



Autoriteit woningcorporaties  
*Inspectie Leefomgeving en Transport*

# Staat van de corporatiesector 2020



# Voorwoord

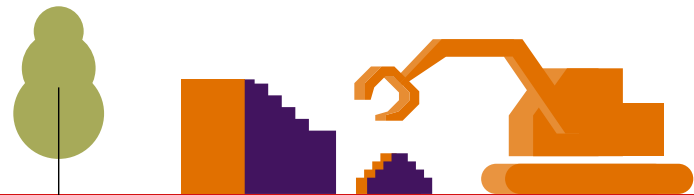
**Voor het eerst sinds jaren staat woningbouw weer bovenaan de (politieke) agenda. En daarmee ook de rol van woningcorporaties. Met 2,4 miljoen woongelegenheden zijn corporaties een belangrijke partij om de opgelopen wachttijden terug te dringen en de betaalbaarheid van wonen te garanderen. Na jaren van daling is het aantal woongelegenheden in 2019 (licht) toegenomen. Ook de duurzaamheidsdiscussie is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. De corporaties functioneren als startmotor bij het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gebouwde omgeving. Voeg daarbij de aanhoudende druk op de leefbaarheid in de wijken met hoofdzakelijk corporatiebezit, en de uitdaging waar woningcorporaties voor staan is compleet.**

Van corporaties wordt verwacht dat zij de komende decennia de bouwopgave voor het sociale segment voor hun rekening nemen en bijdragen aan meer aanbod in het middensegment. Dat zal niet vanzelf gaan. Het rapport 'Opgaven en middelen corporatiesector' dat afgelopen jaar verscheen, geeft aan dat de financiële middelen op de langere termijn ontoereikend zijn om die investeringsopgaven aan te kunnen. Ook als er meer financiële middelen beschikbaar komen, komt het niet automatisch wel goed. Hier zijn in hoofdlijnen twee redenen voor aan te wijzen.

## Realisatiegraad

In de eerste plaats blijkt dat corporaties moeite hebben hun voorgenomen investeringen te realiseren. In de vorige Staat signaleerde de Aw dat de zogenaamde realisatiegraad in 2018 maar 61% was. Die realisatiegraad daalt al sinds 2014. Nieuwe wetgeving, aangescherpte normen, stijgende kosten en belastingen, en het gevoel dat de sociale woningbouw in Nederland 'klaar' is, zorgden ervoor dat corporaties zich terughoudend en voorzichtig opstelden. Ook bezuinigden ze in deze periode veel op hun eigen bedrijfsvoering. Planningsafdelingen en projectontwikkeling werden daar vaak de dupe van. Pas sinds 2017 groeit de interesse voor nieuwbouw weer geleidelijk door het tekort aan betaalbare woningen.

Ook omstandigheden buiten de invloedssfeer van corporaties zorgden voor vertragingen. Onvoldoende bouwlocaties (ook vanwege de stikstof- en PFAS-problematiek), langdurende gemeentelijke procedures, onvoldoende afstemming van leveranciers van nutsvoorzieningen en de sterk stijgende bouwkosten sinds 2017 waren – en zijn – redenen waarom bouwplannen onvoldoende snel van de grond kwamen.



Bij gemeenten is de beschikbare capaciteit voor bouw- en planvorming de afgelopen jaren ook teruggelopen. Het is zorgelijk dat prestatieafspraken van corporaties met gemeenten onvoldoende leiden tot beschikbare bouwlocaties. Uit onderzoek naar de realisatiegraad blijkt dat de uitvoering van afspraken deels vertraagd wordt door gemeentelijke procedures. Samen met deze Staat publiceert de Aw de uitkomsten van dit onderzoek.

In 2019 zien we de realisatiegraad voor het eerst weer toenemen. Deels door een licht toenemend bouwvolume en deels door meer realistische (lagere) investeringsvoornemens. Tegelijkertijd blijft de nieuwbouwproductie hinder hebben van belemmerende factoren.

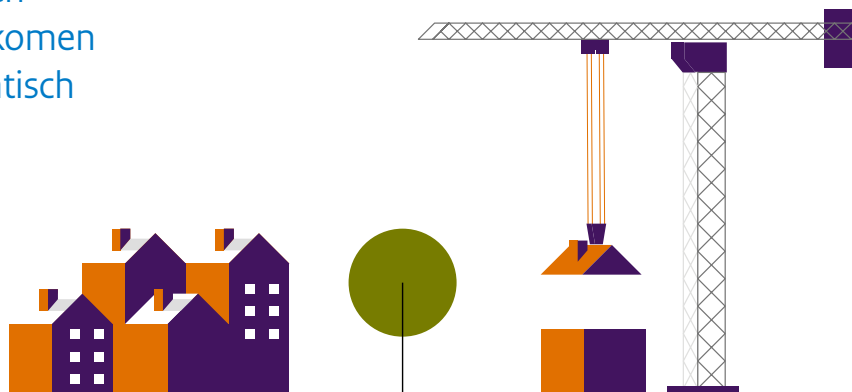
Op korte termijn is de financiële situatie van de sector sterk: zowel het vermogen als de liquiditeitspositie is in 2019 wederom versterkt. De corporaties voldoen ruim aan de normen van de Aw en het WSW. Naast de overgang op beleidswaarde en de dalende rente, komt dit door het achterblijvend bouwvolume en de lage overige investeringen in afgelopen jaren.

Mochten er, bijvoorbeeld na de verkiezingen komend jaar, extra middelen beschikbaar komen voor corporaties, dan leidt dat niet automatisch tot meer woningen; de voorwaarden voor een hogere nieuwbouwproductie moeten ook op orde komen.

### Conflicterende doelstellingen

Een tweede reden waarom het met extra middelen niet vanzelf goed komt, zijn de conflicterende doelstellingen voor de sector. In de eerste plaats gaat het dan om de betaalbaarheid. De druk om de huurstijging te beperken neemt toe, ook al is het effect hiervan op de financiële situatie van de corporaties structureel negatief. Een beperkte huurstijging gaat bovendien ten koste van de wens de beschikbaarheid te vergroten. In 2019 zijn de huren, gecorrigeerd voor inflatie, nauwelijks gestegen.

In de tweede plaats gaat het om kwaliteitsverbetering van de bestaande woningvoorraad, waaronder verduurzaming. Verbetering van de duurzaamheid vraagt hoge investeringen. Deze investeringen kunnen slechts in beperkte mate worden terugverdiend. Ook omdat de lagere (energie-)kosten voor de huurders vaak maar deels leiden tot hogere huren. De onrendabele top op de investeringen neemt hierdoor toe. Samen met de noodzaak tot extra onderhoud van de verouderende woningvoorraad, beperkt ook dit de mogelijkheden voor nieuwbouw. De hoge kosten van verduurzamen en de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid van woningen, noodzaken tot het bewaken van de balans tussen kosten en opbrengsten van CO<sub>2</sub>-reductie.



### Een nieuwe fase

In 2015 is de nieuwe Woningwet tot stand gekomen, na de parlementaire enquête naar de woningcorporaties. Belangrijke doelstellingen van deze Woningwet waren een scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten en onafhankelijk toezicht op de naleving van een sterk regulerend wettelijk kader.

Na 5 jaar is de beeldvorming over de (sociale) woningbouw sterk veranderd, in samenhang met de toegenomen tekorten op de woningmarkt. De (politieke) druk om meer aan het stuur te zitten, verhoudt zich nu moeilijk met het strakke wetgevende kader. Van de toezichthouder wordt tegelijkertijd verwacht dat zij aandacht heeft voor de bedoeling van de wet – het volkshuisvestelijk belang – en niet alleen let op naleving van de regels.

Hiermee komt de corporatiesector na 5 jaar in nieuw vaarwater. Dat vraagt aanpassingen in de organisatie van corporaties en in de samenwerking met alle partners. Maar corporaties kunnen deze draai niet alleen maken. De rol van gemeenten is essentieel, evenals die van het Rijk en de huurders. De vele conflicterende belangen kunnen leiden tot vertragingen en zelfs stilstand,

terwijl de uitdagingen groot zijn. Het is verleidelijk om alleen te kijken naar de financiële tekorten op lange termijn. Maar op korte termijn zijn ook al institutionele en organisatorische aanpassingen nodig om de uitdagingen aan te kunnen. En er zijn vooral ook keuzes nodig: niet alles kan tegelijkertijd.

*Kees van Nieuwamerongen, directeur Autoriteit woningcorporaties.*

### Tot slot

In deze Staat van de corporatiesector gaan wij uit van de gegevens over het jaar 2019. Daarna stond de wereld op zijn kop door de Covid19-pandemie. De directe effecten en (economische) consequenties voor de corporatiesector zijn op dit moment nog niet te voorzien. Maar dát er consequenties zullen zijn, is zeker. In financieel-economische zin, in de manier waarop wij willen wonen en werken, en misschien ook voor de leefbaarheid en sociaaleconomische stabiliteit van onze wijken. Daarnaast kan de pandemie persoonlijke gevolgen hebben voor de huurders en medewerkers van corporaties en de Aw zelf. Dit is teveel om in deze Staat mee te nemen. Bij de interpretatie van de Staat en de opgenomen conclusies moeten deze onzekerheden wel altijd in het achterhoofd gehouden worden.



# Inhoud

|           |                         |   |           |   |   |
|-----------|-------------------------|---|-----------|---|---|
| <b>06</b> | <b>Samenvatting</b>     | > | <b>43</b> | <b>Condities</b>                              | > |
| <b>12</b> | <b>Signalen</b>         | > | 44        | <i>Financieel</i>                             | > |
| <b>17</b> | <b>Volkshuisvesting</b> | > | 54        | <i>Institutioneel</i>                         | > |
| 19        | <i>Beschikbaarheid</i>  | > | 60        | <i>Governance en functioneren corporaties</i> | > |
| 28        | <i>Betaalbaarheid</i>   | > | <b>67</b> | <b>Begrippenlijst</b>                         | > |
| 37        | <i>Kwaliteit</i>        | > | <b>69</b> | <b>Literatuurlijst</b>                        | > |

# Samenvatting



## Volkshuisvesting

De voorraad sociale huurwoningen groeit licht. Hierdoor verbetert de beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep van de corporatiesector enigszins. De investeringsvoornemens van corporaties groeien ook. Voor de eerste 5 prognosejaren liggen ze zelfs in lijn met de beoogde opgave. De realisatie hiervan binnen deze 5 jaar zou een forse verhoging betekenen van de jaarlijkse nieuwbouw door corporaties. De Aw denkt dat dit niet realistisch is. Het zal naar verwachting veel meer tijd vragen voordat alle voornemens zijn gerealiseerd en er echt iets verbetert in regio's met lange wachttijden. Daarnaast staat de bereikbaarheid van de woningvoorraad onder druk: het aantal toewijzingen neemt af en de wachttijden nemen toe. Het merendeel van de voorraad wordt toegewezen aan één- en tweepersoonshuishoudens.

### Gematigd huurbeleid maakt woningen betaalbaar

De sector voert een gematigd huurbeleid, zodat woningen betaalbaar zijn voor huishoudens met een laag inkomen. Landelijk is de gemiddelde netto huur van sociale huurwoningen gestegen van € 530 in 2018 naar € 541 in 2019.

In gespannen woningmarktgebieden komt de gemiddelde huur dicht bij de aftoppingsgrens. Vooral de metropoolregio Amsterdam springt eruit. Hier is duidelijk te zien dat corporaties in woningmarktregio's met hoge markt- en streefhuren tegen de beleidsgrenzen aanlopen van gematigde huurstijging en passend toewijzen.

### Corporaties voldoen ruim aan de norm voor passend toewijzen



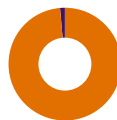
ruim  
**180.500**

sociale huurwoningen hebben de corporaties in 2019 toegewezen.



**78%**

daarvan is toegewezen aan huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag.



**98,7%**

van deze doelgroep voor huurtoeslag kreeg de woning bovendien passend toegewezen.

De corporaties voldoen hierdoor samen ruim aan de norm voor passend toewijzen. Het grootste deel van de voorraad sociale corporatiewoningen heeft een huur tot de lage aftoppingsgrens, die belangrijk is voor de betaalbaarheid voor de één- en tweepersoonshuishoudens in deze doelgroep.

Het aantal woningen met een zeer lage huur, tot de kwaliteitskortingsgrens, neemt af. Hierdoor wordt voor huishoudens met lage inkomens de betaalbaarheid van een woning meer afhankelijk van de huurtoeslag. In de grootstedelijke regio's Haaglanden/Rotterdam en Amsterdam worden in verhouding meer woningen toegewezen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Dit lijkt in deze regio's zowel verband te houden met de relatief grote vraag uit deze doelgroep, als met het type beschikbare sociale huurwoningen.

De 10% ruimte voor toewijzing aan lage middeninkomens wordt maar deels benut. Deze beleidsruimte gaat vervallen. Wel komt er een ophoging van de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens (volgens het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen).

### Nadruk ligt nog op betaalbaarheid en beschikbaarheid

De kwaliteit, betaalbaarheid en beschikbaarheid van de voorraad hangen met elkaar samen. Door de publieke taakopdracht en de grenzen die de overheid stelt bij de uitvoering van deze opdracht, hebben corporaties weinig ruimte om hierop te sturen. In het beleid ligt nu de nadruk op betaalbaarheid en beschikbaarheid. Daarnaast krijgt duurzaamheid steeds meer aandacht. De opgave voor woningverbetering blijft soms onderbelicht. Terwijl deze wel belangrijk is, gezien de relatieve ouderdom van de voorraad corporatiewoningen. Deze opgave valt deels samen met verduurzaming, maar het gaat ook om andere bouw- en woontechnische ingrepen. Deze zijn op termijn noodzakelijk voor het up-to-date houden van woningen.

## Woningkwaliteit en locatie komen maar beperkt tot uitdrukking in de prijs. Dit komt door het passend toewijzen en gematigd huurbeleid. De wachttijden in regio's met een krappe woningmarkt lopen hierdoor eerder op.

In theorie kan verhoging van de huurprijzen dit probleem verminderen, maar dat maakt woningen onbetaalbaar voor lagere inkomensgroepen. Ook zij moeten in deze regio's een woning kunnen vinden van redelijke kwaliteit en tegen een redelijke prijs.

Leefbaarheid in wijken met vooral corporatiebezit staat onder druk. In wijken met vooral corporatiebezit (meer dan 60%) is sinds 2012 het aandeel huishoudens uit de lage inkomens- en kwetsbare groepen toegenomen. De leefbaarheid in deze wijken staat hierdoor onder druk. Dat komt onder meer omdat de EC-inkomensgrens strikt bepaalt welke huishoudens kunnen instromen in corporatiewoningen. Het is voor corporaties een grote beleidsmatige uitdaging om binnen de formele beleidsgrenzen te zorgen voor voldoende differentiatie en spreiding van doelgroepen in deze kwetsbare wijken.

## Conditie

### Financiële ruimte voor meer investeringen, maar niet structureel

De sector zit in een bijzondere situatie. Aan de ene kant is de financiële ruimte op dit moment redelijk groot. Hierdoor kan de sector de komende jaren meer investeren. Dat verwerken de corporaties ook al in hun prognose voor 2020-2024. Aan de andere kant heeft de sector te weinig financiële ruimte om de investeringen in het sociale bezit tot 2035 en 2050 structureel te intensiveren. Dit blijkt uit het rapport 'Opgaven en middelen corporatiesector' van het ministerie van BZK (2020). Zoals het nu geregeld is kan de sector niet voldoen aan de maatschappelijke opgaven die in dit rapport beschreven zijn.

De huidige financiële ruimte en opgave zijn niet evenwichtig verdeeld over het land. In regio Haaglanden/Rotterdam is de financiële ruimte het kleinst. In deze regio zal de sector bij het realiseren van de opgave dan ook het eerst tegen financiële grenzen aanlopen (BZK, 2020).



Er zijn meerdere oorzaken waarom er wel ruimte is voor een hoger investeringsniveau in de komende jaren, maar niet voor een structurele intensivering tot 2035 en 2050. De huidige financiële ruimte is redelijk groot doordat de sector de afgelopen jaren relatief weinig heeft geïnvesteerd. Daardoor is de schuld in de sector gestabiliseerd. Daarnaast wordt het bezit sinds 2018 op beleidswaarde gewaardeerd en daalde de marktrente de afgelopen jaren sterk.

Het gebrek aan ruimte voor blijvend hogere investeringen heeft meer, fundamentele oorzaken. Zo zijn de kasstroom uit vastgoedexploitatie en de operationele kasstroom laag. Daarnaast stijgen de huuropbrengsten in de loop der tijd minder snel dan de lasten. De investeringen in nieuwbouw en woningverbetering zijn hierdoor in hoge mate onrendabel. Deze 3 oorzaken hangen samen. De geringe ruimte voor huurverhoging bij sociale huurwoningen komt door het beleid voor passend toewijzen en de jaarlijkse huurverhoging.

Ondanks de belemmeringen voor structureel hogere investeringen, blijft het zinvol om de huidige financiële ruimte wel te benutten voor intensivering in de eerstkomende jaren. Het komt tegemoet aan de grote maatschappelijke opgave van de sector. En zolang de rente laag blijft, is investeren ook relatief goedkoop.

### Corporaties staan voor lastige keuzes

Dat investeringen in hoge mate niet rendabel zijn, vraagt aandacht voor de sturingsinstrumenten bij corporaties. Keuzes over het gewenste kwaliteitsniveau hoeven niet gerelateerd te worden aan het rendement van een project. Besluitvorming kan ook op basis van (onrendabele) budgetsturing op programma- en eventueel portefeuilleniveau.

De onzekerheid over de ontwikkeling van de reële rente is een belangrijk aandachtspunt bij de inschatting van de toekomstige investeringsmogelijkheden van corporaties. Dit geldt ook voor de toekomstige ontwikkeling van hun financiële positie.

Het eigen vermogen groeit in 2019 relatief het meest in de commerciële tak. Hierin moeten strategiekeuzes en afstemming over het benodigde eigen vermogen zijn gegrond op een nadrukkelijke afweging van de effecten op lokaal niveau. De toekomstige vrijstelling van de marktverkenning maakt dit beter mogelijk. Door in te zetten op commerciële huurwoningen worden de investeringsmogelijkheden voor sociale woningen overigens kleiner.

### 'Opgaven en middelen corporatiesector' geeft inzicht in mismatch

Het onderzoek 'Opgaven en middelen corporatiesector' geeft veel inzicht in de vaststelling van de opgave voor de sociale voorraad en in de belangrijkste oorzaken voor de mismatch tussen opgaven en middelen.



De Aw vindt de huidige investeringscondities een extra risico voor de realisatie van de opgave. Dit geldt in het bijzonder voor de verduurzaming. De investeringen voor het verlagen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot zijn in hoge mate niet rendabel. Dit dwingt om deze condities scherp tegen het licht te houden.

De benodigde plancapaciteit voor nieuwbouw is eveneens een zorgpunt. Deze is zonder extra beleid niet zomaar beschikbaar voor corporaties. Het is belangrijk dat er bij prestatieafspraken een goede balans is tussen de inzet van corporaties en facilitering door gemeenten met bijvoorbeeld procedures, grondpositie en een gegarandeerd aandeel sociaal binnen commerciële ontwikkeling.

### **Strategisch programma WSW: schaalgrootte heeft prijs**

Het strategisch programma dat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) in 2020 uitwerkte, draagt bij aan een sterke verbetering van het kapitaalbeleid in het borgstelsel. Dit is van belang voor de publieke taakopdracht van de corporaties en de maatschappelijke opgaven die daaruit voortkomen. Het programma maakt zichtbaar dat schaalgrootte een prijs heeft. Deze prijs komt voort uit de onevenwichtige spreiding van leningenportefeuilles over de corporaties. En in het bijzonder uit het extra risico dat de grote leningenportefeuille van een aantal grote corporaties vormt voor het borgstelsel.

### **Structurele oplossing nodig voor Vestia**

Voor de problematiek bij Vestia is een structurele oplossing nodig. Deze corporatie heeft een zeer grote leningenportefeuille en vormt een systeemrisico voor de totale corporatiesector. Dit systeemrisico zou kunnen afnemen als de leningen van Vestia worden verdeeld over andere corporaties. Ook een opsplitsing van de corporatie is een mogelijke oplossing, als vervolgens elk deel een financieel gezonde start kan maken.

### **Governance gaat bij veel corporaties goed**

De toezichtbevindingen van de Aw laten zien dat het bij veel corporaties goed gaat. Maar aandacht voor governance blijft nodig. Bij de inspecties tussen juli 2019 en juli 2020 bleek de governance bij een beperkt aantal corporaties niet voldoende op orde. De governance is dan niet goed ingericht of functioneert niet goed in de praktijk. Bij een klein aantal corporaties is sprake van hardnekkige problematiek. Verder is bij enkele corporaties de integriteit geschonden door een medewerker van de corporatie of derden. Bij deze corporaties zijn maatregelen genomen. Ook waren er 2 corporaties met een zogenoemde artikel 29-melding over een onoverbrugbaar verschil van inzicht binnen de Raad van Commissarissen of met het bestuur. Beide corporaties zijn inmiddels opgeheven na fusie.

Ook bij de naleving van de regels uit de Woningwet en de Wet normering topinkomens (WNT) gaat het bij veel corporaties goed. Maar bij een aantal kan het beter. 61 corporaties zijn gewaarschuwd omdat ze de regels uit de Woningwet niet helemaal goed naleven. Bij de meeste is 1 regel niet nageleefd. Bij 4 corporaties lopen handhavingsmaatregelen vanwege overtreding van de WNT in 2018 of eerder.



## De grote investeringsopgave die op de sector afkomt, gaat bij corporaties meer vragen van bestuur, intern toezicht, sturing en beheersing van de organisatie en compliance.

De Aw stimuleert met haar toezicht het bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel van het bestuur en de Raad van Commissarissen voor de risico's in de governance en bij de naleving van wet- en regelgeving.

### Onderzoek naar dynamiek 'lokale driehoek wonen'

Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) laat op basis van visitatierapporten onderzoek doen naar de dynamiek in de 'lokale driehoek wonen': woningcorporaties, huurdersorganisaties en gemeenten.

Sinds 2019 wordt bij visitatie gekeken naar de kwaliteit van de prestatieafspraken en het proces van samenwerking tussen deze 3 organisaties. Een analyse van 102 visitatierapporten heeft inmiddels eerste bevindingen opgeleverd, maar hier zijn nog geen conclusies uit te trekken. Een nadere verdieping wordt in het voorjaar van 2021 verwacht.



# Signalen



**De signalen in deze Staat komen voort uit de analyses van de Aw naar het functioneren van het corporatiestelsel en uit haar bevindingen bij het toezicht op individuele corporaties. Voortschrijdende inzichten van dit jaar hebben geleid tot een update met een gedeeltelijke bijstelling van de signalen uit de vorige Staat<sup>1</sup>. De signalen zijn bestemd voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Tweede Kamer.**

#### Spanning tussen financiële mogelijkheden en opgaven

De Aw signaleert al enkele jaren dat de verdien capaciteit van de corporatiesector onder druk staat doordat lasten sneller stijgen dan de huren. En dat in woningmarktregio's met grote opgaven de investeringsmogelijkheden onder druk staan. Het belang van deze signalen is dit jaar bevestigd. Onder de huidige condities heeft de sector onvoldoende middelen om structureel te voldoen aan de maatschappelijke opgaven tot 2035 en 2050. De ernst hiervan verschilt per regio (BZK, 2020).

De Aw vindt het belangrijk dat de sector een perspectief krijgt waarbinnen ze structureel kan voldoen aan haar publieke taakstelling. Ook vindt de Aw dat het Rijk de balans tussen de opgaven en middelen moet blijven verkennen in de toekomst. Opgaven en condities kunnen immers veranderen.

Aan de conditiekant is extra aandacht wenselijk voor de gevoeligheid van de financiële ruimte bij corporaties voor de zeer onzekere marktrente. De rente blijft mogelijk nog een aantal jaren zeer laag (CPB, 2020). Als dat werkelijk gebeurt, vergroot dit de financiële ruimte bij corporaties voor investeringen. Het is zinvol de lage rente zo veel mogelijk te benutten. Door de onzekerheid over de toekomstige rente moeten corporaties dan wel het risico van een rentestijging beheersen door voldoende spreiding in de vervalkalender van de leningenportefeuille. Daarnaast moet het Rijk er in de beleidsontwikkeling voor de sector rekening mee houden dat bij een stijgende rente de spanning tussen de opgaven en middelen toeneemt.

#### Investeringscondities voor verduurzaming ongunstig

De Aw signaleert dat de investeringscondities voor verduurzaming zeer risicovol zijn voor corporaties. De investeringen die de CO<sub>2</sub>-uitstoot verlagen hebben een zeer laag rendement. Als corporaties te weinig financiële ruimte hebben om te voldoen aan de totale maatschappelijke opgave, zullen ze in overleg met gemeenten en huurders moeten kiezen wat het meest belangrijk is. Noodzakelijke investeringen met meer rendement krijgen dan mogelijk de voorkeur. De kosten per ton CO<sub>2</sub>-reductie vragen dat de effectiviteit en efficiëntie van de investeringen goed worden afgewogen. De Aw vindt het belangrijk dat de daadwerkelijke reductie in de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt gemonitord in relatie tot de gerealiseerde investeringen in verduurzaming en andere volkshuisvestelijke opgaven.

---

<sup>1</sup> Alleen het signaal over de saneringsfunctie uit de vorige Staat krijgt hier geen update. In het kader van het wetsvoorstel voor sanering werkt de Aw een apart beleidssignaal uit.

Daar waar warmtenetten mogelijk zijn, kunnen deze een relatief goedkope optie zijn voor verduurzaming. In de vorige Staat signaleerde de Aw dat er voor warmtenetten een betere marktordening en prijsregulering nodig zijn. Omdat aanbieders vaak een lokale of regionale monopoliepositie hebben, bestaat het risico dat corporaties te veel moeten betalen voor de aansluiting van hun huurwoningen op een warmtenet.

Dit signaal over warmtenetten blijft relevant. Wel zijn er enkele ontwikkelingen die het risico kunnen verkleinen dat de corporatie te veel betaalt. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft in 2020 voor het eerst een maximumtarief gepubliceerd voor de aansluitbijdrage van een woning op een bestaand warmtenet<sup>2</sup>. De aanbieder van een warmtenet is echter niet verplicht om een woning ook aan te sluiten tegen dit tarief. Er mag onderhandeld worden over een extra kosten-dekkingsbijdrage. De kosten voor een corporatie kunnen hierdoor alsnog hoog oplopen. Naar verwachting verbetert dit pas, als in 2022 de Warmtewet 2.0 ingaat. Tot die tijd is het Startmotorkader<sup>3</sup> dat Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland, samen met corporaties en 5 grote (maar niet alle) warmtebedrijven in 2020 publiceerde, belangrijker. Dit kader bevat afspraken over hoe de 5 warmtebedrijven en corporaties in projecten te werk gaan. Zo maken de warmtebedrijven hun businesscase transparant. Dit geeft corporaties tijdens de onderhandelingen beter inzicht in de kosten, baten en projectrisico's van het

<sup>2</sup> [acm.nl/nl/warmtetarieven](https://acm.nl/nl/warmtetarieven)

<sup>3</sup> [Startmotorkader Warmtenetten \(pdf\)](#)

<sup>4</sup> Er is € 194,3 miljoen subsidie beschikbaar.

Zie verder: [Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen \(SAH\) voor verhuurders](#)

warmtebedrijf. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland toetst de businesscase ook nog op hoofdlijnen, als de corporatie subsidie aanvraagt uit de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen. Deze regeling is op 1 mei 2020 opengesteld<sup>4</sup>.

### Leefbaarheid is hardnekkig probleem

In buurten met een hoog aandeel corporatiewoningen is en blijft leefbaarheid een hardnekkig probleem. De afgelopen jaren is de leefbaarheid hier sterk achteruit gegaan. Dit komt doordat corporaties deze woningen vrijwel alleen nog mogen toewijzen aan huishoudens met een laag inkomen, waaronder relatief veel kwetsbare huishoudens. Ook het deels stilvallen van de fysieke vernieuwing in deze wijken, sinds 2015, speelt een rol.

Het Rijk en veel corporaties hebben aandacht voor de leefbaarheidsproblemen. Het Rijk heeft inmiddels extra geld beschikbaar gesteld voor investeringen in leefbaarheid en verduurzaming in 16 stedelijke vernieuwingsgebieden. Dit beleid vraagt om bestendinging, omdat stedelijke vernieuwing een complexe opgave is met een lange doorlooptijd.

Het is belangrijk dat in kwetsbare wijken een versnelling komt in de fysieke stedelijke vernieuwing. Deze vernieuwing is een complexe opgave met een lange doorlooptijd. Het risico bestaat dat deze fysieke vernieuwing onder druk komt te staan door de toenemende focus in het Rijksbeleid op verhoging van de nieuwbouwproductie en het verduurzamen van de bestaande voorraad.



Naast fysieke ingrepen blijven ook sociaal-maatschappelijke acties van corporaties belangrijk voor de aanpak van leefbaarheidsproblemen. Zoals een goede relatie en goede afspraken met de maatschappelijke dienstverleners en zorgpartijen die kwetsbare huishoudens ondersteunen, begeleiden en van zorg voorzien. En het benutten van kansen om, waar mogelijk, kwetsbare huurders huisvesting te bieden in betere wijken en in de kwetsbare wijken ook andere bewoners te trekken.

### **Prestatieafspraken en investeringsvoornemens moeten op één lijn**

In de vorige Staat signaleerde de Aw dat het de vraag is of de investeringsvoornemens van corporaties aansluiten op de prestatieafspraken over de lokale volkshuisvestelijke opgaven. En of de lokale driehoek van corporaties, gemeente en huurdersorganisaties hierbij voldoende monitort op planning en uitvoering. De Aw vindt deze aansluiting en monitoring belangrijk omdat de prestaties die in deze afspraken zijn vastgelegd, gegrond zijn op het democratisch gelegitimeerde beleid van de gemeente. De corporaties leggen in de prestatieafspraken met gemeenten en huurdersorganisaties namelijk vast hoe ze, naar redelijkheid, zullen bijdragen aan de gemeentelijke woonvisie van de gemeente.

Directe aanleiding voor deze vraag was de sterk gedaalde realisatiegraad<sup>5</sup> van nieuwbouw in 2017 en 2018. In 2019 blijkt de realisatiegraad met 78% weer fors

- 
- 5 De realisatiegraad geeft aan hoeveel procent van de nieuwbouw die in het 1e prognosejaar van de meerjarenbegroting is begroot, daadwerkelijk gerealiseerd wordt in dit jaar.
- 6 Dit blijkt uit het themaonderzoek 'Realisatiekracht' dat gelijktijdig met deze Staat verschijnt. Zie verder ook het hoofdstuk Beschikbaarheid in deze Staat.

hoger. Deze toename is het gevolg van een meer realistische begroting voor 2019 en een licht hogere nieuwbouwproductie. In 2016, 2017 en 2018 stelden corporaties nieuwbouwplannen uit vanwege de snel stijgende bouwkosten en de onzekerheid over de financiële condities op lange termijn.<sup>6</sup>

Hoewel de directe aanleiding inmiddels is verdwenen, blijft het voor de Aw de vraag of investeringsvoornemens uit de begroting aansluiten op prestatieafspraken en (lokale) volkshuisvestelijke opgaven. Dat is niet snel na te gaan omdat prestatieafspraken helemaal vormvrij zijn ter stimulering van het lokale proces. Hierdoor is het verre van eenvoudig om op basis van prestatieafspraken een helder en volledig overzicht te maken van verwachte nieuwbouw of verbetering en verduurzaming van de voorraad. Zo'n overzicht zou wel veel inzicht geven. In gebieden met spanning tussen de opgaven en de beschikbare investeringsmiddelen geeft het inzicht in de keuzes die lokale driehoeken maken voor de inzet van middelen bij corporaties.

Zo'n overzicht wordt wel mogelijk als corporaties de vorm van de prestatieafspraken afstemmen op hoe ze de investeringsvoornemens aanleveren uit hun begroting. Dat lijkt zeker te kunnen voor het deel van de prestatieafspraken dat concreet en SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) is.

Op dit moment kunnen de investeringsvoornemens die corporaties jaarlijks aanleveren bij de Aw en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wel al worden gebruikt voor een overzicht van de corporaties samen. Of deze voornemens aansluiten op de prestatieafspraken over de volkshuisvestelijke opgaven, blijft echter onzeker. De huidige nieuwbouwprognose voor 2020 t/m 2024 veronderstelt dat de sector in 2022 de woningproductie ruim verdubbelt ten

opzichte van 2019. Dit lijkt onrealistisch qua planning. Het is ook fors hoger dan de ambitie uit het bestuursakkoord, dat de productie in twee jaar tijd wil verhogen naar 25.000 in een jaar. De verhoging vraagt veel meer van de governance en risicobeheersing bij corporaties dan de afgelopen jaren nodig was. Daarnaast is het zeer de vraag of de grondposities en de plancapaciteit ruim genoeg zijn. En of alle vergunningsaanvragen en planprocedures tijdig op orde komen.

## Voor het toezicht van de Aw op de corporaties en het stelsel blijven de voornemens uit de begroting en de verantwoordingsgegevens het uitgangspunt. In de pilot voor toezicht vanuit het volkshuisvestelijk belang gaat de Aw ook meer letten op de realisatie van de begroting.

### De prijs van schaalgrootte voor het borgstelsel

In de vorige Staat wees de Aw erop dat de Woningwet geen grenzen stelt aan de omvang van corporaties, maar dat schaalgrootte wel een prijs heeft. Het strategisch programma van het WSW laat zien dat corporaties met een omvangrijke geborgde leningenportefeuille relatief meer risico vormen voor het borgstelsel. Er is namelijk een extra risico-opslag als een corporatie meer dan € 1 miljard aan geborgde leningen heeft. En bij geborgde leningen van meer dan € 3,5 miljard krijgt een corporatie nog een extra verhoging van de risico-opslag. Bovendien mag een corporatie haar geborgde leningen dan niet verder uitbreiden. Zelfs niet als er in het werkgebied een opgave is voor de publieke taakstelling en de financiële positie van de corporatie goed is. In het laatste geval kan een vrijwillige splitsing van de corporatie een oplossing bieden.

De Aw kan door haar rol bij de goedkeuring van fusievoorstellen enigszins grenzen stellen aan een verdere groei van het aantal corporaties met tenminste € 1 miljard aan geborgde leningen. Dit aantal kan echter ook autonoom groeien wanneer corporaties die nu nog (net) onder de € 1 miljardgrens zitten, nieuwe geborgde leningen afsluiten. Daarnaast kunnen corporaties die al meer dan € 1 miljard geborgd lenen (maar nog geen € 3,5 miljard) hun geborgde leningen verder uitbreiden voor investeringen in de sociale voorraad.

### Financiële middelen in de commerciële tak

Sinds de scheiding in 2017 van het corporatiebezit in een sociale tak (DAEB) en een commerciële tak (niet-DAEB) signaleert de Aw dat de financiële middelen in de commerciële tak onderbenut blijven. Inmiddels ziet de Aw dat meer corporaties strategisch beleid uitwerken en uitvoeren voor hun commerciële portefeuille. Dit kan de onderbenutting van middelen tegengaan. Corporaties die structureel middelen overhouden in de commerciële tak, kunnen deze overhevelen naar de sociale tak.



# Volkshuisvesting



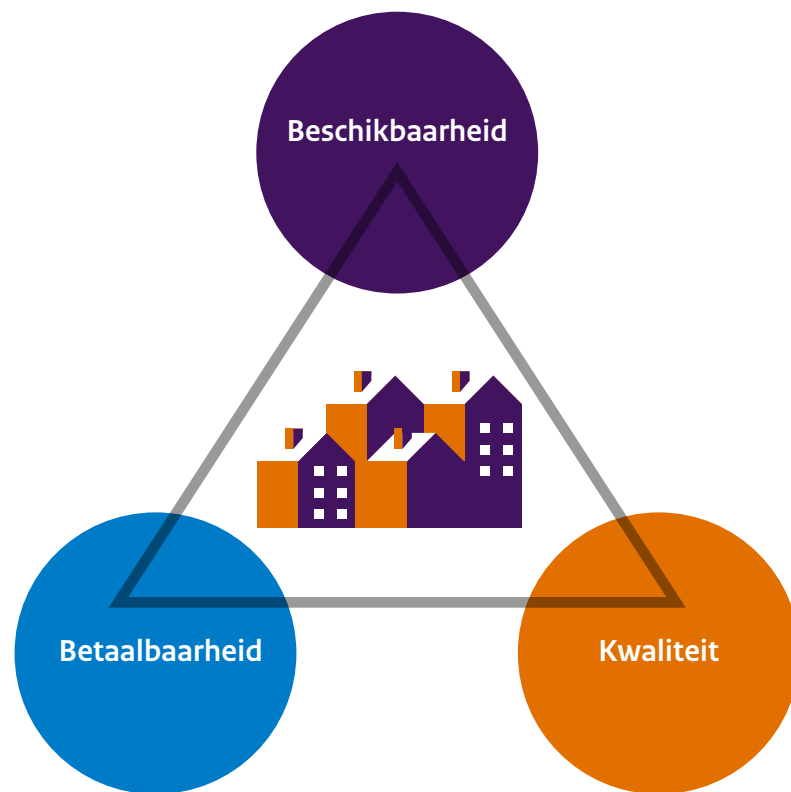
De Aw zet in haar toezicht op de governance van corporaties het volkshuisvestelijk belang centraal. Bij dit belang gaat het vaak over de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van corporatiewoningen voor huurders en woningzoekenden. Deze drie begrippen vormen samen de ijzeren driehoek van de volkshuisvesting (Platform31 & RIGO, 2020). Optimalisatie van het ene punt van de driehoek kan ten koste gaan van een ander. Het toevoegen van kwaliteit vraagt bijvoorbeeld om extra investeringen. Die kunnen betaald worden met hogere huren, maar dat gaat ten koste van de betaalbaarheid en beschikbaarheid. Volkshuisvestingsbeleid richt zich daarom altijd op optimalisatie binnen de ijzeren driehoek.

#### Er komt meer aandacht voor beschikbaarheid en kwaliteit

Het Rijksbeleid richtte zich de afgelopen 5 jaar vooral op het betaalbaar en toegankelijk houden van de sociale voorraad wooneenheden. Met het onderzoek 'Opgaven en middelen corporatiesector' (dat uitgebreid aan bod komt in het hoofdstuk Institutionele condities) is nu meer aandacht gekomen voor beschikbaarheid en kwaliteit. Uit het onderzoek blijkt dat corporaties op lange termijn onvoldoende middelen hebben voor de nieuwbouw en verduurzaming.

#### Focus op nieuwbouwproductie brengt uitdagingen en risico's

Door het grote woningtekort ligt de (politieke) focus op de nieuwbouwproductie van corporaties. Hier ligt een forse uitdaging. De voorraad corporatiewoningen is in 2019 voor het eerst in jaren licht gegroeid. Onder meer door een iets hogere nieuwbouwproductie. Voor de middellange termijn zijn er nog veel nieuwbouwplannen. Deze hoge ambities gaan veel vragen van de organisatie van corporaties. Daarnaast is extra beleid nodig om corporaties te voorzien van voldoende bouwlocaties. Een risico van de focus op nieuwbouw is dat andere opgaven uit beeld verdwijnen.



In veel wijken met vooral sociale woningbouw (meer dan 60%) is de leefbaarheid sterk achteruitgegaan. Het is daarom belangrijk dat in deze wijken een versnelling komt in stedelijke vernieuwing. Aangevuld met een breed pallet aan leefbaarheidsmaatregelen. Het Rijk heeft extra geld beschikbaar gesteld voor leefbaarheid en verduurzaming in 16 stedelijke vernieuwingsgebieden. Dit beleid vraagt om bestending, omdat bij stedelijke vernieuwing een lange adem nodig is.

### Er is ook veel aandacht voor verduurzaming

Met de energietransitie is er ook veel aandacht voor de verduurzaming van corporatiebezit. Uit cijfers van de Aedes benchmark (Aedes 2020b) blijkt dat de sector aardig op koers ligt met de ambitie van gemiddeld energielabel-B in 2021. Maar gelet op de leeftijd van het corporatiebezit ligt er nog een enorme verbeteropgave. Deze opgave valt deels samen met die voor verduurzaming. Naast het verbeteren van de energetische prestaties zijn vaak wel meer ingrepen nodig om woningen te laten voldoen aan de hedendaagse kwaliteitseisen.

De volgende 3 hoofdstukken gaan achtereenvolgens over de drie punten van de ijzeren driehoek van de volkshuisvesting: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van corporatiewoningen. Dit geeft een beeld van de volkshuisvestelijke prestaties van de corporatiesector binnen het geschetste Rijksbeleid.

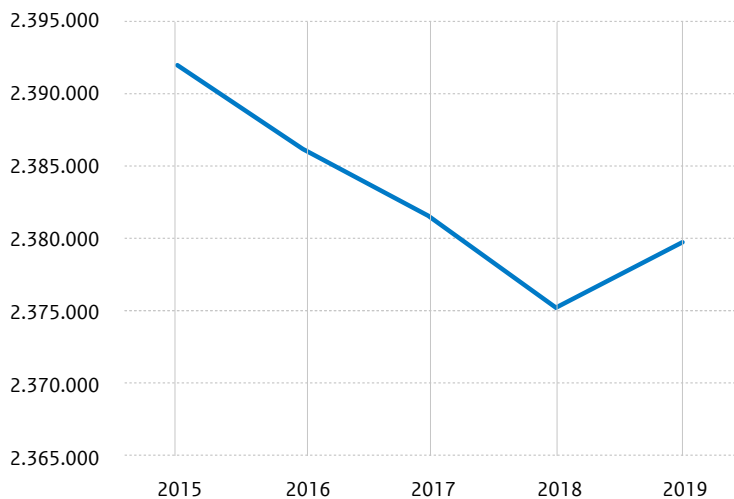


## Beschikbaarheid

### Ontwikkeling woningvoorraad 2015-2019

Beschikbaarheid gaat over het totaal aantal wooneenheden van corporaties. De voorraad neemt in 2019 voor het eerst sinds jaren licht toe (zie figuur 1). De corporaties hebben dan bijna 2,4 miljoen wooneenheden (inclusief zorgvastgoed).

**Figuur 1** Ontwikkeling aantal wooneenheden

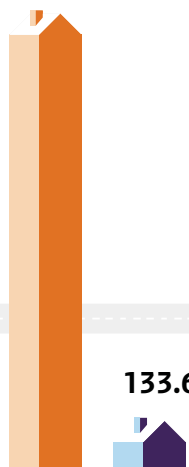


Het aantal sociale wooneenheden is gegroeid en het aantal commerciële eenheden nam af (zie figuur 2). Deze daling was te zien in alle woningmarktregio's.

**Figuur 2** Ontwikkeling wooneenheden 2019

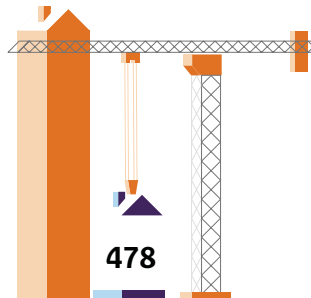
■ Sociaal  
■ Commercieel

2.244.289



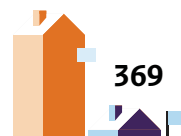
Beginstand 2019

14.449



Nieuwbouw

5.477



Aankoop

380 53



Overige mutaties

Eindstand 2019

2.248.300

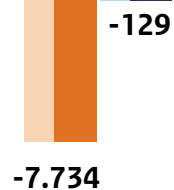


Sociaal Commercieel

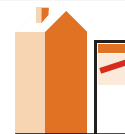
133.609



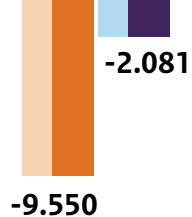
Sloop



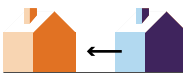
-7.734



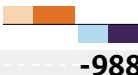
Verkoop totaal



-9.550

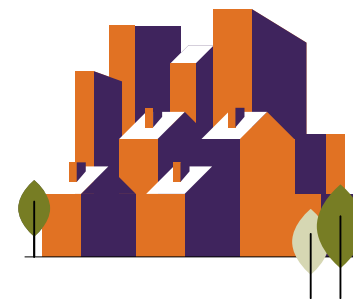


988



Overgang van commercieel naar sociaal

-988



### Druk op woningmarkt in Haaglanden/Rotterdam en Amsterdam

In een aantal regio's is het moeilijker voor woningzoekenden om aan een sociale huurwoning te komen. Dit speelt onder meer in de grootstedelijke regio's Haaglanden/Rotterdam en Amsterdam. In verhouding tot de omvang van de doelgroep zijn er in deze twee regio's minder corporatiewoningen dan in andere regio's (zie figuur 3), ook al hebben ze samen ongeveer een derde van de totale woningvoorraad. De doelgroep is hier dus meer aangewezen op particuliere huurwoningen. Het aantal particuliere huurwoningen met een huur tot de liberalisatiegrens is in deze regio's tussen 2012 en 2018 afgenomen (BZK, 2019b, p. 24). Hierdoor is de krapte sterker voelbaar voor de doelgroep. In beide regio's wezen de corporaties in 2019 relatief veel woningen toe aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Dit hangt waarschijnlijk samen met de grote vraag uit deze doelgroep, maar ook met het type aanbod: hier zijn relatief meer kleine woningen met een huur tot de aftoppingsgrens.

### Aantal toewijzingen neemt af, wachttijden lopen op

Het aantal sociale huurwoningen dat corporaties jaarlijks verhuren is tussen 2015 en 2019 afgenomen. In 2019 zijn er 31.630 (15%) minder sociale huurwoningen toegewezen dan in 2015. Tegelijkertijd lopen de wachttijden op. Zo blijkt uit onderzoek van RIGO naar 5 woningmarktregio's voor de periode 2014-2018 (RIGO 2019, p.1).

Het is niet mogelijk om op landelijk niveau uitspraken te doen over wachttijden. Ook zijn de regio's onderling niet goed te vergelijken. In 2019 waren er 34 verschillende regionale systemen voor woonruimteverdeling, naast corporaties met een eigen verdeelsysteem. Woningzoekenden kunnen door deze regionale verdeling en het opnieuw moeten opbouwen van inschrijfduur en rechten moeilijk uitwijken naar een gebied met een ander systeem. Bijvoorbeeld vanwege persoonlijke omstandigheden of als ze willen verhuizen naar een gebied met minder druk op de woningmarkt. Aedes ontwikkelt daarom een landelijk monitor voor woonruimteverdeling.

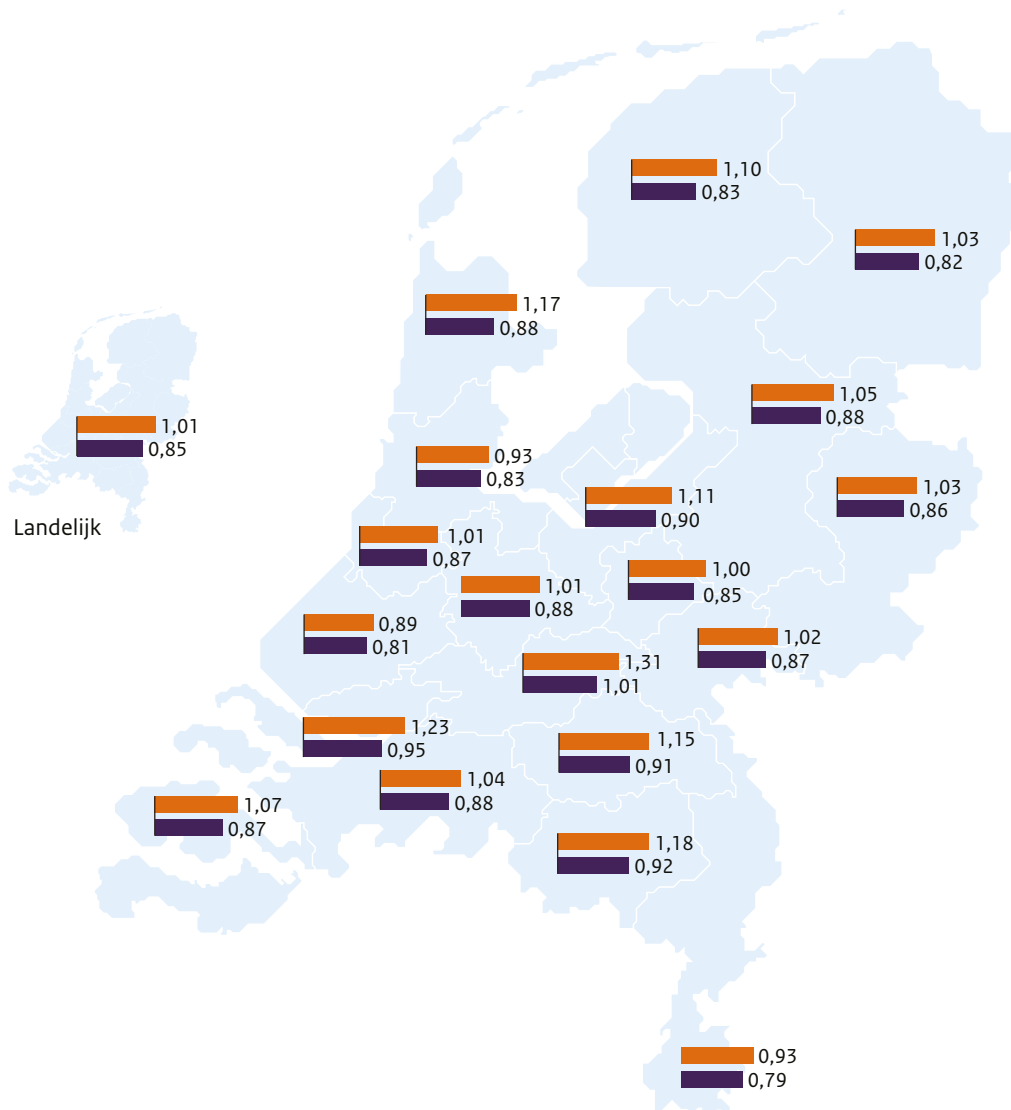
### Zonder voorrangverklaring een kleinere slaagkans

Tot slot laat het onderzoek van RIGO (2019) zien dat corporaties in gebieden met veel druk op de woningmarkt relatief meer woningen verhuren aan groepen die voorrang krijgen vanwege urgentie of omdat ze niet goed in staat zijn zelf een woning te vinden. Dit gaat ten koste van woningzoekenden zonder voorrangverklaring. Verder blijkt dat woningzoekenden met een korte inschrijfduur en zonder urgentie nauwelijks kans maken in de sociale huursector. De Aw laat onderzoek uitvoeren naar de risico's bij woningtoewijzing.



**Figuur 3** Aantal sociale huurwoningen van corporaties per huishouden uit respectievelijk de doelgroep voor huurtoeslag en de totale doelgroep voor sociale huurwoningen in 2018<sup>7</sup>

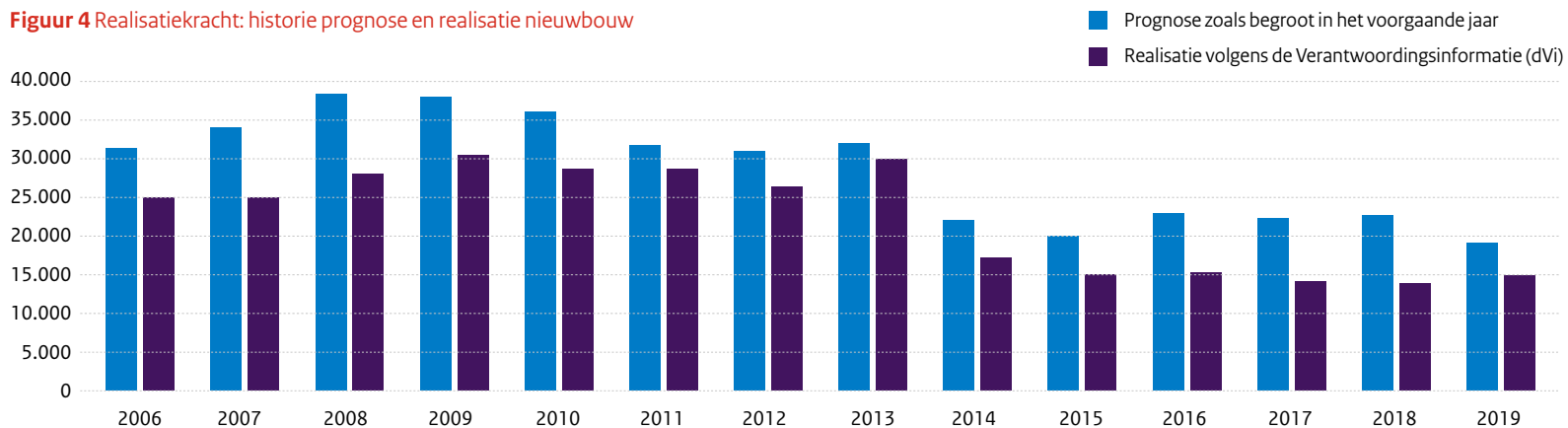
■ Doelgroep voor huurtoeslag  
■ Doelgroep



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

<sup>7</sup> Voor de doelgroep is hier de lage middeninkomensgrens (prijsspeil 2018) gebruikt. De doelgroep is hierdoor dus iets groter dan bij de gangbare EC-inkomensgrens.

**Figuur 4** Realisatiekracht: historie prognose en realisatie nieuwbouw



Bron: RIGO 2020

## Realisatie van nieuwbouvoornemens

De mate waarin corporaties hun nieuwbouvoornemens realiseren geeft een beeld van de waarde van deze voornemens. Het themaonderzoek 'Realisatiekracht' (RIGO 2020) laat zien welke factoren bijdragen aan de voorspelbaarheid van de realisatie van nieuwbouwplannen voor het volgende kalenderjaar. In figuur 4 is te zien dat de corporaties tussen 2014 en 2019 minder opleveren dan ze begroten. Dit gat is het grootst in 2016, 2017 en 2018. In 2019 realiseren de corporaties 78% van de begroote nieuwbouwplannen voor dat jaar. Een verbetering ten opzichte van 2018, waarin dit percentage 61% was. Deze toename wordt verklaard door een realistischer begroting en licht toegenomen nieuwbouwproductie. RIGO verwacht dat het percentage gerealiseerde voornemens in 2020 vergelijkbaar wordt met dat in 2019.

### Verklaring van de dip

Voor de dip in realisatiekracht tussen 2014 en 2019 is een verklaring. In de periode direct na de kredietcrisis, van 2009 tot 2013, lukt het corporaties te bouwen ondanks de gevolgen van de crisis (anticyclisch bouwen). Vanaf 2014 valt hun nieuwbouwproductie terug. Dit komt onder meer door de introductie van de verhuurderheffing en de implementatie van de Woningwet. De bouwkosten zijn op dat moment nog laag voor corporaties. Vanaf 2015 trekt de nieuwbouw van koopwoningen sterk aan waardoor vanaf 2017 de bouwkosten stijgen. Corporaties kunnen deze prijsstijging niet compenseren met hogere opbrengsten, zoals in de koopsector. Daarnaast lag de focus van 2014 tot en met 2016 niet op nieuwbouw, maar op beheer en implementatie van de Woningwet. Sinds 2017 groeit de aandacht voor nieuwbouw.

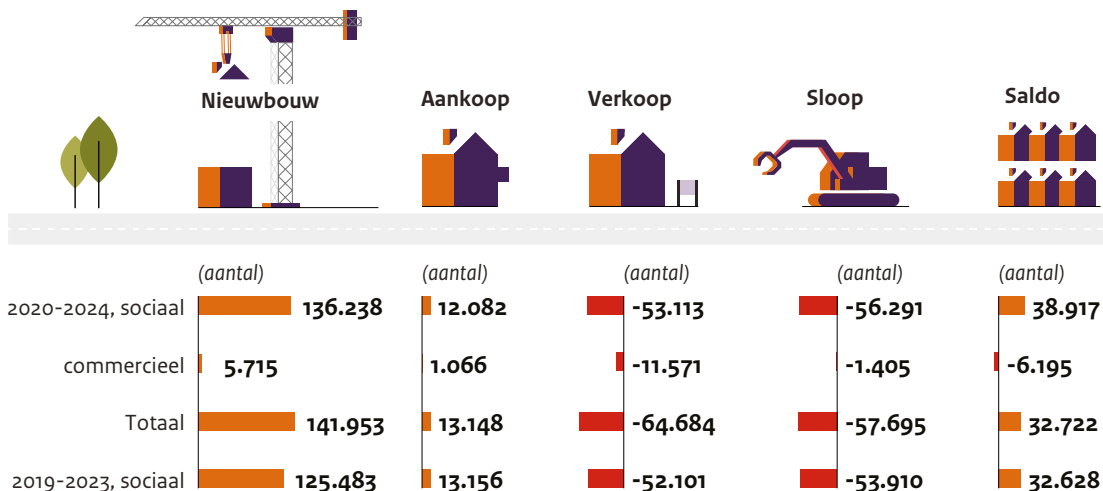
## Ontwikkeling woningvoorraad 2020-2024

De corporaties hebben duidelijk het voornemen hun nieuwbouwrealisatie de komende jaren te verhogen. In het bestuursakkoord tussen Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en BZK (2020) staat het streven van 25.000 nieuwbouwwoningen per jaar. In eerste instantie gaat het om een versnelling van de bouw van woningen die zijn aangemeld voor korting op de verhuurderheffing. De corporaties verwachten in de periode 2020-2024 een totale toename van

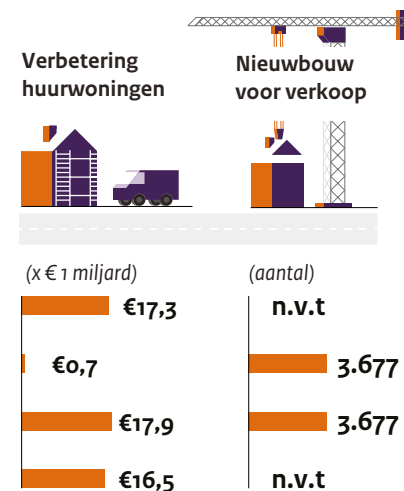
38.917 sociale huurwooneenheden. Dat is hoger dan de verwachte toename van 32.628 eenheden uit de prognose van vorig jaar. Dit komt vooral door een sterke stijging van het aantal sociale nieuwbouweenheden. Voor commerciële huur wordt een afname van 6.195 eenheden verwacht. De verwachte investeringen voor woningverbeteringen nemen voor sociale woningen toe met 5% tot € 17,3 miljard voor de periode 2020-2024. Figuur 5 geeft een toelichting op de aantallen.

**Figuur 5** Aantallen in prognoseperiode 2020-2024

### Verandering huurwoningvoorraad

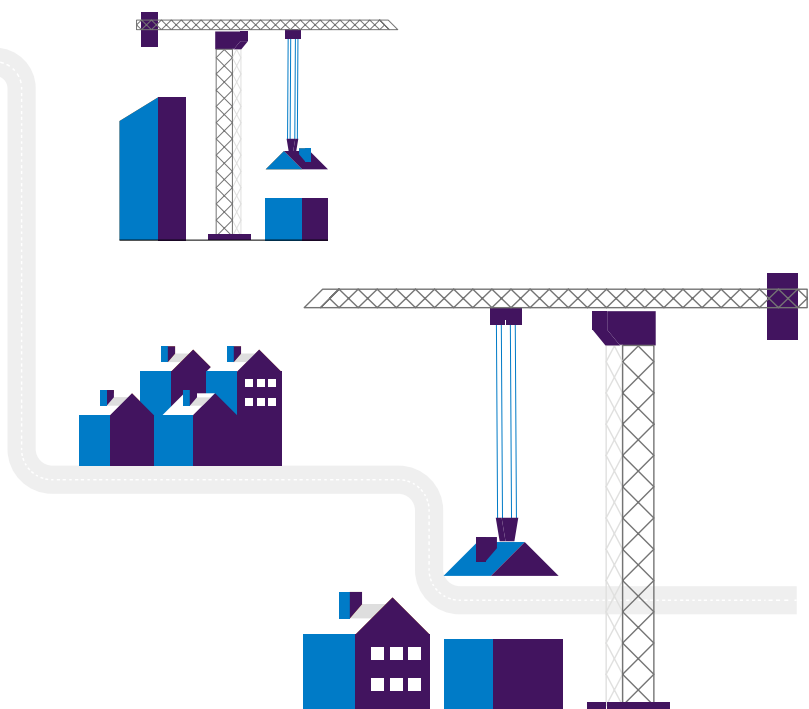


### Overige investeringen

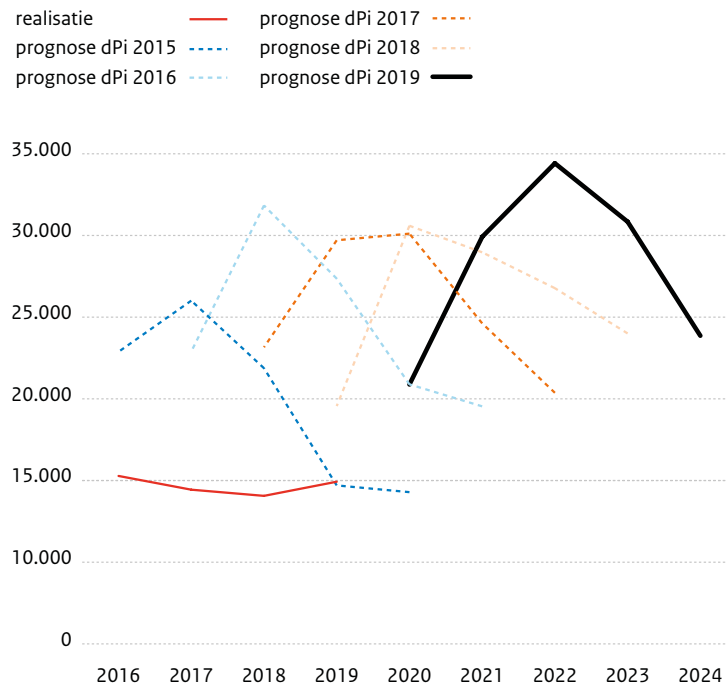


### Lange-termijnprognoses moeten realistischer

De verwachte stijging in nieuwbouw is voornamelijk in het 3e en 4e prognosejaar opgenomen (zie figuur 6). Zoals in de paragraaf 'Realisatie investeringsvoornemens' staat, wordt de prognose lang niet altijd gerealiseerd. Opeenvolgende begrotingen zijn hierbij altijd ambitieus. Figuur 6 laat zien dat hierbij sprake is van een zogenoemd boeggolfeffect. Het is daarom van belang dat ook prognoses op de wat langere termijn realistischer worden en minimaal praktisch uitvoerbaar en financieel haalbaar zijn. Mogelijk kan de extra programmering zorgen voor een uiteindelijke toename van aantallen in de realisatie de komende jaren.



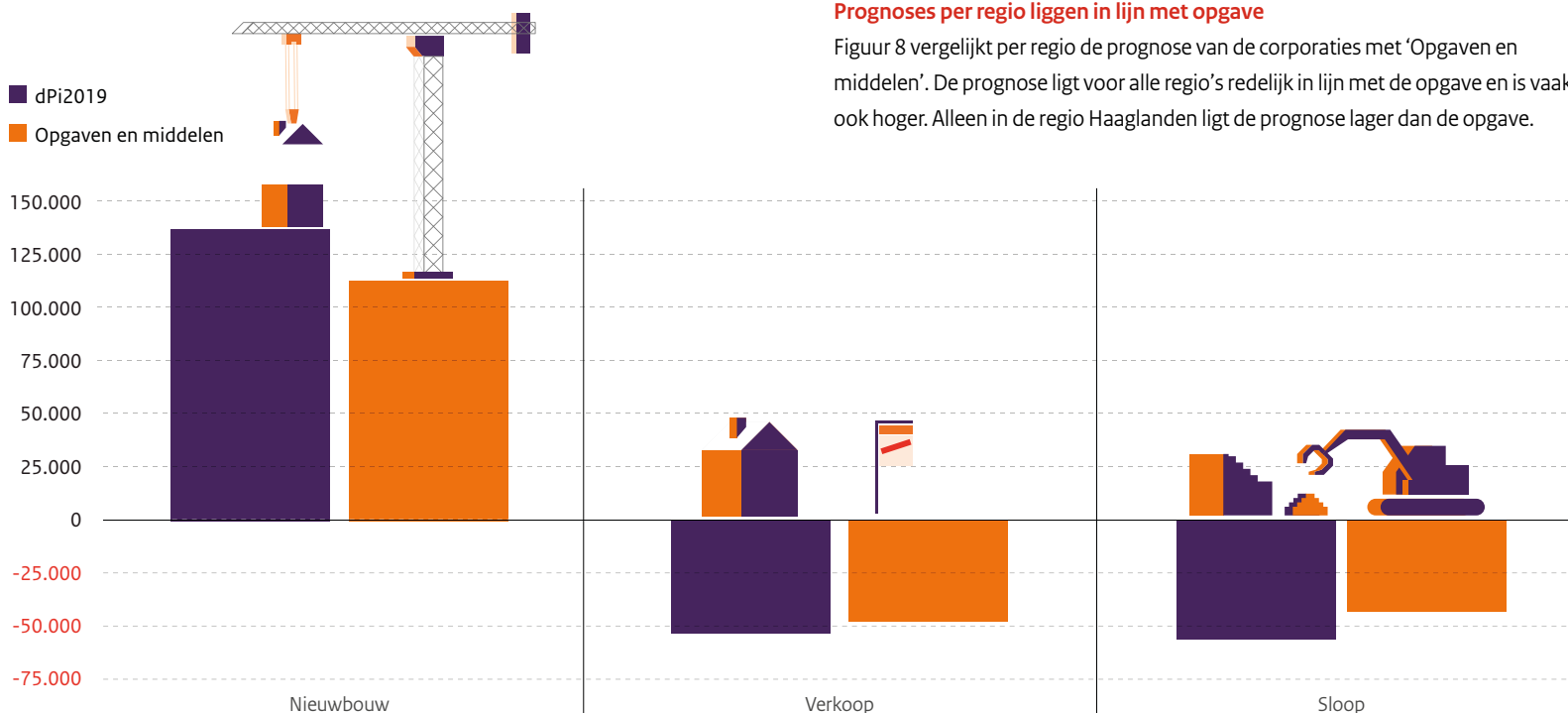
**Figuur 6** Sociale nieuwbouw aantallen per prognosejaar



### Prognose corporaties versus 'Opgaven en middelen'

Om te kijken of de verwachte voorraad aansluit op de toekomstige vraag, zijn de prognoses van de corporaties vergeleken met de benodigde productie volgens het onderzoeksrapport 'Opgaven en middelen corporatiesector'. Figuur 7 vergelijkt de verwachte voorraadveranderingen uit de Prospectieve informatie (dPi) van de corporaties voor de periode 2020-2024 met de verwachte veranderingen uit 'Opgaven en middelen'.

**Figuur 7** Prognose dPi t.o.v. 'Opgaven en middelen', 2020-2024

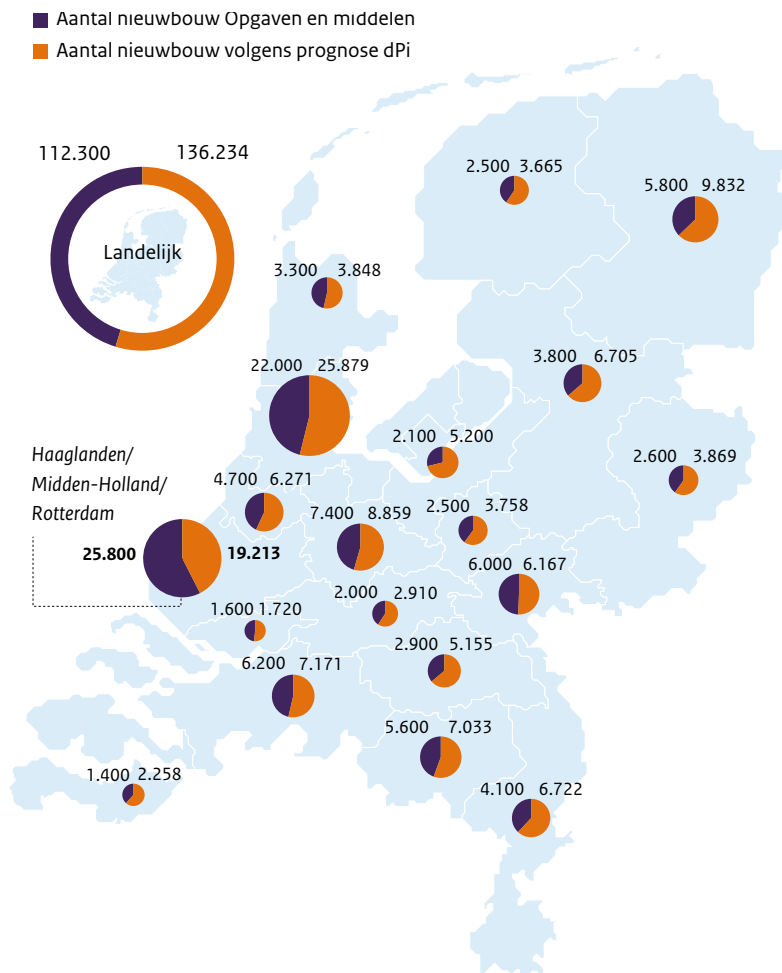


De prognose van de corporaties laat voor nieuwbouw, verkoop en sloop hogere aantallen zien dan 'Opgaven en middelen'. Bij de laatste is rekening gehouden met recente realisatiecijfers en de plancapaciteit. De prognose in 'Opgaven en middelen' is daarom realistischer dan die van de corporaties. Omdat de dPi van de corporaties is opgenomen in de begroting, kan worden verondersteld dat deze plannen tot en met 2024 financieel haalbaar zijn. 'Opgaven en middelen' geeft aan dat de financiële restricties aan de beoogde productie na 2024 wel in beeld beginnen te komen (zie ook het hoofdstuk Conditie).

### Prognoses per regio liggen in lijn met opgave

Figuur 8 vergelijkt per regio de prognose van de corporaties met 'Opgaven en middelen'. De prognose ligt voor alle regio's redelijk in lijn met de opgave en is vaak ook hoger. Alleen in de regio Haaglanden ligt de prognose lager dan de opgave.

**Figuur 8** Aantallen nieuwbouw per regio dPi t.o.v. 'Opgaven en middelen', 2020-2024



## Conclusie

De voorraad sociale huurwoningen neemt in 2019 voor het eerst in jaren weer licht toe. Ook de investeringsvoornemens van corporaties groeien. Voor de eerste 5 prognosejaren liggen deze zelfs in lijn met de beoogde opgave. Maar het is niet eenvoudig deze voornemens te realiseren. Het zal nog een tijd duren voordat alle nieuwbouw er is en het verschil maakt in regio's met lange wachttijden. Ook omdat de bereikbaarheid van de voorraad onder druk staat. Het aantal toewijzingen neemt af en wachttijden nemen toe. In de grootstedelijke regio's Haaglanden/Rotterdam en Amsterdam is de druk hoog. In deze regio's ligt de grootste opgave.



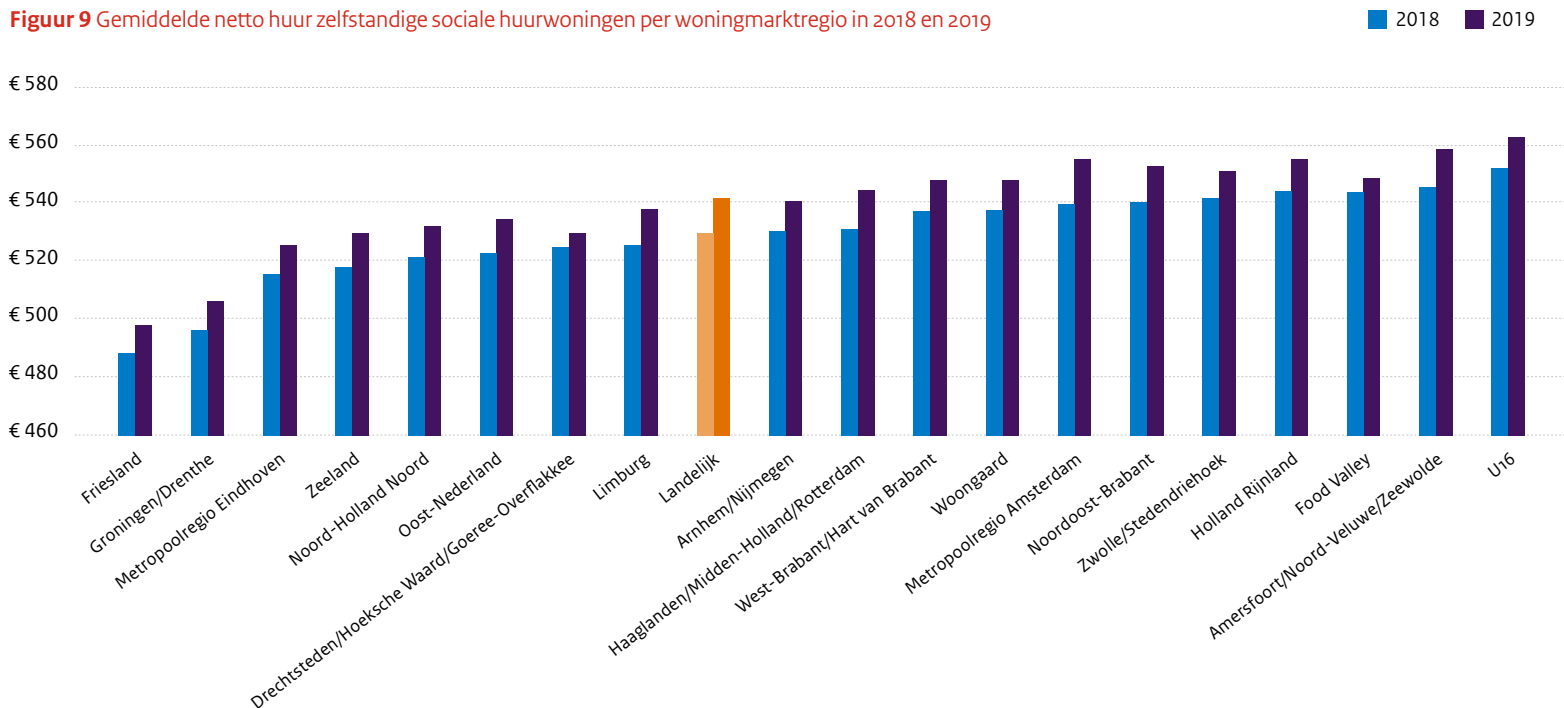
## Betaalbaarheid

### Ontwikkeling huurprijs

Betaalbaarheid gaat over de bereikbaarheid van woningen voor huishoudens uit de doelgroep en over de ontwikkeling van de huurprijs van sociale huurwoningen. De netto huur voor zelfstandige sociale huurwoningen stijgt in 2019 naar gemiddeld

€ 541 ten opzichte van € 530 in 2018. Figuur 9 laat de gemiddelde netto huur zien per woningmarktregio in 2018 en 2019. In de metro-poolregio Amsterdam stijgt de gemiddelde huur iets harder.

**Figuur 9** Gemiddelde netto huur zelfstandige sociale huurwoningen per woningmarktregio in 2018 en 2019



Gecorrigeerd voor inflatie stijgen de huren voor zittende huurders nauwelijks in 2019. Hun huur wordt gemiddeld 1,88% hoger, terwijl de inflatie 1,7% is. Met een stijging van 1,88% blijven de corporaties ruim onder de verhoging die het huursombeleid toestaat: 2,6% (1% + inflatie in voorgaand jaar). In 2018 steeg de huursom met 1,4% en was de norm 2,4%.

### Betaalbaarheid wordt sterker afhankelijk van huurtoeslagstelsel

Voor huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag zijn de aftoppingsgrenzen belangrijk voor de betaalbaarheid van hun woning. Corporaties moeten minstens 95% van de woningen die ze jaarlijks verhuren aan deze doelgroep passend toewijzen. Deze groep bestaat vooral uit één- en tweepersoonshuishoudens. Voor hen is bij passend toewijzen de lage aftoppingsgrens van toepassing. Voor de meerpersoonshuishoudens is de hoge aftoppingsgrens relevant.

In 2019 groeit het aantal woningen in de huurprijsklasse tussen de lage aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens. Dit gaat ten koste van het aantal woningen tot de lage aftoppingsgrens. Dit komt doordat het aantal woningen tot de kwaliteitskortingsgrens daalt (zie tabel 1). Die afname maakt de betaalbaarheid van sociale huurwoningen sterker afhankelijk van het huurtoeslagstelsel. Dat dit segment kleiner wordt, komt vooral door sloop voor nieuwbouw: hiervoor komen de kleinste en goedkoopste woningen als eerste in aanmerking.



**Tabel 1** Aantal zelfstandige sociale huurwoningen naar prijsklasse

| 2018  | 2019      | TOE-/AFNAME |
|---|-----------|-------------|
| <b>Zelfstandige sociale huurwoningen totaal</b> |           |             |
| 2.087.224                                       | 2.091.260 | 4.016       |

### Huurklasse woningen

Tot kwaliteitskortingsgrens:

|         |         |         |
|---------|---------|---------|
| 324.415 | 311.318 | -13.097 |
|---------|---------|---------|

Tussen kwaliteitskortings- en lage aftoppingsgrens

|           |           |       |
|-----------|-----------|-------|
| 1.212.669 | 1.217.419 | 4.750 |
|-----------|-----------|-------|

Tussen lage en hoge aftoppingsgrens

|         |         |       |
|---------|---------|-------|
| 254.607 | 262.991 | 8.383 |
|---------|---------|-------|

Tussen hoge aftoppingsgrens- en liberalisatiegrens

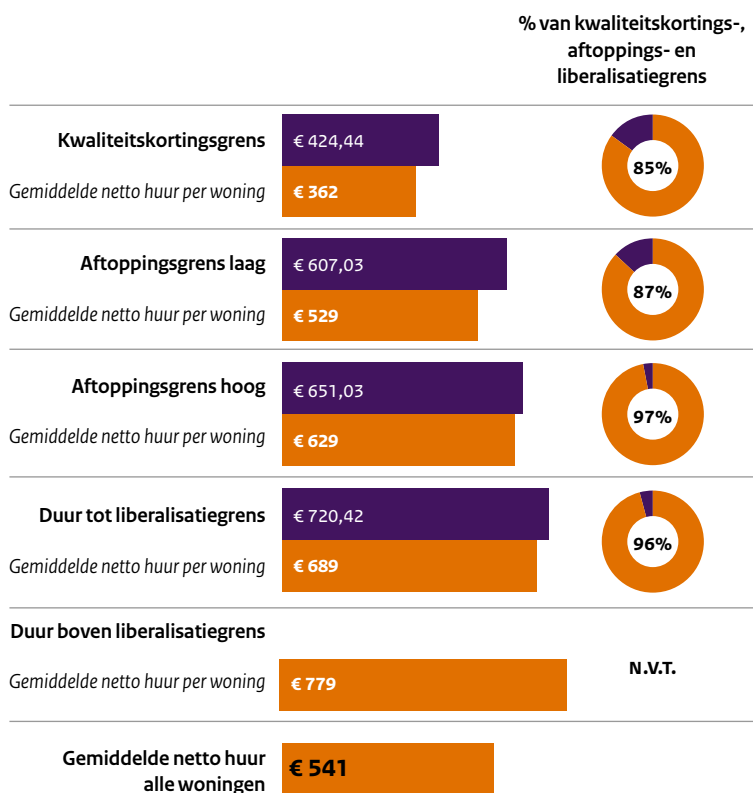
|         |         |       |
|---------|---------|-------|
| 244.318 | 249.155 | 4.837 |
|---------|---------|-------|

Boven liberalisatiegrens

|        |        |      |
|--------|--------|------|
| 51.235 | 50.378 | -858 |
|--------|--------|------|

Tabel 2 laat zien dat de gemiddelde huurprijs per prijsklasse in 2019 dicht tegen de bovengrenzen aan ligt. In de prijsklassen tot de lage aftoppingsgrens is het verschil nog relatief het grootst.

**Tabel 2** Gemiddelde netto huur alle woningen



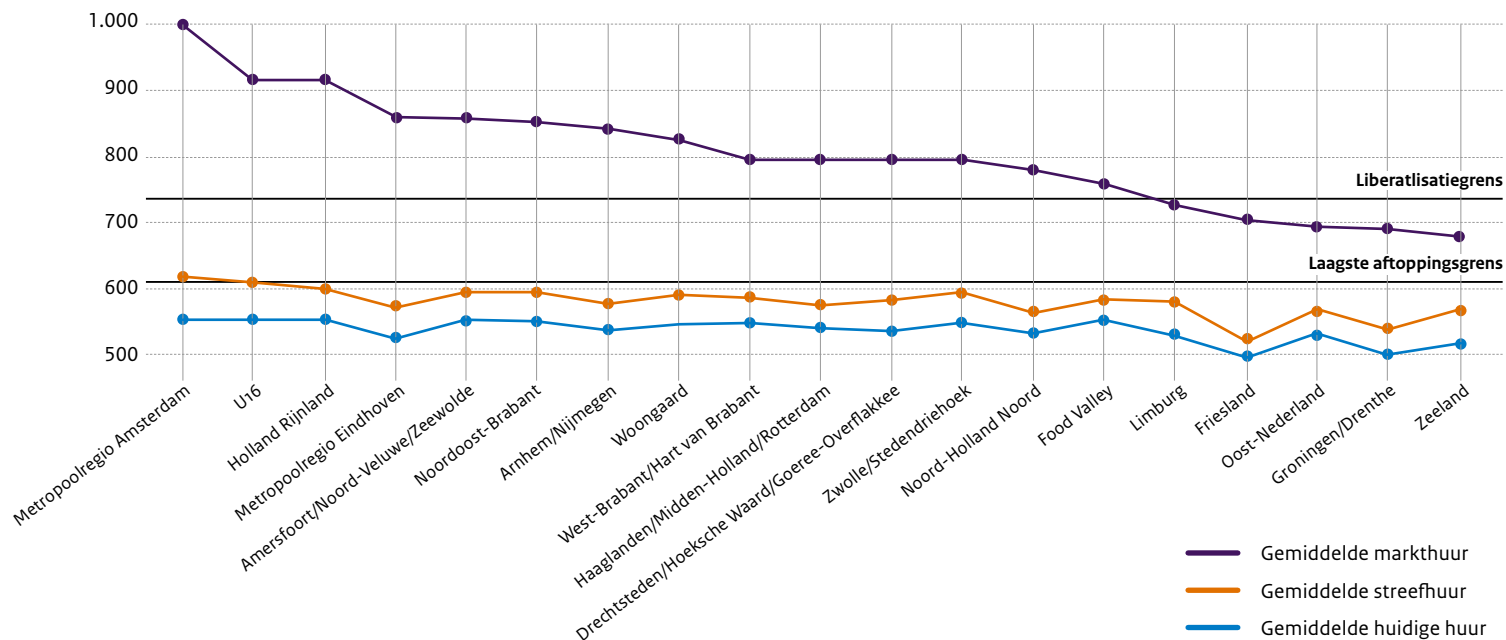
## Huurniveau per regio

Corporaties streven voor de sociale huurwoningen naar een huurniveau met een gemiddelde huur per woning vlakbij de lage aftoppingsgrens. Dit is ook op regioniveau duidelijk zichtbaar. Figuur 10 toont per woningmarktregio de gemiddelde huidige huur, de streefhuur bij een nieuwe toewijzing van een woning en de markthuur, de huurprijs die een woning zou opleveren in het commerciële segment. Ondanks duidelijke verschillen in de markthuur tussen woningmarktregio's met een hoge vraag en regio's met een lagere vraag, komt de gemiddelde streefhuur uit tussen € 560 en € 610 per maand. In woningmarktregio's met een hoge vraag (zoals metropoolregio Amsterdam en de 16 Utrechtse regiogemeenten) is de streefhuur wat hoger. Deze streefhuur aanpassen op de vraag – de markthuur – kan maar beperkt.

Opvallend is dat in metropoolregio Eindhoven, met ook een hoge markthuur, een gematigder huurbeleid is.



**Figuur 10** Gemiddelde huur, streefhuur en markthuur van zelfstandige sociale woningen per woningmarktregio



**Lagere markthuur leidt niet tot lagere streefhuur**

Verder wordt duidelijk dat in de woningmarktregio's met een lage markthuur de corporaties niet structureel lagere huren nastreven dan in andere regio's. Alleen in de regio's Friesland en Groningen/Drenthe is het streefhuurniveau lager (gemiddeld respectievelijk € 521 en € 537). De vraag is of de corporaties in deze regio's

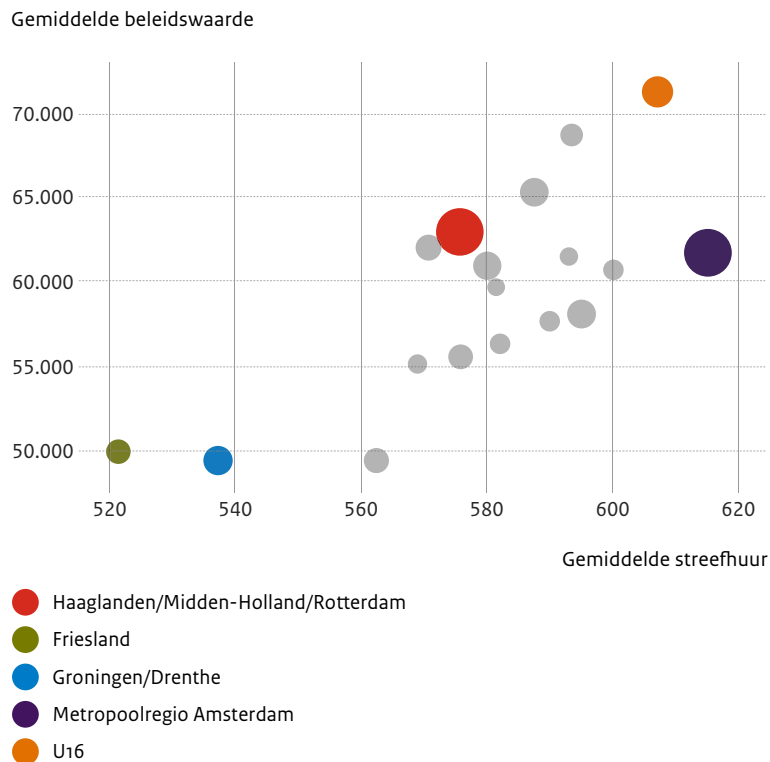
bewust kiezen voor een gematigder huurbeleid. Of dat de woningmarkt hier, met relatief lagere markthuren en koopprijzen, zorgt voor een streefhuurgrens. Een hogere streefhuur leidt tot een hogere beleidswaarde en een gunstiger financiële positie (figuur 11). Dat kan de investeringsmogelijkheden van corporaties verruimen.

## Toewijzingen

In 2019 hebben de corporaties ruim 180.000 woningen toegewezen aan de doelgroep. Deze doelgroep bestaat uit 2,2 miljoen sociale huurders, van wie 1,4 miljoen in aanmerking komen voor huurtoeslag (BZK, 2019b). Figuur 12 toont de verhouding tussen het aantal toewijzingen aan huurders uit de doelgroep voor huurtoeslag, de overige huurders uit de doelgroep en de huurders met tenminste een laag middeninkomen (net boven de EC-grens, die is vastgelegd in Europese regelgeving). In 2020 mogen corporaties maximaal 10% van de vrijgekomen woningen aan deze groep verhuren. Het valt op dat in de grootstedelijke regio's Haaglanden/Rotterdam en Amsterdam in verhouding meer woningen worden toegewezen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Dit geldt ook voor regio's met relatief veel studentenhuisvesting, zoals Food Valley en Holland Rijnland. Het aantal toewijzingen aan studenten is in verhouding al snel hoger, omdat studenten vaker verhuizen en bij voorkeur kiezen voor een woningtype dat recht kan geven op huurtoeslag. Binnen woningmarktregio's zijn soms grote verschillen tussen corporaties. Dit kan onder meer te maken hebben met verschillen in de lokale vraag en de kwaliteit van het corporatiebezit.

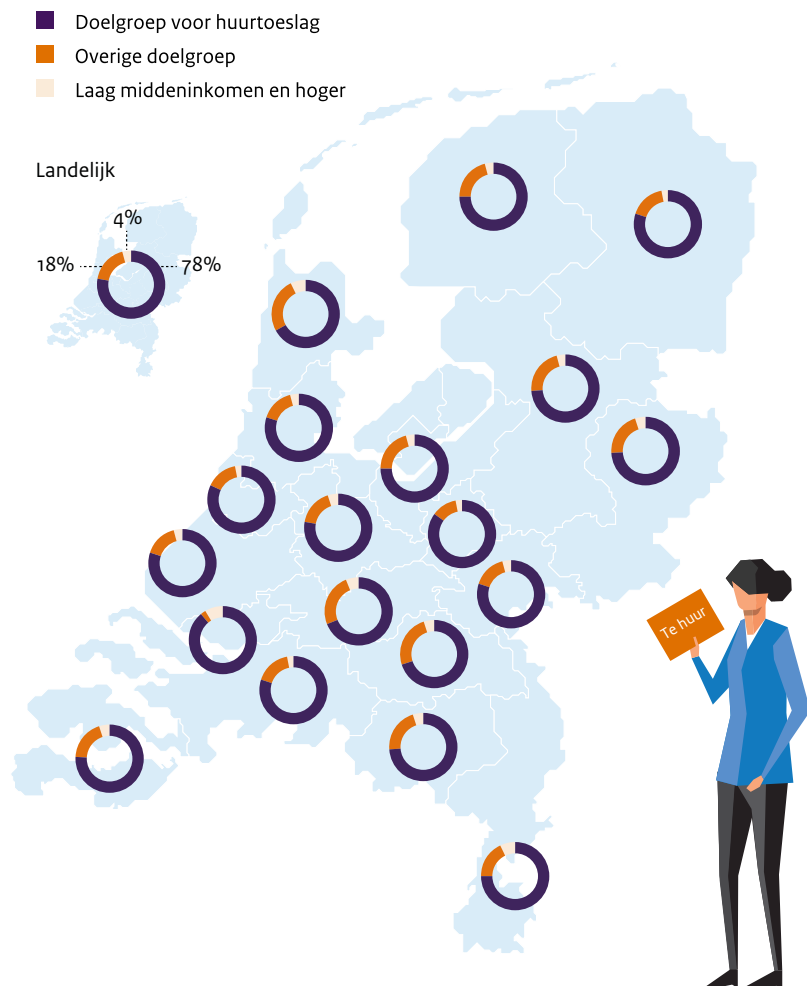


**Figuur 11** Verhouding gemiddelde streefhuur en beleidswaarde<sup>8</sup> per woningmarktregio, sociale voorraad



<sup>8</sup> De beleidswaarde is de waardering van het vastgoed, dat het vermogen weergeeft, inclusief de beleidskeuzes van de corporatie.

**Figuur 12** Verhouding in toewijzingen aan diverse inkomensgroepen per woningmarktregio in 2019



### 10% ruimte voor lage middeninkomens lijkt relatief ruim


Het aandeel toewijzingen aan huishoudens met tenminste een laag middeninkomen is landelijk ongeveer 4% en in geen enkele regio hoger dan 7%. De 10% toewijzingsruimte voor lage middeninkomens is dus in geen enkele regio volledig benut. De huidige (tijdelijke) regeling, de zogenoemde 80-10-10-regeling, gaat eindigen. Als er voor die tijd geen aanpassing is van de regelgeving, moeten corporaties 90% van de vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan de doelgroep. Ze houden dan 10% vrije ruimte over.

Uit onderzoek blijkt dat corporaties het belangrijk vinden om mensen met lage inkomens te huisvesten. En dat de 10% vrije ruimte relatief ruim is (Platform31, 2018). Platform31 stelt daarom dat 90% toewijzen aan de doelgroep en 10% vrije ruimte voldoende kan zijn. Dan moet wel onderscheid gemaakt worden tussen de inkomensgrenzen voor één- en meerpersoonshuishoudens. Zodat deze grenzen passen bij de bestedingsruimte voor een huurprijs tot de liberalisatiegrens.

Het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen stelt voor om de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens in de doelgroep op te hogen tot vlak bij de huidige grens voor lage middeninkomens. In het voorstel vallen hier ook de tweepersoonshuishoudens onder. De ophoging geldt voor 3 jaar. Daarnaast zal de vrije toewijzingsruimte met dit voorstel variabel worden. De landelijke norm wordt 7,5% en lokaal mag dit op basis van prestatieafspraken worden verhoogd naar 15%.

Het is de vraag of de hogere inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens veel effect zal hebben op het percentage toewijzingen aan de lage middeninkomens. In 2019 zijn ongeveer 56.000 woningen toegewezen aan huishoudens van tenminste twee personen (tabel 3 en 4). Ongeveer 40.000 daarvan behoren tot de doelgroep voor huurtoeslag. De andere 16.000 woningen zijn deels toegewezen aan de overige doelgroep en deels aan huishoudens met tenminste een laag middeninkomen.


**Tabel 3** Toewijzingen huishoudens met inkomen tot EC-grens (m.u.v. doelgroep voor huurtoeslag) en lage middeninkomens



| Eénpersoons                               | Tweepersoons | Meerpersoons | Totaal |
|---|--------------|--------------|--------|
| Basishuur (< € 228,62)                    |              |              |        |
| 137                                       | 8            | 1            | 146    |
| Lage huur (€ 228,62 tot € 424,24)         |              |              |        |
| 2.585                                     | 268          | 57           | 2.910  |
| Middenhuur (€ 424,24 tot aftoppingsgrens) |              |              |        |
| 9.433                                     | 2.994        | 1.610        | 14.037 |
| Hoge huur (aftoppingsgrens tot € 720,42)  |              |              |        |
| 12.089                                    | 6.459        | 4.409        | 22.957 |
| Totaal                                    |              |              |        |
| 24.244                                    | 9.729        | 6.077        | 40.050 |

Het totaal aantal toewijzingen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag ligt veel hoger. In 2019 krijgen 140.487 huishoudens in deze doelgroep een sociale huurwoning toegewezen (zie tabel 4). Aan 98,7% van deze huishoudens is een woning met passende huur toegewezen. Hiermee voldoen de corporaties samen ruim aan de norm voor passend toewijzen: 95% van huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag moet een woning met een huur tot de aftoppingsgrens krijgen.

**Tabel 4** Toewijzingen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag



| Eénpersoons                               | Tweepersoons | Meerpersoons | Totaal  |
|---|--------------|--------------|---------|
| Basishuur (< € 228,62)                    |              |              |         |
| 7.613                                     | 21           | 14           | 7.648   |
| Lage huur (€ 228,62 tot € 424,24)         |              |              |         |
| 41.396                                    | 2.120        | 348          | 43.864  |
| Middenhuur (€ 424,24 tot aftoppingsgrens) |              |              |         |
| 50.677                                    | 19.041       | 17.184       | 86.902  |
| Hoge huur (aftoppingsgrens tot € 720,42)  |              |              |         |
| 859                                       | 547          | 667          | 2.073   |
| Totaal                                    |              |              |         |
| 100.545                                   | 21.729       | 18.213       | 140.487 |

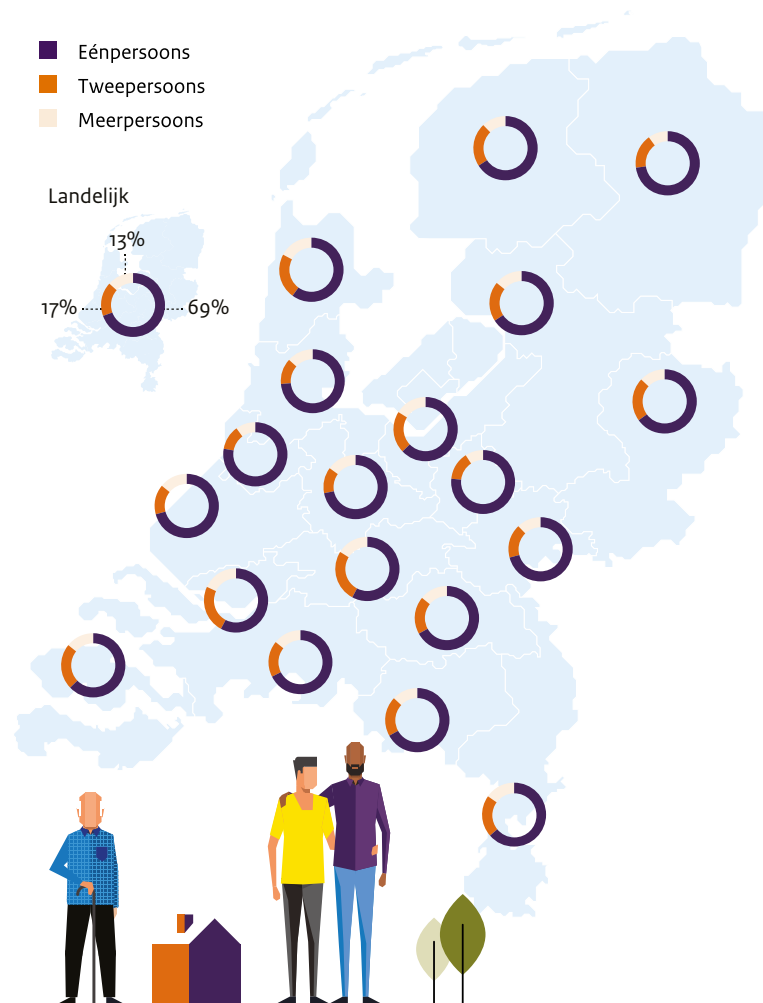
### Grote verschillen in toewijzingen aan éénpersoonshuishoudens

De doelgroep voor huurtoeslag bestaat vooral uit één- en tweepersoons-huishoudens. Bij passend toewijzen is voor hen de lage aftoppingsgrens van toepassing (€ 607,47 in 2019). Figuur 13 laat relatief grote verschillen tussen woningmarktregio's zien in het aantal toewijzingen aan éénpersoonshuishoudens. Dit is vooral hoog in gebieden met relatief veel studentenhuisvesting en in de grootstedelijke regio's Den Haag/Rotterdam en Amsterdam.

Bijna de helft van de woningen die zijn toegewezen aan éénpersoonshuishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag heeft een lage huur tot de kwaliteitskortingsgrens. Dit segment wordt echter steeds kleiner (tabel 1). Het hoge aantal toewijzingen wordt waarschijnlijk verklaard doordat relatief veel woningen in deze prijsklasse worden verhuurd aan studenten. Studenten verhuizen vaker dan de gemiddelde huurder.

De meerpersoonshuishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag vormen met iets meer dan 12% van de toewijzingen een relatief kleine groep. Voor deze groep is bij passend toewijzen de hoge aftoppingsgrens van toepassing (€ 651,03 in 2019).

**Figuur 13** Verdeling toewijzingen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag, naar samenstelling huishouden en woningmarktregio



### Eénpersoonshuishoudens met lage inkomens zijn kwetsbaar

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) pleit ervoor om het betaalbaarheidsbeleid vooral te richten op inkomensgroepen met een hoge woonquote, het percentage van het inkomen dat aan woonlasten besteed mag worden (EIB, 2020, p. 11). Op het gebied van betaalbaarheid vormen éénpersoonshuishoudens met lage inkomens de grootste en meest kwetsbare doelgroep van corporaties. Het is verstandig dat het kabinet met het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen ervoor kiest om de inkomensgrens voor de eenpersoonshuishoudens te handhaven.

## Conclusie

Gecorrigeerd voor inflatie stijgen de huren voor zittende huurders in 2019 nauwelijks. Corporaties blijven hiermee ruim binnen de marges van het huursombeleid (inflatie + 1%). Landelijk is de gemiddelde netto huur voor sociale huurwoningen gestegen van € 530 in 2018 naar € 541 in 2019. De huren en stijgingen verschillen per woningmarktregio.

In gespannen woningmarktregio's komt de gemiddelde huur dicht bij de aftoppingsgrens. Vooral metropoolregio Amsterdam springt eruit. In andere regio's is er wat meer ruimte. Het is duidelijk te zien dat corporaties in woningmarktregio's met hoge markt- en streefhuren tegen de beleidsgrenzen aanlopen van gematigde huurstijging en passend toewijzen.

Corporaties wijzen in 2019 de meeste sociale huurwoningen toe aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Het valt op dat de 10% toewijzingsruimte voor lage middeninkomens niet ten volle wordt benut. In alle woningmarktregio's wijzen corporaties minder dan 10% toe aan deze groep. Deze tijdelijke regeling gaat vervallen. Het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen stelt voor de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens binnen de doelgroep te verhogen. Het is de vraag of dat veel effect zal hebben op het percentage toewijzingen aan lage middeninkomens. Verder valt op dat in de grootstedelijke regio's Haaglanden/Rotterdam en Amsterdam in verhouding meer woningen worden toegewezen aan huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Dit kan wijzen op een grote vraag in verhouding tot het aanbod (zie ook het hoofdstuk Beschikbaarheid).

Met 98,7% passend toewijzen voldoen de corporaties gemiddeld ruim aan de norm van 95%. Het merendeel van de voorraad corporatiewoningen is bereikbaar voor huishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Het grootste deel van de voorraad heeft een huur tussen de kwaliteitskortings- en lage aftoppingsgrens. Dit deel van de voorraad is belangrijk voor één- en tweepersoonshuishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Afgaand op het aantal toewijzingen vormt deze groep ook de grootste doelgroep van corporaties. Eénpersoonshuishoudens met lage inkomens vormen de grootste en tegelijkertijd meest kwetsbare doelgroep van corporaties.

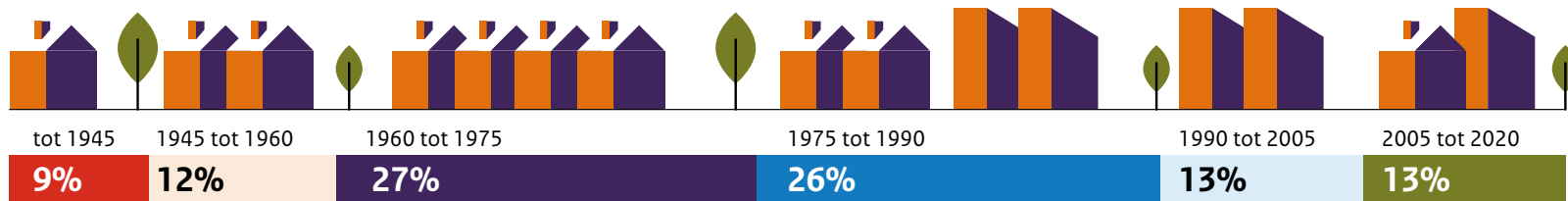
## Kwaliteit

### Kenmerken woningvoorraad

In hoeverre houden de corporaties de kwaliteit van hun woningen up-to-date door te verbeteren en te investeren in nieuwbouw? Driekwart van de woningvoorraad heeft een bouwjaar van vóór 1990 en is dus 30 jaar of ouder (zie figuur 14). Naast een forse nieuwbouw- en verduurzamingsopgave ligt er ook een grote verbeteringsopgave. Deels valt deze opgave samen met verduurzaming, maar ook andere bouw- en woontechnische ingrepen zijn op termijn noodzakelijk.

In 2019 geven corporaties meer uit aan onderhoud en verbetering dan in 2018 (zie tabel 5). Bij elkaar gaat het om een stijging van ruim 12%. 5% daarvan is toe te schrijven aan gestegen bouwkosten.

**Figuur 14** Voorraad naar bouwjaar



**Tabel 5** Kasstroom onderhoud en verbetering sociale voorraad

|                                       | 2018  | 2019  |
|---------------------------------------|-------|-------|
| Onderhoud x € miljard                 | 4,03  | 4,36  |
| Verbetering x € miljard               | 1,98  | 2,40  |
| <hr/>                                 |       |       |
| Onderhoud per gewogen eenheid x € 1   | 1.781 | 1.916 |
| Verbetering per gewogen eenheid x € 1 | 874   | 1.055 |

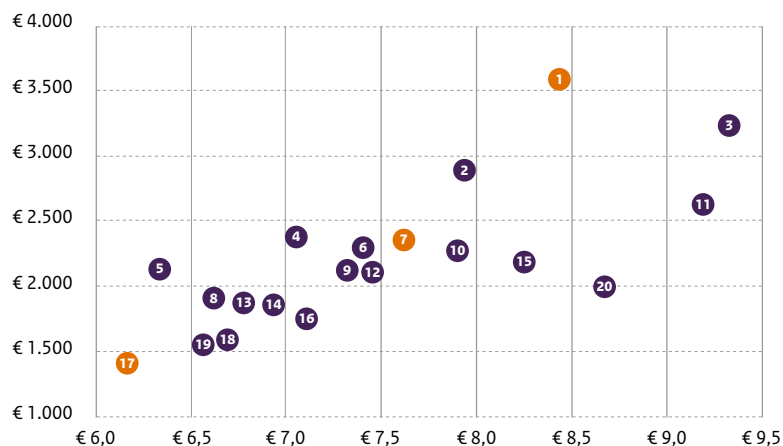
Naast verbetering is verversing door nieuwbouw, aankoop, sloop en verkoop een belangrijke manier om de voorraad up-to-date te houden. De sociale voorraad neemt in 2019 toe met ruim 3.000 woonegelegenheden (zie het hoofdstuk Beschikbaarheid). Tegenover bijna 20.000 toegevoegde woonegelegenheden, door nieuwbouw en aankoop, staan 17.000 woonegelegenheden die zijn gesloopt of verkocht. In dit tempo kost het in theorie 130 jaar voordat de hele voorraad vervangen is – als de vervanging van zowel gesloopte als verkochte woonegelegenheden meegeteld wordt. Woningverbetering blijft dus altijd nodig om gelijke tred te houden met veroudering van de voorraad.

Nieuwbouw van corporaties bestaat steeds meer uit kleine appartementen op binnenstedelijke locaties (BZK 2019a, p. 9-10): in 2019 is twee derde van de nieuwbouw een appartement. Dit komt onder meer door de scherpe stijging van de bouwkosten de afgelopen vier jaar (zie ook het hoofdstuk Condities). Het past bij het gegeven dat de sociale voorraad grotendeels wordt bewoond door kleine huishoudens. Toch zijn kleine appartementen niet voor alle huishoudens passend. Ook wordt de samenstelling van de voorraad zo eenzijdiger.

### Kwaliteit en locatie hebben beperkt invloed op huurprijs

De WOZ-waarde geeft een indicatie voor de kwaliteit van een woning. En vooral voor de locatie, die voor circa 70% de woningwaarde bepaalt. Figuur 15 laat zien dat bij passend toewijzen de locatie beperkt doorwerkt in de huurprijs. Dit verklaart de langere wachtlijsten in Amsterdam. Het corporatiestelsel is bedoeld om de doelgroep te huisvesten tegen niet-marktconforme prijzen. Daarin past de beperkte invloed van de locatie op de huurprijs. De doelgroep zou anders niet meer in Amsterdam terecht kunnen. Een hoger prijskaartje aan kwaliteit heeft ook al snel het effect dat de hogere inkomens in de doelgroep de lagere verdringen.

**Figuur 15** Gemiddelde netto huur en WOZ-waarde per m<sup>2</sup>, sociale en commerciële woonegelegenheden



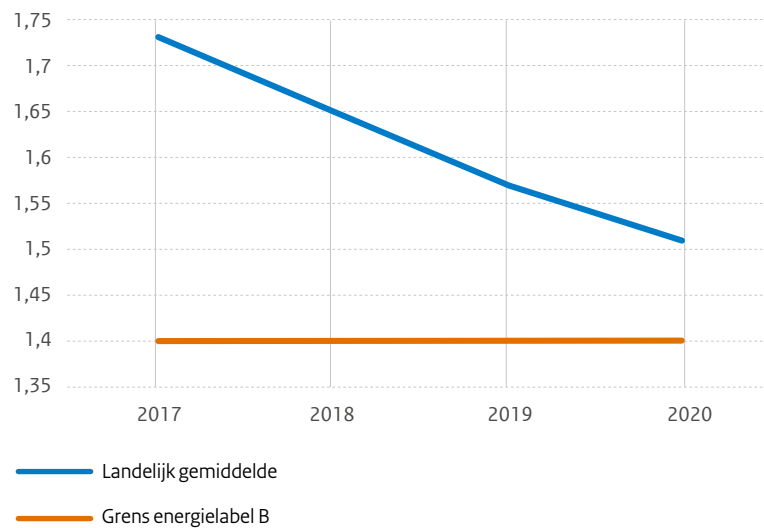
- |  |   |
|--|---|
| 1 Metropoolregio Amsterdam                 | 11 Arnhem/Nijmegen  |
| 2 U16                                      | 12 West-Brabant/Hart van Brabant                          |
| 3 Holland Rijnland                         | 13 Zwolle/Stedendriehoek                                  |
| 4 Amersfoort/<br>Noord-Veluwe/Zeevolde     | 14 Drechtsteden/<br>Hoeksche Waard/<br>Goeree-Overflakkee |
| 5 Metropoolregio Eindhoven                 | 15 Woongaard  |
| 6 Noordoost-Brabant                        | 16 Oost-Nederland   |
| 7 Landelijk                                | 17 Friesland  |
| 8 Noord-Holland Noord                      | 18 Limburg  |
| 9 Food Valley                              | 19 Zeeland  |
| 10 Haaglanden/<br>Midden-Holland/Rotterdam | 20 Groningen/Drenthe                                      |

## Duurzaamheid

Met het Energieakkoord in 2013 sprak de corporatiesector de ambitie uit om in 2021 gemiddeld energielabel B te realiseren. De gemiddelde Energie-Index van de sector nadert gestaag de grens voor label B, die staat op 1,4. In 2019 was de score van de gezamenlijke corporaties op de Energie-Index 1,57. Medio 2020 zal dit 1,51 zijn (zie figuur 16). Op 1 januari 2021 komt er een nieuw energielabel. Het oude blijft dan nog 10 jaar geldig. Hierdoor ontstaat een overgangssituatie.

De gemiddelde Energie-index verschilt sterk per woningmarktregio, afhankelijk van de omvang en leeftijd van de woningvoorraad (zie figuur 17). Ook binnen woningmarktregio's zijn er aanzienlijke verschillen tussen corporaties. Figuur 17 laat zien dat Noord-Holland Noord met een score van gemiddeld 1,39 in 2020 het landelijke doel van gemiddeld 1,4 al heeft gehaald. Andere regio's zitten hier verder vanaf, zoals de grootstedelijke regio's Haaglanden/Rotterdam en Amsterdam.

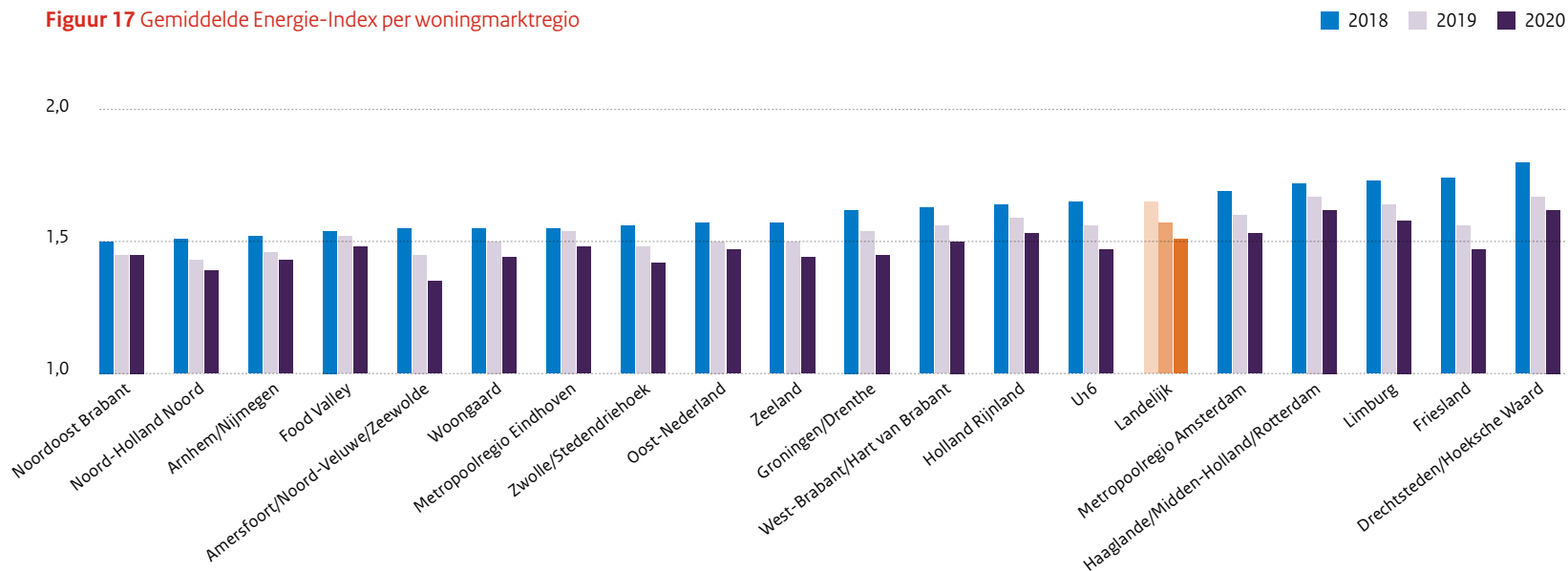
**Figuur 16** Gemiddelde landelijke Energie-Index



Bron: Aedes Benchmark (2020)



**Figuur 17** Gemiddelde Energie-Index per woningmarktregio



Bron: Aedes Benchmark (2020)

### Eerste stappen gezet voor prijsregulering rond warmtenetten

Vorig jaar is in de Staat aandacht gevraagd voor prijsregulering rond warmtenetten. Warmtenetten moeten een substantiële bijdrage leveren aan het realiseren van de ambities voor aardgasvrije wijken uit het Klimaatakkoord (1,5 miljoen woningen in 2030). Corporaties en huurders van corporaties lopen door gebrek aan concurrentie en prijsregulering het risico dat de aansluitkosten erg hoog kunnen zijn.

In 2020 heeft de ACM de maximale eenmalige aansluitbijdrage bij warmtenetten vastgesteld op € 4.510 (inclusief btw). Maar een aanbieder kan voorlopig nog wel extra projectkosten doorberekenen via de zogenoemde kostendekkingsbijdrage. De Wet collectieve warmtevoorziening, ook wel Warmtewet 2.0 genoemd, is in 2020 ter consultatie gelegd en moet in 2022 ingaan. Hierin is onder meer een grotere rol toebedacht aan de ACM als toezichthouder.

Daar waar warmtenetten mogelijk zijn, worden ze vaak gezien als een goedkope manier om van het gas af te gaan. Alternatieve all electric oplossingen als warmtepompen pakken veelal duurder uit, omdat door de lage temperatuurverwarming de woning goed geïsoleerd moet zijn. Gemeenten moeten vóór eind 2021 in een Transitievisie Warmte vaststellen welke wijken of buurten van het aardgas worden afgekoppeld. Dan wordt ook duidelijk wat de impact daarvan is op corporatiebezit.

## Leefbaarheid

De Staat van de corporatiesector 2019 schetst het beeld dat sinds 2012 de leefbaarheid in wijken met vooral corporatiebezit (meer dan 60%) afneemt. Dit komt omdat hier meer mensen wonen uit de lage inkomensgroepen. Een relatief groot deel hiervan valt bovendien binnen de kwetsbare groepen. Dit beeld is gebaseerd op een onderzoek van RIGO (2018), in opdracht van Aedes. In 2020 is een update van dit rapport verschenen (Aedes, 2020a). De inzichten blijken nog steeds actueel.

In 2019 verandert het beeld van de leefbaarheid niet. In dat jaar zijn woningen vooral toegewezen aan één- en tweepersoonshuishoudens met een laag inkomen (zie ook het hoofdstuk Betaalbaarheid). Mogelijke oplossingen om deze wijken minder kwetsbaar te maken zijn volgens het Aedes-rapport het verbeteren van de woningvoorraad, meer mogelijkheden voor differentiatie en het beperken van een geconcentreerde toewijzing en plaatsing van kwetsbare groepen.



### Door stedelijke vernieuwing kan leefbaarheid weer toenemen

Platform31 en RIGO (2020) noemen ook het stilvallen van de fysieke vernieuwing in kwetsbare wijken waarvan sinds 2015 sprake is, als reden voor de afgenomen leefbaarheid. Ook ander onderzoek van Platform31 (2020b) laat zien dat fysieke vernieuwing de leefbaarheid in wijken bevordert. Het Rijk heeft zich financieel teruggetrokken uit deze vernieuwing. Verder stellen zij dat het nu lastiger is om sociale huur te spreiden binnen regio's met nieuwbouw. Dit komt omdat corporaties en gemeenten minder grondposities hebben. Tot slot vragen ze aandacht voor de leefbaarheidsproblemen die ontstaan in krimpregio's, met name aan de landsgrenzen.

Inmiddels staat de nieuwbouw van sociale huurwoningen weer op de agenda van het Rijk. Hierbij is ook aandacht voor stedelijke vernieuwing. Er zijn in totaal 16 stedelijke vernieuwingsgebieden aangewezen, waarvan 14 in regio's die een zogenoemde woondeal hebben met het ministerie van BZK. In deze gebieden wordt gestreefd naar een integrale aanpak van leefbaarheid en veiligheid. Inclusief een mogelijke inzet van het Rijk binnen het Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Een risico is wel dat stedelijke vernieuwing ondergesneeuwd wordt door de nadruk op nieuwbouwproductie, duurzaamheid en betaalbaarheid.

### Samenwerking voor sociale buurtaanpak

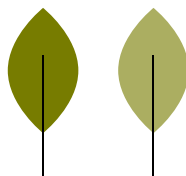
Naast fysieke ingrepen, spreiding en differentiatie is er ook samenwerking nodig voor een sociale buurtaanpak. Begeleid wonen, maatschappelijke opvang en jeugd- en ouderenzorg gaan steeds meer naar woonwijken. De corporaties hebben als huisvester een rol in de samenwerking met gemeenten en zorgorganisaties voor de begeleiding van deze groepen. Platform31 (2020) heeft een handreiking voor samenwerking bij de uitstroom van begeleid wonen en maatschappelijke opvang.

## Conclusie

Kwaliteit, betaalbaarheid en beschikbaarheid zijn communicerende vaten. Wat altijd meeweegt is de beperkte marge om op deze punten te sturen. Ook gezien de publieke taakopdracht en de bijbehorende formele beleidsgrenzen. De nadruk in het beleid ligt nu op betaalbaarheid en beschikbaarheid. Daarnaast krijgt duurzaamheid steeds meer aandacht. Een soms onderbelicht aspect is de opgave voor woningverbetering. Toch is dat belangrijk gezien de relatieve ouderdom van de voorraad corporatiewoningen. Deels valt deze opgave samen met verduurzaming, maar het gaat ook om andere bouw- en woontechnische ingrepen die op termijn noodzakelijk zijn.

Een ander aspect dat kwaliteit raakt, is de keerzijde van betaalbaarheid: door passend toewijzen en een gematigd huurbeleid hebben locatie en woningkwaliteit een beperkte invloed op de prijs. Hierdoor lopen de wachttijden in regio's met krapte op de woningmarkt eerder op. Maar mensen uit lagere inkomensgroepen moeten tegen een aanvaardbare prijs een woning kunnen vinden van redelijke kwaliteit. Ook in regio's met een gespannen woningmarkt.

In buurten met vooral corporatiebezit (meer dan 60%) is sinds 2012 het aandeel huurders uit lage inkomens- en kwetsbare groepen toegenomen. De leefbaarheid staat hierdoor onder druk. Een factor die meeweegt is dat met de EC-inkomensgrens en passend toewijzen strikter is bepaald welke doelgroepen kunnen instromen in corporatiewoningen. Het is voor corporaties een belangrijke uitdaging om binnen de formele beleidsgrenzen te zorgen voor voldoende differentiatie en spreiding van doelgroepen in kwetsbare wijken.



# Condities



De condities waaronder de corporaties hun publieke taak vervullen zijn essentieel om hun prestaties te kunnen duiden. Het gaat hierbij om drie soorten condities:

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

Binnen de financiële condities kijkt de Aw naar de ontwikkeling in de vastgoedexploitatie, de operationele kasstroom en de huidige en toekomstige financiële positie in het licht van de opgaven waar de sector voor staat. Ook worden de onderliggende aspecten belicht die van belang zijn voor (de ontwikkeling van) de financiële positie.

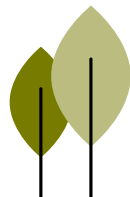
De institutionele condities gaan over de inrichting van het corporatiestelsel: het geheel aan spelregels, wetten, besluiten, regelingen en de daaruit voortkomende uitwerkingen die van invloed zijn op het functioneren van het stelsel. De focus ligt op regulering die een sterke invloed heeft op het functioneren van corporaties. De kwaliteit van de governance en het functioneren bepaalt of corporaties voldoende zijn toegerust voor hun taken en de uitdagingen die op hen afkomen. In de publieke taakstelling voor corporaties staat het sociale vastgoed centraal. Daarom krijgen de ontwikkelingen rond het sociale vastgoed in de hoofdstukken over de financiële en institutionele condities de meeste aandacht.

## Financiële condities

### Ontwikkeling kasstromen 2019

De kasstroom door vastgoedexploitatie groeit nominaal gezien licht in 2019. Maar na correctie voor inflatie daalt deze nog steeds (tabel 6). Toch lijkt het eerdere patroon van de dalende vastgoedexploitatiekasstromen hiermee wel wat af te remmen. De reële daling houdt verband met de zogenoemde wigproblematiek, die ontstaat doordat de opbrengsten minder snel stijgen dan de lasten. De huurgroei stijgt mee met inflatie, terwijl de lasten voor beheer en onderhoud structureel stijgen met inflatie + 0,5%. Dit zet de vastgoedexploitatie onder druk. In 2019 stijgen de onderhoudslasten sterk. Tegelijkertijd weet de sector de bedrijfslasten juist goed te beheersen. Daarnaast daalt voor het eerst de verhuurderheffing dankzij de heffingsvermindering voor een aantal investeringen.

De operationele kasstroom stijgt in 2019 zowel nominaal als reëel. Met ongeveer € 1.100 per gewogen verhuureenheid blijft die stijging bescheiden: deze is bijna gelijk aan de investering in woningverbetering. De operationele kasstroom stijgt vooral door de sterk dalende rente-uitgaven. De sectorspecifieke heffing daalt doordat er in 2019 geen heffing was voor sanering. De vennootschapsbelasting stijgt stevig door de ATAD-maatregel om belastingontwijking tegen te gaan.



### Ook het rentepercentage van leningenportefeuille neemt af

De sterk gedaalde rente-uitgaven betekenen ook een verder afname van het gemiddelde rentepercentage van de leningenportefeuille. Lange tijd was op sectorniveau vrij weinig te merken van de lage rente op de kapitaalmarkt. Dit komt door lange looptijden van leningen en derivaten, en door de beperkte vernieuwing van de leningenportefeuille bij het dalend leningenvolume. Als de kapitaalmarktrente de komende jaren laag blijft, zal het gemiddelde rentepercentage van de leningenportefeuille verder dalen.

**Tabel 6** Vastgoedexploitatie- en operationele kasstroom per sociale verhuureenheid, 2018-2019

|  | 2018         | 2019         | %stijging   |
|--|--------------|--------------|-------------|
| <b>Huur</b>                                | 6.196        | 6.324        | 2,1%        |
| Nettobedrijfslasten                        | -1.180       | -1.165       | -1,3%       |
| Onderhoud                                  | -1.781       | -1.916       | 7,6%        |
| Verhuurderheffing                          | -714         | -703         | -1,5%       |
| Overig                                     | 1            | 0            | -           |
| <b>Netto vastgoedexploitatie kasstroom</b> | <b>2.521</b> | <b>2.540</b> | <b>0,7%</b> |
| Renteuitgaven                              | -1.317       | -1.209       | -8,2%       |
| Sectorspecifieke heffing                   | -65          | -6           | -90,6%      |
| Vennootschapsbelasting                     | -204         | -279         | 37,0%       |
| Overig                                     | 76           | 57           | -           |
| <b>Operationele kasstroom</b>              | <b>1.011</b> | <b>1.102</b> | <b>9,0%</b> |
| <b>Prijspeil 2018</b>                      |              |              |             |
| Netto vastgoedexploitatie kasstroom        | 2.521        | 2.475        | -1,8%       |
| Operationele kasstroom                     | 1.011        | 1.074        | 6,2%        |

### Kasstromen 2020-2024

Volgens de prognose groeien vanaf 2022 zowel de vastgoedexploitatiekasstroom als de operationele kasstroom sterk (tabel 7). Bij deze prognose zijn echter verschillende kanttekeningen te plaatsen.

In de vastgoedexploitatie gaat de prognose uit van een forse groei van de huurprijzen, zelfs met een reële stijging. Dit is niet waarschijnlijk. Het beleid voor passend toewijzen en de jaarlijkse huurverhoging beperken namelijk de ruimte voor een reële huurstijging.

Daarnaast gaat deze prognose uit van een lage kostenstijging voor bedrijfslasten en vooral onderhoud. Hiermee gaat de prognose voorbij aan de eerder genoemde wigproblematiek van de afgelopen jaren.

### Hoog investeringsprogramma vraagt meer dan financiële middelen

In de prognose zijn verder de effecten verwerkt van het hoge investeringsprogramma van de sector voor 2020-2024. Financieel gezien achten de corporaties dit programma dus haalbaar. Maar dat betekent een forse intensivering ten opzichte van de investeringen in de afgelopen jaren. Voor de grote maatschappelijke opgave waar de sector voor staat, is zo'n intensivering wenselijk. Tegelijk is daarvoor meer nodig dan alleen financiële middelen. Zo moeten de governance en risicobeheersing bij de corporaties erop zijn ingericht, moeten er voldoende bouwlocaties zijn en moeten planprocedures snel genoeg worden doorlopen. Hierdoor lijkt het niet heel realistisch dat dit intensieve investeringsprogramma binnen de genoemde tijd echt wordt gerealiseerd. Ook dat beïnvloedt de uiteindelijke vastgoedexploitatiekasstroom en operationele kasstroom in deze jaren.

**Tabel 7** Ontwikkeling vastgoedexploitatie- en operationele kasstroom per sociale verhuureenheid, volgens realisatie (dVi) en prognose (dPi), lopende prijzen




|                                     | Realisatie   |              | Prognose     |              |              |              |              |              |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                     | 2018         | 2019         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         |
| <b>Huur</b>                         | <b>6.196</b> | <b>6.324</b> | <b>6.295</b> | <b>6.467</b> | <b>6.629</b> | <b>6.775</b> | <b>6.948</b> | <b>7.133</b> |
| Nettobedrijfslasten                 | -1.180       | -1.165       | -1.132       | -1.227       | -1.223       | -1.235       | -1.257       | -1.281       |
| Onderhoud                           | -1.781       | -1.916       | -1.924       | -2.038       | -2.001       | -1.980       | -1.977       | -2.025       |
| Erfpacht                            | -5           | -4           | -5           | -3           | -3           | -3           | -3           | -3           |
| Verhuurderheffing                   | -714         | -703         | -720         | -801         | -835         | -883         | -883         | -920         |
| Overheidsbijdragen                  | 6            | 4            | 2            | 1            | 1            | 1            | 0            | 0            |
| <b>Vastgoedexploitatiekasstroom</b> | <b>2.521</b> | <b>2.540</b> | <b>2.516</b> | <b>2.400</b> | <b>2.567</b> | <b>2.675</b> | <b>2.829</b> | <b>2.905</b> |
| Renteuitgaven                       | -1.317       | -1.209       | -1.211       | -1.252       | -1.203       | -1.079       | -1.091       | -1.113       |
| Renteinkomsten                      | 158          | 148          | 146          | 130          | 116          | 101          | 94           | 87           |
| Sectorspecifieke heffing            | -65          | -6           | -19          | -77          | -78          | -78          | -78          | -77          |
| Leefbaarheid                        | -82          | -91          | -97          | -104         | -103         | -103         | -105         | -106         |
| Vennootschapsbelasting              | -204         | -279         | -278         | -257         | -235         | -275         | -313         | -338         |
| <b>Operationele kasstroom</b>       | <b>1.011</b> | <b>1.102</b> | <b>1.056</b> | <b>840</b>   | <b>1.065</b> | <b>1.240</b> | <b>1.335</b> | <b>1.358</b> |

## Financiële ruimte neemt toe in 2019

De financiële ruimte in de sector is momenteel redelijk groot. Gemiddeld scoort de sector veel beter op de belangrijkste kengetallen (tabel 8) dan voor individuele corporaties nodig is volgens de normen in het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en het WSW (tabel 9). De scores in 2019 zijn bovendien weer hoger dan in 2018. Dit geldt voor zowel de sociale en commerciële vastgoedtak binnen de toegelaten instellingen als voor het commerciële vastgoed in de geconsolideerde verbindingen. Een belangrijke oorzaak voor de huidige financiële ruimte is de relatief lage realisatie van nieuwbouw en andere investeringen in voorgaande jaren. Aan de andere kant speelt de overgang op de beleidswaarde, in 2018, een rol. De beleidswaarde is een neerslag van de geraamde belangrijkste beleidskasstromen uit de vastgoedexploitatie.

Door het relatief lage investeringsniveau kon de schuld de laatste jaren vrijwel gelijk blijven. Dit leidde samen met de dalende kapitaalmarktrente tot lagere rente-uitgaven en daarmee tot een verbeterde Interest Coverage Ratio (ICR), die aangeeft in hoeverre een corporatie rente-uitgaven kan betalen uit de operationele kasstroom. Daarnaast verbeterden de balansratio's loan-to-value (LTV) en solvabiliteit door de overgang op de beleidswaarde en de groei van de beleidswaarde van het bezit in 2019. Daarbij wordt rekening gehouden met de disconteringsvoet, de markconforme rendementseis bij het berekenen van de netto contante waarde. De disconteringsvoet is door de ontwikkelingen in de woningmarkt gedaald.


**Tabel 8** Gerealiseerde ratio's en eigen vermogen op basis van balans tegen beleidswaarde, 2018-2019



|                                     | Toegelaten instellingen |       |             |       | Geconsolideerde verbindingen |       |
|-------------------------------------|-------------------------|-------|-------------|-------|------------------------------|-------|
|                                     | Sociaal                 |       | Commercieel |       | Commercieel                  |       |
|                                     | 2018                    | 2019  | 2018        | 2019  | 2018                         | 2019  |
| <b>ICR</b>                          | 1,8                     | 2,0   | 2,4         | 2,6   | 1,9                          | 2,0   |
| <b>LTV</b>                          | 51,4%                   | 50,0% | 42,7%       | 38,3% | 58,8%                        | 45,7% |
| <b>Solvabiliteit</b>                | 47,2%                   | 48,0% | 54,4%       | 60,1% | 56,1%                        | 61,4% |
| <b>Eigen vermogen x € 1 miljard</b> | 82,3                    | 87,3  | 15,9        | 18,8  | 1,8                          | 2,1   |



**Tabel 9** Normen voor de afzonderlijke ratio's



| norm          | Sociaal | Commercieel |
|---------------|---------|-------------|
| ICR           | 1,4     | 1,8         |
| LTV           | 85%     | 75%         |
| Solvabiliteit | 15%     | 40%         |

### Eigen vermogen stijgt het sterkst in de commerciële tak

Het eigen vermogen in de sector stijgt. In de commerciële tak is deze stijging relatief het sterkst. Deze tak is in 2017 ontstaan door de scheiding van het corporatiebezit in sociaal en commercieel. Sinds de scheiding speelt hier het vraagstuk dat de beschikbare middelen deels onderbenut blijven. Als de huidige situatie in evenwicht is met de strategie van de corporatie op middellange termijn, draagt dit bij aan een goede inzet van middelen. De toekomstige vrijstelling van de marktverkenning<sup>9</sup> maakt lokale afstemming over de strategie beter mogelijk.

9 De toekomstige vrijstelling van de marktverkenning maakt het voor corporaties gemakkelijker om commerciële huurwoningen en koopwoningen te bouwen.

## Financiële ruimte per woningmarktregio's

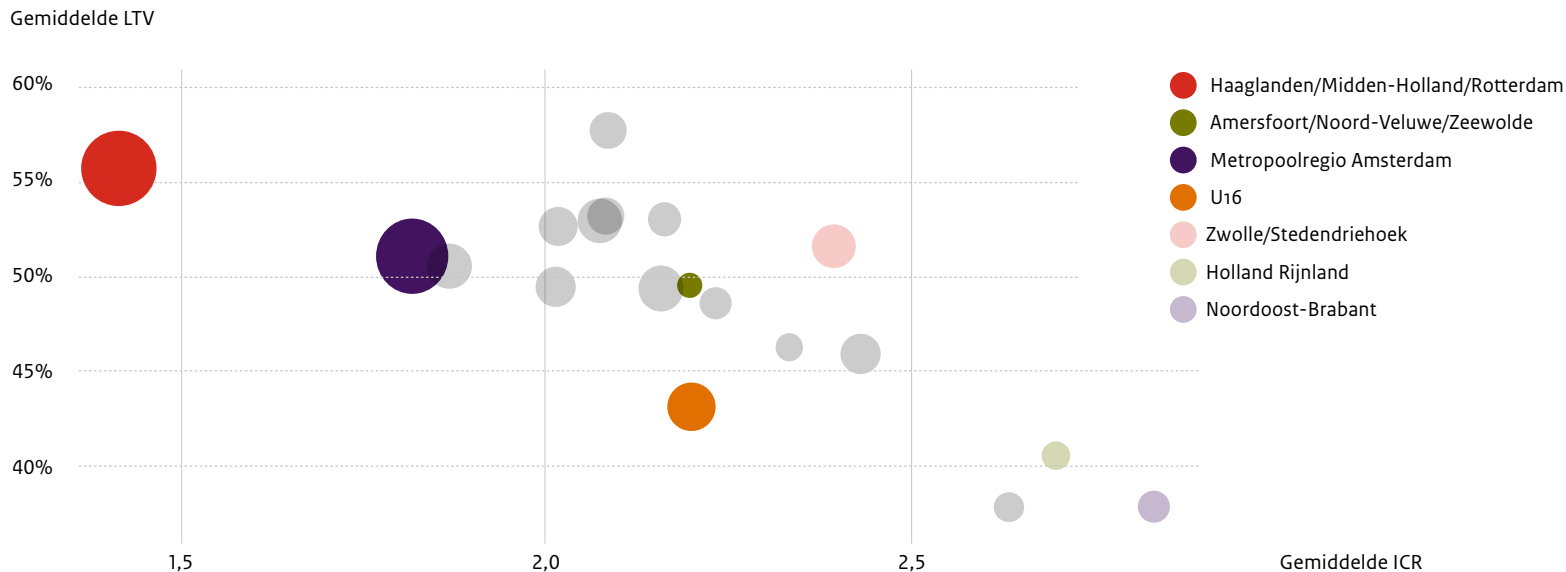
De huidige financiële ruimte is in de sector niet gelijk verdeeld over de woningmarktregio's (figuur 18). In de regio Haaglanden/Rotterdam is de situatie het meest ongunstig. Onder meer de problematiek bij Vestia drukt hier de cijfers. Vooral de ICR is hier veel lager dan in andere regio's. Of de financiële ruimte in een regio groot genoeg is, hangt mede af van de opgave in die regio. Bij een kleine opgave is minder financiële ruimte nodig, terwijl een grote opgave meer ruimte vraagt. In de praktijk hanteren corporaties overigens voor zichzelf vaak normen die strenger zijn dan de normen uit het toezicht. Dit is de zogenoemde 'vluchtstrook' (BZK, 2020b). Hiermee verkleinen ze de kans dat ze door onverwachte ontwikkelingen niet meer aan de normen voldoen. Daarnaast houden ze zo ruimte voor investeringen die ze voorzien na de eerste 5 jaar in de begroting.

## Structurele ruimte voor investeringen is beperkt

Hoewel de financiële ruimte momenteel redelijk groot is in de sector, is de ruimte voor een structurele intensivering van de investeringen beperkt. Dit blijkt uit de rapportage 'Opgaven en middelen corporatiesector' (BZK, 2020)<sup>10</sup>. Al na een korte periode met hogere investeringen kunnen corporaties in een aantal regio's niet meer voldoen aan de normen voor de financiële ratio's. Als de hele opgave wordt doorgerekend blijkt dat de ICR op sectorniveau na 2030 niet meer voldoet aan de normen voor individuele corporaties (figuur 19). De LTV voldoet zelfs al vanaf 2028 niet meer (figuur 20).

10 Door de gekozen tijdschikhorizon in het rapport, de afleiding van de opgave, de evenwichtige set aan uitgangspunten voor de exploitatie, de rente, de waardering en de (des)investeringskasstromen leent deze studie zich goed om een beeld te krijgen van de structurele ruimte.

**Figuur 18** Spreiding ICR en LTV sociale tak per woningmarktregio<sup>11</sup>

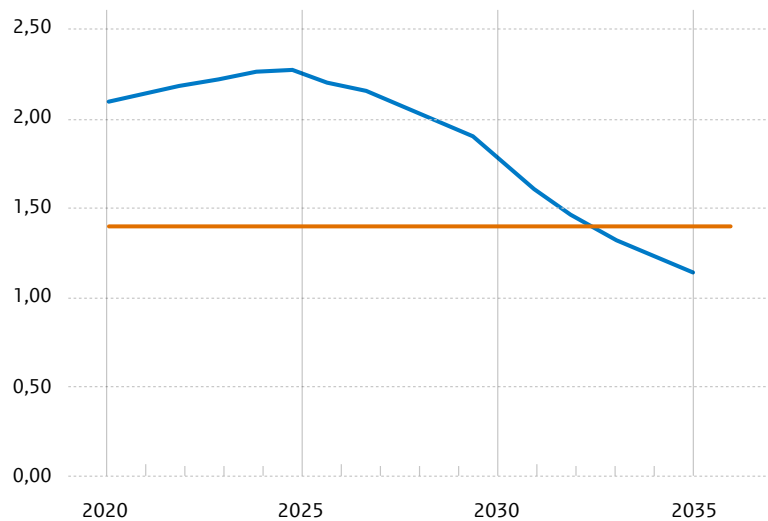


Dit geeft aan dat een intensivering van investeringen ook op sectorniveau alleen de eerste jaren mogelijk is. Daarna worden al vrij snel grenzen bereikt. Het hoofdstuk Institutionele condities gaat verder in op het rapport.

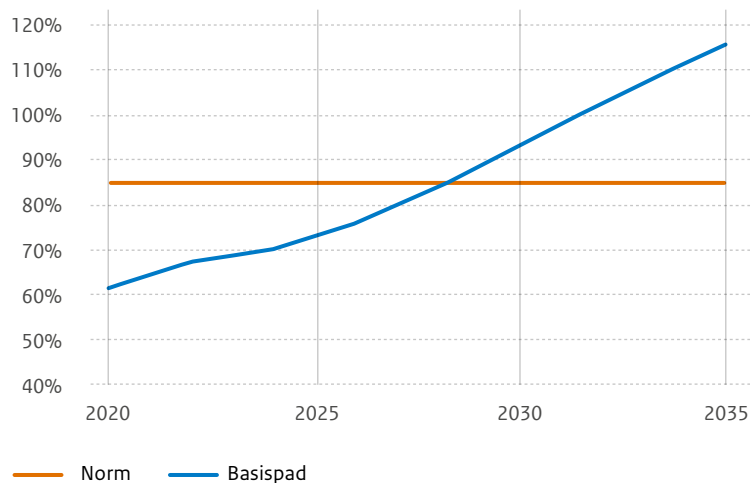
De belangrijkste oorzaken voor het niet volledig kunnen realiseren van deze opgave liggen op stelselniveau. Centraal hierbij staan de wigproblematiek en de lage vastgoedexploitatie- en operationele kasstromen. De financiële ruimte en opgaven verschillen per regio.

<sup>11</sup> De ICR is bepaald op basis van de eerste drie prognosejaren en de LTV op grond van de cijfers ultimo 2019.

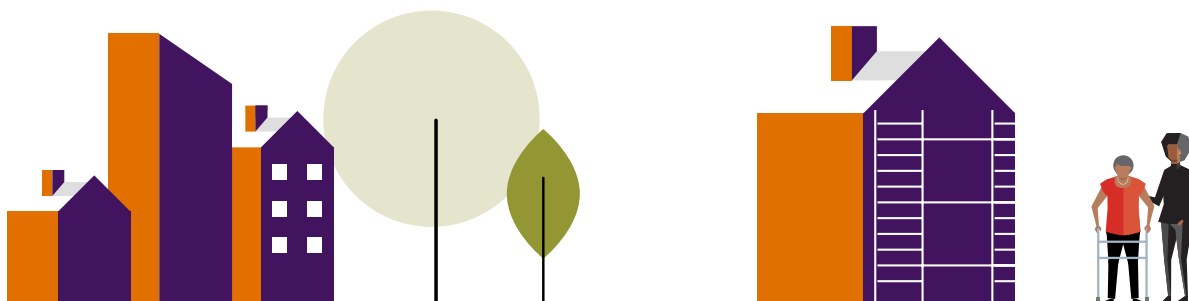
**Figuur 19** ICR op sectorniveau bij uitvoeren van alle investeringen



**Figuur 20** LTV op sectorniveau bij uitvoeren van alle investeringen



Bron: BZK (2020) Opgaven en middelen corporatiesector



## Weinig huurruimte sociale woningen

Binnen de sociale woningvoorraad is er naast de jaarlijkse huurverhoging door inflatie weinig ruimte meer voor huurverhoging. Gemiddeld is de streefhuur bij een nieuwe toewijzing slechts € 35 per maand hoger dan de actuele huur (in 2019) van gemiddeld € 541 per maand. Hierdoor draagt huurverhoging bij een nieuwe toewijzing weinig bij aan verlichting van de wigproblematiek. Dat er zo weinig ruimte is voor huurverhoging komt onder meer door het overheidsbeleid voor passend toewijzen aan de doelgroep voor huurtoeslag. Dit beleid ondersteunt de betaalbaarheid van woningen voor deze doelgroep. Vooral de lage aftoppingsgrens beïnvloedt het huurprijsbeleid van de corporaties (zie ook het hoofdstuk Kwaliteit). Deze lage aftoppingsgrens bepaalt de maximumhuur van een woning die wordt toegewezen aan één- en tweepersoonshuishoudens uit de doelgroep voor huurtoeslag. Corporaties wijzen de meeste sociale woningen toe aan één- en tweepersoonshuishoudens uit deze doelgroep.

## Laag rendement bij investeringen

Dat investeringen in nieuwbouw en verbetering steeds onrendabeler worden is onder meer een resultaat van het huur- en kwaliteitsbeleid van de overheid. De beperkte huurruimte in sociale woningbouw vraagt om bruikbare sturingskaders voor projecten en de programmering.

De stichtingskosten<sup>12</sup> voor nieuwbouw (inclusief grond) gaan momenteel naar (meer dan) € 200.000 per woning. Dit komt door de gestegen bouwkosten en de kosten voor extra kwaliteit, met name voor verduurzaming. Tegelijkertijd is de

huurruimte door passend toewijzen kleiner geworden. Aanvangshuren van circa € 610 (prijsspeil 2019) zijn inmiddels vrij gewoon bij nieuwbouw. Maar tegelijk ook lager dan enkele jaren geleden. Deze aanvangshuren zorgen voor een onrendabele investering van gemiddeld € 120.000 bij de stichtingskosten. De hogere energie-kwaliteit van de woning verlaagt de energiekosten voor de huurder sterk, maar levert de corporatie geen extra rendement op.

### Sturing op rendement draagt niet bij aan essentiële afwegingen

Dit laat ook zien dat een sterke sturing op projectrendement in de besluitvorming steeds meer beperkingen krijgt. De vraag is op welke manier en op welk niveau een corporatie het beste kan sturen op de beschikbare middelen in de programmering. Dat er sturing nodig is, spreekt voor zich. Maar doordat de handelingsruimte bij de huuropbrengsten zo beperkt is, draagt sturing op vooral rendement niet bij aan de meer essentiële afwegingen over het gewenste kwaliteitsniveau en de hoogte van de stichtingskosten. Op kwaliteit en stichtingskosten kan ook zonder rendementsdoelstellingen worden gestuurd. Het budget voor onrendabele investeringen moet dan wel goed worden bewaakt.

Ditzelfde vraagstuk speelt nog sterker bij woningverbetering, waaronder de verduurzaming van bestaande woningen. Verbetering heeft namelijk vaak weinig effect op de beleidswaarde<sup>13</sup> en is daardoor in hoge mate onrendabel.

---

<sup>12</sup> Bijlage 13, Maatschappelijke opgave, tabel 2.8

<sup>13</sup> In de beleidswaarde is al de streefhuur verwerkt voor de situatie zonder verbetering. Verbetering kan eventueel leiden tot een verdere verhoging van de streefhuur, maar bij mutatie spelen wel de grenzen voor de sociale huurruimte.

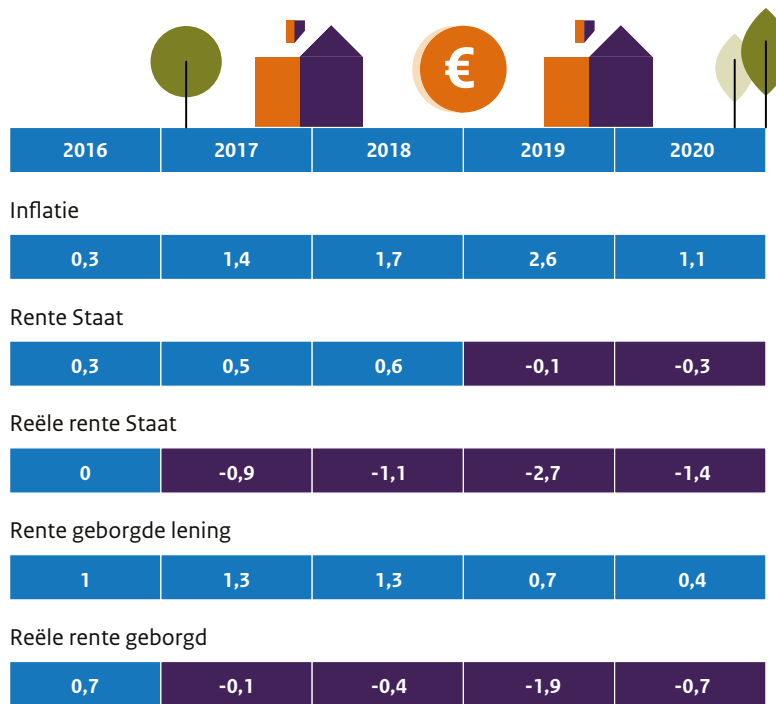
## Lage marktrente als onzekere factor

De marktrente is een belangrijke maar ook zeer onzekere factor voor de corporatiesector. De lage marktrente leidt onder meer tot de huidige gunstige ICR en financiële positie van de sector. Tegelijkertijd beïnvloeden inschattingen in het begrotingsproces over de toekomstige rente ook de verwachte ontwikkeling van de financiële positie. Voor de toekomst is het voor de Aw, het WSW, BZK en de corporaties dan ook belangrijk om de feitelijke en de ingeschatte ontwikkeling van de rente nauwgezet te volgen. De gerealiseerde rentepercentages op nieuwe leningen en de inschattingen voor de toekomst hebben grote invloed op de (verwachte) ontwikkeling van de kasstromen, de waarde van het bezit en de financiële positie van corporaties. Het is belangrijk de gevoeligheid voor de onzekere rente beter in beeld te krijgen, bijvoorbeeld in scenario-analyses. In het rapport ‘Opgaven en middelen corporatiesector’ is dit niet gebeurd.

### De reële rente voor geborgde leningen is al sinds 2017 negatief

De ontwikkeling van de (reële) rente was de laatste jaren opvallend. De rente op de jongste 10-jaars staatsleningen werd zelfs negatief. De rente voor een geborgde lening van een corporatie ligt gemiddeld circa 0,75 procentpunt boven de rente van de 10-jaars staatlening. Hierdoor is de reële rente voor geborgde leningen al sinds 2017 negatief. De kosten voor (her)financiering en uitbreidingsfinanciering zijn momenteel zeer laag. De reguliere meerjarenprognose werkt met inschattingen voor de ontwikkeling van inflatie en rente. Deze inschattingen hebben een groeipad dat na een aantal jaar uitkomt op een evenwichtsniveau. Voor 2024 is de veronderstelling dat de inflatie gemiddeld 2,0% is en de geborgde rente 2,65% (rente Staat 1,90%)<sup>14</sup>. De inschatting voor de rente Staat, de rente op 10-jaars staatsleningen, loopt in de jaren daarna jaarlijks op met 0,12%, totdat deze 3,8% bedraagt. Ondertussen blijft de inflatie ongewijzigd 2%.

Tabel 10 Ontwikkeling reële rente op geborgde leningen<sup>15</sup>



<sup>14</sup> Cijfer voor 2024, ontleend aan de Leidraad economische parameters dPI 2019 (Aw en WSW).

In augustus 2019 vastgesteld en gebaseerd op externe bronnen.

<sup>15</sup> Cijfer voor 2020, ontleend aan de Leidraad economische parameters dPI 2020 (AW en WSW).

## Conclusie

In 2019 stabiliseert de kasstroom uit vastgoedexploitatie en stijgt de operationele kasstroom. Aan die stijging dragen vooral de lagere rente-uitgaven bij. Bij de vastgoedexploitatie blijft de wigproblematiek spelen, doordat de werkelijke huuropbrengsten minder snel stijgen dan de werkelijke lasten. De begrenzing van de huurverhoging bij sociale woningen is hiervan de belangrijkste oorzaak.

De financiële prognose van de corporaties heeft een investeringsprogramma dat fors hoger is dan de afgelopen jaren is gerealiseerd. Die intensivering is wenselijk voor de grote maatschappelijke opgave. De prognose vanaf 2022 roept wel vragen op over de aannemelijkheid van de kasstromen die zijn begroot in de vastgoedexploitatie.

Momenteel is de financiële ruimte in de sector redelijk groot. Deze financiële ruimte is niet evenwichtig verdeeld over het land. In de regio Haaglanden/Rotterdam is bijvoorbeeld door Vestia duidelijk minder ruimte. De huidige financiële ruimte is een gevolg van het relatief lage investeringsniveau de afgelopen jaren, waarbij het schuldniveau stabiliseerde. Ook de overgang op de beleidswaarde in 2018 speelt een rol. Ondanks de huidige financiële ruimte, is een structurele intensivering van de investeringen niet mogelijk. Dit komt door de wigproblematiek en de lage vastgoedexploitatie-

en operationele kasstroom. Bij de sociale huurwoningen is gemiddeld weinig ruimte meer voor huurverhoging bij een nieuwe toewijzing.

In de commerciële tak groeit het eigen vermogen in 2019 relatief het meest. Strategiekeuzes en afstemming van het benodigde eigen vermogen zorgen voor minder discussies over commerciële woningbouw. Door de toekomstige vrijstelling van de marktverkenning wordt lokaal een beter zelfstandig afwegingsproces mogelijk.

De beperkte huuruimte in sociale woningbouw leidt tot hoge onrendabele investeringen bij nieuwbouw en verbetering. Dit roept vragen op over de sturing bij corporaties. Moeten keuzes over het gewenste kwaliteitsniveau gerelateerd worden aan het rendement van een project of aan (onrendabele) budgetsturing op programma- en eventueel portefeuilleniveau?

De onzekerheid over de ontwikkeling van de reële rente is een belangrijk aandachtspunt bij de inschatting van de toekomstige investeringsmogelijkheden van corporaties en de toekomstige ontwikkeling van hun financiële positie. Door de huidige lage rente zijn de financieringskosten voor investeringen momenteel zeer laag.

## Institutionele condities

### 2 programma's

Het afgelopen jaar hielden 2 programma's de institutionele kaders voor de corporatiesector impliciet of expliciet tegen het licht. Ten eerste het onderzoek 'Opgaven en middelen corporatiesector' van BZK (2020) dat ook hiervoor al is genoemd. Ten tweede het strategisch programma van het WSW. Hieronder volgt een toelichting op beide programma's. Bij elk plaatst de Aw vervolgens een aantal opmerkingen en suggesties bij kwesties die zij belangrijk vindt.

### Opgaven en middelen corporatiesector

#### Belangrijkste uitkomsten

Het rapport 'Opgaven en middelen corporatiesector' leert dat de maatschappelijke opgave waarvoor de corporatiesector staat tot 2035 en 2050 niet te realiseren is met de beschikbare middelen (zie ook het hoofdstuk Financiële condities). Het onderzoek focust op de opgave in de sociale woningvoorraad. Deze opgave is niet statisch maar afhankelijk van economische en demografische ontwikkelingen. En van inschattingen over de rol die corporaties vervullen in de woningmarkt ten opzichte van de particuliere huur- en koopwoningen. Het is daarom belangrijk dat dergelijke onderzoeken regelmatig worden gedaan.

#### Belangrijkste oorzaken

Analyse van de oorzaken waarom de sector niet in staat is om de opgave volledig uit te voeren, heeft de volgende hoofdpunten opgeleverd:

- De huuropbrengsten stijgen minder snel dan de lasten (rente, fiscaal, onderhoud en beheer). Hierdoor staan de kasstroom uit de vastgoedexploitatie en de operationele kasstroom structureel onder druk. Dit wordt ook wel de wigproblematiek genoemd.
- Het niveau van de vastgoedexploitatie- en de operationele kasstromen is te laag om alle investeringen te kunnen financieren.
- Zowel investeringen in nieuwbouw als verduurzaming zijn in hoge mate onrendabel.

#### Belangrijkste beleidsopties

Het rapport 'Opgaven en middelen beleidsopties' verkent de effecten van bijstellingen in het rijksbeleid. Opties die direct en materieel invloed hebben op het niveau en de stijging van de vastgoedexploitatie- en operationele kasstromen zijn:

- halvering van de verhuurderheffing
- huurstijgingen hoger dan inflatie (inflatie + 0,5%)
- hogere huurgrenzen bij duurzame nieuwbouw

De tweede optie levert een structurele oplossing voor het probleem dat de lasten bij corporaties sneller stijgen dan de huuropbrengsten. Een verdienmodel waarin opbrengsten structureel minder snel stijgen dan lasten is niet houdbaar. Extra beleid voor huurtoeslag kan voor huishoudens met lage inkomens de gevolgen van de hogere huurstijgingen (deels) compenseren.

De optie ‘hogere huurgrenzen bij duurzame nieuwbouw’ wijst op de mogelijkheid om bij betaalbaarheid meer te focussen op woonlasten in plaats van huurlasten. Dan hebben corporaties ook wat voordeel bij de lagere energiekosten voor de huurder. De aanpassing zou samen kunnen gaan met hogere huurgrenzen bij het passend toewijzen van duurzame nieuwbouw. Dit is reden om de grondslag voor de huurtoeslag te verbreden.

Deze optie draagt direct bij aan het verminderen van onrendabele investeringen bij nieuwbouw. Deze zijn sterk opgelopen door de forse stijging van de stichtingskosten vanwege de extra kwaliteitseisen (zie ook het hoofdstuk Financiële condities).

## Opmerkingen Aw bij ‘Opgaven en middelen’

### Onrendabele investeringen bij verduurzaming

Het terugdringen van de onrendabele investeringen bij verduurzaming lijkt een goede optie. Volgens de uitkomsten van ‘Opgaven en middelen’ zijn deze investeringen groter dan 100% van de investering. Hierdoor is er een risico dat corporaties niet kiezen voor verduurzaming. Dit speelt vooral als de opgave voor een corporatie groter is dan de middelen. Inzet op nieuwbouw levert dan een betere besteding van de euro’s op dan verduurzaming.



Bij de verkenning van de beleidsopties in ‘Opgaven en middelen’ is niet specifiek gekeken naar een optie die de onrendabele investeringen in de verduurzaming van de bestaande voorraad verlaagt<sup>16</sup>. Maar net als bij duurzame nieuwbouw kan dit ook bij het verduurzamen van woningen effectief zijn. De Aw adviseert deze optie te onderzoeken. Dit moet dan wel samengaan met hogere grenzen voor het passend toewijzen van woningen die verduurzaamd zijn tot een bepaald niveau. Dan ontstaat er namelijk meer ruimte voor hogere streefhuren bij het opnieuw toewijzen van de woningen. Corporaties stemmen de streefhuren af op de kwaliteit van de woningen. Op grond van het sociaal huurakkoord kan verduurzaming nu leiden tot een huurverhoging ter grootte van de energiebesparing door verduurzaming. Voorwaarde is wel dat voldoende zittende huurders instemmen met de plannen voor verduurzaming – inclusief huurverhoging. Deze vereiste instemming zet druk op de overeen te komen huurverhoging. Daarnaast betekent deze huurverhoging weinig voor de verlaging van het onrendabele deel van de investering in verduurzaming. Ook zonder de verduurzaming zijn de streefhuren namelijk al hoger dan het huidige huurniveau en meegerekend in de beleidswaarde.

### Investeringskosten verduurzaming in relatie tot CO<sub>2</sub>-reductie

De verduurzamingsopgave is een enorme uitdaging. Het programma in ‘Opgaven en middelen’ omvat het verduurzamen en aardgasvrij maken van 686.000 bestaande corporatiewoningen in de periode 2019 tot 2035. De totale investeringskosten voor deze opgave bedragen € 23,4 miljard. Dit bedrag vraagt naast een goede beheersing en sturing van de uitgaven, ook focus op het uiteindelijke doel: het (doelmatig) reduceren van de CO<sub>2</sub>-uitstoot voor de toekomst. Het bedrag is verder gebaseerd op actuele inzichten uit beperkte praktijkervaringen. Het kan in de toekomst wijzigen.

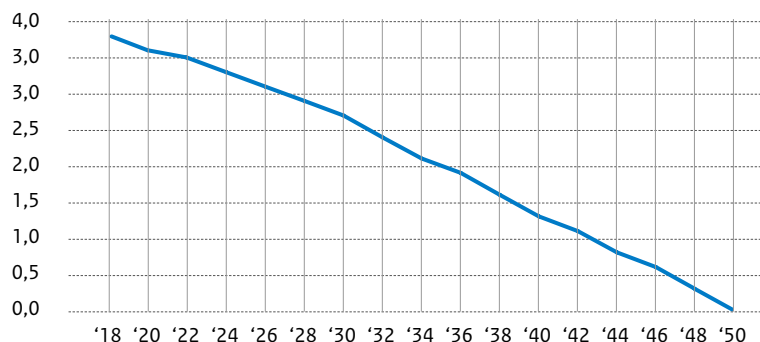
<sup>16</sup> De optie boveninflatoire huurstijging verlaagt dit onrendabel weliswaar ook enigszins, maar is generiek.

Verduurzaming kan de jaarlijkse CO<sub>2</sub>-uitstoot in de bestaande voorraad terugbrengen van ongeveer 3,7 megaton<sup>17</sup> in 2018 naar 0 in 2050 (figuur 21). Voor de periode tot 2035 is de afname van de CO<sub>2</sub>-uitstoot ingeschat op (afgerond) 1,7 megaton CO<sub>2</sub> per jaar.<sup>18</sup>

17 Bron: ABF.

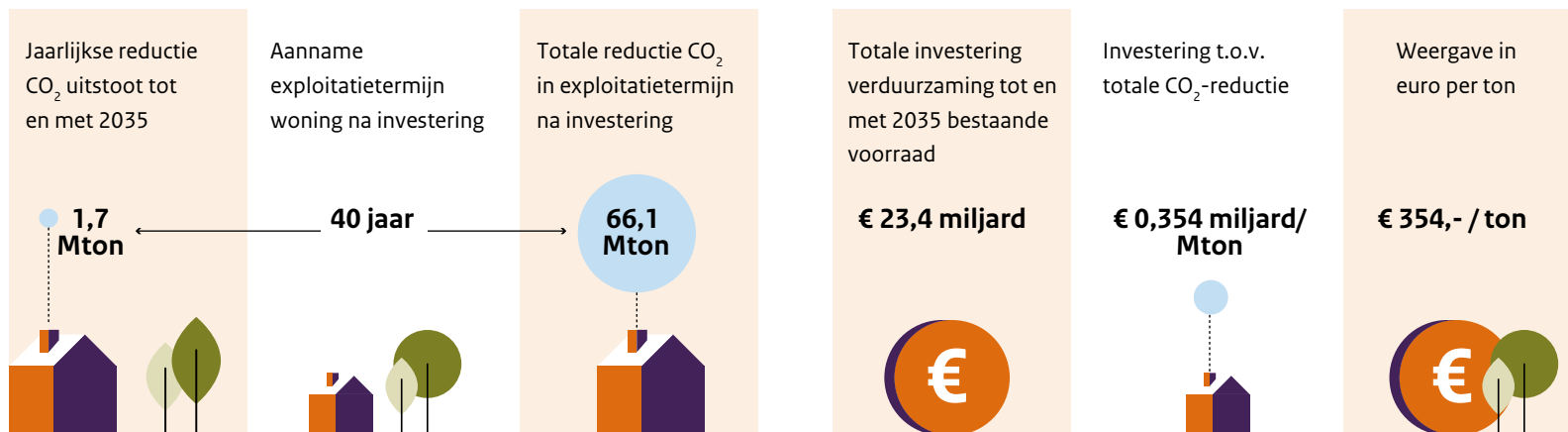
18 Deze inschatting is gebaseerd op de verwachte daling van de warmtevraag/gasverbruik van corporatiewoningen in de bestaande voorraad.

**Figuur 21** Ontwikkeling verwachte CO<sub>2</sub>-uitstoot per jaar in de bestaande sociale-woningvoorraad in Mton



Bron: ABF

**Figuur 22** Berekening van investering per ton gereduceerde CO<sub>2</sub>-uitstoot



Als de verduurzaamde woningen na investering nog 40 jaar in exploitatie blijven, dan reduceert deze investering de CO<sub>2</sub>-uitstoot over de hele exploitatieperiode in totaal met ongeveer 66,1 megaton. Dit is een belangrijke reductie voor de toekomst. Afgezet tegen de € 23,4 miljard voor de verduurzaming tot 2035, kost de CO<sub>2</sub>-reductie in deze periode dan € 354 euro per ton CO<sub>2</sub> (figuur 22).

Of € 354 per ton CO<sub>2</sub> veel of weinig is, is niet direct te zeggen. Het verduurzamingsvraagstuk kent veel factoren en afwegingen. Wel zijn er al onderzoeken beschikbaar die enig perspectief geven in de vergelijking. De bandbreedtes van deze onderzoeken lopen uiteen van 60 dollar per ton<sup>19</sup> tot 220 dollar per ton<sup>20</sup>. Maar door de enorme omvang van de investeringsopgave in verduurzaming en het lage rendement is het belangrijk kritisch te blijven kijken naar de effectiviteit en efficiency van de investeringen in CO<sub>2</sub>-reductie en de kostprijs per ton CO<sub>2</sub>-reductie.

De Aw vindt het belangrijk dit onderwerp op sectorniveau goed te monitoren. De relevante stakeholders hebben al enige jaren ervaring in het monitoren van de realisatie van het investeringsbudget, zoals ook uit deze Staat blijkt. Maar voor monitoring van de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen voor de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot is ook aandacht nodig. Er zijn wel al initiatieven. Zo volgt de Aedes benchmark de uitstoot van CO<sub>2</sub> bij de warmtevraag. De Aw vindt het zinnig dat op sectorniveau actief en structureel, bijvoorbeeld elke vier jaar, ook de

realisatie van relevante doelstellingen zoals reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt gemonitord. Deze informatie kan inzicht bieden of oorspronkelijke aannames ook uitkomen. En of ontwikkelingen vergelijkbaar zijn met trends in andere sectoren. Dit kan een hulpmiddel zijn om zo nodig op tijd bij te sturen op eerder geraamde budgetten of op het programma.

### Realisatie bouwprogramma niet zonder slag of stoot

‘Opgaven en middelen’ gaat uit van een structureel fors hoger bouwprogramma dan de corporaties de laatste jaren hebben gerealiseerd. Die intensivering van het programma gaat niet zonder slag of stoot. Naast de financiële onhaalbaarheid onder de huidige condities, is het ook de vraag of corporaties voldoende grondposities kunnen krijgen. Dit is een forse uitdaging. Aanvullend is van belang of er bij prestatieafspraken een wederkerige balans is tussen de eigen inzet van de corporaties en wat gemeenten hen kunnen bieden. Denk bijvoorbeeld aan vlotte procedures, beschikbaarheid van grondposities en een voldoende positie voor het sociale deel bij commerciële ontwikkeling.

De inzet van corporaties in de commerciële woningbouw beperkt de investeringsmogelijkheden in sociale bouw. De inzet voor commerciële woningbouw moet gebeuren op basis van een expliciete afweging van de effecten op lokaal niveau. De toekomstige vrijstelling van de marktverkenning maakt een zelfstandig afwegingsproces op lokaal niveau beter mogelijk.

19 [klimaatplein.com/wereldwijd-co2-prijs-60-dollar-nodig-halen-klimaatakkoord/](https://klimaatplein.com/wereldwijd-co2-prijs-60-dollar-nodig-halen-klimaatakkoord/)

20 [klimaatplein.com/de-maatschappelijke-kosten-van-klimaatverandering/](https://klimaatplein.com/de-maatschappelijke-kosten-van-klimaatverandering/)



## Strategisch programma WSW

Het WSW heeft de afgelopen twee jaar een intensief strategisch programma uitgevoerd. Met als doel de kwaliteit van het kapitaalbeleid te verbeteren en laten aansluiten op de nieuwste inzichten en veranderingen in de regulering, zoals de wijzigingen in het saneringskader waaronder de focus op het noodzakelijke sociale vastgoed. De achtervangers en deelnemers in het WSW zijn de belangrijkste stakeholders in dit proces. Het programma moet dan ook leiden tot een vernieuwing van de arrangementen met deze stakeholders. Het heeft inzichten opgeleverd voor de verbetering van het borgstelsel. Dit is van groot belang voor het aanpakken van de maatschappelijke opgaven.

## Opmerkingen Aw bij strategisch programma WSW

### Relatie kapitaalbeleid en saneringsfunctie

De borging die het WSW corporaties biedt bij financiering hangt direct samen met de publieke taakopdracht van de corporaties: de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang. De verhuur van sociaal vastgoed en het investeren daarin zijn een belangrijk onderdeel van deze diensten. Daarnaast is het een vorm van staatssteun omdat Rijk en gemeenten achtervang bieden op deze borging. In het kapitaalbeleid richt de borger zich op het risico dat een corporatie – of het WSW zelf – niet in staat is om te voldoen aan de verplichtingen die horen bij een

---

21 Deze arrangementen zijn a. dat corporaties samen staan voor de publieke taak, b. de borgingsvoorziening het mogelijk maakt te lenen voor de publieke taakvervulling tegen een lage rente en c. saneringssteun een ultimatum remedium wordt voor financiering van het noodzakelijke sociale bezit als dat niet meer kan door de saneringscorporatie zelf en ook niet door corporaties in de regio.

geborgde leningenportefeuille. Een belangrijke vraag voor de borger is of, als een corporatie in nood komt, de marktwaarde van haar vastgoed voldoende opweegt tegen de marktwaarde van de schulden. Als een corporatie in nood verkeert, is het in stand houden van haar sociale huurwoningen voor de borger verder niet relevant. Als deze instandhouding nodig is vanwege het volkshuisvestelijk belang, dan moet dit belang via de saneringsfunctie worden gezeurd. Hierbij wordt allereerst gekeken of collega-corporaties in de woningmarktregio kunnen bijdragen aan een oplossing. Daarna worden bijdragen uit de saneringsfunctie ingezet. De arrangementen in de sector<sup>21</sup> zijn bedoeld voor de betaalbaarheid van woningen voor huurders en woningzoekenden. Daarnaast moet deze doelgroep worden beschermd tegen situaties waarin de publieke taakvervulling (beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit) onder druk komt te staan door financiële problemen.

### Risico's van de borg

De risico's van het WSW kunnen een effect hebben op de deelnemers. Als deze niet in staat zijn de verliezen op te vangen, kan dat ook effect hebben op de achtervangers (Rijk en gemeenten). Het Rijk stelt daarom zekerheidseisen aan de borgstructuur. Een belangrijk gegeven voor de risico's van het WSW is dat de geborgde leningenportefeuille zeer ongelijk verspreid is over de toegelaten instellingen. Deze onevenwichtige verdeling maakt een 'grote postencorrectie' noodzakelijk in het kapitaalbeleid. Deze correctie maakt duidelijk dat schaalgrootte een prijs heeft. Wanneer een corporatie met een grote geborgde leningenportefeuille onverhoopt omvalt, is het risico voor de borger ook relatief groter. Daarom hanteert het WSW in het kapitaalbeleid extra risico-opslagen voor corporaties met (nominaal) € 1 miljard of meer aan geborgde leningen.

## Problematiek bij Vestia vraagt structurele oplossing

Vestia is een corporatie met een zeer grote leningenportefeuille. De corporatie kampt sinds 2012 met ernstige financiële problematiek. Hiervoor is een structurele oplossing nodig, want nu vormt Vestia een systeemrisico voor de sector.

Dit systeemrisico zou kunnen afnemen als de leningen worden verdeeld over andere corporaties. Een andere mogelijke oplossing is een opsplitsing van de corporatie. Voorwaarde is dan wel dat elk deel een financieel gezonde start kan maken. Ook een saneringsbijdrage kan helpen.

Een oplossing voor Vestia vermindert ook de druk van de financiële problematiek op de publieke taakvervulling voor de huurders en woningzoekenden in de regio.

## Conclusie

Het onderzoek 'Opgaven en middelen corporatiesector' laat zien dat de beschikbare middelen in de sector onvoldoende zijn voor de realisatie van de opgave tot 2035 en 2050. De formulering van de opgave geeft veel inzicht. Net als de analyse van de belangrijkste oorzaken voor de mismatch tussen opgaven en middelen. Een extra risico voor de realisatie van het programma vormen de investeringscondities. En in het bijzonder de investeringscondities bij verduurzaming. De prijs van de benodigde inzet afgezet tegen die van onrendabele investeringen en de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot, dwingt om de bestaande condities scherp tegen het licht te houden. Daarnaast vraagt ook de benodigde plancapaciteit aandacht. Deze is zonder extra beleid niet zomaar beschikbaar voor corporaties.

Het strategisch programma van het WSW draagt bij aan een sterke verbetering van het kapitaalbeleid. Het maakt zichtbaar dat schaal-grootte een prijs heeft. Die prijs komt voort uit het extra risico van grote leningenportefeuilles voor het borgstelsel en de onevenwichtige spreiding van leningenportefeuilles over de toegelaten instellingen.



## Governance en functioneren van corporaties

### Toezicht

Corporaties moeten ervoor zorgen dat mensen met een laag inkomen goede en betaalbare woonruimte kunnen vinden. Daarvoor moeten ze goed functioneren. De Aw ziet hierop toe en zet de corporaties zo nodig aan tot verbetering. De Aw vaart hierbij ook op de inzichten van het WSW en de Stichting Visitatie Woningcorporaties (SVWN).

De governance bij de corporaties staat centraal in het toezicht van de Aw: een goede besturing van de corporatie voorkomt veel problemen. Verder kijkt de Aw of corporaties financieel op orde zijn, integer handelen en of zij zich houden aan de regels uit de Woningwet en de Wet normering topinkomens. Hierbij gebruikt de Aw meerdere instrumenten:

- Governance-inspectie (bij elke corporatie eens in de 4 jaar).
- Basisonderzoek met risicogerichte verdieping en monitoring van de toezichtafspraken, volgens het beoordelingskader van Aw en WSW.
- Rechtmatigheidstoezicht.
- Onderzoek na melding van een mogelijk integriteitsprobleem.
- Onderzoek na melding op grond van artikel 29 van de Woningwet over verschil van inzicht binnen de Raad van Commissarissen of met het bestuur.

### Governance-inspecties bij 34 corporaties

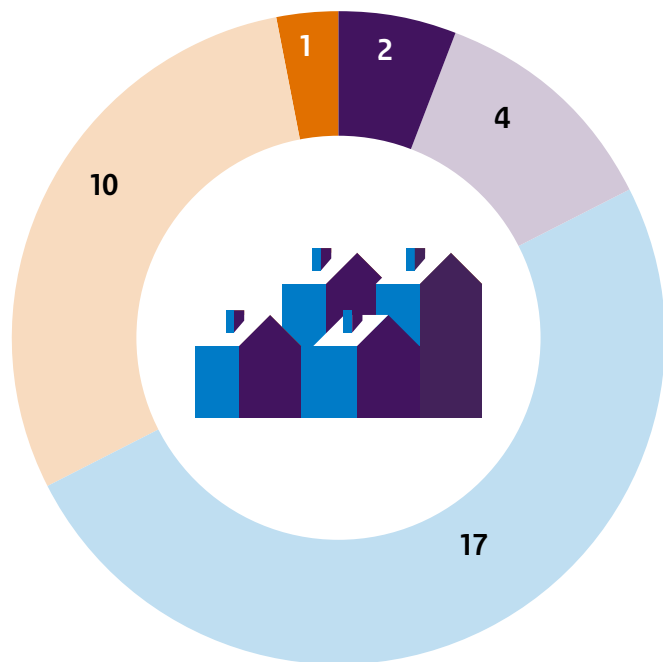
Door corona zijn er minder inspecties dan beoogd. Tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 heeft de Aw 34 governance-inspecties afgerond bij corporaties. Deze corporaties bezitten samen ongeveer 13% van de verhuureenheden in de sector. De meeste corporaties uit deze beperkte groep voldoen aan de criteria (zie figuur 23). Er zijn 2 grote corporaties met meerdere positieve uitschieters. Beide heeft de Aw al eens eerder op governance geïnspecteerd. Ze zijn er in geslaagd scherp en efficiënt te opereren en het rendement daarvan in te zetten voor volkshuisvestelijke doelen.

Bijna een derde van de corporaties voldoet niet op enkele of meerdere punten. Dit zijn vooral kleinere corporaties, met samen 15% van de verhuureenheden bij de 34 geïnspecteerden. Hun tekortkomingen zitten zowel in de manier waarop de besturing van de organisatie is ingericht als hoe deze in de praktijk functioneert. Er is bijvoorbeeld te weinig tegenwicht tussen bestuur en Raad van Commissarissen, onvoldoende visie op de verduurzaming van het bezit of geen oog voor hoge beheerlasten.

Kijkend naar alle governance-inspecties in de afgelopen jaren is te zien dat het bij de meeste corporaties goed gaat. Governance, integriteit, gedrag en cultuur verbeteren. Wel heeft de Aw bij een beperkt aantal corporaties hardnekkige risico's geconstateerd. Zowel bij kleine, middelgrote als grote corporaties. Met continue toezicht blijft de Aw hen monitoren en aanzetten tot verbetering.



**Figuur 23** Aantal corporaties naar score op governance, juli 2019 - juli 2020



- Voldoet aan de criteria met meerdere positieve uitschieters
- Voldoet aan de criteria met enkele positieve uitschieters
- Voldoet aan de criteria zonder uitschieters
- Voldoet op enkele punten niet aan de criteria
- Voldoet op meerdere punten niet aan de criteria

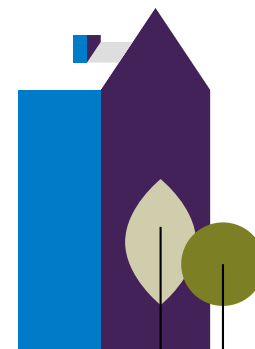
### Basisonderzoeken bij 220 corporaties

Tussen 1 januari 2019 en 1 juli 2020 hebben 220 corporaties een toezichtbrief ontvangen van de Aw met de bevindingen uit het basisonderzoek<sup>22</sup>. Samen bezitten deze corporaties driekwart van alle verhuureenheden.

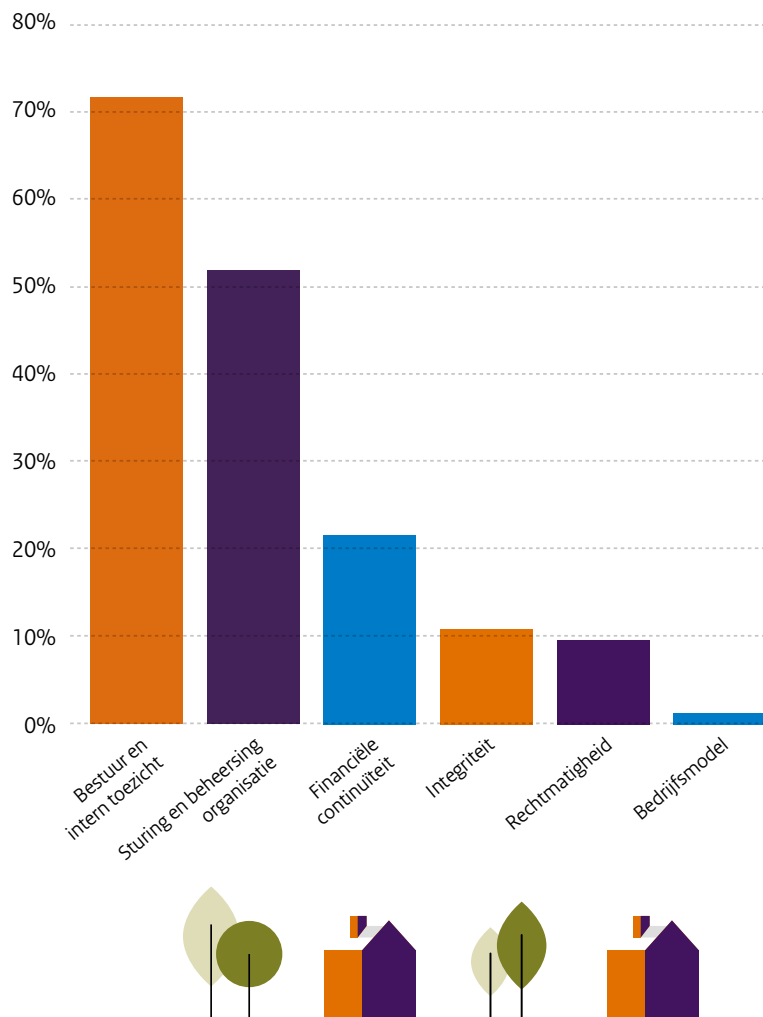
6 corporaties kregen een interventie voor een tekortkoming. De zwaarste was een bestuurlijk gesprek met de Raad van Commissarissen vanwege hun handelen bij een beëindigingsuitkering. Verder moesten 3 corporaties een verbeterplan opstellen voor (delen van) de governance en kregen er 2 een waarschuwing. Waarschuwingen zijn de meest milde interventies.

Met ongeveer een derde van de onderzochte corporaties zijn 1 of meerdere toezicht-afspraken gemaakt. Bij meer dan de helft van de corporaties ging dit over de opzet van het bestuur en intern toezicht, en de sturing en beheersing van de organisatie. Binnen de basisonderzoeken zijn dit de 2 invalshoeken voor governance (zie figuur 24).

<sup>22</sup> Bij sommige corporaties was in deze periode 2x een basisonderzoek als gevolg van nieuwe informatie en inzichten in mogelijke risico's bij de corporaties.



**Figuur 24** Toezichtafspraken met corporaties naar toezichtsterrein



Bij ongeveer een achtste deel van de onderzochte corporaties gaan de toezichtafspraken over het monitoren van serieuze actuele knelpunten of risico's. Deze corporaties hebben samen ongeveer 200.000 verhuureenheden. Enkele kleinere corporaties hiervan staan onder verscherpt toezicht<sup>23</sup> of voeren een (goedgekeurd) verbeterplan uit. Verder zijn het vooral corporaties met governance-problematiek<sup>24</sup> en enkele met financiële risico's of een rechtmatigheidskwestie.

### Rechtmatigheidstoezicht bij 310 corporaties

De Aw heeft tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 bij 310 corporaties<sup>25</sup> de naleving getoetst van ruim 20 specifieke regels uit de Woningwet in 2018. De meeste corporaties voldeden aan alle onderzochte regels. 61 voldeden niet helemaal. Zij hebben een waarschuwing gekregen. Hierbij is aangegeven dat de Aw bij recidive (zwaardere) interventies overweegt. Overigens gaat het in de meeste gevallen om het niet naleven van 1 regel.

De Aw heeft in totaal 66 waarschuwingen opgelegd. Een jaar eerder waren dit er 31. Het aantal is gestegen omdat de Aw over 2018 meer regels heeft getoetst.

23 Van de 5 corporaties die medio 2020 onder verscherpt toezicht staan, is er bij 2 geen basisonderzoek gedaan in het onderzochte tijdvak. Bij Vestia niet omdat deze corporatie ook zonder basisonderzoek al veel toezichtaandacht krijgt. En bij Stadgenoot niet omdat deze pas in maart 2020 onder verscherpt toezicht is gekomen.

24 De governance-problematiek bij deze corporaties is deels ook gesignaleerd bij governance-inspecties tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020.

25 3 corporaties ontbraken: WSG, Humanitas en Woningbouwstichting De gemeenschap.

**Figuur 25** Aantal corporaties dat een regel overtrad, 2018

Financiële middelen verstrekt maar niet conform BTIV art 48 lid 1



Leefbaarheidsactiviteiten uitgevoerd zonder prestatieafspraken



Passend toewijzen niet conform de norm



Huursomstijging niet conform de norm



In nieuw intermediair verhuurcontract is vastlegging passend toewijzen niet geregeld



Bij verkoop vastgoed is niet voldaan aan bepalingen



Niet meervoudig aanbesteed



Accountantsoordeel toewijzingen met beperkingen



Toewijzen niet conform staatssteunnorm



Verlicht regime



Overig



### 24 meldingen over integriteit

De Aw heeft tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 24 nieuwe meldingen ontvangen over integriteit. In deze periode loopt ook nog onderzoek naar 3 meldingen van vóór 1 juli 2019. De Aw stemt integriteitskwesties af met de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD). Dit borgt een effectieve inzet van het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk instrumentarium.

In 21 van de 24 nieuwe gevallen is het onderzoek afgerond. Bij 19 hiervan is geen sprake van een integriteitsschending. Bij 2 corporaties is de integriteit wel geschonden. Bij beide heeft een medewerker een grote som geld aan de corporatie onttrokken. Deze medewerkers zijn op staande voet ontslagen. Daarnaast hebben beide corporaties de interne checks en balances onderzocht en aanvullende maatregelen genomen.

Bij 1 van de 3 nog niet afgeronde meldingen loopt op 1 juli 2020 nog strafrechtelijk onderzoek tegen een medewerker van Stadgenoot die een zeer grote som geld zou hebben ontvreemd van de corporatie. Een andere melding betreft mogelijk niet integer handelen door een bestuurder. Over de 3e melding valt nog niets te zeggen.

Van de 3 meldingen van vóór 1 juli 2019 zijn er inmiddels 2 afgerond. Bij de één is geen sprake van integriteitsschending. Bij de ander is de integriteit rond woningtoewijzing geschonden. Er is 1 huurcontract beëindigd. Hierbij waren geen corporatiemedewerkers betrokken. Voor de 3e melding loopt strafrechtelijk onderzoek. Dit betreft medewerkers van Vestia die samen met derden de corporatie zouden hebben benadeeld.

## 2 meldingen vanwege artikel 29 uit de Woningwet

Een woningcorporatie is verantwoordelijk voor haar eigen beleid en beheer. Als er een verschil van inzicht is over het beleid en beheer tussen het bestuur en de RvC of binnen de RvC, moet de corporatie dat in principe zelf oplossen. Als de RvC meent dat de corporatie er niet zelf uitkomt en het bestuur de Aw niet zelf hierover informeert, dan moet de RvC dit melden aan de Aw.

De Aw heeft tussen 1 januari 2019 en 1 juli 2020 2 van deze meldingen ontvangen en betrokken in haar toezicht op de betreffende corporaties. Bij één corporatie is de bestuurder vertrokken, bij de andere zijn 2 RvC-leden teruggetreden. Beide corporaties zijn inmiddels opgeheven door een fusie.

## 4 overtredingen Wet normering topinkomens (WNT)

Over het algemeen houden corporaties zich aan de regels over de toegestane bezoldiging en beëindigingsuitkering van topfunctionarissen en voor de afbouw van het overgangsrecht in de bezoldiging. Maar bij 4 corporaties lopen in oktober 2020 handhavingsmaatregelen vanwege een overtreding van deze regels. Deze overtredingen zijn begaan in 2018 of eerder.

## Visitaties en prestatieafspraken

Sinds 2019 beschouwt de SVWN in haar visitatierapporten de jaarlijkse prestatieafspraken van corporaties met huurdersorganisaties en gemeenten op de kwaliteit van de afspraken en het samenwerkingsproces. De SVWN heeft dr. J. Koffijberg van De Galan Groep en prof. dr. J.A. de Bruijn van de Technische

Universiteit Delft opdracht gegeven tot onderzoek naar de dynamiek in de 'lokale driehoek wonen' op basis van maatschappelijke visitaties. Voor dit onderzoek zijn 102 visitatierapporten geanalyseerd.

In de visitatierapporten geven zowel de visitatiecommissie als corporatie, huurders en gemeenten aan wat zij vinden van de lokale prestatieafspraken en het jaarlijkse proces. Uit de eerste analyses komt het volgende naar voren (het gaat hierbij om het kwalitatieve beeld en niet om exacte getallen):

- Bij een ruime meerderheid van de uitgevoerde visitaties vindt de visitatiecommissie dat de prestatieafspraken compleet zijn en de lokale opgaven dekken.
- In ongeveer de helft van de gevallen vindt de visitatiecommissie de prestatieafspraken voldoende concreet en SMART om te kunnen monitoren.
- In iets minder dan de helft van de visitaties vindt de commissie dat de prestatieafspraken niet (voldoende) wederkerig zijn omdat er geen bijdrage is vastgelegd van de gemeente en/of de huurdersorganisatie. Vooral corporaties spreken zich vaak uit over het gebrek aan afspraken over de inzet en prestaties van de gemeente of het nakomen daarvan. Soms vinden zij dat de gemeente te veel vraagt en zelf niet of onvoldoende levert. Soms lijkt het er ook op dat de gemeente weinig initiatief toont, zeker als de prestatieafspraken gelijk zijn aan het bod van de corporaties.
- De prestatieafspraken worden maar zelden door andere partijen dan de gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie (mede-) ondertekend. Dat wil overigens niet zeggen dat anderen, zoals zorg en welzijnspartijen, niet betrokken worden in het proces.

- Bij verreweg de meeste visitaties wordt geconstateerd dat er een vorm van monitoring, evaluatie en bijstelling van de prestatieafspraken is. Wel zijn er grote verschillen in de frequentie waarin de partijen de voortgang bespreken, op welk niveau dat gebeurt (ambtelijk of bestuurlijk) en wie daarin het voortouw neemt.

Uit deze opsomming kunnen nog geen conclusies worden getrokken. Daarvoor vindt nog een verdieping plaats naar het functioneren van het overleg, de patronen die daarin te ontdekken zijn en inzichten over wat werkt en wat niet. De uitkomsten van dit onderzoek worden voorjaar 2021 verwacht. Alle partijen dragen wel punten aan voor verbetering van het proces. De visitatie is soms ook aanleiding om daar een goed gesprek over te voeren.



## Conclusie

De toezichtbevindingen van de Aw van het afgelopen jaar laten zien dat het bij veel corporaties goed gaat. Maar aandacht voor governance blijft wel nodig. Bij een deel van de corporaties is de governance niet voldoende op orde. De besturing van de corporatie is niet goed ingericht en/of functioneert niet goed in de praktijk.

Bij enkele corporaties gaat het zelfs om integriteitschending door een medewerker van de corporatie of derden. Door deze corporaties zijn maatregelen genomen. Ook waren er 2 corporaties met een onoverbrugbaar verschil van inzicht over het beleid en beheer van de corporatie tussen RvC en bestuur of binnen de RvC. Dit heeft geleid tot het vertrek van enkele functionarissen uit bestuur of RvC. En uiteindelijk tot het opheffen van beide corporaties door een fusie. De naleving van regels uit de Woningwet en WNT gaat ook bij veel corporaties goed en kan bij een aantal corporaties iets beter.

Er komt een grote investeringsopgave op corporaties af. Dit vraagt meer van bestuur, intern toezicht, de sturing, beheersing en de compliance van de organisatie. Met onderzoeken, gesprekken, toezichtafspraken en zo nodig interventies stimuleert de Aw bij bestuur en intern toezicht het bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel rond de risico's in de governance en de naleving van wet- en regelgeving. Voor de realisatie van de investeringsopgave is verder ook het functioneren van de lokale driehoek bij prestatieafspraken relevant.

De SVWN laat onderzoek uitvoeren naar de dynamiek in de 'lokale driehoek wonen' op basis van visitatierapporten. Sinds 2019 wordt bij de visitatie (methodiek 6.o) gekeken naar de kwaliteit van de prestatieafspraken en het proces van samenwerking tussen woningcorporaties, huurdersorganisaties en gemeenten. Er zijn inmiddels eerste bevindingen uit een analyse van 102 visitatierapporten. Hier zijn nog geen conclusies aan te verbinden. Een nadere verdieping wordt verwacht in het voorjaar van 2021.

## Begrippenlijst

### Aftoppingsgrens

De aftoppingsgrens is een grens uit de huurtoeslag. Boven deze grens wordt nog 40 of 0 procent 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.

### Basishuur

De basishuur is de eigen bijdrage aan de huursom die de doelgroep voor huurtoeslag zelf moet betalen. Het verschil tussen de basishuur en de daadwerkelijke huur wordt geheel of gedeeltelijk gecompenseerd door de huurtoeslag. De hoogte van de basishuur is afhankelijk van het inkomen. De overheid stelt jaarlijks een minimum basishuur vast.



### Doelgroepen corporaties

Corporaties moeten jaarlijks minimaal 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen verhuren aan hun doelgroepen:

- De belangrijkste doelgroep zijn huishoudens met een inkomen tot de EC-grens (zie ook EC-grens). Aan deze doelgroep moet minstens 80% van de sociale huurwoningen worden toegewezen.
- De doelgroep voor huurtoeslag is een onderdeel van deze doelgroep. Deze doelgroep bestaat uit de huishoudens van wie het inkomen zo laag is dat zij in aanmerking komen voor huurtoeslag. De inkomensgrens is afhankelijk van leeftijd en de samenstelling van het huishouden.
- Huishoudens met een laag middeninkomen zijn een tijdelijke doelgroep. In 2019 bestaat deze groep uit huishoudens met een inkomen tussen € 38.035 en € 42.436. Aan deze groep mogen corporaties in dit jaar 10% van hun sociale huurwoningen toewijzen. Ze mogen deze 10% overigens ook toewijzen aan de belangrijkste doelgroep.

De overige 10% van de sociale huurwoningen mogen de corporaties vrij toewijzen. Gebruiken ze deze 10% vrije ruimte niet voor toewijzingen aan huishoudens uit de belangrijkste doelgroep of de lage middeninkomens, dan moeten ze voorrang geven aan onder meer huishoudens met problemen rond gezondheid of veiligheid.

### EC-grens

De EC-grens is de bovengrens van het inkomen van de huishoudens uit de belangrijkste doelgroep voor de sociale huurwoningen van de corporaties. In 2019 was deze bovengrens € 38.035. De bovengrens is afgesproken met de Europese Commissie. Daarom mogen corporaties staatssteun ontvangen voor hun sociale vastgoed. Deze staatssteun krijgen ze onder meer in de vorm van een lagere rente op geborgde leningen en lagere grondprijzen voor nieuwbouwlocaties.

### Kwaliteitskortingsgrens

Een hogere huur betekent meestal een kwalitatief betere woning. In dat kader stelt de overheid elk jaar een kwaliteitskortingsgrens vast. Het bedrag tussen de basishuur en deze kwaliteitskortingsgrens wordt voor 100% vergoed door huurtoeslag. Als de huurprijs hoger is dan de kwaliteitskortingsgrens, wordt er gekort op de huurtoeslag. In 2019 ligt de kwaliteitskortingsgrens op € 424,44 per maand.

### Liberalisatiegrens

De liberalisatiegrens geeft aan of een woning op het moment waarop de huurovereenkomst ingaat binnen de sociale huur valt of in de vrije sector. In 2019 ligt de liberalisatiegrens op € 720,42 per maand.

### Passend toewijzen

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 woning met een huur die aansluit bij hun inkomen. (Zie ook Aftoppingsgrens en Doelgroepen corporaties)

### Toewijzen

Bij het toewijzen van sociale huurwoningen aan nieuwe huurders moeten corporaties rekening houden met een aantal regels. (Zie ook Doelgroepen corporaties en Passend toewijzen)



## Literatuurlijst

Aedes (2020a, januari). *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...* Geraadpleegd van [devernieuwdestad.nl/fileadmin/user\\_upload/Rapporten\\_van\\_derden/2020\\_Rapport\\_Rigo\\_Circusvis\\_Veerkracht\\_in\\_corporatiebezit\\_-\\_de\\_update.pdf](https://devernieuwdestad.nl/fileadmin/user_upload/Rapporten_van_derden/2020_Rapport_Rigo_Circusvis_Veerkracht_in_corporatiebezit_-_de_update.pdf)

Aedes (2020b). *Meer tevreden huurders ondanks moeilijke tijden*. Rapportage Aedes-benchmark 2020. Geraadpleegd van [benchmark2020.aedes.nl/](https://benchmark2020.aedes.nl/)

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

CPB (2020). *Actualisatie Verkenning Middellangetermijn 2022-2025*. Geraadpleegd van [cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Raming-Actualisatie-MLT-2022-2025-september-2020.pdf](https://cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Raming-Actualisatie-MLT-2022-2025-september-2020.pdf)

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BzK) (2019a). *Monitor nieuwbouw sociale huurwoningen 2019*. Geraadpleegd van [watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl/media/1839/monitor-nieuwbouw-sociale-huurwoningen-2019-1.pdf](https://watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl/media/1839/monitor-nieuwbouw-sociale-huurwoningen-2019-1.pdf)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2019b). *Ruimte voor wonen: de resultaten van het woononderzoek Nederland 2018*. Geraadpleegd van [rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/05/28/ruimte-voor-wonen%E2%80%9D-kernpublicatie-woon-2018](https://rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/05/28/ruimte-voor-wonen%E2%80%9D-kernpublicatie-woon-2018)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2020a). *Aanpak wijken*. Geraadpleegd van [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30995-98.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30995-98.html)

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

Platform31 (2018). *Maatwerk bij woningtoewijzing Verkenning naar maatwerk bij woningtoewijzing door woningcorporaties*. Geraadpleegd van [platform31.nl/publicaties/maatwerk-bij-woningtoewijzing](https://platform31.nl/publicaties/maatwerk-bij-woningtoewijzing)

Platform31 (2020). *Verbeter je samenwerking: Weer thuis in de wijk*. Geraadpleegd van [platform31.nl/publicaties/verbeter-je-samenwerking-weer-thuis-in-de-wijk](https://platform31.nl/publicaties/verbeter-je-samenwerking-weer-thuis-in-de-wijk)

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

RIGO (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit. Kwetsbare bewoners en leefbaarheid*. Geraadpleegd van [rigo.nl/wp-content/uploads/2018/11/RIGO\\_Research\\_en\\_Advies\\_Veerkracht\\_in\\_het\\_corporatiebezit\\_Kwetsbare\\_bewoners\\_en\\_leefbaarheid-november-2018.pdf](https://rigo.nl/wp-content/uploads/2018/11/RIGO_Research_en_Advies_Veerkracht_in_het_corporatiebezit_Kwetsbare_bewoners_en_leefbaarheid-november-2018.pdf)

RIGO (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: wachttijden en verdeling in de praktijk*. Geraadpleegd van [rigo.nl/wp-content/uploads/2019/04/20190326-Stand-van-de-woonruimteverdeling.pdf](https://rigo.nl/wp-content/uploads/2019/04/20190326-Stand-van-de-woonruimteverdeling.pdf)

RIGO (2020). *Factsheet Realisatiekracht corporaties algemeen*. Intern werkdocument voor themaonderzoek Realisatiekracht dat in januari 2021 wordt gepubliceerd.



## Colofon

Dit is een uitgave van de  
**Inspectie Leefomgeving en Transport**

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag

088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

[@ILenT\\_Aw](https://twitter.com/ILenT_Aw)

December 2020

