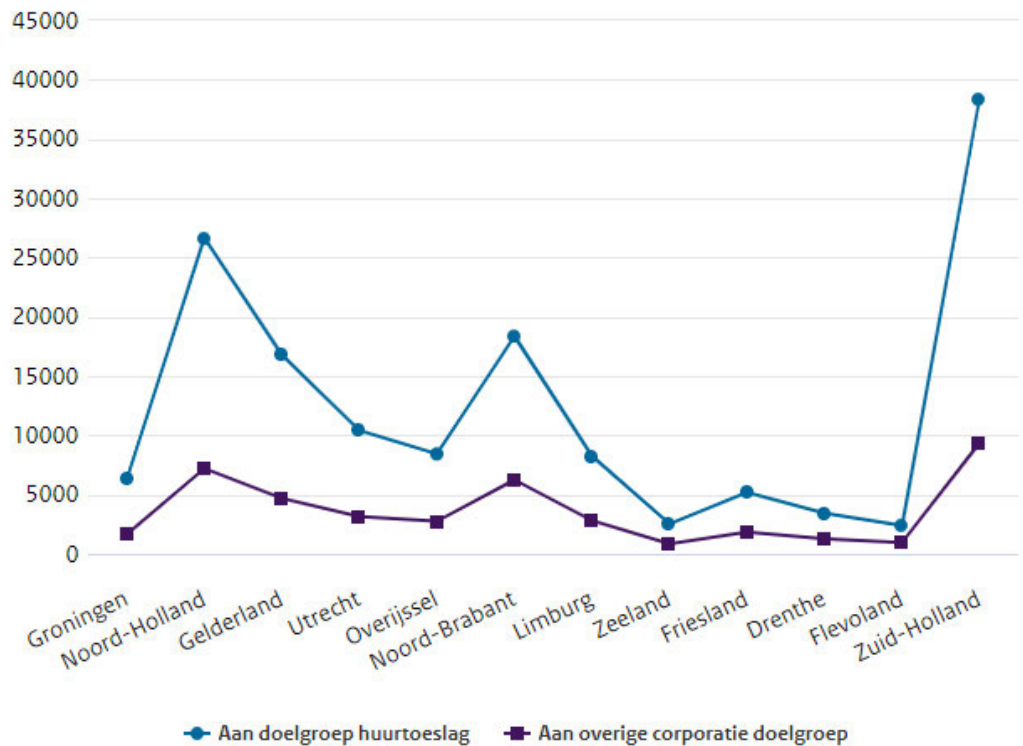
Bron: WoON2021

Bij de toewijzingen in 2021 valt op dat in de provincies Zuid-Holland, Groningen en Noord-Holland relatief het meest wordt toegewezen aan de doelgroep voor huurtoeslag (figuur 12). De stippellijnen laten het aantal toewijzingen per provincie zien.

Figuur 15a Toewijzingen sociale huurwoningen in 2021, aan doelgroep huurtoeslag en overige corporatiedoelgroep als percentage per provincie.



Figuur 12b Toewijzingen sociale huurwoningen in 2021, aan doelgroep huurtoeslag en overige corporatiedoelgroep in aantallen per provincie.



Kwaliteit

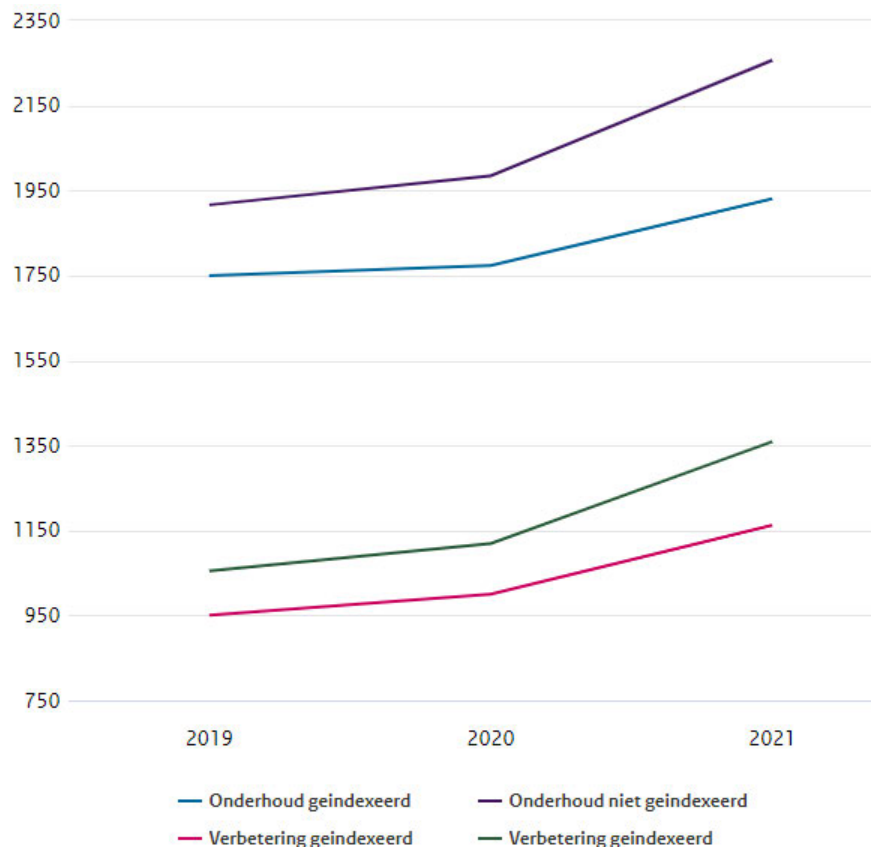
Als het om kwaliteit gaat, heeft de verduurzaming van de corporatievoorraad op dit moment de meeste aandacht. Vooral de explosief gestegen kosten voor gas en elektra in 2022 maken dat het verbeteren van de energiestatistiek van woningen en het overschakelen op hernieuwbare energiebronnen extra prioriteit krijgt. Tegelijkertijd zijn [de omstandigheden om te investeren in duurzaamheid nog verre van optimaal](#) voor de corporaties. In de Nationale prestatieafspraken hebben corporaties afgesproken om hun woningen met een energielabel E, F of G uit te faseren in uiterlijk 2028.

Over de kwaliteit van de corporatievoorraad is afgesproken dat corporaties vanaf 2026 geen woningen meer hebben met een slechte staat van onderhoud (conditiescore 5 of 6), tenzij hier concrete sloopplannen voor zijn. Hiervoor investeren corporaties tot en met 2030 jaarlijks € 200 miljoen extra in woningverbetering (ministerie voor VRO, Aedes, VNG en Woonbond, 2022).

Kosten onderhoud en verbetering stijgen verder

De uitgaven voor onderhoud en verbetering stijgen vanaf 2020 scherp. Deze stijging gaat om meer dan alleen een prijsstijging. De uitgavenstijging is namelijk ook zichtbaar na correctie voor de bouwkostenstijging.

Figuur 16 Uitgaven aan onderhoud en verbetering per sociale verhuureenheid: realisatie en voornemens, voor en na correctie voor de bouwkostenstijging



Correctie berekend met behulp van CBS inputprijsindex voor bouwkosten.

Belang van nieuwbouw, sloop en verkoop

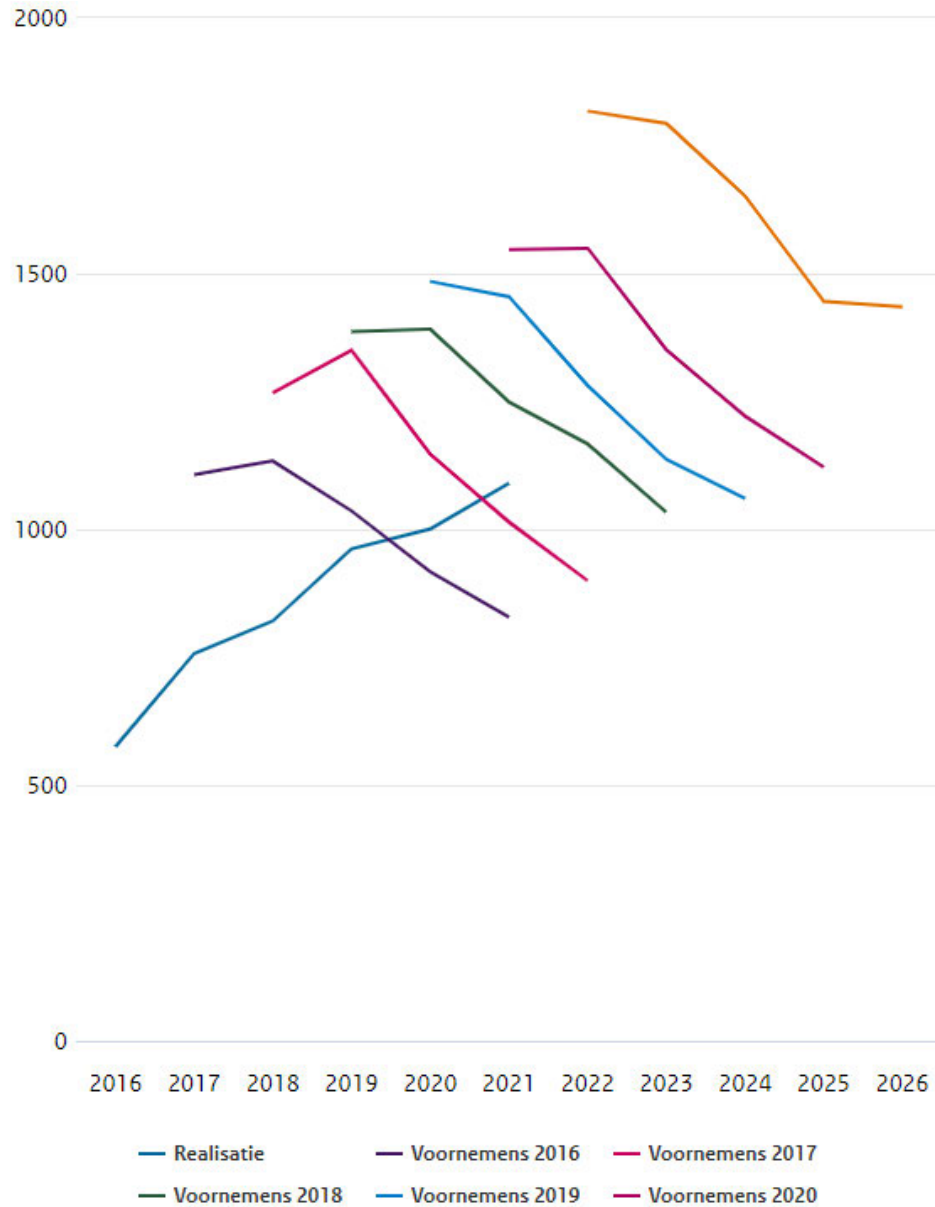
Driekwart van de corporatievoorraad is ouder dan 30 jaar (zie onder andere [onderzoeksrapport Aw, 2022](#)). Oudere woningen gaan samen met gemiddeld hogere onderhoudskosten ([zie onder andere Aedes benchmark](#)). Voor de kwaliteit is het daarom belangrijk dat corporaties voldoende nieuwbouw kunnen realiseren, om een deel van hun voorraad te verversen. En dat zij daarnaast voldoende blijven investeren in de noodzakelijke kwaliteitsgroei van de bestaande voorraad.

Investerings in verbetering nemen toe

Figuur 14 laat zien dat corporaties meer investeren in verbeteringen van de corporatievoorraad, en dat ook hun voornemens voor verbetering blijven toenemen. Woningverbetering wordt dus een steeds groter deel van de opgave voor corporaties. Dat komt mede doordat ook verduurzaming onder verbetering valt in de dPi. De verbeterinvesteringen hebben een positief effect op de kwaliteit van de vastgoedportefeuille. Sinds 2016 investeren corporaties jaarlijks meer in verbetering. Het tempo waarin deze verbeteringen gerealiseerd kunnen worden vanaf 2022 staat onder druk door het tekort aan personeel en materialen.

Verder valt op dat de voornemens voor verbetering in het 1^e en 2^e prognosejaar steeds hoger zijn dan de corporaties vervolgens uitvoeren. In [het hoofdstuk over beschikbaarheid](#) kon u lezen dat de corporatiesector de afgelopen jaren ook steeds meer nieuwbouwvoornemens opneemt in de dPi dan ze kan realiseren in de termijn van de dPi.

Figuur 17 Uitgaven aan verbetering per sociale verhuureenheid in euro's: realisatie en voornemens, gecorrigeerd voor bouwkostenstijging



De voorgenomen uitgaven aan verbetering uit de dPi zijn geïndexeerd met de bouwkostenstijging vanuit de leidraad economische parameters dPi Aw/WSW voor dat jaar en de gerealiseerde uitgaven met de input prijsindex bouwkosten van het CBS.

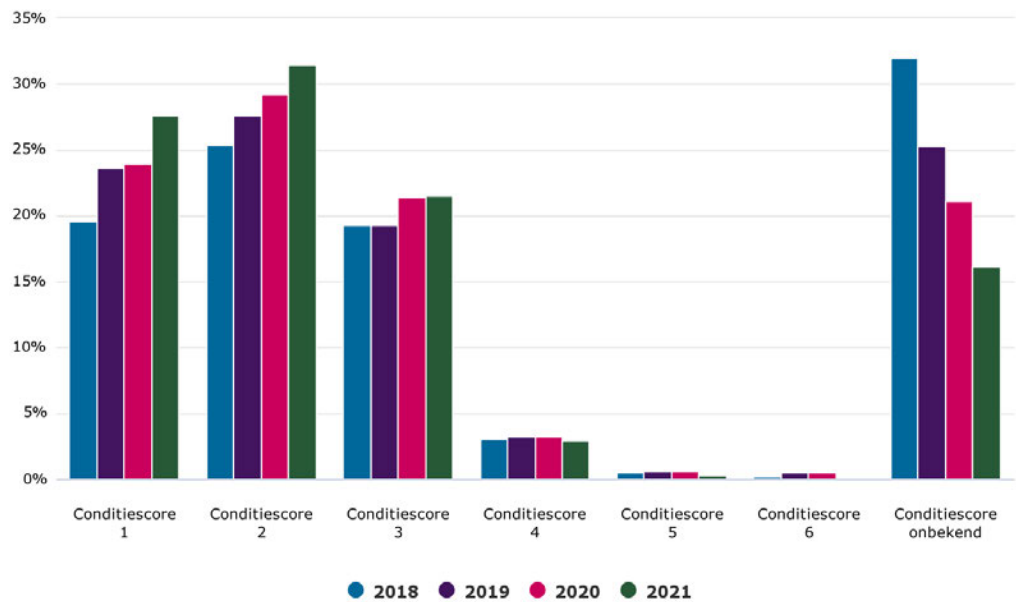
Grote opgave bij woningverbetering en verduurzaming

Is de opgave voor woningverbetering scherp genoeg in beeld?

Een belangrijke vraag bij woningverbetering is of de opgave voldoende scherp in beeld is. In de Nationale prestatieafspraken is vastgelegd dat er vanaf 2026 geen corporatiewoningen meer zullen zijn met een slechte staat van onderhoud (conditiescore 5 of 6). Deze afspraak gaat er van uit dat de staat van de woningen wordt gemeten met methode NEN 2767. Deze methode meet de fysieke kwaliteit

van bouw- en installatiedelen objectief en eenduidig. In de dPi moeten corporaties jaarlijks de NEN-conditiescores voor hun bezit doorgeven. De laatste 4 jaren gaat de aangeleverde informatie over een steeds groter deel van het bezit. In de laatst bekende informatie is voor ongeveer 15% van het bezit geen conditiescore bekend.

Figuur 18 Conditiescores bezit corporaties naar jaar afgifte voornemens (dPi)



In de herfst van 2021 zorgde een artikel van RTL Nieuws gebaseerd op cijfers over de conditiescores uit de dPi voor ophef. Er werd gesuggereerd dat tienduizenden corporatiewoningen in slechte staat waren en soms rijp voor de sloop. Enkele corporaties die in het nieuws werden genoemd omdat ze relatief veel slechte woningen zouden hebben, reageerden hierop. Zij zeiden dat de conditiescores die zij hadden aangeleverd waren gebaseerd op een andere methode dan NEN-2767. En dat hun bezit er beter voorstaat dan RTL nieuws aangaf. Of er meer corporaties zijn die conditiescores aanleveren die niet zijn gebaseerd op de NEN-2676, is onbekend. De Aw vindt het belangrijk dat er een eenduidige norm komt voor het meten van de bouw- en woontechnische kwaliteit van corporatiebezit.

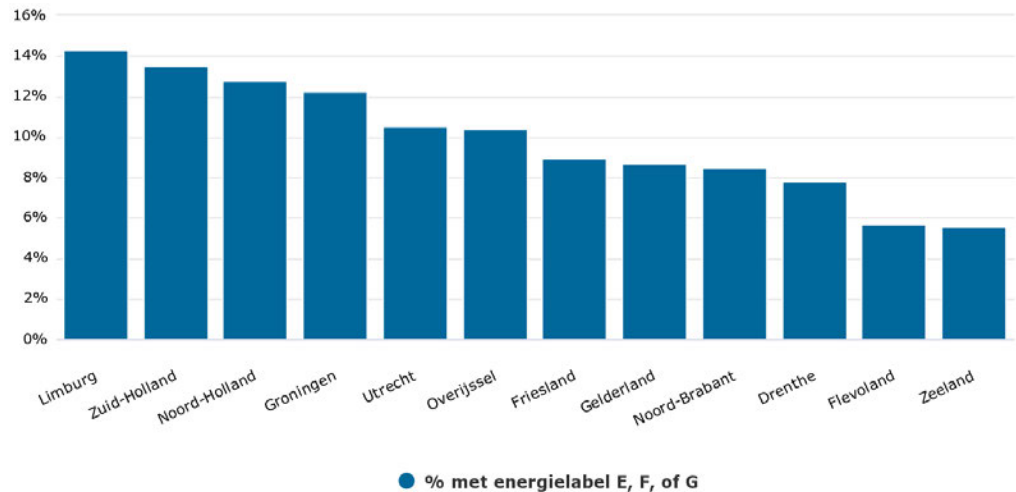
Opgave uitfasering energielabel E, F, G niet gelijk verdeeld

De opgave voor het uitfasen van woningen met energielabels E, F en G is ongelijk verdeeld over het land en de corporaties. In figuur 16 is duidelijk te zien dat het percentage van de corporatievoorraad met energielabel E, F en G label sterk verschilt per provincie. Het aantal corporatiewoningen met label E, F en G is ook te zien in figuur 16b. Hierbij valt direct het grote aantal en aandeel in Zuid-Holland op. Ruim 28% van de 235.000 zelfstandige corporatiewoningen met label E, F of G ligt in deze provincie. De labels in deze figuur zijn ontleend aan de dVi.

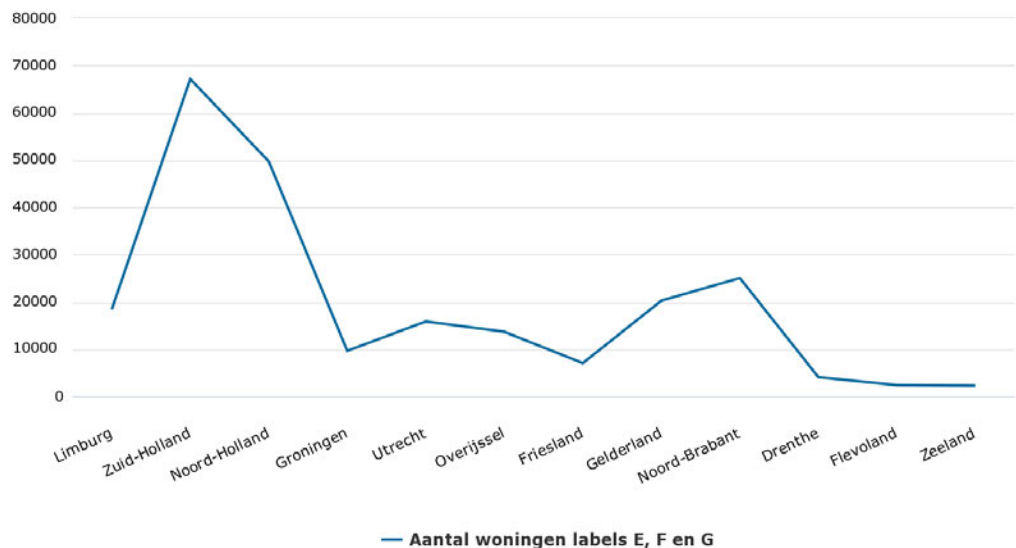
Een aandachtspunt hierbij is overigens het systeem van de labels. De meeste labels van corporatiebezit in de dVi zijn gebaseerd op het oude systeem, NEN 7120 NV. De Nationale prestatieafspraken gaan uit van het nieuwe systeem, NTA 8800. Voor woningen met een kleiner woonoppervlak (minder dan 40 m²) is dit ongunstiger. De Aedes benchmark van 2022 komt hierdoor in 2021 uit op een hoger aantal woningen met label E, F, G uit van 280.000. In de Nationale prestatieafspraken is daarom afgesproken dat voor woningen met een kleiner woonoppervlak het oude label het uitgangspunt is bij de uitfasering, totdat er een 'gedragen oplossing' is.

Volgens de NRC (2022) verschilt het effect dat slechte isolatie heeft op de energielasten per woningtype. Vooral voor slecht geïsoleerde grote, hoek- en vrijstaande woningen loopt het gasverbruik snel op. Van de corporatievoorraad zijn ruim een kwart van de zelfstandige woningen met label E, F of G grotere (meer dan 80 m²) eengezinswoningen. Deze liggen het meeste in de landelijke provincies.

Figuur 19a Verdeling labels E, F en G over de provincies als percentage van totale voorraad zelfstandige sociale huurwoningen in 2021



Figuur 20b Verdeling labels E, F en G over de provincies als absolute aantal in 2021



450.000 bestaande woningen aardgasvrij

Corporaties hebben in de Nationale prestatieafspraken afgesproken om uiterlijk 2030 450.000 bestaande woningen aardgasvrij te maken. Voorwaarde hierbij is dat corporaties uiterlijk in 2024 uitsluitel van gemeenten krijgen over de uitvoeringsplannen per wijk en buurt. Deze plannen volgen op de transitievisies Warmte. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) moet gemeenten meer bevoegdheden geven op dit gebied.

Warmtenetten kunnen een rol spelen bij het aardgasvrij maken van woningen. Daarbij is het belangrijk dat er uitsluitel komt over de marktordening en een betere prijsregulering voor warmtenetten. De Wet collectieve warmtevoorziening kan hier aan bijdragen. Deze wet gaat naar verwachting in per juli 2024 (EZK, 2022b). Het besluit om de warmtenetten publiek te maken (EZK, 2022b) zorgt op dit moment voor de nodige verwarring, omdat veel warmtenetten nu van particuliere bedrijven zijn. Ook ontstaat er een forse opgave bij gemeenten om de overname goed te laten verlopen. Naar verwachting zal de aanleg van nieuwe warmtenetten vertragen (Binnenlandsbestuur, oktober 2022).

Een hoopvolle ontwikkeling is dat er misschien meer woningen geschikt zijn voor lage temperatuurverwarming dan tot nu toe gedacht. Volgens recent onderzoek zou 60% van de totale Nederlandse woningvoorraad hiervoor geschikt kunnen zijn (Pothof et al., 2022). Dit is gebaseerd op het inzicht dat de verwarmingsinstallatie in veel huizen meer verwarmingsoppervlak heeft dan nodig. Hierdoor is het eerder mogelijk om op lage temperatuur verwarming (55 graden) over te schakelen en van het gas af te gaan met een volledig elektrische installatie. Maar vooralsnog is dit de enige studie met deze conclusie. Of andere studies dit ook zo zien, moet nog blijken.

Zwakkere relatie tussen prijs en kwaliteit

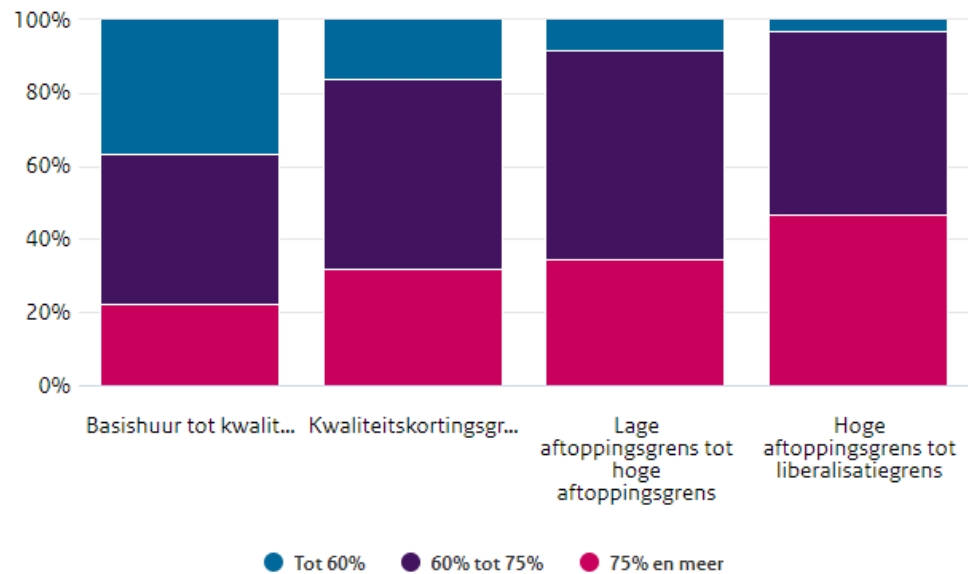
De relatie tussen de prijs en kwaliteit van corporatiebezit wordt steeds zwakker. Het gaat hierbij om de verhouding tussen de prijs en kwaliteit binnen de corporatievoorraad, maar ook in vergelijking met de particuliere huur. De particuliere huur heeft weinig alternatieven voor de corporatiedoelgroep (zie hoofdstuk beschikbaarheid).

Binnen de corporatievoorraad worden er voor woningen van vergelijkbare kwaliteit verschillende huurprijzen gevraagd. Dit is deels een neveneffect van passend toewijzen. Corporaties kunnen met passend toewijzen weliswaar woningen met verschillende huurprijzen aanbieden, maar alleen zolang de huur niet hoger is dan de geldende aftoppingsgrens. Meestal is dit de laagste aftoppingsgrens, want de meeste sociale huurwoningen worden toegewezen aan eenpersoonshuishoudens. Daarnaast kan het voor de inkomsten van de corporatie en haar investeringsopgave aantrekkelijk zijn om de huur bij passend toewijzen zo veel mogelijk af te stemmen op de aftoppingsgrens, als de WWS-punten dit toelaten.

Ook de gerichte huurverlaging in 2021 heeft de relatie tussen prijs en kwaliteit verzwakt. Hier bovenop komt dat corporaties de beleidsruimte die zij hebben maar beperkt gebruiken. Dit is de beleidsruimte buiten de norm van 95% passend toewijzen om. Ten eerste wezen corporaties in 99% passend toe, dus boven de norm. Ten tweede wordt ook een aanzienlijk deel aan de overige doelgroep toegewezen beneden de aftoppingsgrens (zie onderzoeksrapport).

Hierdoor verschilt de prijskwaliteitverhouding van woningen binnen de corporatievoorraad. Figuur 17 brengt deze verschillen in beeld voor de sociale huurwoningen in 2021. De relatie tussen de prijs en kwaliteit is het zwakst bij de woningen met een huur tussen de basishuur en de kwaliteitskortingsgrens. Voor bijna twee vijfde deel is de huurprijs minder dan 60% van de maximaal redelijke huur op grond van het aantal WWS-punten. Deze woningen bieden dus relatief veel kwaliteit voor een lage prijs. Een gevolg hiervan kan zijn dat huurders weinig prikkel voelen om door te stromen naar een andere woning, omdat deze vaak minder kwaliteit voor zijn prijs biedt.

Figuur 21 Per huurprijsklasse het percentage sociale huurwoningen naar de hoogte van de huur als percentage van maximaal redelijke huur, 2021



Bij de woningen in de andere huurprijsklassen is de relatie tussen prijs en kwaliteit wat minder zwak. Het minst zwak is de prijskwaliteitverhouding in de hoogste huurprijsklasse tussen de hoge aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens. Bijna iedereen in deze huurklasse betaalt een huur die tenminste 60% of meer is van de maximaal redelijke huur voor de woning. Toch is er ook in deze prijsklasse geen sterke prijskwaliteitverhouding. Er zijn bijna evenveel woningen waarvan de huur 60% tot 75% is van de maximaal redelijke huur, als woningen waarbij de huur 75% of meer hiervan is. De laatste groep woningen is ten opzichte van de eerste groep relatief duur voor de geboden kwaliteit.

30% sociale huur per gemeente goed voor leefbaarheid

De minister voor VRO streeft als uitgangspunt naar 30% sociale huur per gemeente (ministerie VRO, 2022). Dit streven is mede gebaseerd op het advies vanuit de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021).

Wat zijn aandachtsgroepen?

Aandachtsgroepen zijn:

- Arbeidsmigranten
- Dak- en thuislozen
- 75-plussers met specifieke woonzorgbehoefte
- Statushouders
- Mensen die uitstromen uit een intramurale situatie
- Woonwagendwoners

Ongelijke verdeling voorraad sociale huurwoningen

De voorraad sociale huurwoningen is ongelijk verdeeld over de verschillende gemeenten. Zo is in Rotterdam bijvoorbeeld 44% van de woningvoorraad sociale huur. In Assen is dit 28% en in Blaricum 21%. Het is belangrijk dat sociale

huurwoningen evenwichtiger worden verdeeld over gemeenten. Zo worden namelijk ook (kwetsbare) huishoudens met lage inkomens beter verdeeld over de verschillende gemeenten. Het is hierbij goed om te weten dat het ministerie in de sociale huur ook gereguleerde particuliere huur meerekent. [Waarbij het ministerie wel het voornemen heeft om de betekenis van sociale huur verder aan te scherpen](#). Als het om corporatiewoningen gaat, zal 30% sociale huur in de praktijk moeilijk door nieuwbouw te realiseren zijn. Dit komt doordat corporaties vanwege sloop en verkoop per saldo altijd minder woningen toevoegen dan andere eigenaren.

Vanuit het oogpunt van leefbaarheid is het goed om sociale huurwoningen evenwichtiger te verdelen over gemeenten. De leefbaarheid in wijken met veel corporatiewoningen (60%) staat namelijk onder druk, omdat hier vooral huishoudens met een laag inkomen instromen. Waaronder relatief veel kwetsbare huishoudens en de eerder genoemde aandachtsgroepen (Aedes, 2020).

Bij fysieke stedelijke vernieuwing richt de aanpak zich vooral op het bereiken van een evenwichtiger verdeling tussen huishoudens met lage en hogere inkomens, door sloop met vervangende nieuwbouw of renovatie. Dit gaat deels voorbij aan de problematiek. Corporaties kunnen via sociaal beheer en hun beleid op het gebied van leefbaarheid deels inspelen op een evenwichtiger verdeling en het beperken van negatieve effecten. Daarnaast zijn er ook goede alternatieven nodig buiten de wijken met vooral veel corporatiebezit nodig voor huishoudens met lage inkomens.

Vrije toewijzingsruimte beperkt gebruikt

Binnen de bestaande corporatievoorraad lijkt de behoefte aan sociale huurwoningen nu zo groot, dat corporaties hun vrije toewijzingsruimte niet genoeg benutten. Vanaf 2022 mogen corporaties de vrije toewijzingsruimte verhogen naar 15%. Dit gebeurt nog maar beperkt. Uit de Corporatiemonitor Huurbeleid blijkt dat minder dan helft van de corporaties die meewerkten aan de monitor hier gebruik van heeft gemaakt. Degenen die dit gebruikten waren vooral kleinere corporaties (Aedes, 2022c). Ook in voorgaande jaren gebruikten corporaties de vrije toewijzingsruimte maar beperkt.

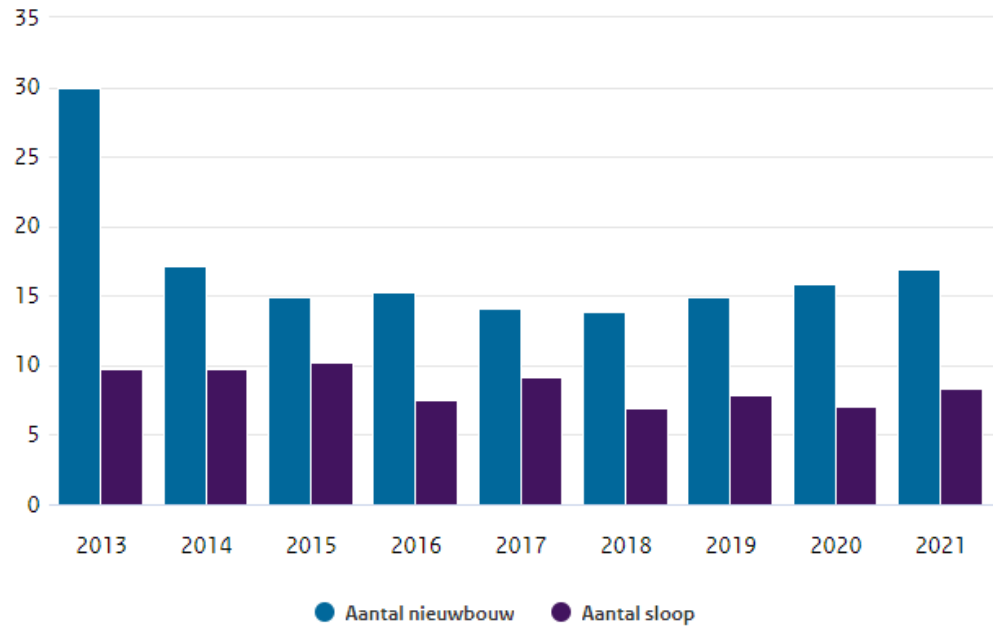
Voor een evenwichtiger verdeling zijn extra locaties nodig voor nieuwbouw sociale huur

Voor nieuwbouw zijn corporaties deels afhankelijk van locaties die vrijkomen bij sloop van eigen bezit. [Hun voorraad grondposities is beperkt en krimpt](#). Tegelijk is de kans op vertraging groot bij de fysieke vernieuwing door herontwikkeling van eigen bezit:

- Er moeten vaak complexe planologische procedures worden doorlopen, met daarbij extra risico's op bezwaar vanuit omwonenden.
- Het herhuisvesten van bewoners wordt steeds lastiger door de krapte op sociale huurmarkt en het gebrek aan nieuwe locaties. Daar komt nog bij dat (tijdelijke) herhuisvesting ook nodig kan zijn voor het uitfaseren van de energielabels E, F en G.

Dit onderstreept de noodzaak van nieuwe bouwlocaties voor corporaties, zodat ze op de langere termijn aan hun opgaven kunnen voldoen.

Figuur 22 Aantal nieuwbouw en sloop van woongelegenheden door corporaties



Naast fysieke vernieuwing is ook de sociale kant belangrijk

Bij stedelijke vernieuwing is naast de fysieke kant ook de sociale kant belangrijk. Het Nationale Programma Leefbaarheid en Veiligheid moet hierbij een integrale wijkaanpak ondersteunen. Hierbij gaat de aandacht in eerste instantie uit naar de 16 focusgebieden (ministerie VRO, 2022a). Recent onderzoek vestigt nog eens de aandacht op het belang van de menselijke kant. Marieke Wenneker deed onderzoek naar de wijkvernieuwing van 2 voormalige aandachtswijken in Eindhoven, Woensel West en Strijp-S (Wenneker, 2022). Doorslaggevend voor het succes van beide wijkvernieuwingen is volgens haar dat de emancipatie van mensen centraal stond.

Corporaties besteden aandacht aan leefbaarheid. De grootste uitbreiding van de formatie bij corporaties vond vanaf 2019 plaats in de categorieën leefbaarheid en nieuwbouw en projecten (Aedes, 2022a). Corporaties hoeven zich vanaf januari 2022 niet meer te houden aan een maximale bijdrage voor leefbaarheid. Daardoor kunnen zij ook meer financieel inzetten op dit terrein, als dat past bij hun toegestane inzet vanuit de Woningwet.

Geraadpleegde literatuur

- [ABF \(2022\) Wonen langs de meetlat](#). Resultaten van het WoonOnderzoek Neerland 2021. In opdracht van het ministerie van BZK. Versie van oktober 2022.
- [Aedes \(2020, januari\). Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder....](#)
- Aedes 2022a Benchmark 2022
- [Aedes \(2022b\). Enquête grondbeleid](#).
- Aedes (2022c). *Corporatiemonitor huurbeleid 2022*. Geraadpleegd van Corporatiemonitor Huurbeleid 2022 (aedes.nl)
- Autoriteit woningcorporaties (2016). [Contouren van het Toezicht door de Autoriteit woningcorporaties](#).
- [Autoriteit woningcorporaties \(2017\). Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen](#).
- [Autoriteit woningcorporaties \(2021\). Staat van de corporatiesector 2020](#).
- [Autoriteit Woningcorporaties \(2022\). Beleidsregel Autoriteit Woningcorporaties](#) naar aanleiding van de wijziging van de Woningwet.
- Benchmark gemeentelijke grondprijs sociale huurwoningen. Wat kost de bouw van een huurwoning? - Benchmark gemeentelijke grondprijzen sociale huurwoningen 2022.
- [Binnenlandsbestuur \(oktober 2022a\). CPB: armoede daalt door koopkrachtplannen kabinet](#).
- [Binnenlandsbestuur \(oktober 2022b\). Warmtenetten in publieke handen, wat nu?](#)
- Cobouw (2022). Newsroom Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- [FD augustus Wel 2022/website Hypotheker](#).
- [Ministerie van Binnenlandse Zaken \(2020\). Hoofdrapport opgaven en middelen woningcorporaties](#).
- [Ministerie van Economische Zaken en Klimaat \(2022a\). Kamerbrief voortgang Wet collectieve warmtevoorziening](#). In oktober 2022 nog een keer bevestigd door minister Jetten in de Kamerbrief.
- [Ministerie van Economische Zaken en Klimaat \(2022b\). Kamerbrief Wet collectieve warmtevoorziening, besluit infrastructuur in publieke handen](#).
- [Ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Aedes, VNG en Woonbond \(2022\). Nationale prestatieafspraken](#).
- [Ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening \(2022\). Een thuis voor iedereen](#).
- [Ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening \(2022a\). Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid](#).
- [Nationale ombudsman \(2022\). Sociale minima in de knel](#).
- [Economisch Instituut voor de Bouw \(EIB\) \(2020\). Betaalbaarheid op de woningmarkt Maatregelen om betaalbaarheidsrisico's voor lage en middeninkomens te beperken](#).
- [Pothof et. al. \(2022\). Field measurements on lower radiator temperatures in existing buildings: Manuscript for Energy and Buildings](#).
- [Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen \(2021\) Een thuis voor iedereen. Adviesrapport](#).
- [Nibud \(2021\). Ontwikkeling financiële positie kwetsbare huurders. I.o.v. Aedes en Woonbond](#).
- NRC, Wouter van Loon (12 oktober 2022). Grote stad is goed af et prijsplafond: vooral in wijken buiten grote steden wordt veel gas verstoekt, blijkt uit een analyse van NRC.

- [Raad voor de leefomgeving en infrastructuur \(Rli\) \(2022\) *Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties.*](#)
- [RIGO \(2019\). *Stand van de woonruimteverdeling: wachttijden en verdeling in de praktijk.*](#)
- [RIGO \(2022\) *Nieuwbouw van huurwoningen met een prijs onder de liberalisatiegrens door marktpartijen. Omvang, condities en gemeentelijk beleid.*](#) Onderzoek in opdracht ministerie voor Ministerie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- [RTL Nieuws \(2021\). *Tienduizenden sociale huurwoningen in slechte staat en soms rijp voor de sloop.*](#)
- [Vereniging Nederlandse Gemeenten \(2022\). *Hoe verder met de woningbouwcategorieën en doelgroepenverordening?*](#)
- [Wenneker, M. \(2022\). *Mensen maken de shift.*](#) Uitgave Fontys Hogescholen.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl/autoriteitwoningcorporaties

Januari 2023