



Staat van de corporatiesector 2023



Inhoud

Samenvatting	5
Conditie	9
1 Institutionele condities	10
1.1 Sturen met afspraken en woonprogramma's	10
1.2 Een bestendige balans tussen opgaven en middelen	18
2 Financiële condities	22
2.1 Sterke verbetering sociale tak	22
2.2 Kapitaalinzet commerciële takken kan beter	24
2.3 Operationele kasstromen	25
2.4 Actualisatie financiële doorrekening NPA	27
2.5 Effecten van de huurverlaging in 2023	31
3 Governance en beheersing van de organisatie	38
3.1 Toezicht op individuele corporaties	38
3.2 Onderzoeken	42
Volkshuisvesting	45
4 Beschikbaarheid	46
4.1 Krapte op sociale huurmarkt is een gegeven	47
4.2 Sociaal huursegment in relatie tot koop en marktconforme huur	47
4.3 Minder nieuwbouw en lichte voorraadgroei	49
4.4 Regionale verschillen in opgeleverde nieuwbouw en voorraadontwikkeling	50
4.5 Nieuwbouw en realistisch begroten	51
5 Betaalbaarheid	54
5.1 Huurontwikkeling sociale huur	54
5.2 Toewijzing naar inkomen	55
5.3 Betaalbaarheid en verduurzaming	57
6 Kwaliteit	60
6.1 Kosten voor onderhoud en verbetering stijgen	60
6.2 Corporaties verwachten meer te doen aan woningverbetering	61
6.3 Minder E-, F- en G-labels door verbeterde registratie	63
6.4 Leefbaarheid	64



Samenvatting

In de jaarlijkse Staat van de corporatiesector brengt de Autoriteit woningcorporaties (Aw) belangrijke actuele ontwikkelingen in de sector in beeld. Daarbij agendeert de Aw met signalen de risico's die ze ziet voor het effectief functioneren van het stelsel. In deze samenvatting staan de belangrijkste bevindingen.

Bij de Staat verschijnt ook een onderzoeksrapport. Dit bevat een analyse van de financiële jaargegevens van de sector en nadere uitkomsten van andere analyses die voor deze Staat zijn uitgevoerd.

Conditie voor het presteren van het stelsel

In het deel Conditie geeft de Aw een beeld van de omstandigheden die het volkshuisvestelijk presteren van de sector beïnvloeden.

Institutionele condities

Sinds 2022 werkt het Rijk aan meer regie op de woningmarkt. In dat kader heeft het Rijk met corporaties, provincies en gemeenten afspraken gemaakt over de opgaven tot en met 2030. Ook werkt het Rijk aan een voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting (Regiewet). Om Rijk, provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten te geven om, samen en in regionale afstemming, beter te sturen op de volkshuisvesting. De verhoudingen tussen de partijen in het stelsel veranderen hierbij. Het nakomen van afspraken wordt belangrijker. Ook ontstaan nieuwe uitdagingen en risico's voor het volkshuisvestelijk presteren door de sector.

Vanwege het grote belang van deze ontwikkelingen voor de sector en de raakvlakken die de meeste signalen hiermee hebben, staan alle signalen die de Aw dit jaar agendeert in dit hoofdstuk.

Hoofdsignalen en onderliggende signalen

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

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

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

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

Financiële condities

De Aw heeft gekeken naar de ontwikkeling van de financiële ruimte in de sector. Daarbij zijn ook de effecten van de huurverlaging in 2023 verkend.

Druk op investeringen in sociaal bezit

Hoewel de financiële positie van de sociale tak nog nooit zo goed was als in de jaarrekening van 2022, leidt het volledig uitvoeren van de afgesproken opgaven tot en met 2030 tot een tekort. Bij de uitvoering van de opgaven tot en met 2035 neemt dit tekort toe.

Meer investeringen mogelijk in middensegment

De commerciële takken van de corporaties gebruiken het kapitaal tot nu toe slechts beperkt voor investeringen in het middensegment. Recent is de markttoets verdwenen, waardoor de corporaties meer direct zijn aan te spreken op de nieuwbouwpoging voor middenhuur. In de sector is wel veel zorg dat 'gewone' commerciële financiering niet eenvoudig zal zijn.

Huurprijsbeleid te eenzijdig

Het huurprijsbeleid voor de gereguleerde corporatiewoningen was de afgelopen jaren te eenzijdig gericht op betaalbaarheid. Dit heeft nadelige gevolgen voor zowel de corporaties als de doelgroep. De Aw liet onderzoeksbureau ABF de kwantitatieve effecten ramen van de huurverlaging in 2023. Op grond van deze effecten constateert de Aw dat:

- De relatie tussen de huurprijs en de kwaliteit van de woningen is verzwakt, wat de doorstroming remt.
- Investerings in woningkwaliteit zich niet meer vertalen in extra huurruimte.
- De gemiddelde huurstijging in de sociale tak verder is achtergebleven op de inflatie en de bouwkostenstijging.
- Regionale verschillen in kwaliteit of marktdruk nu minder tot uitdrukking komen in de huren.
- Veel meer huishoudens dan beoogd een huurverlaging kregen.



Governance en beheersing van de organisatie

Op basis van haar bevindingen uit het individuele toezicht geeft de Aw een beeld over hoe het bij de corporaties gaat. Ook gaat de Aw in op 4 verschillende onderzoeken naar de governance bij corporaties en het stelsel.

Toezicht op individuele corporaties

De toezichtbevindingen laten zien dat het bij veel corporaties goed gaat. Bij ongeveer een kwart van 182 onderzochte corporaties heeft de Aw risico's geconstateerd op midden- of hoog niveau. Samen bezitten deze corporaties ongeveer een derde van alle verhuureenheden van de onderzochte groep. Ongeveer 1 op de 10 corporaties leeft de belangrijkste regels uit wet- en regelgeving niet helemaal goed na. De Aw zet erop in dat corporaties verhoogde risico's mitigeren en de regelgeving naleven.

Eind 2023 staan 6 van de in totaal 279 corporaties onder verscherpt toezicht vanwege verhoogde risico's. Bij 4 corporaties constateerde de Aw dat de integriteit is geschonden door een medewerker of huurder. Bij 6 corporaties waren (dreigende) probleemsituaties zoals beschreven in artikel 29 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv). De afhandeling hiervan loopt deels nog.

Belangrijkste bevindingen uit onderzoeken

Onderzoek bij 9 corporaties met relatief veel woningen met een E-, F- of G-label laat zien dat al deze corporaties inmiddels beleid hebben voor de afgesproken uitfasering van deze labels tot en met 2028. Een aantal van hen verwacht dat het niet lukt alle slechte labels op tijd uit te faseren. Ze willen de resterende woningen met E-, F- en G-labels wel zo snel mogelijk aanpakken.

Onderzoek bij 12 corporaties laat zien dat de afstemming tussen meerjarenbegrotingen en de lokale prestatieafspraken beter kan.

In 2022 zijn er 8 hacks geweest bij corporaties. Op grond van het onderzoek dat daarop volgde, vindt de Aw het belangrijk dat corporaties strategisch afwegen welke impact een hack heeft op hun bedrijfscontinuïteit en welke informatie ze tegen welke kosten willen beveiligen. De Aw wil haar eigen rol in cybersecurity bij woningcorporaties versterken.

Volkshuisvesting

In dit deel geeft de Aw een beeld van de volkshuisvestelijke prestaties van de corporatiesector op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen.

Beschikbaarheid

Krapte op sociale woningmarkt is voorlopig een gegeven

Het aantal nieuwgebouwde sociale huurwoningen nam de afgelopen jaren beperkt toe. In 2022 was zelfs sprake van een daling. De gerealiseerde nieuwbouw blijft ver achter bij de prognoses van de corporaties. Mede hierdoor groeit de voorraad sociale huurwoningen maar beperkt. Het marktaandeel op de totale woningmarkt is gedaald naar ongeveer 27% in 2022. Dit verhoogt de druk op de sociale huursector.

Duidelijke verschillen tussen regio's

In 16, vooral perifere woondealregio's kromp de voorraad sociale huurwoningen de laatste 3 jaren. Elders groeide de voorraad of bleef deze gelijk.

Gat tussen voornemens en realisatie nieuwbouw

Het gat tussen de voornemens voor nieuwbouw en de realisatie is in 2022 verder toegenomen. Volgens de dPi (de Prospectieve informatie) van 2022 zou in 2024 al meer dan het dubbele gebouwd worden van 2022. Dit is niet reëel.

Betaalbaarheid

Meer woningen in lage huurprijsklassen

Corporaties dragen vanaf de invoering van passend toewijzen in 2016 maximaal bij aan de betaalbaarheid van huurwoningen binnen de beleidsgrenzen. Door de huurverlagingen in 2021 en 2023 is het aantal woningen in de lagere huurprijsklassen sterk gestegen.

Aantal toewijzingen stabiliseert

In 2022 zijn ongeveer 178.500 sociale huurwoningen toegewezen aan nieuwe huurders. Hiermee is het aantal toewijzingen gestabiliseerd op ongeveer het niveau van 2020. Eerdere jaren waren er meer toewijzingen. Het lijkt erop dat de doorstroming in de sociale huur stagneert.

Kwaliteit

Corporaties verwachten meer woningverbetering

De uitgaven van corporaties aan onderhoud en verbetering zijn in 4 jaar tijd met ruim een derde gegroeid. De bouwkostenstijging speelt daarbij wel een belangrijke rol. Tegelijkertijd nemen de voorgenomen uitgaven per sociale verhuureenheid, gecorrigeerd voor de verwachte bouwkostenstijging, fors toe.

Minder E-, F- en G-labels

Het aantal E-, F- en G-labels is fors afgenomen: van 234.919 in 2021 naar 206.302 in 2022. Dit komt aan de ene kant door de grotere aandacht voor het juist vastleggen van labels en aan de andere kant door verduurzaming, sloop en verkoop.

Leefbaarheid

De verschillen in leefbaarheid tussen corporatiebuurten en andere wijken blijven toenemen. Vooral in wijken met minstens 80% corporatiebezit is de leefbaarheid verder verslechterd.



Conditie

In het deel Conditie van de Staat komen 3 soorten omstandigheden aan de orde die van belang zijn voor het volkshuisvestelijk presteren van de sector:

- **Institutionele condities**
- **Financiële condities**
- **Governance en beheersing van de organisatie**

De institutionele condities gaan over de inrichting van het corporatiestelsel en de invloed van ontwikkelingen in de omgeving van corporaties op hoe het stelsel werkt. Onder invloed van veranderend rijksbeleid is de institutionele context sinds 2022 volop in beweging. Vanwege het belang van deze institutionele veranderingen en de raakvlakken die de meeste signalen hiermee hebben, staan alle signalen die de Aw dit jaar agendeert in dit hoofdstuk.

Bij de financiële condities kijkt de Aw naar de ontwikkeling van de financiële ruimte binnen de sector: de ontwikkeling in de vastgoedexploitatie, de operationele kasstroom en voortschrijdende inzichten. Dat laatste op basis van de actualisatie van de financiële doorrekening van de Nationale prestatieafspraken (NPA). In de Staat van dit jaar verkent de Aw bovendien de effecten van de grootschalige huurverlaging die de sector in 2023 moest doorvoeren.

De governance en beheersing van de organisatie zijn van belang voor het functioneren van 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. Een groot deel van de informatie in dit hoofdstuk berust op de bevindingen van de Aw bij haar toezicht op corporaties. Ook gaat de Aw in op de conclusies van 4 onderzoeken, die verband houden met de governance bij corporaties en het stelsel.

1. Institutionele condities



Het Rijk werkt aan meer regie op de woningmarkt en heeft afspraken gemaakt met corporaties, provincies en gemeenten over de opgaven tot en met 2030. Daarnaast moet de Wet versterking regie volkshuisvesting (de Regiewet) het Rijk, provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten gaan geven om beter te sturen op de volkshuisvesting. Hierdoor veranderen de verhoudingen tussen de partijen in het stelsel en ontstaan nieuwe uitdagingen en risico's voor het volkshuisvestelijk presteren door de sector.

Vanwege het grote belang van deze ontwikkelingen voor de sector en het behalen van de opgaven, komen alle signalen die de Aw dit jaar agendeert voort uit deze institutionele condities.

1.1 Sturen met afspraken en woonprogramma's

1.1.1 Naar een effectiever corporatiestelsel

Hoofdsignaal A

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

Het sturingsmodel van het Rijk voor het volkshuisvestelijk presteren begint steeds meer contour te krijgen. Op 14 juli 2023 ging het voorstel voor de Wet versterking regie op volkshuisvesting (Regiewet) naar de Raad van State. Het [advies van de Raad](#) is op 27 november 2023 gepubliceerd. Vooruitlopend op het in werking treden van de Regiewet heeft het Rijk afspraken gemaakt met provincies en woondealregio's over nieuwbouw.

De Regiewet stelt het nakomen van de (lokale) prestatieafspraken centraal. Dit vraagt bij alle partijen om een forse verandering in het proces en cultuuraspecten rond het maken van afspraken. Afspraken moeten concreet, hard en wederkerig worden en de tijdshorizon van wat wordt afgesproken moet duidelijk en reëel zijn. Afspraken

over investeringen moeten dus redelijkerwijs haalbaar zijn binnen het afgesproken tijdsplan. In het verleden was dat niet altijd het geval. Daarnaast kunnen ook de monitoring en evaluatie van lokale prestatieafspraken vaak beter, [zo blijkt uit visitaties](#).

Verandering in proces en cultuuraspecten is essentieel. Het niet realiseren van de verwachtingen die de afspraken wekken, leidt tot teleurstelling en tast het vertrouwen in de overheid aan. Woningzoekenden en huurders hebben recht op realistische inschattingen over de ontwikkeling van de woningvoorraad van corporaties, in volume en kwaliteit.

Concretere en reëlere woonprogramma's

Naar verwachting zal deze noodzakelijke verandering in proces en cultuuraspecten het eerst ontstaan op lokaal niveau. Waar het zal leiden tot concretere en reëlere woonprogramma's, zowel in samenstelling als in tijd. Daarna kunnen deze nieuwe programma's vergeleken worden met de regionale woondeals en vervolgens met de provinciale en landelijke programma's. Door dit systematisch en transparant te doen, ontstaat een goed referentiekader voor het monitoren van de realisatie. Ook creëert het een beter beeld van waar in Nederland de voorwaarden nog onvoldoende zijn en wat daar moet gebeuren voor versnelling.

De woningbouwprogramma's winnen aan daadkracht als ze worden getoetst op realiseerbaarheid volgens het vastgelegde tijdsplan. Hierbij is het de vraag of alle belemmeringen voor de nieuwbouw op het juiste moment zijn opgelost om op tijd te kunnen starten met de vastgoedontwikkeling. De mogelijkheden om te sturen op een gewenste ontwikkeling zijn groter naarmate de planningshorizon verder weg ligt.

De uitkomst van de toetsing biedt inzicht in mogelijke fricties tussen de publiek geformuleerde nieuwbouwoopgave en de haalbare nieuwbouw. Voor gemeenten is die uitkomst bovendien essentieel voor de doorvertaling naar gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. De fricties kunnen aanleiding zijn voor extra maatregelen waardoor de programmering wel mogelijk wordt. Meer inzicht kan leiden tot meer urgentie voor de uitdagingen. Het is belangrijk dat de Rijksoverheid hiervoor aangeeft onder welke omstandigheden en voorwaarden financiële ondersteuning mogelijk is.

Scheiding projectenportefeuille en nieuwbouwprogramma

Corporaties moeten de projectenportefeuille heel nadrukkelijk onderscheiden van het nieuwbouwprogramma in hun meerjarenbegroting. De projectenportefeuille bevat projecten in verschillende stadia van ontwikkeling, met extra volume (overprogrammering) vanwege alle onzekerheden tijdens het planproces en de realisatie. Het nieuwbouwprogramma moet juist een reële inschatting zijn van de werkelijkheid. Als de begroting duidelijk maakt dat de eerstkomende jaren relatief weinig nieuwbouw kan worden gerealiseerd omdat de omvang en de fase van de projecten in de projectenportefeuille geen reëel beeld geven, geeft dat inzicht waarop gestuurd moet worden. Dit inzicht kan alle betrokken partijen de benodigde urgentie geven om bij te dragen aan verbetering van de projectenportefeuille, zodat de nieuwbouwrealisatie op termijn omhoog kan naar de afgesproken aantallen. En dit is hard nodig, gezien de woningnood en het gemiddeld matige trackrecord van de sector in het realiseren van nieuwbouwvoornemens. De nieuwe uitvraag in de Prospectieve informatie (dPi 2023) draagt bij aan het onderscheid tussen (sturing op) een projectenportefeuille en een nieuwbouwprogramma in de meerjarenbegroting.

De ambities van het Rijk in het sturingsmodel – dat via de Regiewet deels wordt verankerd – vergroten ook het belang van reflectie op eerdere afspraken. Een terugblik op de afspraken tussen het Rijk en de sector vanaf 2020 leert dat de realiteitszin krachtiger moet (zie het onderzoeksrapport bij deze Staat). Plannersoptimisme en wensdenken waren dominant. De prijs hiervan is teleurstelling en een afnemend vertrouwen van de burger in de overheid, zoals de Raad van State ook aangeeft in haar [Algemene beschouwing](#) in het jaarverslag over 2022.

1.1.2 Van landelijk woonprogramma naar provinciaal, woondealregio- en gemeentelijk niveau

Parallel aan het wetsvoorstel voor de Regiewet werd het landelijk volkshuisvestingsprogramma doorvertaald naar provinciaal en woondealregioniveau. De laatste regionale woondeals zijn in het voorjaar van 2023 ondertekend. Hiermee werden de gewenste nieuwbouwprestaties door de sector concreet op een lager schaalniveau. De woondeals vormden dan ook een belangrijke bron voor het maken van lokale prestatieafspraken in 2023.

Signaal 1

Aan sector, Rijk en andere overheden: De nationale, provinciale en regionale bouwprogramma's zijn voor de afgesproken periode tot en met 2030 onrealiseerbaar. Wees daar realistisch in.

Maak duidelijk dat het nog jaren duurt voordat de sector meer kan bouwen en tref de juiste voorbereidingen voor een schaa sprong in sociale woningbouwproductie. Hierbij is ook een versnelling van de gebiedsontwikkeling in provincies en regio's belangrijk.

Na de vaststelling op 30 juni 2022 van de [Nationale Woon- en Bouwagenda](#) (NWBA) volgden in relatief korte tijd de provinciale programma's (oktober 2022). Deze landelijke en provinciale programma's omvatten overigens alle woningbouw, dus niet alleen voor de sociale huursector. De volgende stap was de vaststelling van de programma's op woondealregioniveau. Hierbij kwam de tijdfactor meer in beeld: de periode 2022-2030.

Provincies, gemeenten en corporaties zijn op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming van de woondeals. Corporaties hebben de afspraak niet altijd formeel onderschreven. Verder worden bij veel afspraken nog de nodige slagen om de arm gehouden. Zo staat bijvoorbeeld in de [Regionale Realisatieagenda Wonen Haaglanden](#) (pagina 11): 'Het realiseren van de woningbouw aantallen is afhankelijk van de mate waarin voldaan wordt aan de kritische succesfactoren en rekening kan worden gehouden met onvoorzien omstandigheden'. Zo'n lijst met kritische succesfactoren is meestal niet kort. Dat laat zien dat de factoren tijd en geld in veel gevallen niet scherp getoetst zijn. Hierdoor zijn de aantallen in de woonprogramma's, zeker wat betreft het moment van realisatie, indicatief te noemen.

Aandacht nodig voor financiële (on-)mogelijkheden

Bij de toetsing op realiseerbaarheid verdient de financiële paragraaf bijzondere aandacht. Wat is de (voorlopige) uitkomst van publieke of private grondexploitaties voor het realiseren van de programmering? Deze financiële uitkomsten kunnen sterk fluctueren. De volkshuisvestingsprogramma's kennen zowel landelijk, provinciaal als regionaal (nog) geen financiële paragraaf. Daardoor is vaak nog onbekend in hoeverre gebiedsontwikkeling leidt tot een sluitende grondexploitatie. Het rapport

[Tegenwind in gebiedsontwikkeling](#) (pagina 7) maakt duidelijk dat er op dit vlak een forse uitdaging ligt. Zeker als een nieuw programma om bijstelling vraagt van programma's waarvoor gemeenten en ontwikkelaars al afspraken hebben gemaakt. Het is de vraag of bijstelling naar meer betaalbare bouw realiseerbaar en financieel mogelijk is. Het rapport gaat uit van het afgesproken programma: gemiddeld ongeveer 50% betaalbaar. Een verschuiving naar 65% betaalbaar zal het gesignaleerde financiële probleem sterk vergroten. De veranderingen in de marktomstandigheden (rente, koopprijzen en bouwkosten) maken het niet gemakkelijker. Deze veranderingen hebben een kortere cyclus dan het proces van gebieds- en vastgoedontwikkeling en tegelijkertijd veel invloed op de (verwachte) financiële resultaten van die ontwikkeling.

Het onderscheid tussen gebieds- en vastgoedontwikkeling verdient meer aandacht in de programmering van woningbouw. De keuze voor vernieuwde rijksregie, na een periode van relatieve afwezigheid van de Rijksoverheid bij ruimtelijke ordening en nieuwbouwprogrammering, vraagt vasthoudendheid en een lange adem. Gebiedsontwikkeling is een noodzakelijke schakel voordat de vastgoedontwikkeling goed op gang kan komen. Een schaa sprong in nieuwbouw is, afgezien van de marktomstandigheden, daarom pas echt goed mogelijk als gebiedsontwikkeling meer volume gaat opleveren. Dit betekent dat het nog jaren duurt voordat de woningproductie serieus omhoog kan. Een diepte-investering in het versnellen van de lopende gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van grootschaliger locaties is van groot belang, ook al leidt dit pas op termijn tot merkbare effecten in de bouwproductie. Realisme en een slagvaardige inzet zullen meer bijdragen aan het vertrouwen van huurders en burgers dan een vlucht naar voren met ambities die niet worden gerealiseerd of pas veel later dan aangekondigd.



Signaal 2

Aan Rijk en andere overheden: Het verplichte grotere aandeel betaalbare nieuwbouw zet de grondexploitatie sterk onder druk. De Aw vindt het belangrijk dat het Rijk ervoor zorgt dat voor de bouw van sociale huurwoningen door corporaties overal een sociale kavelprijs gaat gelden.

Het rijksbeleid vraagt om een groter aandeel betaalbare nieuwbouw, waaronder sociale huur. Daarvoor moet al in de fase van gebiedsontwikkeling aandacht zijn, want de opbrengsten uit grondexploitatie veranderen hierdoor zeer wezenlijk. De consequenties van de NWBA voor grondexploitatie hebben opvallend weinig aandacht gekregen. Het eerder genoemde rapport *Tegenwind in gebiedsontwikkeling* biedt aanknopingspunten. Sinds 2021 zetten de marktomstandigheden de grondexploitatie sterk onder druk. Het vergroten van het aandeel betaalbare woningen in de programmering voegt hier nog een factor aan toe.

Daarbij verdient ook de positionering van de woningcorporaties aandacht. Door de Startbouwimpuls moeten

corporaties financieel bijdragen aan het sluitend krijgen van de grondexploitatie. Dat is bijzonder, want voor corporaties is nieuwbouw al sterk onrendabel. Bovendien worden ze bij tegenwind mede-probleemeigenaar van de (te) hoge inbrengwaarden in de grondexploitatie. Dit vergroot het onrendabel deel van hun investeringen in nieuwbouw. Zonder wezenlijke veranderingen in het grondbeleid en aanpassingen in de Regiewet is de realisatie van de programmering een illusie.

De druk op grondexploitatie raakt allereerst de lopende gebiedsontwikkelingen waarvoor het woningbouwprogramma al eerder is vastgesteld maar nog niet (helemaal) is gerealiseerd. Bij de verdere uitwerking van de Regiewet moet aan deze overgangsproblematiek aandacht worden besteed. De uitgangspunten in de Regiewet voor programmering (meer betaalbaar) kunnen waarschijnlijk alleen dwingend worden opgelegd voor deze bestaande afspraken, als de overheid kan worden aangesproken op het extra tekort door de verslechtering van de grondexploitatie.

Bij nieuwe gebiedsontwikkelingen is het van groot belang dat het Rijk zo snel mogelijk een voorzienbare beleidslijn neerzet en vasthoudt. Voor ongeveer twee derde van de

981.000 nieuwbouwwoningen op de NWBA is nog geen grond aangekocht. Gezien de eerdere VINEX-ervaringen is het belangrijk dat de Rijksoverheid bevordert dat gemeenten het voorkeursrecht toepassen.

Beleid voor lagere grondprijzen nieuwbouw

Ook is belangrijk dat het Rijk haar [ideeën over de aanpassing van het grondbeleid](#) verder doorzet. Het uitgangspunt is dat landelijk gemiddeld twee derde van de woningbouwprogrammering betaalbaar moet zijn (huur en koop). In een vraaggestuurde markt zou dat moeten leiden tot lagere grondprijzen voor nieuwbouw. Onder het huidige grondbeleid gebeurt dat niet. Dit onderstreept het belang van het tegengaan van de (speculatieve) gedachte dat er een enorme waardesprong is te behalen wanneer de bestemming van grond verandert van landbouw naar woningbouw. De uitkomst van het rapport Tegenwind bij gebiedsontwikkeling kan daar mogelijk aan bijdragen. In de huidige praktijk komt het voor dat onrealistische of speculatieve prijsstijgingen bij transacties van bestemming landbouw naar bestemming woningbouw resulteren in een hoge inbrengwaarde. In combinatie met het gewenste, voor twee derde betaalbare bouwprogramma maakt dat een sluitende grondexploitatie onmogelijk. Gemeenten zien zich dan gedwongen het programma aan te passen door te verdichten of meer dure woningbouw op te nemen, dan wel het gat te dichten met subsidie. Deze praktijken van grondhandelaren moeten doorbroken (kunnen) worden. Nadere regulering is nodig om de bestaande marktpraktijken rond de ‘waarde’ van grond bij te sturen.

Het Rijk heeft het landelijke uitgangspunt voor betaalbaar bouwen nader uitgewerkt voor toepassing binnen gemeenten. Het aandeel sociale huur binnen een gemeente bepaalt daarbij welk deel van de nieuwbouw moet worden gerealiseerd in de sociale huur en welk deel in het middensegment. Als dit aandeel lager is dan landelijk gemiddeld, dan is het uitgangspunt voor de nieuwbouw 30% sociale huur en 37% woningen in het middensegment. Bij een hoger aandeel is dit 40% nieuwbouw in het middensegment.

Corporaties kunnen de schaa sprong in hun bouwproductie alleen waarmaken als bij het begin van de gebiedsontwikkeling een groter deel van de programmering het etiket sociale huur krijgt. Maar volgens de Aw is dit alleen niet genoeg. Het etiket moet er ook voor zorgen dat de corporatie niet meer dan een sociale grondprijs hoeft te betalen, ongeacht de ontwikkeling (privaat of

gemeentelijk). Voor deze sociale grondprijzen is rijksregulering nodig; de sociale grondprijzen die een deel van de gemeenten nu al hanteert, kunnen hierbij als aanknopingspunt dienen. Want bindende afspraken over het volkshuisvestingsprogramma zijn lastig te maken als niet duidelijk is wat de maximale grondprijs voor een sociale huurwoning mag zijn en de eigen grondposities van corporaties bescheiden zijn (zie het onderzoeksrapport bij deze Staat). Hoewel corporaties nu iets meer mogelijkheden hebben bij de verwerving van grond dan in het verleden, zal dit naar verwachting weinig effect hebben op hun grondposities. Het aankopen van geschikte grond is in de bestaande grondmarkt lastig (en duur). Wel kan het gemeentelijk voorkeursrecht de corporaties helpen hun positie te versterken.

1.1.3 Van landelijke prestatieafspraken tussen Rijk en sector naar lokale prestatieafspraken tussen gemeente, corporaties en huurdersorganisaties

Signaal 3

Aan corporaties: Stuur beter op het eigen beleid voor nieuwbouw, verduurzaming en verbetering zodat doelen en plannen uit de (meerjaren-)begroting beter haalbaar worden. De Aw ziet dat realistisch begrotende corporaties relatief meer nieuwbouw toevoegen aan hun voorraad.

Als het nakomen van afspraken centraal staat, is de begroting een belangrijk sturingsinstrument. De projectenportefeuille is hierbij een essentiële schakel, zowel voor een realistische planning als voldoende productie. De nieuwe uitvraag in de Prospectieve informatie (dPi 2023) illustreert deze schakelfunctie van de projectenportefeuille.

Voor de Aw is het sturen op de begroting in 2024/2025 een belangrijk thema in het individueel toezicht. Samen met de koppeling tussen begroting en prestatieafspraken en de verantwoording over de inzet van middelen.

Realisatiegraad nieuwbouw en onderhoud en verbetering

Er zijn de afgelopen 3 jaar minder nieuwbouwvoornemens gerealiseerd: de gemiddelde realisatiegraad daalde van 61,9% vorig jaar naar 57,9%. Tegelijkertijd

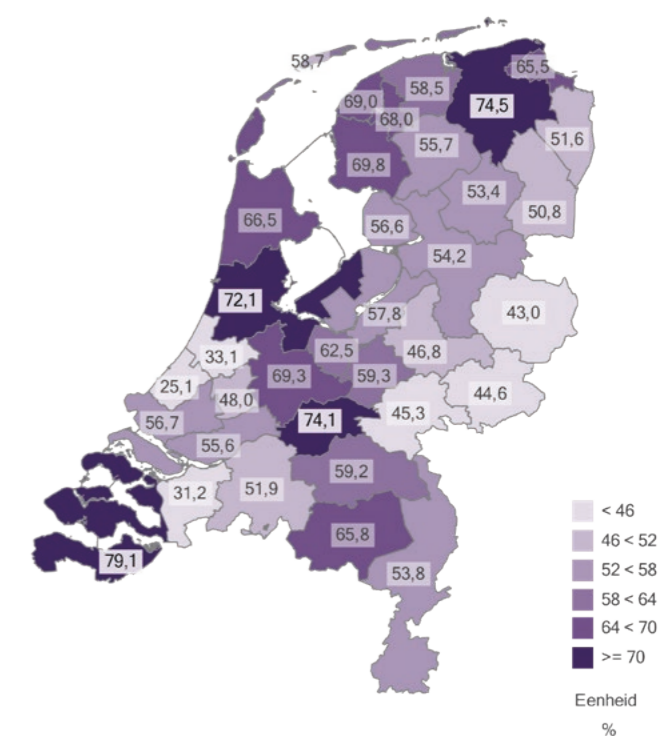
zijn er ook corporaties (van klein tot groot) die juist zeer goede resultaten laten zien. Deze corporaties realiseren bovendien relatief veel nieuwbouw in verhouding tot hun bezit (zie het hoofdstuk Beschikbaarheid, tabel 14). De gedachte dat sturen op realistisch begroten tot lagere ambities leidt en daarmee tot een lagere productie, blijkt op basis van de cijfers niet aan de orde. Integendeel: de ‘taskforce nieuwbouw woningcorporaties’ bevestigt het beeld van de Aw dat realistisch begrotende corporaties relatief meer nieuwbouw toevoegen aan hun voorraad. Focus, kwaliteit en capaciteit gaan hierbij samen met betere prestaties. Het verhaal achter de cijfers blijft wel belangrijk. Een realisatiegraad van 70% kan gezien de achtergronden heel behoorlijk zijn. Het blijft primair een organisatievraagstuk, dat begint met helderheid over de begroting en scherpte in het begrotingsproces: kracht en tegenkracht. Om vervolgens het beleid dat is opgenomen in de begroting zo goed mogelijk uit te voeren.

De Aw wil dat de begroting bij alle corporaties een sturingsinstrument wordt en niet langer een instrument is om te laten zien wat je als corporatie wilt doen. Zo’n wensbegroting kan een corporatie eventueel in een aparte paragraaf of bijlage bij de begroting opnemen. Daarom heeft de Aw de bestuurders van corporaties op 13 juli 2023 een [Leidraad MJB en dPi 2023](#) gestuurd. Ook WSW heeft in de nieuwsbrief van juli 2023 aandacht besteed aan realistisch begroten. De begroting voor 2023-2027 illustreert op sectorniveau dat deze nu nog geen sturingsinstrument is voor de programmering. Voor 2025 zijn 52.000 eenheden geraamd. In 2022 zijn maar zo’n 16.000 eenheden gerealiseerd – sociaal en commercieel samen. Maatschappelijk leiden deze onrealistische verwachtingen tot teleurstelling. Daarnaast dragen ze onvoldoende bij aan de gewenste urgentie voor het oplossen van knelpunten die de productie lastiger maken. De Aw gaat in het governancetoezicht meer aandacht geven aan de opvolging van de Leidraad. Dit is nodig. Dat blijkt uit de nieuwe informatie die in december 2023 beschikbaar kwam met dPi 2023. De voorgenomen nieuwbouw in de begroting voor 2024 tot en met 2028 is maar beperkt lager dan de extreem hoge voornemens in de vorige meerjarenbegroting voor 2023 tot en met 2027.

Realisatiegraad naar regio

Op het niveau van woondealregio’s laat de realisatiegraad grote verschillen zien. Deze verschillen lijken vooral een gevolg van het goede presteren van afzonderlijke corporaties binnen de regio’s (zie figuur 1).

Figuur 1: Realisatiegraad nieuwbouw sociale verhuureenheden als percentage van de voornemens uit dPi 2019 voor 2020 t/m 2022



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

De realisatiegraad voor onderhoud en verbetering, inclusief verduurzaming, laat een veel beter beeld zien (zie tabel 17 in het hoofdstuk Beschikbaarheid). De ramingen voor onderhoud en verbetering lijken minder onderhevig aan externe druk om grote ambities te laten zien. Ook zijn corporaties hierbij mogelijk minder afhankelijk van andere partijen dan bij nieuwbouw, waardoor ze meer greep hebben op de realisatie.

1.1.4 Gemeentelijk (volkshuisvestings-) programma vormt het fundament voor lokale prestatieafspraken

Signaal 4

Aan het Rijk: Vervang het instrument Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) door een instrument dat goed functioneert en inzicht biedt aan gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties.

Analyses en gesprekken met betrokken partijen leren dat het IBW niet of nauwelijks een functie vervult bij het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten, huurders en corporaties. Kritiekpunten in dit verband zijn bijvoorbeeld de berekeningswijze en dan vooral dat alle theoretische investeringsruimte in jaar 2 van de begroting wordt bepaald, het gedragseffect dat juist hierdoor corporaties hun eigen begroting optrekken, het bepalen van een bedrag per gemeente zonder dat de opgave van de gemeente in beeld is en het voorbijgaan aan de problematiek rond de vluchtstrook.

Het IBW roept eerder verwarring op omdat het niet inspeelt op de gemeentelijke opgave en de factor tijd. Ook gaat het voorbij aan de uitgangspunten van corporaties voor investeringen en de mogelijke inzet van vermogen (zie ook signaal 6, met name het langetermijnperspectief van corporaties).

Het goede gesprek over de opgave en welke middelen daarvoor nodig zijn, van corporaties en gemeenten, zou beter worden gefaciliteerd met een instrument dat:

- Inspeelt op de begrotingssystematiek van de corporaties.
- Helder maakt of de prestatieafspraken voor de eerste 5 jaar aansluiten bij de mogelijkheden van een corporatie en de eerstvolgende corporatiebegroting.
- Inzicht biedt in de noodzakelijke wederkerigheid die gemeenten kunnen leveren voor de realisatie van de afgesproken programma's.
- En vervolgens inzichtelijk maakt wat er voor de jaren daarna aan middelen is voor de opgave voor deze periode.

In een aantal gemeenten en regio's vinden al exercities plaats over volkshuisvestelijk gewenste investeringen en keuzes en de middelen daarvoor over een langere

periode. Bijvoorbeeld in [Amsterdam](#) en [Utrecht](#). Mogelijk kan hieruit een hulpmiddel of raamwerk worden afgeleid. Als onderzoekspunt kan worden meegenomen in welke mate het Rijk dit, naast kaderstellend, ook cijfermatig moet faciliteren (door de begrotingsinformatie uit dPi te vertalen naar dit nieuwe product).

Signaal 5

Aan het Rijk: De lokale prestatieafspraken hebben als instrument meer regulering nodig. De afspraken zijn onvoldoende SMART, waardoor partijen elkaar niet kunnen aanspreken op de uitvoering. Ook ontbreekt de eenduidigheid die nodig is voor inzicht op een hoger niveau.

De Regiewet benadrukt het belang van wederkerigheid en het nakomen van prestatieafspraken. Daarmee worden ook haalbare afspraken over investeringen met een lange voorbereidingstijd belangrijker. Daartoe hebben de kaders voor de prestatieafspraken verdieping nodig. Zowel voor de tijdshorizon, die langer moet worden, als de inhoud, die SMART moet zijn. De prestatieafspraken zijn een belangrijke schakel in zowel de bottom-upketen van regionale woondeals, provinciale afspraken en het nationale programma, als tussen het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma en de meerjarenbegroting van de corporatie.

Lokale prestatieafspraken

De Aw ziet in haar analyse van lokale prestatieafspraken over nieuwbouw dat deze onderling sterk variëren. Bij meerdere afspraken is het onzeker of de prestaties te leveren zijn, omdat er (deels) nog geen grond of locaties beschikbaar zijn. Wederkerige afspraken over wat de gemeente levert voor de nieuwbouw gaan deels niet verder dan inspanningsverplichtingen, wat geen garantie biedt voor resultaat. Op lokaal niveau is dit voor de betrokken partijen mogelijk prima. Maar op regionaal of nationaal niveau bieden deze afspraken weinig inzicht in hoeveel nieuwbouw de corporaties de komende jaren gaan leveren (zie figuur 9 in het hoofdstuk Beschikbaarheid). Voor een effectief stelsel is dit inzicht wel relevant. Zowel voor de huidige situatie, waarin de NWBA doorwerkt op de afspraken met provincies, binnen regionale woondeals en de Nationale prestatieafspraken (NPA) tussen Rijk, sector en VNG. Als voor de toekomstige situatie als de Regiewet is ingevoerd: dan werkt de NWBA



door op provinciale woonprogramma's, die op hun beurt weer doorwerken op lokale woonprogramma's. Binnen het stelsel is het maken én nakomen van (wederkerige) lokale prestatieafspraken belangrijk.

Als het maken en nakomen van prestatieafspraken centraal komen te staan, is het essentieel dat deze afspraken een langere horizon krijgen, duidelijkheid geven over wederkerigheid en in elk geval voor de eerste jaren concreet en hard zijn (SMART). Daarnaast is eenduidigheid nodig, want dat geeft sneller inzicht op verschillende relevante niveaus. Juist omdat partijen afhankelijk zijn van elkaar bij het realiseren van de gemaakte afspraken (de volkshuisvestelijke prestaties), moeten ze op de partners in de keten kunnen vertrouwen. Tegelijkertijd kan er onzekerheid zijn. Deze is meestal groter bij afspraken voor de langere termijn, maar kan ook voorkomen bij prestaties die de betrokken partijen al op korte termijn willen leveren. Dan is het belangrijk hoe er wordt omgegaan met deze onzekerheid. Dat begint met het expliciet maken van de onzekerheid en nagaan of en hoe deze te verkleinen is. Vervolgens moet worden afgewogen hoeveel risico de (resterende) onzekerheid betekent voor de beoogde prestaties. Dat is in het bijzonder van belang voor de prestaties die partijen willen vastleggen in de afspraken voor de eerste jaren. Als deze prestaties volgens de risicoafweging redelijkerwijs niet haalbaar zijn, kunnen ze beter niet worden opgenomen in de SMART afspraken op de korte termijn. Als later blijkt dat deze niet-afgesproken prestaties toch geleverd kunnen worden, wordt op de korte termijn meer gepresteerd dan eerder was afgesproken. Daar zullen huurders en woningzoekenden blij mee zijn.

Een langere tijdshorizon in de afspraken heeft verschillende voordelen. Allereerst biedt een langere horizon ruimte voor visie op de achterliggende opgaven en de doelen die leiden tot de [gewenste outcome](#). Ook kan tussentijds worden bijgestuurd op doelen en gewenste outcome als voortschrijdend inzicht daar aanleiding toe geeft. De jaarlijkse actualisatieronde kan hierbij een update worden voor de eerstkomende jaren, tenzij er inhoudelijk grote aanpassingen zijn. Bij een langere tijdshorizon zal het karakter van de 1^e periode duidelijk anders zijn dan van de 2^e. Voor de 1^e periode worden dan concretere en hardere afspraken gemaakt over de programmering. Voor de 2^e periode kunnen de programmeringsafspraken zachter zijn omdat eerst nog de juiste voorwaarden moeten worden gecreëerd voor de toekomstige woningbouw (bijvoorbeeld met gebiedsontwikkeling). Voor deze periode is de achterliggende visie op de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad een belangrijk vertrekpunt. Volgens de Regiewet biedt het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een kader voor de voorraadontwikkeling op de langere termijn. Ook is dit programma het vertrekpunt voor het maken van lokale prestatieafspraken.

De gemeenten zullen bij het formuleren van het volkshuisvestelijk programma nadrukkelijk moeten toetsen in hoeverre zij het programma kunnen overnemen uit de regionale woondeal. Dit is zowel voor de provincie als de corporaties van groot belang: de provincie moet de realisatie bewaken en de corporaties moeten het programma serieus kunnen nemen. Huurdersorganisaties kunnen zich dan misschien meer richten op de hardheid van prestatieafspraken (SMART) en bewaken dat gemeente en corporatie daarbij de maximaal mogelijke inspanning leveren.

1.2 Een bestendige balans tussen opgaven en middelen

1.2.1 Balanceren voor een effectief werkend stelsel

Hoofdsignaal B

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

In 2019 is het gesprek tussen de overheid en de sector over de opgaven en middelen in de corporatiesector weer serieus opgepakt. Dit heeft in 2020 geresulteerd in het 1^e rapport [Opgaven en middelen corporatiesector](#). De [NPA-update](#) van juni 2023 is al de 4^e op rij. Deze update laat zien dat de uitgangspunten voor de verwachte ontwikkelingen in macro-economische omstandigheden, huurbeleid en opgaven grote invloed hebben op de financiële raming van zowel de uitgaven als de beschikbare middelen voor de uitvoering van de NPA-opgave. Het financieel tekort op de balans tussen de opgaven en middelen fluctueert hierbij sterk.

Bij een doorrekening zijn altijd onzekerheden. Net iets andere aannames hebben direct gevolgen voor de financiële balans. Hierdoor is er nooit 100% zekerheid dat alle vastgestelde opgaven kunnen worden uitgevoerd en tegelijk de continuïteit is gewaarborgd van de publieke taakvervulling door corporaties op middellange termijn (10 tot 15 jaar). Deze onzekerheid leidt tot het risico dat corporaties bij de uitvoering van de opgaven te vroeg op de rem trappen. Noodzakelijke investeringen worden dan niet gerealiseerd of met een te laag (want goedkoper) kwaliteitsniveau. Dat is niet wenselijk, want het gaat voorbij aan het volkshuisvestelijk belang van de vastgestelde opgaven.

Bij een eerstvolgende doorrekening is daarom meer expliciete aandacht nodig voor het vraagstuk tot welk niveau schulden kunnen worden aangetrokken en

corporaties tegelijk voldoende bufferruimte houden voor continuïteit. Zodat er kaders ontstaan die individuele corporaties meer richting geven bij het bepalen van hun eigen grenzen. De normen uit het gezamenlijk beoordelingskader gebruiken in de doorrekening, vindt de Aw vanuit risicoperspectief onwenselijk. Deze zien namelijk alleen toe op de financiële gezondheid van individuele corporaties in een tijdsperspectief van 5 jaar en niet op de structurele uitoefening van de publieke taak door de corporaties samen op de middellange termijn.

Het is belangrijk dat het risico op te vroeg remmen beperkt blijft. Daarvoor moeten partijen het eens worden over de governance rond het te volgen proces als de periodieke herijking tekorten signaleert, zodat er vertrouwen is dat er in overleg en gezamenlijkheid wordt gezocht naar een tijdige oplossing. De periode waarin een oplossing moet worden gevonden hangt mede af van de tijd totdat een tekort optreedt. De minister heeft de stelselverantwoordelijkheid voor de balans tussen de beschikbare middelen en de gewenste opgave voor het stelsel.

1.2.2 Balanceren met vertrouwen

Signaal 6

Aan Rijk, overheden en sector: Bouw het Opgaven en Middelen-model uit zodat dit inzichten levert voor (het gesprek over) verantwoorde investeringen, schulden en bufferniveaus en de plaats daarvan in de tijd.

Aedes heeft recent het initiatief genomen om met de belangrijkste stakeholders in de sector in gesprek te gaan over een verdere uitwerking van het Opgaven en Middelen-model waarin investeringen, schulden en buffers meer aandacht krijgen. Dit initiatief verdient steun.

Bij het uitbouwen van het model is aandacht nodig voor:

- Het langetermijnperspectief van individuele corporaties ('bufferdiscussie').
- De balans op verschillende niveaus voor een voortschrijdende middellange periode.
- De draaiknoppen voor beleid (huur, Vpb, subsidie en opgaven).
- De tijdshorizon waarbinnen balans moet worden bereikt.



Corporaties vragen zich af hoe hoog ze het schulden-niveau kunnen laten oplopen voor de actuele opgaven en tegelijkertijd genoeg buffer houden voor mogelijke risico's en de opgaven op middellange termijn in de bestaande portefeuille. Het huidige Opgaven en Middelen-model geeft voor individuele corporaties onvoldoende antwoord op deze vragen.

Daarnaast is aandacht nodig voor de tijdshorizon waarbinnen keuzes gemaakt moeten worden om tot een balans te komen. En voor de draaiknoppen die deze balans mogelijk kunnen maken. De vormgeving van het proces waarin dit plaatsvindt, de governance, is daarbij zeer belangrijk; die moet systeemvertrouwen geven. De tijdshorizon zou kunnen afhangen van het moment waarop er een oplossing moet zijn. Anders kunnen tekorten ontstaan ten opzichte van gestelde normen en buffers vanwege het aangaan van verplichtingen. Anders

gesteld: het is niet noodzakelijk en misschien ook niet wenselijk om nu al tekorten weg te nemen die zich mogelijk pas over 10 of 15 jaar voordoen.

De politiek beslist uiteindelijk over de beleidskeuzes. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid zou de minister ervoor moeten zorgen dat er links- of rechtsom tijdig balans wordt bereikt. Voor het vertrouwen in het stelsel is dit van groot belang.

Signaal 7

Aan het Rijk: Bij de sterke nadruk op betaalbaarheid is in het huurprijsbeleid voor corporaties onvoldoende aandacht besteed aan de negatieve effecten van huurverlaging. Bij politieke besluitvorming over het huurprijsbeleid moeten alle aspecten goed in beeld zijn.

Gezien de enorme investeringsopgave is het van groot belang dat de elementen die relevant zijn voor het huurprijsbeleid explicieter verankerd zijn. Dit kan bijdragen aan de benodigde meerjarige duidelijkheid en eerder inzicht geven in de neveneffecten van bepaalde keuzes die woningcorporaties kunnen raken. Bij het initiatief van Aedes kan dit vraagstuk conceptueel worden betrokken.

De laatste jaren is in het huurprijsbeleid van het Rijk steeds meer gefocust op betaalbaarheid. De verkenning van de effecten van de huurverlaging in 2023 (zie hoofdstuk 2 Financiële condities, paragraaf 2.5) laat zien dat dit eenzijdige perspectief ingrijpende ongewenste effecten heeft voor de (opgaven van de) sector. Ook voor huurders en woningzoekenden heeft dit nadelige gevolgen want corporaties kunnen hierdoor minder opgaven oppakken. Daarnaast zijn er onwenselijke woningmarkttechnische effecten.

Bij toekomstige politieke besluitvorming over het huurprijsbeleid verdienen de volgende elementen daarom meer expliciet een plek:

- De relatie tussen huurtoeslag- en huurprijsbeleid (70% van de huurders in de sociale voorraad komt op basis van inkomen in aanmerking voor huurtoeslag).
- De gewenste huurontwikkeling in het licht van kosten en de gewenste kwaliteitsgroei: in welke mate moeten investeringen leiden tot meer huurruimte?
- De wenselijkheid van een redelijke relatie tussen prijs en kwaliteit in de huurwoningvoorraad.
- De vraag of de verbetering van energiestatistiek door nieuwbouw en verduurzaming het wenselijk maakt dat besluitvorming over betaalbaarheid meer gaat focussen op woonlasten in plaats van huurlasten (zie ook tabel 10 in het onderzoeksrapport bij deze Staat).

1.2.3 Investeren in de actuele opgaven

Signaal 8

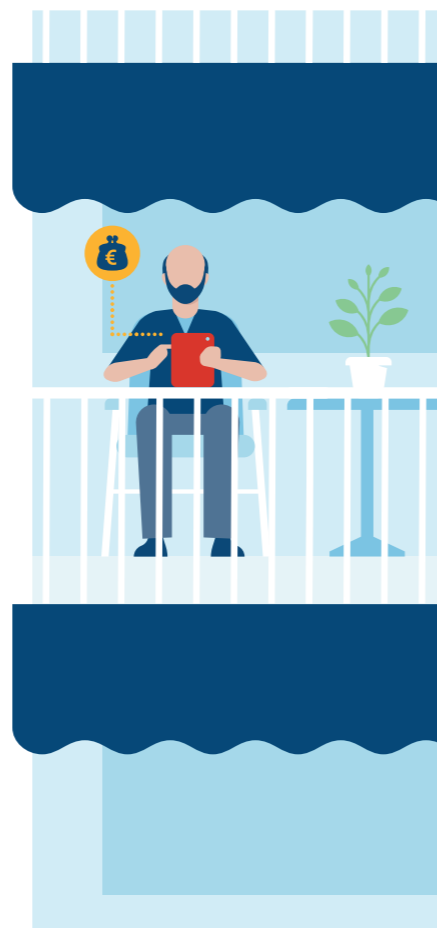
Aan corporaties: Zet het vermogen in voor investeringen die op korte termijn het volkshuisvestelijk belang dienen. Vergroot bijvoorbeeld tijdelijk de inzet op verduurzaming en verbetering als nieuwbouwprojecten nog niet uitvoerbaar zijn.

Natuurlijk moet hierbij rekening gehouden worden met de noodzakelijke buffers voor de continuïteit in de publieke taakvervulling. Maar het uitstellen van investeringsopgaven, met name de NPA-opgaven, vergroot de actuele problemen. En dat is niet nodig als andere noodzakelijke investeringen wel uitvoerbaar zijn. Het op orde hebben van de governance voor investeringen (signaal 3) maakt sneller schakelen mogelijk.

De cijfers van de afgelopen jaren leren dat, ondanks de opgave, de gewenste realisatie van nieuwbouw of verbetering en verduurzaming door allerlei omstandigheden kan achterblijven. Gezien de urgentie van het onderliggende maatschappelijke vraagstuk, de woningnood en gestegen energieprijzen, is het belangrijk dat corporaties zich richten op de opgaven die ze wel kunnen realiseren. Als zij bijvoorbeeld zien dat zij in de eerstkomende jaren weinig mogelijkheden hebben voor nieuwbouw, dan kunnen zij zich in afstemming met gemeenten en huurders meer gaan richten op de opgaven in de bestaande voorraad. De meeste corporaties hebben de financiële ruimte voor een behoorlijk investeringsvolume de komende jaren. Als het nieuwe arrangement van signaal 6 tot stand komt, is er ruimte om linksom of rechtsom te investeren in actuele opgaven.



2. Financiële condities



De corporatiesector bevindt zich op dit moment in een paradoxale situatie. De financiële positie is volgens de jaarrekeningen van 2022 nog nooit zo goed geweest. Tegelijkertijd geeft de laatste actualisatie van de doorrekening van de Nationale prestatieafspraken (NPA) aan dat de sector de opgaven tot en met 2030 financieel gezien niet volledig kan uitvoeren. En voor de periode daarna tot en met 2035 is een verdere achteruitgang te zien. Ondertussen verslechteren relevante macro-economische parameters (met name kosten en rentestijging) en merken corporaties de effecten van veranderingen in het huurbeleid (in het bijzonder de huurverlaging per 1 juli 2023). Mede hierdoor komen er veel signalen uit de sector dat de opgaven voor een steeds groter deel niet haalbaar zijn en dat corporaties overwegen op relatief korte termijn op de rem te trappen. De gewenste groei in investeringen kan hierdoor nog verder achterblijven op de programmering van de opgaven.

2.1 Sterke verbetering sociale tak

De jaarcijfers van 2022 laten een sterke verbetering zien van de financiële positie van de sociale tak (zie tabel 1). Door de vrijval van de verhuurderheffing is de waardering van het vastgoed gestegen en dat leidt tot betere balansratio's. Het eigen vermogen is gegroeid met € 12 miljard.

Dat is veel minder dan de € 34 miljard die in de vorige Staat is geschetst. Een substantieel deel is verdampt door ontwikkelingen die toen nog niet bekend waren of een groter gevolg hadden. De sterke stijging van de onderhouds- en beheerlasten heeft hierbij duidelijk het grootste negatieve waarde-effect: ongeveer € 19 miljard. De hogere disconteringsvoet (een effect van de stijgende rente) en de huurverlaging hebben samen een negatief effect van € 3 miljard.

Overigens komt het effect van de huurverlaging nog onvoldoende tot uitdrukking in de waardering. Er zijn corporaties die de maatregel bij de waardering voor de jaarrekening niet of niet volledig hebben ingerekend. Dit vanwege een combinatie van onvoldoende hardheid in de regelgeving en onvoldoende informatie over hoeveel huishoudens in aanmerking zouden komen voor de huurverlaging.

De loan-to-value (LTV) verbetert voor de sociale tak van alle corporaties samen. Hierbij overschrijdt geen enkele corporatie de norm voor de LTV in 2022. De hoogste score is 'slechts' 65%, ruim onder de norm van maximaal 85%.

Tabel 1: Gerealiseerde ratio's en eigen vermogen sector op basis van balans tegen beleidswaarde 2020-2022

	Toegelaten instellingen						Geconsolideerde verbindingen		
	Sociaal			Commercieel			Commercieel		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
ICR*	2,1	2,0	2,2	2,5	2,8	2,5	2,1	2,5	4,7
LTV**	47,6%	42,0%	40,0%	33,5%	28,1%	27,9%	40,6%	32,9%	33,1%
Solvabiliteit**	51,0%	56,6%	58,2%	64,7%	69,0%	69,0%	64,9%	69,2%	68,6%
Dekkingsratio***	36,6%	29,7%	23,4%		21,7%	21,5%		23,8%	19,4%
Eigen vermogen x € 1 miljard**	101,3	130,5	142,2	21,8	25,5	25,0	2,5	2,8	2,7

* ICR 2020, gecorrigeerd voor incidenteel Vestia

** LTV, solvabiliteit en eigen vermogen op basis van beleidswaarde

*** Dekkingsratio op basis van marktwaarde vastgoed en leningen

Tabel 2: Normen voor de afzonderlijke ratio's

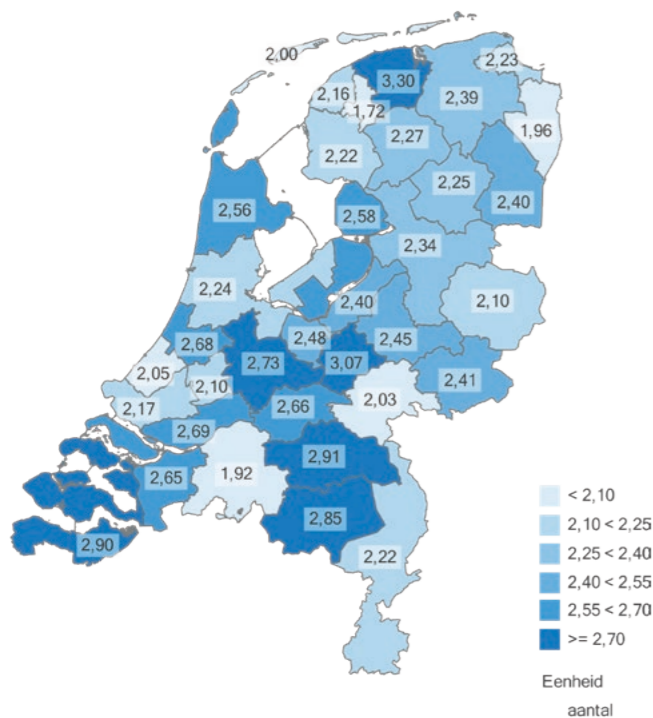
Norm	Onder- of bovengrens	Sociaal	Commercieel
ICR	Ondergrens	1,4	1,8
LTV	Bovengrens	85%	75%
Solvabiliteit	Ondergrens	15%	40%
Dekkingsratio	Bovengrens	70%	70%

Bron: Aw en WSW, gezamenlijk beoordelingskader



In de sociale tak verbetert de gemiddelde kasratio zichtbaar. Zo'n 7,5% (in 2021 8,0%) van alle corporaties voldeed in 2022 niet aan de norm voor de Interest Coverage Ratio (ICR). Samen hebben deze corporaties 5,5% (in 2021 8,0%) van het totaal aantal woongelegenheden. Een dergelijke uitkomst heeft vaak een incidentele oorzaak. De begroting voor 2023 leidt bij maar 4 corporaties (1,5% van alle corporaties) tot een onderschrijding van de ICR-norm. Dit is het effect van de verhuurderheffing die vanaf 2023 niet meer betaald hoeft te worden. Op regionaal niveau is een behoorlijke spreiding te zien in de (gemiddelde) ICR (zie figuur 2).

Figuur 2: Gemiddelde ICR in sociale tak naar regio, begroting 2023



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

De dekkingsratio is gemiddeld gezien sterk gedaald doordat de marktwaarde van leningen afnam onder invloed van de rentestijging. Geen enkele corporatie overschrijdt deze ratio meer; in 2021 waren dat nog 2 corporaties. Kortom: op individueel niveau is de verbetering ook goed zichtbaar aan de 'onderkant', bij de corporaties die op de ratio's het zwakste scoorden. Al met al laten de cijfers zien dat de leencapaciteit voor de sociale tak is verbeterd.

2.2 Kapitaalinzet commerciële takken kan beter

2.2.1 Ratio's stabiliseren voor de commerciële takken

De balans- en kasratio's in de commerciële tak van de toegelaten instellingen (TI) en in de geconsolideerde verbindingen wijzen vooral op stabilisatie. Het eigen vermogen op basis van beleidswaarde is zelfs (beperkt) gedaald. Deze ontwikkeling hangt samen met de kleinere betekenis van de verhuurderheffing in deze takken; relatief veel minder bezit heeft hier een huur onder de liberaliseringsgrens. Het vermogen daalt onder meer door het effect van de hogere disconteringsvoet en door het relatief hoge aandeel bezit (van niet-woongelegenheden) waarbij de marktwaarde de beleidswaarde bepaalt.

De sterke verbetering van de kasratio ICR bij de geconsolideerde verbindingen, van 2,5 in 2021 naar 4,7 in 2022, is incidenteel. Het beperkte aantal geconsolideerde verbindingen maakt deze tak daar gevoelig voor. De vastgoedexploitatie is in de operationele kasstroom van de geconsolideerde verbindingen minder dominant dan bij de sociale en de commerciële tak van de TI. Incidentele ontvangsten, niet gerelateerd aan vastgoedexploitatie, kunnen de ICR daardoor sterk beïnvloeden. Volgens de begroting voor 2023 daalt de ICR van de geconsolideerde verbindingen weer naar 2,9.

Deze cijfers geven aan dat de leencapaciteit in de commerciële takken op een hoog niveau is gestabiliseerd.

2.2.2 In de commerciële takken daalt de schuld

Door de beperkte activiteiten in de geconsolideerde verbindingen en de commerciële tak van de TI's zijn de (langdurige) schulden opnieuw verder afgenomen (met ongeveer 3,5% voor beide takken samen). De interne en startleningen daalden met een iets groter percentage. De aflossingen op deze leningen dragen bij aan de financiering van investeringen in de sociale tak. Op termijn zorgen ze daarnaast voor een meer evenwichtige verhouding tussen de geborgde leningen en het sociaal bezit. Nu wordt deze verhouding nog nadelig beïnvloed doordat vanuit de sociale tak nog ongeveer € 7 miljard wordt doorgeleend aan de commerciële takken. Bij de berekening van de LTV-ratio vindt hiervoor overigens een correctie plaats.

Tabel 3 laat het verschil zien in aanwending van het eigen vermogen (op basis van beleidswaarde) tussen de sociale tak en de 2 commerciële takken samen. Het eigen vermogen in de sociale tak is hier berekend exclusief het eigen vermogen dat via consolidatie van de commerciële takken ook in de sociale tak is opgenomen. Het vraagstuk van consolidatie speelt een beperkte rol bij de 2 commerciële takken en is in de tabel geëlimineerd.

Het veel hogere bedrag aan eigen vermogen per verhuureenheid in de commerciële takken vertaalt zich in de veel betere ratio's. De normen voor de commerciële takken zijn daarbij ook strenger (zie tabel 2). Maar de realisaties en de begroting laten een beperkte inzet zien van het vermogen.

Tabel 3: Eigen vermogen per verhuureenheid (vhe)

	Sociale tak	Commerciële takken
Eigen vermogen per vhe	51.058	138.024

Het hogere eigen vermogen per verhuureenheid in de commerciële tak komt ook door de daling van het aantal commerciële eenheden (zie tabel 4). Hieraan hebben onder meer de activa-passivatransacties met Vestia bijgedragen. Vaak is niet-DAEB Vestia-bezit met een gereguleerd contract na overdracht aan een andere corporatie in de DAEB-tak geplaatst. Het effect van het opschorten en inmiddels afschaffen van de markttoets moet nog duidelijk worden.

Tabel 4: Ontwikkeling aantal commerciële verhuureenheden

	2018	2022	Afname
Aantal	194.700	184.600	-10.100

2.2.3 Financiering voor opgave middensegment niet eenvoudig

Doordat de markttoets is vervallen en er in de NPA afspraken zijn gemaakt over nieuwbouwproductie in het middensegment, zijn de corporaties directer aanspreekbaar op deze opgave. Deze inzet moet met lokale prestatieafspraken worden vastgelegd. Financiering is hierbij een belangrijk vraagstuk. In de sector leeft veel zorg dat deze 'gewone' commerciële financiering niet eenvoudig zal zijn. Volume, prijs en het karakter van onderpand zijn hierbij relevante aspecten, ook door de druk op het rendement bij veel projecten. Toch zijn er de afgelopen

jaren wel degelijk commerciële leningen afgesloten, ondanks de bancaire eisen (onderpand, ratio's voor de financiering van ongeborgd vastgoed en een hogere rente).

Ook voor de commerciële takken zijn de recente macro-economische ontwikkelingen en de veranderingen in het huurbeleid relevant. Met name voor de regulering van het 1^e deel van het geliberaliseerde segment tot € 1.123 (prijsspeil juli 2023). De ruimte om te investeren neemt hierdoor af maar blijft aanzienlijk.

2.3 Operationele kasstromen

2.3.1 Ontwikkeling gerealiseerde operationele kasstromen

Tabel 5 op de volgende pagina laat de ontwikkeling zien van de operationele kasstromen in de afgelopen 3 jaar. De vastgoedexploitatiekasstroom is in 2022 redelijk sterk gestegen, met name door de daling van de kasuitgave verhuurderheffing. In reële termen is echter geen sprake van groei: de sterke stijging van de bedrijfs- en onderhoudslasten dempen het effect van de daling.

De huurkasstroom is in 2022 beperkt gegroeid. Dit komt door de huurbevriezing van medio 2021 die nog doorwerkte in de eerste 6 maanden van 2022. En doordat een deel van de huurders een huurverlaging kreeg naar de voor hen toepasselijke aftoppingsgrens. De daling van de rentelasten is met name het effect van het renteniveau bij nieuwe leningen en renteherziening. In 2022 droeg dit nog bij aan de stijging van de operationele kasstroom. Door de renteontwikkeling vanaf 2023 zal de rentelast weer gaan stijgen.

Tabel 5: Vastgoedexploitatie- en operationele kasstroom per sociale verhuureenheid, 2020-2022

	2020	2021	2022	2020/2021	2021/2022
Huur	6.469	6.557	6.651	1,4%	1,4%
Nettobedrijfslasten*	-1.127	-1.127	-1.182	-0,0%	4,9%
Onderhoud	-1.985	-2.095	-2.282	5,6%	8,9%
Verhuurderheffing	-792	-771	-447	-2,6%	-42,1%
Vastgoedexploitatiekasstroom	2.565	2.564	2.741	-0,1%	6,9%
Rente-uitgaven	-1.263	-1.139	-1.087	-9,9%	-4,5%
Rente-inkomsten	138	120	106	-13,5%	-11,4%
Sectorspecifieke heffing	-6	-25	-23	302,9%	-8,5%
Leefbaarheid	-97	-99	-109	2,7%	9,9%
Vpb	-266	-303	-285	13,8%	-5,7%
Operationele kasstroom**	1.071	1.118	1.342	4,3%	20,1%
Inflatie consumentenprijsindex	1,3%	2,7%	10%		

* Inclusief erfpacht en overheidsbijdragen

** Na toerekening van de activeringen vanwege projecten

2.3.2 Ontwikkeling begrote operationele kasstromen

Tabel 6 laat zien dat in 2023 de vastgoedexploitatiekasstroom nauwelijks verbeterde (€ 2.769 per eenheid tegen € 2.741 in 2022). De operationele kasstroom komt in 2023 lager uit dan de realisatie van 2022. De weggevallen verhuurderheffing gaat namelijk bijna helemaal op aan de sterk stijgende nettobedrijfslasten en onderhoudskosten. Verder stijgen volgens de prognose de winstbelasting (Vpb) en de sectorspecifieke heffing.

Tabel 6: Operationele kasstroom per sociale verhuureenheid in euro's, 2023 t/m 2027

	2023	2024	2025	2026	2027
Huur	6.703	6.863	7.095	7.316	7.487
Nettobedrijfslasten*	-1.371	-1.342	-1.349	-1.366	-1.379
Onderhoud	-2.563	-2.471	-2.395	-2.387	-2.440
Vastgoedexploitatiekasstroom	2.769	3.050	3.352	3.564	3.668
Rente-uitgaven	-1.021	-1.100	-1.202	-1.302	-1.385
Rente-inkomsten	101	95	88	81	74
Sectorspecifieke heffing	-64	-69	-75	-82	-85
Leefbaarheid	-124	-125	-125	-126	-127
Vpb	-343	-393	-476	-515	-560
Operationele kasstroom**	1.317	1.458	1.562	1.620	1.585
ICR	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1

* Inclusief erfpacht en overheidsbijdragen

** Na toerekening van de activeringen vanwege projecten

Door kostenstijgingen zijn de onderhouds- en netto-bedrijfslasten in de hele prognoseperiode gemiddeld per eenheid bijna 12% hoger dan in de begroting van vorig jaar. De laatste jaren groeide de raming van de onderhoudslasten al sterk. Maar nu laten ook de netto-bedrijfslasten een forse stijging zien ten opzichte van het gerealiseerde niveau.

Recente inzichten leren dat de kasstromen nog verder onder druk komen te staan. Het effect van de huurverlaging per 1 juli 2023 valt negatiever uit dan voorzien door corporaties, de cao-lonen in deze sector stijgen meer dan in eerdere ramingen en de renteontwikkeling is negatiever.

2.4 Actualisatie financiële doorrekening NPA

2.4.1 Actualisatie geeft meerdere inzichten

Sinds 2020 worden de sectorale opgaven en middelen op verschillende niveaus (landelijk en regionaal) doorgerekend. De huidige actualisatie van de doorrekening is de 4^e op rij (2020, 2021, 2022 en 2023). De 5^e staat alweer gepland voor 2024.

De introductie van deze aanpak markeert een trendbreuk in de verhouding tussen de overheid en de volkshuisvesting (corporatiesector). Doordat is vastgesteld welke opgaven de politiek ziet voor de sector, is een meer nadrukkelijke context ontstaan voor het beleid van de minister – die de stelselverantwoordelijkheid draagt. De uitkomsten van de 1^e rapportage in 2020 maakten duidelijk dat de middelen voor de sector ontoereikend waren om de gewenste opgaven te realiseren. Mede hierom besloot de politiek tot beëindiging van de verhuurderheffing.

De hoge frequentie van deze financiële doorrekeningen, waarbij de overheid en sector nauw samenwerken, leert het volgende:

- Het beeld van de opgave is nog in beweging, maar nu meer uitgekristalliseerd tot en met 2030. Met de kanttekening dat de uitvoerbaarheid van het programma tot en met 2030 een punt van aandacht zal zijn bij de volgende versie.
- De inschatting van de balans tussen opgaven en middelen is complex en gevoelig voor veel zaken,

waardoor de uitkomsten dynamisch zijn. Maar de doorrekeningen zijn op zichzelf zeer waardevol.

- De overheid vindt het van groot belang inzicht te krijgen in de verhouding tussen opgaven en middelen, en is aanspreekbaar als er onvoldoende middelen zijn. Niet dat er altijd direct oplossingen worden geboden, maar het gesprek over het bereiken van de gewenste balans wordt gecontinueerd. Deze systeemaanpak biedt kansen voor een aanpak die – ondanks de onzekerheden – vertrouwen creëert bij de corporaties. Dit kan de klassieke reactie bij onzekerheid, op de rem trappen, verkleinen. Gezien de huidige maatschappelijke opgave – het oplossen van een enorm woningtekort en de kwaliteitsopgave om de energievraag van de portefeuille te verkleinen – is dit van groot belang.

2.4.2 Bij volledige solidariteit is de opgave financieel haalbaar

De opgave is rekenkundig vrijwel helemaal haalbaar bij een volledige solidariteit op regioniveau en met de uitgangspunten van de doorrekening ([Nationale Prestatieafspraken](#)-Actualisatie financiële doorrekening, Ortec en ABF, pagina 71 en 73). Alleen in de regio's Leeuwarden en Eemsdelta geldt een restrictie. Voor Eemsdelta zal deze kleiner zijn omdat voor een deel van de opgave, het oplossen van aardbevingschade, extra middelen beschikbaar komen door subsidies.

De basisdoorrekening gaat uit van minder solidariteit op regioniveau. Hierin voeren individuele corporaties de opgave in de bestaande voorraad zelfstandig uit. Daarnaast wordt nieuwbouw in deze variant niet automatisch toegedeeld aan de toegelaten instellingen in de regio die nog financiële ruimte hebben. Daardoor kan er veel meer niet dan in de variant met volledige solidariteit. 22 van de 34 regio's kunnen dan niet alles doen (Nationale Prestatieafspraken Actualisatie financiële doorrekening, Ortec en ABF, pagina 68).

Volledige solidariteit op landelijk niveau zou rekenkundig tot volledige uitvoering van de opgave kunnen leiden. Maar een dergelijke vergaande vorm van solidariteit staat op gespannen voet met de financieel juridische structuur van de sector (individuele toegelaten instellingen) en de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuurders voor de continuïteit en de 'eigen' portefeuille(-strategie). Met de governance-code van Aedes zouden die belemmeringen in beginsel kunnen worden overwonnen.

Governance-code Aedes

De corporatie is dienstbaar aan de volkshuisvesting. Het behalen van maatschappelijke doelen staat voorop. Om dit te realiseren kunnen corporaties eerst lokaal en vervolgens regionaal een (financieel) beroep op elkaar doen. Mocht het regionaal niet lukken de maatschappelijke doelen gezamenlijk te behalen, dan wordt voor een oplossing een beroep op de hele sector gedaan.

2.4.3 Norm voor inzet van vermogen vraagt nadere beschouwing

Een belangrijke aanname in de doorrekening is dat alle corporaties blijven investeren totdat ze aan de norm komen van de Aw en WSW voor de ICR en LTV. De vraag is of deze aanname logisch is, gezien de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor continuïteit op middellange termijn. De normen van de Aw en WSW zijn vastgesteld voor een heel ander doel: de continuïteit van de corporatie in het kader van financiële verplichtingen. Hiervoor is het belangrijk dat de corporatie in staat is de rente- (en aflossings)verplichtingen te betalen. De continuïteit in de publieke taakvervulling staat bij dit doel dus niet voorop. Financiële verplichtingen kunnen immers ook worden gewaarborgd door verkoop van bezit of een lagere kwaliteitsinzet.

Voor de continuïteit van de publieke taakvervulling kan (moet) de bestuurder de zogenaamde inzet van vermogen (artikel 42 van de Woningwet) insteken vanuit een bredere blik. Bijvoorbeeld inclusief de risico's die zich bij de uitvoering van het geraamde programma in de prognoseperiode kunnen manifesteren. Of inschattingen over de opgave om over een langere periode een gegeven portefeuilleomvang in stand te houden met de gewenste dan wel vereiste kwaliteitssprong. Inzicht in risico's binnen de prognoseperiode en de opgaven op langere termijn kunnen aanleiding zijn voor een extra risicobuffer. En dit kan reden zijn voor bijvoorbeeld een kleinere inzet op (uitbreidings)nieuwbouw in de prognoseperiode.

De (extra) buffers die corporaties gaan hanteren hangen ook af van hun vertrouwen in een systeemaanpak met sectorale doorrekeningen van de balans tussen opgaven en middelen. Zie hiervoor ook hoofdstuk 1 Institutionele condities, paragraaf 1.2 tot en met signaal 6. De omvang van deze buffers heeft op zijn beurt veel invloed op het

tekort tussen opgave en middelen. De actualisatie van de financiële doorberekening van de NPA bevat een vingeroefening met normen die ruimte laten voor een iets grotere buffer. Deze ruimere normen zijn 70% voor de LTV en 1,6 voor de ICR in plaats van de 85% en 1,4 die de Aw en WSW hanteren. Hierdoor verdubbelt het deel van de opgave dat niet uitvoerbaar is: van € 5,1 miljard naar € 10,6 miljard (13,3%).

Het doorkijkje in de doorrekening naar 2035 biedt bestuurders enige handvatten voor de middellange termijn. Het aantal regio's dat niet meer alles aankan bij volledige solidariteit binnen de regio, groeit van 2 naar 10. De sectorale ratio's verslechteren (de LTV van 63% in 2030 naar 74% in 2035; de ICR van 1,91 naar 1,77). Dit kan bij corporaties tot extra zorgen leiden. Maar investeringen afremmen omdat op termijn mogelijk niet alles lukt, is geen oplossing. Die constatering moet reden zijn voor een vervolg in het debat over de balans tussen opgaven en middelen. Daarbij zou het goed zijn als er in de sectorale doorrekeningen van die balans andere normen worden ontwikkeld die wel passen bij het continuïteitsbegrip in de publieke taakvervulling op middellange termijn. Zie hiervoor ook hoofdstuk 1 Institutionele condities, paragraaf 1.2.

2.4.4 Huurprijsbeleid onder de loep

Ook de invulling van het huurprijsbeleid zou bij de volgende actualisatie nader moeten worden beschouwd. De kwaliteit van nieuwbouw huurwoningen en de groeiende kwaliteit van de voorraad doordat een groter deel toekomstklaar wordt geïsoleerd ([Nationale prestatieafspraken](#), pagina 10 en 11), vragen om een andere benadering van de streefhuren. De structurele verlaging van de energievraag kan reden zijn om bij een volgende doorrekening meer aandacht te geven aan de woonlasten en de streefhuur hieruit af te leiden. Meer differentiatie in streefhuren, rekening houdend met de verschillen in kwaliteit, kan een richting zijn. Meer over dit vraagstuk volgt in de analyse van de huurverlaging in paragraaf 2.5.

2.4.5 Programmering is voor doorrekening een gegeven

De doorrekening richt zich primair op de balans tussen de opgaven en middelen in het NPA-programma en de daarin geformuleerde tijdshorizon. De programmering zelf (van nieuwbouw, verbetering en verduurzaming) is in dit proces grotendeels een gegeven. In hoeverre de



programmering voor de genoemde periode uitvoerbaar is, is geen onderwerp van onderzoek (zie ook paragraaf 2.4.1). Toch beïnvloedt de programmering wel direct de uitkomsten van de doorrekening.

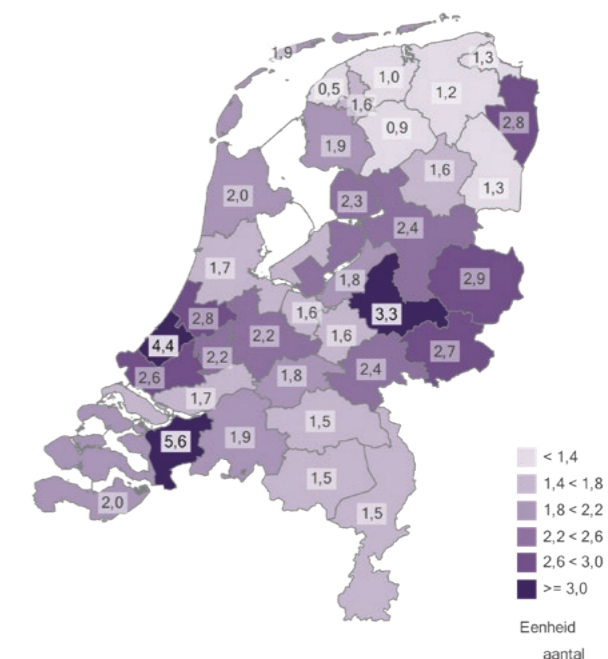
Het zou goed zijn als in de volgende actualisatie van de NPA ook de locatie- en gebiedsontwikkeling meer aandacht krijgt (zie ook hoofdstuk 1 Institutionele condities, signaal 2). Daarbij kunnen de ervaringen worden meegenomen die dit jaar zijn opgedaan met het proces van woondeals, gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's en lokale prestatieafspraken.

2.4.6 Verhouding programmering en gemiddelde realisatie

Figuur 3 toont op regioniveau welke schaa sprong nodig is in de nieuwbouw van sociale huurwoningen in vergelijking tot de gemiddelde regionale nieuwbouwproductie van 2020 tot 2023. Er zijn grote verschillen tussen regio's. De regio Groningen-Assen hoeft bijvoorbeeld maar een schaa sprong te maken van 1,2 maal de gemiddeld gerealiseerde nieuwbouwproductie, terwijl Haaglanden aan de lat staat voor een sprong van 4,4. De opgave in de NPA is gebaseerd op de gemiddeld per jaar geprogrammeerde nieuwbouwaantallen in de periode 2022 tot en met 2030. Voor Nederland als geheel vereist deze opgave een verdubbeling van de nieuwbouwproductie.

In de wetenschap dat de realisatie in de jaren 2022 en 2023 veel lager zal zijn dan dit gemiddelde, zal de vereiste schaa sprong in de latere jaren tot en met 2030 nog weer groter moeten zijn om de aantallen uit de opgave te kunnen realiseren.

Figuur 3: Vereiste schaa sprong in sociale nieuwbouw voor de opgave NPA, 2022 tot en met 2030



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

Bij woningverbetering, -verduurzaming en -onderhoud lijkt de vereiste schaa sprong vrij bescheiden. Landelijk is deze 1,12 met regionaal enige spreiding (zie het onderzoeksrapport bij deze Staat). Deze bescheiden uitkomst verrast omdat de verduurzamingsmaatregelen die in de NPA zijn afgesproken, beduidend meer inzet vragen dan de afgelopen jaren is gerealiseerd. De kosten van deze realisatie zijn hierbij nu verwerkt onder woningverbetering. Daarom is het de vraag waarom de berekende schaa sprong zo bescheiden is. Uit nadere analyse blijkt dat er bij de onderhoudsuitgaven geen groot verschil is tussen de realisatie en de bedragen in de actualisatie van de NPA. Ook bij woningverbetering (inclusief verduurzaming) is het verschil beperkt, hoewel daarbij eigenlijk een groter verschil verwacht kon worden door de extra opgave in verduurzamingsmaatregelen. De relatief lage schaa sprong lijkt erop te wijzen dat de actualisatie van de NPA een te laag kostenniveau hanteert voor de woningverbetering exclusief verduurzaming. Het is belangrijk dat vóór de volgende actualisatie stappen zijn gezet op dit dossier. Zoals een eenduidige kwaliteitsmeting van bezit, een vastgelegd beeld van het gewenste kwaliteitsniveau op termijn en de hiermee gemoeide kosten (zie ook signaal 5 in de Staat van de corporatiesector 2022).

2.4.7 Huurprijsbeleid steeds meer inkomensafhankelijk

Op grond van de Nationale prestatieafspraken is besloten dat in 2023 alle huurders met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum van een corporatiewoning met een huur hoger dan € 575,03 per maand, een huurverlaging kregen naar dit bedrag. Daarbij is afgesproken dat het aandeel woningen met een huur op dat niveau of lager tot en met 2025 tenminste 46% moet blijven. Deze huurverlaging was een omvangrijke operatie die past in de lijn van de afgelopen jaren waarbij de politiek het huurprijsbeleid steeds sterker oriënteert op de betaalbaarheid voor de doelgroepen van het beleid. Hierdoor verandert het huurprijsbeleid steeds meer in een inkomensafhankelijk beleid, gericht op de doelgroepen. De voorspelbaarheid van de huren (huurontwikkeling) is door deze veranderende oriëntatie ook verminderd.

Het valt op dat bij deze beleidsontwikkeling voor betaalbaarheid weinig aandacht was voor de bestaande relatie tussen huurprijs en huurtoeslag. Terwijl ongeveer 70% van de huurders in de sociale tak recht heeft op huurtoeslag. Zoals in de Staat van de corporatiesector 2022

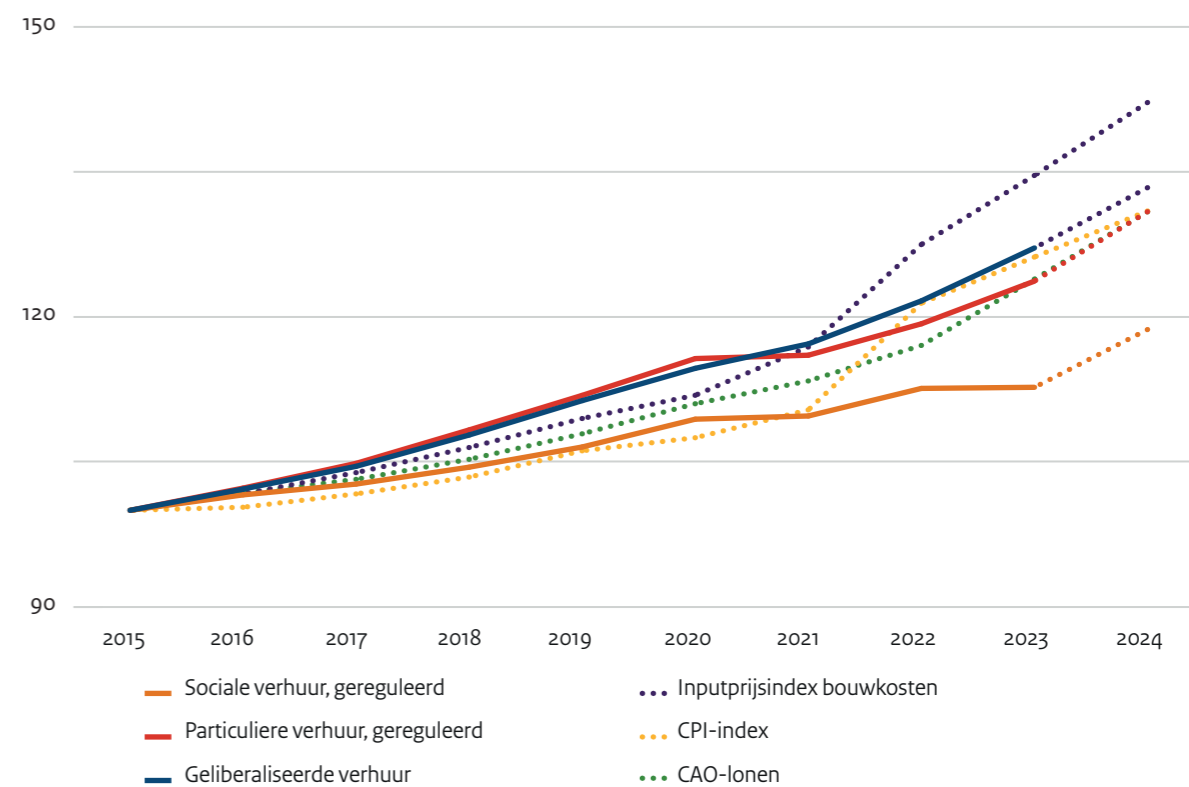
(pagina 39) al is aangegeven, heeft dit de laatste jaren geleid tot een verschuiving in het arrangement tussen de sector en de overheid over de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid.

Deze verschuiving versterkt 3 risico's die latent altijd aanwezig zijn in het huurprijsbeleid:

- De relatie tussen huurprijs(ontwikkeling) en de kostprijs van een huurwoning raakt verder uit balans. Dit raakt direct het verdienmodel voor de sector waarmee de maatschappelijke opgaven moeten worden bekostigd.
- De relatie tussen de huurprijs en kwaliteit van de woning verzwakt verder door de nadruk op betaalbaarheid. Dit raakt ook de ruimte voor corporaties om na investeringen in kwaliteit de huur te verhogen (direct of na mutatie).
- De impact op de nettohuren (huur van de woning na huurtoeslag) komt onvoldoende in beeld voor het grootste deel (70%) van de huurders van sociale huurwoningen. Dit omdat de huurtoeslageregeling niet expliciet wordt betrokken bij het in beeld brengen van de effecten van het huurprijsbeleid.

Figuur 4 laat duidelijk zien dat de huurontwikkeling (op basis van de jaarlijkse 1 juli-stijging, huurverlaging en huur na mutatie) in de sociale huur de afgelopen jaren is achtergebleven op de inflatie en de bouwkostenstijging. Dit is het gevolg van beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, zoals de huurverlaging en huurbevriezing in 2021 en de huurverlaging in 2023. Dit heeft financiële gevolgen voor de corporatiesector (zie ook paragraaf 2.5 Effecten van de huurverlaging in 2023). Daarnaast verhoogt het de druk op de sociale huur voor de doelgroep voor huurtoeslag. Dit doordat alternatieven in de particuliere huur (gereguleerd en met name geliberaliseerd) meestal te duur zijn (zie het hoofdstuk Beschikbaarheid). De huurontwikkeling bij gereguleerde particuliere en geliberaliseerde verhuur is duidelijk hoger.

Figuur 4: Huurontwikkeling sociale verhuur corporaties, gereguleerde verhuur particulier en geliberaliseerde verhuur (inclusief harmonisatie) tussen 2015 en 2023 ten opzichte van inflatie (CPI) en bouwkosten



Bron: CBS, 2023

2.5 Effecten van de huurverlaging in 2023

De Aw heeft onderzoeksbureau ABF een onderzoek laten uitvoeren naar de kwantitatieve effecten van de huurverlaging. Hierbij is de meest recente informatie van corporaties voor de verantwoording van de jaarrekening 2022 (bezitstabel) gecombineerd met microdata van het CBS over karakteristieken van huishoudens (met name het inkomen in 2021). Hiermee werden de huishoudens in beeld gebracht die mogelijk in aanmerking komen voor de huurverlaging.

De conclusies die de Aw afleidt uit het onderzoek staan in paragraaf 2.5.3. Hieronder wordt eerst ingegaan op de opzet van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten.

In het onderzoek is verder niet gekeken naar het effect van de huurverhoging op 1 juli voor de overige huurwoningen. Het ontbreken van informatie over de huurverhoging voor de overige huurwoningen zou tot een ruwe inschatting van deze verhoging hebben geleid. Per saldo zal het effect in prijs- en kwaliteitstermen daardoor groter zijn dan wanneer rekening was gehouden met de huurverhoging voor de overige huurwoningen.

Het onderzoek naar de effecten van de huurverlaging focust op de huren in 2023. In de huurtoeslageregeling voor 2023 is de opslag op de eigen bijdrage van de huurtoeslag met ingang van 1 januari 2023 verlaagd van € 16,94 naar € 0. Dus alle huurders met huurtoeslag, bij zowel corporaties als particuliere verhuurders, krijgen in vergelijking met december 2022 en afgezien van andere aanpassingen sinds januari 2023 € 16,94 meer huurtoeslag. Deze aanpassing in de huurtoeslag heeft

geen effect op de uitkomsten van het onderzoek omdat hij al voor de huurverlaging is verwerkt in de huren na huurtoeslag. Overigens is er ook geen direct verband tussen deze beleidsmaatregel en de huurverlaging per 1 juli 2023 (als nadere invulling van de afspraak in de NPA). Als de normstelling voor de huren na huurtoeslag is beïnvloed door de NPA, versterkt dit de eerdere constatering dat het arrangement tussen de overheid en de sector voor betaalbaarheid wezenlijk is veranderd. Hierbij past de kanttekening dat voor de huurtoeslagregeling 2024 opnieuw keuzes zijn gemaakt die bijdragen aan de koopkracht van huurders en verder niet samenlopen met nieuwe afspraken met de corporaties. Overigens verdwijnt op termijn het effect van de huurverlaging omdat de spelregels over de aftoppingsgrenzen bij nieuwe verhuringen onveranderd zijn gebleven.

2.5.1 De huurverlaging in cijfers

Van de geschatte ruim 625.000 huishoudens die per 1 juli 2023 een huurverlaging hebben gekregen, wonen verreweg de meeste in de sociale tak van de TI. Ongeveer 18.000 huishoudens wonen in de commerciële tak van de TI. Dit betekent dat er binnen het commerciële bezit van de corporaties nog steeds gereguleerde huurwoningen zijn, die deels ook worden bewoond door de betreffende inkomensgroep. Met de gehanteerde inkomens uit 2021 als uitgangspunt is overigens feitelijk sprake van 130% tot 140% van het sociaal minimum als inkomensgrens voor de huurverlaging. Het onderzoeksrapport bij deze Staat schetst de achtergrond van deze uitkomst.

Tabel 7: Verdeling over huurklassen vóór de eenmalige huurverlaging in 2023

Kale huur in klassen	Aantal woningen	Aantal HT-ontvangers*	Gemiddelde HT*	Gemiddeld aantal WWS-punten	Gemiddeld % van maximum huur
< Kwaliteitskortingsgrens	279.169	179.783	€ 99	119	64%
Kwaliteitskortingsgrens - € 575,03	617.098	450.143	€ 160	143	69%
€ 575,04 – hoge aftoppingsgrens	902.198	696.341	€ 212	165	72%
Hoge aftoppingsgrens - liberalisatiegrens	193.546	84.159	€ 90	182	75%
> Liberalisatiegrens	15.264	nvt	nvt	191	85%
Totaal	2.007.275	1.410.426	€ 167	154	70%

* Op basis van theoretische huurtoeslag zonder vermogensgrens

De verdere analyses en cijfers zijn alleen gericht op de sociale tak. Het totaal aantal woningen van corporaties lijkt volgens deze analyse iets lager dan het werkelijk is. Dit verschil komt door leegstand of ontbrekende data.

Tabel 7 schetst de situatie vóór de verlaging. Het aantal potentiële huurtoeslagontvangers (HT) is groot (70%). Dit weerspiegelt de ontwikkeling van de laatste jaren dat de instroom in de sociale tak grotendeels bestaat uit de primaire doelgroep (de doelgroep voor huurtoeslag). In de CBS-microdata zijn overigens nog geen data beschikbaar over inkomen, huurtoeslag en vermogen in 2023. Het aantal huurtoeslagontvangers is daarom gebaseerd op theoretische ontvangers op basis van hun huur (ultimo 2022) en inkomen (over 2021). Er is geen rekening gehouden met de vermogensgrens, verworven recht en niet-gebruik van huurtoeslag. De cijfers zijn daarom indicatief.

De informatie over het gemiddelde aantal WWS-punten per woning maakt duidelijk dat zeer veel huurwoningen in de sociale tak liberaliseerbaar zijn.

Tabel 8: Verdeling over huurklassen na eenmalige huurverlaging 2023

Kale huur in klassen	Aantal woningen	Aantal HT-ontvangers*	Gemiddelde HT*	Gemiddeld aantal WWS-punten	Gemiddeld % van maximum huur
< Kwaliteitskortingsgrens	279.169	179.783	€ 99	119	64%
Kwaliteitskortingsgrens - € 575,03	1.222.691	1.053.686	€ 220	154	67%
€ 575,04 – hoge aftoppingsgrens	334.012	130.057	€ 36	166	71%
Hoge aftoppingsgrens - liberalisatiegrens	156.724	47.481	€ 29	182	75%
> Liberalisatiegrens	14.679	nvt	nvt	191	83%
Totaal	2.007.275	1.411.007	€ 156	154	68%

* Op basis van theoretische huurtoeslag zonder vermogensgrens

Tabel 8 laat de effecten zien van de huurverlaging op de hele woningvoorraad in de sociale tak. Die effecten zijn groot. Het aantal huurwoningen met een huur van maximaal de huurverlaginggrens zoals afgesproken in de NPA, komt uit op 75%. De huurders met huurtoeslag hebben voor 87% maximaal deze huur; voor de verlaging was dat 45%. De gemiddelde huurverlaging voor de groep huurders met huurverlaging bedraagt € 60 per

maand (dit betreft het verschil tussen de maandhuren van januari tot en met juni 2023 en de maandhuren vanaf juli 2023). Maar omdat de huurtoeslag voor hen gemiddeld daalde met € 37 per maand, is het effect op de nettohuur voor deze huurders veel lager. Namelijk € 23 per maand, uitgaande van de eerder geformuleerde uitgangspunten voor deze analyse.



De kwaliteit van de sociale huurwoningen met een huurverlaging is relatief hoog (zie tabel 9). Bijna 75% is liberaliseerbaar. Deze groep woningen kende al een zwakke correlatie tussen prijs en kwaliteit (huur en WWS-punten): 0,358 terwijl die voor de overige huurwoningen voor de huurverlaging uitkwam op 0,684. Na de huurverlaging is er voor de woningen met huurverlaging helemaal geen relatie meer tussen prijs en kwaliteit.

Tabel 9: Aantal WWS-punten in klassen van woningen met huurverlaging

WWS	N	%
<130	37.503	6,2%
130-149	123.598	20,4%
150-169	193.877	32,0%
170-189	154.986	25,6%
190-199	46.457	7,7%
200+	49.172	8,1%
Totaal	605.593	100%

Het energielabel is een belangrijk kwaliteitsaspect. Tabel 10 laat zien dat de woningen met huurverlaging een aanzienlijk beter label hebben dan de restgroep. Zowel recente nieuwbouw als sterk verduurzaamde huurwoningen komen in deze groep meer voor.

Tabel 10: Energielabel en huurverlaging

	Geen huurverlaging		Huurverlaging		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
A++(+)(+)	25.644	2%	19.653	3%	45.297	2%
A+	38.802	3%	25.612	4%	64.414	3%
A	364.805	26%	207.825	34%	572.630	29%
B	272.628	19%	130.397	22%	403.025	20%
C	375.210	27%	142.197	23%	517.407	26%
D	151.060	11%	43.357	7%	194.417	10%
E	83.416	6%	18.481	3%	101.897	5%
F	41.684	3%	7.739	1%	49.423	2%
G	36.550	3%	4.876	1%	41.426	2%
Onbekend	11.883	1%	5.456	1%	17.339	1%
Totaal	1.401.682	100%	605.593	100%	2.007.275	100%

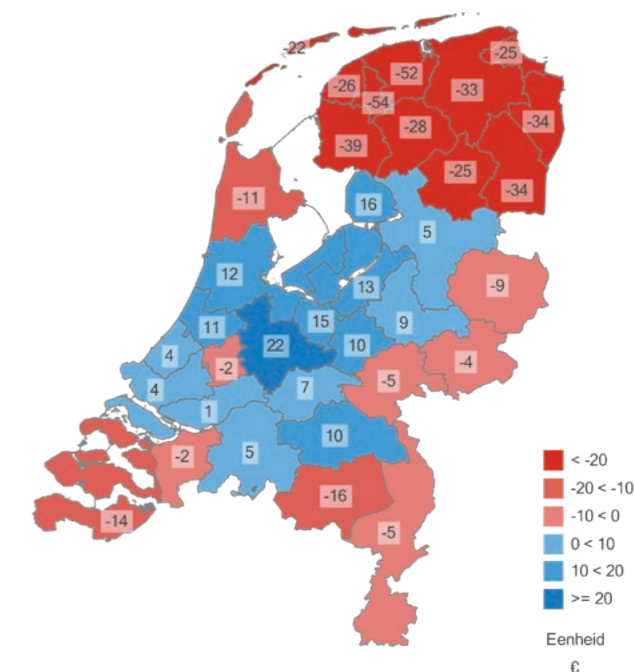
Door de eenzijdige focus op de relatie tussen de nominale huur en het inkomen is bij de besluitvorming niet gelet op of is bewust voorbijgegaan aan de kwaliteit (WWS en energielabel) van de woningen die een huurverlaging zouden krijgen. Corporaties die veel hebben geïnvesteerd in kwaliteit merken dat ze ineens huurruimte moeten inleveren. Ook had in de beschouwingen vooraf explicieter informatie moeten zijn over het effect van de huurverlaging op de gemiddelde huurverhoging op 1 juli en de doorwerking daarvan op de indexatie van de aftoppingsgrenzen voor 2024. Een nadere toelichting staat in het onderzoeksrapport bij deze Staat. De maximale aanvangshuur bij passend toewijzen aan nieuwe huurders blijft hierdoor namelijk in 2024 gelijk aan het niveau van 2023. Dit vermindert de verdien capaciteit structureel omdat het doorwerkt naar volgende jaren.

De opgave en de ambitie voor verduurzaming leidt tot een forse verbetering van de kwaliteit. De kwaliteit van de huurwoningen in kwestie verandert essentieel. Het biedt de zekerheid dat de energievraag structureel veel lager zal zijn en daarmee ook de energiekosten. Het is daarom wenselijk dat het perspectief in politieke beschouwingen en besluitvorming over de betaalbaarheid van wonen verschuift van de huurlasten (na huurtoeslag) naar de woonlasten (na huurtoeslag). Zie hiervoor ook paragraaf 2.4.4.

2.5.2 Overige bevindingen

Door de sterke sturing op de nominale huren zijn de verschillen in de gemiddelde huur per regio sterk afgenomen de laatste jaren. De huurverlaging draagt hier ook sterk aan bij. Voor de verlaging lag de maximale spreiding in gemiddelde huren in de regio's ten opzichte van het landelijk gemiddelde tussen min € 62 en plus € 25. Na de verlaging ligt deze spreiding tussen min € 54 en plus € 22. Ook voor de standaarddeviatie wordt de spreiding tussen de regio's duidelijk kleiner. Voor de verlaging lag deze tussen € 160 en € 82, daarna tussen € 115 en € 75. Dit betekent dat de vastgoedexploitatie in de sociale tak steeds homogener wordt. Marktdruk en kwaliteitsverschillen leiden steeds minder tot differentiatie van de gemiddelde huren (zie ook de Staat van de corporatiesector 2022). Figuur 5 toont de verschillen in de gemiddelde huurprijs van sociale huurwoningen in de regio's ten opzichte van de gemiddelde huurprijs op nationaal niveau, € 558 per maand.

Figuur 5: Verschil met gemiddelde huurprijs, na huurverlaging 2023



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)



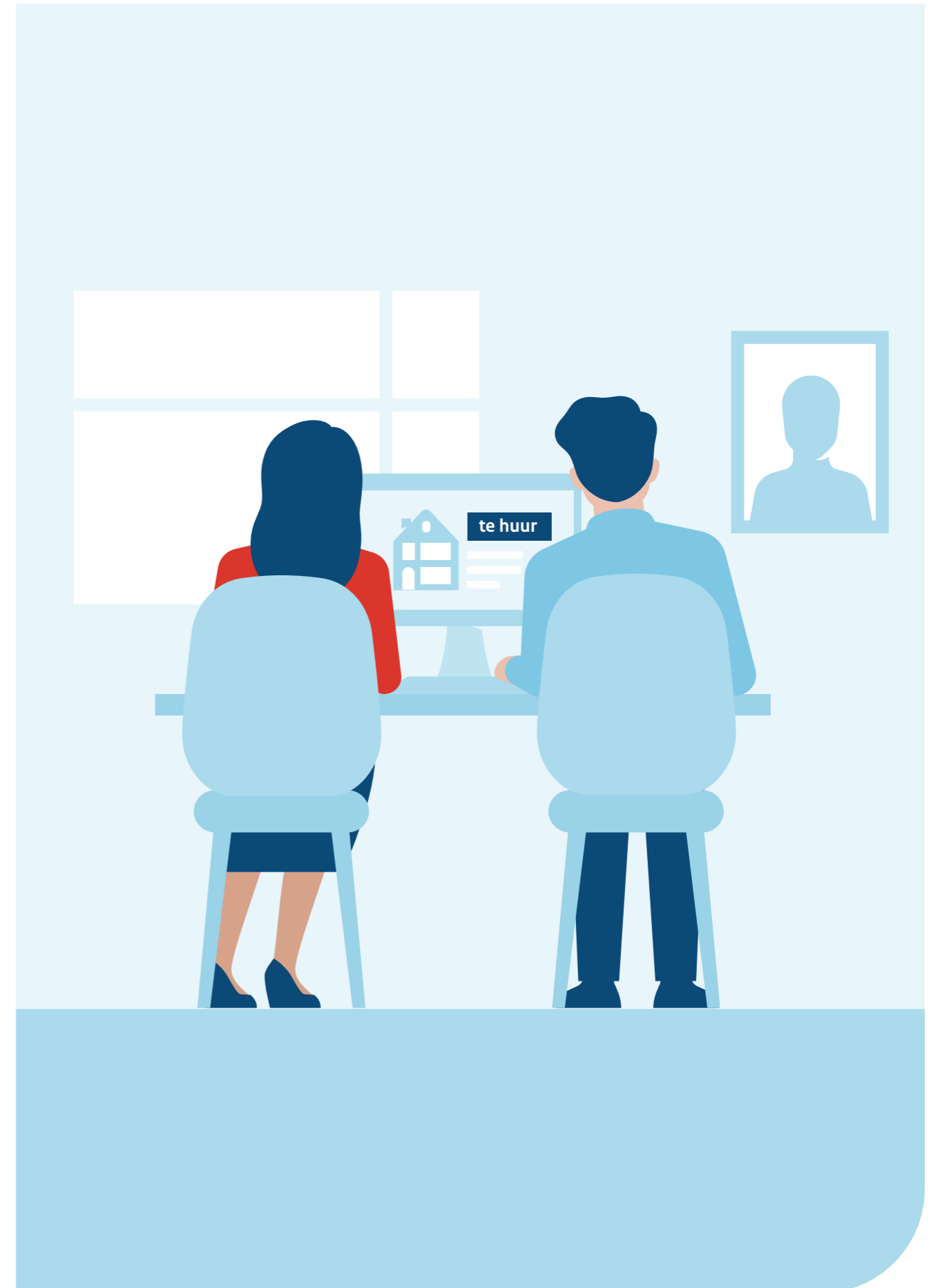
2.5.3 Conclusies

De Aw komt op grond van de kwantitatieve effecten van de huurverlaging die onderzoeksbureau ABF in beeld heeft gebracht, tot de volgende conclusies:

- De relatie tussen prijs en kwaliteit is verder verzwakt. Voor de woningmarkt heeft dit ongewenste effecten op het gedrag van zittende huurders. Dit beïnvloedt de toekomstige doorstroming negatief.
- Investerings in kwaliteit (WWS en energielabel) vertalen zich niet meer in extra huur. Dit komt door de eenzijdige oriëntatie op nominale huren in het huurbeleid van het Rijk. Dit effect op het verdienmodel beperkt de mogelijkheden om de grote opgave in de bestaande voorraad en in de nieuwbouw aan te pakken.
- De gemiddelde huurstijging in de sociale tak is door de huurverlaging verder achtergebleven bij de ontwikkeling van inflatie en bouwkosten. In combinatie met de huidige normalisering van de rente heeft ook dit grote effecten op het verdienmodel voor de sector.
- Het netto-effect voor de huurders die in aanmerking komen voor huurverlaging is bescheiden in vergelijking met het effect voor de verhuurder. Door de huurverlaging ontvangt de huurder immers minder huurtoeslag.

- Feitelijk is de inkomensgrens voor verlaging uitgekomen op 130% tot 140% van het sociaal minimum in plaats van 120% (zie de nadere toelichting in het onderzoeksrapport bij deze Staat). Het percentage woningen tot en met de huurverlagingsgrens kwam hierdoor op 75%; ruim boven de 46% die is afgesproken in de NPA tot en met 2025.
- Regionale verschillen in kwaliteit of marktdruk manifesteren zich door de huurverlaging steeds minder in de huren. De vastgoedexploitatie differentieert hierdoor steeds minder tussen regio's. De huurverlaging heeft deze trend versterkt.
- De bouwstenen die in het huurprijsbeleid relevant zijn waaronder [kostprijsoriëntatie](#), verdienen een explicietere verankering in de beleidsontwikkeling. Zeker gezien het gesprek over het duurzaam prestatie model in het licht van de grote opgave. De weging van de verschillende aspecten kan niet technisch worden vastgelegd, maar de explicitering maakt dat (ongewenste) effecten van keuzes onderdeel worden van het debat.

Meer informatie en verdieping over het onderzoek door ABF is opgenomen in het onderzoeksrapport bij deze Staat.



3. Governance en beheersing van de organisatie



Volgens de integrale toezichtbevindingen gaat het bij veel corporaties goed, met alleen lage risico's. 6 van de 279 corporaties staan onder verscherpt toezicht vanwege verhoogde risico's (november 2023). Ook heeft de Aw bij ongeveer een kwart van de 182 onderzochte corporaties risico's geconstateerd op midden- of hoog niveau. Deze risico's zitten vooral bij de governance en beheersing van de corporatie en soms bij de financiële continuïteit en het bedrijfsmodel.

De meeste corporaties leven de wet- en regelgeving voor corporaties goed na. Volgens de jaarlijkse toets op de naleving van de 18 belangrijkste regels kan het bij ongeveer 1 op de 10 beter. Bij 4 corporaties is de integriteit geschonden door 1 of meer medewerkers of een huurder. Ook heeft de Aw onderzoek gedaan naar vastgoedbezit van commissarissen en bestuurders. Verder speelden er bij 6 corporaties (dreigende) probleemsituaties zoals beschreven in artikel 29 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv).

Kleinschalig onderzoek van de Aw naar de governance bij het uitfasen van E-, F- en G-labels laat zien dat de 9 onderzochte corporaties met relatief veel slechte labels, hiervoor inmiddels beleid hebben ontwikkeld. Een 2^e kleinschalig onderzoek laat zien dat corporaties hun vermogen goed inzetten voor het volkshuisvestelijk belang, maar dat ze wel realistischer kunnen begroten.

Ook de relatie met lokale prestatieafspraken kan beter. Uit onderzoek naar lokale prestatieafspraken over nieuwbouw constateert de Aw dat de huidige afspraken weinig inzicht geven in hoeveel nieuwbouw corporaties daadwerkelijk gaan realiseren op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Voor een effectieve rijksregie is dat inzicht wel relevant.

Op het gebied van cybersecurity ziet de Aw op grond van de Woningwet een rol voor zichzelf. Een hack kan de bedrijfsvoering van een corporatie ernstig ontregelen, met grote maatschappelijke impact. De Aw vindt het daarom belangrijk dat corporaties op strategisch niveau afwegen welke impact een hack kan hebben op hun bedrijfscontinuïteit en welke informatie ze tegen welke kosten willen beveiligen.

3.1 Toezicht op individuele corporaties

In het toezicht van de Aw staat de governance van de woningcorporaties centraal. Een goede besturing en beheersing van de organisatie helpt bij een goede vervulling van de publieke taak en voorkomt problemen. Ook 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 benut de Aw ook de bevindingen van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN).

Deze paragraaf geeft een beeld van de bevindingen van het toezicht op de individuele woningcorporaties tussen 1 juli 2022 en 1 juli 2023. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Geconstateerde risico's.
- Naleving van de belangrijkste regels op basis van de wet.
- (Potentiële) overtredingen van de Wet normering topinkomens.
- Verscherpt toezicht.
- (Dreigende) probleemsituaties.
- (Potentiële) integriteitsteksties.

3.1.1 Geconstateerde risico's

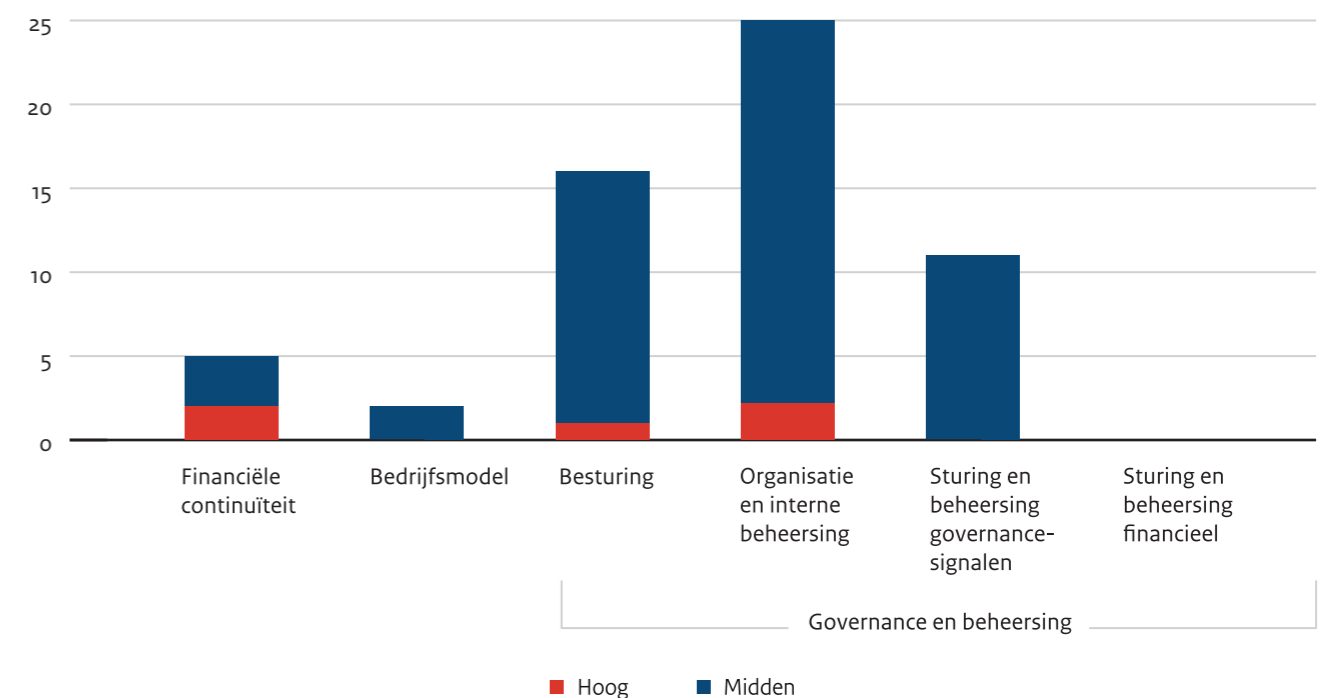
Tussen 1 juli 2022 en 1 juli 2023 ontvingen 182 van de 279 corporaties een toezichtbrief van de Aw. Deze brieven vormen een weerslag van het integrale risicogerichte toezicht. Ze staan ook op de [website van de Aw](#). Met het

integrale toezicht kijkt de Aw naar alle onderdelen die bij haar taakopdracht horen. Op hoofdlijnen zijn dat governance, financiën, integriteit en rechtmatigheid. Omdat het toezicht risicogericht is, krijgen niet alle corporaties elk jaar een toezichtbrief. Daarnaast verloopt het toezicht bij corporaties onder verscherpt toezicht in de regel via andere kanalen.

Net als voorgaande jaren heeft de Aw bij de meeste corporaties alleen lage risico's geconstateerd. Bij ongeveer een kwart (44) van de 182 corporaties is op 1 of meer oordeelsterreinen een hoger risico geconstateerd. Dit zijn overigens gemiddeld wat grotere corporaties. Samen bezitten ze bijna een derde van het totaal aantal verhuureenheden van de 182 beoordeelde corporaties. De geconstateerde risico's liggen meestal op midden-niveau. Bij 5 corporaties zijn (ook) hoge risico's geconstateerd. Daarvan hadden er 2 eerder ook al een hoog risico.

Een nadere blik op de 44 corporaties leert dat de verhoogde risico's meestal de governance en beheersing betreffen (zie figuur 6). Bij de 5 corporaties met een hoog risico gaat het bij 3 om de governance en bij 2 om de financiële continuïteit.

Figuur 6: Aantal corporaties met verhoogd risico per oordeelsterrein, juli 2022 - juli 2023





In de toezichtbrieven is naast de risico's ook aandacht voor het naleven van de wet- en regelgeving. Bij 4 corporaties zijn in totaal 5 verschillende onrechtmatigheden geconstateerd. Zij zijn gewaarschuwd dat ze moeten voldoen aan de regels.

3.1.2 Naleving van de regels

Het team Rechtmatigheid van de Aw onderzoekt jaarlijks of corporaties zich houden aan de belangrijkste regels uit de wet- en regelgeving. Over het algemeen doen corporaties dat behoorlijk goed en in de afgelopen jaren is dit nog verder verbeterd. In 2021 leefde 90% van de (toen) 282 corporaties de 18 onderzochte regels volledig na. Het onderzoek naar rechtmatigheid in 2022 loopt nog tijdens het schrijven van deze Staat; dit is na de zomer van 2023 gestart en loopt door tot in 2024.

De 28 corporaties die in 2021 de regels niet helemaal volgden, overtraden samen 30 keer een regel. Meestal was dat er 1. De regel die het meest werd overtreden kon dat jaar voor het eerst worden getoetst. Namelijk de verplichting om een deel van de interne lening (of startlening) af te lossen binnen 5 jaar na de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB. Eind 2021 waren de eerste 5 jaar voorbij. In totaal 10 corporaties hadden minder afgelost dan ze hadden vastgelegd in hun scheidingsvoorstel.

Andere regels die minstens 5 keer zijn overtreden betreffen de verplichtingen rond de verkoop van vastgoed onder voorwaarden (6 keer) en de verplichting om bij een nieuw intermediair verhuurcontract te regelen dat de corporatie toegang heeft tot de verhuuradministratie (6 keer). Een overzicht van de naleving van alle onderzochte regels is verwerkt in het onderzoeksrapport bij deze Staat.

Als corporaties een regel niet goed naleven, spreekt de Aw hen aan op het belang van het naleven van de wet- en regelgeving. Waar mogelijk krijgen ze de gelegenheid de geconstateerde tekortkoming te herstellen of te compenseren in het volgende jaar. Ook waarschuwt de Aw dat er een interventie kan worden opgelegd als dezelfde overtreding het jaar daarna opnieuw wordt geconstateerd. Voor de 10 corporaties die te weinig hadden afgelost, beoordeelt de inspecteur wat ze moeten doen.

3.1.3 Wet normering topinkomens

In 2022 voldeden alle corporaties aan de regels van de WNT voor de bezoldiging van topfunctionarissen en mogelijke beëindigingsuitkeringen. In de vorige Staat stond dat er in 2021 discussie was met een topfunctionaris over een terug te betalen bedrag. Deze kwestie is inmiddels afgerond. De partijen zijn het eens geworden over de hoogte van het bedrag en de topfunctionaris heeft inmiddels terugbetaald.

3.1.4 Verscherpt toezicht

Eind november 2023 stonden 6 corporaties onder verscherpt toezicht. Bij 5 van hen is dit opgelegd in 2023. Begin 2023 aan de 3 nieuwe corporaties die voortkomen uit de splitsing van Vestia. Met als reden dat hun oprichting gepaard gaat met risico's, zoals het op orde krijgen van de organisatie en het uitwerken van het volkshuisvestelijk beleid in hun gemeente. Ook voldeden zij bij oprichting nog niet helemaal aan de ratio's en normen uit het gezamenlijk beoordelingskader van Aw en WSW. In april 2023 werd Woonstichting Valburg onder verscherpt toezicht geplaatst omdat de Raad van Commissarissen wilde opstappen vanwege onderlinge verschillen van inzicht. In juli 2023 is Woonstichting Het Gooi en Omstreken onder verscherpt toezicht geplaatst. Aanleiding hiervoor waren de verhoogde risico's op het gebied van governance en interne beheersing. Stichting Stadgenoot staat sinds 2020 onder verscherpt toezicht. In 2023 is dit gecontinueerd omdat de Aw het risicomanagement en de interne beheersing nog onvoldoende op orde vindt.

Bij 2 corporaties is het eerder opgelegde verscherpte toezicht in 2023 opgeheven. Woonstichting STEK en Stichting Ouderenhuisvesting Rotterdam hebben zich voldoende hersteld.

3.1.5 Dreigende probleemsituaties

Tussen 1 juli 2022 en 1 juli 2023 signaleerde de Aw bij 6 corporaties een situatie die de Raad van Commissarissen (RvC) op grond van artikel 29 van het Btiv schriftelijk hoort te melden aan de Aw, als de bestuurder dit niet heeft gedaan. Voorbeelden van dergelijke dreigende probleemsituaties zijn een onoverbrugbaar geschil met de bestuurder of binnen de RvC en problemen met governance, integriteit of financiële continuïteit. Met 6 gesignaleerde probleemsituaties ligt het aantal hoger dan in eerdere jaren.

Het valt op dat slechts 1 RvC de dreigende probleemsituatie tijdig en correct heeft gemeld bij de Aw. De Aw werd meerdere malen pas geïnformeerd nadat de RvC een bestuurder of medecommissaris had aangezet tot vroegtijdig vertrek. Op die manier bepaalt de RvC de oplossing voor een onoverbrugbaar geschil, waarbij kracht en tegenkracht niet altijd in balans zullen zijn. Omdat in dit soort situaties de continuïteit in het geding is van de corporatie en haar governance, is tijdig en schriftelijk melden belangrijk. Aan de RvC's die de situatie niet zelf tijdig en schriftelijk hebben gemeld, heeft de Aw

dan ook gevraagd om dit alsnog te doen, voor een beter bewustzijn van de regelgeving.

De Aw heeft eerst ingezet op het verkrijgen van het juiste inzicht in de achtergronden van de ontstane situaties. Daarna hebben gesprekken plaatsgevonden met de betrokkenen over mogelijke oplossingen en het komen tot een goede afhechting. Bij meerdere corporaties wordt nog gewerkt aan deze oplossingen. De toedracht van de probleemsituaties verschillen:

- Bij 3 corporaties heeft de RvC de bestuurder ontslagen vanwege een onoverbrugbaar geschil. Met 2 RvC's is de Aw nog in gesprek over de achtergronden en de gevolgen van deze stap voor de governance van de corporatie. Bij de 3^e zag de Aw dat het ontslag nodig was in het belang van de corporatie. Op verzoek van de Aw heeft deze corporatie de opdrachtformulering voor een nieuwe tijdelijke bestuurder aangescherpt.
- Bij 2 corporaties speelde een geschil binnen de RvC. De Aw heeft bij beide de situatie onderzocht en geïntervenieerd ter verbetering van het interne toezicht. Bij 1 corporatie is de voorzitter van de RvC opgestapt. De deels vernieuwde RvC heeft de onafhankelijke mediation die de Aw adviseerde, vervolgens benut voor de versterking van het teamfunctioneren. Bij de andere corporatie is de hele RvC opgestapt omdat er geen vertrouwen meer was in elkaar. De Aw heeft deze corporatie onder verscherpt toezicht geplaatst. Via de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) zijn een onafhankelijke interim-voorzitter en interim-commissaris geworven die een nieuwe RvC gaan samenstellen.
- Bij 1 corporatie is de governance rond een verbinding niet op orde en is de bestuurder ontslagen door de RvC. De Aw heeft verzocht om extern onderzoek.

3.1.6 Integriteit

Van 1 juli 2022 tot 1 juli 2023 onderzocht de Aw in totaal 26 meldingen over potentiële integriteitsproblemen. In 4 gevallen is een integriteitsschending geconstateerd, in 18 gevallen niet. Het onderzoek naar de 8 overige casussen was op 1 juli 2023 nog niet afgerond.

De 4 geconstateerde integriteitsschendingen verschillen. Bij de 1e casus misbruikten 3 corporatiemedewerkers hun positie om zichzelf of anderen te bevoordelen. Dat deden zij onder meer door nevenwerkzaamheden die ze niet hadden gemeld. Daarbij was sprake van belangenverstremgeling.

De corporatie heeft de 3 medewerkers op staande voet ontslagen. Bij de 2^e casus had een medewerker uit het hogere management de inschrijfdata aangepast van 3 woningzoekenden. Deze medewerker is eveneens ontslagen. Bij de 3^e casus had een huurder een woning gekregen op grond van onjuiste identiteitsgegevens. Deze huurder is uit het huis gezet. Bij de 4^e casus had een medewerker onder meer onjuiste declaraties ingediend en bedrijfsmiddelen onrechtmatig gebruikt. De medewerker is ontslagen.

De 26 meldingen zijn via verschillende kanalen bij de Aw beland. 5 casussen waren op 1 juli 2022 nog in onderzoek na eerdere melding. Via het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties kwamen 57 meldingen binnen, waarvan er 10 hiervan daadwerkelijk over integriteit gingen. De corporaties en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) brachten 11 meldingen in.

Naar aanleiding van een uitzending van Nieuwsuur in juni 2023 heeft de Aw onderzoek gedaan naar het vastgoedbezit van commissarissen en bestuurders van corporaties. Daarbij is onderzocht of er sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling of benadeling van de belangen van de corporatie. De Aw heeft hierbij beoordeeld of zij zich kan vinden in de afwegingen en oordeelsvorming van de RvC.

3.2 Onderzoeken

De Aw onderzoekt jaarlijks 1 of meer thema's waarover ze meer wil weten voor haar toezicht op individuele corporaties en het corporatiestelsel. De onderzoeken gebeuren in afstemming met stakeholders.

Deze paragraaf presenteert de belangrijkste uitkomsten uit 4 onderzoeken. Bij een selectie van individuele corporaties is onderzoek gedaan naar het volkshuisvestelijk belang en de uitfasering van E-, F- en G-labels. De andere onderzoeken waren gericht op het functioneren van het stelsel. Deze gingen over cybersecurity en prestatieafspraken over nieuwbouw.

3.2.1 Volkshuisvestelijk belang

Door de krapte op de woningmarkt en de voorgenomen Regiewet ligt het maatschappelijk presteren van corporaties de komende jaren onder een vergrootglas. De Aw zal in haar toezicht daarom meer aandacht besteden aan een transparante verantwoording door corporaties over de

inzet van hun maatschappelijk vermogen in relatie tot de gemaakte prestatieafspraken. De Aw verwacht de prestatieafspraken herkenbaar terug te zien in de meerjarenbegrotingen en jaarverslagen. Realistische begrotingen zijn een essentiële voorwaarde voor het goede gesprek over de inzet van vermogen (inclusief buffer) en prestatieafspraken, aldus de [Leidraad Aw inzake Meerjarenbegroting en dPi 2023](#).

In de pilot Volkshuisvestelijk belang verdiept de Aw bij 24 (grotere) corporaties haar inzicht in de mate waarin zij deze onderwerpen meenemen in hun beleid. Naar verwachting helpen de resultaten om het toezicht op volkshuisvestelijk belang verder door te ontwikkelen. De pilot is niet bedoeld om de 24 corporaties hierop nu al te beoordelen.

Tijdens het schrijven van de Staat in oktober 2023 was het onderzoek bij de eerste 12 corporaties uit de pilot afgerond. Deze corporaties spraken zich allemaal expliciet uit over het wel of niet aanhouden van eigen normen (buffers of vluchtstrook) en het risico wat zij – dus – met hun vermogen willen lopen. Veel meerjarenbegrotingen bevatten nog investeringsplannen waarvan bekend is dat ze waarschijnlijk niet haalbaar zijn. Uit de pilot blijkt dat corporaties hier verschillend mee omgaan. Er komen goede voorbeelden naar voren, maar op het vlak van realistisch begroten is nog wel duidelijk verbetering mogelijk. Ook al maken externe condities dit lastig.

Daarnaast blijkt dat de koppeling tussen begroting en prestatieafspraken beter kan. Vaak worden de nationale prestatieafspraken wel expliciet genoemd maar de lokale niet. Verder is verbetering mogelijk bij de monitoring en evaluatie van prestatieafspraken. Ze kunnen bijvoorbeeld onderdeel worden van de PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act). Ook kan een corporatie transparant verantwoording afleggen over de prestatieafspraken.

3.2.2 Uitfasering E-, F- en G-labels

Een [onderzoek](#) bij 9 corporaties met relatief veel woningen met een E-, F- of G-label laat zien dat zij allemaal inmiddels beleid hebben voor de snelle uitfasering van deze labels tot en met 2028, zoals afgesproken in de NPA. De meeste moesten hiervoor wel extra beleid ontwikkelen, in aanvulling op het bestaande duurzaamheidsbeleid of strategische keuzes voor renovatie. Met als gevolg dat de doelen van het bestaande beleid vertragen. Met dit onderzoek wilde de Aw zicht krijgen op hoe



corporaties sturen op de uitfasering van woningen met een E-, F- of G-label.

Een aantal van de 9 corporaties verwacht na 2028 nog woningen te hebben met een slecht label. Een deel daarvan valt niet onder de uitzonderingsgronden die in de NPA zijn vastgelegd (monumenten en woningen die gesloopt gaan worden). Het streven is om de overgebleven E-, F- en G-labels wel zo snel mogelijk na 2028 aan te pakken.

3.2.3 Cybersecurity

Door literatuuronderzoek en gesprekken met experts heeft de Aw een beeld gevormd van de risico's rond cybersecurity voor de corporatiesector en haar eigen mogelijke rol daarin. Aanleiding waren de 8 hacks op corporaties in 2022.

De Aw concludeert dat digitale aanvallen een risico zijn dat zich snel ontwikkelt en waar corporaties zich onmogelijk volledig tegen kunnen beschermen. Toch hebben zij de maatschappelijke plicht hiernaar te streven. Het is daarom belangrijk dat er op strategisch niveau tenminste wordt onderzocht wat de impact van een hack op de bedrijfscontinuïteit kan zijn en een afweging wordt gemaakt welke informatie een corporatie tegen welke kosten wil beveiligen.

Een hack op een corporatie kan de bedrijfsvoering ernstig ontregelen, met grote maatschappelijke impact. Door de schade aan de bedrijfsvoering kan maatschappelijk vermogen weglekken en de naleving van wet- en regelgeving belemmerd worden. Het meest kwetsbaar zijn de persoonsgegevens van huurders en woningzoekenden, en het incassoproces van de huur. Corporaties hebben de juridische en morele zorgplicht deze gegevens zo goed mogelijk te beveiligen.

De Aw heeft vanuit de Woningwet taken voor de financiële continuïteit, bedrijfsvoering en rechtmatigheid bij corporaties. Cybersecurity raakt aan de governance en het voortbestaan van corporaties. De Aw heeft dan ook in toenemende mate aandacht voor cybersecurity en wordt graag betrokken als corporaties zijn getroffen door een cyberaanval.

Binnen de Aw komt een expertgroep over cybersecurity. Deze kan gebruikmaken van relevante kennis en expertise binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT oefent toezicht uit op de cybersecurity bij aanbieders van essentiële diensten die vallen onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

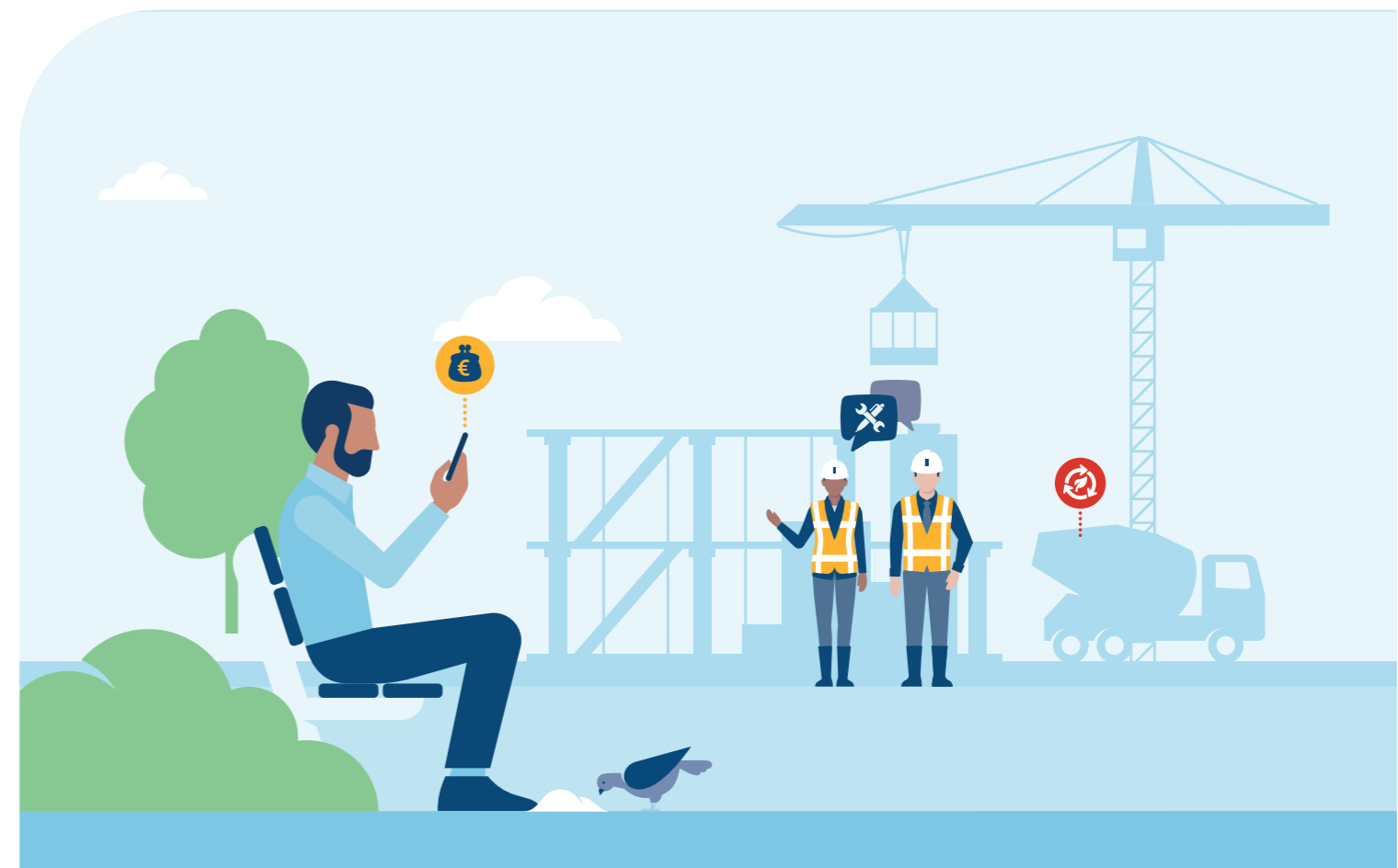
3.2.4 Prestatieafspraken over nieuwbouw

In 2023 onderzocht de Aw welke prestatieafspraken lokale driehoeken maken over nieuwbouw van woongelegenheden. Redenen voor dit onderzoek zijn de grote nieuwbouwopgave voor corporaties tot en met 2030 en de plannen van het Rijk voor meer regie op de woningmarkt. In de vorige Staat gaf de Aw hierover het signaal af dat inzicht in de realiseerbaarheid van lokale prestatieafspraken (en begrotingen) van corporaties belangrijk is voor de effectiviteit van rijksregie. Bij de uitwerking van deze regie naar beleid zijn uiteraard ook de medeoverheden betrokken. De lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties zijn belangrijk voor de uitvoering. Daarin wordt vastgelegd wat de corporaties lokaal gaan doen en wat de gemeente doet. Voor het onderzoek zijn 48 lokale afspraken bekeken die in 2023 van toepassing waren.

Het onderzoek constateert dat de prestatieafspraken over nieuwbouw sterk variëren. Zowel wat betreft tijdshorizon (van 1 tot 6 jaar) en detaillering van de planning als wat er met de planning precies is afgesproken. Gaat het om

bruto of netto nieuwbouw, de start of de oplevering of om hoeveel nieuwbouw op een bepaald moment in ontwikkeling is? Of de afspraken realiseerbaar zijn binnen de tijdshorizon is niet vast te stellen. Maar bij meerdere afspraken zijn er aanwijzingen dat de uitvoering (deels) onzeker is omdat basale condities als grond en locaties nog ontbreken. In beginsel is het positief dat in veel prestatieafspraken iets staat over wat de gemeente gaat doen. Hierbij valt wel op dat deze wederkerige diensten zich deels beperken tot inspanningsverplichtingen.

Al met al betekent dit dat de huidige lokale prestatieafspraken weinig inzicht bieden in hoeveel nieuwbouw de corporaties op regionaal of nationaal niveau gaan opleveren de komende jaren. Naast de onzekerheid over de uitvoerbaarheid van de nieuwbouwafspraken speelt namelijk ook dat een deel van de afspraken slechts korte tijd vooruitkijkt. Dit geldt voor de eenjarige afspraken en voor meerjarige afspraken waarvan het einde van de looptijd nadert.



Volkshuisvesting

Het volkshuisvestelijke deel van de Staat van de corporatiesector gaat achtereenvolgens in op de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van sociale huurwoningen.

Met de beschikbaarheid is het niet goed gesteld. De krapte op de sociale huurmarkt blijft voorlopig een gegeven. De gewenste schaa sprong in nieuwbouw van sociale huurwoningen laat vooralsnog op zich wachten, waardoor het aandeel sociale huurwoningen relatief gezien afneemt. Ook andere factoren werken krapte in de hand. Zoals de stagnerende doorstroming binnen de sociale huur en een gebrek aan alternatieven voor de corporatiedoelgroep in zowel de particuliere huur als koop.

De betaalbaarheid van sociale huurwoningen is goed. Onder invloed van rijksbeleid is de afgelopen jaren veel gedaan om de huur van deze woningen laag te houden. De huurlasten zijn hierdoor relatief laag, maar tegelijkertijd zijn de woonlasten gestegen door de hogere energietarieven. Die tarieven en de energetische prestaties (energievraag) van woningen hebben dus ook invloed op de betaalbaarheid. Dit vraagt om een heldere afbakening tussen corporaties en de overheid van de verantwoordelijkheden voor betaalbaarheid.

Op het vlak van kwaliteit willen de corporaties meer gaan doen aan woningverbetering bij sociale huurwoningen. Door de Nationale prestatieafspraken (NPA) staan investeringen in vernieuwing en verbetering van de corporatievoorraad hoog op de agenda. Een aandachtspunt is de leefbaarheid in buurten met veel corporatiebezit. Die gaat achteruit in buurten met een groot aandeel sociale huurwoningen. Daarom is het belangrijk dat corporaties voldoende bouwlocaties krijgen op plekken met minder corporatiebezit.

4. Beschikbaarheid



De beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen is een probleem. De Nationale prestatieafspraken (NPA) tussen Aedes, Woonbond, VNG en de minister beogen dit probleem aan te pakken. De nieuwbouwproductie van corporaties moet stijgen, maar vooralsnog gaat dit moeizaam. Het jaarlijkse aantal gerealiseerde sociale-nieuwbouwwoningen neemt zeer beperkt toe en nam in 2022 zelfs iets af. Daarmee blijven de aantallen ver achter op de prognoses en neemt de voorraad sociale huurwoningen nauwelijks toe. Het marktaandeel, dat de afgelopen jaren daalde, ligt nu op 27%. Naar verwachting zal het in de toekomst verder dalen. Dit hoofdstuk gaat in op hoe de corporatievoorraad zich ontwikkelt en welke nieuwbouwprognoses corporaties vanaf 2022 hebben begroot.

Ook het gebrek aan alternatieven veroorzaakt een beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen. De huren in de vrije sector liggen veel hoger en een koopwoning is voor de corporatiedoelgroep nagenoeg onbereikbaar. Uitstromen naar die woningmarktsegmenten is dus moeilijk en dat remt ook de doorstroming binnen de sociale huursector. Dit hoofdstuk gaat in op deze ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor de corporatiesector.

Wie vallen onder de corporatiedoelgroep?

De corporatiedoelgroep bestaat uit huishoudens met een (verzamel)inkomen van maximaal € 45.015 (in 2022). Meestal is dit inkomen lager: bij nieuwe verhuringen moeten corporaties minstens 92,5% toewijzen aan huishoudens uit de corporatiedoelgroep. Op basis van prestatieafspraken mag dit aandeel verlaagd worden naar 85%.

De corporatiedoelgroep wordt onderverdeeld in 2 groepen:

- Doelgroep huurtoeslag. Deze huishoudens komen in aanmerking voor huurtoeslag én passend toewijzen. Tenminste 95% van de sociale huurwoningen die worden toegewezen aan deze doelgroep moet een huur hebben van ten hoogste de aftoppingsgrens. Binnen deze doelgroep is het inkomen maximaal € 24.075 voor eenpersoonshuishoudens (€ 23.975 boven de AOW-gerechtigde leeftijd) en € 32.675 voor meerpersoonshuishoudens (€ 32.550 boven de AOW-gerechtigde leeftijd).
- Overige doelgroep. Deze huishoudens hebben een inkomen onder de inkomensgrens voor staatssteun (€ 40.765 voor eenpersoons- en € 45.015 voor meerpersoonshuishoudens in 2022) en boven dat van de doelgroep voor huurtoeslag.

4.1 Krapte op sociale huurmarkt is een gegeven

De krapte op de sociale huurmarkt is voorlopig een gegeven. Volgens de NOS was in 2021 de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning in zeker een kwart van de gemeenten langer dan 7 jaar. De voorraad sociale huurwoningen groeit nauwelijks en het marktaandeel is gedaald naar 27%. De druk op de sociale huursector neemt hierdoor verder toe. Ook omdat er voor de doelgroep huurtoeslag nauwelijks alternatieven zijn in de particuliere huur en koop. Dat komt in de volgende paragraaf uitgebreid aan bod.

Mede door het afnemende marktaandeel lijkt de doorstroming binnen de sociale huur te stagneren. In de Staat van de corporatiesector 2022 is stilgestaan bij deze ontwikkeling. In 2021 nam het aantal toegewezen sociale huurwoningen licht toe. Opvallend, want sinds 2015 daalde dit aantal vooral (zie figuur 10 in het hoofdstuk Betaalbaarheid). Maar in 2022 is het aantal toewijzingen opnieuw gedaald en teruggezak tot ongeveer het niveau van 2020 (ongeveer 178.600).

De stagnerende doorstroming in de sociale huur is toe te schrijven aan de volgende factoren:

- Het merendeel van de huurders dat instroomt is blijvend aangewezen op een sociale huurwoning. Er zijn weinig corporatiehuurders met een opwaartse inkomensmobiliteit. Dit zorgt voor een lagere uitstroom uit de sociale huursector, waardoor er minder woningen vrijkomen voor nieuwe verhuur.
- Voor huurders die wel een inkomensgroei hebben zijn er weinig prikkels om door te stromen. Dit komt doordat private huur en kopen verhoudingsgewijs steeds duurder worden.
- Er zijn meer oudere en minder jongere huurders. En naarmate huishoudens ouder worden, wordt de kans op verhuizing kleiner (0,4% of minder voor corporatiewoningen, [ABF, 2023, pagina 19](#)). Daarnaast is er onder ouderhuishoudens meer instroom in corporatiewoningen dan uitstroom ([ABF, 2023, pagina 9](#)). Het Woon-Onderzoek Nederland 2021 ([WoON2021](#)) laat zien dat ruim een derde van de bewoners van een corporatiewoning 65 jaar of ouder is en dat mensen tot 34 jaar vaak uitwijken naar de particuliere huursector.
- Er zijn minder prikkels om te verhuizen door een zwakkere relatie tussen de prijs en kwaliteit van sociale huurwoningen. Dit wordt mede veroorzaakt door het

huurbeleid van het Rijk de afgelopen jaren. Zoals de huurverlaging in 2021, in 2023 gevolgd door een nieuwe huurverlaging waarbij – naar schatting – ongeveer 600.000 corporatiehuurders een lagere huur kregen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.5 Effecten van de huurverlaging in 2023 in het hoofdstuk Financiële condities.

4.2 Sociaal huursegment in relatie tot koop en marktconforme huur

Aandeel sociale huurmarkt loopt opnieuw verder terug

Het marktaandeel van sociale huurwoningen (van corporaties) is verder gedaald (zie tabel 11: van 30% in 2012 naar 27% in 2022). De belangrijkste oorzaken zijn dezelfde als vorig jaar:

- Het aandeel sociale huurwoningen in de nieuwbouw is kleiner dan het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad.
- Sloop en verkoop van sociale huurwoningen dempen het effect van nieuwbouw meer dan in de marktsegmenten koop en marktconforme huur. Daar wordt relatief minder gesloopt en leidt verkoop meestal niet tot een overgang naar een ander marktsegment.

Naar verwachting zal het marktaandeel in de toekomst verder dalen, ook als corporaties de aantallen uit de NPA behalen (zie onder meer [Daling omvang sociale huursector naar 25,7% - Finance Ideas](#)).

Het marktaandeel van de marktconform verhuurde voorraad nam tot 2023 iets toe (zie tabel 11: van 15,6% begin 2022 naar 15,9% begin 2023). Het gaat hierbij om de voorraad huurwoningen waarvoor eigenaren geen staatssteun (kunnen) krijgen en ze de huurniveaus binnen de geldende kaders proberen te optimaliseren voor een zo goed mogelijk rendement.

Tabel 11: Aandeel sociale verhuur, marktconforme verhuur en koop op het totaal aantal woningen in Nederland in 2012 en in 2021-2023

Primo jaar	Koop	Marktconforme verhuur*	Sociale verhuur**	Onbekend
2012	56,6%	12,3%	30,0%	1,1%
2021	57,1%	15,5%	27,2%	0,2%
2022	57,1%	15,6%	27,1%	0,2%
2023	57,0%	15,9%	27,0%	0,1%

* particuliere huursector (gereguleerd en geliberaliseerd) plus commerciële tak van corporaties

** woningen in de sociale tak van toegelaten instellingen

Bron: CBS plus bewerking Aw voor commerciële verhuur corporaties

Deze ontwikkelingen hebben grote invloed op de bereikbaarheid van woningen voor de corporatiedoelgroep. Woningzoekenden uit de doelgroep voor huurtoeslag hebben weinig kans op een woning in het marktconforme segment: vanwege het betaalrisico zijn verhuurders daar vaak voorzichtig mee. Woningzoekenden uit de overige doelgroep kunnen er deels wel terecht, maar dan vaak voor een prijs boven de liberaliseringsgrens (ook de bovengrens voor sociale huurwoningen).

Door het woningtekort neemt ook de aandacht voor de verdeling van de schaarse vrijkomende sociale huurwoningen sterk toe. Woningzoekenden met een urgentieverklaring leggen beslag op een deel van de vrijkomende huurwoningen. Mede hierdoor lijken reguliere woningzoekenden minder snel aan bod te komen. Maar op dit punt ontbreekt een scherp landelijk beeld. Het effect verschilt per regio en vergelijking tussen regio's is niet goed mogelijk vanwege de verschillende systemen voor woonruimteverdeling. Zie hiervoor ook de vergelijking tussen 3 regio's in het hoofdstuk Beschikbaarheid in het onderzoeksrapport bij deze Staat. De discussie over voorrang en een rechtvaardige verdeling moet in elk geval niet de aandacht afleiden van het eigenlijke probleem: het woningtekort.

Ontwikkelingen in de particuliere huursector

Tot begin 2023 groeide het marktaandeel van de particuliere huursector snel (zie tabel 11). Naar verwachting verandert dit in en na 2023. De combinatie van fiscale

en beleidsmatige aanpassingen in de regulering lijkt beleggers af te schrikken. Ook de huidige marktomstandigheden spelen hier parten. De aanzienlijk hogere rente op verhuurhypotheek en de hoge koopprijzen van woningen maken het aantrekkelijker om beleggingswoningen nu te verkopen in plaats van aan te kopen. Met als gevolg een stagnatie in de groei en mogelijk krimp.

Een bewerking van een [CBS-rapportage](#) laat zien dat het aandeel gereguleerde huurwoningen tot en met 1 januari 2021 gestaag daalde (zie tabel 12: 36,6% in 2015, 35,6% in 2018 en 34,2% in 2021). Als deze daling in dit tempo door gaat, ligt het percentage op 1 januari 2023 al rond de 33%.

Tabel 12: Aandeel gereguleerde huurwoningen (particulier, bij corporaties en totaal) op het totaal aantal woningen in Nederland in 2015, 2018 en 2021

	1/1/2015	1/1/2018	1/1/2021
Particulier	8,4%	8,0%	6,9%
Corporatie	28,2%	27,5%	27,3%
Totaal	36,6%	35,6%	34,2%

De cijfers van het CBS betreffen de verhuurde én bewoonde woningen op de peilmomenten. Deze cijfers zijn omgerekend naar het totaal aantal zelfstandige woningen. 2 factoren verdienen hierbij aandacht. Het percentage onbewoonde huurwoningen is (volgens het CBS) in de particuliere huursector erg hoog: ruim 13%, terwijl het bij corporaties tussen de 2 en 3% ligt. De ervaring leert bovendien dat als het puntenaantal dat mogelijk maakt (en helaas ook vaak als dat niet het geval is), een particuliere huurwoning bij opnieuw verhuren geliberaliseerd wordt. In 2021 werd ongeveer 56% van de gereguleerde particuliere huurwoningen bij nieuwe verhuring geliberaliseerd. Daarmee rekening houdend zou het percentage particulier gereguleerde huurwoningen per 1 januari 2023 al kunnen dalen tot 6%.

Voor particuliere verhuurders van gereguleerde huurwoningen gelden niet dezelfde spelregels als voor de corporaties. Particuliere verhuurders hoeven niet te letten op de doelgroep die niet zelfstandig in hun woningvraag kan voldoen, op passend toewijzen bij verhuur en op de regels voor het huursombeleid bij de jaarlijkse huurverhoging. Hierdoor zijn particuliere gereguleerde huurwoningen veel minder beschikbaar voor de doelgroep voor huurtoeslag en meer voor de middengroepen en de overige doelgroep. Dit blijkt ook uit uitvoerings-

informatie over huurtoeslag. Ook omdat de huurprijs sterk georiënteerd is op de maximale huurprijs volgens het woningwaarderingstelsel (WWS). Markttechnisch is het daarom een duidelijk ander segment dan de gereguleerde huurwoningen van corporaties, met een duidelijk verschil in prijs en bewonerssamenstelling wat betreft inkomen. Omdat gereguleerde huurwoningen van particuliere verhuurders sneller vrijkomen door de hogere prijs dragen ze wel bij aan de directe beschikbaarheid. Vooral voor middeninkomens maar ook voor de doelgroep voor huurtoeslag.

Koopprijzen en hypotheekrente hebben effect op bereikbaarheid koopwoningen

De prijsontwikkeling voor koopwoningen heeft de bereikbaarheid van de koopsector voor de lagere inkomensgroepen niet verbeterd. Aanvankelijk daalden de prijzen onder invloed van oplopende renteniveaus. Vervolgens stegen ze toch weer licht door de grote vraagdruk in de markt en de recente loonontwikkeling. Zonder eigen geld blijft een koopwoning niet of nauwelijks te betalen voor lage(re) inkomens. Hierdoor blijft de doelgroep van beleid steeds meer aangewezen op het corporatiebezit.

Tabel 13: Ontwikkeling woonegelegenheden voor verhuur door corporaties plus hun verbindingen, 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Beginstand	2.375.102	2.377.898	2.379.209	2.378.934	2.382.734
Nieuwbouw	14.061	14.927	15.878	16.900	15.463
Aankoop	4.151	5.846	12.921	2.142	11.682
Sloop	6.874	7.863	7.020	8.373	7.249
Verkoop overige	5.365	5.246	14.980	3.131	11.595
Verkoop aan toekomstige bewoners	6.810	6.385	5.005	4.941	3.565
Saldo overige mutaties	727	433	708	1.816	344
Eindstand	2.374.992	2.379.611	2.381.712	2.383.346	2.387.814

* In de tabel zijn verschillen te zien tussen de eindstand en beginstand van het volgende jaar. Dit komt door correcties bij corporaties.

** De categorie Verkoop overige bevat alle andere verkopen dan aan toekomstige bewoners, zoals aan andere corporaties, gemeenten en beleggers

Wat betekenen deze trends voor de corporatiesector?

De trends in passend toewijzen, de huurtoeslagregeling en de recente uitkomsten van de operatie huurverlaging laten zien dat het aandeel van de doelgroep voor huurtoeslag in het corporatiebezit duidelijk is toegenomen. Gezien de schaarste en geldende spelregels in de sector is dit niet verrassend. Tegelijkertijd is er het signaal dat een verdere daling van het marktaandeel van corporaties ook gevolgen zal hebben voor leefbaarheid. Meer marktaandeel en minder schaarste zou het handelingsperspectief op dit thema sterk vergroten (zie ook de paragraaf Leefbaarheid in het hoofdstuk Kwaliteit).

4.3 Minder nieuwbouw en lichte voorraadgroei

In 2022 daalde de nieuwbouw en is de voorraad woonegelegenheden van corporaties licht gegroeid. Binnen die voorraad groeide vooral het aantal sociale huurwoningen.

Om de nieuwbouwpoging volgens de NPA te realiseren moeten corporaties hun huidige jaarlijkse nieuwbouwproductie meer dan verdubbelen. Tot en met 2030 zijn er volgens de NPA gemiddeld per jaar ongeveer 29.500 nieuwe sociale huurwoningen nodig. In 2022 zijn er 13.694 gebouwd (zie het onderzoeksrapport bij deze Staat). Dat is ongeveer 1.800 lager dan tabel 13 vermeldt. Het verschil betreft de nieuwbouw van onzelfstandige woonruimten, intramurale zorgseenheden en commerciële woongelegenheden.

In december 2023 leverden de corporaties de informatie voor dPi 2023 aan. Deze nieuwe informatie wijst op een mogelijke stijging van de nieuwbouw in 2023. Naar schatting zullen ongeveer 16.500 nieuwe sociale woningen worden opgeleverd. Dat is meer dan in voorgaande jaren, maar minder dan er gemiddeld per jaar nodig is voor de nieuwbouwpoging uit de NPA tot en met 2030. Dit gemiddelde stijgt bovendien naarmate er in eerdere jaren te weinig wordt gebouwd.

Flexwoningen zorgen nog niet voor versnelling

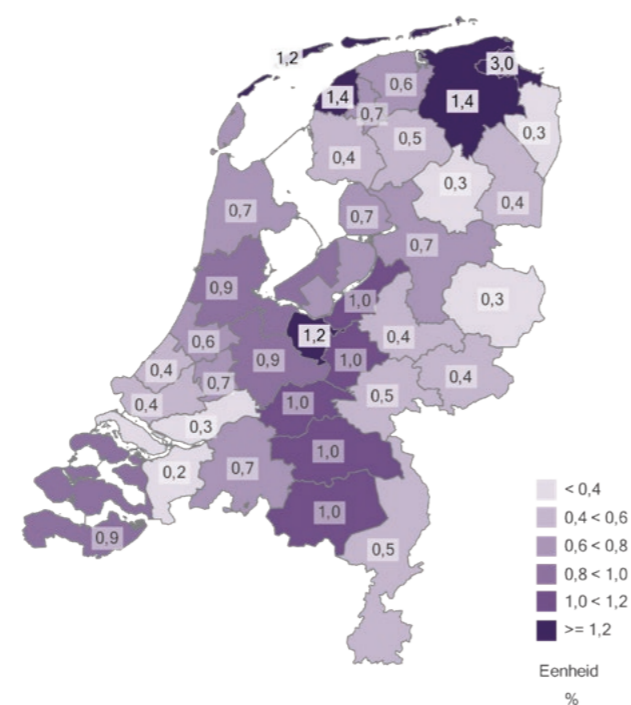
Corporaties hadden in 2022 6.491 flexwoningen. Dat waren er 500 meer dan in 2021. Het valt op dat het merendeel van deze flexwoningen, 85%, bij een klein aantal corporaties zit: 14. Overigens geven deze cijfers alleen het totaal aantal flexwoningen van een corporatie in 2021 en 2022. Het ligt voor de hand dat de 500 woningen die er in 2022 meer waren, grotendeels nieuwbouw zijn. Maar het kan ook een effect zijn van betere registratie.

In 2022 zijn in totaal 3.400 flexwoningen opgeleverd. Naar verwachting zijn dat er in 2023 meer. In een Kamerbrief spreekt de minister over [vergevorderde plannen voor 12.000 flexwoningen](#). Het is niet bekend welk deel van deze woningen van corporaties is. [Onderzoek van Finance Ideas](#) laat zien dat er voor corporaties verschillende barrières zijn waardoor flexwoningen nu niet snel gerealiseerd worden. Hoe snel deze barrières geslecht worden en of corporaties dan meer flexwoningen gaan bouwen, is nog niet te zeggen.

4.4 Regionale verschillen in opgeleverde nieuwbouw en voorraadontwikkeling

Er zijn duidelijke verschillen tussen de woondealregio's in opgeleverde nieuwbouwwoningen (zie figuur 7). In diverse noordelijke regio's en Amersfoort is bijvoorbeeld relatief veel nieuwbouw opgeleverd ten opzichte van de corporatievoorraad in deze regio's. De metropoolregio Amsterdam en Utrecht/U16 scoren ook relatief hoog, Haaglanden en Rotterdam relatief laag.

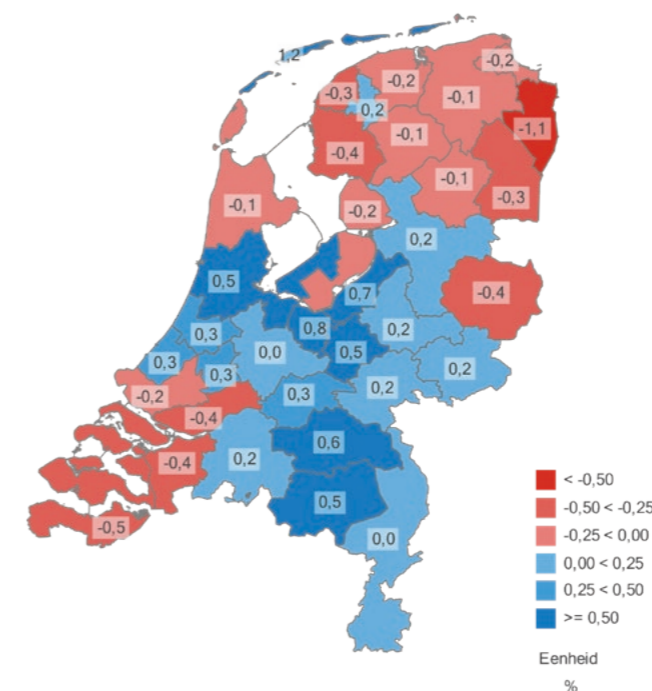
Figuur 7: Gerealiseerde sociale nieuwbouw per woondealregio, gemiddeld over 3 jaar (2020-2022) als percentage van de voorraad



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

Figuur 8 laat per woondealregio zien hoe de voorraad sociale huurwoningen zich heeft ontwikkeld. De voorraadontwikkeling is het saldo van nieuwbouw, sloop, aankopen, verkopen en overige mutaties, zoals samenvoeging en splitsing. De figuur laat daarmee zien hoeveel woningen er per regio jaarlijks bijkomen of afgaan, uitgedrukt als percentage van de voorraad. Daarbij is het gemiddelde gebruikt van de jaren 2020, 2021 en 2022. Dit corrigeert eventuele pieken of dalen in individuele jaren, voor een evenwichtig beeld van de voorraadontwikkeling.

Figuur 8: Ontwikkeling voorraad sociale huurwoningen per woondealregio, gemiddeld over 3 jaar (2020-2022) als percentage van de voorraad



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

De figuur toont een opvallende tweedeling. In veel, vrijwel aaneengesloten regio's is het aantal sociale huurwoningen tenminste gelijk gebleven en meestal gegroeid. Dit geldt voor een groot deel van de Randstad, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel en de hele provincie Limburg. Ook in de regio's Leeuwarden en Wadden is de voorraad gegroeid. In de andere regio's is de voorraad sociale huurwoningen gekrompen.

In de meeste regio's zijn de afgelopen 3 jaar meer woningen nieuw gebouwd dan gesloopt. Dit geldt allereerst voor de regio's met een groeiende voorraad en daarnaast voor 10 van de 16 regio's met een krimpende voorraad. In de andere 6 regio's waar de voorraad krimpt, geeft een groot negatief effect van 'andere' voorraadmutaties de doorslag. Dit effect ontstaat doordat er door verkoop en samenvoeging meer woningen uit de voorraad verdwijnen dan er bijkomen door aankoop of splitsing. Dit speelt overigens niet alleen in de krimpregio's maar vrijwel overal.

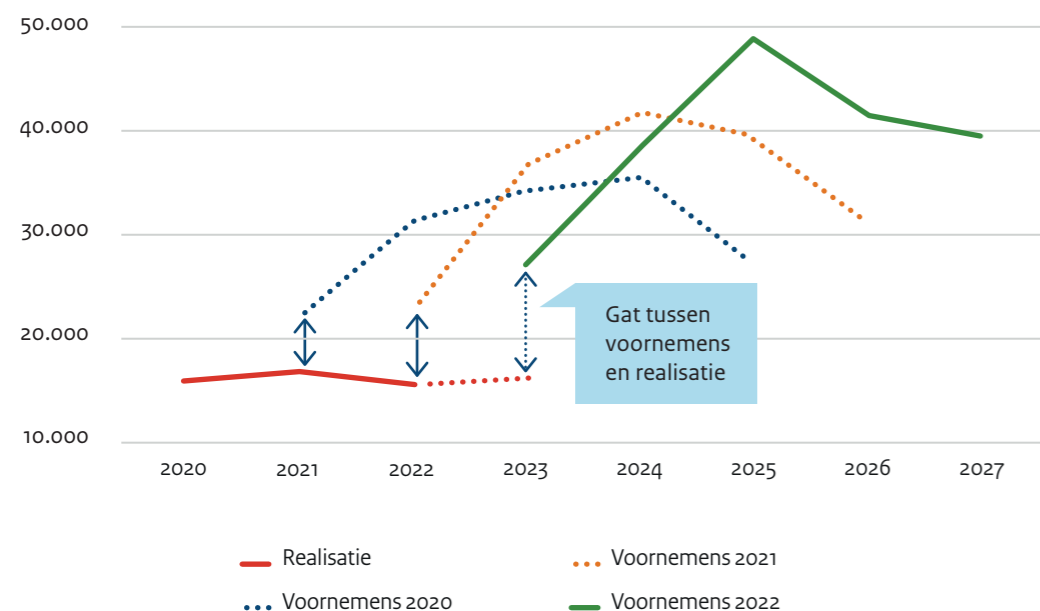
4.5 Nieuwbouw en realistisch begroten

Gat tussen voornemens en realisatie sociale nieuwbouw

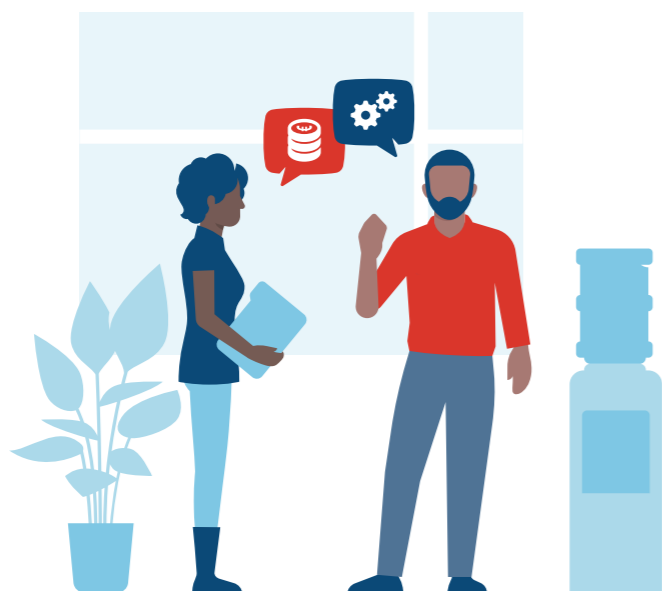
Volgens de voornemens van de corporaties gaat de nieuwbouwproductie van de sector sterk groeien. In 2024 zou al meer dan het dubbele gebouwd worden van 2022 (zie figuur 9 op de volgende pagina). Gezien de realisatie van de afgelopen jaren en de huidige condities is dit beeld op sectorniveau niet reëel.

De Aw heeft in de Staat van de corporatiesector herhaaldelijk aandacht gevraagd voor realistisch begroten. De cijfers laten niet zien dat dit is beklijfd. De voornemens van 2022 liggen hoger dan die uit eerdere jaren. Hierbij groeit het gat met de veel lagere realisatie.

Figuur 9: Sociale nieuwbouw, aantal (gewogen) verhuureenheden per jaar: voornemens en realisatie*



* Hoewel er over de voornemens alleen aantallen gewogen verhuureenheden bekend zijn, werd de realisatie in vergelijkbare figuren in eerdere Staten weergegeven als aantal woonegelegenheden. In deze figuur is dat gecorrigeerd. De realisatiecijfers liggen hierdoor iets hoger dan in eerdere Staten. Tegelijkertijd is bij 2 corporaties gecorrigeerd dat nieuwbouw zorgeenheden onterecht waren opgegeven als maatschappelijk onroerend goed. Hun aantal gewogen verhuureenheden daalde hierdoor in 2021 met 321 en in 2022 met 270. De realisatie in 2023 is een schatting, want nog niet definitief bekend.



Corporaties die relatief veel bouwen hebben een goede realisatiegraad

Tabel 14 laat zien dat corporaties die in verhouding tot hun voorraad veel bouwen, gemiddeld ook een hoge realisatiegraad hebben. Ze slagen er dus in om hun voornemens in hoge mate te realiseren of zelfs meer te bouwen.

Tabel 14: Nieuwbouw en realisatiegraad* van 2020 tot en met 2022

Aantal corporaties	Nieuwbouw per jaar als % van voorraad vhe (klasse)	Realisatiegraad (gemiddeld)
15	0	nvt (nul begroot)
4	0% - 0,35%	nvt (nul begroot)
24	0%	0,0%
56	0% - 0,35%	33,4%
63	0,35% - 0,65%	58,0%
48	0,65% - 0,95%	62,8%
29	0,95% - 1,25%	75,4%
16	1,25% - 1,65%	76,0%
20	1,65% - 5,6%	112,6%
Totaal	275	57,9%

*Gerealiseerde nieuwbouw als percentage van de voornemens voor 2020 tot en met 2022 in 2019.

Tot de corporaties met een hoge realisatiegraad horen zowel grote (meer dan 15.000 verhuureenheden), middelgrote (meer dan 5.000 en minder dan 15.000 verhuureenheden) als kleine corporaties (minder dan 5.000 verhuureenheden). Dit wijst erop dat vooral de organisatie van de individuele corporaties een rol speelt. Citaten uit visitatierapporten lijken dit te bevestigen.

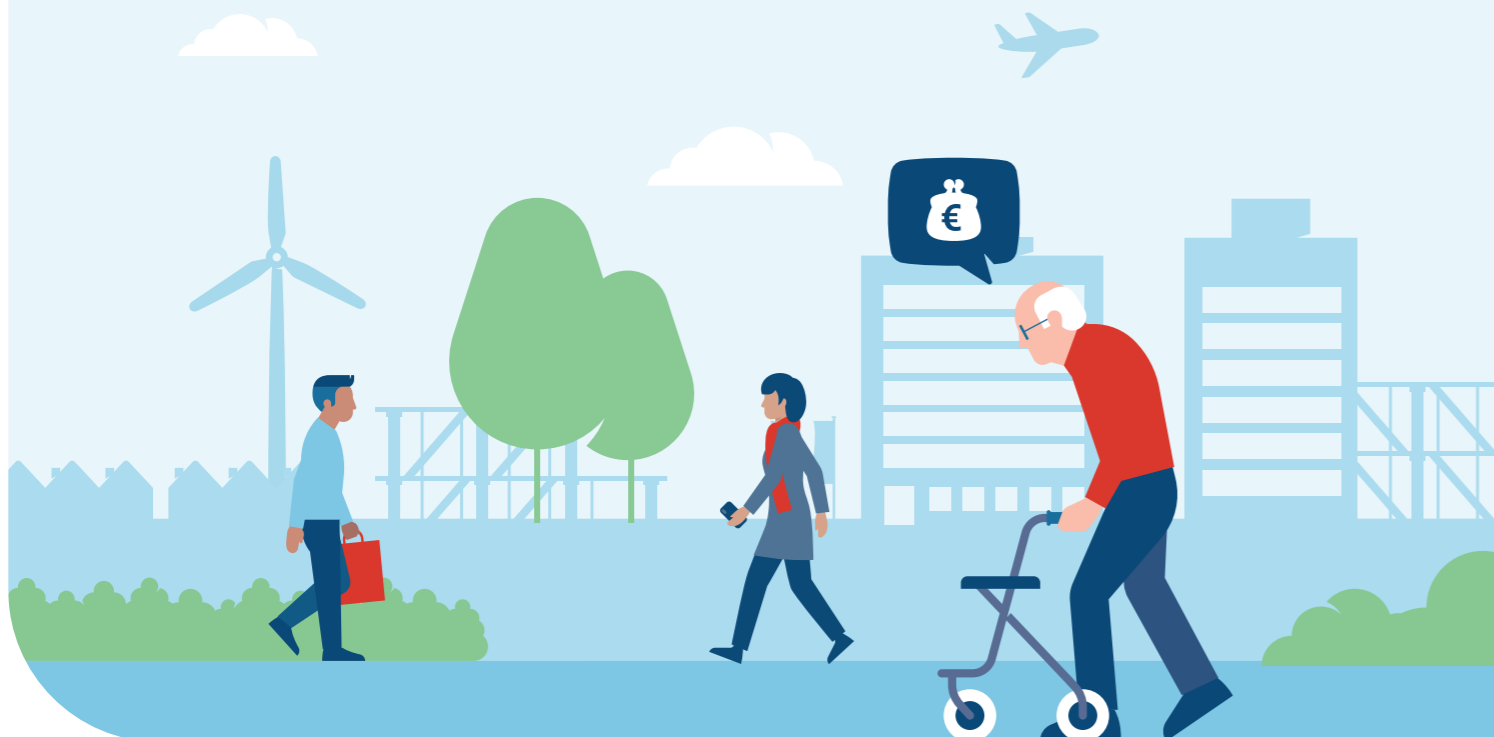
In positieve zin:

“Duurzaam en betaalbaar wonen is (...) niet meer dan normaal. Bovendien lukt het om 600 woningen toe te voegen aan de voorraad.”

En in negatieve zin:

“In de vorige visitatie over de periode 2015-2018 is geconstateerd dat bij (...) veel plannen, zowel op het gebied van maatschappelijke prestaties als op organisatiegebied, nog een papieren werkelijkheid zijn. De commissie constateert dat dit nog steeds het beeld is.”

5. Betaalbaarheid



In 2023 mochten de huren voor woningen met een huur van € 300 of meer met maximaal 3,1% stijgen. Tegelijkertijd stond door de inflatie het bestaansminimum van huishoudens met een laag inkomen onder druk. Het kabinet heeft in de begroting voor 2024 € 2 miljard uitgetrokken voor armoedebestrijding. Onder meer door een (grotendeels) structurele verlaging van de eigen bijdrage aan de huur voor huishoudens met huurtoeslag. In 2021 en 2023 lag in het beleid voor betaalbaarheid de focus vooral op huurverlagingen voor sociale huurwoningen. Door de gestegen energieprijzen is er – nog – meer nadruk gekomen op verduurzaming van woningen om ook zo de woonlasten te beperken.

5.1 Huurontwikkeling sociale huur

De huur van sociale huurwoningen is in 2023 met gemiddeld 0,1% gestegen. Dit is inclusief de huurharmonisatie voor nieuwe huurders. Exclusief deze huurharmonisatie daalde de huurprijs gemiddeld met 0,3% (CBS, 2023). Dit is vooral het gevolg van de huurverlaging per 1 juli voor ongeveer 600.000 corporatiehuurders. Omdat corporaties moeten voldoen aan de regels voor de huursombenadering, bedroeg de maximale huursomstijging voor 2023 2,6%. De huursombenadering maximeert de gemiddelde huurontwikkeling op corporatieniveau. Dit geldt

voor alle zelfstandige huurwoningen met een gereguleerd contract die zowel op 1 januari 2023 als op 1 januari 2024 zijn verhuurd. De huursomstijging voor 2023 is gelijk aan de cao-loonontwikkeling minus 0,5%.

Voor 2024 is de (verwachte) maximale huurverhoging voor sociale huurwoningen 5,8%. Dit percentage is nodig om zo goed mogelijk te voldoen aan de opgave. Omdat corporaties zich moeten houden aan de maximale huursomstijging ligt de gemiddelde gerealiseerde huurverhoging altijd ruim onder die maximale verhoging. Voor 2024 is dit naar verwachting maximaal 5,3%.

Door de optelsom van huurverlaging, gematigde huurprijsstijging en passend toewijzen zit er weinig differentiatie meer in de prijs-kwaliteitverhouding van sociale huurwoningen. Zie hiervoor paragraaf 2.5 Effecten van de huurverlaging 2023 in het hoofdstuk Financiële condities. Tabel 15 laat zien dat in 2022 70% van de sociale huurwoningen een huur had tot de lage aftoppingsgrens (€ 633,25). Dit is minder dan de 81% in 2021. Deze eenmalige piek ontstond doordat een deel van de huurders toen een huurverlaging kreeg tot aan de aftoppingsgrens. Daarnaast was er geen jaarlijkse huurverhoging. Hierdoor bleef in 2022 de aftoppingsgrens gelijk, terwijl de huren conform het huurbeleid wel konden stijgen. Bij een aantal woningen steeg de huur hierbij tot iets boven de aftoppingsgrens.

Door de huurverlaging van 2023 heeft per 1 juli van dat jaar overigens bijna driekwart van de sociale huurwoningen een huur van maximaal € 575,03.

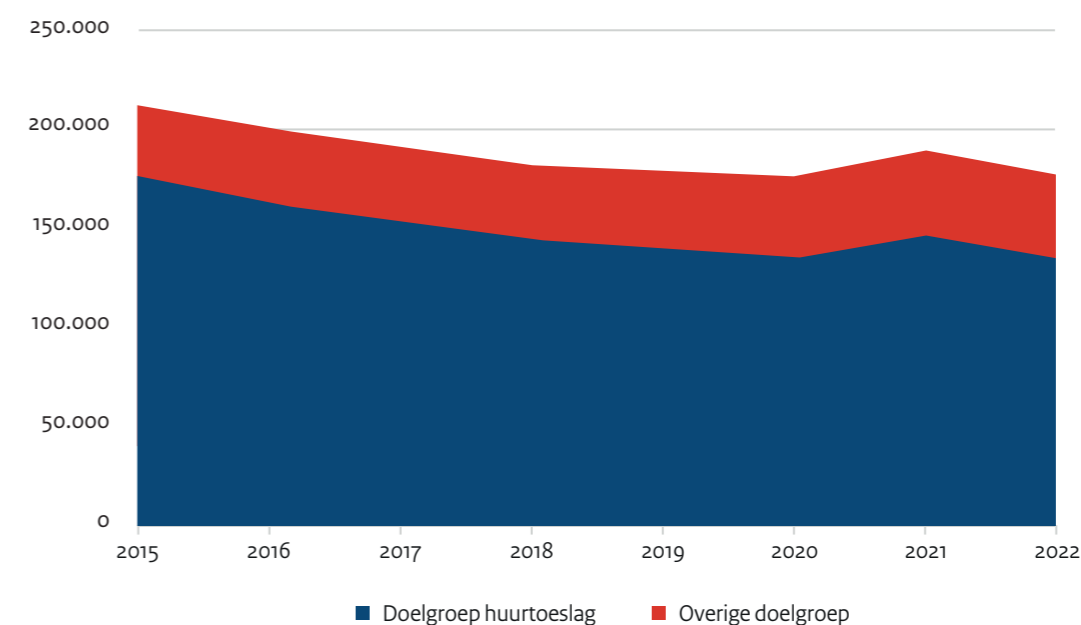
Tabel 15: Aantal sociale huurwoningen naar prijsklasse, 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Toe-/afname 2021-2022
Sociale huurwoningen	2.087.244	2.091.260	2.097.457	2.098.637	2.104.005	5.368
Prijsklasse woningen:						
Tot kwaliteitskortingsgrens	324.415	311.318	285.406	312.296	264.431	-47.865
Tot aftoppingsgrens laag	1.212.669	1.217.419	1.190.780	1.391.316	1.209.190	-182.126
% tot aftoppingsgrens laag	74%	73%	70%	81%	70%	
Tot aftoppingsgrens hoog	254.607	262.991	292.609	206.052	352.680	146.629
Tot liberaliseringsgrens	244.318	249.155	277.610	160.213	231.201	70.988
Boven liberaliseringsgrens	51.235	50.378	51.052	28.761	42.623	13.862
Huur ontbreekt	-	-	-	-	3.880	

5.2 Toewijzing naar inkomen

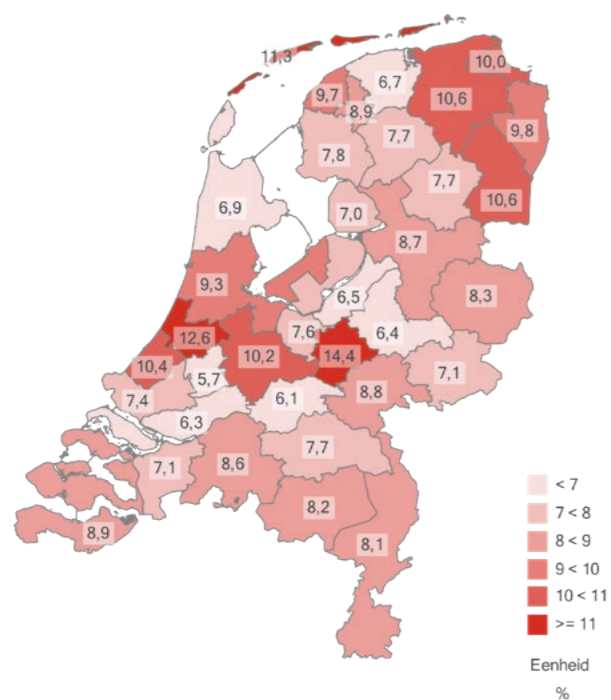
In 2022 kreeg afgerond 99% van de huishoudens uit de doelgroep huurtoeslag bij toewijzing een woning met een huur tot de aftoppingsgrens. Dat is ruim boven de norm van 95%. Het totaal aantal toewijzingen aan deze doelgroep is, na een tijdelijke toename in 2021, in 2022 gestabiliseerd op ongeveer het niveau van 2020 (zie figuur 10).

Figuur 10: Aantal toegewezen sociale huurwoningen tussen 2015 en 2022, verdeeld naar doelgroep huurtoeslag en overige doelgroep



Sinds 2015 is het aantal toewijzingen sterk gedaald, vooral bij de doelgroep voor huurtoeslag en met name bij eenpersoonshuishoudens. De cijfers uit WoON2021 laten hetzelfde beeld zien. Voor het grootste deel hiervan is geen verklaring. Wel is het zo dat vanaf 2017 ongeveer 10.000 toewijzingen aan onzelfstandige eenheden niet meer worden meegerekend omdat daarvoor geen huurtoeslag mogelijk is.

Figuur 11: Aandeel toewijzingen ten opzichte van de voorraad in 2022



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

Het aantal toewijzingen varieert sterk per woondealregio. Figuur 11 laat zien dat dit aantal relatief het hoogst is in Foodvalley: ruim 14% ten opzichte van de voorraad in deze regio. Verder scoren diverse regio's in de Randstad – Metropoolregio Amsterdam, Haaglanden, U16/Regio Utrecht en Holland-Rijnland – relatief hoog. Maar ook meer perifere regio's, zoals Oost-Groningen, Groningen/Assen, Noordwest-Friesland, Eemsdelta en Zuid-oost-Drenthe. Er zijn 2 redenen die dit patroon kunnen verklaren.

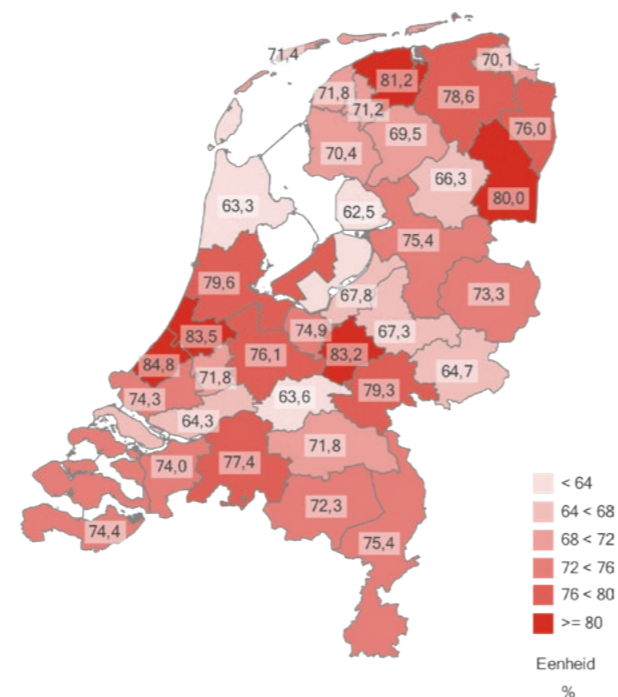
In Foodvalley en de genoemde Randstedelijke regio's wonen relatief veel studenten in een sociale huurwoning. Zij stromen, mede door campuscontracten, sneller door. Na hun studie gaan of moeten ze weg. Dat zou in deze regio's ook het relatief hogere aandeel toewijzingen aan

de doelgroep voor huurtoeslag kunnen verklaren (zie figuur 12). Studenten vallen in de regel binnen die doelgroep.

Daarnaast kan regionale nieuwbouw een verklaring zijn voor een hoger aantal toewijzingen (zie ook figuur 7 in het hoofdstuk Beschikbaarheid). In Foodvalley, Groningen/Assen, Eemsdelta en Noordwest-Friesland is bijvoorbeeld relatief veel nieuwbouw opgeleverd.

Figuur 12 laat de verschillen tussen de regio's zien in het aandeel toewijzingen aan de doelgroep voor huurtoeslag. Deze kunnen komen doordat regio's met een relatief hoog aandeel toewijzingen aan deze doelgroep ook relatief meer huishoudens in deze doelgroep hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval in de [regio Groningen/Assen](#).

Figuur 12: Aandeel toewijzingen aan de doelgroep voor huurtoeslag in 2022



Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

De verschillen per regio kunnen reden zijn voor nader onderzoek. In regio's met een eigen woonruimteverdelingssysteem vindt dit al volop plaats, maar doordat de systemen onderling verschillen is vergelijking lastig. Aedes is in 2023 gestopt met een project voor een landelijk platform, inclusief monitor, voor woonruimteverdeling. De regio's met een woonruimteverdelingssysteem doen nu onderzoek naar hoe verder.

Corporaties mogen sinds 2022 7,5% van hun woningen vrij toewijzen aan huishoudens met een hoger inkomen dan de corporatiedoelgroep en lokaal maximaal 15% als dit is vastgelegd in de prestatieafspraken. Iets meer dan de helft van alle corporaties maakte gebruik van de mogelijkheid de vrije toewijzingsruimte te verhogen. De afspraken worden gemaakt door zowel kleine (tot 5.000 vhe), middelgrote (tot 15.000 vhe) als grote corporaties (meer dan 15.000 vhe), verspreid over de verschillende woondealregio's.

Tabel 16 laat zien dat er tussen gemeenten met en zonder prestatieafspraken over de extra 7,5% vrije toewijzingsruimte boven de inkomensgrens, nog niet heel veel verschil zit in het aandeel huurovereenkomsten vanaf de inkomensgrens. Dit kan komen doordat de prestatieafspraken pas in de loop van 2022 zijn ingegaan. Mogelijk zijn de betreffende corporaties pas vanaf dat moment meer huurovereenkomsten boven de inkomensgrens aangegaan.

Tabel 16: Percentage huurovereenkomsten boven inkomensgrens met en zonder prestatieafspraken over extra vrije toewijzingsruimte

	% Aangegane overeenkomsten boven inkomensgrens		
	Eenpersoons huishoudens	Meerpersoons huishoudens	Totaal
Aangegane huurovereenkomsten in gemeenten met prestatieafspraken	1,9%	7,3%	3,7%
Aangegane huurovereenkomsten in gemeenten zonder prestatieafspraken	1,6%	4,7%	2,3%

5.3 Betaalbaarheid en verduurzaming

Doordat in 2022 de energierekening een grotere component van de woonlasten werd en inflatie de koopkracht onder druk zette, is in het beleid voor betaalbaarheid – naast lage(re) huren – meer accent gekomen op verduurzaming. Hierbij moet scherp onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds verbetering van de energetische prestaties van sociale huurwoningen voor een lager energieverbruik en anderzijds de prijs en betaalbaarheid vanuit woonlastenperspectief. Corporaties zijn verantwoordelijk voor de energetische prestatie (energievraag) van hun woningen en de betaalbaarheid van de huur binnen het wettelijk kader. Via de huurtoeslag draagt

ook het Rijk bij aan betaalbare huren. Vanaf 2024 komt er in het kader van armoedebestrijding, een verlaging van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage aan de huur die huurtoeslagontvangers moeten betalen. De verantwoordelijkheid voor de effecten van de energieprijzen op de woonlasten ligt bij de overheid.

Energiearmoede speelt ook bij C- en D-label

In de NPA zijn meerdere afspraken gemaakt over verduurzaming. Dit komt ten goede aan huurders van wie de woning wordt aangepakt. Daarbij krijgen de slechte labels E, F en G nu prioriteit. TNO kwam tot de conclusie dat energiearmoede ook voor huishoudens in woningen met een C- en D-label een probleem kan zijn (TNO, 2021).

Woonlasten bij E-, F- en G-label lijken lager

Daarnaast lijkt het een misvatting dat huishoudens in een corporatiewoning met een E-, F-, of G-label hogere woonlasten hebben. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie komt naar voren dat de lagere huur voor sociale huurwoningen met een E-, F- en G-label de hogere energielasten compenseert. Deze huurders hadden gemiddeld juist lagere woonlasten dan huurders in een woning met een A-, B- of C-label.

Aan het onderzoek kunnen niet heel harde conclusies worden verbonden. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de woningen met een E-, F- en G-label even groot waren als de woningen met een gunstiger energielabel. Het onderzoek heeft alleen WWS-punten meegenomen. Ook is niet bekend wat het effect van huurtoeslag op de woonlasten was; alleen de nettohuur is meegenomen. Daarnaast waren er te weinig recent (korter dan 2 jaar) gemuteerde woningen met een E-, F- en G-label om te kunnen vergelijken met recent gemuteerde woningen met een gunstiger label. Zo'n vergelijking zou zinvoller zijn, want bij mutatie kan de huur stijgen (harmonisatie ineens). Tot slot moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat huurders in een woning met E-, F- of G-label bewust de verwarming lager zetten.

Effect aardgasvrij afhankelijk van tarieven warmtebedrijven

Voor de ambitie om 450.000 bestaande corporatiewoningen aardgasvrij te maken vormt de tariefstelling van warmtebedrijven een onzekerheid. De tarieven van bedrijven die vallen onder de Wet collectieve warmtevoorziening zijn in 2023 hoger dan voor gas. Dit kan voor huurders juist tot hogere energiekosten leiden.



6. Kwaliteit



Met de NPA is er weer aandacht voor de kwaliteit van sociale huurwoningen. Naast kwalitatief goede nieuwbouw wordt sterk ingezet op woningverbetering en verduurzaming. Zo is een gunstige ontwikkeling dat het aantal sociale huurwoningen met een E-, F- of G-label in 1 jaar is afgenomen van 234.919 naar 206.302, deels overigens door een betere registratie. Naast de uitfasering van E-, F- en G-labels wordt met de NPA ingezet op het aardgasvrij maken van 450.000 bestaande sociale huurwoningen en het toekomstklaar isoleren van 675.000 woningen. Streefdatum: uiterlijk 2030.

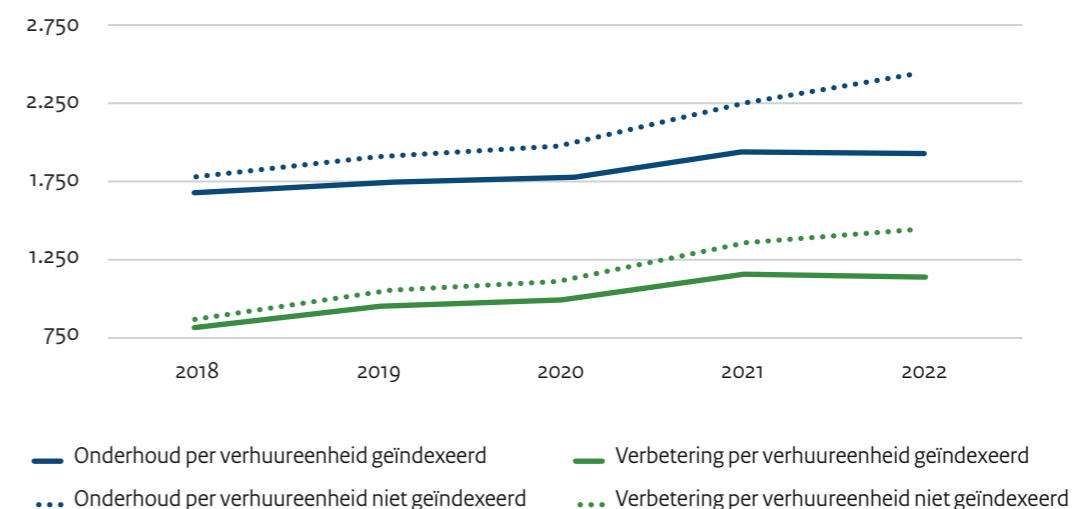
Iets wat serieuze aandacht vraagt is de leefbaarheid in buurten met veel (80% of meer) corporatiebezit; daarin is een verdere verslechtering te zien.

6.1 Kosten voor onderhoud en verbetering stijgen

In 4 jaar tijd zijn de kosten voor onderhoud en woningverbetering met een derde toegenomen (zie figuur 13). Dit komt vooral door de stijging van de bouwkosten. Gecorrigeerd voor deze bouwkostenstijging is nog steeds een bescheiden toename van de uitgaven te zien. Dit wijst op meer onderhoud en verbetering. Hoeveel meer is moeilijk vast te stellen, omdat alleen bekend is hoeveel corporaties uitgaven aan onderhoud en verbetering en niet wat met dat geld precies is gedaan bij hoeveel sociale verhuureenheden.

Een opvallende ontwikkeling is dat bedrijven in *private equity* (privé-investeringen) onderhoudsbedrijven zijn gaan opkopen, gericht op sociale huurwoningen. Zij zien dit dus als een groeimarkt. De toegenomen uitgaven van corporaties en de enorme verduurzamingsopgave die er nog ligt, voeden deze verwachting. Dit is een ontwikkeling om kritisch te volgen. Overnames door private-equitybedrijven hebben in andere sectoren (bijvoorbeeld tandartspraktijken, gezondheidsklinieken en het openbaar vervoer) voor prijsstijgingen gezorgd. Dat pleit ervoor dat corporaties zoveel mogelijk de regie in handen houden.

Figuur 13: Uitgaven aan onderhoud en verbetering per gewogen sociale verhuureenheid in euro's: realisatie, gecorrigeerd voor bouwkostenstijging*

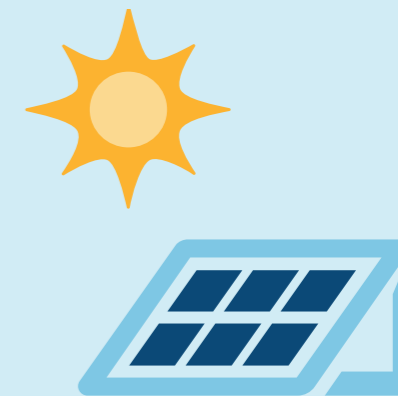


* CBS inputprijsindex bouwkosten 2015=100

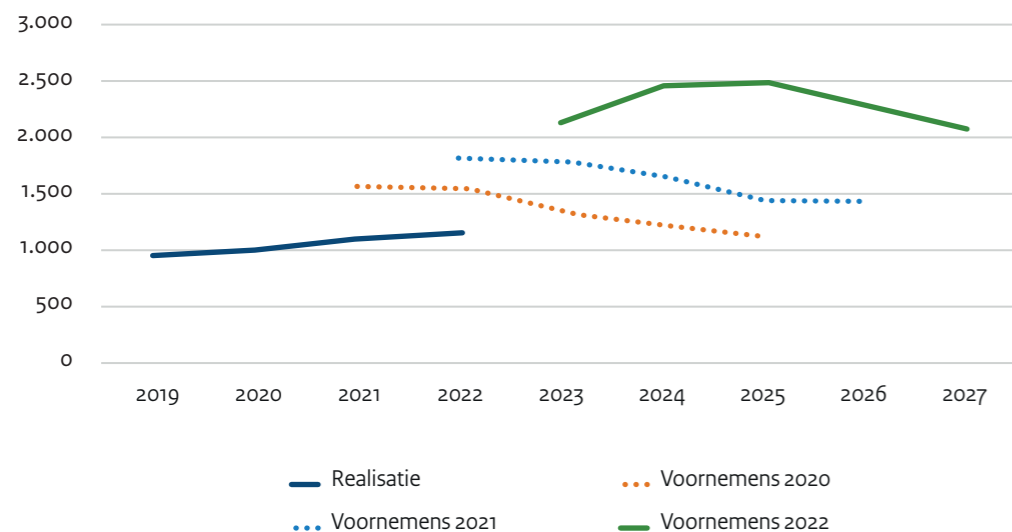
6.2 Corporaties verwachten meer te doen aan woningverbetering

De voornemens van 2022 laten een forse toename zien in de uitgaven voor woningverbetering per sociale verhuureenheid (zie figuur 14 op de volgende pagina). In afwachting van de gewenste schielsprong in nieuwbouw zou het ook goed zijn als corporaties snel meer doen aan woningverbetering. Een pragmatische insteek kan helpen om de gewenste versnelling tot stand te brengen. Zoals bijvoorbeeld het volgende citaat uit een visitatierapport impliceert."

"Vanuit het adagium 'liever zoveel mogelijk woningen een beetje beter, dan een beperkt aantal zo goed mogelijk' is (...) aan de slag gegaan met het isoleren van de schil van woningen en het plaatsen van zonnepanelen. Dit nuchtere beleid, gebaseerd op proven technology, is effectief gebleken en wordt verder doorgezet."



Figuur 14: Uitgaven aan verbetering per sociale verhuureenheid in euro's: realisatie en voornemens, gecorrigeerd voor bouwkostenstijging*



* De dPI is geïndexeerd met de bouwkostenstijging vanuit de leidraad Aw/WSW voor het betreffende jaar en de realisatie met de CBS inputprijs-index bouwkosten

Van 2020 tot en met 2022 hebben veel corporaties een groot deel gerealiseerd van de uitgaven aan onderhoud en verbetering uit de voornemens van 2019 (zie tabel 17). Meer dan de helft van de corporaties heeft hierbij een realisatiegraad van 90% of meer. Bij nieuwbouw haalt 13% van de corporaties deze realisatiegraad.

In hoeverre de realisatiegraad voor onderhoud en verbetering ook in de toekomst gunstig blijft, is de vraag. De verbetervoornemens van 2022 (voor 2023 tot en met 2027) liggen op een fors hoger niveau dan de realisatie tot nu toe.

Tabel 17: Realisatiegraad 2020-2022 onderhoud en verbetering, afgezet tegen realisatiegraad 2020-2022 nieuwbouw

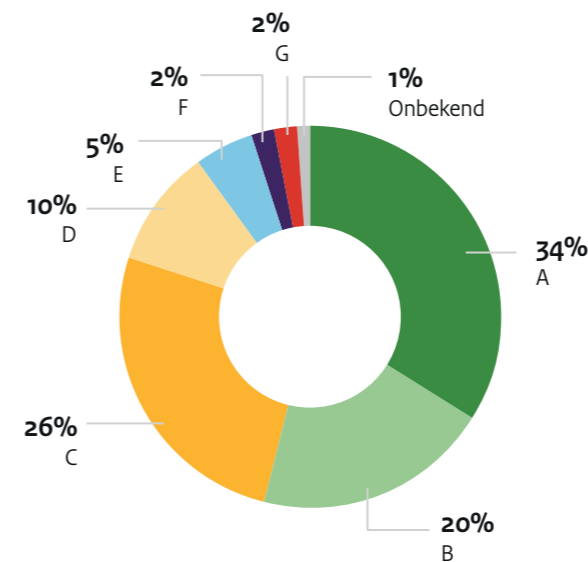
Categorie realisatiegraad	Onderhoud en verbetering		Nieuwbouw	
	Aantal corporaties	% corporatiebezit	Aantal corporaties	% corporatiebezit
Ontbreekt of 0%	0	0%	43	5%
<30%	0	0%	35	12%
30-40%	1	0%	28	12%
40-50%	5	0%	32	14%
50-60%	9	1%	37	12%
60-70%	26	6%	30	15%
70-80%	36	11%	21	11%
80-90%	58	27%	17	6%
≥ 90%	140	56%	32	13%
Totaal	275	100%	275	100%

6.3 Minder E-, F- en G-labels door verbeterde registratie

Het aantal E-, F- en G-labels is afgenomen van 234.919 in 2021 tot 206.302 in 2022. Door verduurzaming, sloop en verkoop, maar ook door veranderingen in de methodiek. En doordat corporaties (mede vanwege de afspraak over het uitschakelen van deze labels) beter hebben vastgelegd welke woningen een E-, F- of G-label hebben. De Aedes-benchmark rapporteert een afname van het aantal woningen met een E-, F-, of G-label naar 180.700 in 2023 (Aedes, 2023). Hierbij zijn de energielabels berekend op basis van de bouwkundige kenmerken in de SHAERE-database. In hun verantwoording over 2022 gaven corporaties zelf de labels op.

Nog een kleine 10% van de sociale huurwoningen had in 2022 een E-, F-, of G-label. Afgerond 35% had een C- of D-label en 54% een B- of A-label (zie figuur 15). De sociale huursector staat er wat energetische prestaties betreft relatief gunstig voor ten opzichte van de vrije huur- en koopsector. Dit blijkt onder meer uit cijfers van WoON2021.

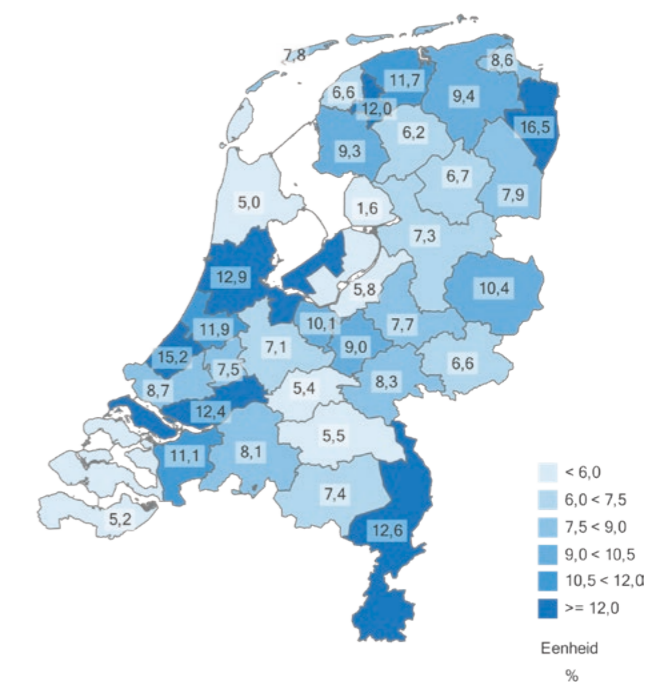
Figuur 15: Energielabels sociale huurwoningen als percentage van de voorraad in 2022



Het percentage E-, F- en G-labels in de voorraad sociale huurwoningen verschilt sterk per woondealregio (zie figuur 16). Oost-Groningen zit bijvoorbeeld op 16,5% en Flevoland op 1,6%; een aanzienlijke spreiding rond het landelijk gemiddelde van 9,8%. De opgave om E-, F- en G-labels uit te faseren verschilt dus ook sterk per regio. De verschillen hangen voor een belangrijk deel samen

met de leeftijd van sociale huurwoningen in een regio. Zo telt de regio Flevoland relatief veel jonge en Amsterdam juist veel oudere woningen. Hierbij zijn de grenzen van de woondealregio's overigens ook bepalend. De Flevolandse steden Almere en Lelystad zijn bij de regio Amsterdam getrokken, waardoor het percentage E-, F- en G-labels ten opzichte van de voorraad lager komt te liggen. Alleen voor de stad Amsterdam ligt het percentage aanzienlijk hoger.

Figuur 16: Aandeel E-, F- en G-labels ten opzichte van de voorraad in 2022 per woondealregio

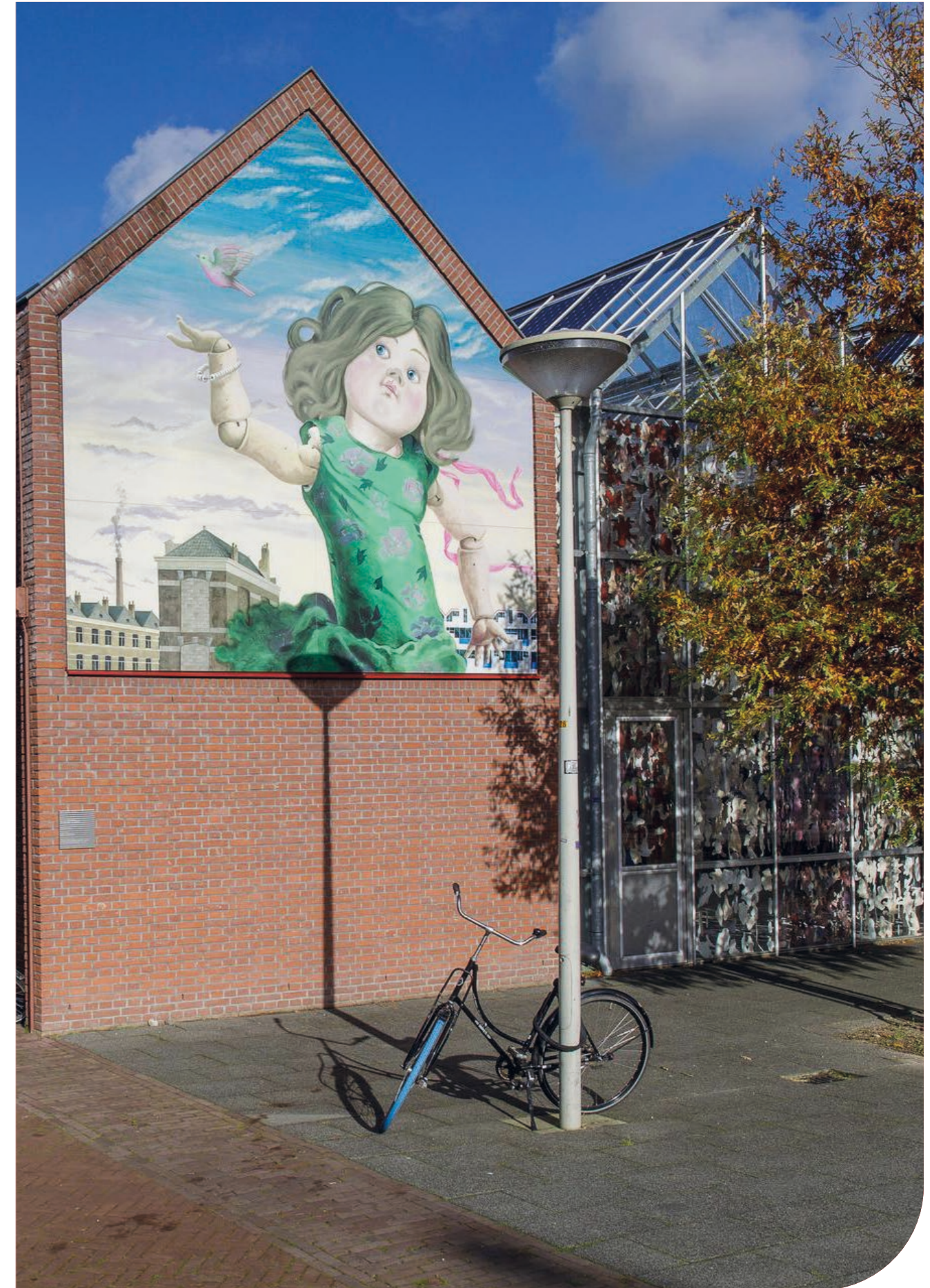
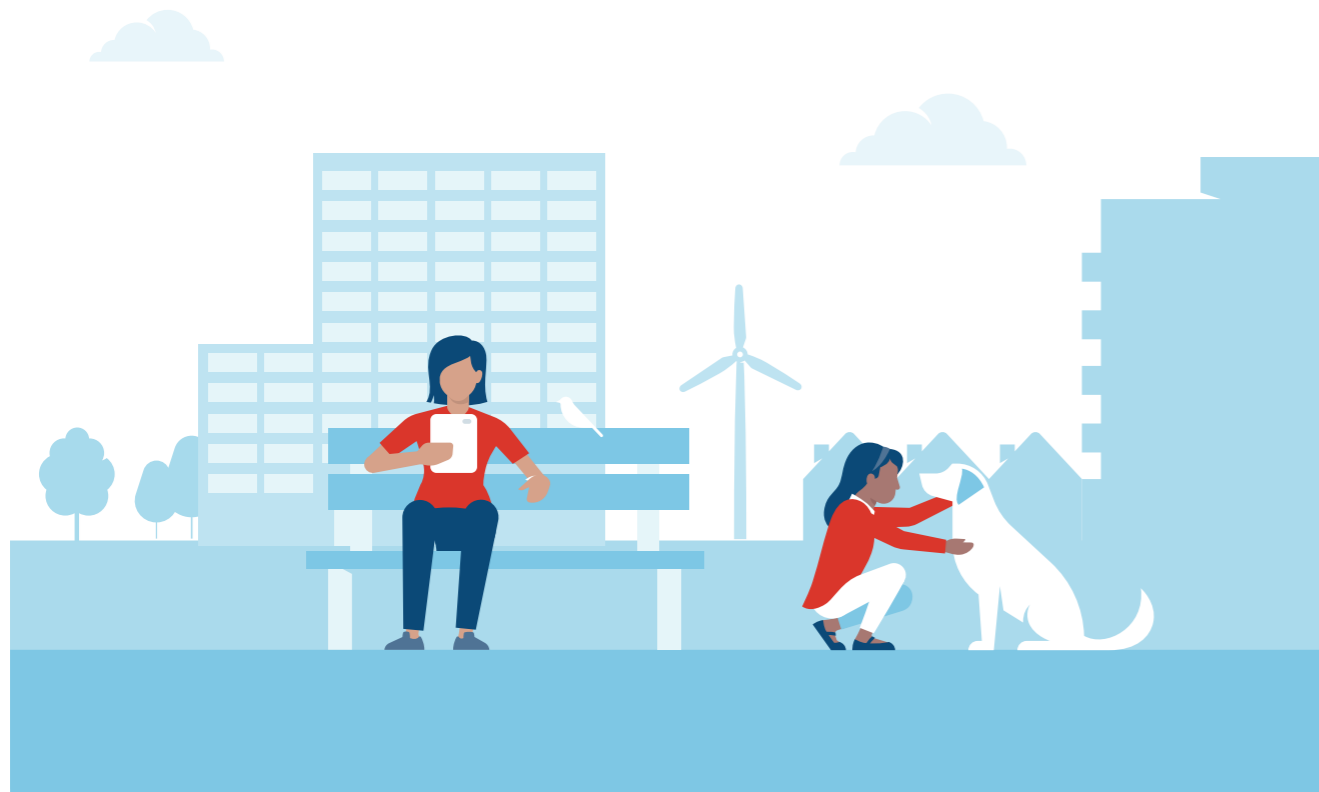


Bron: Regionale kaartbeelden (Aw)

6.4 Leefbaarheid

De verschillen in leefbaarheid tussen corporatiebuurten en andere buurten blijven toenemen. Dat blijkt uit het 3^e rapport Veerkracht in corporatiebezit ([Aedes, 2023](#)). In buurten met weinig corporatiebezit gaat het beter met de leefbaarheid. In buurten met veel corporatiebezit (80% of meer) gaat het juist slechter en nemen overlast en onveiligheid toe.

De leefbaarheid van buurten met veel corporatiebezit staat blijvend onder druk. De Aw ontvangt hierover ook signalen van corporaties. Deze leefbaarheidsproblematiek is vervelend voor de bewoners van deze buurten en vraagt veel extra inzet van corporaties in het beheer. Onderzoek kan meer inzicht geven in de impact van de leefbaarheidsproblematiek op huurders en corporaties. De verdieping in leefbaarheid die in 2023 is toegevoegd aan de Aedes-benchmark helpt om de aandacht te vestigen op de leefbaarheidsontwikkelingen binnen corporatiebezit. Voor het verbeteren van de leefbaarheid lijkt daarnaast meer differentiatie in bestaande en nieuwe woonwijken zinvol.



Colofon

Deze rapportage is een uitgave van:

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

www.ilent.nl/onderwerpen/themas/autoriteit-woningcorporaties

14 Februari 2024