



Autoriteit woningcorporaties
Inspectie Leefomgeving en Transport

Staat van de corporatiesector 2021



Voorwoord

De Autoriteit woningcorporaties (Aw) maakt met de derde Staat van de corporatiesector weer een momentopname: hoe staat de corporatiesector er voor? De Aw schetst een totaalplaatje van de volkshuisvestelijke prestaties van de sector en van de condities die deze prestaties beïnvloeden.

Al langere tijd is duidelijk dat er te weinig woningen zijn in Nederland. Dat merkt iedereen die een fijne plek om te wonen zoekt. Er is onvoldoende doorstroming in de woningmarkt. Ook de mensen die aangewezen zijn op sociale huurwoningen hebben te maken met steeds langere wachttijden.

In de voorgaande Staten van de corporatiesector deed de Aw de aanbeveling aan de sector om de mogelijkheden en beschikbare gelden beter te benutten. Nu zien we dat corporaties wel graag nieuwe, betaalbare woningen willen bijbouwen, maar dat dit vaak onvoldoende lukt. Corporaties hebben te maken met factoren die ze slechts beperkt kunnen beïnvloeden. Verschillende omgevingscondities voor nieuwbouw zijn ongunstig. Gemeenten en het Rijk kunnen voorwaarden scheppen, belemmeringen wegnemen en nauwer samenwerken met corporaties. Woningcorporaties moeten daarbij realistische ramingen maken van het aantal woningen dat ze in 5 jaar kunnen bouwen. Zodat gemeenten en Rijk weten hoeveel nieuwbouw er van hen valt te verwachten. Dit zijn enkele van de bevindingen uit deze Staat van de corporatiesector 2021.

Uit het regeerakkoord wordt duidelijk dat het nieuwe kabinet verschillende knelpunten die de Aw signaleert onderkent. Tot 2035 ligt er een grote investeringsopgave voor corporaties. Naast nieuwbouw zijn ook verduurzaming, kwaliteitsverbetering en aandacht voor de leefomgeving in wijken belangrijk. Corporaties hebben de publieke taak om hun middelen in te zetten in het belang van de volkshuisvesting. De beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen zijn hierbij alle drie relevant. Met alle collega's van de Aw maak ik me er hard voor dat corporaties zich hier optimaal voor in kunnen zetten.

Zelf ben ik sinds 1 september 2021 directeur van de Autoriteit woningcorporaties. Ik sta voor het voortzetten van het gedegen toezicht van de afgelopen jaren. De gewijzigde Woningwet laat zien dat er vertrouwen is in de corporatiesector, een positieve ontwikkeling. Nu is het zaak gezamenlijk de voorwaarden te creëren waardoor voor woningzoekenden met een smalle beurs weer voldoende woningen beschikbaar komen. Daarvoor is natuurlijk een lange adem nodig, maar door nu samen de schouders eronder te zetten kunnen plannen sneller worden gerealiseerd.

Ton Hugens,
Directeur Autoriteit woningcorporaties

Inhoud

Leeswijzer	4	Condities	39
Samenvatting	5	<i>Financiële condities: De ontwikkeling van de financiële ruimte binnen de sector</i>	40
Signalen	11	<i>Institutionele condities: Omstandigheden die het volkshuisvestelijk presteren van de sector beïnvloeden</i>	51
Volkshuisvesting	19	<i>Governance: Het functioneren van de corporaties en de kwaliteit van de governance</i>	62
<i>Beschikbaarheid: De ontwikkeling van de woningvoorraad, nieuwbouw en toewijzingen</i>	20	Literatuur	67
<i>Betaalbaarheid: De ontwikkeling van de huurprijs en passend toewijzen</i>	24		
<i>Kwaliteit: De kwaliteitskenmerken van de woningvoorraad</i>	30		



Leeswijzer

In de jaarlijkse Staat van de corporatiesector geeft de Autoriteit woningcorporaties (Aw) een beeld van belangrijke actuele ontwikkelingen in de sector. De Aw stelt de Staat op vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelseltoezicht. De Staat bestaat uit 4 delen:

De **Samenvatting** geeft de belangrijkste bevindingen uit de inhoudelijke analyses die verderop in de Staat uitgebreider aan de orde komen.

Het deel **Signalen** is vooral bestemd voor de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Tweede Kamer. De Aw attendeert hierin op onderwerpen die een risico vormen voor het functioneren van het corporatiestelsel. Dit functioneren is belangrijk voor de publieke taak van de corporaties: het bieden van woningen met kwaliteit aan huishoudens met een laag inkomen, die hiervoor niet zelf kunnen zorgen. De Signalen zijn mede gebaseerd op voortschrijdende inzichten van de Aw in de corporatiesector.

Volkshuisvesting gaat in op de prestaties van de sector op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen. Het hoofdstuk Beschikbaarheid laat zien hoe de voorraad woongelegenheden van corporaties zich ontwikkelt en hoe het gaat met de toewijzing van vrijgekomen woonruimten aan nieuwe huurders. Het hoofdstuk Betaalbaarheid bespreekt de ontwikkeling in de huurprijs van woningen en het zogeheten passend toewijzen van woningen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Het hoofdstuk Kwaliteit kijkt naar kwaliteitskenmerken van de woningvoorraad. En laat zien wat de sector doet aan onderhoud en verbetering van de voorraad, waaronder verduurzaming.

Het deel **Conditie**s focust op de omstandigheden die het volkshuisvestelijk presteren van de sector beïnvloeden. Het hoofdstuk Financiële condities belicht hoe de financiële ruimte binnen de sector zich ontwikkelt. In het hoofdstuk Institutionele condities komen vooral omstandigheden buiten de sector aan de orde: omgevingscondities die belangrijk zijn voor nieuwbouw, de verhouding tussen de opgaven en de middelen in de sector, de relatie tussen de sociale huursector en de rest van de woningmarkt en het borgstelsel. Het hoofdstuk Governance gaat over het functioneren van de individuele corporaties en de kwaliteit van de governance. Deze kwaliteit bepaalt mede of corporaties voldoende zijn toegerust voor de taken en uitdagingen die op hen afkomen.

Bij de Staat van de corporatiesector verschijnt een onderzoeksrapport. In deze bijlage staan de winst- en verliesrekening, de balans van de sector en verdere achtergrondinformatie bij analyses uit de Staat. Tijdens het schrijven van de Staat en het onderzoeksrapport kon de Aw geen rekening houden met de ontwikkelingen rond de formatie van het kabinet en de sterk oplopende inflatie sinds oktober 2021. De inflatie kan effect hebben op de toekomstige rente en huren. Ook het oordeel van de Hoge Raad op 26 november 2021 dat een overheidslichaam bij verkoop van een onroerende zaak potentiële gegadigden de gelegenheid moet bieden om mee te dingen¹, is niet in de Staat opgenomen. Dit oordeel kan gevolgen hebben voor nieuwbouw door corporaties.

¹ www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2021/november/hoge-raad-overheid-gelijke-kansen-bieden-uitgifte-grond/

Samenvatting



Volkshuisvesting

De sociale huurwoningmarkt loopt vast

Tussen 2015 en 2020 was er een sterke daling in het aantal sociale huurwoningen dat werd toegewezen aan een nieuwe huurder. Door de krapte op de woningmarkt kunnen steeds minder huishoudens doorstromen vanuit een sociale huurwoning. Daardoor loopt de sociale huurwoningmarkt vast. Vooral huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag krijgen sinds 2015 minder vaak een woning. Het is onduidelijk waardoor dit komt. Mogelijk komen starters lastiger aan bod voor een sociale huurwoning.

De corporatiedoelgroep is steeds meer aangewezen op de corporaties

De doelgroep van de corporaties kan ook steeds minder terecht in andere segmenten van de woningmarkt. Het aantal gereguleerde² particuliere huurwoningen daalde tussen 2015 en 2020 met ongeveer een vijfde. De sterk stijgende koopwoningprijzen maken het koopsegment steeds minder bereikbaar voor de huishoudens met lage inkomens. Tegelijkertijd daalt binnen de totale woningvoorraad het percentage sociale huurwoningen snel: tussen 2015 en 2020 van 29,3% naar 27,2%. De corporatiedoelgroep daarentegen groeit. Van 2022 tot 2025 geldt bovendien een hogere inkomensgrens voor meerpersoons-huishoudens, waardoor de doelgroep nog verder groeit.

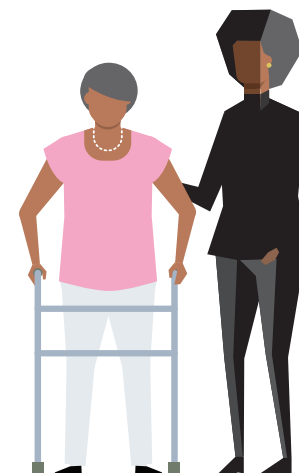
² Voor gereguleerde particuliere huurwoningen gelden extra regels bij verhuur. Een huurwoning is gereguleerd als de huur bij het begin van het huurcontract lager is dan de liberalisatiegrens (€752,33 per maand in 2021).

Realisatie van de nieuwbouwpoging gaat langer duren

De nieuwbouwproductie van de corporaties stijgt licht in 2020. Maar blijft nog veel te laag in verhouding tot de opgave. Een snelle verhoging van de nieuwbouwproductie valt op korte termijn echter niet te verwachten – ondanks de hoge investeringsvoornemens in de meerjarenbegrotingen van de corporaties. Corporaties gaan verschillend om met deze meerjarenbegroting. Een deel van de corporaties geeft hierin redelijk goed aan wat ze verwachten te realiseren binnen het begrotingstijdspad. Andere corporaties lijken de begroting meer te zien als een financieel reserveringskader en kijken minder naar de haalbaarheid van voornemens binnen de begrotingsperiode.

Betaalbaarheid en financiële kwetsbaarheid

Met het huurbeleid en passend toewijzen van woningen dragen corporaties bij aan de betaalbaarheid van woonruimte voor huurders. Maar betaalbaarheid gaat over meer dan alleen de huur. Veel huurders met een laag inkomen zijn financieel kwetsbaar: ze kunnen de huur en andere maandelijkse uitgaven maar net betalen uit hun inkomen en eventuele toeslagen, óf net niet. Ook hebben ze weinig reserves voor onverwachte grote uitgaven. De financiële kwetsbaarheid groeit als inkomen en toeslagen minder stijgen dan de huur en andere uitgaven.



Woningverbetering is hard nodig voor het up-to-date houden van woonkwaliteit

Het overgrote deel van de corporatievoorraad is vóór 1990 gebouwd. Voor het up-to-date houden van de woonkwaliteit is het huidige tempo van nieuwbouw, aankoop, sloop en verkoop te laag. Woningverbetering is en blijft daarom belangrijk. In hun meerjarenbegrotingen zijn corporaties vaak optimistisch over de woningverbeteringen die ze zich voornemen.

Energietransitie van bestaand bezit blijft complex

Onder woningverbetering valt ook verduurzaming. Het Klimaatakkoord maakte duidelijk dat er een grote verduurzamingsopgave ligt in de gebouwde omgeving. Hierbij komt naast isolatie de nadruk steeds sterker te liggen op de energietransitie. De gemeentelijke Transitievisies Warmte moeten eind 2021 klaar zijn. Naar verwachting geven gemeenten hierin aan welke wijken vóór 2030 gasvrij gemaakt worden. In proefwijken blijken investeringen in gasvrij maken vooralsnog moeilijk van de grond te komen.

De afspraak uit het Energieakkoord van 2013 over gemiddeld energielabel B in 2020 is nagenoeg gehaald. Aedes verwacht dat deze doelstelling eind 2021 helemaal gehaald is (Aedes, 2021), maar kan dit niet meer monitoren. De Aedes benchmark is in 2021 namelijk overgestapt op de nieuwe energielabels.



Conditie

Slechte condities voor nieuwbouw door corporaties

Corporaties willen wel nieuwe woningen bouwen, maar kunnen dit vaak onvoldoende. Hun concurrentiepositie binnen het krachtspel van de vrije markt rond nieuwbouw is zwak. Ook duurt het vaak lang voordat de noodzakelijke vergunningen binnen zijn en bezwaarprocedures zijn afgerond.

Gemeenten kunnen de positie van de corporaties voor nieuwbouw in principe versterken. Met actief gemeentelijk grondbeleid of een effectieve inzet van het publiek- en privaatrechtelijke instrumentarium waarmee ze spelregels kunnen geven voor de nieuwbouw binnen hun grondgebied. Maar de mogelijkheden zijn niet onbegrensd. Als de grond in private handen is, kan de gemeente de ontwikkelaar bijvoorbeeld niet verplichten om een corporatie te betrekken bij de ontwikkeling en exploitatie van sociale huurwoningen. Daarnaast vraagt het om een politieke keuze, daadkracht en voldoende capaciteit, kwaliteit en coördinatie binnen de ambtelijke organisatie. Voor corporaties is het bovendien belangrijk dat de lokale prestatieafspraken over nieuwbouw voldoende wederkerig zijn: de haalbaarheid van hun nieuwbouwvoornemens hangt vaak af van het voornemen van de gemeente deze voldoende te faciliteren.

Het bezit van bebouwbare grondposities is voor corporaties een succesfactor bij het realiseren van nieuwbouw. De voorraad grondposities bij corporaties lijkt de afgelopen jaren echter sterk teruggelopen. Daarnaast hebben ze onvoldoende toegang tot betaalbare bouwkvelds. Dit maakt de schaa sprong naar een hogere nieuwbouwproductie door corporaties onzeker. Ook omdat ze hiervoor sterk afhankelijk zijn van gemeenten en marktpartijen.

Meer financiële ruimte

In 2020 groeit de financiële ruimte in zowel de sociale als de commerciële tak binnen de sector. Vooral externe ontwikkelingen spelen hierbij een rol, zoals de lage rente en de dalende disconteringsvoet. Volgens de meerjarenbegrotingen van de corporaties zal hun financiële positie nog verder groeien, ondanks investeringen. Ook hier draagt de lage rente sterk aan bij.

De financiële ruimte verschilt per corporatie. Ook tussen de woningmarktregio's zijn er verschillen, al zijn die in vergelijking met 2019 wel kleiner geworden. Dit komt onder meer doordat de financiële zwakte van de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam minder wordt.

Prestatiedruk en verwachtingenmanagement

In de toekomst kan de financiële ruimte in de sociale tak nog verder verbeteren door de structurele verlaging van de verhuurderheffing³. Met de grote volkshuisvestelijke opgave tot 2035 zullen het Rijk, gemeenten en andere stakeholders daardoor verwachten dat corporaties meer volkshuisvestelijke prestaties leveren. Ook als dat niet direct haalbaar is. Dat vraagt om transparantie. Het is belangrijk dat corporaties helder aangeven welke prestaties ze echt verwachten te leveren in de komende 3 tot 5 jaar. Door die verwachtingen waar te maken, laten corporaties zien dat ze een betrouwbare partner zijn. Daarnaast is het belangrijk dat corporaties aangeven welke prestaties ze op langere termijn willen leveren en hoeveel financiële ruimte ze daarvoor nodig hebben als (extra) buffer voor risico's.

³ Het effect van de heffingsverlaging is nog niet verwerkt in de huidige cijfers.

Een speciale uitdaging ontstaat als een corporatie merkt dat er de eerstkomende jaren wel genoeg financiële ruimte is, maar geen of weinig haalbare investeringsplannen. Dan kan het zinvol zijn om te kijken of op korte termijn andere investeringsdoelen voor de volkshuisvestelijke opgave wel te realiseren zijn. Dan zorgt de corporatie sneller voor maatschappelijk nut.

Binnen de commerciële tak hebben ongeveer 80 corporaties veel financiële ruimte. Daarmee kunnen ze tienduizenden huurwoningen toevoegen aan het middenhuursegment. Of ze kunnen de middelen gebruiken voor de opgave in het sociale segment. In beide gevallen helpen ze huishoudens aan passende woonruimte en voorkomen ze discussie over onderbenutting van dit kapitaal.

Inzet op het middensegment vraagt wel een strategische beleidskeuze over de commerciële tak van een corporatie. De tijdelijke opschorting van de markttoets vanaf 2021 kan zo'n keuze vergemakkelijken. De voorbereiding van nieuwbouw vraagt echter vaak vele jaren voorbereiding. Het helpt daarom als corporaties meer zekerheid krijgen van het Rijk dat ze zich structureel kunnen blijven ontwikkelen binnen dit segment.



Robuuster borgstelsel

De robuustheid van het borgstelsel neemt in 2021 toe door de invoering van het Strategisch programma van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de leningenruil van Vestia. De aanstaande opsplitsing van Vestia in 2023 zal dit nog versterken doordat de risico's afnemen.

Toezicht op risico's

Bij veel corporaties gaat het goed. Al zijn er ook corporaties waar verbetering gewenst is op een of meer aspecten. Dit blijkt uit verschillende toezichtactiviteiten van de Aw tussen 1 juli 2020 en 1 juli 2021.

Bij 46 corporaties heeft de Aw de governance geïnspecteerd. Vier vijfde deel van deze corporaties voldeed aan de criteria, waaronder een kwart met positieve uitschieters. Bij een vijfde deel is verbetering nodig op een of meer deelterreinen.

Bij driekwart van de basisonderzoeken onder 226 corporaties zijn alleen lage risico's geconstateerd. Van het resterende kwart hadden de meeste een gemiddeld risico op één of meer aspecten. 7 corporaties hadden een hoog risico. De Aw maakte toezichtafspraken met alle corporaties met een risico op midden- of hoog niveau. Deze toezichtafspraken gaan bij de meeste ook over governance-gerelateerde onderwerpen. Verder kregen 3 corporaties een waarschuwing en liep bij 11 corporaties nog de uitwerking van zwaardere interventies die eerder waren opgelegd. Corporaties met een hoog risico hebben relatief het meest te maken met eerdere interventies.

Van alle corporaties die er in oktober 2021 zijn, staan er in totaal nog 4 onder verscherpt toezicht. In 2020 waren dit er nog 5. Bij de 5e is het verscherpt toezicht opgeheven.

Toezicht op rechtmatigheid

Het team Rechtmatigheid van de Aw constateerde tussen 1 juli 2020 en 1 juli 2021 dat 37 corporaties samen 46 keer een regel hadden overtreden in 2019. De meeste kregen daarvoor een waarschuwing. Voor 6 corporaties doet de 'vaste' Aw-inspecteur van de corporatie nader onderzoek naar de geconstateerde tekortkomingen en beoordeelt deze of een zwaardere interventie nodig is.

In oktober 2021 loopt bij 1 corporatie nog een handhavingsmaatregel in verband met de Wet normering topinkomens. De overtreding is vóór 2018 begaan.



Meldingen

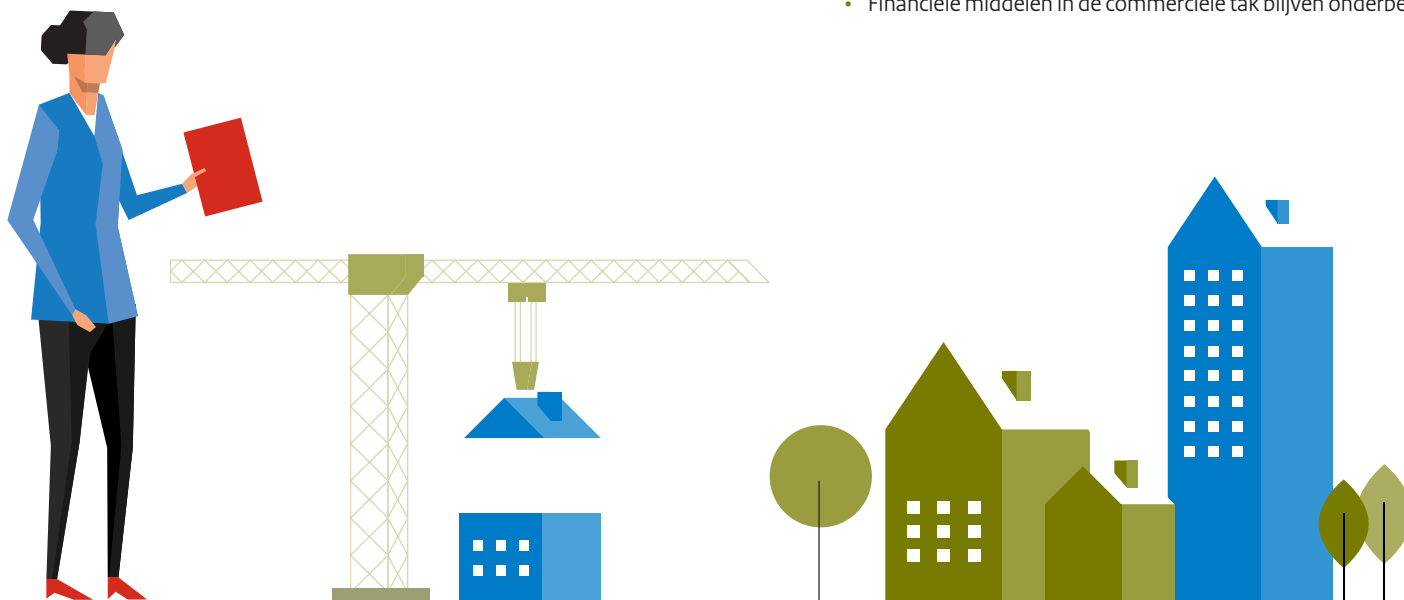
2 RvC's melden bij de Aw een vertrouwensbreuk met de bestuurder. De ene corporatie heeft inmiddels een nieuwe bestuurder. Ook is de RvC uitgebreid en versterkt. De andere corporatie heeft nu een interimbestuurder en is nog bezig de governance op orde te brengen.

De Aw zal in 2022 haar bevindingen over onderzoeken naar integriteits-schendingen bij corporaties apart publiceren, ook om de bewustwording in de sector te vergroten.

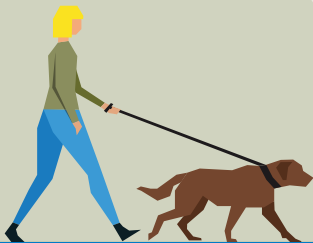
Signalen

Naast deze bevindingen heeft de Aw een aantal onderwerpen gesignaleerd die een risico vormen voor het functioneren van het corporatiestelsel. Hiervoor vraagt ze de aandacht van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Tweede Kamer:

- Er bestaat spanning tussen omgevingscondities, volkshuisvestelijke opgave en financiële middelen.
- Investeringsvoornemens geven geen inzicht in toekomstige prestaties.
- Investeringscondities voor verduurzaming zijn zeer risicovol.
- Leefbaarheid blijft een probleem in buurten met vooral corporatiewoningen.
- Schaalgrootte en hoge leningen hebben een prijs.
- Financiële middelen in de commerciële tak blijven onderbenut.



Signalen



Spanning tussen omgevingscondities, volkshuisvestelijke opgave en financiële middelen

Tot zeker 2035 is de investeringsopgave voor de corporatiesector groot. In maart 2021 constateerde het ministerie van BZK dat de sector hiervoor minstens € 24 miljard te kort komt (BZK, 2021). Nieuwe informatie over de jaarcijfers van de corporaties in 2020 maakt duidelijk dat de financiële ruimte van de sector groter is dan waar BZK van uit ging. Die financiële ruimte verbeterde door invloeden van buiten de sector: de lage rente en de gedaalde rendementseis voor woningverhuur. Het tekort kan nog verder krimpen door de verlaging van het tarief van de verhuurderheffing vanaf 2022. In de praktijk kan het effect van deze tariefsverlaging echter kleiner zijn dan het Rijk beoogt, want de WOZ-waarden stijgen vooralsnog snel.

Dit betekent ook niet dat de corporaties nu snel veel meer kunnen investeren in woongelegenheden voor mensen met een laag inkomen. Corporaties willen wel investeren, maar kunnen dit vaak onvoldoende omdat de omgevingscondities onvoldoende op orde zijn. En die kunnen ze maar beperkt beïnvloeden. Ook in 2020 investeerde de sector hierdoor minder dan noodzakelijk is voor de volkshuisvestelijke opgave. De resterende opgave wordt hierdoor groter.

Het is belangrijk dat het Rijk en andere overheden zorgen voor verbetering van de omgevingscondities die de sector nodig heeft bij de realisatie van de volkshuisvestelijke opgaven.

Dat volgt uit hun verantwoordelijkheid voor het bevorderen van voldoende woongelegenheden⁴. De corporatiedoelgroep is voor huisvesting steeds meer aangewezen op de sociale huurvoorraad van de corporaties. Maar de beschikbaarheid van sociale huurwoningen neemt af doordat de doorstroming stagneert. Andere woningmarktsegmenten bieden corporatiehuurders minder alternatieven dan vroeger. Er is daarom meer aandacht en regie nodig van Rijk en gemeenten voor de condities die de sector in staat stellen tot het verbeteren en op peil houden van beschikbaarheid en kwaliteit. Die condities zijn nu verre van optimaal. Een verbetering van condities leidt ook vaak pas jaren later tot een hogere productie: investeringen vragen voorbereidingstijd. En afrekenbare afspraken (Financiën, 2021) kunnen alleen slagen als de condities op orde zijn.

⁴ Grondwet, artikel 22.



Net zo belangrijk is dat het Rijk de balans tussen de opgaven en financiële middelen in de sector blijft volgen. Deze balans is afhankelijk van vele factoren. Zoals demografische veranderingen en de ontwikkeling van de rente, huren, bouw- en onderhoudslasten, belastingen en de disconteringsvoet. Periodieke verkenningen maken het mogelijk tijdig bij te sturen op deze financiële balans. Zodat de sector structureel kan blijven investeren in betaalbare woningen voor huishoudens met lage inkomens.

Bij nieuwbouw door woningcorporaties spelen meerdere problemen met omgevingscondities. De voorraad grondposities van corporaties neemt af. En door de hoge grondprijzen zijn er weinig betaalbare bouwkvelds voor sociale huur. Daarnaast mogen corporaties onbebouwde grond met bouwbestemming binnen de sociale tak hooguit 5 jaar in bezit hebben. Het gebrek aan grondposities maakt corporaties meer afhankelijk van gemeenten en marktpartijen. Gemeenten kunnen bevorderen dat corporaties meer mogelijkheden krijgen voor nieuwbouw: via het publiek- en privaatrechtelijke instrumentarium kunnen ze spelregels geven voor de nieuwbouw binnen hun grondgebied. Dit instrumentarium heeft echter ook grenzen. Als de grond eigendom is van een private partij kan de gemeente bijvoorbeeld niet verplichten om bij de bouw en exploitatie van sociale huur een corporatie te betrekken. Er zijn dus ook beleggers die 'sociale' huurwoningen bouwen en exploiteren. De betekenis van deze nieuwbouw huurwoningen is voor de doelgroep van beleid echter lager dan die van nieuwbouw door corporaties. Voor de beleggers gelden immers niet de regels voor passend toewijzen aan minstens 95% van de doelgroep voor huurtoeslag, het toewijzen aan de doelgroep van beleid en de regels voor huursomstijging. Corporaties moeten zich daar wel aan houden. In de prestatieafspraken van corporaties met gemeenten en huurdersorganisaties ervaren corporaties verder deels minder wederkerigheid van

de gemeente dan ze nodig vinden voor haalbare nieuwbouwplannen. Daarnaast zijn er problemen met het op tijd krijgen van omgevingsvergunningen en door bezwaarprocedures van omwonenden. Versnelling van de nieuwbouw is echter essentieel voor het op peil houden van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de voorraad sociale corporatiewoningen (Aedes, VNG en BZK, 2020).

Bij investeringen in de verduurzaming van bestaande woonegelegenheden zijn de uitdagingen en risico's groot. Eind 2021 moeten alle gemeenten een Transitievisie Warmte hebben, waarin staat welke buurten en wijken vóór 2030 van het gas af gaan. Idealiter hebben ze deze visie afgestemd met corporaties, energiebedrijven en andere stakeholders. Tot nu toe is de verduurzamingpraktijk echter complex en weerbarstig. Hierover valt nog veel te leren, blijkt uit de tussentijdse evaluatie van het Programma Aardgasvrij Wijken (Rebel en KWINK Groep, 2020). Voor corporaties speelt daarnaast dat ze een complex pas kunnen verduurzamen als minstens 70% van de huurders in het complex daarmee instemt. De voorbeelden laten zien dat er ook voor aardgasvrij maken en verduurzaming betere condities nodig zijn om de opgave op dit onderdeel sneller uit te voeren.

Investeringsvoornemens geven geen inzicht in toekomstige prestaties

Nu de corporatiesector meer financiële ruimte krijgt, is het essentieel dat er inzicht komt in het tempo waarin de sector de volkshuisvestelijke opgaven oppakt. Op nationaal niveau is daar echter geen informatie over. Het risico is groot dat de realisatie van de opgaven langer duurt dan wenselijk. Dat is nadelig voor de huishoudens met een laag inkomen die passende woonruimte met voldoende kwaliteit nodig hebben en daar zelf niet voor kunnen zorgen. Daarnaast kan dit

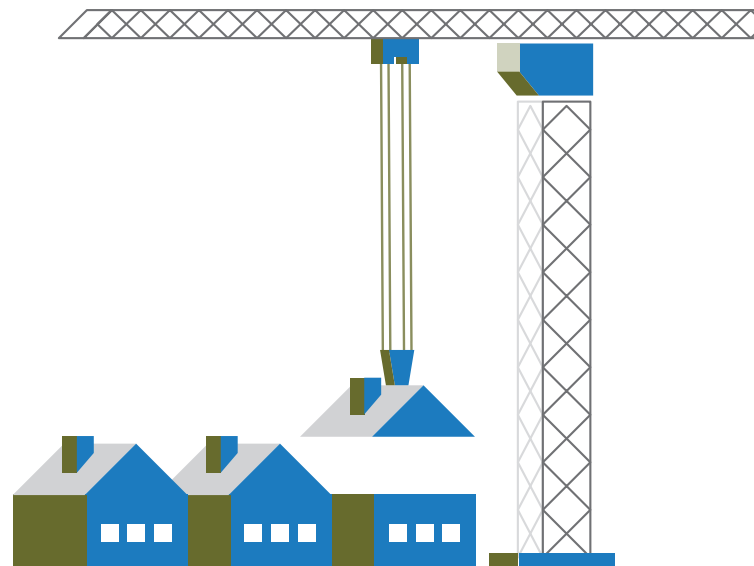
het vertrouwen in de sector schaden: de meerjarenbegroting van de gezamenlijke corporaties wekt de verwachting dat ze binnen enkele jaren veel kunnen investeren. Een groot deel van de voorgenomen investeringen is echter niet haalbaar binnen het tijdvak van de begroting.

De gezamenlijke meerjarenbegroting toont vooral ambities in plaats van prestaties die redelijkerwijs haalbaar zijn binnen het begrotingstijdpad. Dat is voor de samenleving en stakeholders weinig transparant.

Het is daarom wenselijk dat corporaties in hun begroting rekening houden met de realiseerbaarheid van projecten. Er zijn corporaties die dit al doen. Maar er zijn er ook die de begroting meer lijken te zien als een reserveringskader. Een te ambitieuze begroting belemmert echter een goed gesprek over de bijdrage van lokale partijen aan de condities die nodig zijn voor het daadwerkelijk realiseren van de prestaties. En over de opgave die de corporatie na de begrotingsperiode nog kan realiseren. Het instrument Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) wil gemeentes inzicht bieden in de financiële ruimte van een corporatie, naast de voornemens in de begroting. Als een corporatie in de meerjarenbegroting inzet op de maximaal haalbare investeringen of zelfs nog meer, is deze ruimte op zijn vroegst pas na de begrotingsperiode inzetbaar.

Voor de transparantie is het ook belangrijk dat corporaties in hun jaarverslag meer uitleg geven over hun visie op en beleid voor de omvang van de financiële buffers die ze nodig achten voor de toekomst. De discussie over deze buffers loopt al enige

tijd. Er kunnen goede redenen zijn waarom een corporatie meer financiële ruimte wil dan de ratio's van de Aw en het WSW vereisen. Met uitleg kan een corporatie het verband verhelderen tussen haar opgave, de prestaties in de begroting, haar financiële ruimte en de normen van de Aw en het WSW. Zodat duidelijk wordt dat een corporatie echt wel naar redelijkheid wil bijdragen aan de volkshuisvestelijke opgave in het werkgebied.



Gezien het maatschappelijke belang van transparantie gaat de Aw deze thematiek meer aandacht geven in haar governance-toezicht. De Aw gaat hierbij letten op het realiteitsgehalte van de begroting en de visie van corporaties op hun financiële buffers. Hiermee wordt ook inzichtelijk welke ruimte er volgens een corporatie nog is voor de periode na het begrotingstijdvak. Daarnaast helpt dit de corporaties met afwegingen over de temporisering van investeringen. Als bepaalde onderdelen uit het investeringsprogramma niet haalbaar zijn binnen een tijdvak, is mogelijk wel een intensivering haalbaar op andere onderdelen die bijdragen aan de opgave.

Investeringscondities voor verduurzaming zijn zeer risicovol

De investeringscondities voor verduurzaming blijven zeer risicovol, omdat hierbij nog veel onzeker is. Corporaties kunnen deze investeringen slechts beperkt terugverdienen uit hogere huurinkomsten. Hierdoor kunnen ze bij spanning tussen de financiële middelen, opgaven en investeringscondities kiezen voor investeringen met meer rendement of meer zekerheid over de haalbaarheid. Tegelijk is het maatschappelijk belang van verduurzaming groot.

Als corporaties meer huurruimte krijgen bij verduurzaming van de bestaande voorraad, kan dit een stimulans zijn. Wel is de betaalbaarheid voor de huurder ook belangrijk.

Dit kan samen gaan als de extra huurruimte alleen is toegestaan als voor de huurder lagere energielasten gegarandeerd worden omdat de woning door de investeringen een vooraf gedefinieerd kwaliteitsniveau bereikt. Dan is er ruimte voor een uitruil tussen de huurder en de verhuurder. Voor corporaties is daarbij

vooral ook relevant dat ze de extra huurruimte kunnen incasseren als ze de woning toewijzen aan een nieuwe huurder. Het huidige beleid voor passend toewijzen belemmert dit. Bij tenminste 95% van de nieuwe huurders uit de doelgroep voor huurtoeslag, mag de huur niet hoger zijn dan de aftoppingsgrens die voor de huurder geldt vanuit de Wet op de huurtoeslag. Het is mede daardoor dat investeringen in verduurzaming zo onrendabel zijn voor corporaties. Dit is op te lossen door hogere aftoppings-grenzen toe te staan voor woningen die voldoen aan het vereiste kwaliteitsniveau voor verduurzaming en dus lagere energielasten hebben. Dit is te rechtvaardigen omdat in de kern een beter product wordt geleverd. Voor deze wijziging is een nadere uitwerking nodig.

Daar waar warmtenetten mogelijk zijn kunnen ze een relatief goedkope optie voor verduurzaming zijn. Daarvoor zijn een betere marktordening en prijsregulering nodig, zodat corporaties minder het risico lopen dat ze te veel moeten betalen voor de aansluiting van huurwoningen. De Wet collectieve warmtevoorziening kan hieraan bijdragen. De invoering van deze wet is inmiddels echter uitgesteld⁵. Corporaties hebben wel al baat bij het Startmotorkader warmtenetten. Volgens dit afsprakenkader maken warmtebedrijven hun businesscase transparant. Het kader is ontwikkeld door Aedes, corporaties en 5 grote warmtebedrijven.

⁵ Kamerstuk 30196, nr. 764.

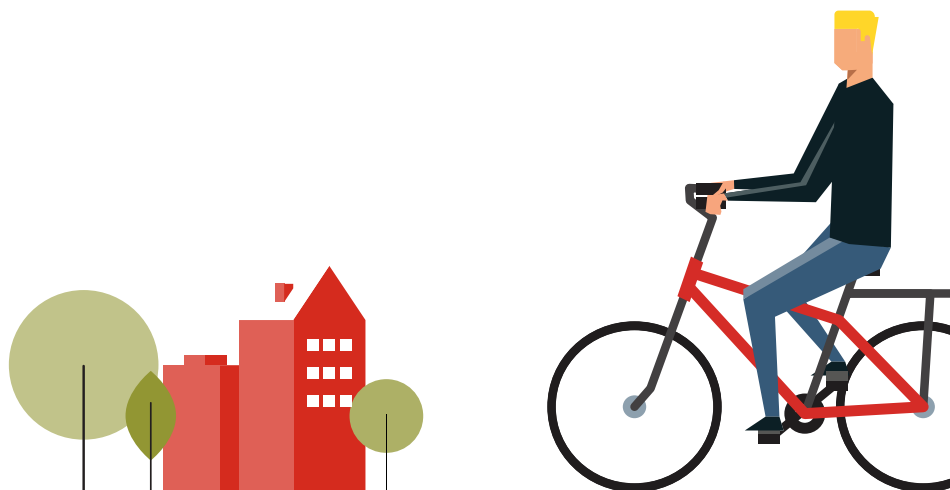
Leefbaarheid blijft een probleem in buurten met vooral corporatiewoningen

Ook dit signaal uit de vorige Staat is nog steeds actueel. In buurten en wijken met vooral huurwoningen van corporaties staat de leefbaarheid onder druk. Hier ontstaan concentraties van kwetsbare huishoudens met een laag inkomen. De toewijzingsregels voor sociale huurwoningen bevorderen dit, samen met de hoge woningvraag van de corporatiedoelgroep. Daarnaast houdt het verband met het deels stilvallen van de fysieke vernieuwing in deze wijken na 2015.

In 2022 veranderen de toewijzingsregels. Lokale partijen krijgen dan meer invloed op de vrije toewijzingsruimte van corporaties. Corporaties mogen deze vrije ruimte gebruiken om woningen toe te wijzen aan huishoudens met een hoger inkomen dan de doelgroep. De algemene norm voor vrije toewijzing daalt met de nieuwe regels van 10% naar 7,5%. Maar in de prestatieafspraken mag een hoger percentage worden afgesproken van maximaal 15%. Of en hoe snel dit effect heeft op de leefbaarheid in deze buurten is onzeker. Door de leefbaarheidsproblematiek en het woningaanbod zijn deze buurten minder in trek bij huishoudens met een hoger inkomen en een grotere zelfredzaamheid. Daarnaast is er nog steeds een enorme vraag vanuit de doelgroep voor beleid, onder wie ook aandachtsgroepen. Dat maakt het moeilijk om meer vrij toe te wijzen aan huishoudens met een hoger inkomen.

Fysieke vernieuwing is ook een optie. Een ander woningaanbod kan nieuwe groepen aantrekken en daarmee de concentratie van kwetsbare huishoudens verminderen.

Maar fysieke vernieuwing is een langdurig proces. Binnen de huidige krappe woningmarkt is het bovendien nodig dat de corporaties de sociale huurwoningen die hierdoor wegvallen voor de doelgroep kunnen terugbouwen op een andere plek. Hierdoor zal de leefbaarheid dus waarschijnlijk niet heel snel verbeteren. Of de opschorting voor 3 jaar van de markttoets voor corporaties betekenis heeft voor de fysieke vernieuwing in deze wijken zal moeten blijken. Voor planontwikkeling op dit soort locaties is 3 jaar erg kort.



Het Volkshuisvestingsfonds à € 450 miljoen dat het Rijk in 2020 eenmalig instelde voor de verbetering van de leefbaarheid in 16 stedelijke vernieuwingsgebieden en grens- en krimpregio's, heeft weinig invloed op de leefbaarheidsproblematiek in de buurten met vooral corporatiewoningen. Maar 20% van de subsidieaanvragen is toegekend voor corporatiewoningen. Deze regeling was ook niet alleen bedoeld voor de leefbaarheidsproblematiek in de buurten met vooral corporatiewoningen. Door wijziging van de Woningwet mogen corporaties vanaf 2022 wel meer uitgeven aan fysieke en sociale maatregelen voor leefbaarheid. Daarnaast is leefbaarheid tot 2025 een van de 6 volkshuisvestelijke Rijksprioriteiten. Dat betekent dat corporaties leefbaarheid moeten betrekken in hun bod voor de lokale prestatieafspraken.

De Aw vindt het belangrijk dat de aanpak van de leefbaarheidsproblematiek in buurten met vooral corporatiewoningen structureel aandacht krijgt.



Schaalgrootte en hoge leningen hebben een prijs

Grote corporaties met een hoge geborgde leningenportefeuille vormen een extra risico voor het borgstelsel: als er een probleem ontstaat bij zo'n corporatie is dat minder gemakkelijk op te lossen. Het WSW houdt hier in zijn risicomodel rekening mee door extra risicokapitaal aan te houden voor corporaties met een grote leningenportefeuille.

Het risico dat de grote geborgde leningenportefeuilles vormen, kan de komende jaren sterk veranderen. Drie aspecten spelen hierbij een belangrijke rol. Het eerste is de leningenruil en voorgenomen opsplitsing van Vestia. Het tweede is de ontwikkeling van de financiële ruimte bij corporaties in combinatie met de investeringen die nodig zijn voor de grote volkshuisvestelijke opgave tot 2035. Het derde aspect is de doelmatigheid van het stelsel. De risico's voor het borgstelsel zijn al kleiner doordat Vestia in 2021 leningen heeft geruild met collega-corporaties. Als de voorgenomen opsplitsing van Vestia in 2023 is afgerond, worden de risico's nog kleiner. Deze opsplitsing is daarnaast ook relevant voor de volkshuisvestelijke opgave in het werkgebied van Vestia. De 3 nieuwe corporaties die ontstaan zullen hier wat meer aan kunnen bijdragen dan het huidige Vestia.

De financiële ruimte bij corporaties is in 2020 toegenomen en kan nog verder groeien door de structurele verlaging van de verhuurderheffing. Dit vergroot de leencapaciteit van corporaties aanzienlijk. En dat is zeer welkom voor de investeringen in de volkshuisvestelijke opgaven tot 2035. De extra leningen verhogen wel de geborgde leningenportefeuilles van corporaties. Zodra de marktwaarde van de geborgde schuld meer dan € 1 miljard is, geldt een extra risico-opslag voor de berekening van de risico's in het borgstelsel. Het is te verwachten dat er in de

toekomst meer corporaties komen met zo'n hoge geborgde lening. Dat kan leiden tot een relatieve verzwaring van de buffers voor de borg.

In theorie kunnen 5 corporaties⁶ op termijn zelfs een geborgde schuld van meer dan € 3,5 miljard aan. In de praktijk kan dit overigens niet, omdat een corporatie maximaal € 3,5 miljard geborgd mag lenen. Wel kunnen ze eventueel ongeborgd lenen. Dit is wel duurder. Als corporaties tegen het maximum van € 3,5 miljard aan geborgde leningen aanlopen, zet dit de doelmatigheid van het stelsel onder druk. Vanuit het volkshuisvestelijk belang kunnen zij hun potentiële ruimte voor extra leningen niet optimaal benutten voor de grote opgave die er ligt. Als deze potentiële ruimte verdeeld zou zijn over meer corporaties, kan die ruimte wel optimaal worden benut.

De thematiek van schaalgrootte, de maximale grens aan geborgde leningen en de doelmatigheid van het stelsel verdienen aandacht nu de middelen voor de sector ruimer worden.

Financiële middelen in de commerciële tak blijven onderbenut

De financiële middelen in de commerciële tak van de corporaties blijven nog steeds onderbenut. Dit kan misschien veranderen doordat de markttoets vanaf 2021 voor 3 jaar wordt opgeschort. De tijdelijkheid van de maatregel is echter ook een rem. Zeker als plannen meer voorbereidingstijd vragen. Daarnaast hebben corporaties ook in de commerciële tak te maken met omgevingscondities die hen kunnen belemmeren bij het realiseren van investeringen in de praktijk.

⁶ Vestia is hierin niet meegerekend. Ook de IBW rekent met een bovengrens van € 3,5 miljard aan geborgde leningen.

De structurele positionering van corporaties binnen het commerciële (middenhuur) segment kan helderder.

Het gelijke speelveld met marktpartijen hoeft geen bezwaar meer te zijn. Het kabinet gaf in 2018 al aan dat met de voltooide scheiding tussen DAEB en niet-DAEB is geborgd dat toegelaten instellingen onder marktconforme condities kunnen opereren⁷.

Corporaties zelf moeten een strategische keuze maken over de rol die zij hierin willen spelen. Strategisch beleid voor de commerciële portefeuille blijft belangrijk. Mede afhankelijk van deze keuze kunnen corporaties die structureel financiële middelen overhouden in de commerciële tak, deze middelen overhevelen naar de sociale tak.



⁷ Kamerstuk 35036, nr 3.

Volkshuisvesting



Beschikbaarheid

De ontwikkeling van de woningvoorraad, nieuwbouw en toewijzingen

De sociale huurwoningmarkt loopt vast. In 2020 is het aantal huishoudens dat een sociale huurwoning krijgt toegewezen weer verder gedaald. Vooral huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag krijgen minder vaak een woning.

De nieuwbouw van de corporaties stijgt in 2020 licht, maar in verhouding tot de opgave nog veel te weinig. Een snelle verhoging van de nieuwbouwproductie is op korte termijn niet te verwachten.

Hoe zit dat? Dit hoofdstuk laat zien hoe de voorraad beschikbare woonegelegenheden van de corporaties zich ontwikkelt, hoeveel corporatiewoningen zijn toegewezen aan nieuwe huurders en hoeveel nieuwbouw corporaties de komende jaren willen realiseren.

Ontwikkeling en beschikbaarheid woningvoorraad

Na jaren van krimp een lichte toename

In 2020 groeit het aantal woonegelegenheden⁸ licht, net als in 2019. Maar het totaal aantal beschikbare woonegelegenheden is nog steeds lager dan in 2015 (zie Tabel 1). De lichte toename in 2020 en 2019 staat ook niet in verhouding tot de nieuwbouwoopgave. De sector, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) willen de nieuwbouw van corporaties binnen 2 jaar verhogen naar 25.000 betaalbare woningen per jaar (Aedes, VNG en BZK, 2020). In 2020 hebben corporaties maar 15.878 nieuwe woonegelegenheden opgeleverd. Reden voor de Aw voor een verkennend onderzoek, waarover meer in het hoofdstuk Institutionele condities.

⁸ Onder woonegelegenheden worden zowel zelfstandige woningen, intramurale zorgenheden als onzelfstandige woonruimten gerekend. Het aantal nieuwbouwwoningen lag in 2020 1.000 lager op 14.739.

Tabel 1: Ontwikkeling aantal woonegelegenheden bij corporaties plus hun verbindingen* 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Beginstand	2.402.216	2.390.511	2.384.443	2.375.102	2.377.898	2.379.209
Nieuwbouw	14.978	15.289	14.439	14.061	14.927	15.878
Aankoop**	303	1.741	2.883	4.151	5.846	12.921
Sloop	10.179	7.479	9.139	6.874	7.863	7.020
Verkoop totaal	17.076	15.667	11.416	12.175	11.631	19.985
Saldo overige mutaties	839	782	-526	727	433	708
Eindstand	2.390.138	2.386.129	2.381.247	2.374.992	2.379.611	2.381.712

* Er is sprake van een verbinding als een corporatie deelneemt in een rechtspersoon of vennootschap of daar anderszins een duurzame band mee heeft. Corporaties mogen verbindingen aangaan als dat in het belang van de volkshuisvesting is.

** In 2020 verkocht Vestia ongeveer 6.000 woonegelegenheden aan andere verhuurders, het overgrote deel aan andere corporaties. Hierdoor is het aantal aankopen en verkopen in 2020 hoger dan in 2018 en 2019. De cijfers voor aankopen en verkopen tot en met 2017 zijn exclusief transacties binnen de sector.

Sociale huurmarkt loopt vast

Het aantal toegewezen sociale huurwoningen is tussen 2015 en 2020 sterk gedaald (zie Figuur 1). Er stromen minder huishoudens uit sociale huurwoningen door naar een andere woning. Daardoor komen er minder woningen vrij voor nieuwe verhuur. De sterkste daling is te zien bij de doelgroep voor huurtoeslag en met name bij eenpersoonshuishoudens. Voor het grootste deel hiervan is geen verklaring. Mogelijk gaat het om starters die lastiger aan een sociale huurwoning kunnen komen.

Daarnaast zitten in de cijfers voor 2015 en 2016 ongeveer 10.000 toewijzingen van onzelfstandige woonegelegenheden waarvoor geen huurtoeslag mogelijk is. Sinds 2017 worden deze onzelfstandige eenheden niet meer meegerekend.

Positieve uitzondering zijn de studentenhuisvesters. Hier is de doorstroming relatief hoog, mede door tijdelijke contracten. Ongeveer 23.000 woonegelegenheden zijn in 2020 toegewezen aan studenten. Dat is ruim 12% van de 188.000 woonegelegenheden die in totaal zijn toegewezen. Dit aantal is overigens inclusief onzelfstandige woonegelegenheden waarvoor geen huurtoeslag mogelijk is. Deze zijn in Figuur 1 niet meegenomen.

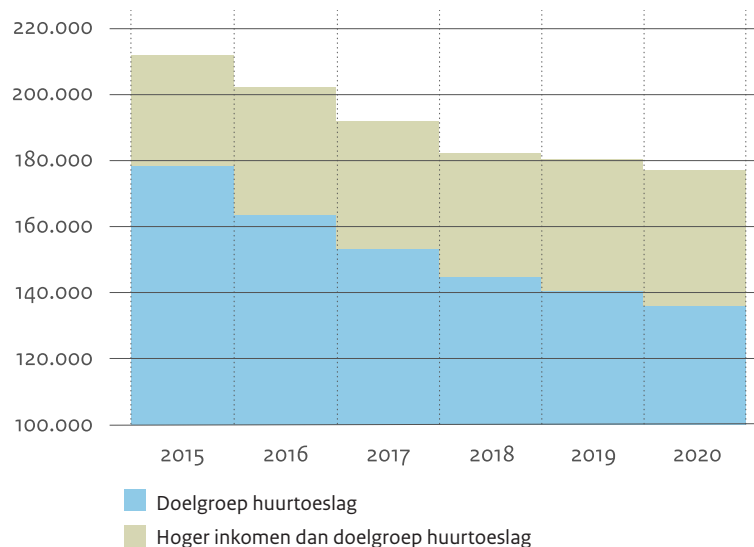
Door de toenemende krapte op de woningmarkt kunnen er minder mensen doorstromen vanuit een sociale huurwoning. Tussen 2015 en 2019 is het aantal gereguleerde particuliere huurwoningen⁹ met een huur tot de liberalisatiegrens¹⁰ met ongeveer een vijfde gedaald (CBS/WSW - Lokale Monitor Wonen - bewerking ABF Research). Ook een koopwoning is voor steeds minder mensen een optie.

⁹ Woningen die op basis van de waardering van de kwaliteit niet naar de vrije sector mogen.

¹⁰ Een particuliere huurwoning is gereguleerd als de huur van deze woning op het moment waarop de huurovereenkomst ingaat lager is dan de liberalisatiegrens á € 752,33 in 2021. Met een hogere huur valt de woning in de vrije sector. Zo'n hogere huur mag alleen worden gevraagd voor woningen met voldoende kwaliteit.

Huishoudens met een laag inkomen raken hierdoor steeds meer aangewezen op de sociale huurwoningen van corporaties. Maar het aandeel sociale huurwoningen van corporaties binnen de woningmarkt daalt juist: van 29,3% naar 27,2% (zie ook het hoofdstuk Institutionele condities).

Figuur 1: Aantal toegewezen sociale huurwoningen* door corporaties tussen 2015 en 2020



* In 2015 en 2016 inclusief toewijzing van onzelfstandige woonegelegenheden waarvoor geen huurtoeslag mogelijk is.

Het kleine aanbod maakt de sociale huisvesting steeds nijpender. Dit blijkt ook uit het adviesrapport van de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid over de huisvesting van aandachtsgroepen¹¹ (2021). Daarnaast neemt de druk op de sociale huursector op de korte termijn eerder toe dan af. Vanaf 2022 groeit de corporatiedoelgroep door de verhoging van de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens. Deze verruiming geldt vooralsnog voor 3 jaar.

Het gaat waarschijnlijk langer duren dan 2 jaar voordat corporaties 25.000 nieuwe woningen per jaar kunnen bouwen. De Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties signaleerde in november 2021 dat de versnelling van de nieuwbouw nog uit blijft¹². Een deel van de projecten heeft nog geen onherroepelijke omgevingsvergunning en de Taskforce roept gemeenten op deze tijdig te verlenen. De corporaties krijgen namelijk alleen heffingsvermindering voor deze woningen, als ze vóór de afgesproken deadlines in 2023 of 2025 zijn gebouwd. Het doel is in totaal 150.000 betaalbare huurwoningen en 10.000 tijdelijke flexwoningen te bouwen.

Realisatie van nieuwbouwvoornemens

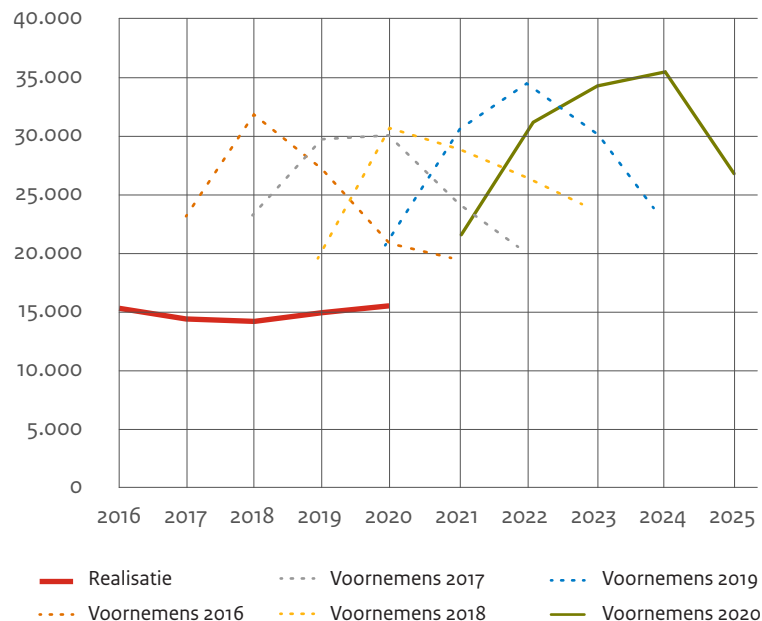
Voornemens voor de lange termijn te optimistisch

Corporaties zijn realistischer gaan begroten voor de korte termijn (1e planjaar). Maar dit geldt niet voor de langere termijn (vanaf het 2e planjaar). Doordat de meerjarenramingen onrealistisch hoog zijn, ontstaat een 'boeggolf' van voorgenomen nieuwbouw (zie Figuur 2). Deze boeggolf blijft vooruitschuiven,

want de nieuwbouwrealisatie haalt hem niet in. In hoeverre zijn de voornemens vanaf het 2e planjaar dan gebaseerd op concrete plannen?

In 2017 voorspelden corporaties bijvoorbeeld dat ze in 2019 en 2020 ongeveer 30.000 nieuwe woonegelegenheden per jaar zouden opleveren. Hiervan hebben ze de helft gerealiseerd. De harde planvoorraad voor deze jaren was waarschijnlijk dus veel lager dan 30.000 per jaar.

Figuur 2: Sociale nieuwbouw, aantallen per jaar: realisatie en de voornemens



¹¹ Aandachtsgroepen zijn hier: arbeidsmigranten, dak- en thuislozen, 75-plussers met een specifieke woonzorgbehoefte, statushouders, mensen die uitstromen uit een intramurale situatie en woonwageneigenaren.

¹² Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties Najaarsrapportage 2021

Realisatie nieuwbouwpogave gaat langer duren

Tot 2035 is de nieuwbouwpogave veel hoger dan de corporaties tot nu toe realiseren (BZK Opgaven en middelen, 2020; BZK Opgaven en middelen in balans, 2021). Door de aanhoudend lage realisatie wordt de resterende opgave bovendien steeds groter.

De sociale huurwoningen van corporaties beslaan in 2020 27,2% van de totale woningvoorraad in Nederland. Sinds 2018 leveren corporaties ongeveer een vijfde deel van de totale woningproductie¹³. Als dit aandeel zo blijft, zal het percentage lager worden – ook door een verdere afname door sloop en verkoop. Het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor een sociale huurwoning neemt echter toe. En daarmee ook de druk om nieuw te bouwen.

De Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat in de zomer van 2025 150.000 nieuwe sociale huurwoningen en 10.000 tijdelijke flexwoningen zijn gerealiseerd die in aanmerking komen voor heffingsvermindering. In het huidige tempo zal nog niet een derde van deze woningen zijn gerealiseerd. Belangrijke hordes hadden ook al genomen moeten zijn, zoals locatiebepaling en overeenstemming met de gemeente. Voor de totale nieuwbouwproductie in Nederland verwachten het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB, 2021) en BZK een stabilisatie in 2021 en vanaf 2022 een lichte toename. Het is onzeker of nieuwbouw door corporaties snel op gang gaat komen. En of corporaties straks in gelijke mate kunnen meeliften op de toename van de totale nieuwbouwproductie die het Rijk nastreeft¹⁴. Corporaties zijn daarbij niet alleen afhankelijk van instrumenten die het Rijk hiervoor inzet, maar ook van de beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties vanuit gemeenten en/of andere partijen.

¹³ Bron: Verantwoording (dVI) voor aantal nieuwe woningen bij corporaties; CBS Statline voor totale woningproductie.

¹⁴ Kamerstuk 32847 nr. 754.



Betaalbaarheid

De ontwikkeling van de huurprijs en passend toewijzen

Corporaties dragen met hun huurbeleid en passend toewijzen¹⁵ bij aan de betaalbaarheid van woonruimte. En daarmee aan de bereikbaarheid van woonruimte voor huishoudens uit de doelgroep die ze moeten bedienen. Maar betaalbaarheid gaat over meer dan de huur; het gaat ook over inkomen. Veel huurders met een laag inkomen zijn financieel kwetsbaar, blijkt uit onderzoek van het Nibud. Ze kunnen hun woonlasten en andere maandelijkse uitgaven maar net of net niet betalen uit hun inkomen en eventuele toeslagen. En als het net wel lukt, zijn onverwachte grotere uitgaven vaak moeilijk op te vangen. De laatste tijd is er meer aandacht voor de financiële kwetsbaarheid van huurders.

Huurprijzen

Huurbeleid draagt sterk bij aan betaalbaarheid

Op 1 juli 2021 zijn de huren met 0,3% gestegen (CBS). Deze stijging komt volledig door het toewijzen van woningen aan nieuwe huurders. Voor zittende huurders daalde de huur met 0,1%. Gecorrigeerd voor de oplopende inflatie is deze huurverlaging zelfs groter. In 2021 geldt namelijk een zogenoemde huurbevrozing voor zittende huurders. Daarnaast hebben huurders met een laag inkomen en een huur boven de geldende aftoppingsgrens¹⁶, eenmalig recht op huurverlaging.

¹⁵ Huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag moeten in principe een betaalbare woning toegewezen krijgen. Daarom moeten de corporaties aan tenminste 95% van deze huishoudens woningen toewijzen met een huur onder de aftoppingsgrens die voor hen van toepassing is. Zo krijgen huishoudens een huur die past bij hun inkomen.

¹⁶ De aftoppingsgrens is een grens uit de huurtoeslag. Boven deze grens wordt nog 40 of 0% van de huurprijs vergoed, afhankelijk van het type huishouden. Er zijn twee aftoppingsgrenzen. Voor één- of tweepersoonshuishoudens geldt de eerste of lage aftoppingsgrens. En voor drie- of meerpersoonshuishoudens: de tweede of hoge aftoppingsgrens.

Ook voorgaande jaren stegen de huren weinig. Gecorrigeerd voor inflatie in 2020 0,1% en in 2019 0,3%¹⁷. De gemiddelde netto huurprijs voor zelfstandige sociale huurwoningen is in 2020 € 559, in 2019 € 541 en in 2018 € 530. Dit gemiddelde bedrag stijgt door de huurverhoging op 1 juli en bij opnieuw toewijzen, maar ook doordat de kwaliteit van de woningvoorraad verandert door nieuwbouw, aankoop, sloop, verkoop en verbetering.

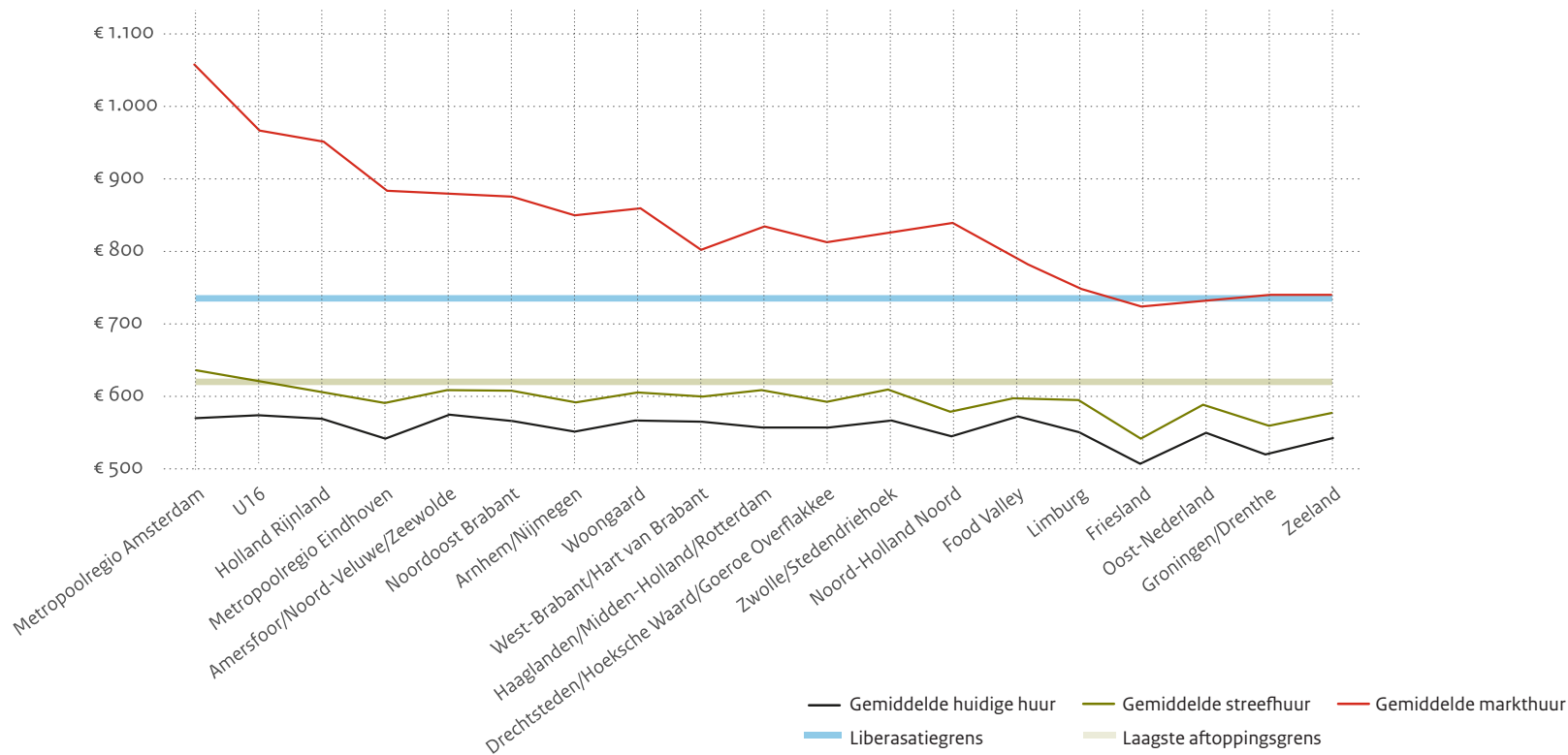
¹⁷ De huren van de sociale huurwoningen van corporaties stegen per 1 juli 2020 gemiddeld 2,7%. In 2019 was dit 2,0% (CBS, 2020).



Het gemiddeld huurprijsniveau verschilt per woningmarktregio (zie Figuur 3). Deze verschillen zijn redelijk bestendig in de tijd. Ook het verschil tussen de huidige huurprijs en de prijs waarnaar gestreefd wordt is overal ongeveer even groot. Het verschil tussen streefhuur en markthuur varieert wel per regio. Vooral in de regio's

met een gespannen woningmarkt is dit verschil groot. De streefhuurprijs ligt in de meeste regio's dicht bij de laagste aftoppingsgrens. Deze grens is belangrijk bij het beleid voor passend toewijzen.

Figuur 3: Gemiddelde huur, streefhuur en markthuur van sociale huurwoningen per woningmarktregio



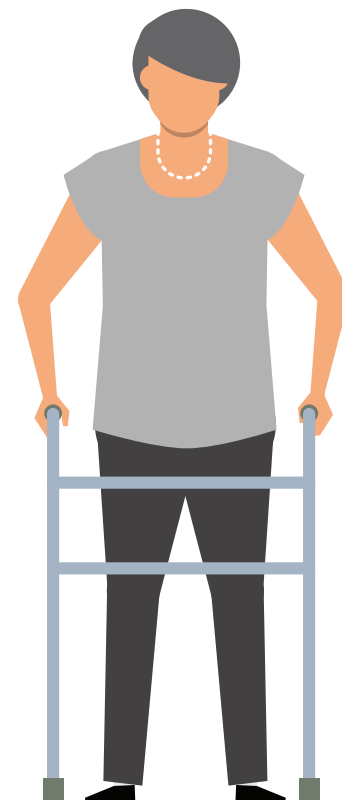
Minder sociale huurwoningen met lagere huur

Het aantal sociale huurwoningen met een huurprijs tot de kwaliteitskortingsgrens¹⁸ neemt steeds verder af, onder meer door sloop. Deze afname maakt het stelsel sterker afhankelijk van huurtoeslag. Daarnaast daalt in 2020 voor het eerst het aantal woningen met een huur tot de lage aftoppingsgrens. Dat komt mogelijk doordat de huren in 2020 relatief sneller stegen dan de huurprijsgrenzen. In alle hogere huurprijsklassen stijgt het aantal woningen.

Tabel 2: Aantal sociale huurwoningen naar prijsklasse

	2018	2019	2020	toe-/afname 2020-2019
Sociale huurwoningen:	2.087.244	2.091.260	2.097.457	6.197
Prijsklasse woning:				
Tot kwaliteitskortingsgrens	324.415	311.318	285.406	-25.912
Tot aftoppingsgrens laag	1.212.669	1.217.419	1.190.780	-26.639
Tot aftoppingsgrens hoog	254.607	262.991	292.609	29.619
Tot liberaliseringsgrens	244.318	249.155	277.610	28.455
Boven liberaliseringsgrens	51.235	50.378	51.052	675

¹⁸ De kwaliteitskortingsgrens is een begrip uit de huurtoeslag. Het bedrag tussen de basishuur en deze kwaliteitskortingsgrens wordt voor 100% vergoed door huurtoeslag. De basishuur is het huurbedrag dat het huishouden in ieder geval zelf moet betalen. Als de huurprijs hoger is dan de kwaliteitskortingsgrens, wordt er gekort op de huurtoeslag.



Tabel 3: Gemiddelde huurprijs van zelfstandige sociale huurwoningen naar prijsklasse in 2020

Prijsklasse	Gemiddelde netto huur per eenheid 2019	% van kwaliteitskortings-, aftoppings- en liberalisatiegrens 2019	Gemiddelde netto huur per eenheid 2020	% van kwaliteitskortings-, aftoppings- en liberalisatiegrens 2020
Tot kwaliteitskortingsgrens	€ 362	85	€ 370	86
Tot aftoppingsgrens laag	€ 529	87	€ 541	87
Tot aftoppingsgrens hoog	€ 629	97	€ 640	97
Tot liberalisatiegrens	€ 689	96	€ 702	95
Boven liberalisatiegrens	€ 779	n.v.t.	€ 787	n.v.t.
Totaal gemiddeld	€ 541		€ 559	

Nauwelijks ruimte voor huurgroei

Net als in 2019 ligt de gemiddelde huur in elke prijsklasse dicht bij de bovengrens (zie Tabel 3). Zolang de huren niet harder stijgen dan de indexatie van de aftoppingsgrenzen blijft dit zo.

Betaalbaarheid gaat ook over inkomen

Betaalbaarheid gaat verder dan de huren in de corporatiesector. Het Nibud liet in 2019 zien dat in Nederland 800.000 huurders financieel kwetsbaar zijn (Nibud/Aedes, 2021). Zij kunnen de huur en maandelijkse lasten maar net betalen uit hun inkomen en toeslagen óf komen geld tekort.

Voor huishoudens met een laag inkomen heeft het Nibud die financiële kwetsbaarheid verder onderzocht. Een deel van deze huishoudens blijkt weinig of geen reserves te hebben voor het opvangen van onverwachte tegenslagen. Het gaat hier relatief vaak om alleenstaanden (met of zonder kinderen) en gezinnen.

In de afgelopen tien jaar verbeterde de financiële positie van deze groepen licht. Maar nog steeds is er weinig ruimte voor een hogere huur of andere uitgaven. Het Nibud geeft bovendien aan dat de berekening een positiever beeld geeft dan de werkelijkheid: financieel kwetsbare huishoudens kampen regelmatig met schulden en andere problemen die hun bestedingsruimte beperken. De stijging van de energieprijzen in de winter van 2021/2022 kan bijvoorbeeld

de betaalbaarheid van woonlasten snel lastig maken voor mensen met een laag inkomen, ondanks de huurbevrozing.

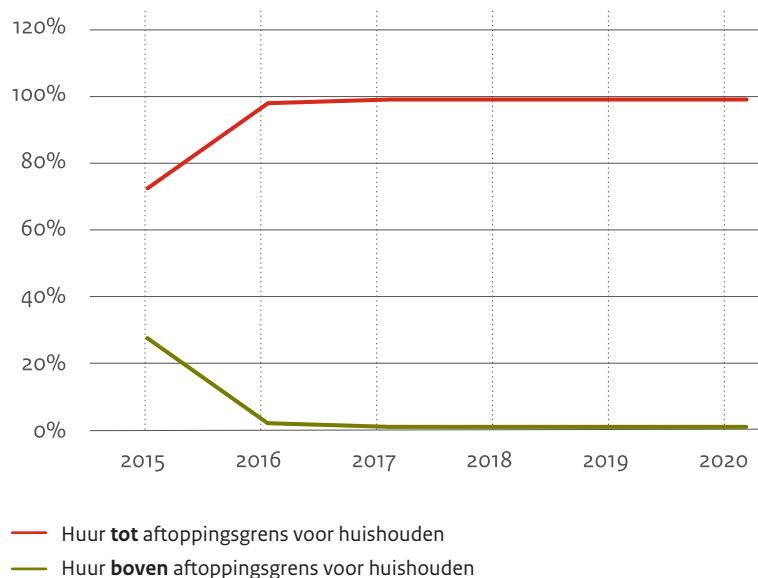
De laatste tijd is er meer aandacht voor de financiële kwetsbaarheid van huurders. Volgens het EIB (2020) zijn met name eenpersoonshuishoudens kwetsbaar. Dit is een bekend probleem (zie ook [Autoriteit Financiële Markten, 2020](#), p. 16). Huurders staan ook vaker rood. Voor de vrije huursector geldt dit iets meer dan voor de gereguleerde sector ([Rabobank, 2021](#)).

Toewijzingen

Corporaties wijzen maximaal passend toe

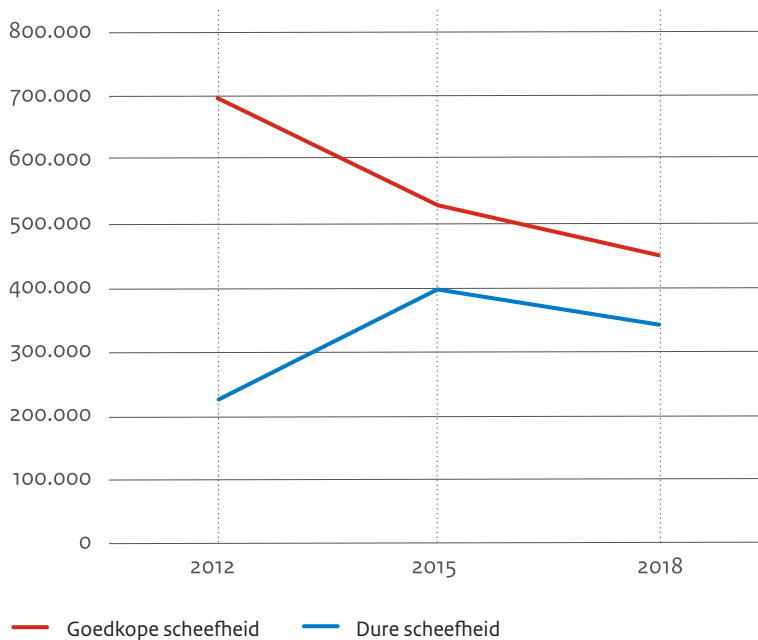
Het beleid voor passend toewijzen draagt bij aan de betaalbaarheid. Passend toewijzen houdt in dat 95% van de woningen die worden toegewezen aan de doelgroep voor huurtoeslag een huur onder de aftoppingsgrens heeft. Sinds de invoering van dit beleid in 2016 worden er praktisch geen woningen boven de aftoppingsgrens toegewezen aan deze doelgroep (zie Figuur 4). Het percentage passend toewijzen ligt sindsdien elk jaar ruim boven de wettelijke norm van 95%. In 2020 is dit bijna 99%.

Figuur 4: Toewijzingen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag naar prijsklasse



Door passend toewijzen is de dure scheefheid afgenomen (zie Figuur 5). Deze zal verder verminderen door de eenmalige huurverlaging in 2021.

Figuur 5: Goedkope en dure scheefheid*



Bron: [Woononderzoek 2018 - BZK \(2019\)](#)

* Bij duur schieff wonen woont een huishouden uit de doelgroep voor huurtoeslag in een woning met een huur boven de aftoppingsgrens. Bij goedkoop schieff wonen woont een huishouden met een midden of hoog inkomen in een gereguleerde huurwoning.



Kwaliteit

De kwaliteitskenmerken van de woningvoorraad

In hoeverre houden corporaties hun woningen up-to-date door te verbeteren en te investeren in nieuwbouw? En wat is de kwaliteit van de bestaande voorraad corporatiewoningen?

Door het huidige tempo in nieuwbouw, aankoop, sloop en verkoop veroudert de corporatievoorraad verder. Driekwart van de corporatievoorraad is nu 30 jaar of ouder. Nieuwbouw gebeurt vooralsnog in verhouding tot de opgave te weinig. Daarnaast realiseren corporaties maar een deel van de voorgenomen woningverbeteringen.

De verduurzamingsambitie uit het Energieakkoord van 2013 – gemiddeld energielabel B in 2020 – is wél nagenoeg gehaald. Maar met het Klimaatakkoord is die ambitie inmiddels flink gegroeid. Met naast isolatie ook steeds meer nadruk op de energietransitie. Investerings om bestaande woningen van het gas te halen komen echter nog maar moeilijk van de grond.

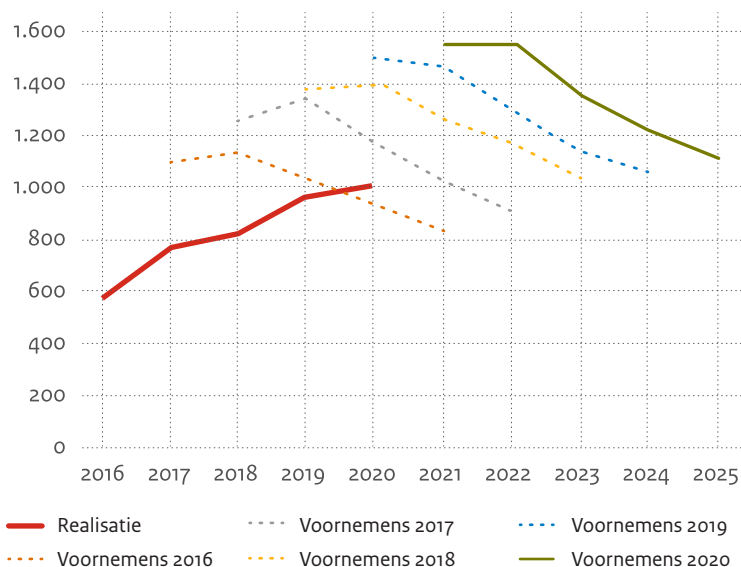
Kenmerken woningvoorraad

Ruim driekwart van de corporatievoorraad heeft een bouwjaar van 1990 of eerder en is dus 30 jaar of ouder. Met het huidige tempo van nieuwbouw, aankoop, sloop en verkoop duurt het in theorie 130 jaar om de hele voorraad te vervangen. Woningverbetering is en blijft daarom een belangrijk deel van de opgave de komende jaren.

Corporaties zijn optimistisch over woningverbetering

Corporaties geven jaarlijks in hun meerjarenbegroting aan hoeveel woningverbeteringen ze zich voornemen. Voor de 2 eerste begrotingsjaren verwachten ze daarbij gemiddeld 40 tot 50% meer te investeren in verbetering dan ze vervolgens echt doen (zie Figuur 6). Waarom ze minder hebben geïnvesteerd dan ze zich hadden voorgenomen, is nog onduidelijk.

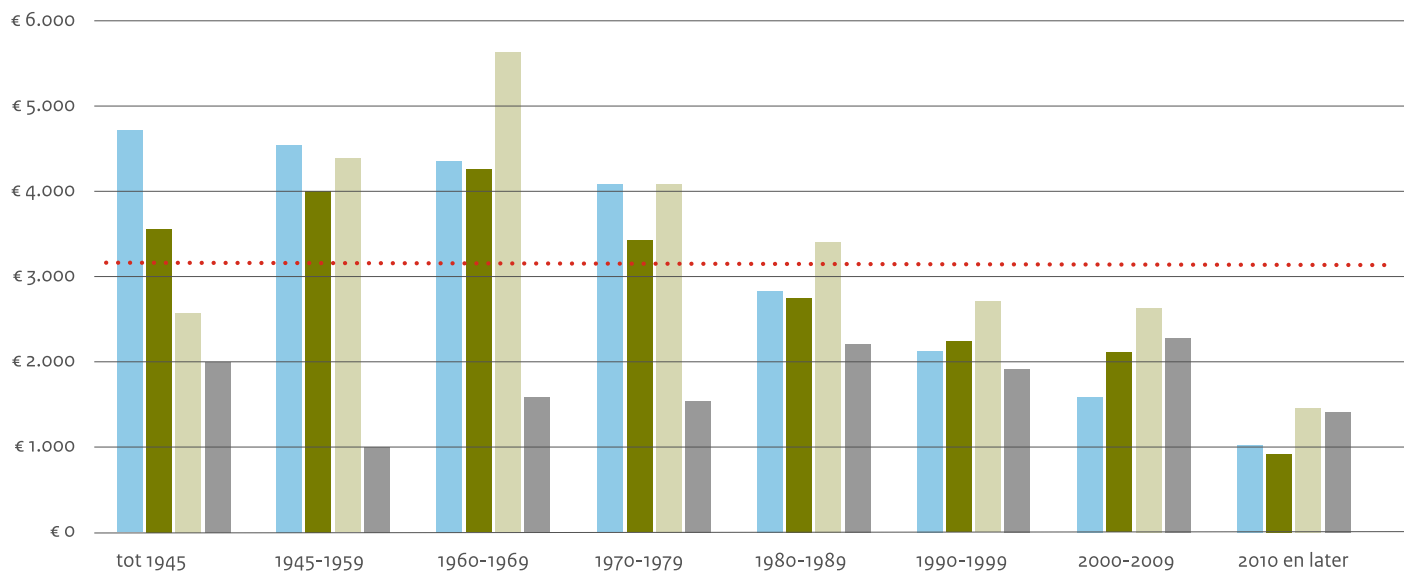
Figuur 6: Uitgaven aan verbetering x € 1 per sociale verhuureenheid: realisatie en voornemens, gecorrigeerd voor bouwkostenstijging¹⁹



¹⁹ Voorgenomen uitgaven zijn geïndexeerd met de bouwkostenstijging uit de leidraad Aw/Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor het betreffende jaar, de realisatie met de inputprijsindex bouwkosten.

Figuur 7 laat zien hoe de gemiddelde uitgaven aan onderhoud en verbetering, de instandhoudingskosten²⁰, zijn verdeeld over de bouwjaren. De rode stippellijn staat voor de gemiddelde kosten per verhuureenheid. Hoe ouder het bezit, hoe hoger de instandhoudingskosten.

Figuur 7: Gemiddelde instandhoudingskosten per woongelegenheden in 2020



Bron: Aedes benchmark 2021

- Eensgezinswoningen
- Meergezinswoningen zonder lift
- Meergezinswoningen met lift
- Onzelfstandige woongelegenheden
- Gemiddelde instandhoudingskosten per verhuureenheid 2020

²⁰ De Aedes benchmark maakt gebruik van de geharmoniseerde instandhoudingskosten. Dit houdt in dat organisatiekosten gerelateerd aan onderhoud en verbetering (zoals personeelslasten) zijn opgeteld bij de directe kosten.

Kwaliteit nieuwbouw

Ook nieuwbouw is belangrijk voor de kwaliteit van de corporatievoorraad: het voldoet per definitie aan de eisen van het bouwbesluit. Een groot deel van de nieuwbouw is ook aardgasvrij (Aedes Brancherapportage, 2021).

De sector en het Rijk hebben daarnaast ook een ambitie om 10.000 flexwoningen te realiseren (Aedes, VNG en BZK, 2020). Corporaties kunnen voor deze tijdelijke woningen heffingsvermindering krijgen. Flexwoningen zijn een extra maatregel om specifieke groepen snel te huisvesten. Ze zijn geen vervanging voor reguliere nieuwbouw.

Meer liberaliseerbare woningen

Met het woningwaarderingstelsel (WWS) wordt de kwaliteit van woningen beoordeeld op basis van woningkenmerken. Dit gebeurt in punten. Een woning met 142 punten heeft zoveel kwaliteit dat deze liberaliseerbaar is. Dat betekent dat de woning bij een nieuw huurcontract mag worden verhuurd in de vrije sector.

Tussen 2016 en 2020 is het aantal liberaliseerbare sociale huurwoningen in de corporatiesector met 182.000 toegenomen. Het totaal aantal liberaliseerbare woningen beslaat nu 65% van de sociale huurwoningen. Deze toename heeft meerdere mogelijke oorzaken. Met de bevrozing van de liberaliseringsgrens voor 3 jaar is het aantal benodigde WWS-punten gedaald van 146 naar 142. Daarnaast speelt de verbetering van de energie-index van corporatiewoningen een rol. Ook nieuwbouw, aankoop, verkoop, sloop en woningverbetering kunnen de kwaliteit van de voorraad beïnvloeden.

Verder kunnen regionale verschillen in de WOZ-waardestijging bijdragen aan de toename. Sinds oktober 2015 telt de WOZ-waarde mee bij het aantal WWS-punten. Hierbij wordt jaarlijks gecorrigeerd voor de WOZ-waardestijging in Nederland. Deze correctie houdt er echter geen rekening mee dat de WOZ-waarde niet overal even snel stijgt. In regio's met hoge woningtekorten is de stijging hoger dan in minder gespannen regio's. Hier kan de WOZ-waarde het aantal WWS-punten van woningen opstuwen²¹.



²¹ Omgekeerd kan het aantal WWS-punten van woningen dalen. In de regio's waar de WOZ-waarde minder snel stijgt dan gemiddeld in Nederland. Of woningen daardoor eigenlijk in het gereguleerde segment gaan vallen, hangt af van het totaal aantal WWS-punten dat de woningen overhouden.

Voor corporaties heeft de toename van het aantal liberaliseerbare woningen alleen effecten in de marktwaarde op papier: met de scheiding van het bezit in 2017 is bepaald welke huurwoningen sociaal blijven en welke naar de commerciële tak gaan. Maar in de particuliere huursector zijn mede door dit soort ontwikkelingen wel veel woningen geliberaliseerd (CBS/WSW Lokale monitor wonen). Hierdoor daalt het aantal gereguleerde particuliere huurwoningen. Ook raakt de doelgroep met een laag inkomen nog meer dan voorheen aangewezen op de sociale corporatievoorraad. Daarnaast is met name in gespannen woningmarktregio's de koopsector niet meer bereikbaar voor deze doelgroep. Dit geeft extra druk bij corporaties (zie ook hoofdstuk 1, Beschikbaarheid). Overigens zijn er ook woningmarktregio's met krimp en een afnemende doelgroep, waar dit niet speelt.

Prijs-kwaliteitverhouding

Door de grote druk op de huurwoningmarkt wordt het verschil in prijs-kwaliteit tussen de gereguleerde en de vrije sector steeds willekeuriger. Zodra een woning de vrije sector in gaat, stijgt de huur. Het prijsverschil met een gereguleerde huurwoning groeit en de prijs-kwaliteitverhouding wordt schever. Binnen de gereguleerde voorraad van corporaties wordt de prijs-kwaliteitverhouding ook steeds problematischer. Door het passend toewijzen naderen de gemiddelde streefhuren de aftoppinggrenzen (zie ook Figuur 3 in het hoofdstuk Betaalbaarheid).

Het ministerie van BZK heeft overwogen het WOZ-aandeel in het WWS te beperken tot 33%. Deze maatregel stuit op verzet in de particuliere huursector: voor geliberaliseerde woningen is er veel meer vrijheid in huurhoogte. In het verlengde hiervan is er politieke discussie over het reguleren van

middeldure huur. Sommige gemeenten nemen zelf al maatregelen op dit punt. Zo voerde Den Haag een huisvestingsvergunning in voor huurwoningen boven de liberalisatiegrens, zodat alleen huurders tot een bepaalde inkomensgrens hiervoor in aanmerking komen²².

Ook zijn er steeds meer gemeenten met een woonplicht voor kopers om beleggers te weren die woningen opkopen voor verhuur²³.

Duurzaamheid

Met het Energieakkoord in 2013 sprak de corporatiesector de ambitie uit om in 2020 gemiddeld energielabel B te realiseren, ofwel een energie-index van maximaal 1,40. Deze doelstelling is vrijwel gehaald. Aedes verwacht dat de doelstelling in 2021 gehaald is, maar kan dit niet meer monitoren. De Aedes benchmark is in 2021 namelijk overgestapt op het nieuwe energielabel.

Met het Klimaatakkoord zijn de verduurzamingsambities voor de gebouwde omgeving inmiddels sterk aangescherpt. De aangescherpte verduurzamingsopgave vraagt om isolatie en energietransitie. Dit brengt risico's en onzekerheden met zich mee. Nieuwbouw is inmiddels grotendeels aardgasvrij. Maar voor de bestaande voorraad is dit ingewikkeld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de tussentijdse evaluatie van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) (Rebel en KWINK Groep, 2020).

22 Een huisvestingsvergunning is een vergunning om in een goedkope woning te mogen wonen. Deze verplichting geldt in Den Haag nu ook voor woningen boven de liberalisatiegrens tot 185 WWS-punten of met een huurprijs tot € 988. De gemeente Den Haag hanteert hiervoor een belastbaar jaarinkomen van € 70.036 voor een huishouden als grens (prijspeil 2021).

23 Zie bijvoorbeeld de Volkskrant, 19 november 2021, Marc van den Eerenbeemt, Xander van Uffelen en Maarten Albers: [Steeds meer gemeenten weren beleggers van de woningmarkt met woonplicht koper.](#)

De herziening van de Woningwet per 1 januari 2022 neemt voor corporaties een aantal beperkingen voor verduurzaming weg. Daardoor kunnen ze nagenoeg dezelfde verduurzamingsmaatregelen treffen als andere vastgoedeigenaren. Zo krijgen corporaties meer ruimte om bij verduurzamingsopgaven de overheadkosten voor derden te dragen. Dit kan particuliere eigenaren in gemengd bezit verleiden om mee te doen. Ook mogen corporaties vanaf 2022 energie die ze zelf opwekken rechtstreeks terugleveren aan het net.

Energiearmoede

In Nederland leven volgens TNO ongeveer 550.000 huishoudens in energiearmoede (TNO, 2021). Deze huishoudens hebben een laag inkomen, hoge energiekosten en wonen meestal in een huis dat slecht geïsoleerd is. Driekwart van deze huishoudens, ongeveer 412.500, huurt bij een corporatie. Dit aandeel lijkt hoog, maar komt ook omdat corporaties de publieke taak hebben huisvesting te bieden aan mensen met een laag inkomen. Deze huishoudens wonen dus waarschijnlijk vooral in sociale huurwoningen. In ongeveer een vijfde deel van alle sociale huurwoningen leeft een huishouden in energiearmoede.

Het TNO-onderzoek bepaalt de energiekwaliteit op basis van de kenmerken van de woning en het daadwerkelijke energieverbruik. In de TNO-definitie van relatief lage energiekwaliteit vallen ruwweg alle woningen met een label D of lager, plus de helft van de woningen met energielabel C.



In welke corporatiewoningen de huishoudens met energiearmoede precies wonen is niet bekend. Om een indruk te krijgen van corporatiewoningen met een lage energiekwaliteit toont Tabel 4 de zelfstandige sociale huurwoningen met de laagste labels: D, E, F of G. Dit zijn 458.056 woningen, vrijwel allemaal met een huur tot de aftoppingsgrens dus geschikt voor huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag.

Iets meer dan de helft van de corporatiewoningen met label D, E, F en G is een meergezinswoning (58%). Meergezinswoningen zijn moeilijker te verduurzamen dan eengezinswoningen: bij vergaande maatregelen moet 70% van de huurders hiermee instemmen en bij gemengd bezit alle leden van de Vereniging van Eigenaren. Eengezinswoningen zijn 1 op 1 te verduurzamen met instemming van de zittende huurder. Verder kan de verduurzaming van meergezinswoningen in technisch opzicht ingewikkelder zijn, bijvoorbeeld door eisen aan brandveiligheid.

Tabel 4: Zelfstandige sociale huurwoningen naar energielabel²⁴ en prijsklasse in 2020

Prijsklasse	A*	B	C	D	E	F	G	Totaal
Tot kwaliteitkortingsgrens	2%	2%	4%	2%	1%	1%	1%	13%
Tot aftoppingsgrens laag	14%	12%	17%	7%	4%	2%	1%	57%
Tot aftoppingsgrens hoog	5%	3%	4%	1%	1%	0%	0%	14%
Tot liberaliseringsgrens	6%	3%	3%	1%	0%	0%	0%	13%
Boven liberaliseringsgrens	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Totaal	28%	21%	28%	11%	6%	3%	2%	100%

* Inclusief A++ en A+

²⁴ Hier is de energie-index gebruikt die corporaties opgeven in hun verantwoording (dVl). Vanaf 1 januari 2021 is er een nieuwe labelsystematiek. Deze gegevens zijn gebaseerd op gegevens over het bezit van corporaties in 2020 en bevatten dus alleen de energie-index. Deze blijft nog 10 jaar geldig.

Leefbaarheid

Leefbaarheid onder druk

Leefbaarheid is een van de 6 rijksprioriteiten voor volkshuisvesting in 2021-2025. Corporaties zijn verplicht deze volkshuisvestelijke prioriteiten mee te nemen in hun prestatieafspraken met de gemeente.

De leefbaarheid in buurten met veel (60% of meer) sociale huurwoningen staat onder druk (Aedes, 2020). Een belangrijke oorzaak hiervoor is de instroom van huishoudens met een laag inkomen, waaronder relatief veel kwetsbare huishoudens (Aedes, 2020). Hoofdstuk 1 over beschikbaarheid laat zien dat er steeds minder woningen beschikbaar komen voor deze huishoudens. De leefbaarheid in deze buurten kan verbeteren door hier meer woningen toe te wijzen aan huishoudens met wat hogere inkomens die minder kwetsbaar zijn. De vraag is wel of deze huishoudens in deze buurten willen wonen. En of de beschikbaarheid voor huishoudens met de laagste inkomens dan niet teveel onder druk komt.

Een thuis voor iedereen

Leefbaarheid heeft ook te maken met de huisvesting van aandachtsgroepen, die minder kansen op de woningmarkt hebben dan anderen. Bijvoorbeeld mensen met een behoefte aan zorg of begeleiding en dak- en thuislozen. In het rapport 'Een thuis voor iedereen' van de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021) wordt benadrukt dat deze opgave veel omvat: "Het gaat niet alleen over de juiste woning maar ook over een lage huurprijs, ondersteuning in de buurt, (mantel)zorg in de nabijheid, bestaanszekerheid en meedoen in de maatschappij". De werkgroep constateert dat een samenhangende, integrale aanpak ontbreekt en komt met een pakket maatregelen voor de korte termijn (2021-2022) en een nationale samenwerkingsagenda voor de lange termijn (2030). In de vorige Staat van de corporatiesector wees de Aw al eens op het belang van samenwerking voor een sociale buurtaanpak.



Herziene Woningwet

Vanaf 2022 biedt de Woningwet meer ruimte om via de prestatieafspraken in totaal 15% vrije toewijzingsruimte²⁵ te creëren. Lokaal is het al mogelijk om voor de laagste inkomens woningen te behouden of te verbeteren door op andere locaties meer te bouwen voor deze doelgroep. Daarvoor moeten corporaties dan wel in de gelegenheid worden gesteld.

Corporaties krijgen door de herziening van de Woningwet ook meer ruimte voor fysieke en sociale maatregelen voor leefbaarheid. Zo is de maximale bijdrage voor leefbaarheid geschrapt, de markttoets tijdelijk opgeschort en is er discretionaire

ruimte in de vereiste goedkeuring van investeringen in maatschappelijk en bedrijfsmatig onroerend goed. Het is de vraag hoe snel dit zal leiden tot verbetering van de leefbaarheid in de buurten waar die zwak tot zeer onvoldoende is.

De leefbaarheidsproblemen raken veel huishoudens. Tabel 5 laat zien dat in totaal 19% van het corporatiebezit in buurten ligt met een lage leefbaarheidsscore (zeer onvoldoende tot zwak). Onderzoek in opdracht van Aedes komt overigens uit op een hoger percentage: 25% (Aedes 2020, p. 9). Mogelijk gebruikte Aedes een fijnmaziger ruimtelijk schaalniveau.

Tabel 5: Aandeel woonegelegenheden* in buurten naar leefbaarheidsscore²⁶

	Corporatie bezit	Totaal woningvoorraad	% corporatiebezit
Geen score	7.921	13.590	58
Goed tot uitstekend	862.815	3.696.307	23
Voldoende tot ruim voldoende	986.331	2.410.412	41
Zeer onvoldoende tot zwak	438.825	752.818	58
Wijken zonder corporatiebezit		1.018.435	0
Totaal*	2.295.892	7.891.562	29

* Exclusief 180.000 eenheden van corporaties die niet te koppelen waren aan een leefbaarheidsscore. Daarnaast zijn 91.813 eenheden dubbel geteld. Bron: Leefbarometer 2018 en dVI 2020, eigen bewerking.

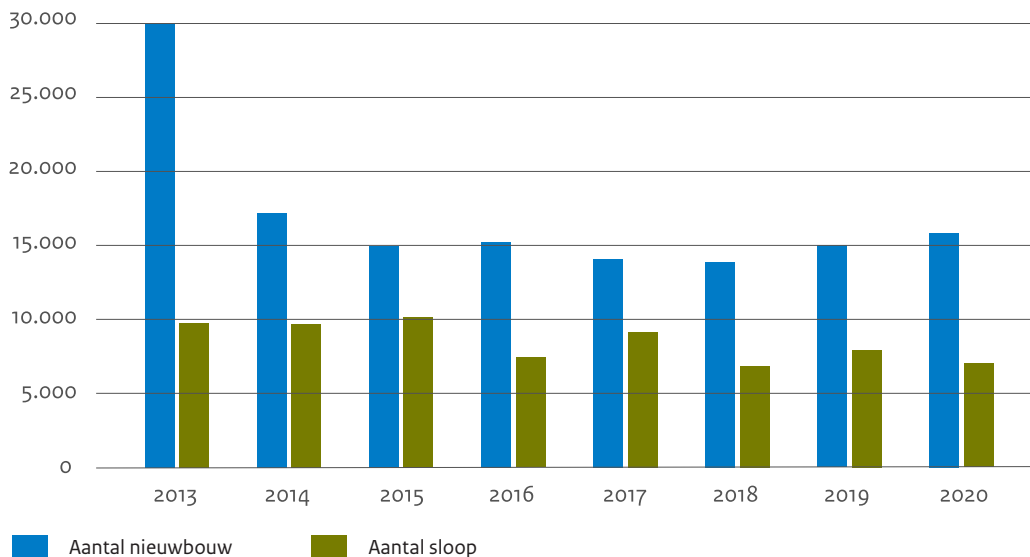
²⁵ De vrije ruimte kan worden ingezet voor huishoudens met een hoger inkomen; hierbij krijgen huishoudens met urgentie voorrang.

²⁶ Score 1 t/m 4 = zeer onvoldoende tot zwak, 5 en 6 = voldoende tot ruim voldoende en 7 t/m 9 = goed tot uitstekend.

Stedelijke vernieuwing

Het stilvallen van fysieke vernieuwing in kwetsbare wijken geldt als één van de oorzaken voor de afgenomen leefbaarheid (Platform31 & Rigo, 2020). In welke mate dit is gebeurd is niet bekend. Wel is duidelijk dat de nieuwbouw van corporaties sinds 2014 structureel op een lager niveau ligt en dat sinds 2015 minder corporatiewoningen zijn gesloopt dan in de periode daarvoor (zie Figuur 8). Dit is een indicatie voor terugval in het tempo van de fysieke vernieuwing in kwetsbare wijken: in deze wijken vindt de meeste sloop plaats.

Figuur 8: Aantal nieuwbouw en sloop van woonegelegenheden door corporaties



Condities



Financiële condities

De ontwikkeling van de financiële ruimte binnen de sector

Zowel de sociale als commerciële tak van de corporaties heeft in 2020 meer financiële ruimte. Dat komt vooral door externe ontwikkelingen als de lage rente en disconteringsvoet²⁷. In de prognose verbetert de financiële positie verder, ondanks de ambitieuze investeringsbegroting. Hierbij speelt vooral de verwachte rente een rol. Een structurele verlaging van de verhuurderheffing kan de financiële positie van de sector verder versterken.

Tussen corporaties zijn wel grote verschillen. Tegelijk zijn de verschillen tussen de woningmarktregio's duidelijk afgenomen. Het meest opvallend is dat de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam dichterbij de andere regio's komt.

Door de grotere financiële ruimte is het belangrijk dat corporaties helderheid bieden over:

- Wat ze redelijkerwijs kunnen realiseren in de komende jaren.
- Wat ze overhouden om in de periode daarna de publiek geformuleerde opgave te verkleinen.
- Hun beleid voor financiële buffers.

²⁷ De rentevoet die gebruikt wordt om de huidige waarde van toekomstige kasstromen te bepalen.

Die helderheid is zeker nodig als het investeringsniveau laag blijft terwijl er wel veel financiële ruimte is en een grote investeringsopgave. Realistische investeringsvoornemens helpen dan de juiste verwachtingen te wekken. Een beter trackrecord bij de realisatie van de investeringsbegroting voorkomt bovendien dat corporaties het stempel krijgen dat ze niet leveren. De Aw gaat hieraan meer aandacht geven in het governance-toezicht.

Financiële ruimte neemt toe in 2020

Meer ruimte voor extra leningen door betere ratio's

In 2020 groeit de ruimte voor extra leningen. De positieve ontwikkeling van de ratio's over financiële situatie en ontwikkeling zet namelijk versterkt door. In vergelijking met de normen van de Aw en Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) geeft dit veel ruimte.

De ruimte voor extra leningen hangt vooral af van de balansratio *Loan to value* (LTV) en de kasratio *Interest Coverage Ratio* (ICR). In de sociale tak is er voor beide ratio's een grote marge tot de norm (zie Tabel 6 en 7). In de commerciële tak groeit vooral de ruimte in de balansratio's. Dit komt door de sterke toename van het eigen vermogen. Het eigen vermogen in de sociale tak groeit in 2020 met € 14 miljard.



Tabel 6: Gerealiseerde ratio's en eigen vermogen, 2018-2020

Ratio	Toegelaten instellingen						Geconsolideerde verbindingen		
	Sociaal			Commercieel			Commercieel		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
ICR*	1,8	2,0	2,1	2,4	2,6	2,5	1,9	2,0	2,1
LTV**	51,4%	50,0%	47,6%	42,7%	38,3%	33,5%	58,8%	45,7%	40,6%
Solvabiliteit**	47,2%	48,0%	51,0%	54,4%	60,1%	64,7%	56,1%	61,4%	64,6%
Dekkingsratio***		37,7%	36,6%						
Eigen vermogen x € 1 miljard**	82,3	87,3	101,3	15,9	18,8	21,8	1,8	2,1	2,5

* ICR 2020 gecorrigeerd voor incidentele posten Vestia ** Op basis van beleidswaarde *** Op basis van marktwaarde van vastgoed en leningen

De belangrijkste verklaringen voor de groeiende financiële ruimte zijn:

- De doorwerking van de lage rente op de kapitaalmarkt. De rente bij vernieuwing en de beperkte uitbreiding van de leningenportefeuille is daardoor gunstiger dan voor bestaande leningen.
- De sterke groei van de beleidswaarde²⁸ van de portefeuille. Deze groei is voor bijna driekwart het gevolg van de lagere disconteringsvoet. Deze daalt doordat de rendementseis daalt. Op de markt voor verhuurde woningen nemen beleggers namelijk genoeg met een lager rendement.
- Het lage investeringsniveau in 2020. Als er meer geïnvesteerd was zouden de balansratio's minder gunstig zijn. Het onrendabele deel van de investeringen drukt namelijk het vermogen.

²⁸ De beleidswaarde is een neerslag van de raming van de vastgoedkastromen (huur, beheerkosten, onderhoud en verhuurderheffing) in combinatie met de gehanteerde disconteringsvoet.

Tabel 7: Normen voor de afzonderlijke ratio's

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

Bron: Aw en WSW, Gezamenlijk beoordelingskader

Ratio's in de sociale tak

De ruimte voor investeringen in de sociale huurvoorraad neemt dus toe. In 2020 voldoen de meeste corporaties in de sociale tak ruim aan de normen voor de ICR en LTV (zie Tabel 8 en 9). Zo heeft ongeveer driekwart van de corporaties een ICR hoger dan 1,8. Deze corporaties bezitten samen 65% van de sociale huurvoorraad. 78% van de corporaties heeft een LTV lager dan 55%. Zij bezitten samen 71% van de sociale huurvoorraad.

In 2020 voldoet ongeveer 6% van de corporaties niet aan de norm voor de ICR. Deze corporaties bezitten samen ongeveer 8% van de sociale huurvoorraad. De onderschrijding is vaak het gevolg van incidentele effecten²⁹. Alle corporaties voldoen aan de LTV.

Tabel 8: Corporaties en sociale verhuureenheden naar ICR in de sociale tak

ICR	aantal corporaties	% corporaties	% verhuureenheden
<1,4	16	5,6	8,0
<1,8	57	19,8	26,4
<2,2	63	21,9	20,2
<2,6	49	17,0	16,7
<3,0	31	10,8	9,9
<3,4	19	6,6	7,9
>3,4	53	18,4	10,8
Totaal	288	100	100

²⁹ Bij kleine corporaties hebben incidenteel hoge uitgaven aan vooral onderhoud en belasting veel effect op de ICR in 1 jaar. Anders dan in Tabel 6 is hier voor Vestia niet gecorrigeerd op de incidentele effecten.

Tabel 9: Corporaties en sociale verhuureenheden naar LTV in de sociale tak

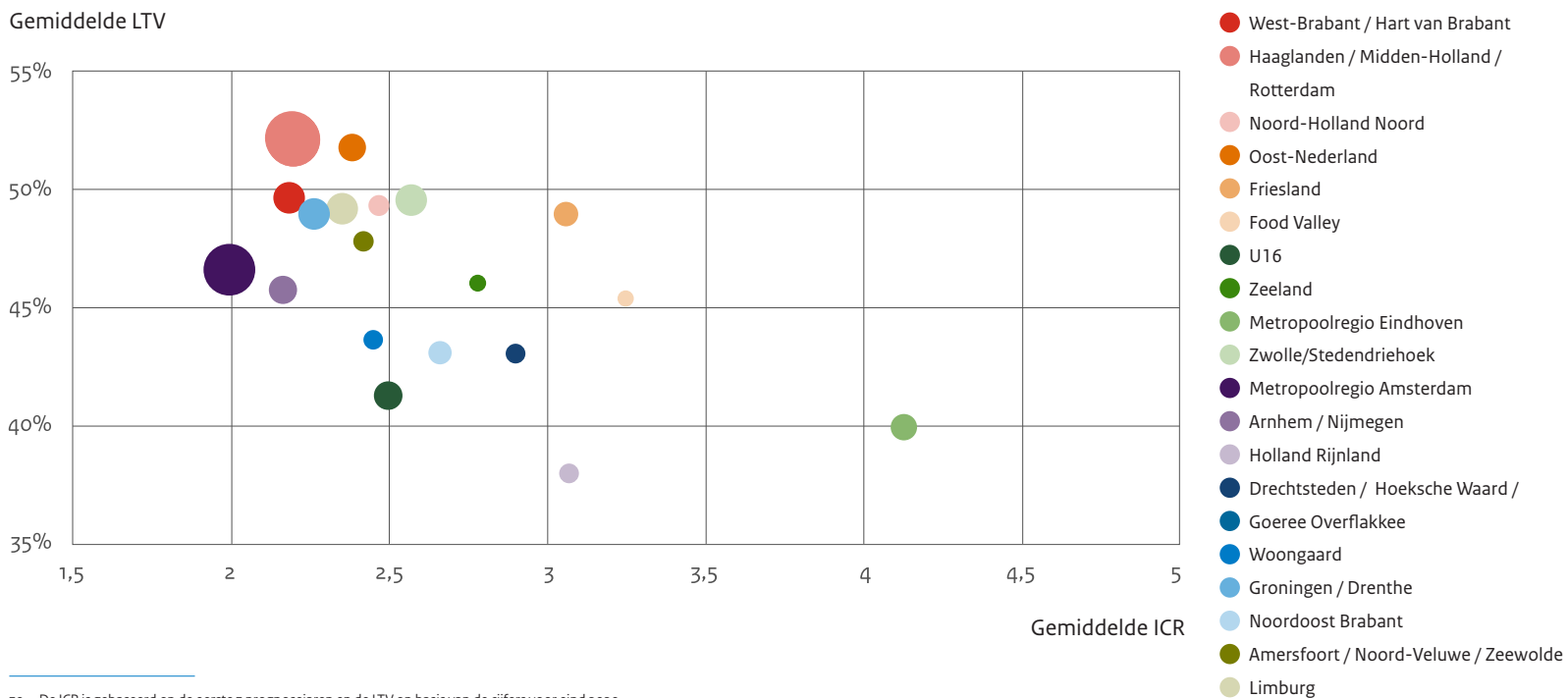
LTV	% corporaties	% verhuureenheden
0 - <25%	7,7	2,9
25 - 35%	11,2	7,4
35 - 45%	30,1	30,9
45 - 55%	29,0	29,6
55 - 65%	19,2	27,9
65 - 75%	2,8	1,3
75% -	0,0	0,0
Totaal	100	100



Figuur 9 toont de financiële situatie in de sector op het niveau van woningmarktregio's. In de regio Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam is de ICR negatief beïnvloed door eenmalige effecten in de cijfers van Vestia (onder meer door activa-/passivatransacties). Als hiervoor wordt gecorrigeerd komt de ICR voor deze regio circa 0,2 hoger uit op 1,85. De financiële positie van deze regio is daarmee

duidelijk beter dan een jaar geleden; toen was de ICR voor deze regio 0,4 lager. Daarnaast is ook de LTV van de regio verbeterd: die daalt in 1 jaar van 55,4% naar 52,3%. Het verschil met andere regio's is daarmee kleiner geworden. Dit geldt ook voor het verschil tussen alle regio's samen.

Figuur 9: Spreiding ICR en LTV sociale tak per woningmarktregio³⁰



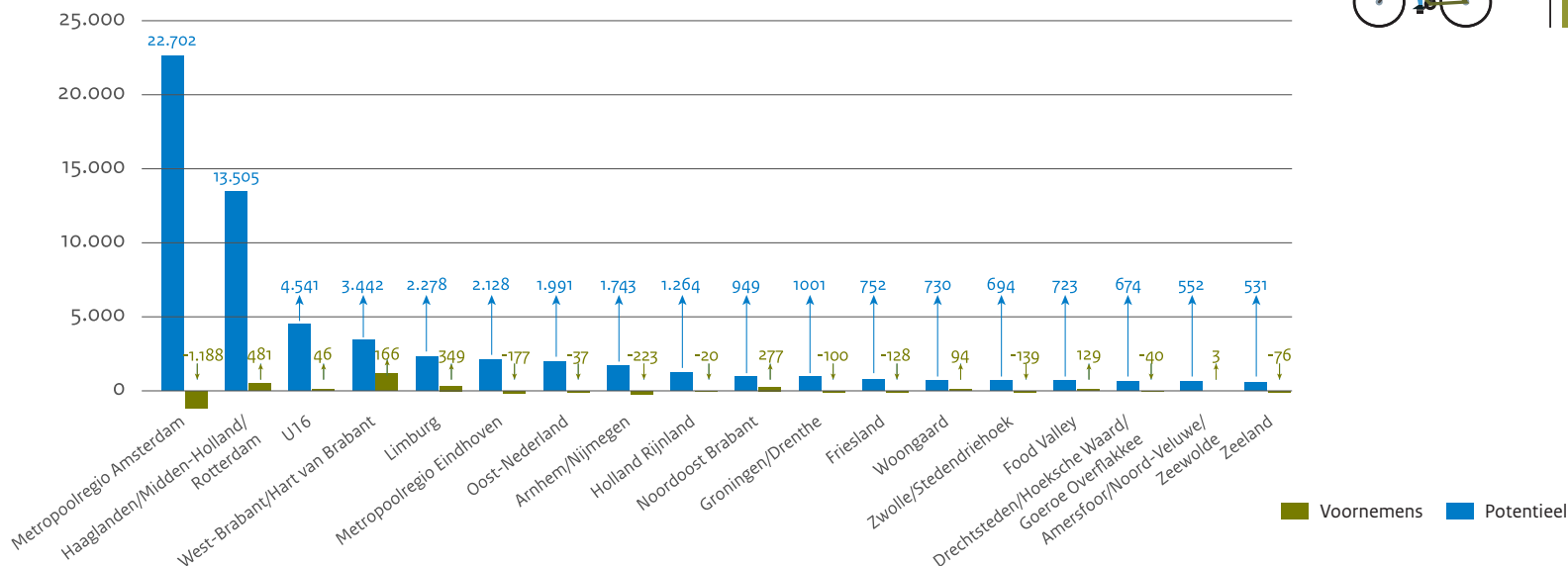
³⁰ De ICR is gebaseerd op de eerste 3 prognosejaren en de LTV op basis van de cijfers voor eind 2020.

Meer onderbenut kapitaal in commerciële tak

Ook in de commerciële tak zijn de balansratio's verbeterd. Hiermee groeit het onderbenut kapitaal, wat in deze tak al langer speelt. Als al dat onderbenutte vermogen ingezet zou worden voor nieuwbouw, dan kunnen er tienduizenden commerciële huurwoningen extra bijkomen in het middensegment (zie Figuur 10).

Waarvan de meeste bovendien in woningmarktregio's met grote druk op dit segment. Hoewel dit een mooi perspectief is, kan deze extra productie niet binnen enkele jaren gerealiseerd worden. Daar is voldoende voorbereidingstijd voor nodig en een beleidsverandering bij corporaties. Wel biedt dit mogelijkheden op de middellange termijn.

Figuur 10: Aantal extra commerciële huurwoongelegenheden volgens de voornemens tot en met 2025 en volgens het potentieel op basis van het eigen vermogen in 2025³¹



³¹ Toerekening naar regio's op basis van vestigingsplaats.

Er is zekerheid nodig over een structurele positionering van corporaties binnen het commerciële middenhuursegment. Het kabinet gaf in 2018 al aan dat met de voltooide scheiding tussen de sociale en commerciële tak is geborgd dat toegelaten instellingen onder marktconforme condities opereren³². De vrijstelling van de markttoets op nieuwbouw en aankoop in het commerciële segment geldt vanaf 2021 voor 3 jaar. Zo'n korte termijn geeft corporaties weinig basis voor een strategische keuze tot bouwen in het middensegment. Daarvoor is de benodigde aanlooptijd te lang.

In totaal hebben ongeveer 80 corporaties³³ echt de ruimte om substantieel te investeren in commerciële huurwoongelegenheden. Daarnaast hebben ruim 100 corporaties enige financiële ruimte³⁴.

Samen kunnen deze corporaties in theorie de corporatievoorraad commerciële huurwoongelegenheden met circa 50% laten groeien (ruim 60.000 extra woonegelegenheden). Daarbij moet aan tenminste twee voorwaarden worden voldaan:

- Corporaties moeten in hun beleid de keuze maken om in het middensegment te investeren.
- Er moeten locaties beschikbaar zijn of komen.



³² Kamerstuk 35036, nr. 3.

³³ Hierbij is de prognose (dPI) 2020 het uitgangspunt. De ruimte is afgeleid van de vermogenspositie aan het eind van de prognoseperiode. Het eigen vermogen bedraagt dan circa € 30 miljoen of meer dan nodig voor een solvabiliteit van 40% in de commerciële tak.

³⁴ Corporaties met verlicht regime hebben nauwelijks ruimte voor investeringen in het commerciële segment.

Ontwikkeling kasstromen

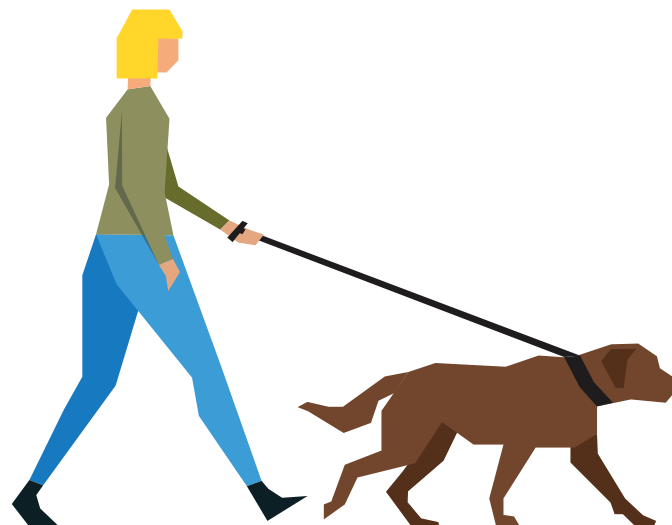
Gerealiseerde kasstromen in 2020

De vastgoedexploitatiekasstroom per sociale verhuureenheid (zie Tabel 10 op de volgende pagina) stijgt in 2020 beperkt; de inflatie is hoger. De sector houdt dus opnieuw minder over van de exploitatie van bezit, terwijl de huur juist wel meer is gegroeid³⁵ dan de jaarinflatie. De netto bedrijfslasten dalen: corporaties blijven deze lasten goed beheersen én verbeteren de kostentoe rekening³⁶ naar beheer, onderhoud en investeringen. De lasten voor onderhoud groeien daarentegen gestaag. Dit is het gevolg van kostentoe rekening en de combinatie van prijs en volume. Ook de uitgaven aan de verhuurderheffing blijven fors stijgen. De jaarlijkse WOZ-waardestijging overvleugelt namelijk de eerdere verlaging³⁷ van het tarief. Daarnaast hebben de regelingen voor korting op de verhuurderheffing na investeringen nog weinig effect: door vertragingen bij bouwprojecten is de productie die recht geeft op korting nog niet of nauwelijks gerealiseerd.

- ³⁵ De huur groeit door de jaarlijkse huurverhoging, huuraanpassing na mutatie en veranderingen in de voorraad.
- ³⁶ Het memo Onderhoud en beheer uit 2019 dat in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting is opgenomen speelt hierbij een rol.
- ³⁷ In 2020 was het heffingstarief 0,562%. In 2019 was dit 0,591%. Ten opzichte van 2019 is het tarief in 2020 verlaagd met 0,03% en daarna verhoogd met 0,001% als compensatie voor een vrijstelling op tijdelijke woningen.

De operationele kasstroom daalt in 2020. Dat komt vooral door de onverwachte stijging van de rente-uitgaven. Deze staan haaks op de verwachte daling door vernieuwing van de leningenportefeuille met laagrentende leningen. Deze stijging is een incidenteel effect van de boekhoudkundige verwerking van activa-/ passivatransacties tussen Vestia en overnemende collega-corporaties. Ook zogenoemde doorzakconstructies om nog openstaande derivatendossiers op te lossen leiden tot incidentele uitgaven die onder rente worden geboekt. Zonder deze effecten zou de rente ruwweg circa € 120 per eenheid lager zijn uitgekomen. En zou de dalende lijn zich hebben doorgezet.

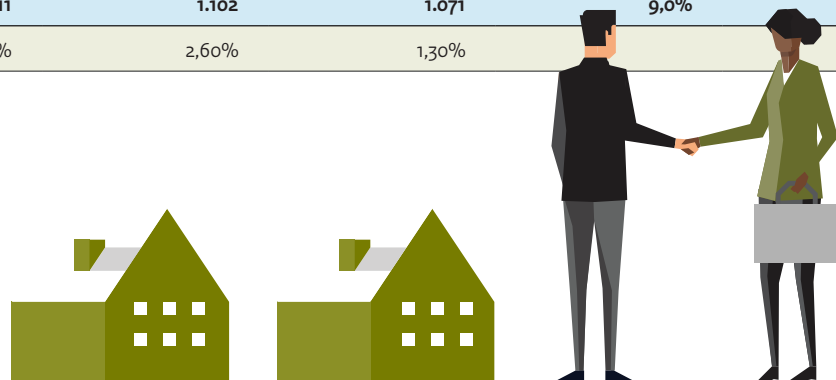
Door de daling van de rente op uitstaande gelden en de aflossing op de interne leningen lopen de rente-inkomsten terug.



Tabel 10: Vastgoedexploitatie- en operationele kasstroom per sociale verhuureenheid in euro's, 2018-2020

	2018	2019	2020	2018/2019	2019/2020
Huur	6.196	6.324	6.469	2,1%	2,3%
Nettobedrijfslasten	-1.180	-1.165	-1.126	-1,3%	-3,4%
Onderhoud	-1.781	-1.916	-1.985	7,6%	3,6%
Erfpacht	-5	-4	-4	-17,6%	-2,2%
Verhuurderheffing	-714	-703	-792	-1,5%	12,6%
Overheidsbijdragen	6	4	3	-32,0%	-24,8%
Vastgoedexploitatie kasstroom	2.521	2.540	2.565	0,7%	1,0%
Renteuitgaven	-1.317	-1.209	-1.263	-8,2%	4,5%
Renteinkomsten	158	148	138	-6,6%	-6,5%
Sectorspecifieke heffing	-65	-6	-6	-90,3%	-0,4%
Leefbaarheid	-82	-91	-97	10,8%	6,2%
VPB	-204	-279	-266	37,0%	-4,7%
Operationele kasstroom*	1.011	1.102	1.071	9,0%	-2,8%
Inflatie consumentenprijsindex	1,70%	2,60%	1,30%		

* Na toerekening van de activeringen vanwege projecten.



Kasstromen 2021 - 2025

Volgens de meerjarenbegroting voor de sociale tak van de corporaties ontwikkelen de vastgoedexploitatiekasroom en de operationele kasroom zich positief in de periode 2021-2025. Net als bij de realisatie in 2020 wordt de operationele kasroom

van 2021 wel negatief beïnvloed door de verwerking van de activa-/passiva-transacties van Vestia. In de laatste jaren van de prognose stijgt de ICR tot ongeveer 2,5. Dit komt mede door de dalende rente-uitgaven in de prognoses³⁸. Uitgedrukt in het prijspeil van 2020 ontwikkelen vastgoedexploitatie- en

Tabel 11: Vastgoedexploitatie- en operationele kasroom per sociale verhuureenheid, volgens realisatie (dVi) en prognose (dPi), lopende prijzen (in euro's)

	Realisatie	Prognose					
	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Huur	6.469	6.424	6.575	6.690	6.810	6.911	7.063
Nettobedrijfslasten	-1.126	-1.114	-1.176	-1.148	-1.155	-1.164	-1.192
Onderhoud	-1.985	-1.955	-2.110	-2.083	-2.017	-2.030	-2.068
Erfpacht	-4	-4	-3	-3	-3	-3	-3
Verhuurderheffing	-792	-792	-788	-815	-800	-813	-875
Overheidsbijdragen	3	4	1	1	3	3	4
Vastgoedexploitatie kasroom	2.565	2.563	2.499	2.643	2.838	2.904	2.928
Renteuitgaven	-1.263	-1.244	-1.292	-1.029	-996	-981	-981
Renteinkomsten	138	188	197	105	96	90	83
Sectorspecifieke heffing	-6	-35	-83	-84	-82	-81	-86
Leefbaarheid	-97	-96	-104	-103	-104	-104	-105
VPB	-266	-256	-241	-279	-330	-353	-359
Operationele kasroom*	1.071	1.120	976	1.252	1.423	1.474	1.479
Prijspeil 2020							
Vastgoedexploitatiekasroom	2.565	2.563	2.467	2.583	2.747	2.769	2.737
Operationele kasroom	1.071	1.120	963	1.224	1.377	1.406	1.382

* Na toerekening van de activeringen vanwege projecten.

³⁸ Corporaties hielden bij de aanlevering van de begrotingsinformatie vaak de rente aan uit de Leidraad Economische parameters dPi 2020 van Aw/WSW augustus 2020.

operationele kasstroom zich eveneens positief. Over het geheel neemt de financiële ruimte in de kasstromen dus toe.

In hun meerjarenbegroting konden corporaties overigens nog niet de effecten verwerken van recente politieke keuzes: de huurbevrozing in 2021, de eenmalige huurverlaging voor huurders die niet passend wonen, de compensatie die de sector voor beide ontvangt via het lagere tarief voor verhuurheffing, de verlaging van dit tarief voor de structurele korting van de verhuurderheffing met € 500 miljoen en de verhoging van het tarief voor de vennootschapsbelasting (VPB) met 0,8%. Zouden deze wel verwerkt zijn in de begroting, dan zouden de huren minder stijgen, zou de toekomstige verhuurderheffing dalen en de VPB meer stijgen.

Per saldo groeit de financiële ruimte door deze bijstellingen. Hierbij speelt wel nog het risico³⁹ van de sterk stijgende WOZ-waardes. In het verleden is hierdoor het effect van lagere tarieven voor de verhuurderheffing al deels of helemaal tenietgedaan.

Meer financiële ruimte verhoogt het risico op negatieve beeldvorming

De financiële ruimte is belangrijk voor de publieke taak van de sector. Maar het maakt de sector en individuele corporaties ook gevoeliger voor negatieve beeldvorming. Vooral als volkshuisvestelijke prestaties niet worden geleverd. De investeringsbegrotingen van de afgelopen jaren wekken de indruk dat de sector een groot deel van de volkshuisvestelijke opgave binnen 5 jaar oplost. Maar in de

³⁹ De kern van het risico is het feit dat de ontwikkeling van huuropbrengsten sterk samenhangt met de inflatie, terwijl de ontwikkeling van de verhuurderheffing samenhangt met die van WOZ-waardes.

praktijk lukt dat niet. Dit leidt gemakkelijk tot harde kritiek als er wel ruim voldoende financiële ruimte is.

In de toekomst kan de financiële ruimte groter zijn dan de begrotingen nu aangeven. Het is immers waarschijnlijk dat de voorgenomen investeringen maar deels worden gerealiseerd binnen de 5 jaren van de begroting. Als dat gebeurt zullen vooral de toekomstige balansratio's gunstiger uitkomen. Bij achterblijvende realisaties nemen de schulden namelijk minder toe in verhouding tot de beleidswaarde. Door de lage rentestand heeft het voor de ICR minder effect. Wel kan het (gedeeltelijk) wegvallen van ingerekende heffingskortingen dan nog druk zetten op de ICR.



Realistisch begroten en meer uitleg zijn belangrijk

Corporaties zijn verantwoordelijk voor hun publieke taak in de volkshuisvesting. Vanwege die verantwoordelijkheid en vanwege het risico op negatieve beeldvorming is het belangrijk dat corporaties in hun begrotingen alleen investeringen opnemen die ze werkelijk denken te kunnen realiseren binnen het tijdvak van de begroting. Ook is het belangrijk dat ze het in de jaarcijfers uitleggen als het toch niet lukt. Verder kunnen ze daar ook hun beleid uitleggen voor financiële buffers. Zonder deze uitleg roepen de ratio's die voortvloeien uit de jaarcijfers de vraag op of ze gezien de grote opgaven wel voldoende inzet leveren⁴⁰.

Elk jaar zijn er weer hoge investeringsvoornemens voor de komende 5 jaren⁴¹, waarvan een aanmerkelijk deel niet binnen dat tijdvak gerealiseerd wordt. Daar kunnen redenen voor zijn waar een corporatie geen invloed op heeft. Voor nieuwbouw zijn bijvoorbeeld de omgevingscondities momenteel niet op orde (zie ook het hoofdstuk Institutionele condities). Maar ook de manier van begroten speelt een rol. Er zijn corporaties die nadrukkelijk voor ogen houden dat een begroting redelijkerwijs moet zijn te realiseren. Andere corporaties zien de begroting meer als de som van een aantal ambities. Als een reserveringskader.

De Aw gaat, gezien het maatschappelijk belang, deze thematiek meer aandacht geven in haar governance-toezicht. Ook is bij corporaties al extra aandacht gevraagd voor de inschattingen in de begroting⁴².

De financiële ruimte is bedoeld voor de publieke taak van de corporaties voor de volkshuisvesting. Maar er kunnen redenen zijn voor het aanhouden van een financiële buffer. Expliciete uitleg over de visie op buffers in relatie tot een realistische planning en (prioritering in de) programmering geeft duidelijkheid. Als er consensus is over het periodiek ijken van de opgaven en de middelen en over de politieke inzet om hierin balans na te streven, kan dit de visie van corporaties op buffers sterk beïnvloeden. Kleinere buffers bieden dan mogelijk al voldoende comfort.

De financiële ruimte die niet nodig is voor een buffer, kunnen corporaties inzetten voor de volkshuisvestelijke opgave. En voor zover de opgave binnen het tijdvak van de meerjarenbegroting te realiseren is, is het ook wenselijk om daarop in te zetten. Lukt dat niet, dan kan gekeken worden naar (tijdelijke) accentverschuivingen in de prioritering. Bijvoorbeeld door als nieuwbouw niet haalbaar is, in te zetten op verduurzaming als dat wel realiseerbaar is. Dat heeft immers direct maatschappelijk nut. In tegenstelling tot uitstel.

⁴⁰ Artikel 42 van de Woningwet zegt dat corporaties vermogen dat niet nodig is voor continuïteit, moeten inzetten. Op basis van jaarcijfers kan het lijken dat corporaties ondanks hun financiële positie onvoldoende inzet leveren. Met meer toelichting in de verantwoording over het verschil tussen begroting en realisatie, de begrotingsmethodiek, de toekomstige opgaven en het beleid voor buffers zal in veel gevallen naar voren komen dat er wel voldoende inzet is.

⁴¹ In de begroting moeten prestatie-afspraken zijn verwerkt. De begroting is een document dat een formele status heeft door de goedkeuring door de Raad van Commissarissen en de vaststelling door het bestuur. Vervolgens biedt het een handlingskader voor de organisatie en is het de basis onder de prognose (dPI) die corporaties aanleveren aan de Aw, WSW en gemeenten. Corporaties kunnen in de begroting precies in kaart brengen wat per gemeente de voorgenomen activiteiten zijn. Hieruit moeten op z'n minst de gemaakte prestatieafspraken zijn af te leiden en eventuele andere voornemens.

⁴² Zie bijvoorbeeld de Inhoudelijke handleiding dPI, 2021.

Institutionele condities

Omstandigheden die het volkshuisvestelijk presteren van de sector beïnvloeden

Corporaties willen wel nieuwe woningen bouwen, maar kunnen dit vaak onvoldoende: hun positie binnen het krachtenspel van de vrije markt rond nieuwbouw is zwak. Gemeenten kunnen die positie versterken. Het bezit van bebouwbare grondposities is voor de corporaties een succesfactor bij het realiseren van nieuwbouw. Maar dat lijkt de afgelopen jaren sterk teruggelopen.

Het regelmatig updaten van de opgaven en middelen is van groot belang voor de publieke taakuitvoering door woningcorporaties. Het geeft een politieke verankering van de opgave waar de sector voor staat. En inzicht in de effecten van vraag- en aanbodontwikkelingen en veranderingen in de gewenste kwaliteit, bijvoorbeeld voor verduurzaming. Daarnaast geeft deze benadering comfort en vertrouwen aan de sector.

Het marktaandeel van de sociale huur loopt terug. Tegelijkertijd zijn de particuliere huur- en koopmarkt door de prijsontwikkelingen minder bereikbaar voor de doelgroep van de corporaties. In de particuliere sector stijgt het aandeel woningen met een geliberaliseerde huur.

Het niet-marktconforme prijsbeleid van corporaties kost een enorme inzet van middelen. Het verschil tussen de markthuren en sociale huren is circa € 7,1 miljard. Door de kaders voor de sociale huursector kunnen corporaties dit verschil niet overbruggen met hogere huren. Het Strategisch programma van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

(WSW) en de leningenruil van Vestia maken het borgstelsel aanzienlijk robuuster. De aanstaande splitsing van Vestia gaan hier nog extra aan bijdragen.

De positieve ontwikkeling van de financiële ruimte van corporaties en de gewenste investeringen voor de opgave zullen spanningen geven tussen de financiële mogelijkheden van 5 grote corporaties en de bovengrens aan borgbare leningen van € 3,5 miljard. Deze corporaties kunnen op termijn hun beschikbare middelen niet volledig inzetten. Dat doet afbreuk aan de doelmatigheid van het stelsel.



Conditie voor nieuwbouw

Corporaties willen wel bouwen...

De sector wil graag meer nieuwe woningen bouwen. Zodat de omvang, prijs en kwaliteit van de huurwoningvoorraad beter in balans komen met de vraag. Niet voor niets hebben corporaties de bouw van zo'n 150.000 sociale huurwoningen aangemeld voor de regeling Vermindering Verhuurderheffing. En sloot Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, een akkoord met BZK en VNG over nieuwbouw door corporaties⁴³.

Op grond van dit akkoord is op 1 januari 2021 de Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties opgericht. Met als doel de bouw te versnellen van 150.000 sociale huurwoningen en 10.000 tijdelijke (flex)woningen. Voor de heffingsvermindering moeten de woningen vóór 2026 zijn gerealiseerd.

In november 2021 verscheen de najaarsrapportage van de Taskforce. Met het signaal dat een deel van de voorgenomen woningen is vertraagd of uitvalt⁴⁴.

Ook de versnelling blijft vooralsnog uit. Een zorgelijke situatie, vindt de Taskforce, omdat bij de aanvraag van de heffingsvermindering belangrijke hordes eigenlijk al genomen hadden moeten zijn, zoals locatie en overeenstemming met de gemeente.

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/14/woningcorporaties-starten-binnen-twee-jaar-met-bouw-150.000-sociale-huurwoningen>

⁴⁴ Volgens een enquête onder corporaties is 17% vertraagd en valt 7% tot 14% uit. Verder is bijna 10% gerealiseerd en loopt volgens de corporaties 59% volgens planning. De enquête omvat 109.550 nieuwbouwwoningen.

Volgens de Taskforce werken drie zaken vertraging en uitval in de hand:

- Te lange proceduretermijnen en doorlooptijden in het vergunningsproces.
- Het ontbreken van onherroepelijke omgevingsvergunningen.
- Het ontbreken van locaties voor tijdelijke woningen.

De Taskforce wil actie op deze zaken en is bezig met een verdiepende analyse die zal leiden tot concrete aanbevelingen.

... maar kunnen niet voldoende bouwen

Of corporaties kunnen bouwen of niet, valt deels buiten hun invloedssfeer.

Dat blijkt uit de bevindingen van de Taskforce en uit gesprekken van de Aw met 7 corporaties over hun ervaringen met de condities voor nieuwbouw. We hebben gesproken met 2 kleine, 2 middelgrote en 3 grote corporaties uit verschillende delen van Nederland (west, midden, zuid en oost). Deze zijn elk actief in meerdere gemeenten en hebben de afgelopen jaren een redelijk aantal woningen gebouwd in verhouding tot hun eigen omvang. Ze hebben dus praktijkervaring met nieuwbouw en weten welke belemmeringen er kunnen zijn.

De belangrijke inzichten:

- Gemeenten bieden in de prestatieafspraken over sociale nieuwbouw soms minder wederkerigheid dan corporaties graag zien. Ze willen bijvoorbeeld geen sociale kavelprijs vaststellen en kunnen niet vastleggen dat er altijd een corporatie bij wordt betrokken. Als prestatieafspraken onvoldoende comfort of zekerheid bieden, wordt voor corporaties de haalbaarheid van nieuwbouwplannen kleiner.

- Politieke wil en daadkracht zijn van belang voor de realisatie van nieuwbouw voor de corporatiedoelgroep. Corporaties blijven wethouders en politieke partijen daarop aanspreken.
- Gemeenten kunnen op grond van publiekrecht spelregels afspreken voor nieuwbouw. Bijvoorbeeld over de kwaliteit en het percentage sociale huur⁴⁵. Daarnaast kunnen ze met projectontwikkelaars onderhandelen over bijvoorbeeld het betrekken van corporaties bij de bouw en exploitatie van sociale huurwoningen en de afspraken vastleggen in een zogenoemde privaatrechtelijke anterieure overeenkomst. Helaas lijkt dit vooralsnog niet overal te gebeuren. Hierbij kan meespelen of gemeenten een actief grondbeleid hebben en/of nog grondposities hebben.
- De ambtelijke organisatie stelt soms grenzen of functioneert niet optimaal. Zo besloot de gemeente Amsterdam in maart 2021 terughoudend te zijn met nieuwe initiatieven voor nieuwbouw⁴⁶. Ook in andere gemeenten kunnen knelpunten in de capaciteit, kwaliteit en coördinatie van de organisatie nieuwbouw vertragen.
- Door de tekorten op de woningmarkt zijn de marktprijzen voor bebouwbare grond erg hoog. Veel te hoog voor de bouw van sociale huurwoningen door corporaties. Corporaties kunnen minder betaalbare grond kopen van gemeenten, omdat deze sinds de financiële crisis in 2008 deels stopten met actief grondbeleid. Voor de betaalbaarheid helpt het als gemeenten duidelijke spelregels hebben voor nieuwbouw en daarmee ruimte creëren voor betaalbare nieuwbouw door corporaties.

⁴⁵ Het begrip sociale huur is niet exclusief verbonden aan corporaties. Sociale verhuur door corporaties biedt overheden wel extra garanties. Zoals passend toewijzen in het belang van betaalbaarheid en de uitgaven aan huurtoeslag, toewijzen aan de doelgroep van beleid en jaarlijks een gematigde huurverhoging op basis van de huursomstijging.

⁴⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20202021-3094.html>

- Marktpartijen kunnen voor corporaties een samenwerkingspartner zijn op bouwlocaties, maar ook een concurrent. Een nieuwe vorm van concurrentie is dat ontwikkelaars en beleggers 'sociale' huurwoningen bouwen of verhuren. Maar deze woningen dragen vaak weinig bij aan het behalen van de doelstellingen voor het totaal aantal sociale huurwoningen voor de corporatiedoelgroep. Voor beleggers gelden meestal niet de spelregels waar corporaties mee te maken hebben, zoals passend toewijzen en niet selecteren op betaalrisico's. Daarnaast houden beleggers de exploitatietermijn van een woning als sociale huurwoning vaak zo kort mogelijk, want dat is beter voor hun rendement. Ook is de prijs-kwaliteitsverhouding van hun woningen vaak slechter dan bij corporaties.

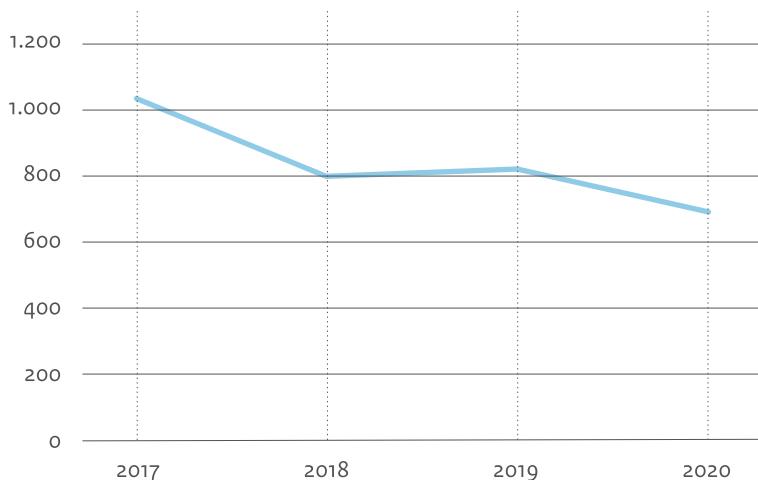


Corporaties hebben minder grondposities

Grondposities zijn een belangrijke conditie voor nieuwbouw door corporaties. Maar de laatste jaren lijkt de voorraad grondposities in de sector vooral af te nemen. De totale marktwaarde van de grondposities daalt (zie Figuur 11). Van de totale marktwaarde in 2020 is ongeveer de helft in gebruik voor vastgoed in ontwikkeling voor verhuur en ongeveer 3% voor onderhanden projecten. De rest is voorraad.

Figuur 11: De waarde van grondposities in de sector volgens de geconsolideerde balans, 2017-2020

x € 1 miljoen



De grondposities zijn sterk geconcentreerd bij een kleine groep corporaties: 15% van de corporaties bezit ongeveer driekwart van de totale marktwaarde. Dit zijn vooral grotere corporaties. De kwart die overblijft is eigendom van 48% van de corporaties. De overige 37% corporaties hebben geen grondposities. Om meer te kunnen bouwen in de toekomst moeten corporaties voldoende locaties hebben of de zekerheid dat ze binnen bouwlocaties van marktpartijen ruimte krijgen tegen een sociale kavelprijs.

Voor de corporaties die nog bebouwbare grondposities hebben, is dit een succesfactor. Zij hebben meer mogelijkheden om nieuwbouw te realiseren en vaak tegen lagere kosten dan bij turnkey inkoop. Als ze hierdoor kunnen bouwen op andere plekken dan waar ze al veel bezit hebben, leidt het bovendien tot meer gemengde buurten en wijken (zie ook hoofdstuk 3, Kwaliteit). Overigens mogen corporaties onbebouwde grond met bouwbestemming maximaal 5 jaar bezitten⁴⁷. Corporaties met nauwelijks of geen grondposities zijn afhankelijker van gemeenten en marktpartijen voor het realiseren van hun nieuwbouwambities.

Opgaven en middelen

Wisselend inzicht in het financiële tekort

In maart 2021 verscheen een update van het financiële tekort tussen de volkshuisvestelijke opgaven en de financiële middelen bij corporaties voor de periode tot 2035⁴⁸. Het tekort is volgens deze update met € 6 miljard gedaald naar € 24 miljard. Hierbij waren voor de middelen de jaarcijfers over verslagjaar 2019

⁴⁷ BTIV, art 66, lid 1 onder e.

⁴⁸ Eerste update van het oorspronkelijk rapport d.d. 3 juli 2020.

nog het uitgangspunt; inmiddels zijn de cijfers over 2020 beschikbaar. Die laten zien dat de financiële ruimte in de sector is gegroeid. En die ruimte neemt mogelijk verder toe: het effect van recente beleidsmaatregelen is nog niet in de cijfers over 2020 verwerkt (zie het hoofdstuk Financiële condities). Tegelijk verandert ook de opgave. Onder meer doordat de corporaties in 2020 minder realiseerden dan ze zich hadden voorgenomen. Dat verhoogt de openstaande opgave voor komende jaren.

Het inzicht in het financiële tekort wisselt dus. Dat versterkt het belang van het periodiek updaten van de balans tussen opgaven en middelen. Zodat de rijksoverheid een oplopend tekort aan middelen vroeg signaleert en op tijd inzet op voldoende financiële ruimte bij corporaties. Het is belangrijk dat corporaties erop kunnen vertrouwen dat hun huidige inzet niet ten koste gaat van noodzakelijke toekomstige investeringen. Minstens zo belangrijk is politieke

eensgezindheid over het belang dat de corporatiesector de publieke opgaven daadwerkelijk kan uitvoeren. En dat de politiek er daarbij op kan vertrouwen dat corporaties de financiële middelen zorgvuldig beheren als ze die nog niet direct kunnen inzetten. Corporaties bepalen zelf de balans tussen de programmering van investeringen in de opgave en de financiële bufferruimte die ze willen ten opzichte van de normen van Aw en WSW. Heldere uitleg past daarbij.

Ontwikkelingen buiten de sector beïnvloeden opgave en middelen

De volkshuisvestelijke opgave is afhankelijk van ontwikkelingen in vraag en aanbod op de hele woningmarkt. Ook in de koopsector en particuliere huursector, want woningtekorten in deze sectoren werken door op de uitstroom, doorstroom en instroom in de sociale huursector. Als deze sectoren minder bereikbaar worden voor de doelgroep, neemt bovendien de opgave voor de corporaties toe.

Ook de financiële middelen zijn gevoelig voor ontwikkelingen buiten de sector. Vooral de ruimte voor huurverhoging en de structurele ontwikkeling van de (reële) rente en de disconteringsvoet tot en met 2035 hebben grote invloed. De lage marktrente op de kapitaalmarkt werkt vertraagd door op de gemiddelde rente op de leningenportefeuille. Tegelijk verandert de disconteringsvoet juist sneller in reactie op de ontwikkelingen op met name de koop- en kapitaalmarkt. Dat heeft direct effect op de balanswaarden en ratio's.

De recente sterke stijging van de gas- en elektriciteitsarieven roept nieuwe vragen op. Stijgende energielasten kunnen het draagvlak voor toekomstige huurverhogingen in de bestaande voorraad onder druk zetten. Tegelijk kan het een prikkel zijn om meer te investeren in de verduurzaming van die voorraad: lagere energiekosten voor de huurder bieden corporaties in beginsel de



mogelijkheid van extra huurverhoging. Maar naast de jaarlijkse huurverhoging door inflatie is er nu weinig ruimte meer voor huurverhoging; de Aw legde in de Staat van vorig jaar⁴⁹ uit dat dit komt door passend toewijzen. Hierdoor is een relatief groot deel van de investeringen in bijvoorbeeld het gasvrij maken van bestaand bezit nu onrendabel.

De inzet op verduurzaming kan gestimuleerd worden door corporaties meer huuruimte te bieden bij investeringen in de bestaande voorraad⁵⁰. Als de woning hierdoor een vooraf vastgesteld kwaliteitsniveau bereikt, dat voldoende zekerheid geeft over de besparing op energielasten, zou er meer ruimte kunnen komen voor een hogere huur. Wel moet de verhuurder deze ruimte dan ook krijgen binnen het beleid voor passend toewijzen. Dat kan door de aftoppingsgrenzen te verhogen voor woningen die voldoen aan het vereiste kwaliteitsniveau en dus lage energielasten hebben. Voor corporaties die veel inzet leveren op verduurzaming is dit een stimulans. En het helpt om het nieuwe kwaliteitsniveau als normaal te gaan zien. Dat kan dat achterblijvers weer aansporen.

Een wijziging als deze vraagt uiteraard nadere uitwerking. Daarbij zal ook verder moeten worden nagedacht over het vereiste kwaliteitsniveau, het bedrag waarmee de aftoppingsgrenzen omhoog kunnen, de toekomstige indexatie van de oude en nieuwe aftoppingsgrenzen en de effecten op de huurtoeslag.

49 Staat van de corporatiesector, 2020, p. 51.

50 Kamerstukken 2020-2021, 29 453; nr. 532 laat zien hoeveel effect dit kan hebben bij nieuwbouw.

Sociaal huursegment in relatie tot koop en marktconforme huur

Het aandeel van de sociale huurmarkt loopt terug

Het marktaandeel van de sociale huurwoningen bij corporaties daalde de afgelopen 10 jaar relatief sterk (zie Tabel 12). De belangrijkste oorzaken:

- Het aandeel sociale huurwoningen in de nieuwbouw is kleiner dan het relatieve aandeel van sociale huurwoningen in de woningvoorraad.
- Sloop en verkoop van sociale huurwoningen dempen het voorraadeffect van nieuwbouw en aankoop meer dan in de andere marktsegmenten (koop en marktconforme huur).
- De scheidingsoperatie in 2017 heeft geleid tot een eenmalige overheveling van sociale huurwoningen naar de commerciële portefeuille bij corporaties.



Daartegenover staat een forse stijging van het aantal marktconform verhuurde woningen en koopwoningen. De marktconform verhuurde voorraad⁵¹ groeide door de combinatie van commerciële verhuur bij corporaties, ‘buy to let’ door beleggers en ‘keep to let’. Een deel van de woningen heeft nu nog een gereguleerd contract, maar zal bij opnieuw verhuren geliberaliseerd worden.

Dit heeft grote invloed op de bereikbaarheid van woningen voor de doelgroep van corporaties. Woningzoekenden uit de doelgroep voor huurtoeslag hebben weinig kans op een woning in het marktconforme segment. Woningzoekenden uit de overige doelgroep kunnen er deels wel terecht, maar dan vaak tegen een prijs boven de liberaliseringsgrens. Dit heeft risico’s voor de betaalbaarheid. De verhuurder zal vanwege dit betalingsrisico ook terughoudend zijn.

Tabel 12: Nederlandse woningvoorraad naar marktsegment per 1 januari, 2012-2021 (in %)

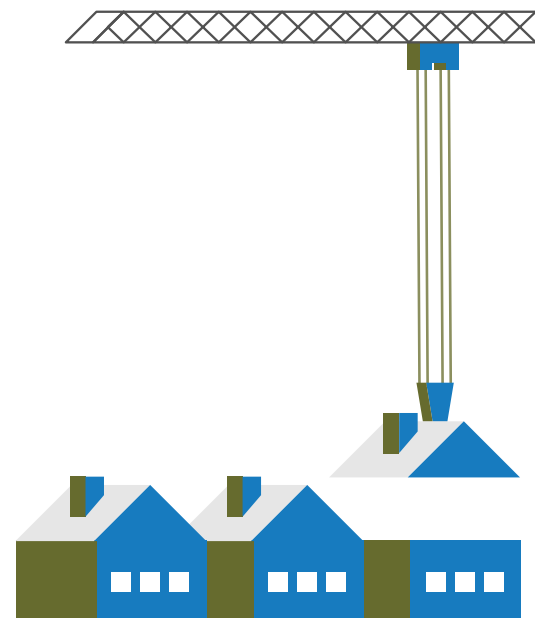
Jaar	Koop	Marktconforme verhuur*	Sociale verhuur**	Onbekend
Primo 2012	56,6	12,3	30,0	1,1
Primo 2013	56,6	12,9	29,7	0,8
Primo 2014	56,2	13,5	29,1	1,1
Primo 2015	56,2	13,4	29,3	1,0
Primo 2016	56,3	13,7	28,9	1,1
Primo 2017	56,2	15,1	27,6	1,0
Primo 2018	56,7	14,7	27,6	1,0
Primo 2019	57,4	14,5	27,7	0,4
Primo 2020	57,2	14,9	27,5	0,4
Primo 2021	57,1	15,5	27,2	0,2

Bron CBS plus bewerking Aw voor wat betreft commerciële verhuur corporaties

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

** woningen in de sociale tak van toegelaten instellingen

51 Dit is de voorraad huurwoningen waarvoor eigenaren geen staatsteun (kunnen) krijgen en waarvoor zij de huurniveaus binnen de geldende kaders proberen te optimaliseren voor een zo goed mogelijk rendement.



Overcompensatie

De sociale huursector hanteert een niet-marktconform prijsbeleid. Corporaties kunnen daarvoor staatsteun krijgen, omdat ze huishoudens met een laag inkomen passende huisvesting bieden die niet mogelijk is op de vrije markt. Deze staatsteun bestaat met name uit het voordeel uit de borging op leningen. Dit voordeel is in 2020 € 600 miljoen.

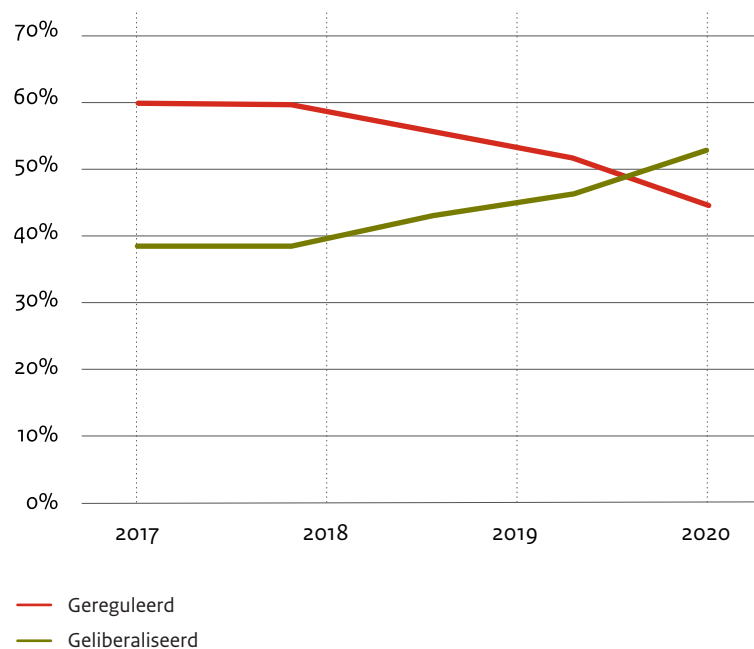
Dit bedrag vloeit voort uit de berekening voor overcompensatie door staatsteun in 2020, op grond van een wijziging in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv) die in 2021 is doorgevoerd. Bij de toets op overcompensatie wordt het gerealiseerde rendement (inclusief het voordeel uit de geborgde financiering) vergeleken met de norm voor staatsteun uit de regelgeving. Deze vergelijking heeft een negatieve uitkomst van maar liefst € -8,9 miljard. Het totale rendement in de sociale huursector is dus € 8,9 miljard lager dan toegestaan volgens de norm. Anders gezegd: pas als de huuropbrengst in de sector meer dan € 8,9 miljard hoger is, zou er te veel voordeel zijn uit staatsteun. Het bedrag is mede zo negatief doordat de verhuurderheffing (€ 1,8 miljard in 2020) het rendement behoorlijk drukt. Zonder de verhuurderheffing is de negatieve uitkomst € 7,1 miljard. Dit bedrag komt ongeveer overeen met het verschil tussen de markthuren en de vraaghuren van het sociale huurbezit. De vennootschapsbelasting (€ 0,6 miljard) staat overigens buiten deze berekening.

Het niet-marktconforme prijsbeleid voor de publieke taak van betaalbaarheid kost dus veel meer dan het voordeel uit staatsteun. De corporaties leveren deze inzet ook. Binnen de geldende kaders, waaronder het passend toewijzen aan de doelgroep voor huurtoeslag.

Ontwikkelingen in de particuliere huursector

De particuliere huursector groeit snel. En daarbinnen groeit het aandeel geliberaliseerde huurcontracten ook.

Figuur 12: Ontwikkeling aandeel gereguleerd en geliberaliseerd in particuliere huursector



Bron: CBS/WSW - Lokale Monitor Wonen - bewerking ABF Research

Het snel stijgende aandeel geliberaliseerde contracten hangt voor een deel samen met de liberalisering van woningen bij opnieuw verhuren: als een woning dan voldoende WWS-punten heeft, mag de woning geliberaliseerd worden. Een ander deel is het effect van verkoop en aankoop. En verder is het aantal woningen dat voldoende punten heeft voor liberalisering sterk toegenomen. Daar zijn meerdere redenen voor (zie het hoofdstuk Kwaliteit). Dit speelt ook bij de sociale huurwoningen in de corporatiesector.

De waarde van particuliere huurwoningen is extra gestegen in regio's waar het aantal WWS-punten na 2015 onder invloed van WOZ-waardestijgingen hoog genoeg werd voor liberalisering. Dit heeft ook een extra impuls gegeven aan 'buy to let' en 'keep to let'. Geliberaliseerde woningen zijn voor beleggers het meest interessant: hiervoor gelden de regels voor huurprijsregulering niet en er hoeft geen verhuurderheffing worden afgedragen. Per saldo zijn er in deze jaren circa 165.000 geliberaliseerde particuliere huurwoningen bijgekomen. Daarnaast zijn er 100.000 woningen minder met een gereguleerd huurcontract. Voor structureel niet liberaliseerbare huurwoningen ligt voor beleggers verkoop voor de hand.

Stijgende koopprijzen hebben effect op bereikbaarheid koopwoningen

De laatste tijd is er veel aandacht voor de sterk stijgende koopprijzen en het effect daarvan op de bereikbaarheid van koopwoningen voor de lagere inkomensgroepen. Die bereikbaarheid is aanmerkelijk kleiner geworden voor koopstarters. Eerst in de Randstad, maar inmiddels in bijna heel Nederland. Zonder eigen geld is een koopwoning niet of nauwelijks meer te financieren. Hierdoor is de doelgroep steeds sterker aangewezen op het bezit van corporaties.

Toenemende druk op sociale huur in corporatiesector

De ontwikkelingen in de koop- en particuliere huursector hebben een grote invloed op de in- en uitstroom van het sociale huurbezit. De toewijzingscijfers laten zien dat corporaties zeer beperkt sociale huurwoningen toewijzen aan lagere middeninkomens (in plaats van aan de doelgroep). Terwijl de leefbaarheid in bepaalde wijken gediend zou zijn met een meer gevarieerde instroom. Maar de druk door de reguliere wachtlijsten is zo groot dat corporaties veelal de keuze maken toch eerst de doelgroep te bedienen. Die bovendien nog gaat groeien door de verruiming van de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens. De doorstroming in de sociale huursector staat hierdoor ook steeds meer onder druk. Dat laat het aantal jaarlijkse toewijzingen door corporaties ook goed zien.



Borgstelsel

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) maakt het mogelijk dat corporaties voor de sociale tak goedkoper kunnen lenen op de kapitaalmarkt. In 2021 is het WSW gestart met het invoeren van het Strategisch programma voor de verbetering van de robuustheid van het borgstelsel. Het WSW verwacht deze fase in 2021 af te ronden.

De financiële ontwikkelingen in 2020 dragen sterk bij aan die robuustheid. De dekkingsratio⁵² verbeterde opnieuw. En dat zal in 2021 doorzetten omdat de prijsstijgingen op de koopwoningmarkt hogere WOZ-waarden tot gevolg hebben. Dat werkt ook door op de marktwaarde in verhuurde staat.

Ook de leningenruil tussen Vestia en de rest van de sector in 2021 vermindert risico's voor het borgstelsel. Deze risico's zullen nog verder dalen als de voorgenomen juridische splitsing van Vestia in 3 (nieuwe) toegelaten instellingen ingaat op 1 januari 2023. De huidige geborgde leningen van Vestia overschrijden het toegestane maximum van € 3,5 miljard per corporatie. Dit maximum is ingesteld om de concentratierisico's in de portefeuille bij het WSW te begrenzen. Door de overschrijding door Vestia is het binnen het borgstelsel vereiste kapitaal voor risico's extra hoog. Na de splitsing speelt deze extra verhoging niet meer⁵³.

Op dit moment heeft naast Vestia nog 1 andere grote corporatie bijna € 3,5 miljard geleend met borging. Dit aantal kan echter gaan groeien. Zeker nu de financiële ruimte bij corporaties toeneemt. Op grond van alleen de loan to value (LTV) en het huidige bezit zouden nu al nog 2 andere grote corporaties meer dan € 3,5 miljard aan geborgde leningen aankunnen⁵⁴, wat in de praktijk niet kan door het gestelde maximum⁵⁵. Eventueel kunnen ze op de kapitaalmarkt lenen, wat kan als het WSW een deel van het onderpand op sociaal bezit vrijgeeft. Maar het is wel duurder dan geborgd lenen.

De € 3,5 miljard-grens beperkt dus de mogelijkheden om te investeren in sociale huurwoningen en daarmee de doelmatigheid van het stelsel. Als corporaties met € 3,5 miljard aan geborgde leningen zich opsplitsen kunnen ze hun financiële ruimte wel gebruiken om meer te investeren in hun publieke taken. Opsplitsing is nu deels nog een theoretisch vraagstuk. Maar het valt te verwachten dat de grens bij meer grote corporaties gaat knellen. Zeker als de komende jaren de financiële ruimte groeit. En dat kan gebeuren: de huidige sociale huurportefeuille biedt nog veel leenruimte voor onrendabele investeringen. Die leenruimte neemt bovendien nog toe door het rendabele deel van de investeringen. In kastermen is met de huidige rentes het drukkend effect op de interest coverage ratio (ICR) als gevolg van investeringen beperkter dan bij de LTV-ratio. De uitvoering van de bedoelde investeringen zal overigens wel de nodige jaren kosten.

52 De verhouding tussen de leningen van de corporatie en de marktwaarde van de woningen. Voor het WSW is de onderpandratio nog relevanter. Deze zal een vergelijkbare positieve ontwikkeling hebben.

53 Het WSW hanteert bij het bepalen van het vereist kapitaal een grote postencorrectie. Deze correctie leidt tot een kapitaalopslag voor corporaties met meer dan € 1 miljard aan geborgde leningen. De kapitaalopslag is extra hoog voor corporaties met meer dan € 3,5 miljard aan geborgde leningen.

54 De burger beziet meer dan alleen de LTV bij het toekennen van borgingsruimte.

55 Deze grens is in het strategisch programma niet gewijzigd.

Ook de structurele verlaging van de tarieven in de verhuurderheffing vergroot de financiële slagkracht van corporaties. Het gecombineerde effect van deze 2 invloeden kan ertoe leiden dat in totaal 5 grote corporaties⁵⁶ op termijn aanlopen tegen het maximum voor geborgde leningen, terwijl ze vanuit de ratio's meer zouden kunnen lenen en investeren. In de IBW⁵⁷-berekeningen wordt dit direct duidelijk. Dat vergroot het belang om dit doelmatigheidsvraagstuk tegen het licht te houden in een verkenning naar de groei van de geborgde leningenportefeuille in de sector en wat dit betekent voor de grens van € 3,5 miljard⁵⁸, en naar de mogelijke consequenties van de groeiende leningenportefeuille op de doelmatigheid van de grote corporaties.



⁵⁶ Exclusief Vestia, want die wil zichzelf opsplitsen.

⁵⁷ De Indicatieve Bestedingsruimte.

⁵⁸ Het WSW is wat betreft deze norm primair de partij die op basis van ontwikkelingen in het borgstelsel met voorstellen kan komen.

Governance

Het functioneren van de corporaties en de kwaliteit van de governance

Bij veel corporaties gaat het goed met de governance (de manier van besturen) en het functioneren. Maar er zijn ook corporaties waar verbetering gewenst is op een of meer aspecten. Dit blijkt uit de bevindingen van verschillende toezicht-activiteiten van de Aw tussen 1 juli 2020 en 1 juli 2021.

Van de 46 corporaties die een governance-inspectie kregen, voldeed vier vijfde deel aan de criteria, waaronder een kwart met positieve uitschieters. Een vijfde deel had verbetering nodig op een of meer deelterreinen. Bij de 226 basis-beoordelingen die de Aw heeft uitgevoerd, zijn voor ruim driekwart alleen lage risico's geconstateerd. Van het resterende kwart hadden 7 corporaties een hoog risiconiveau en de overige een risico op middenniveau.

Het team Rechtmatigheid constateerde tussen 1 juli 2020 en 1 juli 2021 dat 37 corporaties samen 46 keer een regel overtraden in 2019. De meesten kregen daarvoor een waarschuwing. Voor 6 corporaties zijn de geconstateerde tekortkomingen overgedragen aan de 'vaste' Aw-inspecteur. Deze kan nader onderzoek doen en beoordelen of een zwaardere interventie nodig is.

In oktober 2021 loopt bij 1 corporatie nog een handhavingsmaatregel vanwege de Wet normering topinkomens. De overtreding is vóór 2018 begaan. Van alle corporaties die er in oktober 2021 zijn, staan er in totaal nog 4 onder verscherpt toezicht. In 2020 waren dit er nog 5.

Toezicht

De corporaties zorgen ervoor dat mensen met een laag inkomen goede en betaalbare woonruimte kunnen krijgen. Dat gaat het best als ze goed functioneren. De Aw ziet hierop toe en zet corporaties zo nodig aan tot verbetering. De Aw gebruikt in haar toezicht ook de bevindingen van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN).

In het toezicht van de Aw staat de governance centraal: een goede besturing van de corporatie voorkomt veel problemen. Ook kijkt de Aw of corporaties financieel op orde zijn, integer handelen en zich houden aan de regels uit de Woningwet en de Wet normering topinkomens (WNT). De Aw gebruikt hiervoor verschillende toezichtinstrumenten:

- Elke 4 jaar beoordeelt de Aw de risico's in de governance van corporaties. Deze governance-inspecties zijn in beginsel 2 jaar na de 4-jaarlijkse visitatie door de SVWN.
- In het basisonderzoek beoordeelt de Aw de risico's volgens het beoordelingskader van de Aw en het WSW. Ook komen de rechtmatigheid en integriteit van het beleid en beheer aan de orde. Hierbij focust de Aw op de governance en vaart ze voor het bedrijfsmodel op het WSW. In afstemming met elkaar beoordelen de Aw en het WSW samen de financiële continuïteit.
- Het team Rechtmatigheid toetst elk jaar de naleving van een aantal specifieke regels uit de wet.
- De Aw behandelt de meldingen van commissarissen op grond van artikel 29 van de Woningwet.
- Ook behandelt de Aw de meldingen over integriteitschendingen door corporaties of derden.

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen uit het toezicht met deze instrumenten en het WNT-toezicht tussen 1 juli 2020 en 1 juli 2021, tenzij anders is aangegeven. Alleen de meldingen over integriteitschendingen komen hier niet aan de orde. De Aw kiest ervoor de bevindingen uit onderzoeken daarnaar apart te publiceren, ook om de bewustwording in de sector te vergroten. De Aw denkt namelijk dat er veel geleerd kan worden van concrete incidenten. Niet alleen door de corporatie waar een incident plaatsvond, maar juist ook door andere corporaties die slachtoffer kunnen worden van vergelijkbare schendingen.

Governance-inspecties

In de bovengenoemde onderzoeksperiode kregen 46 corporaties een governance-inspectie. Dit aantal is door COVID-19 lager dan de 70 die de Aw beoogt, maar wel weer hoger dan de 34 van vorig jaar. Deze 46 corporaties vormden eind 2020 samen 16% van alle corporaties en bezitten samen ongeveer 18% van alle woongelegenheden.

Vier vijfde deel van deze corporaties voldeed aan de criteria, waaronder een kwart met positieve uitschieters. Bij het overige vijfde deel was verbetering nodig op een of meer deelterreinen van de governance. De corporaties in dit laatste vijfde deel hebben samen ongeveer 23% van de woongelegenheden in de onderzoeksgroep. Het kwart met positieve uitschieters heeft 45% van de woongelegenheden. De corporaties die voldeden zonder uitschieters hebben ongeveer 33% van de woongelegenheden in de onderzoeksgroep.

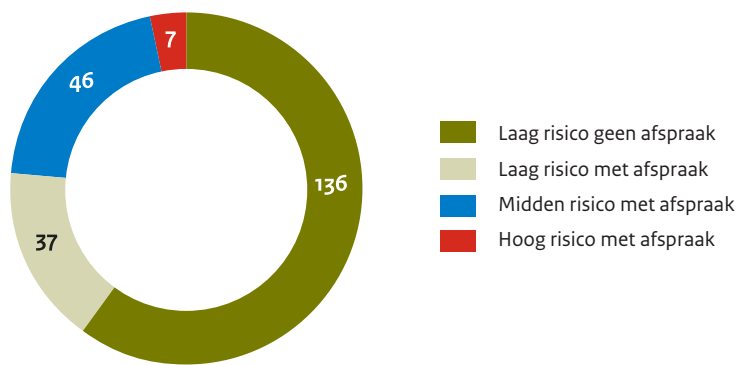
De Aw stelt sinds 2016 de governance centraal in haar toezicht. Sindsdien laten corporaties op dit vlak een positieve ontwikkeling zien. Maar corporaties staan ook voor een grote maatschappelijke opgave. Bij het toezicht op governance kijkt de Aw daarom ook naar de onderbouwing van de keuzes die een corporatie maakt over beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Een goed functionerende governance helpt corporaties bij het volkshuisvestelijk presteren. Ook helpt het problemen te voorkomen op andere terreinen waarop de Aw toezicht houdt.

Basisonderzoeken

226 corporaties kregen in de onderzoeksperiode een toezichtbrief voor basisonderzoek. Zij bezaten eind 2020 samen 81% van alle woongelegenheden bij corporaties.

Bij ruim driekwart van deze corporaties constateerde de Aw alleen lage risico's. Bij een vijfde deel zag de Aw risico's op middenniveau en bij 7 corporaties hoge risico's. Deze 'hoog-risicocorporaties' zijn gemiddeld wat groter: samen bezitten zij 8% van alle woongelegenheden van de 226 onderzochte corporaties. De corporaties met een middenrisico bezitten 23% en die met een laag risico 69% van die woongelegenheden.

Figuur 13: Aantal corporaties naar zwaarst geconstateerde risico in basisonderzoek en toezichtafspraken (n=226)



Met alle corporaties met risico's op midden- of hoog niveau maakte de Aw een of meer toezichtafspraken. Ook met ongeveer een vijfde deel van de laag-risico-corporaties waren er afspraken. Die toezichtafspraken gingen vooral over de 2 governance-gerelateerde toezichtterreinen 'sturen en beheersen van de organisatie' en 'bestuur en intern toezicht'.

Aan 3 corporaties legde de Aw nieuwe interventies op in de vorm van een waarschuwing. Deze 3 leefden de wet niet helemaal na. Eén van hen herstelde de onrechtmatigheid, waarna de Aw waarschuwde voor herhaling in de toekomst. Bij de 2 andere waarschuwde de Aw dat ze zich moeten houden aan de voorwaarden die de Aw stelt voor hun toekomstig handelen.

11 corporaties hadden tijdens het basisonderzoek te maken met de effecten van zwaardere interventies die al eerder waren opgelegd. 4 stonden onder verscherpt toezicht, 6 voerden een verbeterplan uit en 1 een herstelplan. Vooral bij de 7 hoog-risicocorporaties kwam dit relatief vaak voor: 6 van hen hadden te maken met eerder opgelegde interventies. Van alle corporaties die er in oktober 2021 zijn, staan er 4 onder verscherpt toezicht van de Aw. Dat is er 1 minder dan in oktober 2020: in juni 2021 is het verscherpt toezicht op Bouwvereniging Huis en Hof in Nijmegen opgeheven.

Toezicht rechtmatigheid

Tussen 1 juli 2020 en 1 juli 2021 toetste het team Rechtmatigheid van de Aw bij 298 corporaties of ze in 2019 voldeden aan 20 regels uit de Woningwet. Voor deze toetsing leveren corporaties gegevens aan in de jaarlijkse verantwoordingsinformatie.

De meeste corporaties voldeden aan de regels. 37 corporaties niet helemaal. Samen leefden deze 46 keer een regel niet na. Dat gebeurde het meest bij de verkoop van vastgoed⁵⁹: 18x. Op de tweede plaats stond het niet goed vastleggen van de toegang tot de verhuuradministratie in nieuwe contracten tussen een corporatie en een intermediaire verhuurder: 9x.

⁵⁹ De wettelijke bepalingen voor de verkoop van woningen aan eigenaar bewoners of maatschappelijk vastgoed aan huurders zijn niet nagekomen (BTIV art 23, verder uitwerkt in RTIV art. 9, 10, 11 en 12).

Het team verzocht 34 corporaties om de geconstateerde tekortkomingen te herstellen, voor zover dit niet al was gebeurd. Herstellen kan bijvoorbeeld door alsnog een vergunning aan te vragen als dit nodig is. Of door in het volgend jaar te compenseren voor het niet naleven van de regels voor toewijzing of huursomstijging. Daarnaast kregen deze corporaties een waarschuwing. Dat betekent dat de Aw een zwaardere interventie overweegt als de corporatie de tekortkoming niet op tijd herstelt of dezelfde regel in de toekomst opnieuw niet naleeft.

Bij 6 corporaties is een aantal tekortkomingen overgedragen aan de 'vaste' Aw-inspecteur van de corporatie. Deze kan bij het reguliere toezicht verder navraag doen naar de geconstateerde tekortkoming en beoordelen of een zwaardere interventie aan de orde is.

Het aantal corporaties dat de regels niet helemaal naleefde is lager dan vorig jaar. Dat kan betekenen dat de naleving verbeterd. Wat ook een rol kan spelen is dat het team de corporaties dit jaar uitnodigde te reageren op de eerste constatering. Deze reacties leverden deels acceptabele verklaringen voor het niet voldoen aan sommige regels. Daarnaast bleek daaruit dat bij 46 corporaties de data over de naleving onvoldoende kwaliteit hadden. Deze corporaties zijn erop geattendeerd dat ze dit met interne beheersmaatregelen kunnen voorkomen. Ook waarschuwde de Aw dat ze een interventie kan opleggen als het nogmaals gebeurt.

Meldingen vanwege artikel 29 uit de Woningwet

Een woningcorporatie, en primair het bestuur, is zelf verantwoordelijk voor haar beleid en beheer. Verschillen van inzicht tussen het bestuur en de Raad van Commissarissen (RvC) en/of binnen de RvC over het beleid en beheer moet een woningcorporatie zelf oplossen. Als de RvC meent dat de corporatie er zelf niet uitkomt en het bestuur informeert de Aw hierover niet zelf, dan moet de RvC dit melden aan de Aw.



Afgelopen jaar zijn er 2 meldingen gedaan bij de Aw op grond van artikel 29. Bij beide leidde een vertrouwensbreuk tussen de bestuurder en de RvC tot het ontslag van de bestuurder. Eén corporatie is met een interim-bestuurder en de bevindingen uit een governance-inspectie aan de slag gegaan met de governance. Inmiddels heeft deze corporatie een nieuwe bestuurder en is de RvC uitgebreid en versterkt. De andere corporatie is nog bezig om met een interim-bestuurder de governance verder op orde te brengen.

Wet normering topinkomens

Corporaties houden zich in het algemeen aan de regels over de toegestane bezoldiging en beëindigingsuitkering van topfunctionarissen. In oktober 2021 loopt er bij 1 corporatie een handhavingsmaatregel vanwege een overtreding. Deze overtreding is al vóór 2018 begaan.

Een jaar geleden liepen er bij 4 corporaties handhavingsmaatregelen. Deze zijn alle 4 afgerond.



Literatuur

Aedes (2020, januari). *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...* Geraadpleegd van https://www.devernieuwdestad.nl/fileadmin/user_upload/Rapporten_van_derden/2020_Rapport_Rigo_Circusvis_Veerkracht_in_corporatiebezit_-_de_update.pdf

Aedes (2021). *Aedes-benchmark 2021: Huurders tevreden, corporaties overbelast.* Geraadpleegd van <https://benchmark.aedes.nl/>

Aedes, VNG en BZK (2020). *Bestuurlijke afspraken woningbouw corporaties.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2020/09/15/bestuurlijke-afspraken-woningbouw>

Autoriteit Financiële markten (AFM) (2020). *Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens.* Geraadpleegd van <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/juli/financiele-weerbaarheid-huishoudens>

Autoriteit Woningcorporaties (AW) (2021). *Staat van de corporatiesector 2020.* Geraadpleegd van <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2021/02/05/staat-van-de-corporatiesector-2020>

Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) (2020). *Betaalbaarheid op de woningmarkt. Maatregelen om betaalbaarheidsrisico's voor lage en middeninkomens te beperken.* Geraadpleegd van <https://www.eib.nl/pdf/Betaalbaarheid%20op%20de%20woningmarkt%20web.pdf>

Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) (2021, 21 september). *Nieuwbouwproductie van woningen veert op, spanning op de huizenmarkt blijft op korte termijn groot* (persbericht). Geraadpleegd van <https://www.eib.nl/pdf/202%20-%20Persbericht%20Nieuwbouwproductie%20woningen%20veert%20op.pdf>

Interbestuurlijke werkgroep aandachtsgroepen (2021). *Een thuis voor iedereen: Adviesrapport interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/08/een-thuis-voor-iedereen>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2019). *Ruimte voor wonen: de resultaten van het woononderzoek Nederland 2018.* Geraadpleegd van [https://www.woononderzoek.nl/document/Ruimte-voor-wonen--de-resultaten-van-het-WoON2018-\(interactief\)-174](https://www.woononderzoek.nl/document/Ruimte-voor-wonen--de-resultaten-van-het-WoON2018-(interactief)-174)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2020). *Opgaven en middelen corporatiesector.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/30/opgaven-en-middelen-corporatiesector-hoofdrapport>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2021). *Opgaven en middelen corporatiesector in balans.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/19/rapport-opgaven-en-middelen-corporatiesector-in-balans>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2021). *Staat van de Woningmarkt; Jaarrapportage 2021*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/01/rapport-staat-van-de-woningmarkt-2021>

Ministerie van Financiën (2021). Aanbieding tweede nota van wijziging belastingplan 2022. Geraadpleegd van [aanbieding-tweede-notas-van-wijziging-pakket-belastingplan-2022](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/01/rapport-staat-van-de-woningmarkt-2021).

Nibud (2021) *Ontwikkeling financiële positie kwetsbare huurders. I.o.v. Aedes en Woonbond*. Geraadpleegd van <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-rapport-Ontwikkeling-financi%C3%ABle-positie-kwetsbare-huurders.pdf>

Nederlands Organisatie voor Toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) (2021). *De feiten over energiearmoede in Nederland in kaart*. Geraadpleegd van <https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2021/9/tno-brengt-energiearmoede-gedetailleerd-in-kaart/>

Platform31 & RIGO (2020). *Gebouw van de volkshuisvesting; renovatie gewenst! Gevolgen van 30 jaar volkshuisvestingsbeleid op sociaal wonen*. Geraadpleegd van <https://www.platform31.nl/publicaties/gebouw-van-de-volkshuisvesting-renovatie-gewenst>

Rabobank (2021). *Vaker roodstand en te laat betaalde rekeningen onder huurders*. Themabericht. Geraadpleegd van <https://economie.rabobank.com/publicaties/2021/september/vaker-roodstand-en-te-laet-betaalde-rekeningen-onder-huurders/>

Rebel en Kwink groep (2020). *Tussentijdse evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/05/tussentijdse-evaluatie-programma-aardgasvrije-wijken>

Taskforce nieuwbouw corporaties (2021). *Najaarsrapportage 2021*. Geraadpleegd van [Voortgang versnelling woningbouw | Tweede Kamer der Staten-Generaal](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/05/tussentijdse-evaluatie-programma-aardgasvrije-wijken)





Colofon

Dit is een uitgave van de
Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00



 Inspectie Leefomgeving en Transport

 Autoriteit woningcorporaties



Januari 2022

