

ONDERDAK BIEDEN

STUREN OP PRESTATIES
VAN WONINGCORPORATIES

MEI 2022



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

Samenstelling Rli

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)
Drs. P. (Pallas) Agterberg
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
J. (Jantine) Kriens
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden

J. (Joris) van den Boom MSc
E. (Eva) Gaaff MSc
Y. (Yourai) Mol BPhil

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand



INHOUD

SAMENVATTING	6	3.3 Manieren om kansen voor woningzoekenden te vergroten	25
DEEL 1: ADVIES	10	3.4 Slotsom	27
1 INLEIDING	11	4 OVERHEIDSBELEID EN DE ROL VAN WONINGCORPORATIES	28
1.1 Context: problemen op de woningmarkt	11	4.1 Woonbeleid: verantwoordelijkheid overheid en rol woningcorporaties	28
1.2 Woningcorporaties: onderdeel van de oplossing?	12	4.2 Nut en voordeel van woningcorporaties en mogelijke alternatieven	30
1.3 Centrale vraag en afbakening	14	4.3 Slotsom	32
1.4 Relatie met andere Rli-adviezen	14	5 STUREN OP PRESTATIES VAN WONINGCORPORATIES	33
1.5 Leeswijzer	14	5.1 Doelgroep van woningcorporaties	33
2 OPGAVEN VOOR WONINGCORPORATIES	16	5.2 Taken van woningcorporaties	34
2.1 Woningaanbod voor lagere inkomens	17	5.3 Kaders voor woningcorporaties	35
2.2 Taakuitvoering: balanceren tussen wat moet en wat kan	19	5.4 Knelpunten bij sturen op prestaties van woningcorporaties	36
2.3 Investeringsopgaven	20	5.5 Slotsom	38
2.4 Woningen betaalbaar houden	21	6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	39
2.5 Slotsom	22	6.1 Conclusies uit onze analyse	39
3 BLIK OP DE TOEKOMST	23	6.2 Aanbevelingen aan de rijksoverheid	41
3.1 Woningmarkt zonder stabiel evenwicht	23	6.2.1 Formuleer nationale doelstellingen en vertaal deze regionaal	42
3.2 Groeiende doelgroep met variabele samenstelling	25	6.2.2 Stel voorraad gereguleerde huurwoningen veilig	43



6.2.3	Bevorder aanbod van sociaal wonen door anderen dan woningcorporaties	43	2.1.2	Organisatievorm van sociale huisvesting	59
6.2.4	Versterk uitvoering stelsel van prestatieafspraken met woningcorporaties	44	2.1.3	Sociale huisvesting in andere Europese landen	61
6.2.5	Stuur op beschikbaarheid bouwlocaties en definieer predicaat 'sociaal' bij gronduitgifte	45	2.2	Sociaal woningaanbod en koop en huur	64
6.2.6	Stuur op financiële continuïteit van woningcorporaties en onderlinge solidariteit	46	2.2.1	Sociaal woningaanbod in de koopsector	64
6.3	Tot slot	47	2.2.2	Sociaal woningaanbod in de huursector	65
<hr/>			2.3	Reguleren van sociale huur	66
DEEL 2: ANALYSE		49	2.3.1	Huurbeleid	67
1	VERANDEREND DENKEN OVER DE WONINGMARKT	50	2.3.2	Woonruimteverdeling	68
1.1	Specifieke kenmerken van de woningmarkt	50	2.3.3	Huurtoeslag	69
1.2	Toegenomen invloed financiële markten op wonen	52	2.3.4	Zoektocht naar balans tussen tegenstrijdige doelen	71
1.3	Traag reagerend woningaanbod bij vraagverandering	53	2.4	Relatie met de commerciële huur	71
1.4	Belang van wonen voor bestaanszekerheid en brede welvaart	55	2.4.1	Vraag en aanbod in commerciële huursector	72
1.5	Conclusie	56	2.4.2	Rol woningcorporaties in het commerciële middenhuursegment	72
<hr/>			2.5	Doorstroming en beter benutten van de woningvoorraad	73
2	SOCIALE HUISVESTING	58	2.5.1	Van huur naar koop	73
2.1	Sociale huisvesting: wat is het?	58	2.5.2	Ouderen en doorstroming	74
2.1.1	Definities van sociale huisvesting	58	2.5.3	Beter benutten bestaande woningvoorraad	75
<hr/>			3	WONINGCORPORATIES	76
			3.1	Stelsel van woningcorporaties: essentiële kenmerken	76
			3.1.1	Private organisaties met een publieke taak	77
			3.1.2	Verzelfstandiging op twee niveaus	77
			3.1.3	Discussie over governance en zelfregulering	78



3.1.4	Van parlementaire enquête naar herziene Woningwet	79
3.1.5	Verhuurderheffing: niet het beoogde effect	80
3.2	Oordeel over woningcorporatiestelsel	81
3.2.1	Prestaties van woningcorporaties	81
3.2.2	Alternatieven voor woningcorporaties	85
3.2.3	Manieren om gedrag van woningcorporaties te disciplineren	86
3.2.4	Oordeel over het woningcorporatiestelsel	88
3.3	Bedrijfsmodel van woningcorporaties in nieuw perspectief	89
<hr/>		
4	KERNTAKEN VAN WONINGCORPORATIES	92
4.1	Woningaanbod	92
4.2	Betaalbaarheid van huurwoningen	98
4.3	Woningkwaliteit en verduurzaming	99
4.4	Veerkracht van wijken	101
<hr/>		
5	ONTWIKKELING VAN VRAAG NAAR SOCIALE HUISVESTING	103
5.1	Bevolkingsontwikkeling: trends en ontwikkelingen	103
5.2	Doelgroep van sociale huursector: huidige stand van zaken	106
5.3	Ontwikkeling van omvang doelgroep sociale huursector	108
5.4	Middeninkomensgroepen en de rol van woningcorporaties	110

6	STUREN OP PRESTATIES VAN WONINGCORPORATIES	113
6.1	Verschuiving in beleidsfocus: van disciplineren naar maatschappelijk presteren	113
6.2	Complexiteit van opgaven en belang van samenwerken	114
6.3	Relatie Rijk–woningcorporaties: sturingslijnen en -instrumenten	115
6.4	Versterking van bestuurlijke lijn en prestatieafspraken	117
6.5	Herijking rollen van betrokken partijen	119
6.6	Conclusie	121

LITERATUUR

122

BIJLAGEN

130

TOTSTANDKOMING VAN HET ADVIES

130

OVERZICHT PUBLICATIES

132





SAMENVATTING

De Nederlandse overheid heeft de grondwettelijke taak om te voorzien in 'voldoende woongelegenhed,' dit betreft zowel de aantallen woningen als de kwaliteit van de woningen. Een bijzondere verantwoordelijkheid is dat er voor huishoudens met lagere inkomens een bestendig en toereikend aanbod is van betaalbare woningen van redelijke kwaliteit. Deze grondwettelijke taak is niet eenvoudig, want de woningmarkt is grillig: vraag en aanbod zijn zelden met elkaar in evenwicht. Dat leidt geregeld tot maatschappelijk ongewenste situaties. Op dit moment zien we dat terug in torenhoge huur- en koopprijzen en lange wachtlijsten voor woningzoekenden. Woningcorporaties bouwen en beheren betaalbare huurwoningen. Wat kan en moet onder deze omstandigheden hun rol zijn? En wat kan de overheid doen om te zorgen dat zij die rol goed vervullen? Die vragen staan in dit advies centraal.

Grote opgaven voor woningcorporaties

Woningcorporaties hebben als kerntaak om zorg te dragen voor (a) een voldoende aanbod van huurwoningen, (b) gematigde huurprijzen en (c) een redelijke woningkwaliteit (waarbij het zowel gaat om onderhoud, modernisering en verduurzaming als om leefbaarheid van de wijk). Deze uiteenlopende opgaven staan soms op gespannen voet met elkaar. Immers, investeringen in de kwaliteit van bestaande woningen en de bouw van nieuwe woningen kunnen alleen worden gedaan als er voldoende budget

is. Hiervoor kan een woningcorporatie haar huurinkomsten gebruiken. Maar het innen van substantiële huurinkomsten botst met de opgave om te zorgen voor gematigde huurprijzen. Een corporatie kan ook opbrengsten halen uit de eventuele verkoop van huurwoningen. Maar daarmee krimpt dan het beschikbare aanbod van huurwoningen. Zo is het voor woningcorporaties steeds balanceren tussen de volkshuisvestelijke doelen die moeten worden behaald en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn.

De totale opgaven van alle woningcorporaties samen zijn fors. Voor onderhoud, beheer van woningen en de leefbaarheid van wijken is een jaarlijks bedrag van ten minste € 7,2 miljard nodig, oplopend tot € 8,2 miljard in 2035. De investeringen in de bouw van nieuwe sociale huurwoningen worden geraamd op € 73 miljard. Ook zijn er forse andere investeringen nodig, voornamelijk in verduurzaming en woningverbetering; dit betreft de komende jaren naar schatting ruim € 43 miljard. Deze laatste investeringen kunnen voor een groot deel niet met huurinkomsten worden gedekt en vormen zodoende een punt van zorg.

Woningcorporaties zijn nuttig en nodig

Woningcorporaties zijn voor de overheid onmisbaar om voldoende en betaalbaar huuraanbod veilig te stellen en als instrument om zorg te dragen voor een eerlijke verdeling van dat aanbod. Woningcorporaties huisvesten grote groepen huishoudens met een lager inkomen effectief, op een voor de overheid kostenbesparende en risicobeperkende manier. Ze zorgen op de lange termijn voor het op peil houden van de kwaliteit van woningen en veerkracht van kwetsbare wijken.

Het belang van woningcorporaties zal de komende jaren toenemen, omdat de behoefte aan betaalbare woningen groeit en het aanbod ervan afneemt, vooral dat van commerciële aanbieders. De komende jaren is dus een aanzienlijke uitbreiding van de sociale woningvoorraad nodig. Voor deze opgave is forse inzet van woningcorporaties én gemeenten noodzakelijk.

Meer overheidsaandacht vereist voor presteren van woningcorporaties

De overheid heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het aanscherpen van de wettelijke taken en bevoegdheden van woningcorporaties. Daarnaast zijn er heffingen voor woningcorporaties ingevoerd. Dit laatste heeft averechts uitgepakt. Het heeft geleid tot minder nieuwbouw, huurverhogingen, teruglopende investeringen, en afname van de veerkracht van buurten. Op al deze onderwerpen liggen er forse opgaven. De overheid dient daarom haar aandacht te verleggen naar het presteren van woningcorporaties. Daar liggen verschillende knelpunten die moeten worden aangepakt. Zo zijn de prestaties die corporaties moeten leveren nog niet scherp genoeg vastgelegd en is de bijdrage van gemeenten aan die prestaties nog te vrijblijvend georganiseerd. Ook onderlinge financiële solidariteit van corporaties is op dit moment niet goed geregeld. Bij de aanpak van deze knelpunten in het woningcorporatiestelsel zijn zowel de rijksoverheid, gemeenten als woningcorporaties zelf nodig.

Aanbevelingen

Het is tijd voor een heroverweging van het rijksbeleid voor de volkshuisvesting, waarbij de rol van woningcorporaties bijzondere aandacht verdient. In de afgelopen tien tot vijftien jaar koos het Rijk voor een



‘systeemverantwoordelijkheid’, waarbij zowel de formulering van de doelstellingen als de uitvoering van beleid aan anderen werd overgelaten. Wij denken dat de rijksoverheid een meer richtinggevende, randvoorwaarden-scheppende, stimulerende en sturende rol zou moeten vervullen ten aanzien van zowel woningcorporaties als gemeenten, die zich richt op langetermijndoelstellingen. De recent gepubliceerde Nationale Woon- en Bouwagenda (BZK, 2022) zet belangrijke stappen in deze richting. Wij doen zes aanbevelingen die deze Rijksagenda aanvullen en doen suggesties voor de nadere uitwerking daarvan. Ook plaatsen wij kritische kanttekeningen bij twee voornemens uit het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Rutte.

1. *Formuleer nationale nieuwbouwdoelstellingen voor sociale huur en werk deze regionaal uit*

Formuleer nationale doelstellingen voor het aandeel nieuwe sociale huurwoningen als een vast percentage van de totale nieuwbouw. Doe dit ook voor andere onderwerpen die de sociale huur betreffen, zoals de huisvesting van doelgroepen van het woonbeleid, verduurzaming en de betaalbaarheid van woningen en de veerkracht van wijken. Door de nationale doelstellingen langer dan één kabinetsperiode vast te leggen, bijvoorbeeld in de aangekondigde Wet regie volkshuisvesting, hebben andere partijen een kader voor hun inspanningen en prestaties. Specificeer de nationale doelstellingen regionaal, zodat rekening kan worden gehouden met verschillen tussen woningmarktregio's en de opgaven die voorliggen.

2. *Stel voorraad gereguleerde huurwoningen veilig*

Zorg dat de voorraad corporatiewoningen per saldo groeit. Voer geen algemeen kooprecht voor zittende huurders in, maar houd in stand dat woningcorporaties bepalen of zij woningen al dan niet verkopen. Stimuleer bovendien de aankoop van particuliere huurwoningen door woningcorporaties, om zo de sociale huurvoorraad op peil te houden en in kwetsbare gebieden de kwaliteit ervan te verbeteren.

3. *Bevorder aanbod sociaal wonen door anderen dan woningcorporaties*

Zet in op een verbreding van het aanbod van sociaal wonen door andere partijen dan woningcorporaties, in het bijzonder non-profitorganisaties, zoals filantropische organisaties of wooncoöperaties. Ontwikkel hiervoor fiscale faciliteiten, zodat zij gemakkelijker vermogen aan kunnen trekken.

4. *Versterk uitvoering stelsel van prestatieafspraken met woningcorporaties*

Zorg dat lokale woonvisies, beleidsplannen van de woningcorporaties en prestatieafspraken tussen gemeenten, huurdersorganisaties en woningcorporaties, bijdragen aan de doelstellingen van het nationale woonbeleid. Pas de Woningwet zo aan dat de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) de mogelijkheid krijgt om zowel gemeenten als corporaties dwingend aan te spreken op het verbeteren van prestaties. Maak bovendien van 'samenwerking met zorg- en welzijnsorganisaties' een extra volkshuisvestelijke prioriteit.



5. *Stuur op beschikbaarheid bouwlocaties en definieer predicaat 'sociaal' bij gronduitgifte*

Verplicht gemeenten om in hun omgevingsplannen de nationale doelstellingen voor sociale en betaalbare woningen te verwerken; dit kan door hierover een instructieregel op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Verplicht gemeenten verder om bij gronduitgifte eisen te stellen aan de realisatie van 'sociale woningbouw', zodat ontwikkelaars en investeerders een eenduidig kader en gelijk speelveld hebben.

6. *Stuur op financiële continuïteit van woningcorporaties en onderlinge solidariteit*

In het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Rutte is afgesproken om "over te stappen naar een systeem van normhuren op basis van inkomen". Voorkom dat dit een duurzaam verdienmodel van woningcorporaties ondermijnt en daarmee het investeren in de volkshuisvestelijke opgaven belemmert. Regel verder financiële solidariteit tussen woningcorporaties samen met het intrekken van de Wet verhuurderheffing, zodat corporaties die onvoldoende financiële weerbaarheid hebben hun opgaven kunnen realiseren. Pas het stelsel van projectsteun op basis van de Woningwet zo aan, dat er sprake is van eenvoudige regels voor aanvraag en heffing en maak het daarbij mogelijk de heffing te ontlopen als een woningcorporatie vrijwillige steun verleent aan een collega.



DEEL 1 | ADVIES





1 INLEIDING

Dit advies gaat over de rol van woningcorporaties in de Nederlandse woningmarkt. Het behoort al ruim een eeuw tot de kerntaken van woningcorporaties om huishoudens met lage inkomens en lage middeninkomens te voorzien van een woning van redelijke kwaliteit tegen een gematigde huurprijs. In de huidige woningmarkt is dat niet gemakkelijk: er zijn lange wachtlijsten voor huurwoningen en in de huur- en koopmarkt worden vaak (zeer) hoge prijzen gevraagd. Wat kan en moet onder deze omstandigheden de rol van woningcorporaties zijn?

1.1 Context: problemen op de woningmarkt

De nationale woningmarkt wordt gekenmerkt door serieuze problemen. Om te beginnen is de vraag naar woningen veel groter dan het aanbod. Dit is al een groot aantal jaren het geval en het einde van de krapte lijkt voorlopig niet in zicht. De afgelopen jaren was er een tekort van gemiddeld 300.000 woningen.¹ Dit tekort heeft samen met de sterk gedaalde rente, geleid tot forse prijsstijgingen in zowel de koop- als de commerciële huursector;

¹ Begin 2020 was er naar schatting een tekort van 331.000 woningen (Gopal et al., 2020), begin 2021 waren dat er 279.000 (Gopal et al., 2021a). De daling hing samen met een geringere instroom van statushouders als gevolg van de coronapandemie. De aard en omvang van het woningtekort verschilt overigens regionaal.

record na record wordt op de huizenmarkt gebroken (CBS, 2021a).²

Daarnaast behoeft de kwaliteit van veel woningen aandacht. Er zijn in veel gevallen flinke investeringen nodig om woningen te moderniseren en te verduurzamen. Verder staat in tal van gemeenten de veerkracht van wijken met veel goedkope huurwoningen in toenemende mate onder druk. De vaak kansarme bewoners hebben er te maken met overlast, straatvuil en criminaliteit.

Al deze problemen op de woningmarkt hebben niet alleen gevolgen voor individuele mensen, maar ook voor de samenleving als geheel. De bestaanszekerheid staat voor grote groepen mensen onder druk: ze kunnen geen woning vinden, krijgen geen vast maar een tijdelijk huurcontract of kunnen hun woonlasten nauwelijks meer opbrengen. De sociale verschillen tussen kansrijke en kansarme groepen groeien op die manier: enerzijds zijn er mensen die in het verleden relatief goedkoop een woning hebben gekocht en nu relatief goedkoop wonen en vermogen kunnen opbouwen; anderzijds zijn er mensen die het niet lukt om een woning te bemachtigen of die te maken hebben met (te) hoge woonlasten.

² Ook andere factoren hebben de vraag naar woningen en daarmee de prijzen op de woningmarkt opgestuwd, zoals de lage hypotheekrente en de grote belangstelling van beleggers voor huurwoningen.

1.2 Woningcorporaties: onderdeel van de oplossing?

Bij het zoeken naar oplossingsrichtingen voor de diverse problemen op de woningmarkt richten we ons in dit advies op de rol van woningcorporaties (zie kader). Zij verhuren ongeveer 2,3 miljoen woningen van redelijke kwaliteit aan huishoudens met lage en lage middeninkomens. Het rendement dat zij hiermee behalen, moeten zij op grond van de Woningwet investeren in 'het belang van de volkshuisvesting', dat wil zeggen: in het betaalbaar houden, moderniseren en verduurzamen van bestaande woningen, in het bouwen van nieuwe betaalbare woningen en in het bevorderen van de leefbaarheid van wijken.

Woningcorporaties in enkele cijfers

De ongeveer 280 woningcorporaties in Nederland bezitten gezamenlijk 2,3 miljoen zelfstandige woningen. Een klein deel daarvan (ruim 140.000) heeft een huurprijs boven de € 763,47 (de zogenoemde liberalisatiegrens; zie § 2.1) en valt dus in de vrije sector.

Sociale huurwoningen hebben een huurprijs van gemiddeld € 559 in 2020. Het marktaandeel sociale huurwoningen in bezit van woningcorporaties is in de periode 2000-2020 afgenomen van 36% naar 29%. Dit komt voornamelijk doordat het aandeel 'sociaal' in de nieuwbouw geringer was. Daarnaast werden er huurwoningen verkocht (Autoriteit woningcorporaties [Aw], 2022a).



Woningcorporaties zijn private organisaties (stichtingen en verenigingen) zonder winstoogmerk. Ze hebben daardoor niet dezelfde prestatieprikkels als winstgedreven bedrijven. Ze staan evenmin onder democratische controle, zoals overheidsinstellingen. Deze bijzondere positie van woningcorporaties brengt, zo is in het verleden gebleken, risico's met zich mee – zeker wanneer er sprake is van sterke vermogensgroei.³ Vanaf begin deze eeuw begonnen sommige woningcorporaties steeds grotere financiële risico's te nemen. Andere woningcorporaties besloten hun takenpakket uit te breiden met activiteiten zoals gebiedsontwikkeling of de bouw van dure commerciële huur- en koopwoningen en maatschappelijk vastgoed. In enkele gevallen was daarbij sprake van niet-integer handelen.

In reactie op deze ontwikkelingen besloot de overheid om de behaalde winsten te gaan 'afromen', door belasting te heffen op de vermogens van de woningcorporaties. Sinds 2006 betalen woningcorporaties zodoende vennootschapsbelasting. In 2013 werd bovendien de 'verhuurderheffing'⁴ geïntroduceerd. Beide maatregelen leveren de staatskas aanzienlijke bedragen op. De vennootschapsbelasting voor woningcorporaties zorgt sinds 2008 jaarlijks voor 0,7 miljard aan rijksinkomsten en de

3 De vermogensgroei van woningcorporaties ontstond door sterke stijging van de waarde van het vastgoed – enerzijds door stijging van de huizenprijzen, anderzijds door andere berekeningswijzen. Met dat vermogen kun je geen investeringen doen, wel kan het gebruikt worden als onderpand voor leningen om daarmee te investeren. Op papier werden woningcorporaties rijker, zonder dat er iets wezenlijks veranderde.

4 De verhuurderheffing diende primair om in de nasleep van de kredietcrisis de overheidsfinanciën op orde te brengen, maar hield ook verband met misstanden bij een aantal woningcorporaties. De verhuurderheffing werd opgelegd aan eigenaren van minimaal vijftig huurwoningen met een huur tot € 763,47. Dit betrof voor 95% woningcorporaties en 5% private eigenaren (zie verder hoofdstuk 3 van deel 2).

verhuurderheffing is sinds 2014 opgelopen van € 1,1 miljard tot jaarlijks zo'n € 1,7 miljard.⁵

Ook de wetgeving voor woningcorporaties is sinds begin deze eeuw verschillende keren aangescherpt. Dit gebeurde onder meer naar aanleiding van een parlementaire enquête die de Tweede Kamer in 2013 instelde naar het functioneren van de woningcorporaties. Die enquête resulteerde in 2014 in een kritisch rapport. Nog hetzelfde jaar werd de Huisvestingswet aangepast en in 2015 werd ook de Woningwet grondig herzien. Uit een in 2019 verrichte evaluatie van deze wetgeving kwam naar voren dat de problemen uit het verleden inmiddels grotendeels zijn opgelost.⁶

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) kijkt in dit advies opnieuw naar de rol van woningcorporaties. Dat heeft niet te maken met de problemen uit het verleden, maar met de vraag of en hoe woningcorporaties kunnen en moeten bijdragen aan de oplossing van problemen – en dan vooral aan de actuele problemen op de woningmarkt. Tijdens de afrondende fase van dit advies verscheen de Nationale Woon- en Bouwagenda van de rijksoverheid (BZK, 2022); op diverse plaatsen en in de slotbeschouwing geven we aan hoe onze bevindingen en aanbevelingen zich hiertoe verhouden.

5 In 2022 wordt ongeveer de helft van de jaarlijkse heffing via verschillende heffingskortingen aan de woningcorporaties teruggegeven. De verhuurderheffing zal in 2023 komen te vervallen.

6 In de evaluatie werden verschillende specifieke knelpunten bij de uitvoering van de Woningwet gesignaleerd. In 2021 is een aantal wetsteksten en regels aangepast, die met ingang van 2022 van kracht zijn geworden.



1.3 Centrale vraag en afbakening

Het vertrekpunt van onze verkenning vormen de wettelijk vastgelegde taken van woningcorporaties, ook wel de ‘volkshuisvestelijke’ taken. We verkennen in dit advies in hoeverre woningcorporaties daaraan vandaag de dag nog voldoende kunnen bijdragen. Vragen de veranderingen die zich voltrekken op de woningmarkt en in de samenleving wellicht om een aangepaste rolinvulling? We gaan kritisch na of het bestaande stelsel van regels voor woningcorporaties nog wel past bij de actuele en toekomstige opgaven. De centrale vraag van dit advies luidt daarom:

Welke rol dienen de woningcorporaties te spelen, gelet op de huidige problemen en de te verwachten ontwikkelingen op de woningmarkt, en welke consequenties heeft dit voor de spelregels en de financiële kaders die in het overheidsbeleid voor woningcorporaties worden gehanteerd?

Dit advies spitst zich dus toe op de volkshuisvestelijke taken van woningcorporaties en op de manier waarop de overheid kan sturen op deze taken en de voorwaarden waaronder deze moeten worden gerealiseerd. Dat doen we vanwege de grote urgentie van de problemen op de woningmarkt. Daarbij gaan we expliciet in op de vraag of woningcorporaties voor het overheidsbeleid noodzakelijke instellingen zijn. In dit advies worden vele aspecten van het volkshuisvestingsbeleid van de overheid aangeraakt, zoals huurprijsregulering, huurtoeslag en woonruimteverdeling. Ook andere aspecten van de woningmarkt in de relatie tot de woningcorporaties worden besproken, zoals de commerciële verhuur en koopsector, grondbeleid en locatieontwikkeling, de middenhuur en de huisvesting van

middeninkomensgroepen. Deze onderwerpen worden echter niet uitgebreid behandeld en we doen hierover geen zelfstandige aanbevelingen. Ten slotte hebben wij ervoor gekozen, het innovatievermogen, de organisatiecultuur en de rol van huurders bij woningcorporaties buiten beschouwing te laten.

1.4 Relatie met andere Rli-adviezen

De Rli heeft in het verleden al vaker adviezen uitgebracht over het thema wonen. Recente publicaties zijn *Toegang tot de stad* (2020), *Versnellen woningbouwproductie* (2018) en *Wonen in verandering* (2015). Ook het advies *Tijd voor keuzes* (2007) van de VROM-raad (een van de voorgangers van de Rli) is nog steeds relevant in het licht van dit advies.

1.5 Leeswijzer

Deel 1 van dit advies is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 belichten we de uiteenlopende opgaven waar woningcorporaties aan werken: zorgdragen voor een bestendig aanbod van huurwoningen van redelijke kwaliteit tegen een gematigde huurprijs.

In hoofdstuk 3 werpen we een blik op de toekomst: wat kunnen we zeggen over de ontwikkeling van de woningmarkt en over de ontwikkeling van de groepen mensen in de samenleving die een beroep doen op corporatiewoningen? Hoe zijn de slaagkansen voor deze woningzoekenden te vergroten?

Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 4 de verantwoordelijkheden die de overheid heeft op het gebied van wonen en kijken we naar de rol van



woningcorporaties daarbij. Wat zou er gebeuren wanneer andere partijen de rol van woningcorporaties zouden overnemen?

In hoofdstuk 5 gaan we na hoe de overheid stuurt op maximale maatschappelijke prestaties van woningcorporaties en belichten we enkele knelpunten in het huidige presteren van woningcorporaties.

In hoofdstuk 6 ten slotte, schetsen we de gewenste ontwikkelingsrichting van het woningcorporatiestelsel en doen we een aantal concrete aanbevelingen aan de rijksoverheid.

Onze bevindingen uit deel 1 voorzien we in deel 2 van dit advies van een nadere onderbouwing.





2 OPGAVEN VOOR WONINGCORPORATIES

Woningcorporaties hebben als kerntaak om zorg te dragen voor (a) een voldoende aanbod van huurwoningen, (b) gematigde huurprijzen en (c) een redelijke woningkwaliteit (inclusief leefbaarheid van de wijk). We zetten in dit hoofdstuk uiteen hoe het huidige woningaanbod voor huishoudens met een laag of laag middeninkomen eruitziet (§ 2.1). Vervolgens schetsen we de lastige positie van woningcorporaties, die bij het nemen van investeringsbeslissingen voortdurend moeten afwegen welke opgaven prioriteit verdienen en hoeveel inzet daarop financieel verantwoord is, gegeven de beperkende overheidsregels en belastingen (§ 2.2). Ook belichten we de investeringsopgaven waarvoor woningcorporaties zich de komende tien tot vijftien jaar gesteld zien (§ 2.3). Tot slot staan we stil bij factoren die het betaalbaar houden van corporatiewoningen bemoeilijken (§ 2.4).

2.1 Woningaanbod voor lagere inkomens

De doelgroep van woningcorporaties bestaat uit huishoudens met een laag inkomen respectievelijk een laag middeninkomen.⁷ In het vervolg van dit advies gebruiken we hiervoor de aanduiding 'lager inkomen'. Er zijn drie segmenten waarin mensen uit deze inkomensgroep kunnen proberen een woning te bemachtigen waarvan zij de maandlasten kunnen dragen:

- de gereguleerde huur (met een huurprijs onder de zogenoemde liberalisatiegrens,⁸ die op dit moment € 763,47 per maand bedraagt);
- de goedkopere vrije huur (met een huurprijs vanaf de liberalisatiegrens tot circa € 1.000); en
- de goedkope koop (met een koopprijs tot circa € 210.000).

Het woningaanbod in elk van deze segmenten is de afgelopen tien jaar gekrompen.⁹ Daarbij hebben verschillende factoren een rol gespeeld. Om te beginnen is van veel gereguleerde huurwoningen de huurprijs verhoogd, waarna de woningen in de niet-gereguleerde ('vrije') huursector terecht zijn gekomen. Dat gebeurde voornamelijk bij commerciële verhuurders en in beperkte mate bij woningcorporaties. Daarnaast hebben woningcorporaties de afgelopen jaren verouderde huurwoningen met een gereguleerde huur gesloopt, wat maar deels is gecompenseerd door vervangende nieuwbouw.

⁷ De rijksoverheid hanteert een inkomensgrens van € 40.765 (voor eenpersoonshuishoudens) respectievelijk € 45.014 (voor meerpersoonshuishoudens) om in aanmerking te kunnen komen voor een gereguleerde huurwoning.

⁸ De 'liberalisatiegrens' is de wettelijk vastgestelde grens die bepaalt of een huurwoning binnen de gereguleerde huursector of binnen de vrije huursector valt. Boven de liberalisatiegrens spreken we van een commerciële of vrije sector-huurwoning.

⁹ In de periode 2013-2017 nam het aantal gereguleerde corporatiewoningen met 95.000 af (Van Os et al., 2020). Ook kromp het aantal gereguleerde huurwoningen van particuliere eigenaren tussen 2017 en 2019 met meer dan 90.000 (Waarstaatjegemeente.nl, 2022).

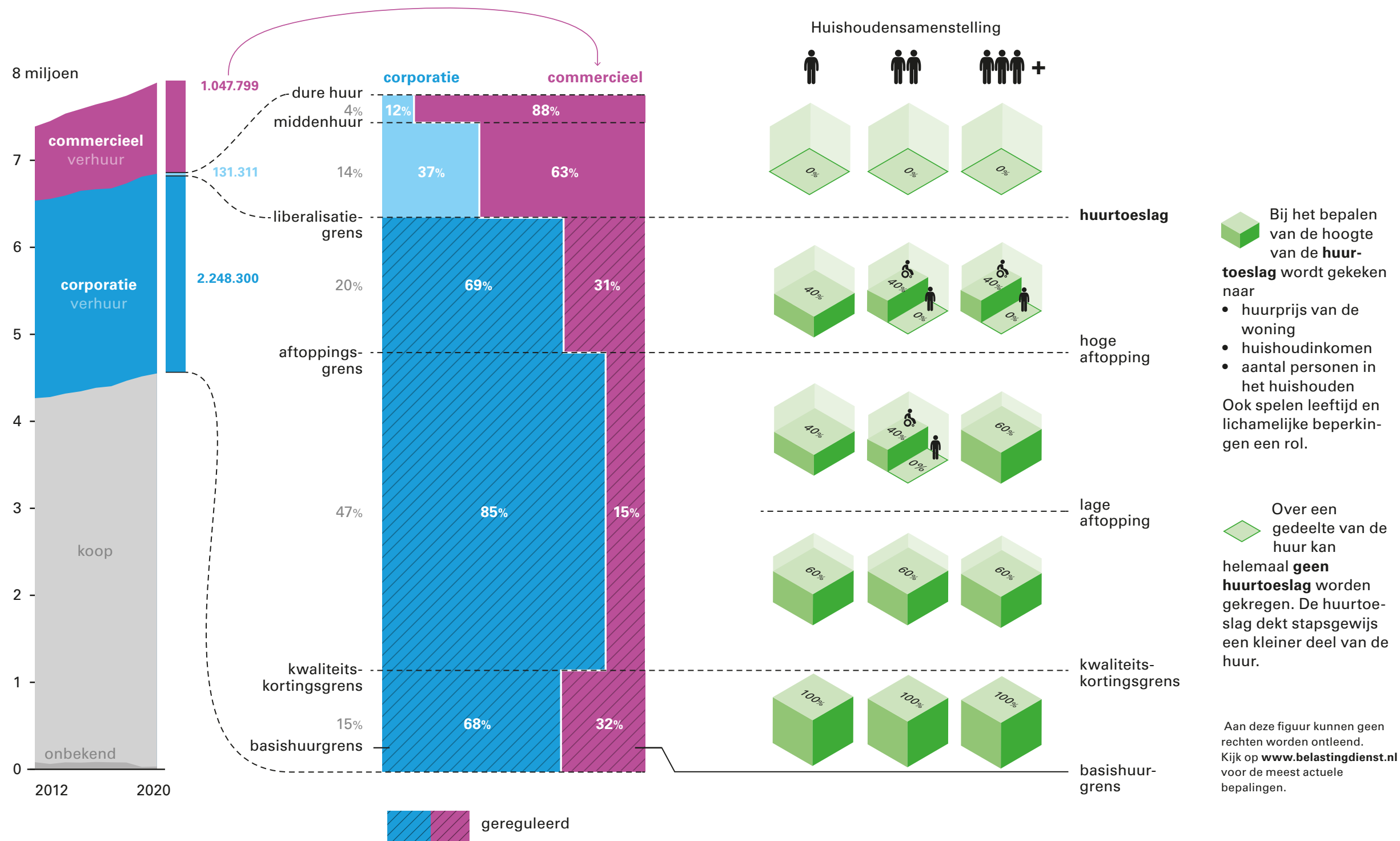
En ten slotte zijn er huurwoningen verkocht. Bij woningcorporaties waren dit veelal huurwoningen boven de liberalisatiegrens (anders was dit bij Vestia die ruim 30.000 woningen verkocht vanwege financiële problemen¹⁰). Veel commerciële verhuurders verkochten vanwege de hoge prijzen op de koopmarkt zowel gereguleerde als goedkopere niet-gereguleerde huurwoningen. Anderen ontdekten juist verdienmogelijkheden door koopwoningen te kopen om die duur te gaan verhuren aan de huishoudens die net geen koopwoning konden bemachtigen. In figuur 1 is de ontwikkeling van de woningvoorraad van de verschillende segmenten te zien. In § 4.1 van deel 2 wordt deze figuur nader toegelicht.

Deze ontwikkelingen op de huurmarkt vonden plaats terwijl op de koopmarkt de prijzen van woningen sterk stegen, waardoor het aantal goedkope woningen drastisch afnam. De lage rente maakte de hogere prijzen betaalbaar voor huishoudens met voldoende inkomen en vermogen en voor commerciële verhuurders, voor de huishoudens met een lager inkomen werd een koopstart duidelijk moeilijker. De woningmarkt als geheel werkt al met al steeds minder goed.

¹⁰ Vestia verkocht vanwege de financiële problemen 20.000 woningen in de periode 2012-2015; veel aan andere corporaties en zittende huurders, maar ook ruim 7.000 aan commerciële partij Patrizia. In 2015 werd het verkoopprogramma vrijwel stil gelegd, omdat het nauwelijks bijdroeg aan het verminderen van de rentelasten (Vestia, 2016). In 2019 is besloten om in totaal 10.300 woningen te verkopen aan andere woningcorporaties (Vestia, 2020) en in 2021 ruilden andere woningcorporaties hun leningenportefeuille met Vestia en werd besloten de organisatie Vestia op te splitsen in drie zelfstandige corporaties (NUL20, 2021).



Figuur 1: Hoe zit de woningmarkt in elkaar qua eigendom en regulering?



Bron: Aw, 2020; Woonbond, 2022; BZK, 2019a

Terwijl het woningaanbod voor mensen met lagere inkomens krimpt, groeit de vraag vanuit deze groep huishoudens juist gestaag.¹¹ Dit is vooral het gevolg van de afnemende huishoudensgrootte (er komen steeds meer één- en tweepersoonshuishoudens), een veel hogere immigratie dan verwacht (zowel arbeidsmigranten als statushouders; de recente oorlog in Oekraïne heeft naar verwachting ook op de middellange termijn doorwerking), het zelfstandig wonen van zorgcliënten en een groeiende groep met een laag en onzeker inkomen.¹² Kortom: de kans om een passende woning te vinden is voor mensen met een lager inkomen klein en zal ook de komende jaren steeds verder afnemen, doordat het aanbod gestaag kleiner wordt en de vraag gestaag groeit.¹³ De wachttijden voor gereguleerde huurwoningen zijn bij de meeste woningcorporaties lang. In de meeste stedelijke regio's is een inschrijfduur van vier tot zes jaar vereist voordat een woningzoekende in aanmerking komt voor vrijkomende corporatiewoningen. Vervolgens moet er doorgaans twee tot vier jaar actief worden gezocht.¹⁴ In speciale gevallen kunnen huishoudens op grond van urgentie voorrang krijgen;¹⁵ in de praktijk wordt 20 tot 50% van de vrijkomende corporatiewoningen toegewezen aan urgenten en andere groepen die voorrang krijgen (Kromhout & Wittkämper, 2019). Hierdoor blijft er voor 'gewone' woningzoekenden nóg

11 Door bevolkingsgroei en huishoudensverdunding zal de doelgroep over een langere periode gezien toenemen, in ieder geval in de komende twintig jaar (Van Os et al., 2020).

12 In hoofdstuk 5 van deel 2 van dit advies gaan wij nader in op deze ontwikkelingen.

13 Dit advies richt zich op het aanbod gereguleerde huurwoningen; daarbij moet altijd ook het aanbod in de andere deelmarkten worden meegewogen.

14 In stedelijke regio's als Amsterdam en Utrecht zijn er uitschieters tot negen jaar benodigde inschrijfduur en meer dan vijf jaar actieve zoektijd (Kromhout & Wittkämper, 2019).

15 Mensen kunnen in veel gemeenten voorrang krijgen als hun woning wordt gesloopt, als ze om sociale of medische redenen dringend een woning nodig hebben of als ze vluchteling zijn met een verblijfsstatus.

minder aanbod over en lopen de wachttijden verder op. Zo komen steeds meer mensen met lagere inkomens in de knel.¹⁶ Om de situatie niet helemaal uitzichtloos te laten zijn, wordt in verschillende regio's een klein deel van de woningen via loting toegewezen.

2.2 Taakuitvoering: balanceren tussen wat moet en wat kan

Zoals gezegd bestaan de volkshuisvestelijke taken van woningcorporaties uit het zorgdragen voor *voldoende woningaanbod* met een *gematigde huurprijs* en een *redelijke kwaliteit*. Onder het zorgdragen voor 'redelijke kwaliteit' valt niet alleen het onderhouden, moderniseren en verduurzamen van huurwoningen, maar ook het bevorderen van de leefbaarheid van de wijken waarin deze woningen staan.¹⁷

Bij de uitvoering van hun taken moeten woningcorporaties afwegingen maken. Immers, investeringen in de kwaliteit van bestaande woningen en de bouw van nieuwe woningen kunnen alleen worden gedaan als er voldoende financiering is. Hiervoor kan een corporatie haar huurinkomsten gebruiken. Maar het innen van substantiële huurinkomsten staat op gespannen voet met de opgave om te zorgen voor gematigde huurprijzen. Een woningcorporatie kan ook opbrengsten halen uit de eventuele verkoop van huurwoningen. Daarmee kan in de woningvoorraad worden

16 Zie over wachttijden en woonruimteverdeling ook ons advies *Toegang tot de stad* (Rli, 2020).

17 In hoofdstuk 4 van deel 2 van dit advies gaan wij nader in op deze volkshuisvestelijke taken van corporaties.



geïnvesteed (nieuwbouw, modernisering, verduurzaming) of kunnen structureel te lage huuropbrengsten worden gecompenseerd. Maar als er geen nieuwe woningen voor in de plaats komen, krimpt daarmee wel het beschikbare aanbod van huurwoningen. Zo is het voor woningcorporaties steeds balanceren tussen de volkshuisvestelijke doelen die moeten worden behaald en de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn.

Verschillende factoren beïnvloeden de financiële positie van woningcorporaties. Bepalend zijn om te beginnen het huurbeleid (de structurele inkomsten), het verkoopbeleid (de incidentele inkomsten) en het investeringsbeleid (de uitgaven) van een corporatie. Verder wordt de financiële positie van een corporatie beïnvloed door de kapitaalmarkt, die bepaalt hoeveel geld er kan worden geleend en tegen welke voorwaarden en rentekosten.¹⁸ En tot slot is ook het beleid van de overheid van invloed, met name de verplichte belastingafdrachten voor woningcorporaties (verhuurderheffing, vennootschapsbelasting). Het beleid van de rijksoverheid heeft er mede voor gezorgd dat woningcorporaties de afgelopen tien jaar voorzichtiger zijn geworden met het doen van investeringen (Van Os et al., 2020). Ook andere oorzaken droegen daaraan bij, zoals de beperkte beschikbaarheid van locaties, lange procedures en moeilijk te beheersen bouwkosten.

¹⁸ Corporaties hebben door hun onderlinge waarborgsysteem een laag risico en mogen daarom veel meer lenen dan gewone bedrijven. Ze hoeven bovendien minder rente te betalen. Hier tegenover staan andere beperkingen en spelregels, die worden opgelegd door de instellingen die extern toezicht houden op de woningcorporaties, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de Autoriteit woningcorporaties (Aw).

2.3 Investeringsopgaven

Veel investeringen die woningcorporaties moeten doen in hun woningen hebben betrekking op een lange periode: kosten voor beheer, onderhoud en leefbaarheid bijvoorbeeld, keren gedurende de levensloop van een woning van tijd tot tijd terug. Daarom houden woningcorporaties bij hun beslissingen over de hoogte van huurprijzen rekening met de financiële langetermijneffecten daarvan. Een huurbevriezing in een bepaald jaar werkt decennialang door en moet worden gecompenseerd met extra inkomsten of verminderde uitgaven.¹⁹

In het kader hierna hebben we een overzicht opgenomen van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geraamde uitgaven en investeringen van woningcorporaties in heel Nederland voor de periode 2020-2035. We hebben onderscheid gemaakt tussen uitgaven en reguliere investeringen en niet-reguliere investeringen. De jaarlijkse uitgaven en reguliere investeringen zijn nodig voor onderhoud, beheer en leefbaarheid.²⁰ Hiervoor raamt het Rijk een *jaarlijkse* investering van circa € 7,2 miljard (in 2020) oplopend tot € 8,2 miljard (in 2035) (BZK, 2020a).

¹⁹ In 2021 is eenmalig besloten de huurprijzen te bevriezen; de circa € 200 miljoen die dit jaarlijks kost is gecompenseerd met een verlaging van de verhuurderheffing (Conijn, 2021).

²⁰ Het gaat bij onderhoud om werkzaamheden aan bijvoorbeeld gevels, funderingen, galerijen, balkons, dakconstructies, hemelwaterafvoeren, riolering, gas-, water- en elektraleidingen, sanitair, keukens en installaties. Bij beheer en leefbaarheid gaat het om bijvoorbeeld schoonmaak, kleine reparaties en toezicht.



Benodigde uitgaven en investeringen woningcorporaties

De jaarlijkse uitgaven en reguliere investeringen betreffen:

Onderhoudsuitgaven**	€	4,4 miljard (2020)
oplopend tot	€	5,3 miljard (2035)
Beheerkosten** jaarlijks	€	2,6 miljard (2020)
oplopend tot	€	2,7 miljard (2035)
Leefbaarheidsuitgaven**	€	0,2 miljard (2020)
dit blijft ongeveer	€	0,2 miljard (2035)
Totaal jaarlijks regulier	€	7,2 - € 8,2 miljard

De niet-reguliere investeringsopgaven tot 2035 behelzen:

Nieuwbouw*	€	73 miljard
Sloop*	€	2,3 miljard
Flexwoningen*	€	4 miljard
Verduurzaming*	€	23,4 miljard
Woningverbetering*	€	12 miljard
Totaal niet-regulier	€	116 miljard

*BZK, 2020a; **BZK, 2020b

De geraamde niet-reguliere investeringen van woningcorporaties in de woningvoorraad bedragen voor de periode tot 2035 volgens het ministerie in totaal € 116 miljard. Daarbij is het belangrijk om vast te stellen dat de forse investeringen in nieuwbouw (geraamd op € 73 miljard) voor een groot deel kunnen worden terugverdiend; de gerealiseerde nieuwe woningen

leveren immers huurinkomsten op. Vanuit financieel oogpunt zijn daarom de kosten voor met name verduurzaming en woningverbetering penibeler, omdat die investeringen voor een belangrijk deel niet terug te verdienen zijn.²¹ Het gaat naar schatting in totaal om € 43 miljard. In de rapportages van het Ministerie van BZK is duidelijk geworden dat de voorliggende opgaven niet haalbaar zijn binnen de financiële kaders die in 2021 golden.²²

2.4 Woningen betaalbaar houden

De meeste mensen met een lager inkomen kunnen niet genoeg geld lenen voor de aanschaf van een koopwoning en zijn daardoor aangewezen op de huurmarkt. Als hun inkomen onder de door de overheid bepaalde grens ligt, komen ze in aanmerking voor een gereguleerde huurwoning, waarvan de huurprijs van overheidswege wordt begrensd. Als de maandlasten dan nog steeds te hoog zijn, kunnen zij van de rijksoverheid huurtoeslag krijgen. De hoogte van het inkomen en de huishoudensgrootte bepalen hoeveel huurtoeslag daarbij wordt verleend.²³

²¹ De besparingen van verduurzaming (lagere energielasten) vallen aan de huurder toe, de kosten (investeringen in isolatie en installaties) aan de verhuurder, die ze slechts deels via huurverhoging kan dekken.

²² Diverse deskundigen hebben kritisch gereageerd op de ramingen. Zo schatten Platform31 & RIGO (Van Os et al., 2020) de onderhoudsuitgaven 20% hoger in dan het ministerie. Het Economisch Instituut voor de Bouw meent dat de onderhoudskosten juist ruim 10% lager zijn en stelt bovendien kritische vragen bij gehanteerde aannames over rente, opbrengsten en de disconteringsvoet (het percentage waarmee toekomstige naar huidige waarde wordt terug gerekend) (Kok, 2020).

²³ In § 2.2.3 van deel 2 van dit advies lichten wij het huurtoeslagstelsel nader toe. Zie ook figuur 1 in § 2.1.

Naarmate meer mensen met een lager inkomen te hoge maandlasten hebben, moet de overheid meer kosten maken voor de huurtoeslag.²⁴ De rijksoverheid probeert de uitgaven voor huurtoeslag op twee manieren onder controle te houden. Ten eerste is de huurtoeslagregeling zó gemaakt dat de toeslag bij hogere huurprijzen naar verhouding lager wordt en de eigen bijdrage van de huurder hoger. Dit stimuleert huishoudens om een huur te zoeken die past bij hun inkomen. Ten tweede moeten woningcorporaties voldoen aan de eisen van 'passend toewijzen' (zie kader).

Passend toewijzen

Op grond van artikel 46 van de herziene Woningwet (2015) moeten woningcorporaties ten minste 95% van de woningzoekende huurders uit de lagere inkomensgroepen een 'passende' woning toewijzen. Dat wil zeggen: een woning met een huur die past bij de grenzen uit het huurtoeslagstelsel. Deze maatregel heeft tot doel de betaalbaarheid voor lagere inkomensgroepen te vergroten en de overheidsuitgaven voor de huurtoeslag te beheersen. Er wordt bij het 'passend toewijzen' overigens niet gekeken naar het vermogen dat een huishouden heeft.

De woningcorporaties hebben als taak om zorg te dragen voor gematigde huurprijzen. Dat doen ze door de huren beduidend lager te houden dan het toegestane maximale niveau. Daarbij houden ze zich zoveel mogelijk aan het beleid van 'passend toewijzen' (zie kader). In de praktijk betekent dit

²⁴ Dit bedrag is opgelopen van ruim € 2,2 miljard in 2010 tot ruim € 3,5 miljard in 2018 (Berkhout et al., 2019).

dat gekeken wordt naar de inkomensgrenzen in het huurtoeslagstelsel en daarmee naar de mogelijkheden van huurders om huurtoeslag te krijgen; veel woningen worden daarom onder de aftoppingsgrens van € 633,25 gehouden.²⁵ Het nadeel hiervan is dat de relatie tussen huurprijs en kwaliteit van de woning slechter wordt. Al met al lopen twee manieren om te zorgen voor betaalbare huurwoningen (gematigde huurprijzen door woningcorporaties en inkomensondersteuning door de rijksoverheid) steeds meer op een weinig transparante manier door elkaar.

2.5 Slotsom

De woningmarkt functioneert al vele jaren niet goed. Het aanbod van huurwoningen voor mensen met lagere inkomens wordt gestaag kleiner, terwijl de vraag juist groeit. Woningcorporaties hebben hier een rol te vervullen, maar zij hebben te maken met lastige afwegingen, waarbij belangrijke doelstellingen – enerzijds het vergroten van een kwalitatief redelijk huuraanbod en anderzijds het bewaken van betaalbare huren – met elkaar botsen. Het beleid van de rijksoverheid heeft deze opgave extra bemoeilijkt, door heffingen, het beleid van 'passend toewijzen' en de systematiek van de huurtoeslag. Daarmee zijn investeringsruimte en handelingsmogelijkheden van woningcorporaties flink beknot. Wat betekent dit alles voor overheidsbemoeienis met de woningmarkt? Hoe kunnen de kansen voor woningzoekenden worden vergroot? Op deze vragen gaan wij in het volgende hoofdstuk in.

²⁵ Voor drie- of meerpersoonshuishoudens.





3 BLIK OP DE TOEKOMST

In dit hoofdstuk richten we het vizier op de toekomst van de woningmarkt. Hoe zal de vraag naar woningen zich op de langere termijn ontwikkelen en wat betekent dit voor het overheidsbeleid (§ 3.1)? Ook kijken we naar de verwachte ontwikkeling van de groepen mensen in de samenleving die een beroep doen op woningen met een gereguleerde huur; zullen deze groepen in omvang groeien of krimpen en/of van samenstelling veranderen (§ 3.2)? Tot slot bespreken we enkele manieren om in de toekomst de slaagkansen voor woningzoekenden te vergroten (§ 3.3).

3.1 Woningmarkt zonder stabiel evenwicht

De Nederlandse woningmarkt is structureel niet in evenwicht en het is onwaarschijnlijk dat dit in de voorzienbare toekomst zal veranderen. Al vele decennia is er sprake van een slechte balans tussen de vraag naar woningen en het aanbod van woningen.²⁶ Het woningaanbod komt veel trager tot stand dan nodig is om te voorzien in de groeiende vraag. Dit heeft te maken met diverse factoren:

²⁶ In hoofdstuk 1 van deel 2 van dit advies gaan wij nader in op de specifieke kenmerken van de woningmarkt en de veranderde inzichten over hoe deze markt functioneert.

- *Beschikbaarheid van locaties.* Voor woningbouw is bouwgrond nodig en die is in ons land niet zonder meer voorhanden. Het vrijmaken van geschikte locaties is afhankelijk van onder meer regelgeving en planprocessen van gemeenten. Die procedures zijn doorgaans zeer lang.
- *Ruimtelijk ordeningsbeleid.* De overheid moet toestemming verlenen voor woningbouw. Omdat de ruimte in Nederland beperkt is en er ook ruimte nodig is voor bedrijvigheid, verkeer, natuur, landbouw, sport enzovoort, gaat de overheid hier voorzichtig mee om.
- *Beperkte capaciteit in de bouwsector en bij gemeenten.* Tijdens de kredietcrisis is het aantal werknemers in de bouwsector sterk afgenomen. Nadien bleek het moeilijk om weer goed geschoold personeel te vinden. Ook bij gemeenten is het aantal medewerkers dat de benodigde procedures bij bouwplannen kan behandelen beperkt.

Tegelijkertijd fluctueert de vraag naar woningen. Ook hier spelen verschillende factoren een rol:

- *Onvoorspelbaarheid van migratiestromen.* In de ontwikkeling van de bevolking is migratie de sterkst variërende factor; de omvang is de afgelopen jaren sterk onderschat. Dat betreft zowel arbeidsmigratie als vluchtelingen. De arbeidsmigratie blijkt sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de economie en op de arbeidsmarkt, zoals de pensioenleeftijd en opleiding van werknemers.
- *Gezinssamenstelling en woonvoorkeuren.* Maatschappelijke opvattingen over gezinsvorming en gezinsgrootte, wanneer een huis groot genoeg is, wat je er moet kunnen doen (leren, werken, verzorging krijgen), beïnvloeden de vraag naar woningen en de gewenste kwaliteit ervan.

- *Veranderingen in overheidsbeleid voor wonen, arbeidsmarkt, zorg en pensioenen.* De vraag naar woningen wordt beïnvloed door beleidskeuzes van de overheid. Zo groeit de vraag naar woningen als de overheid stimuleert dat mensen met een zorgbehoefte langer zelfstandig thuis blijven wonen. Ook regels voor bijstand en AOW beïnvloeden de vraag: als het samenleven van mensen leidt tot korting op de bijstand (de zogeheten kostendelersnorm), vertrekken jongeren eerder uit het ouderlijk huis en gaan minder partners samenwonen.

Kortom: de omvang van de vraag naar woningen fluctueert snel, terwijl nieuw aanbod van woningen traag tot stand komt. Dit leidt vaak tot ongewenste maatschappelijke effecten. Daarom zijn wij van oordeel dat voortdurende overheidsbemoeienis met de woningmarkt noodzakelijk en onontkoombaar is. In de Nationale Woon- en Bouwagenda (BZK, 2022) klinkt deze notie door. In dit advies kijken wij specifiek naar de beschikbaarheid en betaalbaarheid van sociale huurwoningen voor de doelgroep van beleid. Deze worden voornamelijk aangeboden door woningcorporaties. Idealiter ademt de omvang van de woningcorporatiesector daarom mee met de omstandigheden op de woningmarkt. Maar doordat aanbod zo traag tot stand komt gaat dat niet vanzelf en moet voorzichtig worden omgegaan met de bestaande woningvoorraad van corporaties.



3.2 Groeiende doelgroep met variabele samenstelling

De komende tien tot vijftien jaar zal het aantal huishoudens dat een beroep doet op de voorraad gereguleerde huurwoningen naar verwachting niet krimpen (Faessen et al., 2020). Wel zullen er voortdurend verschuivingen plaatsvinden *binnen* deze doelgroep: het aandeel arbeidsmigranten, studenten en dak- en thuislozen zal in de loop van de tijd in omvang variëren (NIDI & CBS, 2021; Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021).

Over de periode 2035-2060 is nog veel onzeker. Maar als we inzoomen op de doelgroep van het woonbeleid voor woningcorporaties in de komende tien tot vijftien jaar, valt een aantal zaken op:²⁷

- Het gaat relatief vaak om mensen die speciale aandacht nodig hebben in de vorm van extra zorg en hulp, ondersteuning of bescherming. Deze groep is zeer divers. Het gaat om mensen met lichamelijke of geestelijke gezondheidsklachten, om buitenlandse seizoenarbeiders die laaggeschoold werk doen, om mensen die door scheiding, inkomensverlies of overlijden van een gezinslid in een noodsituatie verkeren, om mensen die uit een penitentiaire of psychiatrische instelling komen, om dak- en thuislozen enzovoort (Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021).
- Het gaat ook relatief vaak om huishoudens die uitsluitend vanwege hun lage inkomen zijn aangewezen op een goedkope woning. Voor veel mensen uit deze groep is er geen goedkoop woningaanbod beschikbaar.

²⁷ Zie over de ontwikkeling van de doelgroep van woningcorporaties ook hoofdstuk 5 van deel 2 van dit advies.

Veel van hen belanden daardoor in illegale woongelegenheden,²⁸ delen ongewenst een woning of blijven ongewild bij hun ouder(s) wonen.

- Daarnaast is er een groep van lagere middeninkomens die een beroep doet op gereguleerde huurwoningen. De mensen in deze groep hebben een zwakke positie op de huidige woningmarkt en hierin zal voorlopig geen verandering komen.

De overheid moet in zijn beleid rekening houden met een gelijkblijvend of groeiend aantal huishoudens dat een beroep doet op de voorraad gereguleerde huurwoningen. Dat betekent niet alleen aandacht voor de omvang van deze woningvoorraad, maar ook voor de aard ervan. Er zijn voorzieningen nodig voor opvang en tijdelijke huisvesting, er is behoefte aan woningen van lagere kwaliteit dan de gangbare gezinswoning en er is aandacht nodig voor de nabijheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen. Sleutelbegrippen voor het beleid zijn daarom flexibiliteit, zorg en hulp.

3.3 Manieren om kansen voor woningzoekenden te vergroten

Er zijn verschillende manieren om de kansen voor woningzoekenden te vergroten. We bespreken hieronder drie oplossingsrichtingen.

²⁸ Denk aan tuinhuisjes, vakantiewoningen en aan kamers in illegaal gesplitste woningen.



1. Nieuwe woningen toevoegen

De beste manier om te zorgen voor meer kansen voor woningzoekenden is het inlopen van het woningtekort door extra woningen toe te voegen. Het kabinet streeft naar de bouw van 900.000 nieuwe woningen in de periode tot 2030 (BZK, 2022). Deels zal het woningbestand kunnen worden uitgebreid door bestaande woongebouwen te vergroten (met opbouw en/of aanbouw) en door bestaande woningen te splitsen.

In dit advies richten we ons op de bouw van extra gereguleerde huurwoningen door woningcorporaties. We tekenen hierbij aan dat corporaties niet de enige partij zijn die hier een rol kunnen vervullen: particuliere niet-winstbeogende organisatievormen zoals wooncoöperaties kunnen evenzeer bijdragen aan de realisatie van extra aanbod van gereguleerde huurwoningen. Daarnaast vindt in diverse gemeenten discussie plaats over de vraag of niet ook marktpartijen ‘sociaal’ zouden kunnen bouwen en exploiteren. Wanneer tot dit laatste zou worden besloten, is het van belang om scherp te formuleren aan welke criteria moet worden voldaan om te spreken van ‘sociaal’ aanbod (zie hierover ook onze aanbevelingen in hoofdstuk 6).

Bij de bouw van extra gereguleerde huurwoningen zou volgens ons speciale aandacht moeten uitgaan naar de bouw van woningen in het goedkoopste segment. Er is namelijk een aanzienlijke behoefte aan extra

huurwoningen onder de eerdergenoemde ‘kwaliteitskortingsgrens’;²⁹ het woningaanbod in deze categorie, met huren onder de € 442,46 (prijspeil 2022), is de afgelopen vijftien jaar fors gekrompen.³⁰ In de behoefte aan dit type woningen kan worden voorzien door de bouw van kleinere, onzelfstandige woningen of woningen met gedeelde voorzieningen.

2. Sturen op doorstroming

De kansen van woningzoekenden kunnen ook worden vergroot door het ‘doorstromen’ van huishoudens te bevorderen. Als bijvoorbeeld ouderen vanuit eengezinswoningen doorstromen naar levensloopbestendige appartementen, en als huurders van gereguleerde huurwoningen na verloop van tijd doorstromen naar niet al te dure commerciële huurwoningen (dan wel goedkope koopwoningen), kunnen meer huishoudens een woning vinden die past bij hun inkomen, gezinsgrootte en werk.³¹ Het belang van doorstroming is groot, maar de afgelopen decennia is gebleken dat het weerbarstige materie is. Nieuwbouw zet nieuwe verhuisketens in gang, verder zijn er verschillende manieren om verhuizen te stimuleren door middel van verleiding (bijvoorbeeld verhuismakelaars), financiële stimulering (verhuispremie) of het wegnemen van drempels (behoud van huur, regelen van de verhuizing). Toch draagt het in de praktijk maar beperkt bij, omdat veel mensen gehecht zijn aan de plek en het huis waar ze wonen.

²⁹ De ‘kwaliteitskortingsgrens’ is een begrip uit de regelgeving voor de huurtoeslag. Ligt de huurprijs van een gereguleerde woning boven deze grens, dan wordt er gekort op de huurtoeslag van de huurder. Aan de kwaliteitskorting ligt de gedachte ten grondslag dat bij een betere woningkwaliteit een hogere huurprijs hoort.

³⁰ In § 4.1 van deel 2 van dit advies toont figuur 11 de ontwikkeling van huurprijscategorieën in het corporatiebezit.

³¹ In § 2.5 van deel 2 van dit advies gaan wij nader in op mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad beter te benutten.



Een concrete maatregel die doorstroming vanuit goedkope corporatiewoningen naar wat duurdere commerciële huurwoningen kan bevorderen, is de door het kabinet voorgenomen regulering van de huurprijzen in de commerciële huur. Deze maatregel kan bijdragen aan een betere betaalbaarheid in de commerciële huur, en aan betere rechtsbescherming van huurders van deze woningen, zodat zij bij geschillen een beroep kunnen doen op de Huurcommissie. In de huidige woningmarkt ligt regulering van huurwoningen met een huurprijs tot circa € 1.000 volgens ons voor de hand, waarbij wij denken dat de regulering minder gedetailleerd kan zijn dan in het sociale segment. Woningcorporaties kunnen – net als nu – actief zijn in het commerciële segment als de lokale woningmarktomstandigheden daar aanleiding toe geven. Wij denken dat het goed is dat woningcorporaties in hun woningbezit onderscheid moeten blijven maken tussen sociale en commerciële huur en dat er voor deze categorieën verschillende spelregels zijn.

3. Sturen op meervoudige aanpak van kwetsbare wijken

In sommige stedelijke gebieden zijn de afgelopen decennia wijken ontstaan met een hoge concentratie van bewoners met lage inkomens, van wie er relatief veel extra zorg en hulp, ondersteuning of bescherming nodig hebben. De schaarse uitstromers uit deze kwetsbare wijken zijn voornamelijk afkomstig uit groepen met meer maatschappelijke kansen.

Voor de groep huishoudens die behalve een betaalbare woning ook extra ondersteuning nodig heeft op het gebied van zorg en welzijn, is het cruciaal dat deze hulp daadwerkelijk wordt geboden. Dat is niet alleen van belang

voor buurtgenoten en mantelzorgers, het draagt ook bij aan het verbeteren van de maatschappelijke positie van de betreffende bewoners zelf. De concentratie van armoede wordt daarmee bestreden.

Het is van belang om tegelijkertijd te sturen op het diversifiëren van de vaak eenzijdige woningvoorraad in dit soort wijken. Er ontstaan dan meer ‘gemengde’ wijken, waarbinnen mensen gemakkelijker kunnen doorstromen. Daarmee nemen de kansen van woningzoekenden op een betaalbare woning toe.

3.4 Slotsom

De Nederlandse woningmarkt wordt gekenmerkt door een structurele onbalans tussen vraag en aanbod. Daarom is permanente overheidsbemoeienis met het woningaanbod noodzakelijk – zeker als we in aanmerking nemen dat de groep huishoudens met lagere inkomens de komende tien tot vijftien jaar niet zal krimpen. Deze huishoudens zijn gebaat bij meer nieuwbouw van sociale huurwoningen en bij betere doorstroming. In dat kader is ook aandacht nodig voor samenwerking met zorg- en welzijnspartijen in kwetsbare wijken én voor het ‘gemengd’ maken van de woningvoorraad in dergelijke wijken. Daarmee kunnen de maatschappelijke kansen van bewoners groeien en wordt doorstroming bevorderd.

In het volgende hoofdstuk nemen we de rol van overheidsbeleid en woningcorporaties in het woonbeleid nader onder de loep.





4 OVERHEIDSBELEID EN DE ROL VAN WONINGCORPORATIES

In dit hoofdstuk bespreken we de verantwoordelijkheden die de overheid heeft op het gebied van wonen en kijken we naar de rol van woningcorporaties daarbij (§ 4.1). We gaan na wat er zou gebeuren wanneer andere partijen de rol van woningcorporaties zouden overnemen: welke kosten brengt dat met zich mee en welke garanties zouden er dan zijn op een constant aanbod van huurwoningen met een gematigde huurprijs en van een redelijke kwaliteit? (§ 4.2)

4.1 Woonbeleid: verantwoordelijkheid overheid en rol woningcorporaties

In de Grondwet is vastgelegd dat bevordering van voldoende woongelegenheid 'voorwerp van zorg der overheid' is (artikel 22:2). Huishoudens met lagere inkomens, die grotendeels zijn aangewezen op de huurmarkt, verdienen daarbij extra aandacht. Dit laatste vormt een belangrijk motief voor de overheid om een deel van de huurmarkt te reguleren – oftewel: voldoende huurwoningen betaalbaar te maken voor huishoudens met lagere inkomens.

De vier belangrijkste instrumenten waarmee de overheid de huurmarkt reguleert, zijn:

- *Huurprijsregulering.* De overheid verplicht eigenaren van goedkopere huurwoningen om de huurprijs volgens een vastgesteld systeem (het woningwaarderingstelsel) vast te stellen. Beroep en bezwaar is mogelijk bij de onafhankelijke Huurcommissie. Zowel bewoners als verhuurders hebben zo de zekerheid dat er sprake is van redelijke huurprijzen en afspraken. Doordat de maximale huurverhoging jaarlijks door de overheid wordt vastgesteld, kan worden gewaarborgd dat de huurprijzen zich gematigd ontwikkelen.
- *Individuele inkomensondersteuning.* Huishoudens met lagere inkomens ontvangen van de overheid een bijdrage (op dit moment in de vorm van huurtoeslag) als de huur van hun woning te hoog is in relatie tot hun inkomen. Vanuit marktperspectief zorgt deze individuele inkomensondersteuning ervoor dat de huurprijzen van woningen voor mensen met lage inkomens dicht bij de markthuren kunnen blijven, zodat verstoring van de markt wordt beperkt. Vanuit consumentenperspectief biedt de inkomensondersteuning woningzoekenden kwalitatief betere woningen, hetgeen vanuit welvaartsoogpunt gunstig is aangezien (de kwaliteit van) wonen ook effect heeft op arbeidsdeelname, gezondheid en leermogelijkheden.
- *Woonruimteverdeling.* Bij schaarste moeten de beschikbare gereguleerde huurwoningen op de een of andere manier worden verdeeld. De overheid bepaalt daarom hoe woningcorporaties hun woningen moeten toewijzen. Gemeenten kunnen de regels bepalen die daarbij worden gehanteerd (mits zij daartoe een Huisvestingsverordening hebben opgesteld); de

meeste hanteren hiervoor een (vaak regionaal) woonruimteverdeel-systeem. Andere verhuurders mogen eigen criteria hanteren bij de toewijzing van woningen.

- *Veiligstelling van aanbod.* In de afgelopen periode is er een tekort aan gereguleerde huurwoningen geweest, zelfs in gebieden met bevolkingskrimp, al waren er specifieke en onaantrekkelijke complexen waar geen vraag naar was. De hierboven genoemde instrumenten verhinderen niet dat er per saldo woningen aan het sociale segment kunnen worden onttrokken. Daarom is overheidsbeleid nodig dat er voor zorg draagt dat er ook op langere termijn betaalbaar en kwalitatief voldoende aanbod voor huishoudens met lagere inkomens is.

Vanuit de overheid bezien vormen woningcorporaties een belangrijk instrument voor de uitvoering van de laatste twee vormen van regulering: woonruimteverdeling en veiligstelling van het aanbod. Verder hebben woningcorporaties, gezien hun doelstellingen, minder dan andere verhuurders de behoefte om zich te onttrekken aan de huurprijsregulering (zie ook § 4.2). En ten slotte zijn woningcorporaties, vanwege hun publieke taak en hun gezamenlijke omvang, belangrijke partners waarmee de overheid afspraken kan maken over verduurzaming van de gebouwde omgeving en bevordering van de veerkracht van wijken.

Toch heeft de taakuitvoering van woningcorporaties niet kunnen voorkomen dat er forse problemen zijn ontstaan op de woningmarkt. Zoals we in de hoofdstukken 1 en 2 hebben besproken is er al jaren sprake van een tekortschietend woningaanbod, forse huurprijsstijgingen, problemen met



de kwaliteit van huurwoningen en leefbaarheidsproblemen in kwetsbare wijken. De problemen zijn het gevolg van een negatieve wisselwerking tussen het overheidsbeleid en het presteren van woningcorporaties. Het beleid van de rijksoverheid was erop gericht om meer ruimte te geven aan marktwerking en commercieel initiatief – en dus het verkleinen van de rol van de corporatiesector. Maar dit pakte niet goed uit omdat in de andere marktsegmenten volstrekt onvoldoende betaalbaar aanbod voor de doelgroep kwam. De Nationale Woon- en Bouwagenda (BZK, 2022) onderkent deze constatering: “De afgelopen jaren hebben we de rol van de Rijksoverheid voor dit grondrecht te klein gemaakt. Te veel is gedacht dat de markt als vanzelf en alleen een oplossing zou bieden voor de woningnood. Te lang is geloofd dat de optelsom van alle gedecentraliseerde keuzes zou leiden tot de oplossing.”

4.2 Nut en voordeel van woningcorporaties en mogelijke alternatieven

Overheidsbemoeienis met de woningmarkt is, zoals wij in § 3.1 hebben vastgesteld, noodzakelijk en onontkoombaar voor het waarborgen van een bestendig en toereikend aanbod van goede en betaalbare woningen in leefbare wijken. Om te kunnen bepalen of woningcorporaties voor de overheid hierbij de juiste uitvoerende partij zijn, bespreken we twee vragen.

1. *Kan betaalbaar en kwalitatief voldoende aanbod van woningen voor mensen met lagere inkomens ook zónder woningcorporaties tot stand worden gebracht?*

Er zijn verschillende alternatieven voor woningcorporaties denkbaar, variërend van: (a) de vrije huizenmarkt (voor goedkope koopwoningen), (b) commerciële aanbieders (voor gesubsidieerde huurwoningen) tot (c) gemeentelijke woningbedrijven en (d) non-profitverhuurders (voor huur-aanbod met gematigde prijzen). Aan de alternatieven a, b en c kleven echter nadelen. De kosten en financiële risico's voor de samenleving zijn vaak hoog óf de continuïteit op de lange termijn is niet voldoende gegarandeerd:³²

- a. Op de vrije huizenmarkt kunnen blijvende betaalbaarheid en kwaliteit van woningen alleen worden gewaarborgd met koopsubsidies en doorverkoopbepalingen.³³ Continuïteit van het woningaanbod is hier relatief kostbaar voor de overheid, omdat prijsstijgingen op de koopwoningmarkt doorwerken in de hoogte van de koopsubsidies. Het vergt bovendien partijen die op de lange termijn bepalingen kunnen nakomen en handhaven, bijvoorbeeld die van een terugkoopgarantie of aanbiedingsplicht.
- b. Commerciële aanbieders kunnen een betaalbaar woningaanbod tot stand brengen, maar doen dat alleen als het verschil tussen de commerciële prijs en de gewenste gematigde huurprijs wordt 'weggesubsidieerd'. De kosten hiervan zijn relatief hoog en na beëindiging van de subsidiëring verdwijnt het goedkope aanbod. Continuïteit van het aanbod waarborgen is hier dus eveneens relatief kostbaar.

³² In hoofdstuk 2 van deel 2 van dit advies gaan wij nader in op deze alternatieven en hun voor- en nadelen.

³³ Dit kan met contractvoorwaarden zoals Koopgarant.



c. Gemeentelijke woningbedrijven kunnen een betaalbaar woningaanbod verzorgen, zoals in het verleden gebeurde. Er werden echter soms te veel financiële risico's genomen, de organisaties functioneerden niet altijd efficiënt en de directe politieke invloed vanuit de gemeente was soms groot. Om deze nadelen te ondervangen zijn ze in de jaren negentig omgevormd tot zelfstandige woningcorporaties, zodat overal dezelfde garantie- en toezichtstructuur van kracht werd.

Een betaalbaar woningaanbod met voldoende continuïteit is in vergelijking met de bovenstaande alternatieven het beste en het voordeligste te waarborgen door de non-profitverhuurders van alternatief (d). We hebben het dan over particuliere organisaties die geen (of zeer beperkt) winsten uitkeren, zoals woningcorporaties, filantropische organisaties en wooncoöperaties. Dergelijke verhuurders stellen zich tot doel hun winst te beperken (filantropische organisaties) of volledig te herinvesteren (woningcorporaties, wooncoöperaties). Het zorgdragen voor continuïteit van betaalbaar en kwalitatief redelijk woningaanbod is hun doelstelling en drijfveer. Zij kijken daardoor verder dan de individuele woning en wegen het samenleven van mensen in gemeenschappen en de leefbaarheid van de wijken mee in hun beleid en investeringsbeslissingen. Woningcorporaties onderscheiden zich binnen deze categorie van wooncoöperaties doordat zij (a) behaald rendement herinvesteren ten behoeve van de volkshuisvesting in het algemeen; (b) onderling garant staan voor elkaars financiële risico's en (c) geen onderscheid mogen maken tussen potentiële huurders (bijvoorbeeld naar kans op wanbetaling of overlast). De kenmerken (a) en (b) brengen kostenbesparende schaalvoordelen met zich mee. Kenmerk (c) draagt bij

aan een rechtvaardige verdeling van het aanbod over de doelgroep van het woonbeleid.

2. Kan een betaalbaar en kwalitatief voldoende aanbod van woningen niet net zo goed worden gewaarborgd met alleen huurprijsregulering?

Huurprijsregulering zorgt voor gematigde huurprijzen. Het is een voor de hand liggende gedachte dat dit instrument wellicht op zichzelf al voldoende kan zijn om mensen met lagere inkomens naar behoren te huisvesten. Een probleem is echter dat zonder aanvullende instrumenten de continuïteit van het gewenste huuraanbod niet is gegarandeerd. Markontwikkelingen kunnen hier namelijk roet in het eten gooien, zoals op dit moment te zien is. Veel gereguleerde huurwoningen zijn de afgelopen jaren commerciële huur- of koopwoningen geworden (zie § 2.1). Bovendien biedt huurprijsregulering geen garantie dat er een 'gemengde' woningvoorraad in wijken wordt gerealiseerd. Marktkrachten zorgen ervoor dat de goedkoopste woningen zich concentreren in gebieden die het minst aantrekkelijk worden gevonden. Dat kan leiden tot de vorming van getto's. Kortom: als de overheid haar grondwettelijke opdracht om te zorgen voor een betaalbaar en kwalitatief redelijk aanbod van huurwoningen wil waarmaken, heeft zij alle instrumenten om de huurmarkt te reguleren nodig. Met alleen huurprijsregulering kan een betaalbaar en kwalitatief voldoende aanbod van huurwoningen in leefbare wijken niet worden gewaarborgd.

Als we terugkeren naar de uitgangsvraag of woningcorporaties voor de overheid de juiste uitvoerende partij vormen voor het waarborgen van een bestendig en toereikend aanbod van goede en betaalbare woningen



in leefbare wijken, luidt ons antwoord in het licht van het voorgaande: ja. Woningcorporaties en andere non-profitverhuurders zijn nodig om voldoende en betaalbaar huuraanbod in gemengde wijken veilig te stellen en om zorg te dragen voor een eerlijke verdeling van dat aanbod. Het Nederlandse stelsel van woningcorporaties heeft te midden van de vele factoren die de continuïteit van het aanbod van betaalbare huurwoningen bedreigen, een stabiliserende functie. De corporaties huisvesten grote groepen huishoudens met een lager inkomen effectief, op een voor de overheid kostenbesparende en risicobeperkende manier.

Een vergelijking met de situatie in onder meer het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Zweden, Denemarken en Oostenrijk bevestigt het beeld dat zónder zelfstandige organisaties voor sociale huur de continuïteit van het aanbod betaalbare huurwoningen onder druk staat, relatief kostbaar is en/of dat de kwaliteit van de woningen en buurten sterk achterblijft (waarvoor marginalisering van bewoners optreedt). Het Nederlandse stelsel van woningcorporaties is door zijn schaal en professionaliteit internationaal gezien uniek. Het draagt bij aan maatschappelijke stabiliteit, doordat zelfstandige organisaties met voldoende eigen vermogen betaalbare huurwoningen realiseren. Mede hierdoor is er tot nu toe in Nederland – vergeleken met veel andere landen – in mindere mate sprake van een ruimtelijke concentratie van mensen met lage inkomens.³⁴

³⁴ Zie voor meer relevante inzichten uit het buitenland § 2.1.3 van deel 2 van dit advies.

4.3 Slotsom

Er is veel kritiek op de woningcorporaties geweest, omdat ze inefficiënt zouden kunnen zijn door het gebrek aan concurrentie en het toezicht gebrekkig zou kunnen zijn omdat er geen aandeelhouders zijn. Na de wijziging van de Woningwet in 2015 zijn veel kritiekpunten ondervangen: de taken zijn nauwkeuriger omschreven, het toezicht is aangescherpt en de rol van gemeenten en huurders is krachtiger geworden. Wij stellen vast dat woningcorporaties voor de overheid onmisbaar zijn om voldoende en betaalbaar huuraanbod in gemengde wijken veilig te stellen en om zorg te dragen voor een eerlijke verdeling van dat aanbod. Alleen huurprijsregulering is niet voldoende om dit te waarborgen. Dat woningcorporaties nuttig en nodig zijn, betekent echter nog niet dat ze ook optimaal presteren. Juist vanwege de kenmerken van het stelsel blijft een krachtige dijkbewaking nodig. Daarom gaan we in hoofdstuk 5 na op welke punten de overheid zou moeten sturen om woningcorporaties tot maximale prestaties aan te zetten en risico's onder controle te houden.





5 STUREN OP PRESTATIES VAN WONINGCORPORATIES

Het is aan de overheid om te sturen op maximale maatschappelijke prestaties van woningcorporaties. In dit hoofdstuk gaan we na hoe ze dit doet. We bespreken hoe de overheid de doelgroep van woningcorporaties heeft afgebakend (§ 5.1), welke taken ze bij de woningcorporaties heeft neergelegd (§ 5.2) en welke wettelijke kaders ze heeft geformuleerd om de woningcorporaties hun rol zoals bedoeld te laten vervullen (§ 5.3). Aansluitend belichten we de belangrijkste knelpunten in het huidige presteren van woningcorporaties (§ 5.4).

5.1 Doelgroep van woningcorporaties

De overheid heeft in het woonbeleid de doelgroep van woningcorporaties afgebakend tot huishoudens met een inkomen beneden de € 40.765 (éénpersoonshuishoudens) respectievelijk beneden de € 45.014 (meerpersoonshuishoudens) (BZK, 2021a).³⁵ Hieronder valt bijna de helft van alle Nederlandse huishoudens (Gopal et al., 2021b). Dit zijn echter niet alle huishoudens die op de woningmarkt in de knel zitten. Woningzoekenden met een inkomen boven deze grenzen hebben namelijk op de commerciële

³⁵ Deze inkomensgrenzen gelden sinds 1 januari 2022.

huurmarkt vaak te maken met naar verhouding hogere maandlasten dan in de gereguleerde huur, terwijl zij niet in aanmerking komen voor een hypotheek waarmee zij een koopwoning kunnen bemachtigen.

Gegeven deze situatie lijkt het op het eerste gezicht aantrekkelijk om de inkomensgrens voor de toegang tot corporatiewoningen te verhogen; alle huishoudens in de knel kunnen dan door woningcorporaties worden bediend. Maar in de praktijk is dit allereerst niet realistisch, omdat de druk op de voorraad gereguleerde huurwoningen dan alleen maar toeneemt en de kansen voor de huidige doelgroep daardoor verder afnemen.³⁶ Een substantiële verruiming van het aanbod in het middensegment zou voortgaand aan een dergelijke maatregel moeten zijn gerealiseerd. Daar komt de principiële vraag bij of het wel wenselijk is om een inkomensdefinitie voor de doelgroep van gereguleerde huur (onder de liberalisatiegrens) te hanteren die ruim de helft van alle Nederlandse huishoudens omvat. Als dat nodig zou zijn, is er kennelijk iets goed mis. Wij vinden het onder de huidige omstandigheden verstandiger om de bestaande inkomensgrenzen voor de doelgroep van het woonbeleid grosso modo gelijk te houden. Als er aanzienlijke hoeveelheden huishoudens met een inkomen nét boven de huidige doelgroepgrens in de knel komen, zijn er overheidsmaatregelen buiten de bestaande gereguleerde huur nodig.

³⁶ Een aanzienlijk deel van de huishoudens met een inkomen beneden de € 40.765 respectievelijk € 45.014 kan niet terecht in een corporatiewoning, want de voorraad gereguleerde huurwoningen van woningcorporaties bedraagt slechts 25% van het totale aantal woningen in Nederland. Een groot deel van deze groep huurt bij commerciële woningaanbieders (vaak oudere woningen) of heeft al langer geleden een koopwoning kunnen kopen tegen een op dat moment voor hen betaalbare prijs.

5.2 Taken van woningcorporaties

Zoals eerder aangegeven is de kerntaak van woningcorporaties om huishoudens met lagere inkomens te voorzien van een woning van redelijke kwaliteit tegen een redelijke prijs, in een leefbare woonomgeving. Wat corporaties concreet mogen en moeten doen om hieraan invulling te geven heeft de overheid op verschillende manieren vastgelegd. Zo heeft ze heldere criteria geformuleerd voor het begrip 'redelijke prijs', met daarbij het woningwaarderingstelsel dat een koppeling legt tussen huurprijs en geboden kwaliteit.

In de Woningwet van 2015 heeft de overheid de kerntaak van woningcorporaties scherper afgebakend. In de wet zijn de toegestane investeringen in vastgoed aan strakkere regels onderworpen. Met name aan de commerciële activiteiten van woningcorporaties worden sinds 2015 strengere eisen gesteld (zie ook § 5.3 hierna). Daarnaast zijn beperkende voorwaarden gesteld aan de uitgaven die corporaties mogen doen voor het beheer van woningen en voor verbetering van de leefbaarheid van wijken. Ook zijn er extra eisen waaraan corporaties zich moeten houden bij het voeren van de administraties.

Verder heeft de overheid in de Woningwet van 2015 vastgelegd dat woningcorporaties de regels voor 'passend toewijzen' moeten hanteren (zie kader in § 2.4).³⁷

³⁷ In § 2.2.2 van deel 2 van dit advies gaan wij nader in op het 'passend toewijzen'-beleid en de effecten ervan.



De verschillende aanscherpingen in de wet- en regelgeving hebben ertoe geleid dat woningcorporaties zich meer zijn gaan toespitsen op hun volkshuisvestelijke kerntaak, de huisvesting van de laagste inkomensgroepen. Een deel van de aanscherpingen heeft echter ook bijgedragen aan het ontstaan van problemen, waarover meer in § 5.4.

5.3 Kaders voor woningcorporaties

Woningcorporaties worden door de overheid gestuurd met twee vormen van kaderstelling: (1) wet- en regelgeving, toezicht en prestatieafspraken, (2) financieel-economische kaders.

Wet- en regelgeving, toezicht en prestatieafspraken

De overheid reguleert en controleert woningcorporaties op drie manieren:

- *Voorwaarden aan activiteiten buiten de sociale taak.* In de Woningwet is vastgelegd dat woningcorporaties het rendement uit gereguleerde huurwoningen alleen mogen gebruiken voor hun ‘volkshuisvestelijke’ taken. Ook mag het vermogen van gereguleerde huurwoningen niet worden gebruikt als onderpand voor leningen voor niet-gereguleerde huurwoningen.³⁸
- *Controle op financiële risico's.* De overheid heeft bepaald dat verschillende instanties moeten controleren of woningcorporaties zich houden aan de voorwaarden waarbinnen ze mogen opereren. Dat

³⁸ Voor commerciële activiteiten kan toestemming worden verleend na een zogenoemde ‘markttoets’, die moet voorkomen dat woningcorporaties commerciële activiteiten verrichten wanneer er al marktpartijen zijn die voor uitvoering in aanmerking (willen) komen. De markttoets is echter per 1 januari 2022 opgeschort tot 2025.

begint bij intern toezicht door de Raad van Toezicht of de Raad van Commissarissen, die het bestuur benoemt en de begroting en het jaarverslag moet goedkeuren.³⁹ Daarnaast houden twee instanties extern toezicht op rechtmatigheid, risicobeheersing en taakvervulling. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) beoordeelt of een woningcorporatie leningen die zij wil aangaan wel terug zal kunnen betalen. En de Autoriteit woningcorporaties (Aw) bewaakt namens het Rijk de financiën (risico's, continuïteit) en de kwaliteit van het interne toezicht.

- *Prestatieafspraken.* Woningcorporaties moeten jaarlijks prestatieafspraken maken met de gemeenten waar zij actief zijn en met de huurdersorganisaties ter plaatse. Daarbij moeten de corporaties rekening houden met de lokaal vastgestelde woonvisie.⁴⁰ De minister voor Volkshuisvesting schrijft de onderwerpen voor waarop de prestatieafspraken ten minste betrekking moeten hebben (de ‘volkshuisvestelijke prioriteiten’).

Financieel-economische kaders

Er zijn verschillende financieel-economische kaders waarbinnen woningcorporaties moeten werken:

- *Scheiding tussen sociale en commerciële verhuur.* Op grond van de Woningwet 2015 zijn woningcorporaties verplicht om hun woningvoorraad in twee categorieën te verdelen: gereguleerde huur (sociaal)

³⁹ In enkele gevallen vervult de Algemene Ledenvergadering deze rol.

⁴⁰ Met ingang van 2022 hebben gemeenten de verplichting gekregen om een dergelijke woonvisie op te stellen.



en niet-gereguleerde huur (commercieel).⁴¹ Het vermogen dat de gereguleerde huurwoningen vertegenwoordigen en het rendement uit de verhuur van deze woningen mag alleen aan gereguleerde huurwoningen worden besteed.

- *Maximering jaarlijkse huurstijging.* Het Rijk bepaalt jaarlijks de maximale huurstijging voor de sociale huur en de commerciële huur. Sinds een aantal jaar wordt bij sociale huurwoningen een hogere huurstijging aangehouden voor hogere inkomensgroepen.
- *Belastingen en heffingen.* Door middel van belastingen en heffingen beïnvloedt de overheid het leenvermogen van woningcorporaties en daarmee hun mogelijkheden om investeringen te doen. Bij elkaar genomen betalen woningcorporaties jaarlijks ongeveer € 2,4 miljard aan heffingen (€ 1,7 miljard verhuurderheffing, € 0,7 miljard vennootschapsbelasting en ATAD⁴² (PWC, 2020)). De verhuurderheffing zal in 2023 worden afgeschaft.

De belastingen en heffingen zorgden ervoor dat het vermogen van woningcorporaties om te investeren op afzienbare termijn onvoldoende is voor de volkshuisvestelijke opgaven (BZK, 2020a).

⁴¹ Beide categorieën worden ook wel aangeduid als DAEB- en niet-DAEB-bezit, waarbij DAEB staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang.

⁴² ATAD staat voor Anti-Tax-Avoidance Directive; dit is een Europese belasting die bedoeld is om grensoverschrijdende belastingontwijking te voorkomen.

5.4 Knelpunten bij sturen op prestaties van woningcorporaties

In 2019 zijn er bij de evaluatie van de Woningwet 2015 diverse knelpunten gesignaleerd die te maken hebben met het presteren van woningcorporaties. Een aantal daarvan is daarna gerepareerd door middel van aanpassingen in wet- en regelgeving die in 2022 van kracht zijn geworden. Er resteert echter nog een aantal knelpunten bij de prestatieafspraken en de financieel-economische kaders.⁴³

Prestatieafspraken

- *Prestaties die woningcorporaties moeten leveren zijn niet scherp genoeg vastgelegd.* De minister voor Volkshuisvesting heeft wel de onderwerpen omschreven waarover gemeenten prestatieafspraken moeten maken met woningcorporaties, maar aan die onderwerpen zijn geen kwantitatieve opgaven verbonden. Het enige kader vormt nu de gemeentelijke woonvisie. Waarborgen voor kwalitatief én kwantitatief voldoende scherpe prestatieafspraken ontbreken daardoor.⁴⁴
- *Realisatie van prestaties blijft achter bij voornemens.* De gerealiseerde investeringen in nieuwbouw zijn de voorgaande jaren achtergebleven bij de voornemens die woningcorporaties hadden vastgelegd. Inmiddels is

⁴³ Veel van de knelpunten hebben betrekking op de samenwerking tussen partijen en de wijze van sturing op het presterend vermogen van die samenwerkende partijen. In hoofdstuk 6 van deel 2 van dit advies gaan we hier nader op in.

⁴⁴ De minister voor Volkshuisvesting heeft in de Nationale Woon- en Bouwagenda aangekondigd afspraken te gaan maken met medeoverheden, woningcorporaties, Woonbond en marktpartijen. Die afspraken moeten gaan over de realisatie en kwaliteit van nieuw woningaanbod, de doorlooptijd van de realisatie en betaalbaarheid. Ook is zijn voornemen vast te leggen hoe nationale doelen zullen doorwerken in regionale afspraken, hoe deze in lokale prestatieafspraken landen en op welke manier bijgestuurd kan worden (BZK, 2022).



er op dit punt wel een positieve ontwikkeling zichtbaar (Aw, 2020). Van andere doelen (huisvesting van aandachtsgroepen, verbetering leefbaarheid van wijken, modernisering en verduurzaming van woningen) is de realisatie echter veel minder duidelijk, zeker op nationaal niveau.

- *Bijdrage van gemeenten aan prestaties is te vrijblijvend.*
Woningcorporaties zijn bij het realiseren van hun volkshuisvestelijke taken op verschillende punten afhankelijk van de gemeenten. Dat speelt onder meer bij het realiseren van nieuwbouw. Gemeenten moeten in dat proces vaak grondeigendom overdragen en zorgen dat de procedures op grond van de Omgevingswet worden gevolgd. Dat laatste kan ook aan de orde zijn bij de verduurzaming van het woningbezit. Bij inspanningen om de veerkracht van wijken te vergroten zijn zorg- en welzijnsorganisaties belangrijke partijen, die op hun beurt afhankelijk zijn van (opdrachten van) gemeenten om huurders ondersteuning te kunnen bieden. Het al dan niet bijdragen van gemeenten aan de realisatie van de prestaties van woningcorporaties is dus cruciaal, maar hierover is niets vastgelegd in wettelijke voorschriften. De rol van de gemeente bij het faciliteren van het werk van woningcorporaties is al met al te vrijblijvend geregeld.
- *Er komt onvoldoende bouwgrond beschikbaar voor gereguleerde huurwoningen.* Veel grond is in handen van commerciële eigenaren of van gemeenten. Zij hebben geen financieel belang bij de realisatie van gereguleerde huurwoningen. Er is onvoldoende sprake van dwang en het bewaken van een eerlijke concurrentiepositie van partijen.

Knellende kaders

- *'Passend toewijzen'-beleid pakt in de praktijk niet goed uit.* Het generieke 'passend toewijzen'-beleid heeft in de praktijk tot ongewenste effecten geleid. In de eerste plaats heeft dit beleid geresulteerd in een concentratie van bewoners met problemen in wijken met een goedkoop woningbestand. De leefbaarheid in tal van wijken is daardoor achteruitgegaan. In de tweede plaats heeft het 'passend toewijzen'-beleid veel woningcorporaties ertoe gebracht om woningen te verhuren beneden de aftoppingsgrenzen. Daarmee nemen zij genoegen met minder huurinkomsten, maar kunnen er ook minder nieuwbouwinvesteringen worden gedaan. Bovendien vermindert dit de relatie tussen huurprijs en woningkwaliteit. In de derde plaats worden in sommige gevallen de huurprijzen afgestemd op het inkomen van de huurders: soms worden huurprijzen verlaagd, bij een hoger inkomen juist verhoogd. Zo bedrijven woningcorporaties inkomenspolitiek.
- *Verandering huurtoeslag vormt risico voor duurzaam verdienmodel woningcorporaties.* In het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Rutte is afgesproken dat de huurtoeslag wordt vervangen door 'een systeem van normhuren op basis van inkomen'. Het maken van inkomensafhankelijke afwegingen zou in dit nieuwe systeem wel eens bij de woningcorporaties kunnen worden neergelegd. Dit moet echter volgens ons worden voorkomen. Inkomenspolitiek is primair de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.⁴⁵ Bovendien zou er een extra risico voor woningcorporaties worden geïntroduceerd, dat zich niet verdraagt met hun wettelijke taken.

⁴⁵ Het Rijk heeft immers ook de mogelijkheden om te sturen op andere aspecten van het inkomen, zoals de inkomstenbelastingen en toeslagen.



Corporaties dienen een duurzaam verdienmodel te hebben, waarbij de huurinkomsten tenminste voldoende zijn om de jaarlijkse uitgaven en reguliere investeringen te kunnen dekken en ook de benodigde niet-reguliere investeringen in hun bezit te kunnen doen.⁴⁶

- *Onderlinge financiële ondersteuning van woningcorporaties niet goed geregeld.* Woningcorporaties zijn zelfstandige organisaties; zij moeten dus zorgen voor een balans tussen hun uitgaven en inkomsten. Er bestaan echter grote verschillen tussen corporaties wat betreft de vermogenspositie, zowel binnen regio's als tussen regio's (BZK, 2020a; 2021b). Voor sommige woningcorporaties zijn de opgaven zo groot, dat zij hun opgaven niet kunnen financieren en de huurprijzen gematigd kunnen houden. Financiële steun van andere corporaties is dan gewenst. De Woningwet biedt de mogelijkheid daartoe; dit wordt 'projectsteun' genoemd en moet door woningcorporaties worden aangevraagd. Wanneer de minister projectsteun aan een woningcorporatie in nood toekent, worden voorwaarden gesteld en krijgen alle andere corporaties een heffing opgelegd waarmee de steun wordt bekostigd. Het is volgens ons belangrijk dat een regeling als deze bestaat.⁴⁷ In haar huidige vorm leidt de regeling echter niet tot de gewenste herverdeling van corporatievermogens. Dat komt doordat de hoogte van de heffing voor de helft is gebaseerd op het aantal woningen dat een woningcorporatie bezit en

⁴⁶ Zie voor het onderscheid tussen jaarlijkse uitgaven en reguliere investeringen en niet-reguliere investeringen het kader in § 2.3.

⁴⁷ Een zorg zou kunnen zijn dat woningcorporaties hun eigen verantwoordelijkheden ontlopen en te gemakkelijk projectsteun aanvragen. Wij achten dit risico beperkt, omdat projectsteun gevolgen heeft voor de autonomie van een corporatie: het ministerie en externe toezichthouders bepalen dan in belangrijke mate welke uitgaven gedaan kunnen worden. Een verzoek tot projectsteun zal dus uit nood geboren zijn.

voor de helft op de WOZ-waarde van het bezit. Doordat WOZ-waarden zeer ongelijk verdeeld zijn over het land, krijgen in de bestaande opzet de corporaties in de stedelijke regio's, waar de opgaven het grootst zijn, ook de hoogste heffing opgelegd – vanwege de hoge WOZ-waarden van het vastgoed aldaar.⁴⁸

5.5 Slotsom

In 2015 heeft de overheid de kerntaak van woningcorporaties scherper afgebakend. Dat heeft niet in alle opzichten het gewenste effect gehad. Voor optimale maatschappelijke prestaties van woningcorporaties moet de overheid volgens ons beter sturen op het presteren van de woningcorporaties en de kaders waarbinnen zij werken. In het volgende hoofdstuk doen wij daartoe een aantal aanbevelingen.

⁴⁸ Overigens wordt op dit moment projectsteun zelden of nooit aangevraagd. Wel vindt soms wel vrijwillig onderlinge financiële steunverlening plaats, ook wel 'collegiale financiering' genoemd. Twee voorbeelden: woningcorporatie Mooiland (uit Grave, Noord-Brabant) investeert de komende jaren in woningen en grond in Den Haag Zuid-West, omdat zij over meer investeringsvermogen beschikt dan nodig is voor de volkshuisvestelijke doelen in Noord-Brabant (RTV West, 2021; Mooiland, 2021). Eerder financierde de Wassenaarsche Bouwstichting een studentenflat in Den Haag, die werd beheerd en geëxploiteerd door studentenhuusvester DUWO. Negentien jaar later, toen er voldoende vermogen beschikbaar was, is het complex alsnog overgenomen door DUWO (DUWO, 2019).





6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk zetten wij onze conclusies uit de hiervoor gepresenteerde analyse op een rij (§ 6.1). Vervolgens doen wij een aantal concrete aanbevelingen om het presteren van woningcorporaties te laten verbeteren. De overheid zal volgens ons aanpassingen moeten doorvoeren in het stelsel waarbinnen woningcorporaties hun rol vervullen. Die aanpassingen betreffen zowel de rol van het Rijk, van gemeenten als van de woningcorporaties zelf (§ 6.2).

6.1 Conclusies uit onze analyse

Overheidsbemoeienis met woningmarkt onontkoombaar

De Nederlandse overheid heeft een grondwettelijke taak om te zorgen voor beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen in leefbare wijken. Bijzondere aandacht is daarbij nodig voor het zekerstellen van de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Op de woningmarkt is de vraag veel veranderlijker dan het aanbod, waardoor de prijzen en wachtlijsten veel sneller veranderen dan het aantal woningen. Het gevolg daarvan is dat er vrijwel nooit een stabiel evenwicht is en dat leidt vaak tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten. Daarom is voortdurende

overheidsbemoeyenis met de woningmarkt onontkoombaar, enerzijds gericht op voldoende stabiliteit en anderzijds gericht op voldoende flexibiliteit voor de huishoudens.

Woningcorporaties nuttig en nodig

Woningcorporaties zijn voor de Nederlandse samenleving nuttig en nodig geweest en zullen dat in de toekomst ook blijven, omdat ze sterk bijdragen aan de grondwettelijke opdracht van de overheid in het woonbeleid en dit op een effectieve en kostenbesparende manier doen. Zij dragen in het bijzonder bij aan het veiligstellen van betaalbare woningen op de lange termijn en aan het op peil houden van de kwaliteit van woningen en veerkracht van kwetsbare wijken. In de afgelopen circa twintig jaar is het belang van woningcorporaties gegroeid, omdat het aanbod van betaalbare (gereguleerde) huurwoningen in de particuliere sector aanzienlijk is afgenomen.

Idealiter ademt de omvang van de corporatiesector mee met de omstandigheden op de woningmarkt. Het Rijk zou als voorzorgprincipe moeten hanteren dat voldoende aanbod van betaalbare woningen ook op de lange termijn gegarandeerd is. Dat betekent voor de komende tien tot vijftien jaar dat de woningcorporaties een stevige nieuwbouwopgave hebben. Mocht op termijn de doelgroep van het woonbeleid sterk in omvang afnemen of mocht er een structurele ontspanning op de woningmarkt ontstaan, dan is krimp van de gereguleerde huurwoningvoorraad voorstelbaar. Bij de huidige schaarste achten wij dit echter niet aan de orde.

Investeren in woningen én huren gematigd houden: lastige balans

Woningcorporaties hebben verschillende volkshuisvestelijke opgaven: zorgdragen voor woningaanbod met gematigde huurprijzen én een redelijke kwaliteit. Dit is in de praktijk een lastige combinatie. Aan de ene kant moet er worden geïnvesteerd en daarvoor zijn inkomsten nodig. Aan de andere kant moet het woningaanbod worden verruimd en moeten de huren gematigd blijven. Zodoende is het voor corporaties steeds balanceren tussen de volkshuisvestelijke doelen die moeten worden behaald en het bijeenbrengen van de benodigde financiële middelen. Daarbij vormen de investeringen in verduurzaming en woningverbetering een zorgpunt, omdat deze voor een groot deel niet met huurinkomsten kunnen worden gedekt.

Meer overheidsaandacht vereist voor presteren van woningcorporaties

De overheid heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het wettelijk aanscherpen van de taken en bevoegdheden van woningcorporaties. Daarnaast zijn er heffingen ten behoeve van de rijksbegroting ingevoerd. Dit laatste heeft averechts uitgepakt. Het heeft geleid tot minder nieuwbouw, huurverhogingen en teruglopende investeringen in de kwaliteit van woningen en de veerkracht van buurten. Omdat er voor de corporaties forse opgaven liggen, heeft de overheid de heffingen inmiddels aanzienlijk verminderd. Het is zaak dat de aandacht van de overheid zich meer gaat richten op het presteren van woningcorporaties.

Verbeteringen nodig in woningcorporatiestelsel

Om het presteren van corporaties te vergroten zijn verbeteringen nodig in de wijze waarop prestatieafspraken met woningcorporaties worden

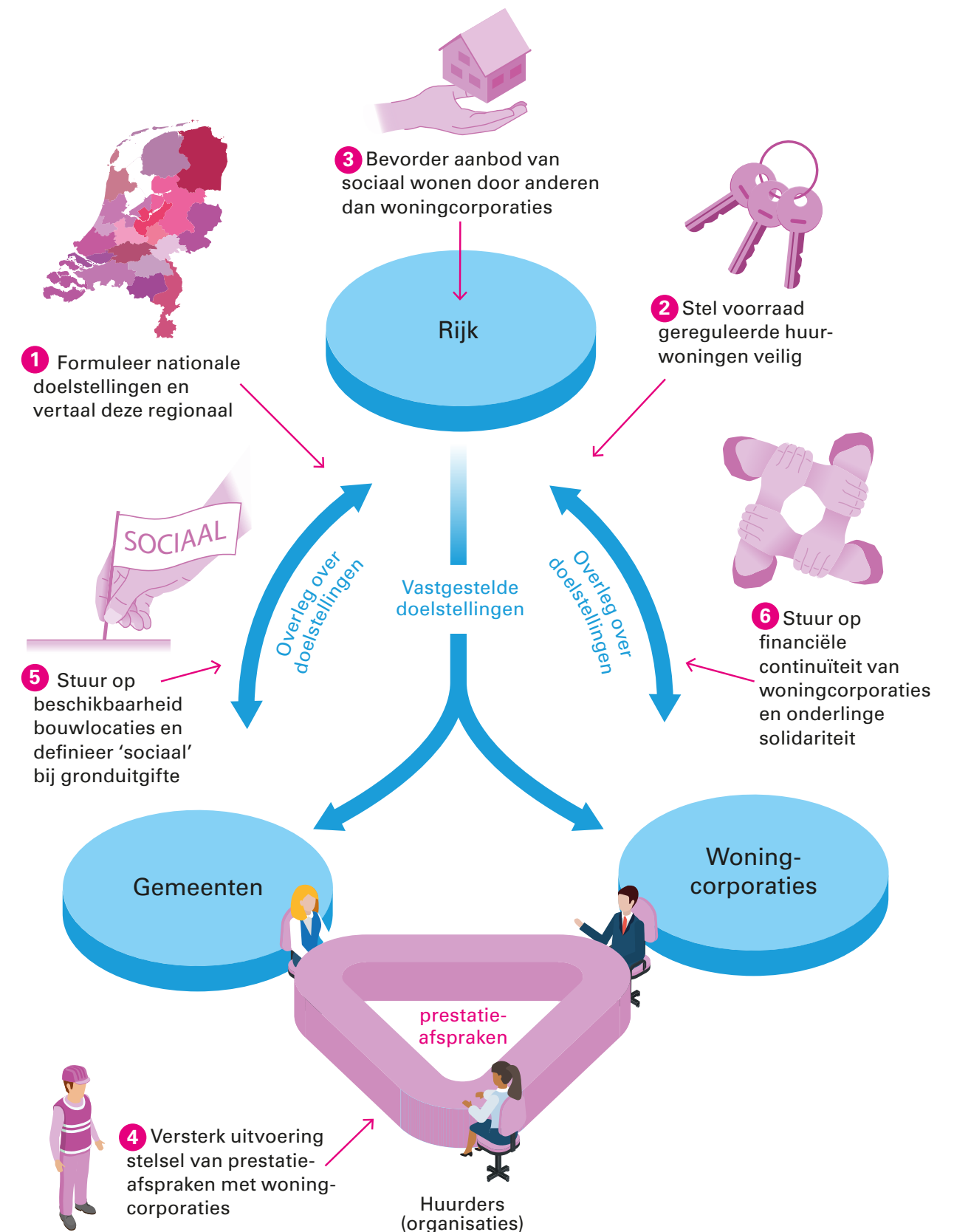


gemaakt, de uitvoering van die afspraken en in de wettelijke kaders waarbinnen woningcorporaties opereren. Daarbij zal niet alleen de rol van corporaties zelf aan de orde moeten komen, maar ook de rol van de rijksoverheid en gemeenten. Het presteren van woningcorporaties komt immers tot stand in samenspel met verscheidene partijen.

6.2 Aanbevelingen aan de rijksoverheid

Het is tijd voor een heroverweging van het rijksbeleid voor de volkshuisvesting. In dit advies ligt de nadruk op de rol van woningcorporaties hierbij. In de afgelopen tien tot vijftien jaar werd gekozen voor een 'systeemverantwoordelijkheid'. Om het presteren van woningcorporaties te verbeteren, zal het Rijk volgens ons nadrukkelijker een richtinggevende, randvoorwaarden scheppende, stimulerende en sturende rol moeten vervullen ten opzichte van zowel corporaties als gemeenten, gericht op langetermijndoelstellingen. De Nationale Woon- en Bouwagenda (BZK, 2022) zet belangrijke stappen in deze richting. Door middel van een aantal aanbevelingen schetsen wij in deze paragraaf hoe de overheid concreet invulling zou kunnen geven aan de rol die wij voor het Rijk zien. In de slotbeschouwing zetten wij onze aanbevelingen af tegen de Nationale Woon- en Bouwagenda: waar komt dit advies overeen, waar vullen we aan of wijken we af? De samenhang tussen onze aanbevelingen is in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2: Aanbevelingen



6.2.1 Formuleer nationale doelstellingen en vertaal deze regionaal

De afgelopen jaren heeft het Rijk geen nationale doelstellingen gehanteerd in het woonbeleid. Het bepalen van lokale en regionale woondoelen werd overgelaten aan provincies en gemeenten. Wij constateerden in § 5.4 dat daarmee onvoldoende kaders zijn meegegeven aan het lokale en regionale beleid en dat dit ertoe heeft geleid dat niet scherp is bepaald aan welke doelen gemeenten, provincies en woningcorporaties moeten bijdragen. Het formuleren van doelstellingen heeft volgens ons belangrijke betekenis, omdat het provincies, gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties richting geeft in hun samenwerking en ervoor zorgt dat partijen aangesproken kunnen worden op hun prestaties. Door die nationale doelstellingen vast te leggen in de aangekondigde Wet regie volkshuisvesting wordt daarover ook voor langere tijd zekerheid verschaft.

De volgende aanbevelingen sluiten aan bij de Nationale Woon- en Bouwagenda en kunnen bij de uitwerking daarvan meegenomen worden. In de aanbevelingen in § 6.2.4 en § 6.2.5 komen de nationale doelstellingen terug.

Formuleer nationale doelstellingen voor gereguleerde huurwoningen en andere onderwerpen

Wij adviseren de rijksoverheid om nationale doelstellingen te formuleren voor de voorraad gereguleerde huurwoningen. Uit de woningbehoefteramingen komt naar voren dat er de komende tien tot vijftien jaar behoefte bestaat aan een aanzienlijke toename van het aantal gereguleerde huurwoningen. Het ligt voor de hand om doelstellingen vast te leggen voor het realiseren van nieuw te bouwen gereguleerde huurwoningen en deze

doelstellingen voor een langere tijd (langer dan één kabinetsperiode) vast te leggen. Daarmee wordt alle partijen (inclusief de rijksoverheid) een stabiel kader geboden voor hun inspanningen en prestaties bij het bouwen van woningen. De doelstellingen moeten in onze ogen in ieder geval worden geformuleerd als een percentage van de totale nieuwbouw. In de huidige woningmarkt kan worden gedacht aan 30% woningen met een huur tot € 763,42. Om doorstroming van bewoners te bevorderen adviseren wij ook een nieuwbouwdoel te formuleren voor woningen met een huur tot € 1.000; daarbij kan worden gedacht aan 10% van de totale nieuwbouw.

Wij adviseren het Rijk om ook andere doelstellingen vast te leggen, zoals voor de huisvesting van doelgroepen waarvoor specifieke voorzieningen moeten worden getroffen, zoals daklozen, senioren, statushouders of arbeidsmigranten. Daarnaast denken wij aan nationale doelstellingen voor de verduurzaming van de woningvoorraad, de betaalbaarheid van woningen en de veerkracht van wijken.

Specificeer nationale doelstellingen regionaal

Wij adviseren de rijksoverheid om de nationale woondoelstellingen per regio specifiek uit te splitsen. Voorafgaand aan de vaststelling van de doelstellingen zou zij overleg moeten voeren met provincies en regio's (vaak gaat het hier om samenwerkingsverbanden van gemeenten). Daarbij zal de nationale norm het uitgangspunt moeten zijn, al kan er rekening worden gehouden met regionale verschillen in woningmarkten, de lokale opbouw en kwaliteit van de woningvoorraad en specifieke opgaven in bepaalde gebieden. Het Rijk zou daarbij de optelsom van alle regionale doelstellingen



in het oog moeten houden. De Nationale Woon- en Bouwagenda sluit aan bij deze aanbeveling.

6.2.2 Stel voorraad gereguleerde huurwoningen veilig

In § 6.1 hebben wij geconstateerd dat het veiligstellen van voldoende aanbod van betaalbare huurwoningen voor de komende tien tot vijftien jaar cruciaal is. Wij doen daartoe twee aanbevelingen.

Zorg dat voorraad corporatiewoningen per saldo groeit

In het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Rutte is een regeling aangekondigd op grond waarvan zittende huurders van corporatiewoningen onder bepaalde voorwaarden hun huurwoning mogen kopen (Coalitieakkoord, 2021). Wij vinden een algemeen kooprecht van zittende huurders echter geen goed idee. Het is namelijk van belang om te bewaken dat de voorraad betaalbare huurwoningen de komende jaren per saldo groeit. Wij onderkennen dat de bestaande voorraad gereguleerde huurwoningen van woningcorporaties zich moet kunnen aanpassen aan veranderingen in de vraag, zoals de vergrijzing en de aanhoudende groei van het aantal één- en tweepersoonshuishoudens. Daarvoor zal aanpassing en soms ook sloop of verkoop van woningen nodig zijn. Essentieel daarbij is volgens ons echter dat woningcorporaties leidend zijn bij het bepalen van de strategie, en dat er altijd afstemming met de gemeente plaatsvindt (zoals wettelijk ook is vastgelegd). Wij geven het kabinet in overweging om bij de verkoop van huurwoningen sociale koop⁴⁹ te stimuleren.

⁴⁹ Zie § 2.1.1 van deel 2 van dit advies voor meer toelichting op het begrip 'sociale koop'.

Stimuleer aankoop van particuliere huurwoningen door woningcorporaties
Wij adviseren de rijksoverheid om te stimuleren dat woningcorporaties aankoopafspraken maken met institutionele beleggers die wooncomplexen met gereguleerde huurwoningen in bezit hebben en een voornemen tot verkoop hebben. Woningcorporaties kunnen op deze manier het 'weglekken' van gereguleerde huurwoningen naar de koopsector voorkomen en in kwetsbare gebieden de kwaliteit van de gereguleerde woningvoorraad verbeteren. Een dergelijke afspraak, inclusief de manier waarop de prijs wordt bepaald, kan al lang van tevoren worden gemaakt, eventueel zelfs als onderdeel van de gronduitgifte door een gemeente.

6.2.3 Bevorder aanbod van sociaal wonen door anderen dan woningcorporaties

In § 4.2 hebben wij besproken dat ook andere partijen dan woningcorporaties sociaal wonen kunnen aanbieden. Wij adviseren de rijksoverheid om in te zetten op een verbreding van het aanbod van sociaal wonen door andere aanbieders dan woningcorporaties; hierdoor ontstaat een breder aanbod. Zoals in § 4.2 duidelijk is geworden hebben daarbij non-profitorganisaties de voorkeur, zoals filantropische organisaties of wooncoöperaties. De overheid zou hiervoor fiscale faciliteiten kunnen ontwikkelen, zodat het voor de initiatiefnemers gemakkelijker wordt om vermogen aan te trekken. Gedacht kan worden aan de invoering van 'sociale woonbeleggingen' (analoog aan 'groene beleggingen'). Ook zouden dergelijke eigendomsvormen voorrang kunnen krijgen als woningcorporaties woningen verkopen.



6.2.4 Versterk uitvoering stelsel van prestatieafspraken met woningcorporaties

In § 5.4 constateerden we knelpunten in het stelsel van prestatieafspraken tussen woningcorporaties en gemeenten. Wij vinden dat de rijksoverheid meer zou moeten sturen op de realisatie van deze prestatieafspraken.⁵⁰ De Nationale Woon- en Bouwagenda spreekt hierbij over het hernemen van de regie, waarbij aangetekend wordt dat de rijksoverheid het niet alleen kan. Onderstaande aanbevelingen kunnen meegenomen worden in het voorgenomen voorstel voor een Wet regie volkshuisvesting. Het Rijk kan partijen richting geven door middel van duidelijke uitspraken over de te leveren prestaties en doelstellingen op lokaal en regionaal niveau. Het Rijk kan ook richting geven door middel van financiële steun in combinatie met concrete samenwerkingsafspraken (denk aan Woondeals en Regiodeals). Ten slotte kan het Rijk formele aanwijzingen aan partijen geven. Wij doen in dit kader drie concrete aanbevelingen.

Zorg dat lokale woonvisies en prestatieafspraken bijdragen aan nationale doelstellingen

Het is van belang dat de doelstellingen van het nationale woonbeleid (en de regionale vertaling daarvan) ten grondslag liggen aan de lokale woonvisies en de daaraan gekoppelde prestatieafspraken. Het Rijk moet van gemeenten kunnen vragen dat zij duidelijk maken hoe de lokale prestatieafspraken met woningcorporaties en huurders optellen tot de regionaal gespecificeerde nationale doelstellingen en kan provincies verzoeken om hierop toe te zien.

⁵⁰ In hoofdstuk 6 van deel 2 van dit advies gaan we nader in op het onderwerp sturing en samenwerking.

Het Rijk kan bijdragen aan de haalbaarheid van dergelijke afspraken door in goed overleg:

- afwijkingen toe te staan voor 'passend toewijzen': als er te eenzijdig samengestelde buurten zijn of dreigen te ontstaan, kunnen de landelijke normen worden verlaagd;
- afwijkingen toe te staan voor de (regionale vertaling van de) nationale bouwdoelstellingen;
- subsidies in te zetten, zoals op dit moment succesvol gebeurt bij de Woondeals (de beschikbare financiële middelen voor infrastructurele ontsluiting van woonlocaties kunnen hierbij ook worden betrokken).

Geef minister voor Volkshuisvesting rol bij lokale prestatieafspraken

De Woningwet (artikel 42 lid 1) bepaalt dat woningcorporaties 'naar redelijkheid' moeten bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid uit de gemeentelijk vastgestelde woonvisie. Het is volgens ons van belang dat de minister voor Volkshuisvesting zowel een gemeente als een woningcorporatie dwingend kan aanspreken als er geen adequate en goed werkende prestatieafspraken tot stand komen. Daarom adviseren wij de rijksoverheid om het wettelijk kader (bijvoorbeeld via de Wet regie volkshuisvesting) zo aan te passen dat de minister de bevoegdheid krijgt om behalve woningcorporaties ook gemeenten een aanwijzing te geven wanneer (a) de gemeentelijke woonvisie onvoldoende aansluit bij de nationale doelstellingen, (b) er geen prestatieafspraken worden gemaakt, (c) gemaakte prestatieafspraken onvoldoende bijdragen aan de nationale doelen, en/of (d) gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Wij bepleiten dat de minister zo nodig actief gebruikmaakt van deze bevoegdheid, maar



verwachten dat alleen al de mogelijkheid van een ministeriële aanwijzing in de praktijk zal bijdragen aan betere prestaties. In (de vermoedelijk uitzonderlijke) gevallen van een conflict kan de minister aanvullend gebruikmaken van zijn reeds bestaande bevoegdheden om in te grijpen met financiële beleidsinstrumenten, mogelijkheden uit de Omgevingswet of bijvoorbeeld door andere woningcorporaties toe te laten tot een bepaald werkgebied.

Neem extra prioriteit op in woonbeleid: samenwerking met zorg- en welzijnsorganisaties

De relatie tussen wonen en zorg wordt steeds belangrijker, omdat zorgbehoevenden in toenemende mate een zelfstandige woning bewonen. Wij vinden het daarom belangrijk dat zorg- en welzijnsorganisaties binnen gemeenten actief worden betrokken bij de prestatieafspraken die een gemeente maakt met woningcorporaties en huurdersorganisaties. Door de wijze waarop zorg en welzijn zijn georganiseerd en worden gefinancierd is het op dit moment niet mogelijk om hen medeondertekenaar te laten zijn. Wij adviseren de minister voor Volkshuisvesting in dit licht om ‘samenwerking met zorg- en welzijnsorganisaties’ als prioriteit op te nemen in het woonbeleid en in overleg met de minister van VWS na te denken over hoe nauwere betrokkenheid van zorg- en welzijnsorganisaties in de toekomst kan worden vormgegeven.⁵¹ Het voornemen uit de Nationale Woon- en Bouwagenda (BZK, 2022) om te gaan werken met woonzorgvisies past hierbij.

⁵¹ Dit kan bijdragen aan de invulling van de door het kabinet nagestreefde financiële scheiding van wonen en zorg. Zie hierover ook ons advies *Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn* (Rli, 2014).

6.2.5 Stuur op beschikbaarheid bouwlocaties en definieer predicaat ‘sociaal’ bij gronduitgifte

In § 5.4 is duidelijk geworden dat het van belang is om tijdig locaties voor betaalbare nieuwbouw te reserveren, zodat grondeigenaren hierop kunnen anticiperen. Daarbij draagt - ook bij gereguleerde huur - een gelijk speelveld bij aan een goede werking van de woningmarkt. Daarom doen wij twee aanbevelingen.

Verplicht gemeenten om in hun omgevingsplannen nationale woondoelstellingen te verwerken

Wij adviseren om in het Besluit kwaliteit leefomgeving⁵² een instructieregel op te nemen over het beschikbaar stellen van nieuwbouwlocaties voor sociale en betaalbare woningbouw. Die regel moet ervoor zorgen dat in de omgevingsplannen van gemeenten de doelstellingen voor sociale en betaalbare nieuwbouw van woningen worden vastgelegd. Alleen als er binnen de regio lokale afwijkingen zijn afgesproken, kunnen deze in de plaats komen van de nationale doelstellingen. Om te voorkomen dat gronden met de functies ‘sociale huurwoning’ en ‘overige betaalbare woningen’ in nieuwbouwlocaties niet of pas na lange tijd gerealiseerd worden, kan gedacht worden aan een juridische koppeling met het moment waarop de vrije sectorwoningen binnen die locatie worden gebouwd (door middel van een faseringsregeling of een voorwaardelijke verplichting). De provincie kan hierbij verzekeren dat gemeenten zich aan de afgesproken doelstellingen en voorwaarden houden; zo nodig moeten provincies een aanwijzing kunnen

⁵² Dit betreft een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Omgevingswet.



krijgen als zij onvoldoende invulling aan hun rol richting gemeenten geven. Onze verwachting is dat dit zal leiden tot lagere grondprijzen, omdat het verdienvermogen van een locatie op voorhand duidelijk wordt.

Definieer welke eisen bij gronduitgifte voor woningbouw worden gesteld aan predicaat 'sociaal'

Er ontstaat bij gronduitgifte geregeld discussie over de vraag wanneer kan worden gesproken van 'sociale' woningbouw en wanneer niet. Deze discussies doen zich met name voor wanneer marktpartijen zich opwerpen als projectontwikkelaar, maar soms ook wanneer niet-winstbeogende partijen zoals wooncoöperaties zich aandienen. Wij adviseren de rijksoverheid om de criteria voor het predicaat 'sociaal' eenduidig vast te leggen. Deze criteria betreffen huurprijsgrenzen, de wijze van woonruimteverdeling (bijvoorbeeld deelname aan een regionaal verdeelsysteem of afspraken met de gemeente over huisvesting van specifieke groepen) en kwalitatieve eisen (afhankelijk van de situatie op de lokale woningmarkt kunnen uitspraken worden gedaan over gewenste woninggrootte, uitrustingsniveau enzovoort).⁵³ Als een percentage 'sociale huur' of 'middenhuur' in het omgevingsplan staat vermeld, ligt de bestemming vast totdat het gemeentelijke omgevingsplan wordt gewijzigd. Bij gronduitgifte kunnen ook afspraken worden vastgelegd over de exploitatieduur (bijvoorbeeld ten minste dertig jaar) en voorwaarden aan de winstneming bij verkoop (bijvoorbeeld een maximumrendement en/of een winstbestemming).

⁵³ Dit kunnen zowel maximale als minimale vereisten betreffen.

6.2.6 Stuur op financiële continuïteit van woningcorporaties en onderlinge solidariteit

In § 5.4 is duidelijk geworden dat financiële continuïteit nodig is om woningcorporaties hun volkshuisvestelijke taken naar behoren uit te laten voeren. Ook werd duidelijk dat onderlinge financiële solidariteit nog onvoldoende is geregeld. De twee aanbevelingen uit deze paragraaf richten zich op deze punten.

Voorkom dat normhuren het duurzaam verdienmodel van woningcorporaties ondermijnen

In het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Rutte is het voornemen opgenomen om de huurtoeslag te vervangen door een stelsel van normhuren (Coalitieakkoord, 2021). Wij willen in dit verband de waarschuwing afgeven dat het duurzaam verdienvermogen van woningcorporaties kan worden ondermijnd als het inkomen van de huurder bepalend wordt voor de huurprijs. Woningcorporaties kunnen dan de grote opgaven die er liggen onvoldoende aanpakken. Wij adviseren het kabinet om bij het vormgeven van het stelsel van normhuren als uitgangspunt te kiezen dat de huurinkomsten van corporaties op de lange termijn in evenwicht moeten zijn met de uitgaven voor beheer, onderhoud en financieringslasten.⁵⁴

Regel financiële solidariteit tussen woningcorporaties eenvoudiger

Onder bepaalde voorwaarden is het redelijk om woningcorporaties die onvoldoende financiële weerbaarheid hebben om hun opgaven te realiseren, financieel te laten bijstaan door collega-corporaties. In het

⁵⁴ In § 3.3 van deel 2 van dit advies gaan wij nader in op uitgangspunten voor een stelsel van normhuren.

coalitieakkoord van het vierde kabinet-Rutte wordt in dit verband verwezen naar het instrument ‘projectsteun’ uit de Woningwet.⁵⁵ Het kabinet heeft tevens afgesproken de verhuurderheffing per 2023 te beëindigen. Wij vinden dit passend, omdat deze heffing geld aan de sociale huursector onttrok en leidde tot vermindering van investeringen door woningcorporaties. Wij bevelen aan om de financiële solidariteit tussen woningcorporaties te regelen samen met het intrekken van de Wet verhuurderheffing. Voor het instrument projectsteun (dat in de uitvoering haken en ogen kent) adviseren wij om een eenvoudigere regeling te ontwerpen, waarvan de uitvoeringskosten voor overheid en woningcorporaties laag zijn en waarin vrijwillige financiële solidariteit wordt beloond. Belangrijke elementen van zo’n regeling zijn volgens ons:

1. Bepaal voor welke opgaven projectsteun kan worden ingezet; ga daarbij uit van de volkshuisvestelijke prioriteiten en nationale doelstellingen. Met name sloop-nieuwbouw, nieuwbouw en verduurzaming van de woningvoorraad springen eruit als opgaven waarvoor een aantal woningcorporaties onvoldoende geld bij elkaar kan brengen.
2. Bepaal de hoogte van de heffing naar rato van het aantal woningen.
3. Geef woningcorporaties die op vrijwillige basis collega-corporaties financieel bijstaan een financieel voordeel, bijvoorbeeld door op die manier een zwaardere heffing te ontlopen.

⁵⁵ Een corporatie kan projectsteun aanvragen als ze aantoonbaar over onvoldoende geld beschikt voor de uitvoering van haar volkshuisvestelijke opgaven. De minister voor Volkshuisvesting kan hiervoor aan andere woningcorporaties een heffing opleggen.

6.3 Tot slot

In dit advies hebben wij gekeken naar wat er nodig is voor een goede uitvoering van de grondwettelijke overheidstaken op het gebied van wonen. Wij hebben ons daarbij toegespitst op de prestaties van woningcorporaties en de benodigde sturende rol daarbij van de overheid. Dat betekent dat wij in dit advies verscheidene zaken buiten beschouwing hebben gelaten, zoals de mogelijke bijdrage van woningcorporaties aan een duurzame samenleving en/of aan nieuwe sociale verbanden waarbinnen burgers zelf de organisatie van hun woon- en leefomgeving vormgeven.

Ondanks deze beperkingen maakt dit advies duidelijk waarom woningcorporaties voor Nederland nuttig en nodig zijn en op welke manier het Rijk op het presteren van de woningcorporaties kan sturen. De relatie tussen woningcorporaties en gemeenten vormt daarbij de spil. De rijksoverheid kan het presteren van woningcorporaties dan ook niet in haar eentje bepalen; wel creëert zij belangrijke voorwaarden. Er zijn altijd grote onzekerheden over de financiële situatie in de toekomst, omdat rente en inflatie kunnen variëren. Ondanks dat denken wij dat de financiële randvoorwaarden voor woningcorporaties om voldoende nieuwbouw te kunnen plegen op sectorniveau op orde zullen zijn na het schrappen van de verhuurderheffing en het meer afdwingen van onderlinge financiële solidariteit, zoals de Nationale Woon- en Bouwagenda aankondigt. Wel waarschuwen we voor de vormgeving van het voornemen om de huurtoeslag te herzien via een stelsel van normhuren. Dit mag de financiële continuïteit van woningcorporaties niet ondermijnen.

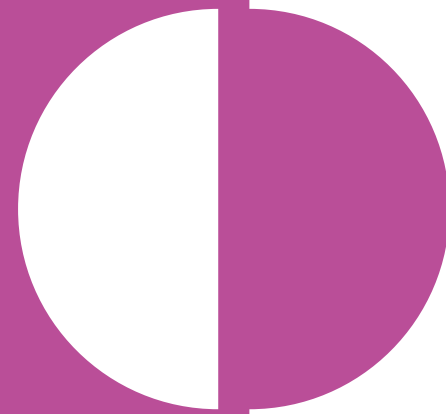


Wij vullen de Rijksagenda aan met concrete aanbevelingen voor het beschikbaar maken van bouwlocaties voor sociale huurwoningen; voor het behouden van gereguleerde huurwoningen en het stimuleren van andere non-profitverhuurders.

Via de in de Nationale Woon- en Bouwagenda aangekondigde Wet regie volkshuisvesting kunnen meerjarige nationale doelstellingen worden verankerd; kan de regionale vertaling daarvan worden vastgelegd; kan het kader waarbinnen prestatieafspraken worden gemaakt worden aangescherpt; en kan een aanwijzingsbevoegdheid richting provincies en gemeenten worden geïntroduceerd. Wij verwachten dat deze wijzigingen hun werking zullen hebben zonder dat (veelvuldig) gebruik van deze bevoegdheden nodig zal zijn, omdat alleen de mogelijkheid van ingrijpen werking heeft. In die zin kan een belangrijk deel van de voorgestelde regierol voor de rijksoverheid gezien worden als een kracht die richting geeft, zoals een magneet het ijzer-vijlsel kan richten.



DEEL 2 | ANALYSE





1 VERANDEREND DENKEN OVER DE WONINGMARKT

De afgelopen vijftien jaar is de maatschappelijke perceptie van de situatie op de woningmarkt drastisch veranderd. Ook het denken over wat het beste beleid is voor de woningmarkt en de gewenste verhouding tussen markt en overheid, heeft een omwenteling door- gemaakt. Hoe is dat zo gekomen? In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de bijzondere kenmerken van de Nederlandse woningmarkt (§ 1.1), de sterk gegroeide invloed van de financiële markten op het wonen (§ 1.2), de ontwikkeling van vraag en aanbod van woningen (§ 1.3) en de betekenis die een woning tegenwoordig heeft voor het functioneren en welbevinden van mensen (§ 1.4). We sluiten af met onze conclusies over de veranderingen op de woning- markt en het denken daarover (§ 1.5).

1.1 Specifieke kenmerken van de woningmarkt

De woningmarkt is een bijzondere markt. Dit hangt samen met een aantal specifieke kenmerken van de woning (Priemus, 1983; 2020). We bespreken er drie. Om te beginnen vragen de bouw en aankoop van woningen een forse investering, waarvoor meestal gedurende lange tijd geld moet

worden geleend. Daardoor is de woningmarkt sterk *afhankelijk van de kapitaalmarkt*. Woningen kennen daarnaast een relatief lange bestaansduur van gemiddeld ruim honderd jaar.⁵⁶ Zodoende is er sprake van een voorraadmarkt (waardoor de prijs van nieuwe woningen zich aan de prijs van bestaande woningen aanpast) en dit *bepert het tempo waarmee het aanbod kan reageren op de vraag*. Daarbij speelt mee dat de woningvoorraad (a) heterogeen is (variërend van groot tot klein, luxe, sober, grondgebonden, gestapeld enzovoort), waardoor lang niet al het aanbod goed aansluit op de vraag van woningzoekenden, en (b) plaatsgebonden is, waardoor nieuw aanbod afhankelijk is van de beschikbaarheid van bouwrijpe grond. En ten slotte voorzien woningen in een *primaire levensbehoefte* (veiligheid, elementaire bescherming). Daardoor zijn woningen vanuit maatschappelijk oogpunt nagenoeg onmisbaar. Ze vormen een voorwaarde om in andere behoeften te kunnen voorzien, zoals een goede gezondheid.

Vanwege deze drie kenmerken is de woningmarkt nauw verweven met andere markten: de grondmarkt, de kapitaalmarkt, de markt voor bouwmaterialen en bouw personeel. Ontwikkelingen op de woningmarkt hangen dan ook sterk samen met ontwikkelingen op deze markten. Tegelijkertijd is de woningmarkt sterk gedifferentieerd: zowel naar plaats (grote lokale en regionale verschillen), naar type woning als naar eigendomsvorm. De verschillende segmenten op de woningmarkt (koop, commerciële huur en sociale huur) kennen ieder hun eigen marktdynamiek. De financiering en prijsvorming op deze deelmarkten verschillen van elkaar. Maar vanuit

⁵⁶ Van Nunen (2010) schat de te verwachten gemiddelde leeftijd van Nederlandse woningen op 120 jaar. Wel zijn er grote verschillen. De meeste corporatiewoningen hebben deze leeftijd nog lang niet bereikt.

consumentenperspectief bezien gaat het om communicerende vaten: bij gebrek aan geschikte koopwoningen kun je een woning gaan huren, en omgekeerd. Dat woningen voorzien in een primaire levensbehoefte verklaart waarom aan 'goed wonen' respectievelijk 'slecht wonen' zoveel maatschappelijk belang is verbonden. In historisch perspectief ligt daar ook de voornaamste reden waarom volkshuisvesting tot 'zorg der overheid' is geworden.⁵⁷

In ons advies *Wonen in verandering* uit (Rli, 2015) hebben we uiteenlopende motieven besproken die de overheid kan hebben om actief sturing te willen geven aan de woningmarkt.⁵⁸ Wij onderscheidden toen drie clusters van motieven, elk verbonden met een specifieke publieke waarde; zie tabel 1.

De situatie op en rond de woningmarkt is de afgelopen vijftien jaar aanzienlijk veranderd. Aan de hand van de drie zojuist besproken kenmerken van de woningmarkt (afhankelijkheid van financiële markten, trage vraag/aanbod-dynamiek en groot maatschappelijk belang) gaan wij in de nu volgende drie paragrafen na wat deze verandering concreet betekent voor (het denken over) de wenselijkheid van overheidsinterventie.

⁵⁷ De strijd tegen de erbarmelijke woontoestanden aan het einde van de 19e eeuw was een belangrijke aanleiding voor de totstandkoming van de Woningwet 1901; zie hierover bijvoorbeeld Van der Woud, 2010.

⁵⁸ De VROM-raad kwam in 2007 tot een iets andere indeling van belangen die woonbeleid legitimeren: stabiele woningmarkt; maatschappelijke doelen op gebied van natuur, milieu, ruimte, cultuur, gezondheid en leefbaarheid, omwille van externe effecten; duurzaamheid en toekomstgerichtheid; en sociale rechtvaardigheid (VROM-raad, 2007). De Argumentenfabriek heeft in 2020 opnieuw een uitgebreide inventarisatie gemaakt van de waarden die bij wonen in het geding zijn (Weber et al., 2020).



Tabel 1: Publieke waarden en daarmee verbonden motieven voor overheidsingrijpen op de woningmarkt

Publieke waarden	Motieven voor overheidsingrijpen	Voorbeelden
Bewaken ordentelijk economisch en maatschappelijk verkeer	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren marktwerking (marktmeestermotief) • Rechtvaardigheid door herverdeling (rechtvaardigheidsmotief) • Belang van wonen voor de burger borgen (onderschattingsmotief) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigendomswet- en regelgeving, kadaster • Huurbescherming, huurprijzenwet • Inkomens- en vermogensbeleid
Bescherming kwaliteit van collectieve goederen	<ul style="list-style-type: none"> • Tegengaan negatieve externe effecten (beschermingsmotief) 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu, leefbaarheid, kwaliteit van de openbare ruimte, stedenschoon (welstand, architectuur)
Benutten van collectieve voordelen ('baten')	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling van wijken en buurten (ontwikkelingsmotief) • Versterken van het economisch draagvlak door ruimtelijke dichtheid 	<ul style="list-style-type: none"> • (Mee)benutten van waarde stijging grond- en vastgoed als gevolg van publieke besluiten • Arbeidsmarkt, draagvlak voor voorzieningen, economische concurrentiepositie • Borgen van basiskwaliteit voor algemeen nut, zoals (brand)veiligheid en gebruiksstandaarden (bijvoorbeeld rolstoeltoegankelijkheid)

Bron: Rli, 2015

1.2 Toegenomen invloed financiële markten op wonen

Ontwikkelingen in de huisvestingssector, kapitaalintensief als deze is, worden in hoge mate beïnvloed door wat er op de kapitaalmarkt gebeurt. De lage rentestand bijvoorbeeld, verklaart grotendeels de prijsstijgingen die we de afgelopen jaren op de huizenmarkt hebben gezien. Immers, aspirantkopers van woningen kiezen er doorgaans voor hun financiering op te schroeven tot het maximum van de leencapaciteit – en die leencapaciteit neemt door de dalende rente toe. In zo'n situatie stijgen automatisch de prijzen van woningen. Dit soort economische krachten kan de overheid niet met woon- of volkshuisvestingsbeleid beïnvloeden. Maar ze hebben een sterke impact op het systeem van de huisvesting. Meer in het algemeen is door het toegenomen eigenwoningbezit en de daaraan verbonden schuld de economie de afgelopen decennia veel afhankelijker geworden van ontwikkelingen op de (wereldwijde) kapitaalmarkt, en daarmee volatieler. Dat werd duidelijk tijdens de kredietcrisis van 2008. Deze crisis bracht de Nederlandse overheid ertoe de fiscale stimulering van het eigenwoningbezit langzaam maar zeker te gaan beperken.

Een onderliggende beweging die zich tegelijkertijd heeft voltrokken, is dat woningen behalve een dak-boven-het-hoofd ook een investeringsobject zijn geworden (Bosma et al., 2018).⁵⁹ De eigen woning speelt inmiddels dan ook een grote rol in de persoonlijke financiële planning van veel mensen

⁵⁹ Woningmarkeconomen spreken van de 'financialisering' van het wonen. In veel westerse landen zijn huishoudens sinds de jaren tachtig massaal grote hypothecaire schulden aangegaan, waarmee ze woningen kochten; zo raakten ze ook verbonden met een wereldwijd systeem van financiële stromen, waarin pakketten van hypotheek wordt gehandeld. Dat maakt de financiële en macro-economische structuur van nu wezenlijk anders dan die van dertig jaar geleden; de consequenties reiken ook veel verder dan de woningmarkt alleen.

en heeft een relatie met bijvoorbeeld de oudedagsvoorziening (Asbeek Brusse & Van Montfort, 2013). Dat betreft niet alleen de koopwoning waarin mensen zelf wonen, maar steeds vaker ook de koopwoning die mensen inzetten voor commerciële verhuur. Deze laatste sector heeft een enorme groei doorgemaakt, waarbij woningen fungeren als beleggingsobject en inkomstenbron voor kleine particulieren. Prijsopdrijving, toenemende vermogensverschillen en hogere drempels voor starters om de woningmarkt te betreden zijn hiervan momenteel het gevolg.

De woningmarkt verkeert door de zojuist geschetste afhankelijkheid van de kapitaalmarkt in een bijna permanente staat van onevenwichtigheid – die op dit moment met name voor mensen die de woningmarkt voor het eerst betreden, nadelig uitpakt. Insiders op de woningmarkt die al een huis bewonen, zijn tot op zekere hoogte beschermd, maar outsiders niet. Zo hebben zittende eigenaar-bewoners doorgaans een redelijke zekerheid over hun woonlasten omdat hun hypotheeklasten doorgaans voor een langere periode zijn vastgeprikt; bij verhuizing nemen ze de verkoopwinst mee. Maar koopstarters hebben op dit moment te maken met vastgoedprijzen die zelfs met een dubbel inkomen nauwelijks meer op te brengen zijn. En de stijging van de vastgoedprijzen werkt ook door in de huursector. Voor zittende bewoners gaat dat weliswaar langzaam, voor zover zij huurbescherming genieten. Maar bij nieuwe verhuringen en in geval van tijdelijke huurcontracten leidt het tot forse, sprongsgewijze huurverhogingen (Rli, 2020; zie ook § 3.2 van deel 2 van dit advies).

Hoewel De Nederlandse Bank (DNB) en verscheidene internationale instellingen⁶⁰ al zeker vijftien jaar waarschuwen voor de risico's van te hoge hypotheek en een grote afhankelijkheid van de kapitaalmarkt (VROM-raad, 2007), lijkt pas de laatste jaren tot beleidsmakers en politici door te dringen hoezeer dit ook doorwerkt in de prijsstijgingen in de commerciële huursector (het middensegment) en welke consequenties dat heeft voor de woonlasten en woonkansen van grote groepen woonconsumenten. Alom klinkt nu de roep om marktcorrectie en overheidssturing in het woon-domein. Daarbij wijst DNB erop dat de realisatie van extra nieuwbouw om de woningmarkt meer in evenwicht te brengen, niet voldoende is. Immers, zolang de bestaande maatregelen die de bestedingsruimte van huizenkopers en -bezitters vergroten (en dus de vraag naar woningen stimuleren) niet worden ingedamd, zullen de huizenprijzen bij een lage rente op een hoog niveau blijven (Vording et al., 2021).

1.3 Traag reagerend woningaanbod bij vraagverandering

Een kenmerk van de woningmarkt is dat het aanbod traag reageert op veranderingen in de vraag. Lange tijd nam de overheid dit gegeven mee in haar sturing op de ruimtelijke planning in Nederland. De afgelopen vijftien jaar is het belang van dit gegeven echter niet meer meegewogen in de beleidsdiscussie. De markt zou vanzelf voor voldoende aanbod (zowel kwantitatief als kwalitatief) zorgen, zo was de aanname. Inmiddels is duidelijk dat dit een misvatting is geweest.

⁶⁰ Het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Commissie.



Er zijn verschillende verklaringen voor de starheid van het woningaanbod. Een eerste verklaring is, zoals we in § 1.1 al aanstipten, dat de woningmarkt een voorraadmarkt is, en dat de woningvoorraad pas wordt aangevuld bij beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties en grond. Dit proces van bouwlocatieontwikkeling, met alle voorfasen van ruimtelijke planvorming, is lang en gecompliceerd. Het vergt betrokkenheid van partijen met lange adem, ook in financieel opzicht; het aanbod van bouwrijpe kavels is afhankelijk van langetermijnverwachtingen van aanbieders over afzetmogelijkheden. Door de monopoliepositie die grondbezit met zich meebrengt, is het voor grondeigenaren economisch gezien rationeel om het aanbod te beperken en in te zetten op een hoge prijs. Zodoende leidt een stijging van de woningprijs maar beperkt tot extra aanbod van woningen – oftewel: de ‘prijselasticiteit’ van het woningaanbod is zeer laag (Van der Krabben, 2021).⁶¹ Het Centraal Planbureau (CPB) wijst daarnaast op de invloed van golfbewegingen van hoog- en laagconjunctuur, zeker na de forse economische klap die zich rond 2008 voordeed. Bouwbedrijven zijn daardoor terughoudend geworden met het doen van investeren en het aannemen van vast personeel (Michielsen et al., 2019).⁶²

⁶¹ Rond 2000 werden in Nederland prijselasticiteiten gemeten die de 0 naderden. Daarentegen werden hogere prijselasticiteiten gemeten in de periode van crisis en teruggang tussen 2008 en 2016. Dit kwam doordat de nieuwbouwproductie minder daalde dan de huizenprijzen.

⁶² Het CPB merkt op dat schommelingen in de vraag normaal en productief zijn, maar “excessieve volatiliteit kan er echter toe leiden dat ook gezonde bedrijven in de problemen komen, wat tot een permanent lagere bouwcapaciteit kan leiden” (Michielsen et al., 2019, p. 63).

Een andere verklaring voor de starheid van het woningaanbod is gelegen in het overheidsbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. De starheid lijkt namelijk groter te zijn in gebieden waar sprake is van een restrictief ruimtelijk beleid. In stedelijke gebieden verloopt de besluitvorming over locatieontwikkeling en gronduitgifte sowieso al traag, vanwege de felle concurrentie om het grondgebruik en het grote aantal betrokken partijen, regels en bepalingen. Bij een restrictief ruimtelijk beleid komt daar nog een beperking van de bouw mogelijkheden bij. Overigens is het, gegeven de hoge bevolkingsdichtheid en de concurrentie om het gebruik van de beschikbare ruimte, ondenkbaar om in Nederland géén ruimtelijk beleid te voeren. Maar vanouds heeft dit ruimtelijk beleid behalve een restrictieve altijd ook een ontwikkelende functie gehad (WRR, 1998). Ruimtelijke ordening en volkshuisvestingsbeleid gingen daarbij hand in hand. Er werden taakstellingen geformuleerd, vond programmering plaats (hoeveel woningen op welke locaties en in welke prijscategorieën) en dit werd gecombineerd met geldstromen om risico’s voor gemeenten te verkleinen en bouwproductie te stimuleren. Daarmee ontstond een mechanisme van verticale beleidscoördinatie (tussen Rijk, provincies en gemeenten) en van horizontale afstemming tussen gemeenten en marktpartijen (inclusief sociale verhuurders). Deze vorm van ontwikkelend ruimtelijk beleid is begin deze eeuw afgeschaft: eigenlijk al met de VINEX-operatie (die als de laatste grote ruimtelijke interventie van rijkswege wordt gezien), maar zeker toen het ruimtelijk beleid in 2005 was gedecentraliseerd. Daarmee verdween een vorm van overheidssturing en -coördinatie die alle spelers houvast bood en hen daardoor wist te bewegen tot het zetten van stappen en het doen van investeringen.



Inmiddels wordt opnieuw onderkend dat grootschalig investeren in locatie-ontwikkeling en woningbouw niet zonder actieve overheidssturing kan (Financiën, 2020; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020; BZK, 2022). Die sturing zou moeten bestaan uit:

- afstemming tussen bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten, met de regio als belangrijk niveau van coördinatie);
- bundeling van krachten en geld (wonen, mobiliteit, natuur, ruimte); en
- stroomlijning van regels, procedures en planvormen (Omgevingswet, Nationale Omgevingsvisie, regionale strategieën).

In de praktijk blijkt hoe moeilijk het is om deze sturing en coördinatie weer tot leven te brengen. Er wordt gevraagd om ‘executiekraft’ op alle niveaus, maar de ontwikkeling en mobilisatie daarvan vergen tijd en capaciteit bij overheid en marktpartijen.

Behalve tekortschietend ruimtelijk beleid hebben ook de invoering van de verhuurderheffing (in 2014) en de wettelijke inperking van de handelingsvrijheid van woningcorporaties (in 2015)⁶³ een verstarrend effect gehad op het woningaanbod. De nieuwbouw door woningcorporaties is mede door deze overheidsmaatregelen fors teruggevallen, juist toen de bouw in een crisis verkeerde. Woningcorporaties vervullen sindsdien in veel mindere mate de anticyclische rol die zij traditioneel hebben (Michielsen et al., 2019; Conijn, 2019).

⁶³ In de Woningwet van 2015 zijn de commerciële activiteiten van corporaties aan strakkere regels onderworpen en zijn beperkingen gesteld aan de uitgaven die corporaties mogen doen voor het beheer van woningen en voor verbetering van de leefbaarheid van wijken.

Tot slot heeft de overheid maatregelen ingevoerd die niet het aanbod van woningen stimuleerden, maar juist de vraag naar woningen versterkten: de starterslening, de afschaffing van de overdrachtsbelasting voor starters en de schenkingsvrijstelling eigen woning. Deze maatregelen kwamen bovenop de al bestaande hypotheekrenteaftrek.

1.4 Belang van wonen voor bestaanszekerheid en brede welvaart

Woningen voorzien in een primaire levensbehoefte van mensen: ze bieden veiligheid, beschutting, privacy en een dak boven het hoofd. Een woning is bovendien de plek van waaruit en waarin mensen deelnemen aan de samenleving: werken, recreëren, opvoeden, onderwijzen, verzorgen. De afgelopen tijd is er in diverse publicaties (Raad voor Volksgezondheid & Samenleving [RVS], 2020; Hochstenbach, 2022) indringend op gewezen dat vaste woonruimte voor mensen een eerste voorwaarde is om een evenwichtig bestaan te kunnen opbouwen. Er is een groeiend besef dat in een samenleving/economie waarin veel flexibel is geworden (niet in de laatste plaats de arbeidsmarkt), een stabiele woonsituatie voor veel mensen van groot belang is als basis voor bestaanszekerheid, waarmee ze onzekerheid in andere levensdomeinen kunnen opvangen (RVS, 2020; Rli, 2020). Omgekeerd leidt het ontbreken van (kwalitatief en kwantitatief voldoende) woonruimte c.q. onzekerheid over de woonsituatie vaak tot grote psychische, sociale en financiële nood. Omdat de woning waarin mensen wonen hun uitvalsbasis en vertrekpunt vormt voor allerhande activiteiten, doet ook de kwaliteit van de buurt ertoe. Die kwaliteit is van belang voor gezondheid,



veiligheid en welbevinden, maar ook voor kansen op ontmoeting en ontwikkeling, bereikbaarheid van werk, en daarmee voor sociale mobiliteit. Wonen in een goede woning en in een goede woonomgeving is dus vanuit maatschappelijk oogpunt essentieel; het is te beschouwen als een onderdeel van 'brede welvaart' (zie kader).

Wonen als onderdeel van brede welvaart

Brede welvaart gaat niet alleen over klassieke welvaartsindicatoren zoals het bruto binnenlands product of het nationaal inkomen, maar vooral ook over de kansen en mogelijkheden van individuen, hun welzijn en wat zij belangrijk vinden. Kansen en mogelijkheden van mensen/huishoudens worden vanuit het perspectief van brede welvaart bepaald door een wisselwerking tussen persoonsgebonden en plaatsgebonden factoren; op het domein van wonen komen die bij uitstek samen. Wij hebben hieraan uitvoerig aandacht besteed in ons advies *Toegang tot de stad* (Rli, 2020).

Juist vanwege de bijzondere betekenis die een woning heeft voor het welbevinden van mensen stelt de overheid minimumeisen aan de woningkwaliteit. De relatief hoge woonlasten voor huurders met een laag inkomen worden gecorrigeerd door middel van huurprijsregulering en inkomensondersteuning.

Daarnaast wordt al decennialang gestuurd op het voorkomen van concentraties van kwetsbare huishoudens. Een gemengde samenstelling van

wijken wordt gericht gestimuleerd (Uyterlinde & Van der Velden, 2017; Van der Velden et al., 2018). Door dit beleid zijn woningen in gewilde wijken met hoge marktprijzen – bijvoorbeeld in het stadscentrum – toch toegankelijk voor mensen met een laag inkomen. De sociale diversiteit van wijken, respectievelijk de afwezigheid van extreem eenzijdige, kwetsbare wijken wordt vaak als een van de meest belangrijke en waardevolle kenmerken van de Nederlandse volkshuisvesting genoemd.

1.5 Conclusie

Het is opvallend hoe in een enkel decennium de perceptie van de situatie op de woningmarkt en de opvattingen over hoe het beleid op dit terrein eruit zou moeten zien, zijn omgeslagen. Tot ongeveer tien jaar terug dachten beleidsmakers en analisten dat de woningmarkt in evenwicht was of zou komen en dat veel van het woonbeleid kon worden afgeschaft. Sociale verhuur werd beschouwd als marktverstoring en dit segment van de woningmarkt zou om die reden moeten krimpen. De dominante analyse luidde dat de overheid 'in de weg zat' en met haar sturing van de woningmarkt welvaartsverlies veroorzaakte. Daarbij sprongen de hypotheekrenteaftrek en de sociale verhuur eruit (CPB, 2010; Conijn, 2019). De hypotheekrenteaftrek werd sindsdien met enige voorzichtigheid verminderd, maar nog steeds worden substantiële fiscale subsidies verstrekt.⁶⁴ Door de lage rente is de betekenis van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente echter afgenomen. Verder zijn de huren inmiddels flink hoger dan tien

⁶⁴ In 2021 staat in de begroting van het ministerie van BZK een post van € 8.752 miljoen Hypotheekrenteaftrek (Tweede Kamer, 2020a).

jaar geleden. Zowel bij huur als koop lijkt de subsidiegraad gedaald. Maar de aanname dat de woningmarkt zonder bijsturing van overheidsbeleid kan, lijkt niet te kloppen. Immers, onder die aanname zouden veel van de actuele problemen op de woningmarkt zich niet voor mogen doen.

Op de woningmarkt zien we forse prijsstijgingen en toch een beperkte groei van de woningvoorraad. Dit wordt veroorzaakt door de kenmerken van de woningmarkt en de beleidsmatige context waarin die moet werken (zoals ruimtelijke ordeningsbeleid, grondbeleid, monetair beleid). We stellen vast dat doordat de woningmarkt permanent niet in evenwicht is, in Nederland voortdurend overheidsinterventie nodig zal blijven om woningtekorten te bestrijden en een woningaanbod te bereiken dat is afgestemd op de woningbehoefte. Dit inzicht wordt inmiddels breed gedeeld en dat heeft geleid tot veranderingen in het overheidsbeleid. Sinds 2018 heeft het kabinet weer meer bestuurlijke regie genomen op de bouwopgave (BZK, 2018; Financiën, 2020; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020; BZK, 2022).

Ook wordt nu, anders dan tien jaar geleden, de noodzaak van sector-specifiek beleid alom onderkend. Omdat huishoudens met een bescheiden of onzeker inkomen moeilijk toegang krijgen tot de koopsector en de vermogensrisico's van koop niet kunnen dragen, is er een sterk argument om in ieder geval binnen de huursector oplossingen te vinden voor goede huisvesting met een redelijke zekerheid van wonen. Zo worden huishoudens beschermd tegen de risico's van een wisselend economisch getij en ontstaat

er meer bestaanszekerheid. Dit deel van de huurmarkt heeft een stabiliserende functie op de woningmarkt.

Kortom, anno 2022 zijn in Nederland de opgaven rond het woonbeleid waarvan werd gedacht dat ze waren verdwenen, weer helemaal terug (woningtekort, wachtlijsten, eenzijdige wijken), terwijl andere opgaven zijn gebleven (betaalbaarheid, bestaanszekerheid) en nieuwe opgaven (energietransitie) om een beleidsmatig antwoord vragen.





2 SOCIALE HUISVESTING

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat sociale huisvesting precies behelst (§ 2.1) en welke bijzonderheden daarbij zijn te onderscheiden in de koop- respectievelijk de huursector (§ 2.2). Vervolgens belichten we verschillende manieren waarmee de overheid de huursector kan reguleren om voldoende aanbod van sociale huurwoningen tot stand te brengen (§ 2.3). Aansluitend leggen we uit wat de relatie is met de vraag- en aanbodsituatie in de commerciële huursector (§ 2.4). Tot slot gaan we dieper in op het onderwerp ‘doorstroming’ (§ 2.5).

2.1 Sociale huisvesting: wat is het?

In deze paragraaf bespreken we verschillende aspecten van sociale huisvesting aan de hand van de definities die van dit begrip bestaan (§ 2.1.1). We staan ook stil bij de uiteenlopende organisatievormen van sociale huisvesting (§ 2.1.2). Tot slot maken we een vergelijking van de Nederlandse situatie met andere Europese landen (§ 2.1.3).

2.1.1 Definities van sociale huisvesting

In Nederland wordt sociale huisvesting vaak opgevat als sociale huur met een huurprijs tot de liberalisatiegrens, waarbij de huurwoning geleverd

wordt door een woningcorporatie. Maar sociale huisvesting is geen eenduidig begrip. Verschillende elementen spelen een rol zoals doelgroep, eigendomsvorm, type aanbieder, subsidiëring en overheidsregulering. Op grond van een analyse van definities van Europese deskundigen concluderen Granath Hansson & Lundgren (2018) dat voor sociale huisvesting twee dimensies doorslaggevend zijn: de *specifieke doelgroep* (huishoudens die op eigen kracht niet in woonruimte kunnen voorzien) en het gegeven dat er sprake is van *subsidiëring* (om te komen tot lagere woonlasten). Sociale huisvesting is zo beschouwd een systeem dat voorziet in huisvesting van mensen die daarin zelf niet kunnen voorzien (door beperkte financiële middelen of andere beperkingen), tegen prijzen die onder het marktniveau liggen (waarvoor een vorm van subsidiëring nodig is).⁶⁵ De precieze vorm van sociale huisvesting kan volgens Granath Hansson & Lundgren in de praktijk variëren: het kan gaan om zowel huur- als koopwoningen, het kan gaan om huisvesting die wordt aangeboden door woningcorporaties óf door andere partijen en het kan in beginsel ook gaan om huisvesting die zonder overheidsregulering tot stand komt.

De kenmerken van sociale huisvesting worden in de praktijk mede bepaald door de rol die de aanbieder van de huisvesting vervult. Een non-profitverhuurder richt zich immers behalve op het bieden van betaalbare woonruimte ook op andere activiteiten die de huurder ten goede komen. Verhuurders kunnen daarbij verschillende accenten leggen, waardoor een

⁶⁵ Granath Hansson & Lundgren (2018) beperken de doelgroep tot huishoudens met beperkte financiële middelen; zij vinden dat huishoudens met bijzondere behoeften (als gevolg van lichamelijke beperkingen, dakloosheid, tijdelijke nood) niet tot de definitie behoren, omdat het gaat om tijdelijke behoefte en omdat het daarbij in de kern niet om een huisvestingsprobleem gaat. Beide overwegingen zijn volgens ons aanvechtbaar.

variëteit aan activiteiten ontstaat. Zo kunnen non-profitverhuurders een rol spelen bij het creëren van een veilige thuisbasis, doordat er (vrijwel) niet wordt gewerkt met tijdelijke contracten. Verder kunnen non-profitaanbieders met geconcentreerd woningbezit investeren in de leefbaarheid van de wijk, waardoor de leefomgeving van mensen verbetert. En ook kunnen non-profitaanbieders een rol spelen bij het verbinden van huisvesting aan de beschikbaarheid van zorg. Aanbieders kunnen verder, omdat ze werken met een woningtoewijzingssysteem, een rol spelen bij het huisvesten van de aandachtsgroepen van het volkshuisvestingsbeleid. Kortom, sociale huisvesting is te definiëren aan de hand van doelgroep en subsidiëring, maar de functie voor de samenleving omvat in de praktijk veel meer dan dat.

2.1.2 Organisatievorm van sociale huisvesting

Sociaal woningaanbod kan zowel in de huur- als in de koopsector worden gerealiseerd. Bij huurwoningen kan de verhuurder een woningcorporatie zijn, maar ook een commerciële verhuurder. Wel gaat het dan altijd om de zogenoemde gereguleerde huur met een huur tot aan de liberalisatiegrens (in 2022: € 763,47). In de koopsector gaat het om woningen die aangeboden worden met een prijs beneden de gangbare marktprijs (door middel van korting of subsidie). Aanbieders van sociale huisvesting kunnen dus zowel woningcorporaties zijn als commerciële en institutionele verhuurders dan wel verkopers.

Samengevat zijn er voor huishoudens die vallen onder de doelgroep van sociale huisvesting in theorie vijf mogelijkheden; zie tabel 2.



Tabel 2: Organisatievormen van sociale huisvesting

	Institutie/ mechanisme	Contractvorm	Aanbieder	Doelgroep	Instrument	Segment
Sociale koop	Markt	Koop	Particuliere verkoper	Huishoudens met inkomen uit werk en enig vermogen	Fiscale stimulering, koopsubsidie, nationale hypotheekgarantie (door overheid, woningcorporatie, werkgever), beschut eigen woningbezit, bouwsparen	Goedkope koop
		Huur	Particuliere verhuurder	Alle woningzoekenden	Lagere huurprijs (op eigen initiatief verhuurder of door overheidssubsidie), inkomenssteun aan bewoner (huurtoeslag)	Gereguleerde huur of goedkopere vrije huur
Sociale huur	Overheid	Huur	Gemeentelijk woningbedrijf	Hele doelgroep (of alleen onderkant daarvan)	Lagere huurprijs (subsidie), inkomenssteun aan bewoner (subject)	Gereguleerde huur of goedkopere vrije huur
	Mengvorm (non-profitverhuur)	Huur	Woningcorporatie	Hele doelgroep	Lagere huurprijs (door subsidie), inkomenssteun aan bewoner (subject), geen winststreven	Gereguleerde huur of goedkopere vrije huur
	Informele sector	Koop of huur	Gemeenschap (familie, kerk) of wooncoöperatie	Leden	Geen prijs, prijs (deels) in natura, geen winststreven, gedeeld eigendom	Goedkope koop, gereguleerde huur of goedkopere vrije huur

Verhuur door woningcorporaties is dus slechts één – zij het belangrijke en in Nederland dominante – manier om in sociale huisvesting te voorzien. Er zijn alternatieven, zoals het verleden en het buitenland laten zien.

Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw kende ons land nog een aanzienlijke particuliere huursector waarin een groot deel van de doelgroep van sociale huisvesting woonde. Tussen 1915 en 1995 was er daarnaast

sprake van een veelheid aan gemeentelijke woningbedrijven, die vaak voorliepen op en voorrang kregen boven woningcorporaties. Zij huisvestten vaker de ‘onderkant’ (laagste inkomens, opvang verslaafden en daklozen). Vanaf de jaren tachtig kwam ook de koopsector in beeld voor de doelgroep van sociale huisvesting. De nadruk lag aanvankelijk op premiehuur en premiekoop; rond 2000 werd ook geprobeerd om sociale koop te stimuleren. De wooncoöperatie, waarbij bewoners gezamenlijk woningen



bouwen en beheren voor zichzelf, bestaat al sinds 1901. Als organisatievorm is de wooncoöperatie in 2015 wettelijk verankerd. Vanaf dat moment worden wooncoöperaties van rijkswege ondersteund vanwege positieve aspecten zoals de zeggenschap van huurders en de kleinschaligheid van de projecten. Het aandeel van deze informele sector in de sociale huisvesting is in Nederland echter altijd beperkt geweest.

2.1.3 Sociale huisvesting in andere Europese landen

In deze paragraaf vergelijken we de Nederlandse sociale huisvesting met die in andere Europese landen. We kijken naar de doelgroep van het beleid, de kenmerken waarop de Nederlandse woningcorporatiesector zich onderscheidt en de ontwikkeling van organisatievormen. Tot slot gaan we in op de relatieve stabiliteit van de Nederlandse woningcorporatiesector.

Doelgroep van sociaal huisvestingsbeleid in Europese landen

De Europese Unie (EU) definieert de doelgroep van sociale huisvesting als: “achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen welke, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden” (Behrens et al., 2020). Op basis van deze definitie kiezen de EU-lidstaten allemaal voor een eigen afbakening van de doelgroep, waarbij vaak een inkomensgrens wordt gebruikt in combinatie met andere grenzen, zoals de grootte en samenstelling van het huishouden of de regio waarin men woont. Ook in de andere landen is er sprake van wachtlijsten voor een sociale huurwoning – daar zijn de wachtlijsten zelfs aanmerkelijk langer. In Nederland komt potentieel 1,5 huishouden in aanmerking voor één sociale huurwoning, maar in Frankrijk gaat het om 3 huishoudens, in België om

10 huishoudens en in Duitsland zelfs om 16 huishoudens per beschikbare sociale huurwoning.

Internationaal onderscheidende kenmerken Nederlandse woningcorporatiesector

Er is binnen de EU sprake van een grote verscheidenheid als het gaat om de partijen die sociale huurwoningen aanbieden. Sociale huurwoningen kunnen worden aangeboden door zowel overheid, non-profitorganisaties als commerciële verhuurders (zie tabel 3). In alle gevallen vindt marktinterventie door de overheid plaats om sociale huisvesting tot stand te brengen.

We bespreken hieronder enkele onderscheidende kenmerken van de Nederlandse woningcorporatiesector in vergelijking met andere Europese landen.⁶⁶

- Allereerst valt op dat de sociale huursector in Nederland *relatief groot* is en dat woningcorporaties (privaatrechtelijke non-profitorganisaties die een publiek doel dienen) daarin nagenoeg de enige aanbieder zijn. Nederland kent geen gemeentelijke woningbedrijven meer, in tegenstelling tot landen als Engeland, Oostenrijk en Zweden; daar speelt de gemeente nog steeds een grote rol als eigenaar, bouwer en beheerder van sociale huisvesting. Coöperaties (die zoals gezegd in ons land een marginale positie innemen) spelen in Frankrijk, Oostenrijk en Zweden een grote rol. In Duitsland is het juist de private sector die een belangrijke

⁶⁶ Zie voor een uitgebreidere vergelijking onder andere de deelstudies voor de Parlementaire enquête Woningcorporaties, met name de onderdelen Literatuurstudie (Tweede Kamer, 2014a) en Omgevingsanalyse 3 - Woningcorporaties in internationaal perspectief (Tweede Kamer, 2014b).

Tabel 3: Aandeel sociale huur in de woningvoorraad van verschillende landen

	Nederland (2020)	Denemarken (2020)	Duitsland (2018)	Engeland (2019)	Frankrijk (2019)	Oostenrijk (2019)	Zweden (2019)
Woningvoorraad	7.891.786	2.719.974	41.400.000	24.414.000	33.721.040	3.949.900	4.978.239
Koop	57%	49%	43%	64%	51%	37%	41%
Particuliere huur	13%	26%	45%	19%	16%	30%	14%
Sociale huur	29%**	21%	3%	17%	16%	24%	17%*
- waarvan non-profit-verhuurders	29%		2%	10%		17%	
- waarvan gemeenten			1%	7%		7%	17%
Overig (waaronder coöperatieven)	1%	4%	10%		11%	9%	28%

* In verband met discussie die binnen de EU loopt over staatssteun worden woningen van gemeentelijke woningbedrijven niet meer als sociale huur gedefinieerd (ze ontvangen geen staatssteun) en wordt gesproken van 'publieke huisvesting'.

** Sociale huur in Nederland wordt hier gedefinieerd als het gereguleerde corporatiebezit.

Bron: Housing Europe, 2021 (bewerking Rli)

rol vervult bij het beschikbaar stellen van betaalbare huurwoningen. Dit gebeurt daar door middel van een concessiemodel, waarbij private verhuurders een lage huur rekenen en daarvoor een subsidie ontvangen.

- Opvallend is daarnaast dat de gemiddelde *kwaliteit* van Nederlandse sociale huurwoningen internationaal gezien relatief hoog is. Daar staat tegenover dat de *woonlasten* eveneens aan de hoge kant zijn.
- Bijzonder aan Nederland is verder dat de *woningcorporaties financieel zelfstandig* zijn en niet – of slechts beperkt – gebruikmaken van directe overheidsleningen of objectsubsidies (Tweede Kamer, 2014c). De woningcorporaties staan onderling borg voor hun leningen. Wel staat de overheid hiervoor als achtervang garant.
- Ten slotte is de Nederlandse *verhuurderheffing* uniek: in geen enkele andere EU-lidstaat moeten sociale verhuurders een deel van het exploitatieresultaat afdragen aan de staat.

Al met al kent geen ander land binnen de EU een sociale huursector die zo financieel zelfstandig is als in Nederland.

Ontwikkelingen in organisatie van sociale huisvesting in andere Europese landen

We bespreken hieronder welke ontwikkelingen in verschillende EU-landen hebben plaatsgevonden in de organisatie van sociale huisvesting.

- In het *Verenigd Koninkrijk* is rond 1980 onder premier Thatcher ingezet op krimp van de sociale huursector (grotendeels in handen van gemeenten), vooral door invoering van het *right to buy*. Dat heeft dramatische gevolgen gehad. Vanaf de jaren negentig zijn in reactie hierop de Housing



Associations sterk opgekomen. Zij bouwen woningen met (veel) subsidie en nemen bezit van gemeenten en private verhuurders over.

- *Frankrijk* kent verschillende soorten aanbieders van sociale huurwoningen: lokale overheden, non-profitinstellingen en coöperaties. Doordat de particuliere verhuur is geliberaliseerd wordt de sociale huursector steeds meer bewoond door lage inkomensgroepen en migranten, vaak ruimtelijk geconcentreerd in buitenwijken van de grote steden (de beruchte *banlieus*).
- *Duitsland* heeft er halverwege de jaren negentig voor gekozen de woningverhuur naar de markt te verplaatsen via een systeem van concessies en subsidieverstrekking aan de verhuurder; het sociale woningaanbod nam daardoor sterk af. Een deel van de non-profitverhuurders heeft zich vervolgens getransformeerd tot commerciële partij; een ander deel bleef als sociale verhuurder doorgaan. Verder hebben verschillende gemeenten een groot deel van hun sociale woningbezit verkocht aan (buitenlandse) beleggers.
- *Zweden* kent een traditie van sociale verhuur door gemeentelijke woningbedrijven, met daarnaast een grote coöperatieve sector. Gemeenten hebben echter, sinds 2006, een flink deel van hun bezit verkocht aan bewoners en beleggers. Wel besloot de regering winstuitkering bij coöperatief woningbezit mogelijk te maken. In Zweden nam als gevolg van de maatregelen het sociale aanbod sterk af; in stedelijke gebieden bestaan nu grote tekorten.
- *Denemarken* kent zo'n 650 private non-profitverhuurders (woningcorporaties) onder gemeentelijk toezicht, waarbij bewoners veel zeggenschap hebben. Vanaf de jaren negentig was er een beleid gericht op bezuinigen,

afkomen van exploitatieoverschotten en verkoop aan bewoners. Net als in Nederland zijn de woningcorporaties in Denemarken privaat, wat de directe invloed van de overheid beperkt.

- *Oostenrijk* kent een sterke traditie van sociale huisvesting, vooral in Wenen, met een rol voor gemeentelijk woningbedrijven en voor non-profitverhuurders. Sinds het begin van deze eeuw verloopt de financiering van sociale nieuwbouw meer via non-profitverhuurders en de private sector, en neemt de rol van de gemeenten af. Er is een meer marktgeoriënteerd beleid. Toch is het traditionele sociale huurmodel in Oostenrijk steviger overeind gebleven dan in veel andere landen (Whitehead & Scanlon, 2007; Wagenaar & Prainsack, 2021).

Stabiliteit Nederlandse woningcorporatiesector

We kunnen constateren dat in andere West-Europese landen geen financiële verzelfstandiging van de sociale huursector heeft plaatsgevonden zoals in Nederland. Vaak zijn daar de subsidies voor sociale huisvesting (die door gemeenten werden verstrekt) als gevolg van overheidsbezuinigingen in belangrijke mate weggevallen, waardoor krimp van de sociale sector onvermijdelijk werd. Datzelfde beeld zien we bij de gemeentelijke woningbedrijven, die in veel landen op grote schaal zijn verkocht om de begrotingstekorten van gemeenten te dekken. In andere EU-landen is aldus de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen opgeheven zonder goede waarborgen. Zo bezien heeft de verzelfstandiging op sectorniveau in Nederland sterk bijgedragen aan de continuïteit van de sociale huursector.



2.2 Sociaal woningaanbod en koop en huur

In deze paragraaf bespreken we welke bijzonderheden zijn te onderscheiden in het sociale woningaanbod in de koopsector (§ 2.2.1) respectievelijk de huursector (§ 2.2.2).

2.2.1 Sociaal woningaanbod in de koopsector

Vaak wordt er bij sociale huisvesting alleen gedacht aan huurwoningen. Maar het is ook mogelijk om in de koopsector met subsidies of wettelijke regelingen woningen betaalbaar te maken, bijvoorbeeld door middel van een speciale starterslening (die veel gemeenten aanbieden) of door een entree-subsidie voor koopstarters (de vroegere premiekoopwoningen). Deze starters kunnen daarna, met eventueel de verkoopwinst, doorstromen. Doorgaans wordt de subsidie gecombineerd met voorwaarden ten aanzien van doorverkoop en winstdeling. In het voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 wordt 'sociale koop' gedefinieerd als een koopwoning die een sociaal karakter heeft, doordat enerzijds de woning niet meer kost dan de geldende nationale hypotheekgarantiegrens (op dit moment; € 355.000) en anderzijds dat de woning kan worden bewoond door mensen met een aantoonbare behoefte aan een betaalbare koopwoning (BZK, 2021c). Overigens zijn wij van mening dat de huidige NHG-grens niet als grens voor sociale koop kan worden gezien. Gekeken zou moeten worden naar het maximale bedrag dat een huishouden uit de doelgroep van beleid kan lenen. Wij komen dan momenteel uit op een bedrag van circa € 210.000.

Gemeenten kunnen via een doelgroepenverordening regelen dat er woningen in de categorie 'sociale koop' worden gebouwd (op grond van

de Wet ruimtelijke ordening). Maar tot nu toe kunnen deze sociale koopwoningen niet worden toegewezen aan huishoudens die daar aantoonbaar behoefte aan hebben. Steeds meer gemeenten hebben wel de wens om de toegang tot het onderste deel van de koopmarkt te reguleren (Kromhout et al., 2020). Daarom krijgen gemeenten in het voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 ruimte om nadere voorwaarden te stellen aan de doelgroep die in aanmerking komt om in een sociale koopwoning te wonen (BZK, 2021c).

Ook in contracten die gemeenten afsluiten met projectontwikkelaars worden wel afspraken gemaakt over verkoop aan specifieke doelgroepen, maar die afspraken zijn vaak juridisch niet waterdicht, doordat gemeenten de daarvoor benodigde specialistische kennis niet in huis hebben.⁶⁷ Dientengevolge komt het regelmatig voor dat de gemeente een projectontwikkelaar korting geeft op de prijs voor bouwgrond omdat deze bestemd is voor sociale koopwoningen, maar zonder het gewenste resultaat. Want als de grond eenmaal verkocht is, blijkt het moeilijk om de bouw van sociale koopwoningen af te dwingen.⁶⁸

Een andere manier om sociale koopwoningen aan te bieden is 'verkoop onder voorwaarden'. Daarbij krijgt de koper korting op de aankoopprijs, maar die korting moet bij verkoop volgens een vooraf vastgestelde formule worden terugbetaald. Verkoop onder voorwaarden gebeurt voornamelijk door woningcorporaties en soms door marktpartijen. In Nederland

⁶⁷ Demetrio Munos Gielen in Reporter Radio 28 oktober 2018 op NPO Radio 1.

⁶⁸ Peter Boelhouwer in Reporter Radio 28 oktober 2018 op NPO Radio 1.



zijn hiervoor na 2000, toen de prijzen van koopwoningen sterk stegen, speciale programma's ontwikkeld. Met de crisis in de koopmarkt zijn deze programma's op een laag pitje komen te staan, maar ze kennen nu weer een opleving. Er zijn veel verschillende vormen, maar vrijwel altijd is er sprake van korting op de koopprijs en een terugkoopplicht, waarbij eventuele waardendalingen of -stijgingen worden gedeeld. Een actueel voorbeeld van verkoop onder voorwaarden speelt in de gemeente Ede. Hier gaan ontwikkelaars honderd sociale koopwoningen aanbieden aan starters met een laag inkomen. De prijs van de woning is nog niet bekend, maar huishoudens met een inkomen tot maximaal € 50.000 komen in aanmerking. Er geldt een gemeentelijke terugkoopregeling, waardoor de gemeente de woning na verloop van tijd opnieuw met korting kan verkopen aan een huishouden uit de doelgroep (Gemeente Ede, 2021).

2.2.2 Sociaal woningaanbod in de huursector

Een sociale huurwoning is een huurwoning die met een verlaagde huurprijs wordt aangeboden aan huishoudens die op eigen kracht niet in woonruimte kunnen voorzien. Deze subsidiëring aan de aanbodkant betekent dat de huurprijs van de woning onder het marktniveau ligt. Dit geldt in de huidige krappe markt voor vrijwel alle gereguleerde huurwoningen. Deze vorm van subsidiëring gebeurt niet alleen door woningcorporaties, maar ook door particuliere verhuurders die gebonden zijn aan het puntensysteem van het woningwaarderingstelsel (WWS)⁶⁹ en daardoor aan de maximaal rede-

lijke huurprijs vastzitten. Als verhuurders meer vragen dan de maximaal redelijke huurprijs, kan een huurder de Huurcommissie inschakelen (zie kader).

Huurcommissie

De Huurcommissie komt in actie bij meningsverschillen tussen huurder en verhuurder en gaat in verschillende stappen te werk:

1. voorkomen van meningsverschillen door goede voorlichting;
2. bemiddelen en verstrekken van onpartijdige informatie bij een meningsverschil;
3. doen van een bindende uitspraak op basis van wet- en regelgeving.

Zowel huurders als verhuurders van sociale huurwoningen kunnen de Huurcommissie raadplegen over onder andere de hoogte van huurprijzen, huurverhoging en huurverlaging; servicekosten, kosten voor nutsvoorzieningen en de energieprestatievergoeding, onderhoud en woningverbetering. Bewoners van woningen met een geliberaliseerd huurcontract kunnen een beroep doen op de Huurcommissie om te beoordelen of de huurprijs van de woning te hoog is en eigenlijk onder de liberalisatiegrens zou moeten vallen. Ook kunnen huurders en verhuurders van woningen met een geliberaliseerd huurcontract samen afspreken dat ze bij geschillen de Huurcommissie inschakelen. Er volgt dan geen bindende uitspraak, maar een advies (www.huurcommissie.nl/huurcommissie).

⁶⁹ Het woningwaarderingstelsel is een puntensysteem waarmee een redelijke huurprijs voor gereguleerde huurwoningen kan worden berekend; zie voor meer uitleg het kader in § 2.3.1.

De voorwaarde dat gereguleerde huurwoningen worden aangeboden aan huishoudens die op eigen kracht niet in woonruimte kunnen voorzien, geldt echter alleen voor woningcorporatiewoningen, omdat die een maximuminkomenseis stellen bij toewijzing. Particuliere verhuurders stellen hooguit een minimuminkomenseis, om ervan verzekerd te zijn dat de huurder de huurprijs kan betalen.

Wanneer we de definitie van sociale huisvesting aan het begin van deze subparagraaf strikt interpreteren, worden sociale huurwoningen in Nederland uitsluitend verhuurd door woningcorporaties en andere non-profitinstellingen, omdat zij als enige een maximuminkomen hanteren als toewijzingscriterium, en op die manier alleen verhuren aan de doelgroep van beleid. Deze verhuurders stellen zich tot doel om aan de groep huishoudens met een laag inkomen, of andere kenmerken waardoor niet zelfstandig in woonruimte kan worden voorzien, tegen een gematigde prijs woningen te verhuren en de woningen in de huurmarkt te houden, waarbij niet winst-maximalisatie voorop staat maar bedrijfscontinuïteit.⁷⁰ Het voordeel van de non-profitverhuurders is dat ze, gelet op hun statutaire doelstellingen, voor de overheid een redelijk betrouwbare partij zijn, en dat bovendien een redelijke continuïteit van het sociale woningaanbod is verzekerd. Daarnaast zijn deze verhuurders partners voor grootschalige aanpakken van gebieden, op het gebied van de veerkracht van wijken en als mede-aanjager van de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

⁷⁰ De rechtsvorm van de non-profitinstellingen doet er niet zo veel toe, wél dat zij statutair afzien van winstuitkering aan aandeelhouders of zich vastleggen op een relatief lage winstuitkering (4% filantropie, de oorsprong van sociale verhuur). Zij zetten exploitatieoverschotten dus weer in voor hun sociale taak.

Er is in Nederland echter naast de non-profitinstellingen een opkomende beweging van beleggers die eveneens zorgen voor aanbod van goedkope huurwoningen. In ruil voor goedkope (met gemeentelijke subsidie aangeboden) bouwgrond realiseren zij huurwoningen met een huurprijs die ze voor een periode van tien tot vijftien jaar beneden de liberalisatiegrens houden en op een afgesproken manier toewijzen. Na die periode hebben de eigenaren van de woningen de vrijheid om te bepalen wat ze doen. Ze kunnen de huurprijs aan te passen of de woningen naar eigen inzicht toewijzen. Het goedkopere aanbod verdwijnt dan vaak al snel, bijvoorbeeld omdat de woningen bij nieuwe verhuur een hogere huurprijs krijgen of worden verkocht. Door gemeenten worden deze woningen tot de categorie 'sociale huur' gerekend, maar ze zijn dat feitelijk slechts in beperkte mate, omdat heldere criteria ten aanzien van exploitatieduur, winstbestemming, woonruimteverdeling en het hanteren van huurprijsgrenzen ontbreken.

2.3 Reguleren van sociale huur

Op de woningmarkt geldt, zonder ingrijpen, het recht van de financieel sterkste. De uitkomsten hiervan worden maatschappelijk niet allemaal acceptabel gevonden en daarom grijpt de overheid in door marktregulering. In deze paragraaf belichten we verschillende manieren waarmee de overheid dat kan doen om voldoende aanbod van sociale huurwoningen tot stand te brengen. De overheidsregulering omvat drie groepen van instrumenten: het *huurbeleid*, dat de huurprijzen en rechten van huurders en verhuurders regelt (§ 2.3.1), de *woonruimteverdeling*, waarmee de overheid de distributie van vrijkomende woningen onder woningzoekenden regelt



(§ 2.3.2) en de huurtoeslag, waarmee huishoudens inkomensondersteuning kunnen krijgen (§ 2.3.3). Het inzetten van overheidsregulering is een zoektocht naar de *juiste balans*, omdat doelen soms tegenstrijdig zijn en instrumenten soms op verscheidene terreinen tegelijk effect hebben (§ 2.3.4).

2.3.1 Huurbeleid

Het huurbeleid beschermt zittende bewoners tegen de macht die de verhuurder heeft om huren te verhogen met ontruiming als dwangmiddel. Huurbeleid geeft spelregels voor huurders en verhuurders, met redelijkheidscriteria aan de hand waarvan bij conflict een onafhankelijke derde (meestal de Huurcommissie) een gefundeerde uitspraak kan doen. Die redelijkheidscriteria vormen de kern van de huurprijsbeheersing en stabiliseren bovendien de verwachtingen van partijen en verlagen de transactiekosten. Daarmee zijn er economische, sociale en rechtsvaardigheidsargumenten voor een huurbeleid.

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geeft het huurbeleid vorm met behulp van verschillende wetten en regels. Ten eerste is er het huurprijsbeleid, waarin jaarlijks wordt bepaald wat de gereguleerde huurprijsgrenzen zijn, hoe hoog de maximale huurstijging is en wat de inkomensgrens is waaronder huishoudens tot de doelgroep voor woningcorporaties worden gerekend.⁷¹ Ten tweede is er het woningwaarderingsstelsel, aan de hand waarvan met behulp van een puntensysteem de maximaal redelijke huur voor een woning wordt bepaald (zie kader). Ten derde is er

⁷¹ Deze inkomensgrens wordt ook wel de DAEB-inkomensgrens genoemd, waarbij DAEB staat voor 'diensten van algemeen economisch belang'.

het huurrecht uit het Burgerlijk Wetboek en de specifieke wettelijke regels voor woningverhuur die zijn opgenomen in onder andere de Huurprijzenwet woonruimte en het Besluit huurprijzen woonruimte.

Woningwaarderingsstelsel

Het woningwaarderingsstelsel is een puntensysteem waarmee de maximale prijs van huurwoningen kan worden bepaald. Hoe meer punten de woning waard is, hoe hoger de maximale huurprijs. Er zijn afzonderlijke puntensystemen voor zelfstandige woonruimten, onzelfstandige woonruimten en woonwagens en standplaatsen. Er worden punten toegekend aan de hand van een groot aantal kenmerken waaronder: woonoppervlakte; aantal verwarmde ruimtes; aanwezige voorzieningen en afwerking daarvan; aanwezigheid van buitenruimte; energiezuinigheid van de woning; WOZ-waarde. De WOZ-waarde speelt sinds 2015 een belangrijkere rol. Daarover was al snel discussie, en in 2020 heeft de minister van BZK bepaald dat het aandeel van de WOZ-waarde in het woningwaarderingsstelsel beperkt wordt tot 33% wanneer een groter aandeel zou leiden tot mogelijke liberalisering van de woning.

Er zijn sterke argumenten om zittende bewoners van huurwoningen door middel van het zojuist beschreven huurbeleid bescherming te bieden. De overheid kan zo het woonbelang behartigen van burgers met een laag inkomen en zorgt voor een stabiele basis van waaruit deel kan worden genomen aan de samenleving (zie de motieven voor overheidsingrijpen in tabel 1 van § 1.1). Daar tegenover staat dat een dergelijke bescherming



mogelijk marktverstoring werkt. De discussie hierover concentreert zich op de vraag of bij het bepalen van de huurprijs hoogte de ontwikkelingen in de kostprijs van woningen wel goed worden gevolgd. De overheid weegt het tegengaan van schaarstewinsten (stijgende huurprijzen door het tekort aan huurwoningen) daarbij af tegen de langdurige zekerheid over de huurprijs en het deel van het inkomen dat huishoudens daaraan kunnen besteden.

2.3.2 Woonruimteverdeling

In de sociale huursector is vrijwel altijd sprake van schaarste en wachtlijsten. Een belangrijk doel van de (lokale) overheid is om het schaarse woningaanbod rechtvaardig te verdelen. Daarbij wordt gekeken naar iemands wachttijd of inschrijfduur of naar iemands urgentie. Hieraan kleven nadelen: (a) de keuzevrijheid van woningzoekenden wordt beperkt; (b) woningzoekenden worden geconfronteerd met wachtlijstbureaucratie; (c) de prijs van de woning heeft nauwelijks informatiewaarde meer voor woningzoekenden; (d) de verdelingscriteria wijken onvermijdelijk af van de voorkeuren van woningzoekenden. Er wordt gezocht naar manieren om deze effecten te beperken met behulp van keuzesystemen of loting, maar de formele rechtsvaardigheidscriteria die de overheid toepast maken dit lastig: gelijke gevallen moeten immers gelijk worden behandeld.

Afnemende slaagkans voor 'gewone' woningzoekenden

De kansen voor 'gewone' woningzoekenden zijn binnen het door de overheid gehanteerde systeem van woonruimteverdeling de afgelopen jaren kleiner geworden. Dit komt doordat het aantal woningzoekenden met een urgentieverklaring (bijvoorbeeld op grond van grootschalige renovatie of

sloop, medische redenen of specifieke persoonlijke omstandigheden) is gegroeid en doordat steeds meer specifieke groepen woningzoekenden voorrang krijgen, zoals statushouders en mensen die uit de maatschappelijke opvang komen. De slaagkansen nemen nog verder af doordat er tegelijkertijd sprake is van een daling van het aantal beschikbare woningen.⁷² De vraag of je reguliere woningzoekenden zo lang kunt laten wachten, dringt zich steeds nadrukkelijker op. Ook negatieve beeldvorming speelt hier een rol. Het lijkt alsof iedereen recht heeft op een huis behalve jouw kind/ buurman/moeder (Kromhout & Wittkämper, 2019).

Nadelige effecten van beleid voor 'passend toewijzen'

Op grond van artikel 46 van de herziene Woningwet (2015) moeten woningcorporaties ten minste 95% van de woningzoekende huurders met een inkomen onder de huurtoeslaggrens een passende woning toewijzen. 'Passend' wil in dit verband zeggen: een woning met een huur die niet boven de zogenoemde aftoppingsgrens⁷³ uitkomt (thans € 633,25 voor een- en tweepersoonshuishoudens, € 678,66 voor meerpersoonshuishoudens). Deze maatregel heeft tot doel de betaalbaarheid voor lagere inkomensgroepen te vergroten en de uitgaven voor de huurtoeslag te beheersen.

De norm van 95% wordt in de praktijk ruimschoots gehaald: in 2020 wezen woningcorporaties bijna 99% van hun sociale huurwoningen passend toe

⁷² In 2019 zijn er 15% minder woningen toegewezen dan in 2015 (Aw, 2020).

⁷³ Ieder huishouden met recht op huurtoeslag betaalt een deel van de huurprijs zelf: de 'basishuur'. Voor het deel van de huurprijs dat boven de basishuur uitkomt bestaat er recht op 100% huurtoeslag, maar alleen tot aan de 'aftoppingsgrens'. Over het deel van de huurprijs dat boven de 'aftoppingsgrens' uitkomt, is de huurtoeslag lager.



(Aw, 2022a). Dit ‘passend toewijzen’ heeft een aantal gewenste, maar ook een aantal ongewenste effecten:

- ‘Passend toewijzen’ draagt weliswaar bij aan de betaalbaarheid van het wonen voor huurtoeslagontvangers, maar het leidt tegelijkertijd tot een *opwaartse druk op huurprijzen* in de richting van de aftoppingsgrens. Hierdoor ontstaan betaalrisico’s bij minima, omdat een netto huurprijs op of vlak onder de aftoppingsgrens boven hun bestedingsruimte ligt.
- Een ander effect van ‘passend toewijzen’ is dat er voor mensen met een laag inkomen *minder keuzemogelijkheden* zijn, omdat ze alleen nog in aanmerking komen voor woningen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens (Beuzenberg et al., 2017).
- De combinatie van ‘passend toewijzen’ en huurtoeslag prikkelt woningcorporaties om huurprijzen te verhogen, dan wel te verlagen tot net onder de aftoppingsgrenzen, ongeacht de kwaliteit. Door deze ontwikkeling is de relatie tussen huurprijs en woningkwaliteit vrijwel verdwenen en heeft het *woningwaarderingssysteem goeddeels zijn betekenis verloren*.
- ‘Passend toewijzen’ maakt *woningcorporaties verantwoordelijk voor het (uitvoeren van) inkomensbeleid*. Dat is niet wenselijk, omdat inkomensbeleid niet tot het taakveld van de woningcorporaties valt; dit is het domein van de rijksoverheid.
- ‘Passend toewijzen’ *bepert de ruimte van woningcorporaties om de eigen verdien capaciteit te vergroten* door middel van huurverhoging. Dat beperkt de ruimte voor investeringen en ondergraaft het exploitatiemodel van woningcorporaties op langere termijn.

- ‘Passend toewijzen’ brengt ook met zich mee dat *woningcorporaties minder mogelijkheden hebben om de hoogte van de jaarlijkse huurstijging te differentiëren*.
- Een ander nadeel van ‘passend toewijzen’ is dat dit beleid leidt tot een *concentratie van mensen met een laag inkomen en mensen met een zorgbehoefte* (instroom uit zorg) in buurten en wijken met een eenzijdig, goedkoop woningbestand. De zelfredzaamheid van deze bewoners is minder en door de concentratie van bewoners tast dat ook de samenredzaamheid in de wijk aan (Leidelmeijer et al., 2020). Ook groeit in deze wijken de voedingsbodem voor ondermijning door georganiseerde misdaad.

2.3.3 Huurtoeslag

Het doel van de huurtoeslag is tweeledig: (1) bewoners met een laag inkomen ruimere keuze bieden op de woningmarkt en (2) verstoring van de markt voorkomen door de prijzen van sociale huurwoningen dichterbij de markthuren te houden. Het idee is dat bewoners zo de mogelijkheid krijgen om naar betere huizen en betere buurten te verhuizen, terwijl woningverbetering betaalbaarder wordt voor woningcorporaties, doordat ze hogere huren ontvangen.

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan het systeem van huurtoeslag:

- De toeslag wordt lager met het stijgen van het inkomen en dat weerhoudt mensen ervan om (meer) te gaan werken.
- Bewoners met een laag inkomen worden met de toeslag subsidieafhankelijk gemaakt. Doordat jaarlijks wordt getoetst of de volle toeslag nog



wel nodig is, ervaren veel mensen die afhankelijkheid als een probleem: meerjarenezekerheid over de woonlasten is er niet.

- De uitvoeringskosten van de huurtoeslagregeling zijn hoog en de kwaliteit van de administratie laat te wensen over. Er is kans op fraude of oneigenlijk gebruik.
- Doordat het aanvragen van huurtoeslag ingewikkeld is, maken lang niet alle rechthebbenden er gebruik van. Het CPB heeft berekend dat in de jaren 2014-2016 het niet-gebruik van de huurtoeslag gemiddeld 10% bedroeg. Dat betekent dat 140 tot 150 duizend huishoudens recht hebben op toeslag, maar deze niet aanvragen (Berkhout et al., 2019).

Het systeem van huurtoeslag

Met de huurtoeslag draagt de overheid bij aan de huurkosten voor huishoudens met een laag inkomen (zie ook figuur 1). Om huurtoeslag te kunnen krijgen, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

De belangrijkste zijn:

- Het moet gaan om passende zelfstandige woonruimte (dus geen kamerverhuur, tenzij het gaat om een kamer in een 'begeleid wonen'-project).
- De aanvrager moet minimaal 18 jaar oud zijn en de Nederlandse nationaliteit hebben (of een verblijfsvergunning die recht geeft op toeslagen).
- De huurprijs inclusief servicekosten mag in 2022 niet lager zijn dan € 237,62 en bij aanvang van het contract niet hoger dan € 763,47 per maand.

- Het toetsingsinkomen mag in 2022 maximaal € 33.325 bedragen. Dit is het normbedrag voor alleenstaanden. Voor partners gaat het om het gezamenlijke inkomen, dat mag niet hoger zijn dan € 39.350. Voor mensen met kinderen gelden hogere inkomensnormen.

Er gelden daarnaast maximale vermogensgrenzen. De grensbedragen zijn op dit moment:

- Voor eenpersoonshuishoudens: € 31.747
- Voor meerpersoonshuishoudens: € 63.494

De regels zijn verfijnder en wijken af bij bepaalde leeftijden (onder de 23 jaar, boven de AOW-leeftijd), bij lichamelijke beperkingen en voor grote gezinnen. Huishoudens die aan de voorwaarden voldoen, krijgen niet vanzelf huurtoeslag; ze moeten deze zelf aanvragen bij de Belastingdienst (Aedes, 2022).

Voorgenomen afschaffing huurtoeslag

In het coalitieakkoord van 2022 staat het voornemen om de toeslagen af te schaffen, "...zodat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met terugvorderingen". De huurtoeslag zal worden hervormd en vereenvoudigd. Dit gebeurt naar verwachting door het afschaffen van de maximale huurgrens en door over te stappen naar een systeem van normhuren op basis van inkomen. Hierbij wordt rekening gehouden met de laagste inkomens (Coalitieakkoord, 2021).



Inkomensondersteuning lokt prijsverhoging bij de aanbieders uit; dit is extra argument voor regulering van de huurprijzen. Met de huidige vormgeving van de huurtoeslag in combinatie met het ‘passend toewijzen’-beleid, hoopt het aanbod zich op rond de aftoppingsgrenzen en wordt de relatie tussen prijs en kwaliteit minder. Het beheersbaar houden van de huurtoeslagregeling vraagt om strakke toewijzing. Anders bestaat het risico van gesubsidieerd duur wonen en/of huurverlaging door de verhuurder. De geschiedenis van de huurtoeslagregeling laat echter zien dat de beheersbaarheid een probleem vormt. De regeling is jarenlang almaar verder uitgedijd en heeft tot vergaande regeldichtheid geleid. Op dit moment ontvangen ongeveer 1,3 miljoen huishoudens een toeslag en daarmee is een zeer omvangrijk budget gemoeid: bijna € 4,5 miljard op jaarbasis.⁷⁴ Dit is een ongewenst resultaat. De huurtoeslag is uitgegroeid tot een maatregel die in eigen staart bijt.

Een voor de hand liggend alternatief voor de huurtoeslag is verhoging van het sociale minimum en het minimumloon. Maar dit zou gevolgen hebben voor de vraag naar en het aanbod van arbeid en voor de prijsontwikkeling. Deze optie wordt hier niet verder uitgewerkt omdat het buiten het kader van het advies valt. Een andere optie is een vouchersysteem waarbij de huurhoogte niet meer meetelt in de subsidiebepaling. Ook dit is een kostbare oplossing, omdat elk huishouden dan een toeslag krijgt – ongeacht of dat echt nodig is. Ten slotte is een terugkeer naar het profijtbeginsel denkbaar, waarbij voor meer kwaliteit meer huur wordt betaald. Bewoners dragen dan

⁷⁴ De Miljoenennota 2022 vermeldt een bedrag van € 4.498.985.000.

de kosten van meer kwaliteit. Dat is echter een probleem als er voor huishoudens met een laag inkomen weinig woningaanbod is.

2.3.4 Zoektocht naar balans tussen tegenstrijdige doelen

Het reguleren van de woningmarkt is complex. Het gaat er steeds weer om de balans te vinden tussen deels tegenstrijdige doelen: efficiënte marktwerking, rechtvaardigheidsoverwegingen en het creëren van stabiliteit in de grillige verhouding tussen vraag en aanbod. Verschillende beleidsinstrumenten beïnvloeden elkaar of zorgen voor tegengestelde effecten. Zo is het ‘passend toewijzen’-beleid gericht op het beheersen van de woonlasten voor huurders en de rijksoverheid, maar zorgt het tegelijkertijd voor eenzijdig samengestelde wijken. En toewijzing van woningen aan mensen met urgentie is bedoeld om de hoogste nood als eerste te lenigen, maar resulteert wel in erg lange wachttijden voor reguliere woningzoekenden. In deze context is het van belang om bij het instellen of aanpassen van regulering op de woningmarkt alle effecten zorgvuldig te wegen.

2.4 Relatie met de commerciële huur

Niet alle woningzoekenden kunnen terecht in de gereguleerde of sociale huursector. In deze paragraaf kijken we naar de vraag- en aanbodsituatie in de commerciële huursector (§ 2.4.1) en de rol die woningcorporaties hierin wellicht zouden kunnen vervullen (§ 2.4.2).



2.4.1 Vraag en aanbod in commerciële huursector

Een grote groep huishoudens is aangewezen op de commerciële huur: woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens van (op dit moment) € 763,47. De woonruimteverdeling is in dit segment van de woningmarkt aan de verhuurders en wordt dus niet door de overheid bepaald. Hierdoor kunnen urgent woningzoekenden relatief snel aan een commerciële huurwoning komen. Een deel van de huishoudens in de commerciële huur kiest bewust voor dit segment. Andere huishoudens hebben geen alternatief, omdat ze niet in aanmerking komen voor een gereguleerde huurwoning en onvoldoende hypotheek kunnen krijgen voor een geschikte koopwoning. Het middensegment (tot € 1.000) dient hierbij een publiek belang: huishoudens betalen een hogere huur maar kunnen sneller en onder andere voorwaarden aan een woning komen.

Al geruime tijd streeft de overheid naar een toename van het woningaanbod in de niet-gereguleerde huursector. Op het eerste gezicht is dit ook gelukt. Zo groeide het aantal commercieel verhuurde woningen tussen 2012 en 2020 van circa 850.000 naar 1.005.000 (BZK, 2021d). Maar er zitten haken en ogen aan deze ontwikkeling. Om te beginnen ligt het aanbod qua huurprijs veelal hoger dan de overheid wenselijk acht, namelijk ruim boven de € 1.000 per maand. Dit komt doordat de groei van de niet-gereguleerde huursector in hoge mate is toe te schrijven aan private personen en instellingen die op grote schaal koopwoningen zijn gaan kopen om deze relatief duur te verhuren, met name in stedelijke gebieden: het zogenaamde 'buy

to let' (Harst & De Vries, 2019).⁷⁵ Het gevolg hiervan was (a) een verminderd aanbod voor koopstarters en (b) een stijging van de huurprijs van commerciële huurwoningen. Verder is een deel van de groei van het commerciële huuraanbod ten koste gegaan van het aanbod van sociale verhuurders. Institutionele beleggers namen woningcomplexen over van sociale verhuurders, waarna de appartementen in het commerciële segment belandden. De groei van het commerciële segment heeft al met al niet het aanbod opgeleverd dat de beleidsmakers in Den Haag hadden verwacht (Conijn, 2019).

2.4.2 Rol woningcorporaties in het commerciële middenhuursegment

De primaire taak van woningcorporaties is het huisvesten van huishoudens die vallen onder de doelgroep. De problemen die woningcorporaties nu ondervinden bij het huisvesten van de doelgroep van het woonbeleid van de overheid vragen hun volle aandacht. Er kunnen redenen zijn, bijvoorbeeld een minder eenzijdige samenstelling van wijken, waarom woningcorporaties zouden kunnen besluiten om ook te gaan bouwen en verhuren in het middensegment. Het valt te verwachten dat institutionele beleggers hun aanbod in dit segment de komende tijd zullen vergroten. Het is voor hen een stabiele belegging. Bovendien zijn bewoners van het middenhuursegment vaak de klanten van de pensioenfondsen en andere institutionele beleggers. Daarom zijn institutionele beleggers eerder geneigd genoeg te nemen met wat lager rendement dan gebruikelijk is bij vastgoed. Of woningcorporaties actief moeten worden in het commerciële

⁷⁵ Van 2010-2020 is in de G4 ruim 25% van de verkochte woningen aan particuliere investeerders verkocht, in heel Nederland gaat het om ruim 15% (Kadaster, 2021a).

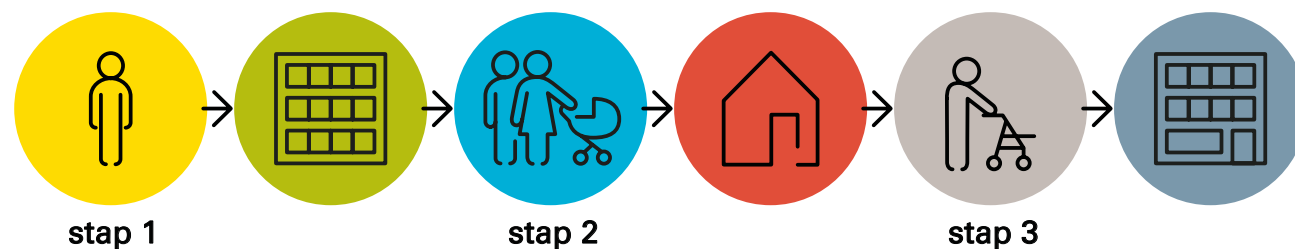


middenhuursegment hangt in belangrijke mate af van de opstelling van particuliere beleggers.

2.5 Doorstroming en beter benutten van de woningvoorraad

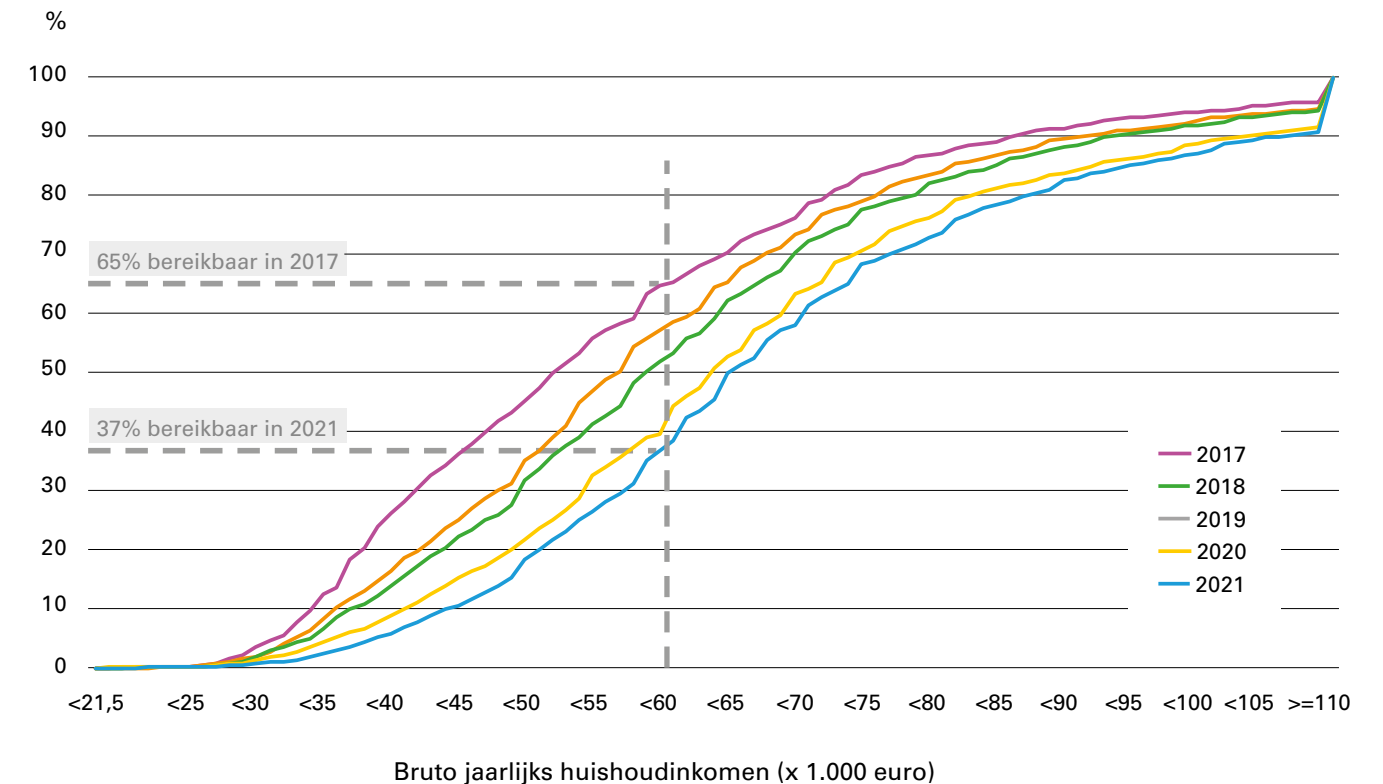
Als huishoudens verhuizen naar een beter passende woning en zo een woning vrijmaken voor een ander huishouden, spreken we van doorstroming. Doorstromers kunnen jongeren of jonge gezinnen zijn, die naar een grotere woning verhuizen, maar ook ouderen die naar een kleinere woning gaan. Als één verhuizing (bijvoorbeeld naar nieuwbouw) een reeks van verhuizingen in gang zet, wordt dat een verhuisketen genoemd. Lange verhuisketens zorgen ervoor dat meer huishoudens hun woonwens kunnen realiseren (zie figuur 3). Hoe langer de verhuisketen, hoe meer huishoudens een geschikte woning kunnen betrekken. Daarom is het belangrijk dat er gevarieerd wordt gebouwd (Hans & De Vries, 2021).

Figuur 3: Verhuisketen



Bron: Van Klaveren et al., 2021

Figuur 4: Toegankelijkheid koopwoningmarkt naar inkomen, 2017-2021



Bron: Kadaster, 2021b

2.5.1 Van huur naar koop

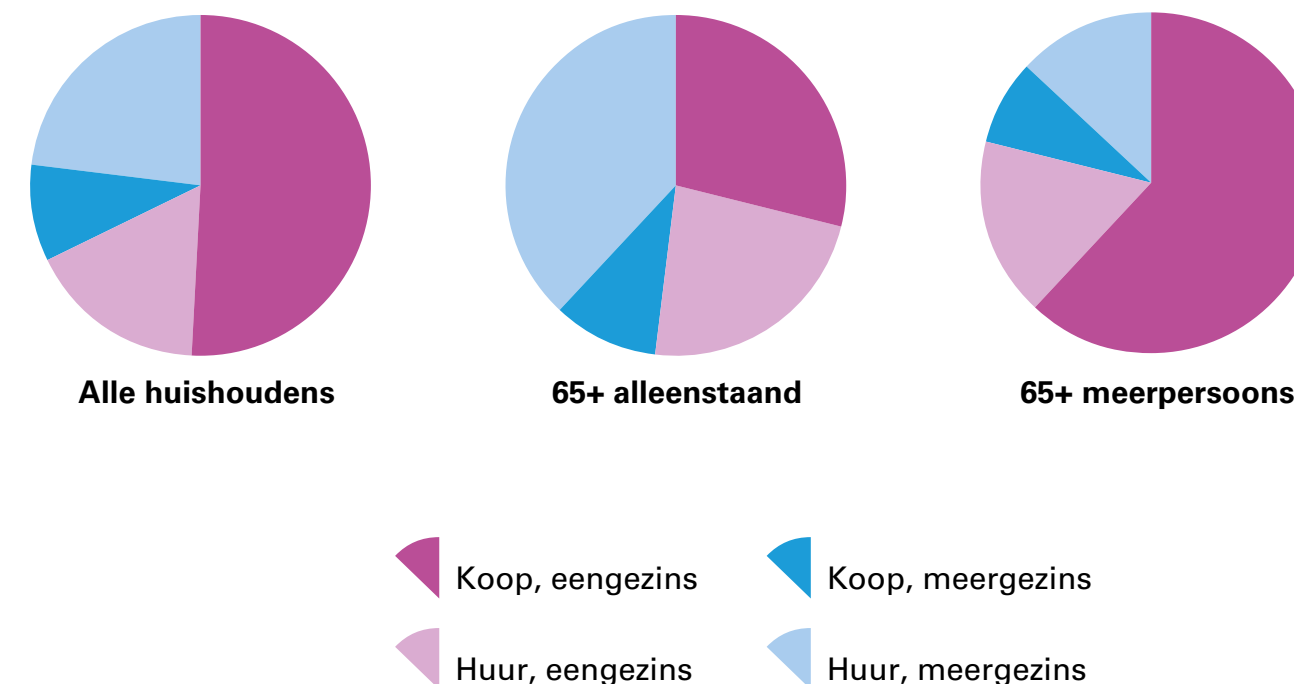
De doorstroming van huurwoningen naar koopwoningen staat onder druk door de stijgende koopprijzen en strengere financieringsvoorwaarden. Hierdoor moeten huurders een flinke inkomenssprong maken voordat ze naar een koopwoning kunnen verhuizen (Hans & De Vries, 2021). Huishoudens die vanuit een woning in de sociale huursector verhuizen, komen dan ook vaak opnieuw terecht in een woning in de sociale huursector, blijkt uit cijfers over de regio Amsterdam (Metropoolregio

Amsterdam, 2022). Maar ook in de rest van Nederland is de toegang tot de koopwoningmarkt slechter geworden (zie figuur 4).

2.5.2 Ouderen en doorstroming

Veel ouderen met een eengezinswoning blijven daar het liefst zo lang mogelijk in wonen, omdat het huis en de buurt voor hen vertrouwd zijn. Verhuizen doen zij vaak pas als dat omwille van hun gezondheid noodzakelijk is (Van Klaveren et al., 2021). Voor deze groep is verhuizen vaak ook financieel niet voordelig, omdat ze al langer in hun woning wonen, waardoor de woonlasten lager zijn. De hypotheek is al langere tijd geleden afgesloten waardoor de lasten laag zijn. Of de huur is naar verhouding laag omdat er geen huurharmonisatie heeft plaatsgevonden. Er kunnen echter voor ouderen ook voordelen vastzitten aan verhuizen. Ze kunnen dan een woning kiezen die beter past bij hun situatie: gelijkvloers, kleiner en dicht bij voorzieningen. Voor de woningmarkt als geheel is het positief als ouderen naar een kleinere woning verhuizen, omdat daarmee woningen voor gezinnen vrijkomen. Er is met de doorstroming van ouderen vanuit eengezinswoningen een aanzienlijk belang gemoeid, want het betreft een relatief grote groep; zie figuur 5.

Figuur 5: Huisvesting ouderen naar woningtype, 2018



Bron: Datawonen, 2022

Ouderen denken uit zichzelf niet graag na over de toekomst, onder andere omdat de toekomst onzeker is (Vrooman et al., 2014). Verhuizen vormt voor ouderen doorgaans een hele stap, met veel keuzes en grote consequenties waar zij tegenop zien. Het is dus de kunst om ouderen te *verleiden* om te verhuizen. Dat betekent dat er geschikte, aantrekkelijke woningen in de buurt moeten zijn. Na het wegvallen van verzorgingshuizen is er onvoldoende aanbod van ouderenwoningen, en ouderen zijn onbekend met nieuwe concepten die voor de verzorgingshuizen in de plaats zijn gekomen (Van Klaveren et al., 2021). De beschikbaarheid van nieuwbouw is hierbij een belangrijk instrument. Er zijn daarnaast een aantal concrete



acties die kunnen worden ingezet om ouderen te stimuleren tot verhuizen. Zo is het belangrijk om te zorgen dat ouderen *goed geïnformeerd* zijn over de verhuismogelijkheden en dat zij bij hun verhuisbeslissing *persoonlijk worden begeleid*. Daarnaast is het denkbaar om ouderen voorrang te verlenen bij de toegang tot bijvoorbeeld een seniorencomplex als ze een schaarse huurwoning achterlaten. Verder zou de *huurprijs van de nieuwe woning* niet hoger mogen zijn dan de huurprijs van de woning die zij achterlaten (Van Klaveren et al., 2021). Ook een *verhuissubsidie* zou kunnen helpen (Omroep Flevoland, 2022). Er is overigens veel aandacht bij politici en beleidsmakers voor de huisvesting van ouderen.⁷⁶ Ook hebben betrokken partijen afspraken gemaakt om het aantal woningen voor ouderen te vergroten.⁷⁷ Een van de actielijnen in de Woon- en Bouwagenda is een programma ‘wonen en zorg voor ouderen’ (BZK, 2022).

2.5.3 Beter benutten bestaande woningvoorraad

Een andere manier om meer mensen te kunnen huisvesten is het beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Het woningtekort wordt immers kleiner als er meer mensen in één huis wonen. Het gemiddelde aantal vierkante meters dat we per persoon bewonen groeit al jaren. Het is dan ook zaak om die trend te keren.

Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om te komen tot een efficiënter gebruik van woningen:

- Zogenoemde ‘friendscontracten’, waarbij individuele huishoudens een woning delen, zouden van overheidswege kunnen worden gestimuleerd.
- Bij toewijzing van huurwoningen zouden de wachttijden van mensen die gaan samenwonen bij elkaar kunnen worden opgeteld, zodat zij sneller aan de beurt zijn.
- Onderhuur, een fenomeen dat op dit moment nog wordt tegengewerkt zowel door regels van verhuurders als hypotheekverstrekkers, zou vaker kunnen worden toegestaan.
- Aanpassingen aan de regelgeving voor de AOW en bijstand. Op dit moment leveren twee mensen die recht hebben op bijstand of AOW bij samenwonen ongeveer 30% aan inkomen in. Het kabinet heeft zich voorgenomen deze regels aan te passen.
- Er kan op bepaalde locaties voor worden gekozen om méér woningen op een bestaande kavel te plaatsen, bijvoorbeeld door ‘optoppen’, door woningsplitsing en/of door het toestaan van bewoning van bijgebouwen. Daarbij zal wel moeten worden bewaakt dat er geen problemen ontstaan met de buurt over bijvoorbeeld overlast of over parkeren. Vaak zal een vergunning of toestemming van de gemeente nodig zijn.

Platform31 bracht in 2021 een uitgebreid rapport uit over het beter benutten van de bestaande woningvoorraad (Van Klaveren et al., 2021).

⁷⁶ Zo is er een Monitor Ouderenhuisvesting, loopt er bij het Ministerie van VWS het programma Langer Thuis, is er een Taskforce Wonen en Zorg, en stellen gemeenten steeds vaker een woonzorgvisie op.

⁷⁷ Afspraken bestuurlijk overleg wonen voor ouderen. Bij dit overleg zijn betrokken: Aedes, ActiZ, VNG, Taskforce Wonen en Zorg, ZN en de ministeries van BZK en VWS.



3 WONINGCORPORATIES

In dit hoofdstuk richten we het vizier op de woningcorporaties. We bespreken het stelsel waarmee hun activiteiten worden gereguleerd en de ontwikkeling die dit stelsel door de jaren heen heeft doorgemaakt (§ 3.1). Vervolgens maken we de balans op: wat gaat goed, wat kan beter? (§ 3.2). We sluiten dit hoofdstuk af met een onderbouwing van onze conclusie uit deel 1 dat woningcorporaties de komende tien tot vijftien jaar zullen moeten groeien (§ 3.3).

3.1 Stelsel van woningcorporaties: essentiële kenmerken

In het Nederlandse systeem van sociale woonvoorziening nemen woningcorporaties, waarvan er circa 280 zijn, een dominante positie in. Van alle woningen in Nederland is 27,2% een gereguleerde huurwoning die in bezit is van een woningcorporatie (Aw, 2022a). De ontwikkeling van het stelsel van woningcorporaties is in 2014 uitvoerig gedocumenteerd en geanalyseerd ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties (PEW). Inmiddels is er een nieuw hoofdstuk aan de woningcorporatiegeschiedenis toegevoegd: de invoering van de herziene Woningwet in 2015 en de praktijk die zich daarna onder het regime van de nieuwe wet heeft ontplooid. We gaan de – overigens uitstekende – analyses van de parlementaire enquêtecommissie hier niet reproduceren; wel bespreken we in deze paragraaf de

essentiële kenmerken van het woningcorporatiestelsel en relevante rode draden uit de ontwikkelingsgeschiedenis.

3.1.1 Private organisaties met een publieke taak

Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke organisaties met een publieke taak.⁷⁸ Op grond van de Woningwet gelden zij als 'toegelaten instellingen' die uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. De meeste corporaties vormen een stichting, sommige houden vast aan de verenigingsstructuur. Woningcorporaties hebben in hun statuten vastgelegd dat zij hun inkomsten uitsluitend inzetten voor 'de volkshuisvesting' en dus geen winst uitkeren aan aandeelhouders (die zijn er niet) of aan bewoners.⁷⁹ Deze bestemmingsplicht van het non-profitvermogen was vóór de Woningwet van 1901 een vrije keuze, maar is door het stelsel van toelating door de rijksoverheid wettelijk vastgelegd (Gerrichhauzen, 1990). Door het toelatingsstelsel en de daaraan verbonden eisen zijn woningcorporaties private instellingen binnen een publiek bestel. De overheid ziet toe op het rechtmatig, doelmatig en integer handelen van deze instellingen. Het is voor corporaties overigens niet verboden om winst te maken, maar het zo vrijvallende geld moet weer voor de taak worden ingezet; ze fungeren dan als een revolverend fonds. Door huurverhoging kan een corporatie winst maken op haar bezit en daarmee het onrendabele deel van investeringen in nieuwbouw bekostigen. Ook kan een corporatie een deel van haar woningbezit verkopen tegen marktwaarde en de opbrengst gebruiken voor

⁷⁸ Vroeger vielen gemeentelijke woningbedrijven er ook onder, maar deze zijn aan het einde van de jaren tachtig opgeheven of omgevormd tot een gewone toegelaten instelling, dus tot stichting.

⁷⁹ Om die reden zijn al vrij vroeg bv's en coöperatieve verenigingen uit het stelsel geweerd en is verkoop aan bewoners tegen een prijs die ver onder de marktprijs ligt, in beginsel verboden.

woningverbetering of investeringen in de duurzaamheid van de woningen die worden verhuurd.

De toelating van woningcorporaties, geïntroduceerd in de Woningwet van 1901, vormde een voorwaarde voor het verkrijgen van financiële steun door de overheid: rijksleningen (die via de gemeenten werden verstrekt), garanties op leningen en exploitatiesubsidies. Gemeenten hadden tot taak om erop toe te zien dat deze financiële steun niet tot private winsten zou leiden. Gedurende vele decennia werden van rijkswege op grote schaal omvangrijke exploitatiesubsidies verstrekt. Pas rond 1990 ontstond een situatie waarin deze subsidies niet meer nodig waren. Om budgettaire redenen verdwenen in die tijd ook de twee andere vormen van financiële overheidssteun: rijksleningen en de directe rijks garanties op leningen.

3.1.2 Verzelfstandiging op twee niveaus

Onder leiding van staatssecretaris Heerma (1987-1994) is vanaf eind jaren tachtig beleid gevoerd om woningcorporaties financieel te verzelfstandigen (VROM, 1989). Objectsubsidies voor nieuwbouw werden afgeschaft, de bestaande exploitatiesubsidies werden beperkt en de huren werden verhoogd. De zogenaamde brutering in 1995 vormde het sluitstuk: exploitatiesubsidies die het Rijk in de toekomst nog aan woningcorporaties verschuldigd was, werden verrekend met de aflossing van rijksleningen en in één keer uitbetaald. Aedes, de koepelorganisatie van de woningcorporaties, kreeg bij de verzelfstandiging een afzonderlijke bestuurlijke rol. De verzelfstandiging was overigens geen privatisering, want het toelatingsbeleid en het rijkstoezicht bleven bestaan. Bovendien definieerde het Rijk



uitdrukkelijk de doelgroepen aan wie woningcorporaties hun woningen bij voorrang moesten verhuren. Ook voerde het Rijk regels in voor een evenwichtige woonruimteverdeling (de 'strijd tegen de scheefheid'). Nieuw was wel het beleidsuitgangspunt dat de woningcorporaties hun taakuitvoering uit eigen middelen dienen te bekostigen. Nieuw was ook dat de toegang tot de kapitaalmarkt verzekerd zou blijven door een systeem van onderlinge borgstelling tussen woningcorporaties. Het vehikel voor deze borgstelling werd het al eerder opgerichte Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW): een stichting met een eigen risicovermogen en in laatste instantie ook een garantie van Rijk en gemeenten. Het rijkstoezicht op woningcorporaties werd na enige tijd verzelfstandigd in het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), een zelfstandig bestuursorgaan dat de minister adviseerde over het financiële toezicht en dat ook de taak kreeg noodlijdende woningcorporaties te saneren. Zo werden vroegere rijkstaken op afstand gezet. Door de WSW-borging (met overheidsachtervang) ontstond risicosolidariteit tussen de woningcorporaties. Die maakte het mogelijk om tegen een relatief lage rente geld te lenen op de kapitaalmarkt. Tegelijkertijd bracht de normering door het WSW en toezichthouder CFV financiële disciplinering met zich mee. Er werden eisen gesteld aan de inrichting van de financiële verslaglegging en verantwoording, aan risicobeheer, aan de maximale omvang van de leningenportefeuille ten opzichte van de waarde van het bezit, en aan de rentedekkingsgraad van de kasstromen.

3.1.3 Discussie over governance en zelfregulering

De verzelfstandiging van woningcorporaties leidde ertoe dat de gemeenten niet langer verantwoordelijk waren voor het toezicht op deze instellingen.

Tegelijk verdween feitelijk ook het inhoudelijke of volkshuisvestelijke toezicht: de rijksoverheid beperkte zich bewust tot een marginale rol. Door het verdwijnen van de aanbods subsidies van het Rijk, namen de mogelijkheden voor gemeenten af om het gedrag van woningcorporaties te beïnvloeden. Tussen gemeenten en woningcorporaties ontstond zo een onderhandelingsverhouding, waarvan de uitkomst de vorm van prestatieafspraken kreeg.

Vanaf de verzelfstandiging is er veel discussie geweest over zelfregulering. In de discussie speelden vragen als: is zelfregulering binnen een publiek stelsel wel wenselijk? Kan een koepelorganisatie zoals Aedes de leden wel voldoende binden? Wat is de legitimiteit van instellingen met een groot vermogen die door markt noch staat worden gedisciplineerd? Is het vermogen privaat, is het publiek, of is het 'maatschappelijk bestemd'?⁸⁰ Het debat over deze vragen speelde zich af in een context van vermogensgroei en waarde stijging van het corporatiebezit. Deze vermogensgroei ging gepaard met een verbreding van het werkveld van woningcorporaties: zij gingen zich óók richten op koopwoningen en duurdere huurwoningen, óók op gebiedsontwikkeling en stedelijke vernieuwing en óók op leefbaarheid.⁸¹

⁸⁰ Strikt genomen was het vermogen van corporaties privaat. Het was weliswaar deels met subsidies opgebouwd, maar belangrijker waren de waarde stijging in de markt en de aflossing van leningen. Er zijn destijds veel instellingen gesubsidieerd, ook commerciële, zonder dat daar uit voortvloeide dat het vermogen publiek was.

⁸¹ Deze taakverbreding werd beschreven in de Nota Mensen Wensen Wonen (VROM, 2000). Het idee was dat een Woonwet inbedding zou geven voor zowel de bredere taak als de proactieve overheidsaansturing van die taakvervulling en het repressieve toezicht daarop. Zie ook de eerdere Woonverkenningen 2030 (VROM, 1997).



3.1.4 Van parlementaire enquête naar herziene Woningwet

Rond 2008 deden zich verschillende situaties voor waarin woningcorporaties grote financiële risico's waren aangegaan, de grenzen van het werkdomein hadden opgezocht of overschreden en vervolgens omvangrijke verliezen hadden geleden. Daarmee haalde de sector zich de woede op de hals van huurders, politici en het grote publiek. Er was, aldus het eensluidende oordeel, sprake van zelfoverschatting bij de invulling van de verbrede taakstelling en van gebrek aan professioneel financieel beheer. Er was bij de woningcorporaties ook sprake van een crisis in leiderschap en bedrijfscultuur (Gerrichhauzen et al., 2014; Koolma, 2009). De parlementaire enquête woningcorporaties die daarop werd ingesteld, leidde tot een scherpe analyse (zie kader) en een reeks aanbevelingen. Het eindrapport behelsde een pleidooi voor meer transparantie, verantwoording en organisatie van tegenkracht, en vormde de definitieve opmaat voor herziening van de Woningwet (Koffijberg, 2018).

Kernoorzaken misstanden in woningcorporatiesector volgens parlementaire enquête

De belangrijkste oorzaken van de misstanden bij woningcorporaties waren volgens de parlementaire enquêtecommissie:

- ontbreken van eigenaren of belanghebbenden in de corporate governance (geen 'derde macht');
- geen heldere omschrijving en begrenzing van de publieke taak van woningcorporaties;
- prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties te vrijblijvend;

- grote financiële risico's waarop onvoldoende zicht bestaat;
- een zekerheidsstructuur waardoor woningcorporaties, maar ook banken, risico's kunnen afwentelen op het collectief;
- tekortschietend intern toezicht (onvoldoende 'first line of defense');
- tekortschietend extern toezicht (onduidelijke taakverdeling, onvoldoende bevoegdheden en onvoldoende risicobesef);
- geen collectief moreel kompas en zelfcorrigerend vermogen.

Bron: Tweede Kamer, 2014c; De Jong, 2013 (bewerking Rli)

Een ingrijpende wijziging van de Woningwet in 2015 heeft de discussie over het ordeningskader voor woningcorporaties in belangrijke mate beslecht. De publieke taak van corporaties werd duidelijker begrensd. Mede onder invloed van Europese regelgeving werden de corporaties instellingen die de wettelijke taak uitvoeren van betaalbare huisvesting voor de doelgroep van beleid (de Diensten van Algemeen Economisch Belang; DAEB). Bij de uitvoering van deze wettelijke (kern)taak mag er sprake zijn van ongelijke concurrentie tussen woningcorporaties en commerciële verhuurders. De wet verplicht woningcorporaties om hun taak en het vermogen dat daarvoor wordt ingezet strikt te scheiden van marktactiviteiten. Deze laatste mogen zij uitsluitend ondernemen onder condities van gelijke concurrentie en zonder staatssteun. Verder legt de wet vast dat een woningcorporatie het gemeentelijk beleid in acht dient te nemen en met de gemeente(n) prestatieafspraken moet maken, waarbij ook huurdersorganisaties zijn betrokken. Woningcorporaties moeten bij het uitbrengen van een 'bod' op

de gemeentelijke woonvisie de inhoudelijke onderwerpen die het Rijk van belang vindt in acht nemen (de 'volkshuisvestelijke prioriteiten', zie kader). Deze prioriteiten moeten deel uitmaken van de prestatieafspraken.

Volkshuisvestelijke prioriteiten 2021-2025

- Bijdragen aan de bouwopgave door versnellen nieuwbouw sociale huurwoningen
- Zorgen voor betaalbaarheid door inzet van lokaal maatwerk
- Investeren in een duurzame sociale huurwoningvoorraad door aandacht voor kwaliteitsaspecten en inzet op isolatie en energietransitie
- Realiseren van wonen met zorg door passende woonvormen en samenwerking
- Huisvesten van spoedzoekers door tijdelijke oplossingen en minder conventionele wijzen van huisvesting
- Investeren in leefbaarheid door differentiatie van wijken, ontmoeting tussen bewoners en sociaal beheer

Bron: BZK, 2020c

De Woningwet van 2015 voorziet ook in stevigere eisen aan het toezicht op corporaties, met onder meer een toets op geschiktheid en bekwaamheid van commissarissen door de externe toezichthouder. Dat externe (rijks-) toezicht is hervormd en nu ondergebracht bij de Autoriteit woningcorporaties, onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Infrastructuur. Deze

autoriteit houdt sinds de herziene Woningwet ook toezicht op het WSW. Het WSW borgt als vanouds de kapitaalmarktleningen en voert nu ook de saneringstaak uit.

Al met al is de rol van de rijksoverheid door de nieuwe wetgeving versterkt. De nadruk op publieke taken en het statusverlies na de schandalen hebben binnen de wereld van de woningcorporaties bovendien tot een andere taakopvatting geleid. Het accent is bijna volledig komen te liggen op een kerntakenbenadering en op een meer dienende rol. Veel woningcorporaties oriënteren zich, vaak vanuit een herwaardering van hun eigen ontstaansgeschiedenis, opnieuw op 'de bedoeling', dat wil zeggen op de rol en betekenis die zij in de actuele maatschappelijke context en lokale samenleving kunnen hebben. De minister van BZK zag in 2019 in de evaluatie van de gewijzigde Woningwet, enkele jaren na invoering, geen reden om de fundamenten ervan te veranderen (BZK, 2019b). Wel was er in het parlement een wens om de wet op onderdelen aan te passen, met wat meer ruimte voor lokaal maatwerk (BZK, 2019c). De aangepaste Woningwet is sinds 1 januari 2022 van kracht. De legitimiteitsvraag is sinds de wetwijziging uit 2015 veel minder dan voorheen een brandend thema.

3.1.5 Verhuurderheffing: niet het beoogde effect

Niet alleen het ordeningskader waarbinnen de woningcorporaties moeten werken is sinds 2015 veranderd, ook de sturende rol van de overheid. Onder verantwoordelijkheid van minister Blok (2012-2017) werd de nadruk gelegd op marktwerking en groei van commerciële investeringen in woningbouw. De woningcorporaties kregen een forse heffing opgelegd:



de verhuurderheffing. Dit zou verkoop van bezit en huurverhogingen uitlokken en zo op termijn het onderscheid tussen ‘sociaal’ en ‘commercieel’ doen verdwijnen en de sociale huursector doen krimpen. De praktijk verliep echter anders. De Woonbond wist namens de huurders al snel een akkoord met Aedes te bereiken over een beperking van de huurstijging. Daarmee verdween een deel van de investeringscapaciteit van corporaties. Tegelijkertijd viel de verkoop van corporatiebezit nagenoeg stil, omdat er een groot woningtekort was in het sociale segment. Door deze omstandigheden had de verhuurderheffing niet het beoogde effect: ze droeg bij aan een substantiële daling van de woningproductie door corporaties en ook de investeringen in woonwijken vielen nagenoeg stil (Allers & Conijn, 2021).

Ruim zes jaar na de herziening van de Woningwet zijn de maatschappelijke opgaven inmiddels zo groot geworden, dat het debat over een actieve inzet van woningcorporaties weer is opgelaaid: wordt er wel optimaal gebruik gemaakt van de potentie die het non-profitregime biedt? De discussie over de rol van woningcorporaties is daarmee in een nieuwe fase beland.

3.2 Oordeel over woningcorporatiestelsel

Ondanks alle beleidswijzigingen en de discussies van de afgelopen 25 jaar zijn de fundamenten van het woningcorporatiebestel opvallend constant gebleven. Het uitgangspunt dat behaalde winsten moeten worden bestemd voor de volkshuisvesting, is gehandhaafd. Ook het stelsel van toelating en toezicht bestaat nog steeds. De toegang van corporaties tot de kapitaalmarkt is ook nu nog verzekerd door de onderlinge borgstelling via het

WSW. Het vermogen van corporaties is nog steeds privaat, waardoor ze een grote handelingsvrijheid hebben. Dat kan duiden op institutionele weerbarstigheid en pad-afhankelijkheid, maar kennelijk schuilt er ook een grote kracht en waarde in het woningcorporatiestelsel (Koffijberg, 2005). Hoe moeten we de merites van het woningcorporatiestelsel, gegeven deze voorgeschiedenis, anno 2022 taxeren? Vormt het een geschikt arrangement om te voorzien in sociale huisvesting, nu, maar vooral ook in de toekomst? We beoordelen woningcorporaties in deze paragraaf op twee manieren: aan de hand van de door corporaties geleverde prestaties (§ 3.2.1) en door het corporatiestelsel te vergelijken met alternatieve vormen om in sociale huisvesting te voorzien (§ 3.2.2). Vervolgens staan we stil bij de mogelijkheden om woningcorporaties te disciplineren vanuit het publieke belang: hoe zorgen we ervoor dat ze die dingen doen die de samenleving nodig heeft (§ 3.2.3)? We sluiten deze paragraaf af met een oordeel over het woningcorporatiestelsel (§ 3.2.4).

3.2.1 Prestaties van woningcorporaties

Het beoordelen van de prestaties van woningcorporaties is niet gemakkelijk, omdat daarin externe factoren kunnen meespelen waarop corporaties geen invloed hebben, zoals specifieke lokale of regionale woningmarktomstandigheden,⁸² een gebrek aan bouwlocaties, een tegenwerkende gemeente of een opgelegde heffing. Ook wordt de beoordeling van de prestaties bemoeilijkt door het ontbreken van duidelijke normen

⁸² Om die reden worden prestaties in de vierjaarlijkse maatschappelijke visitatie van corporaties altijd en uitsluitend in het licht van de lokale opgaven beoordeeld.



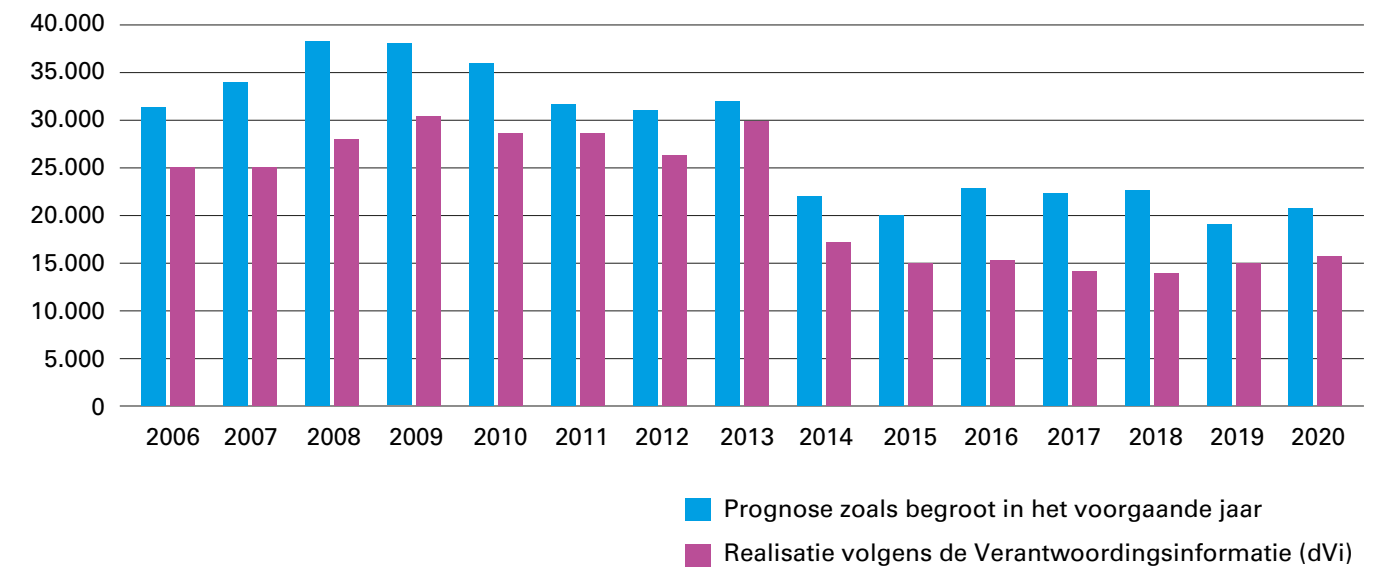
(Tweede Kamer, 2014a). Onder dit voorbehoud bespreken we hieronder enkele feiten en cijfers over de prestaties van corporaties.

Uit de toezichtsverslagen van de Autoriteit woningcorporaties rijst het beeld op van een sector die na de hernieuwde nadruk op kerntaken efficiënter is gaan werken. De bedrijfskosten namen af door inkrimping van de personeelsomvang. De onderhoudskosten stijgen de laatste jaren weer, na een periode van stabilisatie: veel onderhoud kan niet langer worden uitgesteld.⁸³

Na 2013 nam de woningproductie door woningcorporaties sterk af; dat gebeurde direct na invoering van de verhuurderheffing. De Autoriteit woningcorporaties wijst erop dat de realisatiekracht van woningcorporaties nog steeds te wensen overlaat: de feitelijke nieuwbouw blijft achter bij de geplande bouw, al lijkt zich op dit punt recent een verbetering te hebben ingezet (Aw, 2020). Zoals gezegd kan de oorzaak voor achterblijvende bouw bij woningcorporaties liggen (gebrekkige planning en/of realisatie), maar kunnen ook externe factoren meespelen, zoals een gebrek aan bouwrijpe locaties, gestegen bouwkosten en strengere milieuregelgeving (stikstof, PFAS), waarvoor andere partijen aan de lat staan (Van Os et al., 2020).

⁸³ De beïnvloedbare bedrijfslasten daalden van € 1.025 per verhuureenheid in 2013 naar € 764 in 2017 en stegen daarna weer licht tot € 846 in 2020, waarbij de stijging in 2020 gelijk was aan inflatie (Aedes, 2021).

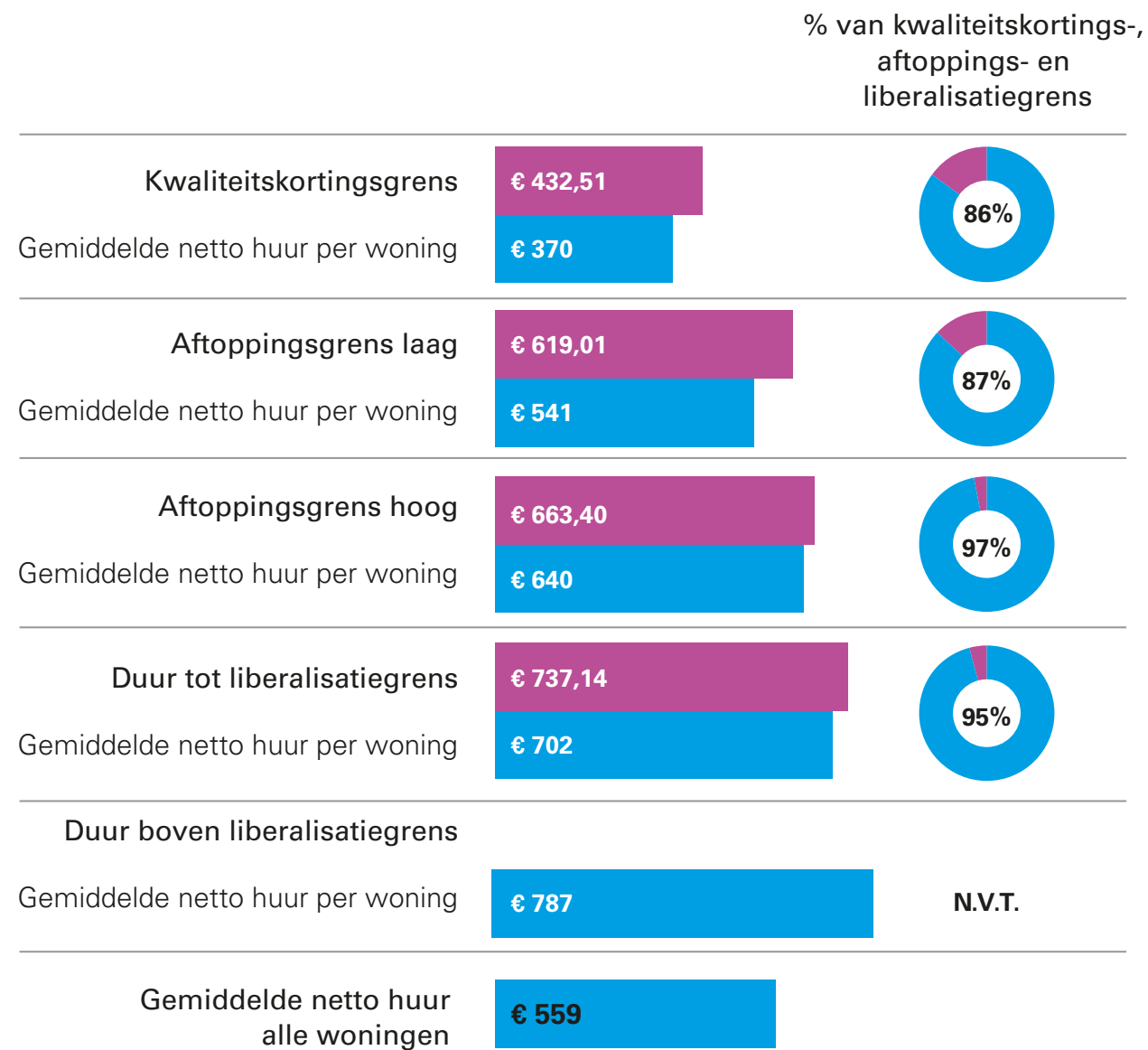
Figuur 6: Prognose en realisatie nieuwbouw door woningcorporaties



Bron: Aw, 2022b

Op het punt van betaalbaarheid zien we dat een situatie is ontstaan waarin de huurprijzen zich concentreren rond de aftoppingsgrenzen en de liberalisatiegrens (zie § 2.2.3) en de relatie tussen woningkwaliteit en huurprijs zwak is. In figuur 7 is dit gevisualiseerd.

Figuur 7: Gemiddelde netto huurprijs in corporatiesector, 2020



Bron: Aw, 2022a

Woningcorporaties slagen erin om vrijgekomen huurwoningen voor ruim 96% toe te wijzen aan huishoudens uit de doelgroep van het woonbeleid (Aw, 2020). De corporaties huisvesten landelijk gezien ruim de helft van deze doelgroep.⁸⁴ Ook wordt een groot en toenemend deel van het corporatiebezit – driekwart in 2018 – bewoond door huishoudens uit de doelgroep; dertig jaar geleden was dit nog ongeveer de helft. Van de hogere inkomensgroepen woonde toen meer dan de helft in de sociale huursector; in 2018 is dat nog maar ongeveer 25% (Van Os et al., 2020). De woningcorporatiesector is dus steeds meer het domein van lage inkomensgroepen geworden. Het stelsel is in dat opzicht opmerkelijk effectief.

De sociale huisvesting kost de rijksoverheid per saldo weinig geld, op stelselniveau is het kosten-efficiënt. De kosten van de huurtoeslag worden deels gecompenseerd door de belastingen die de woningcorporaties betalen. Dit gegeven sluit natuurlijk niet uit dat er op bedrijfsniveau sprake kan zijn van marktinefficiënties.

Het blijkt lastig een goed oordeel te kunnen geven over de prestaties van woningcorporaties op het gebied van kwaliteit. Bijna per definitie is de functionele of woontechnische kwaliteit (oppervlakte, indeling, gebruiksmogelijkheden) van sociale huurwoningen lager dan die in het middensegment of de koopsector, omdat sociale woningen worden geacht 'sober en doelmatig' te zijn met het oog op de lage inkomens van de doelgroep.

⁸⁴ De Nederlandse woningvoorraad bestaat voor 27,2% uit gereguleerde huurwoningen in eigendom van woningcorporaties. De totale doelgroep van beleid omvat ongeveer 47% van de huishoudens.



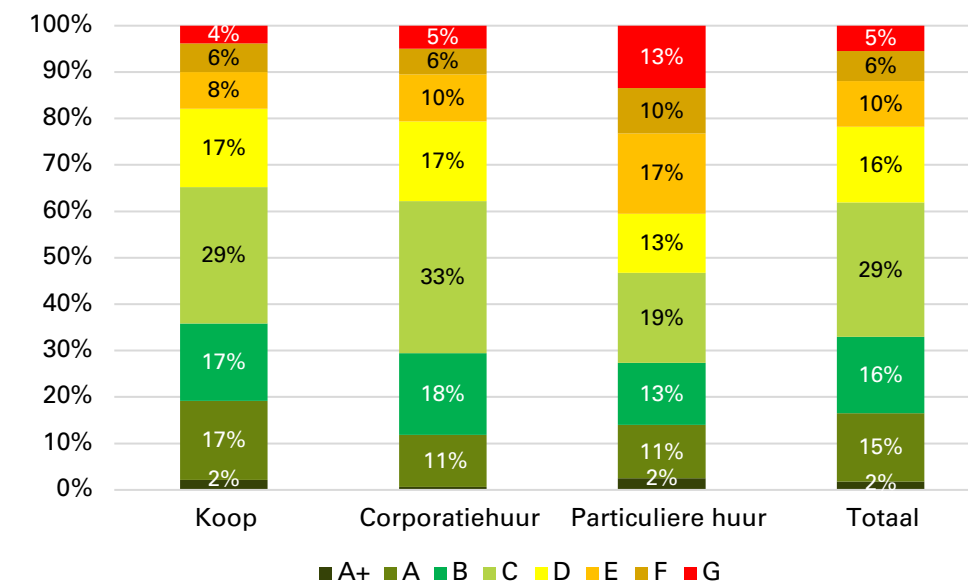
De afgelopen jaren laten een daling van de gemiddelde oppervlakte van nieuw gebouwde corporatiewoningen zien, onder meer als gevolg van sterk gestegen bouwkosten; 2020 vertoont echter weer een stijging (Aw, 2020; Aedes, 2021).⁸⁵ De gemiddelde bouwtechnische conditie van corporatiewoningen is goed en verbetert de laatste jaren zelfs iets. Tegelijkertijd neemt de waardering of beleving van kwaliteit door bewoners af (Van Os et al., 2020). Woningcorporaties hebben de afgelopen jaren meer geld aan onderhoud uitgegeven. Desondanks is de verwachting dat de woningcorporatievoorraad gemiddeld fors zal verouderen omdat het vervangings- en verbeter tempo laag is.⁸⁶ Op het vlak van verduurzaming loopt de woningcorporatiesector aanzienlijk voor op de particuliere verhuurders. De sector verwacht dat de woningvoorraad op korte termijn gemiddeld energielabel B zal hebben, zoals afgesproken in het Convenant Energiebesparing Huursector uit 2012 (Aw, 2020; Van Os et al., 2020; Stuart Fox et al., 2019).⁸⁷

⁸⁵ De Autoriteit woningcorporaties (2020) spreekt over deze daling de zorg uit dat de samenstelling van de woningvoorraad zo eenzijdiger wordt.

⁸⁶ Van Os (2020) spreekt over een 'boeggolf van veroudering' die op de corporatiesector afkomt: op dit moment is 35% van de woningen ouder dan vijftig jaar; in 2050 is dat bij het huidige vervangingstempo 70%. De Autoriteit woningcorporaties (2020) geeft aan dat het bij dit tempo 130 jaar duurt voor de gehele corporatievoorraad zal zijn vervangen.

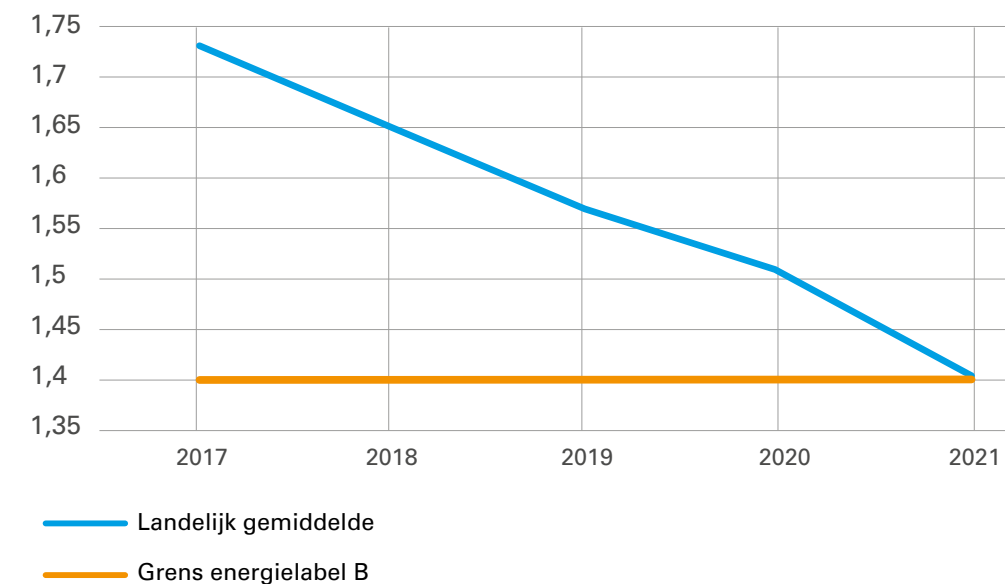
⁸⁷ In 2018 was gemiddeld 73% van de corporatiewoningen geïsoleerd, tegenover 80% van de koopwoningen en 61% van de particuliere huurwoningen (Stuart Fox et al., 2019).

Figuur 8: Energielabels woningvoorraad naar eigendoms categorie (2018)



Bron: Stuart Fox et al., 2019

Figuur 9: Ontwikkeling energie-index woningcorporatiebezit, 2017-2021



Bron: Aw, 2022b

Waar woningcorporaties tot 2012 fors werden aangesproken op hun bijdrage aan leefbaarheid, vielen hun investeringen na het voortijdige einde van de krachtwijkenaanpak aanzienlijk terug. De herziene Woningwet beperkte de woningcorporatiebijdrage aan leefbaarheid ook in formele zin. De leefbaarheid in wijken met veel woningcorporatiebezit neemt sinds 2012 af (Aw, 2020; Leidelmeijer et al., 2018; 2020).⁸⁸ Toch is de werklast voor corporaties op het gebied van leefbaarheid de laatste jaren aanzienlijk toegenomen doordat – als gevolg van selectieve instroom – een groter deel van de bewoners kampt met ernstige psychische, sociale en financiële problemen. Cijfers over de precieze omvang van de bijdrage die corporaties leveren aan de leefbaarheid in wijken zijn niet voorhanden, maar duidelijk is wel dat corporaties de laatste jaren meer personeel in dienst hebben genomen voor het verbeteren van de leefbaarheid.

3.2.2 Alternatieven voor woningcorporaties

Woningcorporaties en het regime van ‘toegelaten instellingen’ kunnen ook worden beoordeeld in het licht van alternatieve arrangementen voor sociale huisvesting. In sociale huur kan immers ook worden voorzien door afspraken met particuliere verhuurders (marktpartijen), door de overheid zelf en door andere vormen van non-profitaanbod. De afgelopen 25 jaar zijn vanuit het bestaande regime verschillende ontwikkelingsrichtingen verkend, maar elk bleek zijn nadelen te hebben.⁸⁹ We bespreken hieronder de optie om als woningcorporatie uit het stelsel te treden, de optie om gemeentelijke

⁸⁸ Ook ontwikkelingen in de zorg waren hieraan debet (Leidelmeijer et al., 2020).

⁸⁹ Een uitvoerige en diepgaande verkenning is te vinden in Fleurke et al., 2009.

woningbedrijven op te richten en de optie om van woningcorporaties wooncoöperaties te maken.

Optie 1: uittreding uit corporatiestelsel

Al vrij vroeg na de verzelfstandigingsoperatie in de jaren negentig zijn er pleidooien gehouden om woningcorporaties de mogelijkheid te geven tot uittreden uit het stelsel.⁹⁰ Ze zouden dan een gewone marktpartij (commerciële verhuurder) worden, waarmee de overheid contractueel afspraken zou kunnen maken over het voorzien in betaalbare huurwoningen. De mogelijkheden hiertoe zijn verkend, maar het lukte niet om de beoordelingscriteria eenduidig uit te werken.⁹¹ Niemand had bovendien de oplossing voor het vraagstuk van het ‘maatschappelijk vermogen’ van de woningcorporaties. Moest dat vermogen toevallen aan de Staat of in een fonds worden gestort? Uittreden is meermalen aan de orde geweest, zonder dat er in de praktijk vervolg aan is gegeven (Hof et al., 2006; Koning & Van Leuvensteijn, 2010).

Optie 2: een nieuw gemeentelijk woningbedrijf

De ontwikkeling in tegenovergestelde richting is ook verkend: her en der hebben gemeenten geprobeerd om opnieuw een eigen woningbedrijf op te richten, vanuit de gedachte dat er dan een directere publieke aansturing zou bestaan. Deze beweging beklifde niet. Dat is niet verwonderlijk: de toetredingsbarrières zijn hoog en het is niet gemakkelijk voldoende eigen

⁹⁰ Het Duitse systeem met concessies gold daarbij destijds als voorbeeld.

⁹¹ Dat gebeurde onder andere door het Ministerie van VROM en door de MDW-werkgroep Corporaties. Meer is te lezen in de Woonverkenningen 2030 (VROM, 1997); de Nota Mensen Wensen Wonen (VROM, 2000) en het rapport Woningcorporaties tussen vangnet en vrijhandel (MDW-werkgroep woningcorporaties, 2000).



vermogen op te bouwen voor externe financiering als er geen garantie wordt gegeven. De wethouder volkshuisvesting vindt dan doorgaans de wethouder financiën op zijn pad. Recent zijn weer nieuwe pogingen gedaan, onder meer in Rijswijk en Assen, maar telkens blijkt er dan uiteindelijk een andere constructie te ontstaan, naast het bestaande stelsel.

Optie 3: wooncoöperaties

Een derde route is die waarin woningcorporaties een bewonersinitiatief worden, met de wooncoöperatie als juridische vorm. Een wooncoöperatie is een vereniging waarbij de leden samen eigenaar zijn van de woningen of het woongebouw. Bewoners kunnen door deelname aan de coöperatie het eigendom van de woning verwerven en zo directe zeggenschap krijgen. De herziene Woningwet van 2015 geeft huurders van woningcorporaties de wettelijke mogelijkheid om een wooncoöperatie te starten. Platform31 onderscheidt vier varianten: de vastgoedcoöperatie of huurvereniging (collectief eigendom), de koperscoöperatie (individueel eigendom) en twee minder vergaande vormen (een beheercoöperatie en een moeder-dochterconstructie), waarbij de woningen eigendom blijven van de woningcorporatie maar het beheer bij de bewoners ligt. Vooralsnog vormen wooncoöperaties een nichemarkt die maar mondjesmaat tot ontwikkeling komt. In de praktijk zijn ze vaak gericht op lage middeninkomens, op duidelijke doelgroepen (bestaande woongroepen en/of ouderen) en op krimpgebieden en stadswijken waar de woningcorporatie een stap terugdoet. Daarmee is het wel een interessante ontwikkelingsrichting, maar de vorm is niet voor iedereen geschikt: ze vereist nogal wat inzet en verantwoordelijkheid (Platform31, 2022). Het systeem van sociale verhuur op non-profitbasis

in een publieke inbedding blijkt in Nederland vooralsnog kansrijker te zijn dan andere arrangementen voor sociale huisvesting (zie ook § 2.1.2).

3.2.3 Manieren om gedrag van woningcorporaties te disciplineren

Het bestaande Nederlandse regime van non-profitverhuur lijkt al met al zo gek nog niet, zeker als ook de ontwikkelingen in andere Europese landen (zie § 2.1.3) worden meegewogen.

De gemengde organisatievorm die woningcorporaties kenmerkt – functionerend op het snijvlak van markt, overheid en gemeenschap – wordt ook wel ‘hybride’ genoemd. Eén van de kenmerken van instellingen met een hybride organisatievorm is dat ze geen systeem kennen waarin winst wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders. Dat levert het gevaar op van onvoldoende disciplinerende werking. Op dit punt hebben diverse economen forse kritiek geleverd op het woningcorporatiestelsel (waaronder het CPB).⁹² Die kritiek gaat echter uit van (a) een ruime, onbepaalde taakstelling, (b) een omvangrijk en vrij beschikbaar vermogen en (c) een zwak toezicht. In de kritiek wordt naar ons oordeel onvoldoende onderkend dat er wel degelijk een disciplinerende werking uitgaat van de verschillende vormen van toezicht (door respectievelijk de Raad van Toezicht, de Autoriteit woningcorporaties en het WSW), die deels voortkomen uit de noodzaak van risicobeperking voor de financiers. Nu in de Woningwet van 2015 zowel de kerntaak van corporaties scherper is geformuleerd alsook het toezicht op corporaties is verscherpt, lijken de potentiële zwaktes in belangrijke mate ondervangen.

⁹² Enkele voorbeelden zijn: Hakfoort et al., 2002; Leuvensteijn & Shestalova, 2006; Koning & Leuvensteijn, 2010; Conijn, 2005; 2011.



De hybride organisatievorm draagt ook uitgesproken positieve aspecten in zich (In 't Veld, 1997; WRR, 2004; Brandsen et al., 2006). Hybride organisaties moeten verschillende waardensystemen – die van de markt en meer publieke waarden – binnen hun organisatie tegen elkaar afwegen en met elkaar verzoenen. Juist daardoor zijn ze in staat te werken in het maatschappelijke of publieke belang, maar wel met ruimte voor ondernemerschap en voeling met de doelgroep. Ook is deze organisatievorm afgeschermd van al te directe, op korte termijn gerichte, politieke ingrepen. Niet voor niets is hybriditeit inmiddels óók waarneembaar in tal van commerciële organisaties, die steeds meer worden geacht om niet alleen rekening te houden met de aandeelhouders maar ook met andere belanghebbenden, en om zich te richten op 'langetermijnwaardcreatie'.⁹³ De herziene Woningwet leidde in de kring van woningcorporaties tot zinvolle initiatieven zoals het zogenaamde driekamermodel,⁹⁴ waarmee hybriditeit binnen de eigen organisatie professioneel vorm werd gegeven.

Een andere vraag is of hybride non-profitinstellingen in concurrentie met commerciële instellingen beter presteren.⁹⁵ Het lijkt erop dat dit vaak het geval is, mits non-profitinstellingen doelmatig worden geleid. De balans slaat met name door in het voordeel van non-profitinstellingen als de contractkosten met commerciële aanbieders voor de overheid hoog zijn

⁹³ Principe 1.1 van de Nederlandse Corporate Governance Code (december 2016). Denk ook aan het rechterlijk vonnis inzake de CO2-uitstoot door Shell.

⁹⁴ In het driekamermodel dat veel corporaties hanteren wordt het denken over maatschappelijke opgaven en te bereiken resultaten, vastgoedbeheer en -investeringen, en financiering (vermogen) uitdrukkelijk gescheiden om afwegingen veel bewuster en scherper te kunnen maken (Conijn, 2012; Van Poelgeest et al., 2016).

⁹⁵ Zie voor een bruikbaar overzicht Koning et al., 2006.

of als de kwaliteit van de door een commerciële partij geleverde diensten moeilijk meetbaar is. In zulke situaties moet je als overheid kunnen vertrouwen op de professionaliteit van medewerkers die intrinsiek gemotiveerd zijn voor hun taak. Zo bezien is niet zozeer de bestemming van de winsten die corporaties boeken een doorslaggevende factor, als wel de professionaliteit van woningcorporaties zelf. De vraag is dan veel meer hoe die professionaliteit kan worden versterkt (WRR, 2004).

Daarmee zijn we terug bij het belang van disciplineren. Toezicht vervult daarin een centrale rol. Dit is nodig om de (publieke) taak van woningcorporaties te borgen en om 'freerider'-gedrag te voorkomen (waarbij een woningcorporatie onevenredig grote risico's neemt die voor rekening komen van de andere woningcorporaties). Vanuit het toezicht ontstaat min of meer uniforme normering (uitgeoefend door het WSW en de Autoriteit woningcorporaties) en vervolgens regelconform gedrag. Dit kan uiteindelijk leiden tot 'isomorfie', waarbij organisaties zich naar de regels richten, elkaars (beste) praktijken overnemen en zo steeds meer op elkaar gaan lijken (Dimaggio & Powell, 1983; Van Wijk, 2008). Het risico hiervan is dat er een gebrek aan gevoeligheid ontstaat voor externe ontwikkelingen. Maar je zou ook kunnen stellen dat er op die manier een groter leervermogen ontstaat om complexe problemen op te lossen en de uitvoeringskracht te vergroten (Helderman, 2007).



3.2.4 Oordeel over het woningcorporatiestelsel

In deze paragraaf maken we de balans op. Hoe valt het oordeel over het woningcorporatiestelsel uit als we kijken naar de prestaties, naar alternatieve organisatievormen en naar de manieren waarop disciplinerende van het gedrag van woningcorporaties mogelijk is?

Effectief en redelijk efficiënt

Het woningcorporatiebestel is naar ons oordeel een effectief stelsel, dat op macroniveau ook kostenbesparend is. Op bedrijfsniveau is het – mits daarop voldoende wordt gestuurd – redelijk efficiënt. Door de zekerheidsstructuur en het bedrijfsethos kunnen de instellingen kwetsbare bewoners huisvesten zonder van tevoren een risicobeoordeling toe te passen.⁹⁶ Door het grote investeringspotentieel en de goede toegang tot de kapitaalmarkt (dankzij de onderlinge borgstelling) kan het woningbestand van corporaties bij de tijd worden gehouden en kan nieuwbouw plaatsvinden, ook in deelmarkten waar commerciële partijen het risico te groot vinden. Bij het doen van investeringen hoeven woningcorporaties zich bovendien niet te houden aan de economische conjunctuur; de investeringen kunnen anticyclisch plaatsvinden.

Omdat woningcorporaties een gevestigd belang hebben in de wijken waar hun woningbezit is geconcentreerd, vormen ze in potentie krachtige knooppunten van lokale netwerken. Ze kunnen met instellingen in zorg en welzijn samenwerkingsrelaties opbouwen. Daarnaast kunnen woningcorporaties,

⁹⁶ Bij hardnekkige betalingsproblemen kan er uiteindelijk wel worden besloten om een huishouden uit te sluiten.

door woningen tegen relatief lage prijzen op de markt te brengen, bij huurders de afhankelijkheid van inkomensondersteuning (huurtoeslag) verminderen. Woningcorporaties verschaffen kwetsbare bewoners een vaste woonsituatie, iets wat bij bestaansonzekerheid op andere fronten (werk, relaties) een belangrijke maatschappelijke meerwaarde biedt (Hills, 2007; King & Oxley, 2000; Oxley, 2017). Tot slot hebben woningcorporaties ook zelf profijt van hun investeringen in woningkwaliteit, wijkontwikkeling en buurtverbetering, doordat de waarde van het woningbezit erdoor toeneemt.

Knelpunten

Toch spelen er rond het functioneren van het woningcorporatiestelsel knelpunten die blijvend aandacht vragen:

- Doordat de feitelijke huurprijzen lager zijn dan de huurprijzen in de markt, wordt de sociale sector afgescheiden van de rest van de huursector; dat kan een efficiënte marktwerking in breder verband verminderen.
- Het relatief goedkope aanbod kan voor bewoners een belemmering vormen om binnen de sector of naar buiten te verhuizen (doorstroming). De dynamiek in het gebruik van de sociale voorraad is dan onvoldoende en het geld dat voor huurverlaging wordt ingezet, wordt dan minder efficiënt gebruikt.
- Door genoeg te nemen met een laag rendement op het vermogen laten corporaties verdienvermogen liggen, waarmee ze mooie dingen zouden kunnen doen.
- De huurtoeslag vermindert voor corporaties de prikkel om de huren te matigen.



- De overheidsregulering die woningcorporaties hierin moet disciplineren, zoals het ‘passend toewijzen’, heeft eveneens ongewenste effecten, zoals concentratie van sociale problematiek in wijken met veel corporatiebezit.
- Ten slotte kan de geslotenheid van het woningcorporatiestelsel de bedrijfsdynamiek, en daarmee de innovatiekracht, te zeer beperken.

Hoewel de minister van BZK op grond van de evaluatie van de herziene Woningwet tot een positief oordeel kwam over de woningcorporaties, zijn er ook in de governance van de woningcorporatiesector nog wel elementen waarvan kan worden betwijfeld of ze afdoende zijn geregeld:

- Huurdersorganisaties worstelen met hun nieuwe rol, die hoge eisen aan hen stelt. Het gevaar ligt op de loer dat professionals hun rol overnemen of dat huurders zelf zodanig professionaliseren dat ze het contact met hun achterban verliezen.
- Gemeenten vervullen hun rol tegenover woningcorporaties nog niet altijd optimaal. Er zijn signalen dat zij beschikken over te weinig kennis en kunde. Ook zijn de prestatieafspraken die gemeenten met corporaties maken vaak nog te vrijblijvend en dreigt daarbij het gevaar van ritualisering en bureaucratisering. In verschillende regio’s is er bovendien sprake van afschuifgedrag tussen gemeenten als het gaat om sociale huisvesting.
- Het is de vraag of er voldoende prikkels zijn die ervoor zorgen dat op nationaal niveau de opgaven en de daarvoor beschikbare financiële middelen van woningcorporaties voldoende worden gematcht (Platform31, 2020; De Bruijn & Koffijberg, 2021).

- Zowel woningcorporatiebestuurders als raden van commissarissen kijken primair naar het maatschappelijke en financiële resultaat van de eigen woningcorporatie en hebben maar beperkt oog voor het resultaat van de sector als geheel (Selten, 2020; Karakus, 2020).

Opgave voor woningcorporaties: legitimiteit versterken

In de periode 2010-2015 daalde het maatschappelijke vertrouwen in woningcorporaties tot een dieptepunt. Met de herziene Woningwet van 2015, de heroriëntatie op kerntaken en de overgang naar een andere bedrijfscultuur lijkt de weg omhoog te zijn ingezet. Er liggen op dit moment grote opgaven, die de afgelopen jaren zijn toegenomen in urgentie. Om hieraan met succes te kunnen werken is het belangrijk dat woningcorporaties hun maatschappelijk draagvlak en daarmee hun legitimiteit vergroten. Legitimiteit kan ten eerste worden verworven door meer zeggenschap te geven aan belanghebbenden (huurders, woningzoekenden en gemeenten). De Woningwet 2015 heeft daarin flinke stappen gezet. Ten tweede kunnen woningcorporaties legitimiteit verwerven door te laten zien dat ze ‘leveren’. Het lijkt erop dat in dat laatste de grootste uitdaging én kans voor woningcorporaties ligt.

3.3 Bedrijfsmodel van woningcorporaties in nieuw perspectief

In deel 1 hebben we geconcludeerd dat de woningcorporatiesector de komende tien tot vijftien jaar per saldo niet moet krimpen, maar juist zal moeten groeien. In deze paragraaf doordenken we de gevolgen van dit uitgangspunt voor het bedrijfsmodel van woningcorporaties.



Woningverkoop niet langer structurele inkomstenbron

In de voorgaande tien jaar ging het Rijk bij de formulering van beleid voor woningcorporaties uit van omvangrijke inkomsten uit de verkoop van woningen. De sociale huursector zou immers gaan krimpen. Nu niet krimp, maar juist groei de beleidsdoelstelling is voor ten minste de komende tien tot vijftien jaar, kan het uitgangspunt niet meer zijn dat woningverkoop een structurele bijdrage levert aan het bedrijfsresultaat van corporaties. Natuurlijk blijft verkoop mogelijk vanuit het oogpunt van modernisering van de woningvoorraad en vanuit het oogpunt van gewenste aanpassing aan de verwachte vraag (bijvoorbeeld een toename van kleinere huishoudens of van zorgbehoeftigen). Maar het aantal woningen dat door corporaties wordt verkocht (en gesloopt) zal kleiner moeten zijn dan het aantal nieuw te bouwen woningen. Verkoop kan dus hoogstens een incidentele inkomstenbron zijn.

Uitgangspunten voor een duurzaam bedrijfsmodel

Voor de benodigde investeringen hebben woningcorporaties een duurzaam bedrijfsmodel nodig. De uitgangspunten van zo'n bedrijfsmodel zijn:

1. Er moet gedurende ten minste een periode van tien tot twintig jaar een goede balans bestaan tussen aan de ene kant de kosten voor beheer, financiering, onderhoud, modernisering (en op termijn vervanging) en aan de andere kant de huurinkomsten.⁹⁷ Er moet bovendien ruimte zijn voor voldoende eigen vermogen om leningen aan te (blijven) trekken.

⁹⁷ Daarbij moet de langjarige rente als richtsnoer worden genomen, rekening houdend met risico's (zoals een hogere rente dan verwacht) om de stabiliteit te garanderen.

2. De huurinkomsten moeten worden gebruikt voor woningverbetering en bezitsuitbreiding; eventuele tekorten die daaruit voortvloeien moeten door de zittende huurders worden betaald.
3. Geheel of gedeeltelijk publieke bekostiging van herstructurering van wijken en verduurzaming van het bezit is wenselijk. Deze investeringen zijn namelijk voor een deel niet kostendekkend.

Kosten en opbrengsten van corporaties objectiveren voor de lange termijn

Gelijke uitgangspunten voor woningcorporaties bij het voorspellen en monitoren van de kosten en opbrengsten bieden de mogelijkheid tot transparantie en objectivering, en daarmee een grondslag voor steunverlening tussen woningcorporaties onderling. Al decennia bestaat er een systeem voor het monitoren van de financiële positie van de sector, met daaraan gekoppeld prognoses. Dit monitoringsysteem biedt de mogelijkheid om met voortschrijdend inzicht te sturen op de financiële weerbaarheid van de sector en van individuele woningcorporaties, om zo de risico's te beheersen van investeringen, eventueel onderpresteren en een beroep op publieke middelen. Het systeem biedt ook de mogelijkheid om te berekenen wat op langere termijn de huuropbrengst van de sector moet zijn om alle kosten te kunnen dragen. Op deze manier kan van een gemiddelde corporatiewoning een referentiehuur worden bepaald. In feite betreft dit de kostprijsuur voor de lange termijn. De referentiehuur wordt dan dus niet afgeleid van de marktwaarde van het woningbezit van woningcorporaties. De kostprijsuur voor de lange termijn biedt een ijkpunt voor het huurbeleid, zowel ten aanzien van de gemiddelde huurhoogte als ten aanzien



van huurverhogingen. Dit ijkpunt kan ook worden benut in een publieke discussie over de taken van woningcorporaties en de daarvoor benodigde middelen.

Huurprijzen differentiëren naar woningkwaliteit

Het is van belang dat binnen de sociale verhuur een redelijke marktwerking wordt bevorderd. Het huidige beleid van subsidiëring, woningtoewijzing en huurstelling leidt, zoals we in § 3.2.1 hebben beschreven, tot een ophoping van woningen die qua huurprijs nét onder de huurkortingsgrenzen en de liberalisatiegrenzen zitten – ongeacht hun kwaliteit. Dit kan worden voorkomen door de huurprijzen te differentiëren naar kwaliteit. Dat stimuleert huurders om bewust te kiezen voor een bepaalde kwaliteit, verhuurders om te sturen op kwaliteitsverschillen (bijvoorbeeld: een betere energieprestatie levert dan ook meer huurinkomsten op) en de overheid om kostenafwijkingen te maken ten aanzien van de gewenste woningkwaliteit (denk aan woninggrootte en levensloopbestendigheid). Het valt te overwegen om een eenvoudiger systeem van kwaliteitsmeting in te voeren dan het huidige woningwaarderingstelsel. Per slot van rekening is de kwaliteitsdifferentiatie binnen het bezit van de sociale verhuurders niet zo groot. Er zou dan vooral moeten worden gekeken naar woningoppervlakte, energieprestatie en uitrustingsniveau van de woning. Zo'n benadering kan ook bruikbaar zijn voor het bepalen van een redelijke huur in de commerciële markt met huurprijsregulering. Een vast te stellen minimum- en maximumrendement kan dan bijdragen aan een objectieve benadering van een redelijke huurprijs.

Kosten voor vastgoedtaak scheiden van kosten voor betaalbaar houden van huurprijzen

In de sociale huursector is de betaalbaarheid van woningen, bekeken vanuit het inkomen van de huurder, een belangrijke beleidsdoelstelling. Die doelstelling heeft ertoe geleid dat een zeer groot deel van de huurders huurtoeslag ontvangt. De kosten hiervan zijn voor de rijksoverheid fors. Het bepalen van de mate van inkomensondersteuning is een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, omdat zij verantwoordelijk is voor inkomenspolitiek.⁹⁸ Het is dan ook logisch dat de rijksoverheid deze geldstroom bekostigt.⁹⁹ Als een kostendekkende huurprijs het uitgangspunt vormt van het beleid, zullen de huurprijzen zo laag als mogelijk en zo hoog als nodig moeten zijn om de woningcorporatiesector zijn opgaven te laten bekostigen. Daarmee ontstaat een objectieve grondslag om een heldere scheiding te maken tussen de geldstromen die nodig zijn voor de vastgoedtaak van woningcorporaties en de geldstromen die nodig zijn voor het betaalbaar houden van sociale huurwoningen. Juist vanuit het oogpunt van een duurzame exploitatie van de sociale woningvoorraad is een transparante en calculeerbare scheiding tussen deze twee geldstromen wenselijk. Hierbij is voor zowel de overheid als voor de woningcorporaties duidelijk voor welke kosten zij verantwoordelijk zijn en welke taken zij daarmee moeten uitvoeren. Men kan geen kosten op de andere partij afwentelen en het biedt ook een duidelijke basis voor de inkomensondersteuning voor huishoudens die *niet* bij een woningcorporatie huren.

⁹⁸ Inkomensbeleid is bovendien sterk verweven met arbeidsmarktbeleid, omdat een hoger inkomen prikkelt om (meer) te werken. Overheidsregels (heffingsvrije voet, drempels bij toeslagen, etc.) bepalen in belangrijke mate of werken wel of niet loont.

⁹⁹ De uitvoering van de inkomensondersteuning zou het Rijk neer kunnen leggen bij gemeenten of woningcorporaties; dit valt echter buiten het bestek van dit advies.





4 KERNTAKEN VAN WONINGCORPORATIES

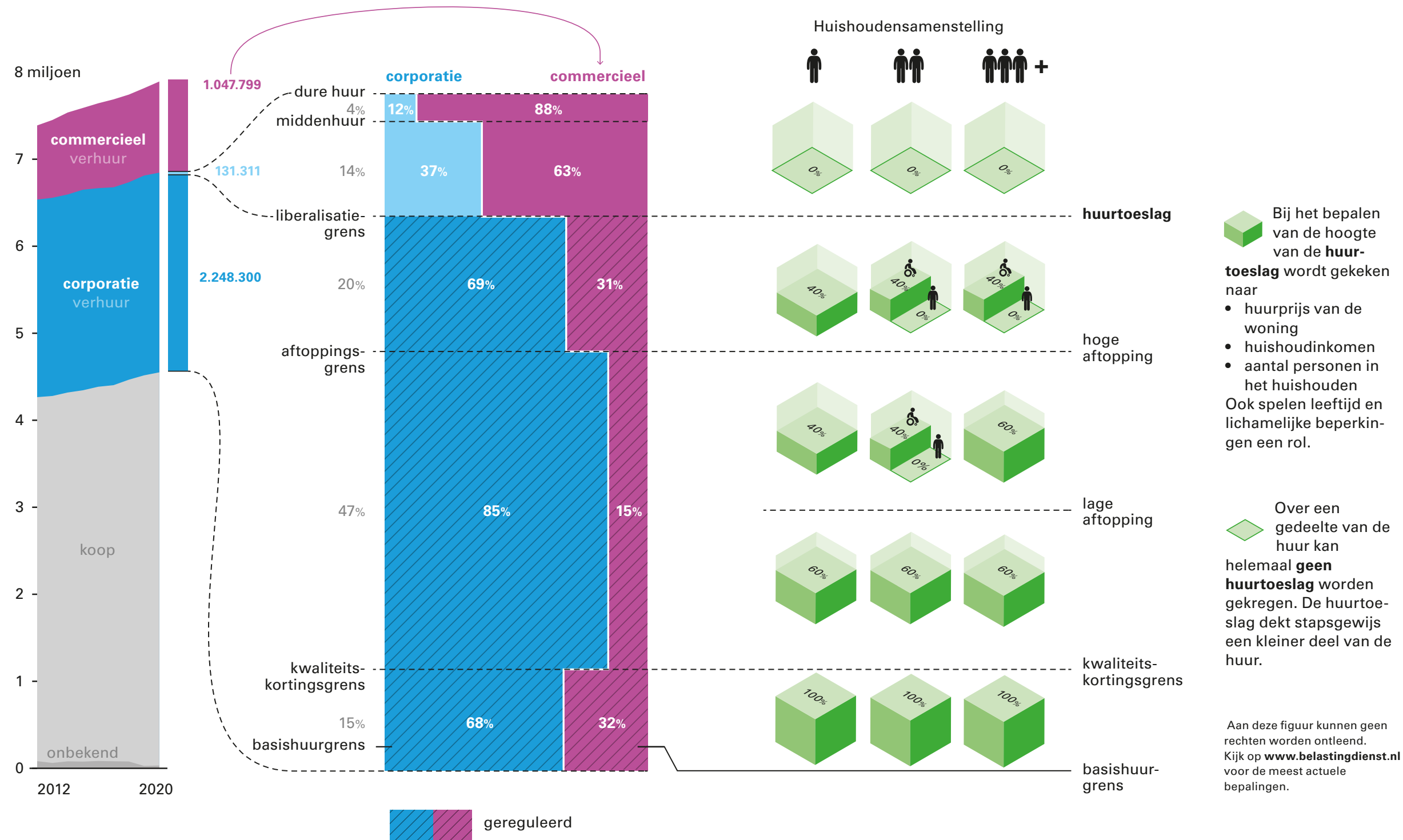
Woningcorporaties hebben vier kerntaken. Er wordt van ze verwacht dat ze zorgen voor woningaanbod voor huishoudens die vallen onder de doelgroep van het woonbeleid van de overheid (§ 4.1). Deze huisvesting moet bovendien betaalbaar zijn (§ 4.2) en van voldoende kwaliteit (§ 4.3). Daarnaast zijn woningcorporaties verantwoordelijk voor de veerkracht van de wijken waarin ze veel bezit hebben (§ 4.4). In dit hoofdstuk schetsen we bij elke opgave de relevante feiten en cijfers en analyseren we de onderliggende problemen.

4.1 Woningaanbod

Feiten en cijfers

Voor woningzoekenden in Nederland is er in principe woningaanbod in de commerciële huursector, de corporatiehuursector en in de koopsector. In figuur 10 is aan de linkerkzijde de ontwikkeling te zien van de totale Nederlandse woningvoorraad tussen 2012 en 2020. De doelgroep van het woonbeleid is met name aangewezen op de gereguleerde huursector van commerciële en corporatieverhuurders (met huurprijzen onder de

Figuur 10: Hoe zit de woningmarkt in elkaar qua eigendom en regulering?

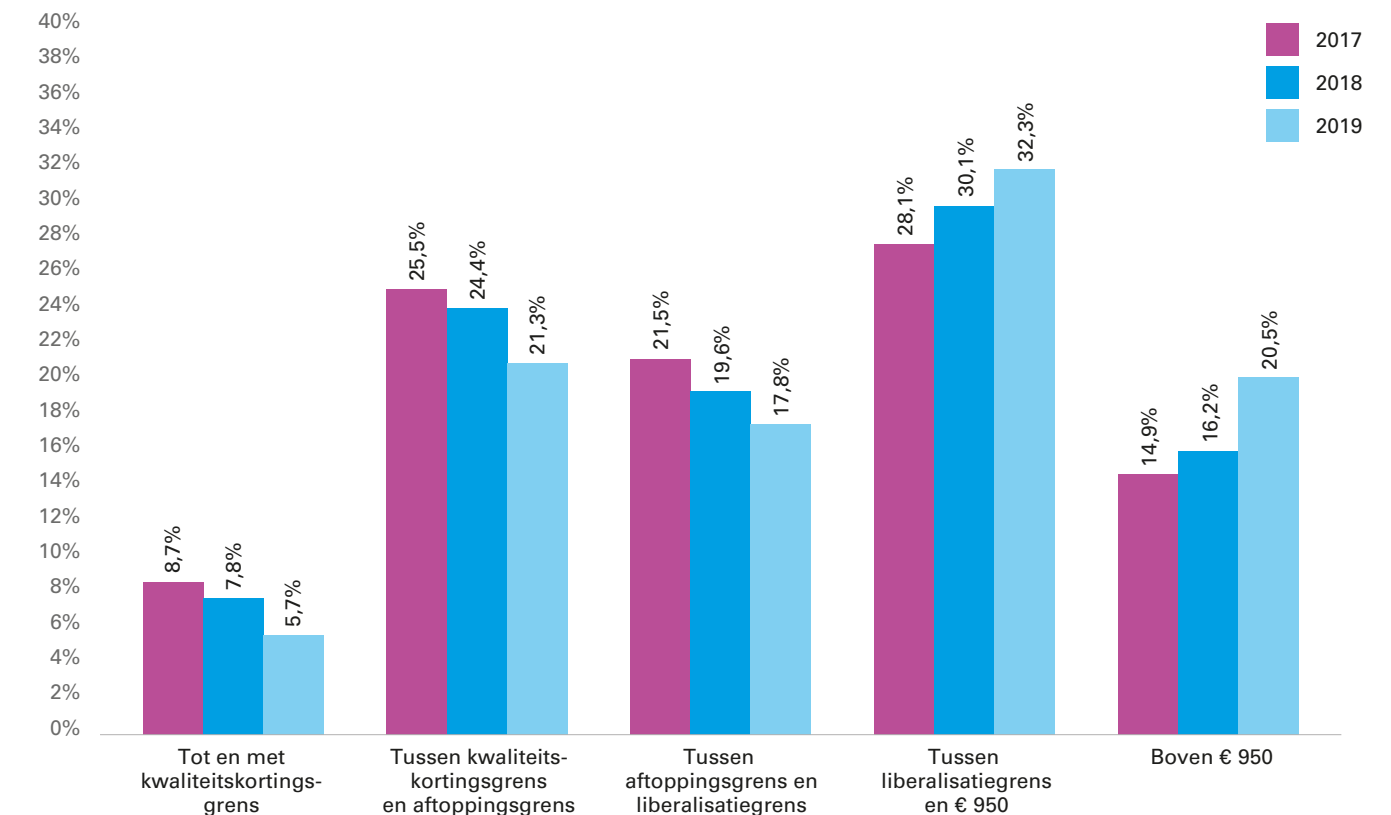


Bron: Aw, 2020; Woonbond, 2022; BZK, 2019a

liberalisatiegrens van € 763,47 per maand), de goedkopere vrije huursector van deze aanbieders (met huurprijzen tot circa € 1.000) en op de goedkope koopsector (met koopprijzen tot circa € 210.000). In het middelste gedeelte van figuur 10 is te zien dat woningcorporaties de dominante aanbieder zijn van gereguleerde woningen (onder de liberalisatiegrens) en commerciële verhuurders van vrije huurwoningen (boven de liberalisatiegrens). Het woningaanbod in alle drie de segmenten is de afgelopen tien jaar gekrompen. Zo nam in de periode 2013-2017 het aantal gereguleerde corporatiewoningen met 95.000 af (Van Os et al., 2020) en kromp ook het aantal gereguleerde huurwoningen van particuliere eigenaren tussen 2017 en 2019 met meer dan 90.000 (Waarstaatjegemeente.nl, 2022).

Het aantal betaalbare particuliere huurwoningen wordt snel minder (zie figuur 11). Het aantal particuliere huurwoningen met een huur tot de liberalisatiegrens neemt af, het aantal middeldure en dure huurwoningen neemt snel toe. Ook bij de woningcorporaties treedt een verschuiving op, maar die is minder groot. De stijging vindt daar vooral plaats bij woningen met een huur tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens.

Figuur 11: Ontwikkeling particuliere woningvoorraad

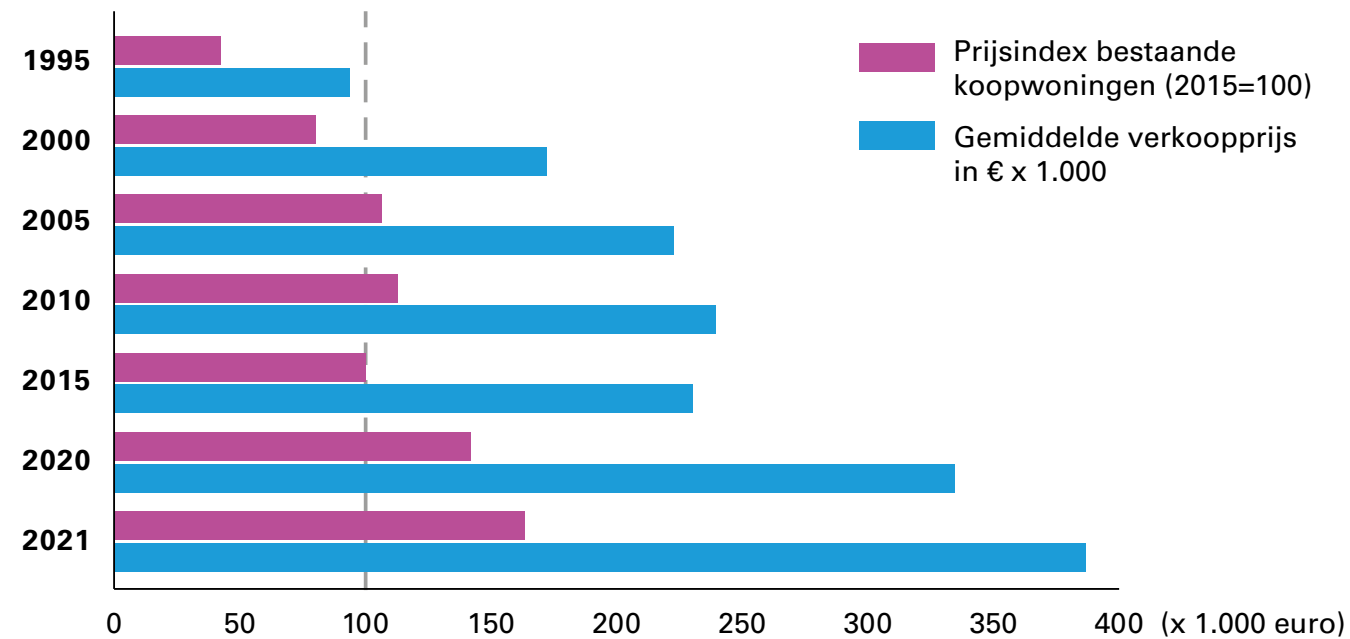


Bron: Waarstaatjegemeente.nl, 2022

Ook in de koopsector is het aanbod van goedkope woningen drastisch teruggelopen. Illustratief zijn de aanbodcijfers op Funda. Hier werden op 22 maart 2022 voor heel Nederland 1.877 woningen aangeboden met een prijs tot en met € 200.000. Dit is 4% van het totaal aantal van 47.312 woningen die op dat moment werden aangeboden op Funda. Niet eerder was het aanbod goedkope koopwoningen zo gering. In figuur 12 is de ontwikkeling van de gemiddelde koopprijs weergegeven.



Figuur 12: Ontwikkeling verkoopprijzen koopwoningen 1995-2021



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022a

Terwijl het aanbod betaalbare koop- en huurwoningen slinkt, groeit de groep huishoudens die op deze woningen is aangewezen gestaag.¹⁰⁰ De kans om een passende woning te vinden is voor deze groep dus klein en neemt ook nog eens af. Voor elk van de segmenten gelden bovendien specifieke inkomensvoorwaarden en (urgentie)bepalingen waaraan mensen moeten voldoen om te mogen huren c.q. kopen. In de praktijk komen mensen meestal voor maar één segment of zelfs voor geen enkel segment

¹⁰⁰ De omvang van de doelgroep beweegt mee met de conjunctuur. Door bevolkingsgroei en huishoudensverdunding neemt de doelgroep over een langere periode gezien toe, in ieder geval in de komende twintig jaar (Van Os et al., 2020; Aw, 2022a).

in aanmerking. We richten ons in het hiernavolgende hoofdzakelijk op het aanbod van gereguleerde huurwoningen door woningcorporaties.

De wachttijden voor huurwoningen zijn bij de meeste woningcorporaties lang en de slaagkansen om een woning te bemachtigen laag; het aantal toegewezen huurwoningen neemt af (Aw, 2022a). In de meeste stedelijke regio's is een inschrijfduur van vier tot zes jaar vereist voordat een woningzoekende in aanmerking komt voor vrijkomende woningen. Vervolgens moet er doorgaans twee tot vier jaar actief worden gezocht (Kromhout & Wittkämper, 2019).¹⁰¹ In speciale gevallen kunnen huishoudens op grond van urgentie voorrang krijgen.¹⁰² In de praktijk wordt 20 tot 50% van de vrijkomende corporatiewoningen aan urgente gevallen toegewezen (Kromhout & Wittkämper, 2019). Hierdoor blijft er voor 'gewone' woningzoekenden nóg minder aanbod over en lopen de wachttijden nóg verder op. Zo komen steeds meer mensen met lage en lage middeninkomens in de knel.¹⁰³ Om de situatie niet helemaal uitzichtloos te laten zijn wordt in verschillende regio's een klein deel van de woningen via loting toegewezen.

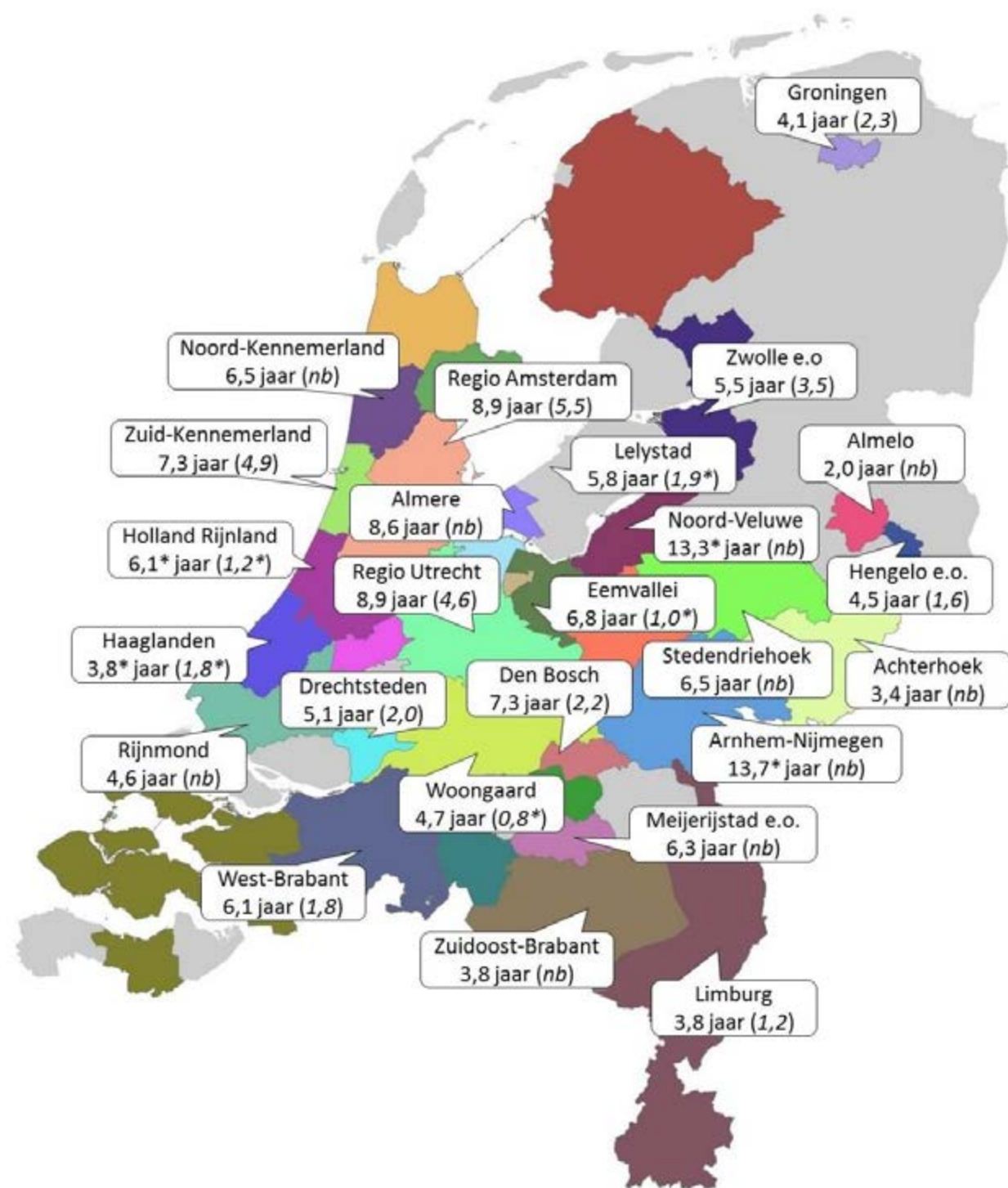
¹⁰¹ In stedelijke regio's als Amsterdam en Utrecht zijn er uitschieters tot negen jaar benodigde inschrijfduur en meer dan vijf jaar actieve zoektijd.

¹⁰² Mensen kunnen in veel gemeenten voorrang krijgen als hun woning wordt gesloopt, als ze om sociale of medische redenen dringend een woning nodig hebben of als ze vluchteling zijn met een verblijfsstatus.

¹⁰³ Zie voor een uitgebreidere beschouwing over wachttijden en woonruimteverdeling deel 2 van ons advies Toegang tot de stad (Rli, 2020).



Figuur 13: Wachttijden in sociale huursector: gemiddelde inschrijfduur en (tussen haakjes) zoekduur in jaren (2017)



Bron: Kromhout & Wittkämper, 2019

Oorzaken van tekortschietend woningaanbod

Hoe komt het dat het woningaanbod van gereguleerde huurwoningen zo ernstig tekortschiet? Verscheidene factoren spelen hierbij een rol:

- Van veel huurwoningen is de huurprijs verhoogd, waarna de woningen in de niet-gereguleerde huursector terecht zijn gekomen. Dat laatste is zowel gebeurd bij huurwoningen in de private huursector als bij huurwoningen van woningcorporaties. Dit heeft het aanbod gereguleerde huurwoningen verkleind.
- Woningcorporaties hebben de afgelopen jaren grote aantallen verouderde huurwoningen gesloopt. Ook zijn (veelal niet-gereguleerde) huurwoningen verkocht.¹⁰⁴ Hierdoor nam het aantal beschikbare huurwoningen af (zie tabel 4).
- Woningcorporaties hebben de krimp van het aanbod niet voldoende weten te compenseren met de ontwikkeling van nieuwbouw. Dat dit niet is gelukt is te wijten aan (a) een tekort aan bouwlocaties als gevolg van ruimtelijk overheidsbeleid en strategisch gedrag van grondeigenaren (Van der Krabben, 2021), (b) een gebrek aan investeringsvermogen bij woningcorporaties als gevolg van overheidsheffingen (BZK, 2021b), (c) risicomijdend gedrag van woningcorporaties (Van Os et al., 2020), en (d) een gebrek aan commerciële belangstelling voor dit segment, mede door de gestegen bouwkosten (CBS, 2022b).

¹⁰⁴ Vestia verkocht vanwege de financiële problemen 20.000 woningen in de periode 2012-2015; veel aan andere corporaties en zittende huurders, maar ook ruim 7.000 aan commerciële partij Patrizia. In 2015 werd het verkoopprogramma vrijwel stil gelegd, omdat het nauwelijks bijdroeg aan het verminderen van de rentelasten (Vestia, 2016). In 2019 is besloten om in totaal 10.300 woningen te verkopen aan andere woningcorporaties (Vestia, 2020) en in 2021 ruilden andere woningcorporaties hun leningenportefeuille met Vestia en werd besloten de organisatie Vestia op te splitsen in drie zelfstandige corporaties (NUL20, 2021).

- Tegelijk met de krimp van het woningaanbod is de groep van woningzoekenden almaar groter geworden, als gevolg van de afnemende huishoudensgrootte (steeds meer één- en tweepersoonshuishoudens) en de instroom van arbeidsmigranten, ex-zorgcliënten en statushouders.
- *Last but not least*: er komen weinig huurwoningen van woningcorporaties vrij. Mensen die weg willen uit een corporatiewoning, kunnen namelijk 'geen kant op' vanwege de hoge prijzen in de commerciële huursector en de koopsector. Er is dus nauwelijks sprake van doorstroming (Aw, 2022a).

Tabel 4: Ontwikkeling aantal woongelegenheden bij corporaties, 2015-2020

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

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

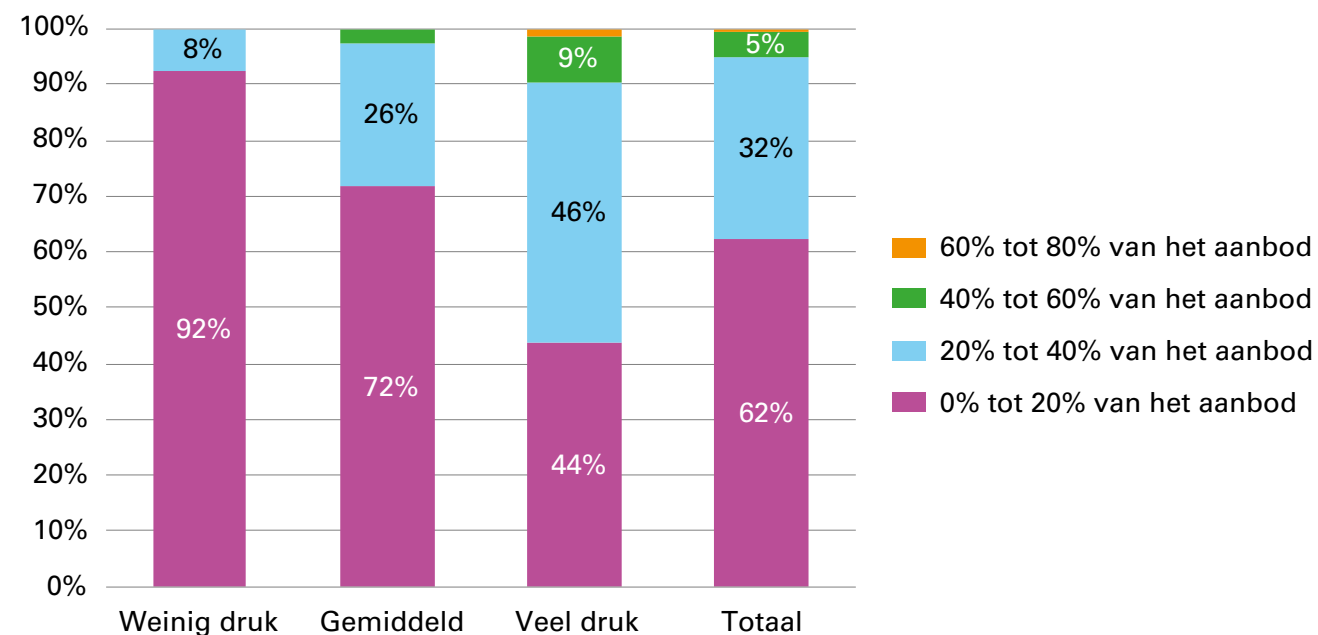
Bron: Aw, 2022a

Het tekort aan woningen in het algemeen en betaalbare huurwoningen in het bijzonder treft verscheidene bewonersgroepen extra. Starters op de woningmarkt hebben het moeilijk. Ze hebben doorgaans een bescheiden inkomen en nog geen opbouw van vermogen. Klein en betaalbaar aanbod – dat hen de gelegenheid tot sparen zou geven – ontbreekt. Jongeren blijven vaker en langer dan gewenst inwonen bij hun ouders. De leeftijd waarop jongeren het huis verlaten stijgt (CBS, 2019; Eurostat, 2021). Ook is er – mede door de de-institutionalisering van de zorg – een tekort aan woonruimte die afgestemd is op mensen die begeleiding nodig hebben. Zoals gezegd gaat een belangrijk deel van het vrijkomend aanbod van woningcorporaties naar statushouders en andere huishoudens aan wie voorrang gegeven wordt. In gebieden met veel druk op de woningmarkt wordt 46% van het aanbod toegewezen aan huishoudens met een urgentie (zie figuur 14). Andere spoedzoekers die urgent een woning nodig hebben door een ingrijpende gebeurtenis in hun leven (zoals echtscheiding) worden door de lange wachtlijsten niet geholpen, en moeten uitwijken naar het middenhuursegment.

Dakloosheid is tot 2018 fors gegroeid en neemt inmiddels licht af (CBS, 2021b). De interbestuurlijke werkgroep 'versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen' (2021) constateert dat de huisvestingsmogelijkheden voor aandachtsgroepen in een trend van verslechtering zitten. Het 'souterain van de woningmarkt' raakt overvol.



Figuur 14: Geschat percentage van het corporatieaanbod dat wordt verhuurd aan voorrangsgroepen, verdeeld naar gebieden met veel/weinig druk op de woningmarkt



Bron: Kromhout & Wittkämper, 2019

4.2 Betaalbaarheid van huurwoningen

Feiten en cijfers

Over betaalbaarheid van huurwoningen bestaat veel discussie. Daarbij spelen verschillende zaken mee. Zo wordt bij het bepalen van wat ‘betaalbaar’ is vaak gekeken naar de relatie tussen het inkomen van de huurder en de huurprijs, de zogenaamde *huurquote*. Het is nauwkeuriger, zo bepleiten

sommigen, om naar meer te kijken dan alleen de huurlasten. In de woonlasten zouden bijvoorbeeld ook servicekosten en energielasten moeten meetellen. Weer anderen wijzen erop dat ook meegewogen moet worden hoeveel ruimte er per bewoner is. De huishoudens die een woning hebben weten te bemachtigen betalen dan misschien wel per persoon meer huur, maar ze hebben daarvoor ook meer woonruimte dan in het verleden.

Een ander punt van discussie betreft de inflatie in relatie tot de huurtoeslag. De afgelopen jaren is een (door de overheid bepaald) inflatievolgend huurprijsbeleid gevoerd voor gereguleerde huurwoningen. De huurprijzen stijgen daardoor jaarlijks. Huishoudens met lage inkomens kunnen weliswaar een beroep doen op huurtoeslag, maar die neemt af naarmate de huurprijs stijgt (zie figuur 10). Zo nemen de netto maandlasten voor veel huurders toe, terwijl er nauwelijks mogelijkheden zijn om naar een woning met een lagere huur te verhuizen. Ook vanuit het perspectief van de rijksoverheid vormt deze ontwikkeling een probleem, want naarmate meer mensen te hoge maandlasten hebben, moet de overheid meer kosten maken voor de huurtoeslag.¹⁰⁵

In het debat over de beheersing van woonlasten en de beteugeling van de overheidsuitgaven voor de huurtoeslag worden uiteenlopende rollen toegedicht aan woningcorporaties. Zoals we in § 3.3 hebben aangegeven vinden wij dat de huidige rolverdeling tussen corporaties en overheid in stand zou moeten blijven: corporaties moeten zorgen voor gematigde huurprijzen,

¹⁰⁵ Zie tabel 5 in § 5.2.

de rijksoverheid is verantwoordelijk voor de inkomensondersteuning van huishoudens.

Oorzaken van huurstijgingen

Hoe komt het dat woningcorporaties, die toch tot taak hebben om voor een betaalbaar huuraanbod te zorgen, de laatste jaren de huren van hun woningen gestaag hebben laten stijgen? Drie ontwikkelingen spelen hierbij een rol:

- Zoals besproken in hoofdstuk 3 heeft de rijksoverheid de afgelopen jaren een verhuurderheffing opgelegd aan alle woningcorporaties. Voor elke gereguleerde huurwoning die een woningcorporatie in eigendom had, moest een fors bedrag worden afgedragen aan het Rijk. Dit heeft tot effect gehad dat woningcorporaties huurwoningen hebben verkocht, investeringen in huurwoningen hebben uitgesteld én de huren hebben verhoogd.
- De verhuurderheffing is de afgelopen jaren vaak hoger uitgevallen dan vooraf geraamd, doordat de WOZ-waarde¹⁰⁶ van de gereguleerde corporatiewoningen de grondslag vormt voor de overheidsheffingen. De sterke stijging van de huizenprijzen op de woningmarkt stuwde zodoende de hoogte van de heffingen op, waardoor woningcorporaties zich genoodzaakt zagen om de huren nog verder te verhogen.
- De stijging van de huizenprijzen op de woningmarkt heeft de afgelopen jaren niet alleen indirect (via de verhuurderheffing) maar ook *direct* doorgewerkt in de huurprijzen. De WOZ-waarde telt namelijk sinds 2015 mee in de bepaling van de maximale huurprijs van een huurwoning.

¹⁰⁶ WOZ-waarde: waarde van een woning op grond van de Wet waardering onroerende zaken.

4.3 Woningkwaliteit en verduurzaming

Het behouden en verbeteren van de kwaliteit en de energiezuinigheid van de verhuurde woningen vormt voor woningcorporaties een grote opgave. In deze paragraaf bespreken we wat deze opgave behelst en verklaren we de omvang van de opgave.

Feiten en cijfers

Bij veel huurwoningen van woningcorporaties met een gereguleerde huurprijs zijn investeringen nodig in de woningkwaliteit om ze ook op de lange duur goed bewoonbaar te houden. Het gaat daarbij om benodigde verbeteringen aan bijvoorbeeld gevels, funderingen, galerijen, balkons, dakconstructies, hemelwaterafvoeren, rioleringen, gas-, water- en elektra-leidingen, sanitair, keukens en elektrische installaties. Hiermee is een jaarlijkse investering gemoeid van circa € 4,4 miljard (in 2020) oplopend tot € 5,3 miljard (in 2035) (BZK, 2020a). Verschillende deskundigen betwisten deze ramingen. Zo denken Platform31 & RIGO (Van Os et al., 2020) dat dit bedrag nog eens 20% hoger is en de jaarlijkse bedragen dus € 1,1 tot € 1,3 miljard hoger liggen. Het Economisch Instituut voor de Bouw meent dat de onderhoudskosten ruim 10% lager moeten worden ingeschat en stelt bovendien kritische vragen bij de gehanteerde aannames over rente, opbrengsten en de gehanteerde disconteringsvoet (het percentage waarmee toekomstige waarde naar huidige waarde wordt terug gerekend) (Kok, 2020).

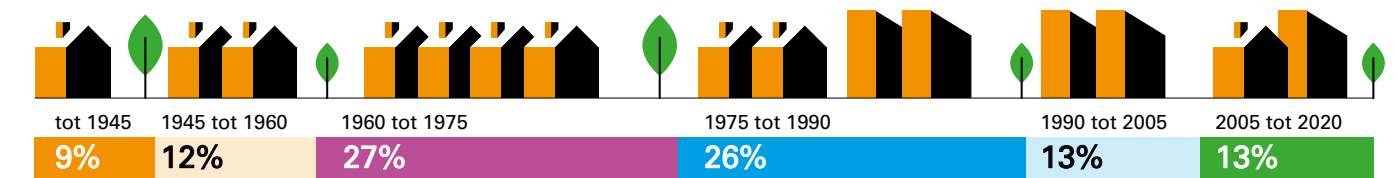
Daarnaast is bij het op peil brengen en houden van de woningkwaliteit ook aandacht nodig voor de energiezuinigheid van woningen – zowel met het oog op de klimaatdoelstellingen van de rijksoverheid als vanwege de

stijgende energieprijzen. Specifiek voor de verduurzaming van corporatiewoningen worden de totale kosten tot 2035 geraamd op € 23,4 miljard (BZK, 2020a; Blijie et al., 2020). Deze investeringen in duurzaamheid zijn lastig terug te verdienen. De installaties die nodig zijn (zoals zonnepanelen, ventilatiesystemen of warmtepompen) zijn na vijftien jaar immers weer aan vervanging toe en vergen in de tussentijd regelmatig onderhoud. Bovendien vloeit de opbrengst van duurzaamheidsinvesteringen (een lagere energierekening voor de huurders) slechts gedeeltelijk via huurverhogingen naar de woningcorporaties (die de investeringen doen). Investeren in de verduurzaming van woningen kent ook veel proceskosten doordat bewoners tijdelijk moeten verhuizen, er geïnvesteerd moet worden in opdrachtformulering en aanbesteding, en doordat onderzocht moet worden welk soort maatregelen voor welk soort woning het meest efficiënt en effectief is.

Oorzaken van kwaliteitsopgave bestaande huurwoningen

Dat de kwaliteit van bestaande corporatiehuurwoningen een permanente opgave vormt, komt vooral doordat veel huurwoningen van woningcorporaties verouderd raken. Het overgrote deel van de corporatiewoningen is gebouwd in de jaren zestig, zeventig en tachtig. Daarnaast dateert een aanzienlijk deel uit de periode van vóór 1960; zie figuur 15.

Figuur 15: Voorraad corporatiehuurwoningen, verdeeld naar bouwjaar



Bron: Aw, 2020

Veel van de verouderde corporatiewoningen hebben in de komende jaren grootschalige renovatie nodig, ook met het oog op het langer zelfstandig thuis wonen van zorgbehoevenden. Soms moeten de woningen worden vervangen (sloop-nieuwbouw). Veel van de minder oude woningen vergen eveneens de nodige investeringen omdat ze nog niet voldoen aan de huidige energiezuinigheidseisen en aan de eisen voor het verlenen van zorg aan huis.

In het nationale klimaatakkoord van 2019 hebben woningcorporaties een belangrijke rol gekregen bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving vanwege het grote aantal woningen dat ze in bezit hebben en vanwege de mogelijkheid die ze hebben om de vraag te bundelen. Tegelijkertijd is afgesproken dat de overheid passende financiële ondersteuning zal leveren (Klimaattafel Gebouwde omgeving, 2019). Maar de rijksoverheid heeft dit nog niet goed geregeld. De Regeling Vermindering Verhuurderheffing (RVV) voor verduurzaming van corporatiewoningen is in 2021 tweemaal kort na elkaar geopend en weer gesloten, vanwege mogelijke overschrijding van



de beschikbare budgetten. De verhuurderheffing zal na 2022 worden afgeschaft. Toch is er nog veel onzekerheid, met name over hoe de toekomstige energie-infrastructuur eruit gaat zien en wat de meest efficiënte aanpak binnen de woningvoorraad is. Veel investeringen zijn in de huidige situatie sterk onrendabel voor verhuurders.

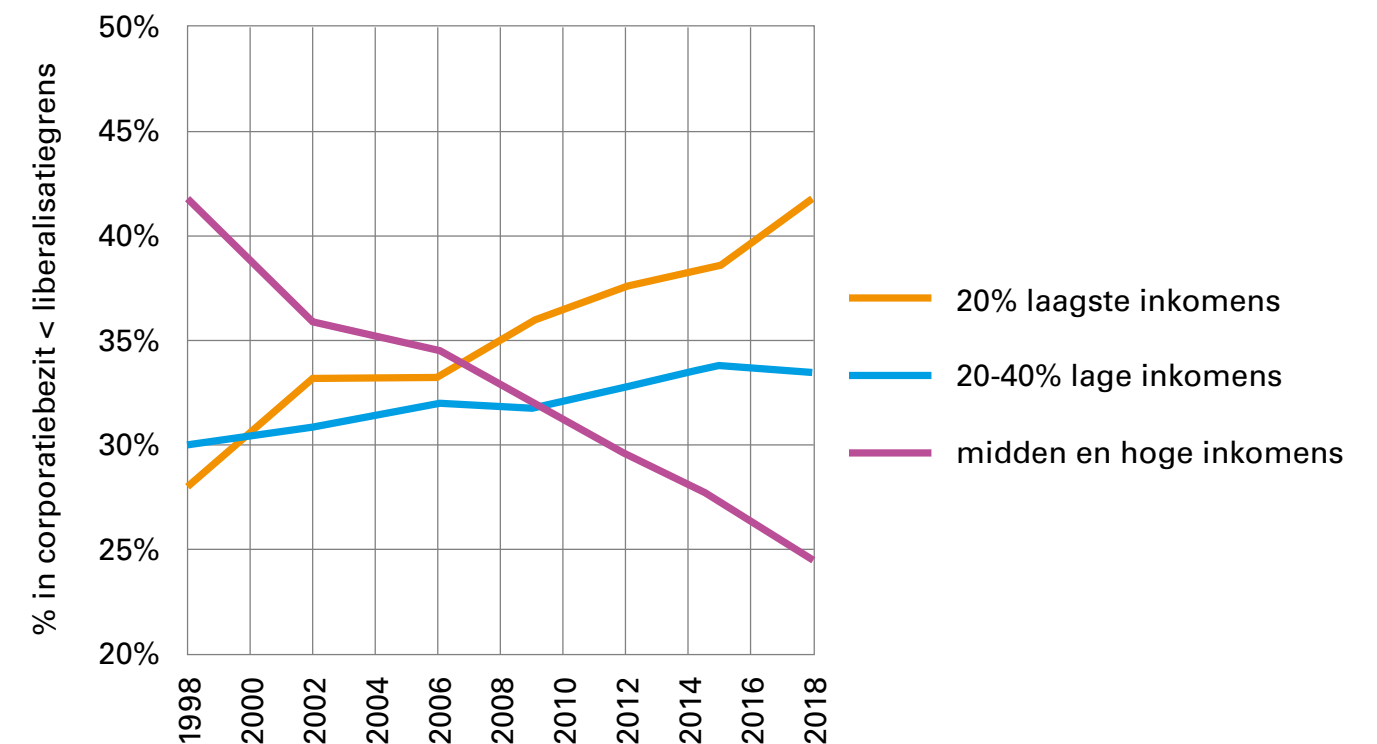
4.4 Veerkracht van wijken

Ook het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke en sociale omgeving waarin sociale huurwoningen staan, behoort tot het takenpakket van corporaties.

Feiten en cijfers

Veel corporatiewoningen die voorheen in 'gemengde wijken' stonden, zijn de afgelopen twintig jaar verkocht of naar de vrije sector overgeheveld. Daardoor is het woningcorporatiebezit sterker geografisch geconcentreerd geraakt (Leidelmeijer et al., 2018). In de betreffende wijken bestaat de instroom op dit moment voor meer dan de helft uit mensen met een inkomen dat tot de 20% laagste inkomens in Nederland behoort; rond 2000 gold dit nog voor ongeveer een derde deel van de instroom (Leidelmeijer et al., 2018). Het gemiddelde inkomen van huishoudens met een corporatiewoning is dus gedaald; zie figuur 16. Ook in andere opzichten is de kwetsbaarheid van bewoners van wijken met goedkope huurwoningen de afgelopen twintig jaar toegenomen. Er bevinden zich onder hen relatief veel mensen die lichamelijke of geestelijke ondersteuning nodig hebben.

Figuur 16: Ontwikkeling van inkomensgroepen in corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens



Bron: Leidelmeijer et al., 2020

Voor zover er huishoudens uitstromen uit de wijken met goedkope huurwoningen, betreft dit voornamelijk groepen met meer maatschappelijke kansen. Bijvoorbeeld mensen met een betere opleiding, met een redelijk tot goed betaalde baan of met ouders die hen financieel te hulp schieten (Leidelmeijer et al., 2018). De sloop van verouderde woningen en het terugbouwen van betere nieuwe woningen, waardoor meer gemengde wijken ontstaan, is ook veelal achterwege gebleven.

De concentratie van kwetsbare huishoudens in gereguleerde huurwoningen zet druk op de veerkracht van de wijken in kwestie. De toename van ondermijnende criminaliteit¹⁰⁷ is één van de symptomen hiervan.

Oorzaken van afnemende veerkracht van wijken

Hoe komt het dat in wijken met een groot aandeel gereguleerde huurwoningen een concentratie van kwetsbare huishoudens is ontstaan en de veerkracht van de wijken is aangetast? In de eerste plaats is deze situatie te wijten aan de veranderde in- en uitstroom van huishoudens. Een groter aandeel mensen met een laag inkomen en mensen met een zorgbehoefte kwamen in wijken met een eenzijdig goedkoop woningbestand wonen; relatief veel mensen met een hoger inkomen vertrokken juist. Het beleid van 'passend toewijzen' dat de rijksoverheid sinds 2015 aan woningcorporaties heeft opgelegd (zie § 2.3.2) heeft deze ontwikkeling versneld.

Een tweede oorzaak van de afnemende veerkracht van wijken met een grote concentratie corporatiewoningen is dat de rijksoverheid de woningcorporaties in 2015 heeft gedwongen om bezuinigingen door te voeren op het beheer en op investeringen in de leefbaarheid van wijken met veel van deze woningen. De leemte die hierdoor ontstond, is onvoldoende ingevuld door gemeenten of andere partijen. Overigens is de begrenzing van de

leefbaarheidsuitgaven per 2022 ongedaan gemaakt (Tweede Kamer, 2020b); welk effect dit zal hebben, moet worden afgewacht.

¹⁰⁷ Onder ondermijnende criminaliteit (of kortweg ondermijning) verstaan we vormen van criminaliteit waarbij de grens tussen 'onderwereld' en 'bovenwereld' wordt overschreden. Kwetsbare wijken zijn bij uitstek vatbaar voor dit soort criminaliteit. Armoede, achterstand en achterstelling vergroten het risico om betrokken te raken bij activiteiten als wietteelt, productie en verspreiding van (synthetische) drugs, inzet van jongeren voor hand- en spandiensten en witwassen van criminele winsten via bijvoorbeeld supermarkten, kapperszaken en belwinkels.





5 ONTWIKKELING VAN VRAAG NAAR SOCIALE HUISVESTING

Voor het beleid van en voor woningcorporaties is het van belang om inzicht te hebben in de toekomstige vraag naar sociale huisvesting en de factoren die hierop van invloed zijn. In dit hoofdstuk bespreken we om te beginnen trends en ontwikkelingen in de algemene bevolkingsontwikkeling (§ 5.1). Vervolgens kijken we specifiek naar de stand van zaken bij de doelgroep van woningcorporaties (§ 5.2) en naar de verwachte ontwikkeling van die groep (§ 5.3). Tot slot staan we stil bij de groep middeninkomens en de rol die woningcorporaties voor hen kunnen vervullen (§ 5.4).

5.1 Bevolkingsontwikkeling: trends en ontwikkelingen

De bevolkingsontwikkeling is een lastig voorspelbaar gegeven: een groot aantal factoren is erop van invloed. Zo wordt de ontwikkeling van de arbeidsmigratie deels bepaald door het overheidsbeleid op het gebied van migratie, maar deels ook door het beleid op het gebied van onderwijs, woningmarkt, arbeidsmarkt en integratie (NIDI & CBS, 2021). Ook hoe de zogenoemde huishoudensverdunning zich ontwikkelt is afhankelijk van

diverse factoren, zoals woonbeleid, sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid. Ondanks deze beperkingen proberen wij in deze paragraaf een beeld te schetsen van relevante trends en te verwachte ontwikkelingen.

Ontwikkeling van bevolkingsomvang

De ontwikkeling van de bevolkingsomvang is in hoge mate afhankelijk van de variabelen migratie, geboorte en levensverwachting. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) heeft berekend dat als al deze variabelen de komende dertig jaar hoog scoren, het aantal inwoners in 2050 met 4 miljoen zal zijn gegroeid, terwijl bij een lage score op deze variabelen de bevolkingsomvang met 300.000 zal afnemen tot 17,1 miljoen. De totale bevolkingsomvang in Nederland komt in 2050 dus naar verwachting ergens tussen de 17,1 en 21 miljoen mensen uit (NIDI & CBS, 2021).

Vergrijzing

Het aantal ouderen in Nederland gaat naar alle waarschijnlijkheid toenemen. In 2021 waren er 800.000 80-plussers (5% van de bevolking). Afhankelijk van de stijging van de levensverwachting zullen dat er in 2050 1,6 tot 2,6 miljoen zijn. Dat is dus minimaal een verdubbeling en mogelijk een verdrievoudiging ten opzichte van nu. De vergrijzing is één van de oorzaken van de toename van het aantal huishoudens, omdat het aantal eenpersoonshuishoudens onder ouderen groot is (zie ook § 2.4).¹⁰⁸ De invloed die dit zal hebben op de woningmarkt is afhankelijk van het type woning waarin de ouderen gaan wonen: blijven ze in groten getale in hun

¹⁰⁸ Van de 55+-huishoudens is 40% een eenpersoonshuishouden (Stuart Fox et al., 2020).

een gezinswoning wonen¹⁰⁹ of verhuist een aanzienlijk deel van hen naar een (kleinere en/of geclusterde) seniorenwoning? De verwachting is dat er de komende jaren (tot 2035) nog bijna een half miljoen geschikte woningen voor ouderen nodig zijn (ABN-AMRO, 2022). Het merendeel daarvan zal een nultredenwoning moeten zijn. Deels kan in deze vraag worden voorzien door aanpassing van bestaande woningen; deels zal het moeten gaan om nieuwbouw. Een geschikte woning met geschikte woonomgeving is cruciaal voor ouderen om zelfstandig te kunnen blijven wonen en zo min mogelijk afhankelijk te worden van zorg. Hieraan kunnen nieuwe woonvormen tussen verpleegtehuis en eigen woning een bijdrage leveren (Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, 2020).

Groei van aantal huishoudens

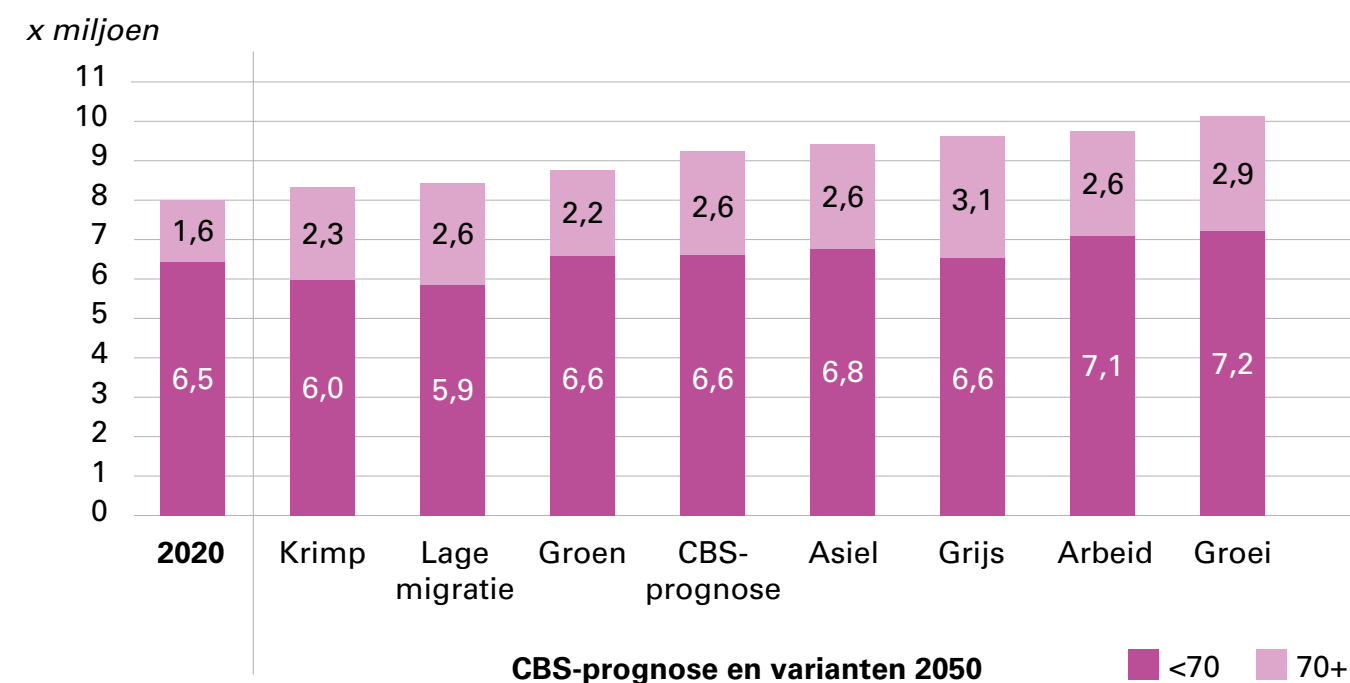
Zowel in de koop- als de huurmarkt is er de afgelopen jaren sprake geweest van een toegenomen vraag naar woonruimte. Dat komt onder meer doordat het aantal huishoudens is gegroeid. Deze groei is enerzijds toe te schrijven aan het kleiner worden van de huishoudens (gezinsverdunding) en anderzijds aan de bevolkingsgroei (door natuurlijke aanwas en migratie). Al met al is het aantal huishoudens tussen 2010 en 2019 gegroeid met 636 duizend (Gopal et al., 2020). De toekomst is altijd onzeker, NIDI en CBS (2021) geven voor 2050 een bandbreedte van 17,1 tot 21 miljoen inwoners en ook het aantal huishoudens varieert van ruim 8 tot ruim 10 miljoen (zie figuur 17). ABF Research verwacht op basis van prognoses van het CBS een toename van 848.000 huishoudens tot 2035 (Gopal et al., 2021a) (zie ook § 5.2).

¹⁰⁹ Van de 55+-huishoudens woont 69% in een eengezinswoning (Stuart Fox et al., 2020).



Het NIDI heeft een aantal scenario's doorgerekend voor de mogelijke ontwikkeling van het aantal huishoudens, waarbij speciale aandacht is voor vergrijzing; zie figuur 17. In alle scenario's stijgt het aantal huishoudens tot 2050, de mate waarin is afhankelijk van het scenario.

Figuur 17: Huishoudens naar leeftijd van de referentiepersoon, 2020 en 2050



Bron: NIDI & CBS, 2020

De komende tijd zal vooral het aantal eenpersoonshuishoudens toenemen, doordat zowel ouderen als migranten vaak alleenstaand zijn. Om de groei van eenpersoonshuishoudens op te vangen kunnen er enerzijds meer eenpersoonswoningen worden gebouwd. Anderzijds zou het beleid er ook

op gericht kunnen zijn om meer mensen te laten samenwonen. Zo zou iets kunnen worden gedaan aan de 'samenwonenboete' die tot uitdrukking komt in de regelgeving voor AOW- en bijstandsuitkeringen (zie ook § 2.5.3). Overigens is het op dit moment niet zo dat alle eenpersoonshuishoudens een eigen woonruimte hebben; zo'n 10% van de alleenstaanden, vooral jongeren en migranten, delen een woning (NIDI & CBS, 2020).

Migratiesaldo

De verwachting is dat in ons land het 'migratiesaldo' (het aantal immigranten minus het aantal emigranten) voorlopig nog positief zal blijven. Maar hoe hoog dit saldo wordt, is onzeker. De sterkste groei wordt verwacht bij de categorie migranten uit de EU enerzijds en migranten uit landen buiten de EU waarvandaan relatief veel arbeids- en studiemigranten komen anderzijds. Daarnaast zal er asielmigratie zijn van vluchtelingen. Een groot deel van de migranten die naar Nederland komen woont hier minder dan tien jaar; dit geldt voor driekwart van de Oost-Europese migranten en ruim de helft van de asielmigranten. NIDI en CBS (2021) verwachten dat de verblijfsduur zal toenemen.

Geografische spreiding

De groei van het aantal huishoudens zal zich naar verwachting vooral voordoen in de grote en middelgrote steden. In regio's aan de rand van Nederland wordt juist bevolkingskrimp verwacht. In het westen en in Noord-Brabant is in alle scenario's sprake van groei van het aantal huishoudens; in het noordoosten is in alle scenario's sprake van krimp (NIDI & CBS, 2021).



5.2 Doelgroep van sociale huursector: huidige stand van zaken

Sinds de jaren negentig wordt de doelgroep voor sociale huur bepaald aan de hand van inkomensgrenzen. Die inkomensgrenzen worden enerzijds gebruikt voor het toekennen van inkomensondersteuning in de vorm van huursubsidie/huurtoeslag en anderzijds voor het toewijzen van corporatiewoningen. Daarnaast zijn er de ‘aandachtsgroepen’ voor beleid. Dit zijn verschillende groepen huishoudens, die voor het overgrote deel binnen de doelgroep van de sociale huur vallen en die aanvullend op huisvesting vaak iets extra’s nodig hebben. We lichten een en ander hieronder toe.

Doelgroep van inkomensondersteuning

De in 1970 ingestelde huursubsidie was in ons land de eerste vorm van inkomensondersteuning aan de doelgroep van de sociale huursector. De kern van het beleid was om woningen betaalbaar te maken voor mensen met een laag inkomen en beperkt eigen vermogen. Tot 1997 werd huursubsidie verstrekt aan huishoudens die, in verhouding tot het huishoudinkomen, een te hoge huur hadden en geen vermogensbelasting hoefden te betalen. In de praktijk ging dat vooral om mensen met een uitkering en met een inkomen net boven het sociaal minimum. Er werd gerekend met een ‘normhuur’ en ‘kwaliteitskorting’.¹¹⁰ In 1997 werd de doelgroep verruimd maar werd tegelijkertijd de vermogenstoets aangescherpt. Ook werd er voortaan rekening gehouden met de grootte van de huishoudens bij de hoogte van de huursubsidie.

¹¹⁰ Normhuur is dat deel van de huur dat een aanvrager gelet op het inkomen tenminste geacht wordt zelf te kunnen betalen. Kwaliteitskorting is een korting op de huursubsidie, die hoger wordt naarmate de huur van de woning hoger is (Tweede Kamer, 1996).

In 2006 is de huursubsidieregeling vervangen door de huurtoeslag. De uitvoering van de regeling ligt sindsdien bij de Belastingdienst, maar de regeling is in de kern gelijk gebleven: de hoogte van de huursubsidie/huurtoeslag is afhankelijk van inkomen, huur en huishoudenstype.

Tabel 5: Kerngegevens van de huurtoeslag in 2016, 2018 en 2021

Jaar	2016	2018	2021
Budget HT (x mln)	3,4 miljard	3,6 miljard	4 miljard
Aantal ontvangers (x dzd)	1,4 miljoen	1,4 miljoen	1,5 miljoen

Bron: Belastingdienst, 2022

Doelgroep van corporatiewoningen

Sinds 1 januari 2011 zijn woningcorporaties verplicht om 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens die voldoen aan de inkomensgrens voor toegang tot de sociale huursector. In 2022 zijn die inkomensgrenzen € 40.765 voor eenpersoonshuishoudens en € 45.014 voor meerpersoonshuishoudens.¹¹¹ Er wordt geen rekening gehouden met het vermogen van de huishoudens. Nederland heeft de

¹¹¹ Deze afbakening is de Nederlandse uitwerking van de EU-regelgeving voor staatssteun, die bepaalt dat alleen niet-commerciële diensten (‘diensten van algemeen economisch belang’) van overheidswege mogen worden gesteund. Nederland heeft deze Europese regel vertaald in een inkomensgrens voor toegang tot de sociale huursector. De inkomensgrens in het ‘passend toewijzen’-beleid staat hier los van; daar gaat het om de afbakening van huishoudens die recht hebben op huurtoeslag (zie § 2.3.2).

EU-staatssteunregel vertaald in een inkomensgrens. In eerste instantie was er 1 specifieke inkomensgrens (€ 33.614 in 2011) die jaarlijks werd geïndexeerd, met ingang van 2022 wordt er een onderscheid gemaakt tussen meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens. In de Woningwet staan de regels waar woningcorporaties zich aan moeten houden bij het toewijzen van vrijgekomen woningen. Deze regels zijn afhankelijk van het inkomen en worden indien nodig jaarlijks geïndexeerd. Vanaf 2022 wordt er drie jaar gedifferentieerd naar huishoudenstype: bij eenpersoonshuishoudens is de inkomensgrens € 40.765 (prijspeil 2022), bij meerpersoonshuishoudens € 45.014 (prijspeil 2022). Bij de toewijzing van woningen aan huurders mogen woningcorporaties 7,5% van de vrijgekomen woningen vrij toewijzen, in gebieden met een gespannen woningmarkt kan dat in overleg met de gemeente 15% zijn.

Aandachtsgroepen

Het woonbeleid van de overheid richt zich ook op een aantal specifieke aandachtsgroepen. Deze term is sinds de jaren negentig in gebruik. Aandachtsgroepen zijn groepen huishoudens die 'meer dan een woning' nodig hebben. Ze hebben bijvoorbeeld ook behoefte aan begeleiding, zorg of een specifieke woonvorm. Vaak gaat het om kwetsbare huishoudens. Denk aan arbeidsmigranten, dak- en thuislozen, ouderen, sociaal urgenten en dreigend daklozen, medisch urgenten en rolstoelafhankelijken, statushouders, studenten, uitstromers uit een intramurale situatie en woonwagenbewoners (Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021). In het rapport 'Een thuis voor iedereen' signaleert de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting

aandachtsgroepen (2021), dat de huisvesting van aandachtsgroepen onder druk staat.

Het overgrote deel van deze huishoudens valt onder de doelgroep voor de woningcorporaties vanwege de hoogte van hun inkomen. Er is op deze groep woningzoekenden onvoldoende zicht; de kennis over de te verwachte ontwikkeling in omvang is gebrekkig. Als de huisvesting van deze aandachtsgroepen onvoldoende op orde is, heeft de gehele samenleving daar last van. Zo kunnen arbeidsmigranten voor overlast zorgen als ze in te grote aantallen worden gehuisvest in verkamerde woningen in woonwijken. En mensen met een zorgverleden die onvoldoende begeleiding krijgen, kunnen overlast veroorzaken in de buurt. Wat alle groepen met elkaar gemeen hebben is dat ze vanwege hun kwetsbare situatie extra behoefte hebben aan een stabiele en veilige thuissituatie.

Kenmerken van huishoudens in gereguleerde huursector

Het WoON-onderzoek dat CBS en het Ministerie van BZK elke drie jaar uitvoeren geeft een overzicht van verschillende kenmerken van huishoudens die in de gereguleerde huursector wonen. Het laatste onderzoek, gepubliceerd in 2019, is gebaseerd op cijfers uit 2018. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal Nederlandse huishoudens dat in een woning van een woningcorporatie woont is afgenomen tot 25,7% in 2018. Meer mensen gaan wonen in de vrije sector huur en de gereguleerde particuliere huursector. Ook het aantal mensen dat een woning koopt stijgt nog licht; zie tabel 6.



Tabel 6: Verdeling van Nederlandse huishoudens over de woningmarktsegmenten, inclusief huishoudenssamenstelling en beleidsdoelgroep voor sociale huur

	2012	2015	2018
Koop	59,3%	59,5%	59,8%
Vrije sector huur	4,7%	6,4%	7,3%
Gereguleerd woningcorporatie	29,6%	27,6%	25,7%
- Waarvan eenpersoons	53%	57%	59%
- Waarvan doelgroep sociale huur	75%	80%	83%
- Waarvan inkomen uit werk	46%	41%	39%
Gereguleerd particulier	6,4%	6,5%	7,2%
- Waarvan eenpersoons	64%	66%	67%
- Waarvan doelgroep sociale huur	68%	75%	76%
- Waarvan inkomen uit werk	61%	62%	63%

Bron: WoON, 2018

Van de huishoudens die in een gereguleerde huurwoning wonen, wordt het aandeel alleenstaanden steeds groter. Dat geldt zowel voor corporatiewoningen als voor woningen die particulier worden verhuurd. Gereguleerde huurwoningen worden in toenemende mate bewoond door huishoudens met een inkomen onder de doelgroepgrens voor sociale huur, waarschijnlijk mede door het 'passend toewijzen' dat in 2016 is ingevoerd. Vaak zijn ze afhankelijk van een uitkering. Het aandeel van huishoudens met een

midden- of hoger inkomen neemt sneller af in de corporatiewoningen dan in de particulier verhuurde woningen.

Het aandeel kwetsbare bewoners in de corporatiehuursector neemt de laatste jaren toe. Dit is onder meer een gevolg van het 'passend toewijzen'-beleid dat, zoals we in § 2.3.2 hebben besproken, leidt tot een concentratie van mensen met een laag inkomen en mensen met een zorgbehoefte in buurten en wijken met een goedkoop woningbestand. Bij de woningcorporaties gaat de aandacht steeds meer uit naar de kerntaken en efficiënte inzet van het maatschappelijk vermogen waardoor er een concentratie van goedkope woningen ontstaat in wijken waar de leefbaarheid zwak is. Verder is het overheidsbeleid de laatste decennia steeds meer gericht op het huisvesten van kwetsbare groepen. Ook won bij de overheid het efficiënt economisch denken terrein. En door extramuralisering en ambulantisering van de zorg nam de druk op de goedkope woningvoorraad toe terwijl de gelijktijdige decentralisatie van zorg en ondersteuning, participatie en jeugdhulp gepaard ging met bezuinigingen. Er is in deze qua leefbaarheid zwakke wijken vaker sprake van ondermijning.

5.3 Ontwikkeling van omvang doelgroep sociale huursector

Samenstelling van toekomstige doelgroep

Het is lastig om te voorspellen hoe de doelgroep van de sociale huursector zich zal gaan ontwikkelen. In de afgelopen decennia is de voorspelling

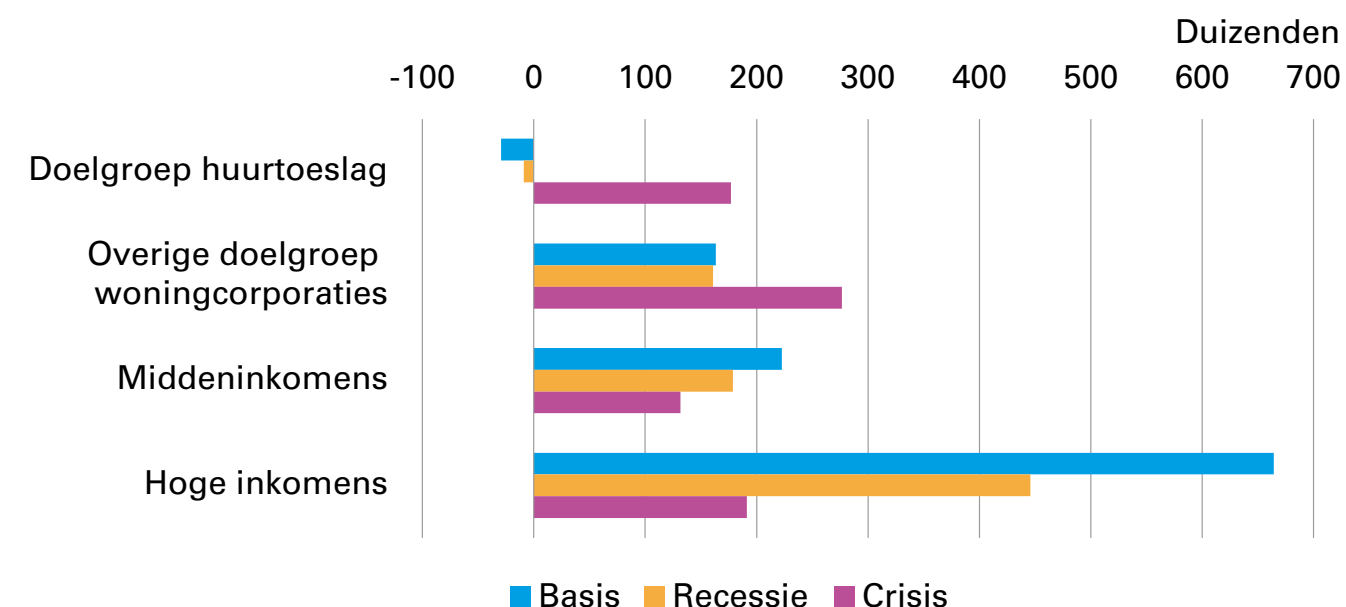
steeds geweest dat de doelgroep in omvang fors zou krimpen. Die voorspellingen zijn niet uitgekomen. In deze paragraaf gaan we zowel in op een prognose van de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte aan woningen in de sociale huursector.

Prognoses van omvang doelgroep

Bij de ontwikkeling van het aantal huishoudens dat de doelgroep vormt van de sociale huursector spelen verschillende factoren rol, waaronder de ontwikkelingen in verschillende andere sectoren als arbeidsmarkt en zorg. ABF Research doet jaarlijks scenarioverkenningen op het gebied van huishoudens en woningmarkt. De laatste cijfers dateren uit december 2020. Het NIDI heeft in 2021 het rapport *Bevolking 2050 in beeld* uitgebracht. Hieronder gaan wij in op beide studies.

ABF Research gebruikt het woningmarktmodel Socrates en hanteert daarbij drie scenario's: *Basis*, *Recessie* en *Crisis*. De scenario's *Recessie* en *Crisis* voorzien dat het aantal huishoudens tot 2035 toeneemt met 776 duizend. Het gaat hierbij met name om huishoudens bestaande uit alleenstaande ouderen (75+). Doordat men langer zelfstandig blijft wonen (ook nadat de partner is overleden), stijgt het aantal eenpersoonshuishoudens. In het scenario *Basis* is sprake van een toename van het aantal huishoudens tot 2035 met ruim 1 miljoen. Hierbij neemt vooral het aantal huishoudens met hogere inkomens toe en neemt het aantal huishoudens met recht op huurtoeslag af; zie figuur 18.

Figuur 18: Ontwikkeling aantal huishoudens naar doelgroep, per scenario (2019-2035)



Bron: Faessen et al., 2020

De doelgroep voor de huurtoeslag neemt volgens ABF Research de komende jaren nog toe, maar zal in 2035 ongeveer gelijk zijn aan de omvang in 2020. Het aantal huishoudens dat wel tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort maar geen huurtoeslag krijgt, zal eveneens gaan toenemen, net als huishoudens met een middeninkomen (Faessen et al., 2020). Met inachtneming van de nodige voorbehouden komt ABF Research tot de prognose dat het aantal huishoudens dat recht heeft op een sociale huurwoning tot 2035 zal toenemen met 36.000. Dit betekent dat deze groep huishoudens naar verwachting procentueel minder zal groeien dan het totale aantal huishoudens.



Net als ABF Research verwacht ook het NIDI een groei van het aantal huishoudens, vooral tot 2030 (NIDI & CBS, 2021). Behalve ouderen zorgen ook migranten voor een groei van het aantal eenpersoonshuishoudens, waarbij het NIDI wel aantekent dat jonge migranten veel vaker dan ouderen een woning delen. De toekomstige demografische ontwikkeling is volgens het NIDI afhankelijk van een aantal factoren. De factor die hierbij het meest ongewis is, is (arbeids)migratie. Maar ongewis betekent niet: onbeïnvloedbaar. Met name arbeidsmigratie is afhankelijk van de vraag naar arbeid. En de vraag naar arbeidsmigranten is afhankelijk van de arbeidsdeelname van mensen die al in Nederland wonen. Die arbeidsdeelname is beleidsmatig te beïnvloeden, bijvoorbeeld door verhoging of verlaging van de pensioenleeftijd of door aanpassing van de kosten van kinderopvang voor ouders.

De bevolkingsontwikkeling is niet gelijk over Nederland verdeeld. Grote steden zijn in trek bij jongeren en migranten en de stad en het directe ommeland is gewild bij gezinnen. Daardoor zal de bevolkingsgroei zich concentreren in grote en middelgrote steden. Veel regio's in Groningen, Friesland, Overijssel, Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Twente, Achterhoek en de Kop van Noord-Holland zullen te maken krijgen met meer of minder bevolkingskrimp (NIDI & CBS, 2021).

5.4 Middeninkomensgroepen en de rol van woningcorporaties

Er zijn verschillende maatstaven om te bepalen of een huishouden tot de doelgroep van het woonbeleid kan worden gerekend. Een redelijk criterium

lijkt te zijn dat het moet gaan om mensen die om financiële of andere redenen niet zelfstandig in hun huisvesting kunnen voorzien. Volgens die maatstaf zijn er in de huidige gespannen markt ook huishoudens met een inkomen boven de € 40.765 / € 45.014, die niet in hun woonbehoefte kunnen voorzien. Huishoudens met een inkomen tussen € 40.765 tot ongeveer anderhalf keer modaal (€ 54.750) worden de 'middeninkomensgroep' genoemd.

Groepen die in de problemen komen

Lang niet iedereen met een middeninkomen heeft een probleem op de woningmarkt: velen wonen in een koop- of huurwoning. Maar specifieke groepen (met name de mensen met een laag middeninkomen) komen wél in de problemen, omdat ze hun woonlasten niet meer kunnen betalen of omdat ze geen geschikte, betaalbare woning kunnen vinden. Het gaat hierbij om een gevarieerde groep, bestaande uit:

- zzp'ers van wie het inkomen een grote onzekerheid kent;
- mensen met een sleutelberoep (leerkrachten, verzorgenden, schoonmakers, taxichauffeurs, politie en beveiliging), met name in de steden;
- een- en meerpersoonshuishoudens met extra zorg- of energiekosten;
- gezinnen met een inkomen net boven de € 45.014 (omdat dan verschillende toelagen/subsidies wegvallen);
- mensen met flex- of tijdelijke contracten die geen of onvoldoende hypotheek kunnen krijgen.

Zoals mag worden verwacht nemen de verhuiskansen toe bij een groei van het inkomen. Dit geldt het sterkst in de meer gespannen woningmarktgebieden (Tweede Kamer, 2020c).



Hoe de problemen ontstaan

Huishoudens met een middeninkomen kunnen in de knel komen vanwege (a) de hoogte van hun inkomen in combinatie met (b) de manier waarop de drie segmenten van de woningmarkt onderling op elkaar aansluiten. Door de hoogte van hun inkomen vallen ze buiten de doelgroep van beleid zoals het Rijk die vaststelt en daarom komen ze niet in aanmerking voor een sociale huurwoning (behoudens individuele uitzonderingen die woningcorporaties kunnen hanteren). Tegelijkertijd is het inkomen te laag om te kunnen voldoen aan de inkomenseisen die de meeste verhuurders stellen in het vrije huursegment; die vragen (om betalingsrisico's te beperken) een inkomen van drie tot vierenhalf keer de maandhuur (Verberk et al., 2019). Ook de koopsector is in de meeste gevallen nauwelijks bereikbaar voor deze groep middeninkomens, door de combinatie van leennormen en stijgende prijzen.

Mogelijke betekenis van woningcorporaties voor middeninkomens

In dit advies kijken we naar de rol van woningcorporaties. Zij kunnen met hun sociale én commerciële activiteiten op verschillende manieren de woningnood voor de middeninkomensgroep verminderen. Hierin zijn verschillende keuzes mogelijk, we onderscheiden twee dimensies:

- *Aanbod en toegang.* Middeninkomens kunnen worden geholpen door het vergroten van het woningaanbod en door het vergroten van de toegankelijkheid van het bestaande woningaanbod.
- *Sociaal of commercieel.* Middeninkomens kunnen zowel in de sociale woningvoorraad van woningcorporaties als in de commerciële woningvoorraad van woningcorporaties worden bediend.

Als beide dimensies in een schema worden gezet, ontstaat de matrix die is weergegeven in tabel 7. Daarbij geldt dat sommige keuzes door de woningcorporaties zelf kunnen worden gemaakt terwijl andere keuzes bij de rijksoverheid liggen.

Tabel 7: Matrix strategische ruimte van woningcorporaties voor middeninkomens

	Sturen op aanbod	Sturen op toegang
Sociale woningvoorraad	<ul style="list-style-type: none">• Nieuwbouw van woningen (net) onder de liberalisatiegrens (€ 763) voor lage middeninkomens binnen de doelgroep van beleid• Niet verkopen en slopen van woningen net onder de liberalisatiegrens	<ul style="list-style-type: none">• Verruiming reikwijdte door verhoging<ul style="list-style-type: none">- inkomensgrens- huurprijsgrens- andere relevante beleidsgrenzen (bij 'passend toewijzen', inkomensondersteuning)• Meer (vrije) ruimte voor toewijzing aan middeninkomens
Commerciële woningvoorraad	<ul style="list-style-type: none">• Nieuwbouw van woningen<ul style="list-style-type: none">- middeldure huur (tot € 1.000)- sociale koop• Inzet commercieel bezit als flexibele schil: bij verhuizingen woningstatus veranderen van commercieel naar sociaal of andersom	<ul style="list-style-type: none">• Voorrangsregels voor middeninkomens bij toewijzing commerciële woningen



Welke keuzes het beste zijn, zal in belangrijke mate afhangen van de spanning op de regionale of zelfs lokale woningmarkt. Steeds zal moeten worden afgewogen wat een woningcorporatie kan doen en wat de rijksoverheid kan doen. Vaak zullen daarbij tegengestelde doelen en belangen aan de orde zijn:

- In het eerste kwadrant (linksboven) moet worden afgewogen hoe investeren in relatief dure sociale huur zich verhoudt tot andere uitgaven en investeringen, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en nieuwbouw voor lagere inkomens.
- In het tweede kwadrant (rechtsboven) moeten de slaagkansen van middeninkomens worden afgewogen tegen de slaagkansen van lage inkomensgroepen (de doelgroep van beleid). Ook speelt hier het dilemma dat een verfijning van de regels bijdraagt aan een rechtvaardige verdeling, maar dat dit afbreuk doet aan de eenvoud, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van regels.
- In het derde kwadrant (linksonder) speelt de afweging wat de beste bestemming is van winst en vermogen uit commerciële verhuur. Kan die in nieuwbouw van middeldure huurwoningen worden gestoken of kan het geld toch beter worden geïnvesteerd in sociale huurwoningen?
- In het vierde kwadrant (rechtsonder) moeten de slaagkansen van middeninkomens worden afgewogen tegen de slaagkansen van andere groepen die een woning zoeken. Net als in het tweede kwadrant speelt ook hier het dilemma dat een verfijning van de regels bijdraagt aan een rechtvaardige verdeling, maar dat dit afbreuk doet aan de eenvoud, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van regels.

Kortom: als woningcorporaties willen bijdragen aan de beschikbaarheid van middenhuur, spelen er verschillende dilemma's. Het is telkens kiezen tussen de doelen waarin wordt geïnvesteerd. Investerings in nieuwbouw zorgen voor een groter woningaanbod, maar gaan ten koste van andere zaken. Als wordt overwogen om te sleutelen aan de toegankelijkheid van de sociale of de commerciële huur, moet worden bedacht welke gevolgen dit heeft voor andere groepen op de woningmarkt. Bij aanpassing van de toegankelijkheid verandert wel de verdeling van het aanbod, maar neemt het aanbod niet toe.





6 STUREN OP PRESTATIES VAN WONINGCORPORATIES

Dit hoofdstuk gaat over de manieren waarop kan worden gestuurd op de prestaties van woningcorporaties. We bespreken eerst kort de kanteling in het denken van de overheid over de sturingsopgaven (§ 6.1). Vervolgens gaan we in op de noodzaak van samenwerking om de complexe voorliggende opgaven aan te pakken (§ 6.2). We werken daarna twee sturingslijnen verder uit: die tussen Rijk en woningcorporaties (§ 6.3) en die tussen Rijk, provincies en gemeenten (§ 6.4). We besluiten met enkele overwegingen om de rollen van de betrokken partijen te herijken (§ 6.5).

6.1 Verschuiving in beleidsfocus: van disciplineren naar maatschappelijk presteren

Het afgelopen decennium is er in het woonbeleid van de overheid veel aandacht uitgegaan naar het disciplineren van woningcorporaties. Er zijn maatregelen uitgewerkt om de taak en het werkdomein van corporaties te begrenzen, het toezicht op corporaties te verscherpen en de bestuurlijke en financiële risico's te beperken en te beheersen.

Een en ander leidde tot herziening van de Woningwet en aansluitend tot 'inregeling' en uitwerking daarvan in de praktijk. Het interne toezicht werd geprofessionaliseerd en ook het externe toezicht maakte een ontwikkeling door: de Autoriteit woningcorporaties maakt inmiddels veel werk van het toezicht op financiële en bestuurlijke risico's. Ook de samenwerking tussen de Autoriteit woningcorporaties en het WSW is flink verbeterd. Dit heeft onder meer geresulteerd in een gezamenlijk beoordelingskader voor woningcorporaties. Tegelijkertijd is de positie van huurders ten opzichte van woningcorporaties versterkt en er zijn duidelijke procedures gekomen voor het overleg over prestatieafspraken. Dit overleg is verbreed met huurders tot een lokale driehoek. De evaluatie van de herziene Woningwet in 2019 heeft laten zien dat de nieuwe kaders voor woningcorporaties over het algemeen naar tevredenheid werken.

Inmiddels is, onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, de focus van het beleid verschoven naar de grote opgaven die voorliggen: het oplopende woningtekort, in het bijzonder in het sociale en middensegment, de gestegen woningprijzen in zowel koop- als de vrijehuursector, de energietransitie en duurzaamheidsambities, en – mede als gevolg van de gewijzigde Woningwet en de regels voor 'passend toewijzen' – de veerkracht en leefbaarheid van wijken met veel sociale huurwoningen. Sinds enkele jaren wordt opnieuw een stevig beroep op woningcorporaties gedaan om hieraan een bijdrage te leveren.

In relatief korte tijd heeft zich aldus bij de overheid een omslag in het denken over woningcorporaties voorgedaan: in plaats van disciplineren, risicobeheersing en krimp staat nu het presterend vermogen van de woningcorporatiesector centraal. De aandacht is gericht op:

- bewerkstelligen dat woningcorporaties de goede dingen doen (gegeven de lokale situatie);
- bewerkstelligen dat woningcorporaties voldoende doen (hun vermogen optimaal inzetten);
- voorkomen dat er vanuit woningcorporaties geld weglekt naar activiteiten buiten het werkdomein of dat woningcorporaties omvallen;
- bevorderen dat er een vorm van financiële solidariteit is tussen woningcorporaties; en
- voorkomen dat er oneerlijke concurrentie ontstaat tussen woningcorporaties en marktpartijen.

6.2 Complexiteit van opgaven en belang van samenwerken

De maatschappelijke vraagstukken waaraan woningcorporaties moeten bijdragen zijn complex. Woningnood, energietransitie, stedelijke vernieuwing, gebrek aan veerkracht en cohesie in wijken, huishoudens met multi-problematiek, het verbinden van wonen en zorg: geen enkele partij kan die vraagstukken in haar eentje oplossen. Er is daarom altijd samenwerking nodig. Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Steeds moet heel precies worden nagegaan: wat is de opgave, waar zitten knelpunten en welke partijen zijn of moeten erbij betrokken zijn? Dat verschilt per opgave en per locatie. Niet alleen het presterend vermogen van afzonderlijke



organisaties is van belang, maar vooral ook de kwaliteit en effectiviteit van het samenspel van organisaties: het presteren van netwerken. Woningcorporaties spelen daarin een belangrijke rol.

We illustreren hier kort de complexiteit bij nieuwbouwopgaven; voor veel andere opgaven is die minstens even groot. Bij investeringsopgaven voor nieuwbouw is een groot aantal partijen betrokken. Behalve de woningcorporaties gaat het om de gemeente, ontwikkelaar(s), institutionele beleggers, bouwbedrijven, partijen die voor de locatieontwikkeling en -ontsluiting nodig zijn enzovoort. De samenwerking is mede ingewikkeld door de afhankelijkheid van diverse bestuurlijke besluitvormingslagen en de dwarsverbanden met het beleid op hogere ruimtelijke schaalniveaus. Op regionaal niveau moet bijvoorbeeld afstemming worden gezocht over omvang, samenstelling en verdeling van de woningbouwopgave; vooral bij het sociale-huursegment verloopt dergelijk afstemming vaak uiterst moeizaam. Locaties moeten worden aangewezen, gronden moeten worden aangekocht en eventueel onteigend. Soms moeten regionale afspraken worden gemaakt over verevening van kosten en opbrengsten van grond. Er is daarnaast een ingewikkelde samenhang met problematiek en wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en milieu. Ontsluiting en ontwikkeling van locaties zijn kostbaar en vragen vaak financiële bijdragen van provincie en rijksoverheid, onder meer op het gebied van verkeer en vervoer. Het gaat bovendien om langjarige trajecten die omvangrijke investeringen vragen, waarbij meerjarige zekerheid voor zowel publieke en private investeerders cruciaal is om investeringsrisico's aan te durven gaan. In dit geheel vormen woningcorporaties maar één van de partijen. Als we

willen dat woningcorporaties maximaal bijdragen aan de (nieuwbouw) investeringsopgave, is het zaak dit grotere systeem van tal van relaties en gekoppelde netwerken in de beschouwing te betrekken.

6.3 Relatie Rijk–woningcorporaties: sturingslijnen en -instrumenten

Op lokaal niveau zijn woningcorporaties voor vrijwel elke opgave aangewezen op samenwerking met de gemeente. Niet alleen omdat de Woningwet dit vereist, maar ook omdat de gemeente de lokale regelgeving bepaalt en toe- c.q. instemming verleent voor de inbreng van (publiek) vastgoed, grond, kennis en vormen van samenwerking en bemiddeling. De prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties, waarbij sinds de herziene Woningwet ook de huurdersvertegenwoordiging partij is, zijn een belangrijk instrument om de samenwerking te faciliteren, te richten en vast te leggen. Aan de prestatieafspraken valt volgens critici nog het nodige te verbeteren. Een veelgehoord punt van kritiek is dat de afspraken te vrijblijvend, te weinig concreet, niet ambitieus genoeg en onvoldoende wederzijds zouden zijn. Dit zou het gevaar met zich meebrengen van bureaucrativering en ritualisering. Een ander punt van kritiek is dat belangrijke spelers zoals zorgaanbieders niet betrokken zijn bij de prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties.

Toch is de waarde van het proces van prestatieafspraken onmiskenbaar. Het is een middel voor wederzijdse gedragsafstemming tussen gemeente, woningcorporaties en huurders over de lokale woonopgaven en het biedt



de mogelijkheid om daarvan te leren. De prestatieafspraken vormen een kerninstrument voor prestatiesturing, waarbij recht wordt gedaan aan de lokale omstandigheden.¹¹² In deze paragraaf gaan wij na hoe de condities voor deze prestatieafspraken kunnen worden verbeterd.

Drie sturingslijnen

Van oudsher heeft de rijksoverheid oog voor evenwichtige verhoudingen op lokaal niveau tussen gemeente enerzijds en woningcorporaties anderzijds.

Er zijn drie lijnen naar het lokale niveau waarlangs het Rijk kan sturen:

- a. de bestuurlijke lijn van Rijk, provincie, gemeente, met de regio als samenwerkingsverband van gemeenten daartussen;¹¹³
- b. de functionele of directe lijn van Rijk naar woningcorporaties op grond van de Woningwet;
- c. de relatie tussen gemeente en woningcorporatie(s), met name de sturing op samenwerking en prestatieafspraken.

Er is dus een directe sturingslijn van Rijk naar woningcorporaties (b), naast de indirecte sturing op woningcorporaties via de interbestuurlijke lijn en via de prestatieafspraken (a en c).

¹¹² Prestatieafspraken ontstonden in de tijd dat het Rijk de financiële steun aan gemeenten op het gebied van wonen bundelde tot het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (en later helemaal afschafte). De prestatieafspraken vulden de leemte die ontstond doordat rijksvoorschriften en directe rijksbemoeienis wegvielen.

¹¹³ Deze interbestuurlijke relaties bestaan enerzijds uit het algemeen bestuurlijk kader (zoals vastgelegd in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet financiële verhoudingen) en anderzijds uit sectorspecifieke kaders (zoals bepaald door de Woningwet, de Omgevingswet en de bijbehorende specifieke uitkeringen).

Vier typen instrumenten

Voor sturing, opgevat als de doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke processen, heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking, die ook op het terrein van sociaal wonen worden ingezet:

1. regelgeving en toezicht (bijvoorbeeld de Woningwet, de Omgevingswet, de Huisvestingswet);
2. financiële sturing (subsidies, garanties, fiscale regelingen enzovoort);
3. bestuurlijk overleg (planning & programmering, dialoog, convenanten);
4. communicatieve sturing (informatie, visies, inspirerende voorbeelden).

Deze sturingsinstrumenten kunnen voor elk van de drie zojuist besproken sturingslijnen a, b en c worden ingezet en ze kunnen ook onderling worden gecombineerd. Tien jaar geleden lag de nadruk in het volkshuisvestingsbeleid sterk op regelgeving en toezicht, met name ten aanzien van woningcorporaties.¹¹⁴ Binnen het financiële instrumentarium kreeg vooral het fiscale instrumentarium aandacht (denk aan de verhuurderheffing, de vennootschapsbelasting en de ATAD). De laatste jaren heeft het Rijk de financiële sturingsmiddelen weer verruimd, zowel langs de bestuurlijke lijn aan gemeenten (fondsen en subsidies) als langs de functionele woningcorporatielijnen (kortingen op de verhuurderheffing).

Het is vooral de bestuurlijke sturingslijn die lange tijd betrekkelijk weinig aandacht heeft gekregen als het om woningcorporaties gaat. Sinds eind jaren negentig zijn de rol en ambtelijke capaciteit van gemeenten op het

¹¹⁴ Denk aan de in 2015 ingevoerde aanscherping van kaders voor woningcorporaties, intensivering van het toezicht en verplichte inachtneming van volkshuisvestelijke prioriteiten.



gebied van wonen fors afgenomen, zeker nadat de Vinex-woningbouw in 2005 was afgerond. Bij provincies is eenzelfde ontwikkeling te zien. Nu er een enorme nieuwbouwpoging voorligt en woningcorporaties druk zijn met tal van andere taken, wreekt dit zich. Gemeenten en provincies hebben vaak een gebrek aan capaciteit om een (regie)rol op het gebied van wonen te spelen. Dat is een probleem, want woningcorporaties zijn sterk afhankelijk van de wil, de capaciteit en de denk- en uitvoeringskracht van gemeenten.

6.4 Versterking van bestuurlijke lijn en prestatieafspraken

Naar ons oordeel is versterking van de bestuurlijke sturingslijn in combinatie met een intensievere inzet op prestatieafspraken met woningcorporaties op dit moment effectiever dan uitsluitend inzetten op directe aansturing van woningcorporaties. We lichten hieronder toe wat dit concreet betekent.

Versterking bestuurlijke lijn

In de bestuurlijke lijn is het belangrijk dat gemeenten:

- woningcorporaties de juiste richting bieden (via de lokale woonvisie);
- wederzijdse verplichtingen aangaan met woningcorporaties (via prestatieafspraken);
- door middel van ruimtelijke ordeningsbeleid, grondbeleid en sociaal beleid¹¹⁵ de juiste randvoorwaarden creëren voor het realiseren van de prestatieafspraken;

¹¹⁵ Bij het ruimtelijke ordeningsbeleid gaat het om omgevingsplannen, vergunningverlening en locatieontwikkeling en bij het grondbeleid is het reserveren van ruimte voor sociale woningbouw cruciaal. Op sociaal gebied is het onder meer van belang dat gemeenten investeren in leefbaarheid en een samenhangende aanpak voor wijken.

- sturen op het presteren van woningcorporaties op de lange termijn (tien tot vijftien jaar);
- nadenken over sociale alternatieven voor woningcorporaties.

Elk van de vier typen sturingsinstrumenten kan hiertoe worden ingezet:

- Regelgeving en toezicht: Rijk of provincie kunnen nadrukkelijker een norm introduceren voor het percentage sociale woningen in een gemeente dan wel nieuwbouw op een locatie; de provincie zou actiever kunnen toezien op het daadwerkelijk realiseren van dit percentage (en andere gemaakte woningbouwafspraken) en het daarvoor reeds beschikbare toezichts- en handhavingsinstrumentarium kunnen inzetten.
- Financiële sturing: Rijk en provincie kunnen subsidies beschikbaar stellen voor locatieontwikkeling en -ontsluiting, duurzaamheid en wijkproblematiek.
- Bestuurlijk overleg: de geschiedenis leert dat grootschalige woningbouw slaagt bij een intensieve interbestuurlijke aanpak, waarbij ook Rijk en provincie actief betrokken zijn. De naoorlogse wederopbouw, het groei-kernenbeleid en de Vinex-woningbouw: het waren centraal aangestuurde programma's, voorzien van duidelijke doelstellingen, gericht financieel instrumentarium met indringende bemoeienis van het Rijk. Belangrijke elementen waren:
 - een duidelijke productiedoelstelling, regionaal gedifferentieerd (planning & programmering);
 - uitgebreide ondersteuning van gemeenten met kennis en kunde (inhoudelijke kennis, proceskennis), bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van experts;



- interbestuurlijke dialoog, zowel horizontaal (in regio, interdepartementaal) als verticaal (Rijk-provincie-gemeente en rechtstreeks Rijk-gemeente).
- Communicatieve sturing: vanwege de grote verschillen in aard en omvang van de opgaven per (woningmarkt)regio is het belangrijk dat het Rijk – na zorgvuldige dialoog met alle betrokkenen – doelstellingen per regio stelt. Het belang van het formuleren van een ambitie, die vertalen naar een visie en concreet te bereiken prestaties, en al die zaken met de nodige gedrevenheid uitdragen, kan nauwelijks worden overschat. Als alle neuzen dezelfde kant op staan, kan dat veel regelgeving, aanwijzingen en ingrepen schelen en de coördinatiekosten verlagen.

De inzet van bovengenoemde instrumenten stimuleert provincies, regionale samenwerkingsverbanden en gemeenten tot een actief woon- en woningbouwbeleid, biedt richting en vermindert de vrijblijvendheid.

Versterking van prestatieafsprakenstelsel

Het stelsel van prestatieafspraken is met de Woningwet van 2015 op verschillende punten versterkt. Er zijn echter nog steeds knelpunten. Zo ontbreekt het aan kwantitatieve doelstellingen en zijn er geen garanties op bovengemeentelijke afstemming (per regio, per provincie en/of nationaal). Ook blijft de feitelijke invulling van prestatieafspraken geregeld achter, bijvoorbeeld als het gaat om de realisatie van de nieuwbouw (Aw, 2020). Bovendien is de bijdrage van gemeenten vaak nog te vrijblijvend. Wanneer zowel woningcorporaties als gemeenten zich nadrukkelijker committeren aan hun aandeel in de rijksdoelstelling, ondersteund door

financiële, juridische en bestuurlijke prikkels, kan de concretisering en uitvoering van de prestatieafspraken worden overgelaten aan partijen op het regionale en lokale niveau. De rijksoverheid kan dan zo nodig bijsturen.

Meer effectiviteit door combineren van instrumenten

De verschillende sturingsinstrumenten winnen aan effectiviteit als ze worden gecombineerd:

- *combinatie van financiële sturing en bestuurlijk overleg*: het van rijkswege beschikbaar stellen van financiële bijdragen en in overleg treden met lokale partijen om hen te stimuleren met goede plannen te komen voor de besteding daarvan (denk aan het vroegere Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing);
- *combinatie van regelgeving, bestuurlijk overleg en communicatieve sturing*: het stellen van productiedoelen per regio, deze actief bij bestuurders en investerende partijen onder de aandacht brengen en pas ingrijpen als dat niet werkt;
- *combinatie van bestuurlijk overleg en toezicht*: inzetten op het maken van lokale prestatieafspraken en ingrijpen als deze niet tot stand komen of onvoldoende ambitieus zijn.

Intelligent combineren van instrumenten betekent gebruikmaken van de schaduw die hiërarchie vooruitwerpt: in beginsel is het aan lokale partijen om in goed overleg en samenwerking tot plannen en actie te komen, maar zij weten dat als ze daar niet in slagen, een hoger bestuursniveau kan ingrijpen. Die wetenschap prikkelt vaak voldoende, maar de effectiviteit ervan staat of valt met het daadwerkelijk dŭrven ingrijpen als partijen er



niet uitkomen. Bij het voorzien in een zo lokaal gewortelde functie en maatschappelijke behoefte als wonen is kennis van de lokale situatie onontbeerlijk en zijn dialoog, overleg, onderhandeling en overeenstemming de eerst aangewezen weg. Te vaak echter stranden voornemens op complexe regels, meningsverschillen en blokkades binnen en tussen gemeenten, op onwil of op gebrek aan ambitie, waardoor er onvoldoende resultaat wordt geboekt. Er is dan dringend behoefte aan een ‘hogere’ overheid – Rijk of provincie – die regie neemt en sturend optreedt.

6.5 Herijking rollen van betrokken partijen

Het is zoeken naar instrumenten (en de juiste mix daarvan) om de samenwerking op lokaal niveau en tussen de verschillende bestuursniveaus effectief te maken, opdat woningcorporaties – en de verbanden waarin zij samenwerken – maximaal kunnen presteren. We moeten daarbij ook opnieuw kijken naar de rollen van de betrokken partijen. Dat doen we in deze paragraaf.

Rijk: van systeemverantwoordelijkheid naar actieve betrokkenheid

Lange tijd heeft de rijksoverheid zich beperkt tot haar zogenaamde systeemverantwoordelijkheid. Daarin regelt het Rijk het institutionele kader van wetten en regels, zorgt zij voor een gelijk speelveld tussen woningcorporaties en marktpartijen, voor toezicht en voor evenwichtige verhoudingen op lokaal niveau. Daarna is het aan de lokale partijen om binnen dat kader hun taken op te pakken en tot resultaat te komen.

Systeemverantwoordelijkheid en toezicht *alleen* helpen echter de oplossing van de woonproblemen nauwelijks verder. De geschiedenis leert dat majeure opgaven als een groot woningtekort, grootschalige stads- en stedelijke vernieuwing of indringende wijkproblematiek niet zonder actieve rijksbemoeienis kunnen worden opgelost. Sinds enkele jaren heeft het Rijk de zogenoemde deal-aanpak ontwikkeld, waarin het in een aantal regio’s in intensief overleg met lokale partijen tot een gezamenlijke aanpak komt. Het Rijk stimuleert, informeert en daagt partijen uit om met goede en gedragen plannen te komen, waarvoor het Rijk financiële bijdragen beschikbaar stelt. Door verdieping en uitwisseling ontstaat ruimte voor leren. Deze aanpak (die onmiskenbaar elementen uit aanpakken in het verleden bevat) verdient volgens ons voortzetting en uitbreiding. Een betrokken rijksoverheid die met ambitie, kennis van zaken, informatie (bijvoorbeeld over de toekomstige woningbehoefte) en financiële middelen provincies, regio’s, gemeenten en private partijen uitdaagt en terzijde staat, helpt om de grote investeringsopgaven in het wonen het hoofd te bieden en plannen tot uitvoering te brengen. Daarbij helpt het als het Rijk ook meer regionaal aanwezig is, bijvoorbeeld met regionale directies of accounthouders.

Provincie: meer durf om te sturen

De inzet van provincies op het gebied van het wonen beperkte zich de afgelopen tien jaar vaak tot het opstellen van behoefteramingen en tot een faciliterende dan wel beperkende rol op basis van het ruimtelijk beleid. De provincie komt vooral in beeld als er locaties moeten worden gevonden voor woningbouw. Slechts een enkele provincie bemoeit zich tot op heden actief met de samenstelling van bouwprogramma’s of de verdeling van het



aandeel sociale woningbouw over verschillende gemeenten, laat staan met het kritisch volgen van lokale prestatieafspraken. Provincies kunnen veel actiever bijdragen aan de vertaling van rijksdoelstellingen naar provinciale en regionale doelstellingen, toezien op de uitwerking daarvan en vervolgens op de realisatie. Dat zouden ze kunnen doen door het voortouw te nemen bij regionale samenwerking, gemeenten met beperkte capaciteit terzijde te staan en door niet te schromen om in te grijpen als gemeenten zich niet aan gemaakte afspraken houden en onvoldoende bijdragen aan de regionale doelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van sociale woningbouw. Het ruimtelijk beleidsinstrumentarium biedt provincies daartoe volop mogelijkheden.

Gemeenten: opbouw van capaciteit, kennis en kunde

Van gemeenten wordt een actieve rol gevraagd, maar veel gemeenten missen daarvoor de capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dat is deels een neveneffect geweest van de verzelfstandiging van de woningcorporaties en de afschaffing van de rijkssubsidies voor de bouw van huurwoningen in de jaren negentig, toen veel kennis en kunde uit het gemeentelijk apparaat verdween en werd gedacht dat de volkshuisvesting 'af' was. Om de maatschappelijke woonopgaven goed aan te pakken moet er worden geïnvesteerd in de (her)opbouw van kennis en kunde bij de gemeenten. Het gaat om inhoudelijke en proceskennis op het gebied van bouwen en wonen zelf én op het gebied van duurzaamheid, zorg, veiligheid, participatie en zelfredzaamheid. Rijk en provincies kunnen gemeenten daarin bijstaan, op korte termijn met expertise, op langere termijn door te zorgen voor scholing en financiering. Ook kunnen zij bijdragen met beleidskaders voor de

gemeentelijke woonvisies, die zouden moeten aansluiten bij de volkshuisvestelijke prioriteiten van het Rijk.

Woningcorporaties: balanceren tussen lef en voorzichtigheid

De afgelopen jaren hebben woningcorporaties zich publiekelijk nogal stil gehouden. Daar was ook wel reden voor, na de schandalen rond corporaties die ontoelaatbare financiële risico's waren aangegaan en vervolgens omvangrijke verliezen hadden geleden. Naar aanleiding daarvan werd de Woningwet aangepast en de verhuurderheffing ingevoerd en was de boodschap van het Rijk: terug in het hok.

In enkele jaren tijd is echter de houding van de samenleving omgeslagen en wordt er van woningcorporaties uitvoeringskracht, resultaten en handelingsnelheid gevraagd. Er liggen grote opgaven waaraan woningcorporaties met bescheidenheid en daadkracht moeten werken. Daarbij blijft het balanceren tussen maximale prestaties op de korte en op de lange termijn en tussen lef en voorzichtigheid.

Meer ruimte voor rol huurders

De rol van huurders is door de herziene Woningwet formeel aanzienlijk verstevigd. Niettemin worstelen veel huurdersvertegenwoordigers met deze verantwoordelijkheden, die een forse investering in tijd en kennis vergen. De investeringsopgaven op het gebied van nieuwbouw en verduurzaming zijn enorm en zullen een flink beroep doen op de woningcorporatiemiddelen. Dat betekent dat er naar verwachting weinig ruimte zal zijn voor het matigen of verlagen van de huurprijzen. Met de olopemde



energiekosten nemen de woonlasten fors toe. Er moeten de komende jaren al met al veel beslissingen worden genomen die zowel zittende als toekomstige huurders raken. Het blijft daarom volgens ons essentieel dat huurders door de woningcorporatie goed worden gehoord, dat de raad van commissarissen hun belangen goed meeweegt en dat huurders ook in het overleg over de prestatieafspraken serieus worden genomen.

6.6 Conclusie

Woningcorporaties vervullen een belangrijke rol op het gebied van sociale huisvesting en zullen dat blijven doen. Terwijl de maatschappelijke en politieke aandacht voor woningcorporaties zich de afgelopen tien jaar vooral toespitste op beperking van taken en beheersing van risico's, is het accent inmiddels verschoven naar de bijdrage die woningcorporaties kunnen en moeten leveren aan de aanpak van de actuele, grote woonopgaven. Die woonopgaven zijn complex en kunnen alleen in samenwerking met andere partijen worden aangepakt; in netwerken dus. Een belangrijke vraag is hoe het presterend vermogen van deze netwerken en van de woningcorporaties binnen die netwerken kan worden gemaximaliseerd. En ook: welke sturing daarvoor nodig is.

Er zijn drie sturingslijnen om het presterend vermogen van woningcorporaties en de netwerken waarin zij functioneren te beïnvloeden. De eerste sturingslijn betreft de bestuurlijke lijn tussen Rijk, provincie en gemeente. Hierin is een actievere rol van Rijk en provincie nodig om de rol van de gemeente te versterken en waar nodig te corrigeren. De tweede sturingslijn

betreft de directe lijn van het Rijk naar de woningcorporaties op grond van de Woningwet. De kaders voor woningcorporaties zijn de afgelopen tien jaar herzien en lijken redelijk goed te functioneren. De derde sturingslijn betreft de samenwerking tussen gemeenten en woningcorporaties. Hier is een intensievere inzet nodig op de prestatieafspraken met woningcorporaties. Binnen elk van deze drie lijnen kan worden gestuurd met vier soorten instrumenten: (a) regelgeving en toezicht, (b) financiële sturing, (c) bestuurlijk overleg en (d) communicatieve sturing.

Voor alle betrokken partijen is heroriëntatie op de rol en rolinvulling nodig. Het Rijk zal een actievere en meer lokaal betrokken rol moeten gaan vervullen, in het verlengde van de deal-aanpak en aangevuld met concrete nationale doelstellingen. Het Rijk zal in de verschillende regio's partijen moeten bijstaan met communicatie, kennis en geld. Ook provincies zullen zich actiever moeten gaan opstellen, met inzet van hun bestaande beleidsinstrumentarium. De personele capaciteit van gemeenten op het gebied van wonen en bouwen zal kwantitatief en kwalitatief weer op peil moeten worden gebracht. Woningcorporaties zullen moeten balanceren tussen lef en voorzichtigheid en huurders zullen de voor hen ingeruimde ruimte moeten innemen. Als langs deze lijnen de verschillende partijen komen tot een actieve rol, kunnen woningcorporaties tot maximale prestaties komen en daarmee effectief bijdragen aan de maatschappelijke woonopgaven.



LITERATUUR

- ABN-AMRO (2022). *Tekort woningen voor ouderen ook probleem voor de zorg*. Amsterdam.
- Aedes (2021). *Benchmark 2021*. Geraadpleegd op 14 april 2022, via <https://benchmark.aedes.nl/report/3-bedrijfslasten/31-huishoudboekje-niet-meer-sluitend>
- Aedes (2022). *Huurbeleid in 2022*. Geraadpleegd op 29 maart 2022, via <https://aedes.nl/huurbeleid-en-betaalbaarheid/huurbeleid-2022?msclid=802377c4af6a11eca7cdb233ebe72a28>
- Allers, M. & Conijn, J. (2021). *Analyse woningmarktmodel van het Centraal Planbureau*. Groningen/Utrecht: RUG COELO/Finance Ideas.
- Asbeek Brusse, W. & Montfort, C.J., van (red) (2013). *Wonen, zorg en pensioenen: hervormen en verbinden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Aw (2020). *Staat van de corporatiesector 2020*. Den Haag: Autoriteit woningcorporaties.
- Aw (2022a). *Staat van de corporatiesector 2021*. Den Haag: Autoriteit woningcorporaties.
- Aw (2022b). *Staat van de corporatiesector 2021; onderzoeksrapport*. Den Haag: Autoriteit woningcorporaties.
- Behrens, C., Keijser, D. & Belt, T. (2020). *Europese vergelijking staatssteun en inkomensgrenzen sociale huisvesting*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Belastingdienst (2022). *Feiten en cijfers*. Geraadpleegd op 13 april 2022, via <https://over-ons.belastingdienst.nl/feiten-en-cijfers/toeslagen-in-2021/>

- Berkhout, E., Bosch, N. & Koot, P. (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland: empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Beuzenberg, V., Broxterman, E., Corèl, A., Kromhout, S., & Hu, M. (2017). *Evaluatie Passend toewijzen: een jaar verder*. Den Haag: Platform31.
- Blijie, B., Ligthart, D., Gopal, K., Stuart-Fox, M. & Steijvers, R. (2020). *Woningbouwopgave DAEB en verduurzaming: omvang en kosten voor woningcorporaties*. Delft: ABF Research.
- Bosma, J., Hochstenbach, C., Fernandez, R., & Aalbers, M. (2018). De politiek van buy-to-let. *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 45 (3), 288-298.
- Brandsen, T., Van de Donk, W. & Kenis, P. (2006). *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening in hybride organisaties*. Tilburg: Tilburg University.
- Bruijn, H. de & Koffijberg, J. (2021). *Dynamiek in de driehoek: prestatieafspraken, visies en instituties*. Utrecht: SVWN.
- BZK (2018). *Nationale woonagenda 2018-2021*, bijlage bij: Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 32 847, nr. 365.
- BZK (2019a). *Ruimte voor wonen: de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*. Den Haag. Gegevens geraadpleegd op 3 mei 2022 via <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2NhOTNINWltMGN-mMS00OWRiLThhNTctNzAwYTNiMDBhNDQ3liwidCI6IjBmZmNiNTk3LW-ZhYzYtNGFmOS05MzAzLWYyZDc5MTdmMGQ2ZilslmMiOjI9>
- BZK (2019b). *Evaluatie van de herziene Woningwet: verslag*. Den Haag.
- BZK (2019c). *Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede kamer van 22 februari 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 847/27 926 nr. 470.
- BZK (2020a). *Opgaven en middelen corporatiesector: hoofdrapport*. Den Haag.
- BZK (2020b). *Kwantitatieve weergave resultaten doorrekeningen opgaven/ middelen corporatiesector*. Den Haag.
- BZK (2020c). *Volkshuisvestelijke prioriteiten*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 698.
- BZK (2021a). *Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 december 2021, nr 202-00000600781, tot wijziging van de Woningwet, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (indexering bedragen per 1 januari 2022)*. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-48100.html>
- BZK (2021b). *Opgaven en middelen corporatiesector: in balans*. Den Haag.
- BZK (2021c). *Wijziging van de huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 2014*. Memorie van Toelichting. Internetconsultatie. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://www.internetconsultatie.nl/huisvestingswet2014/document/7503>
- BZK (2021d). *Staat van de woningmarkt: jaarrapportage 2021*. Den Haag.
- BZK (2022). *Nationale Woon- en Bouwagenda*. Den Haag.



- CBS (2019). *Studerende en werkende jongeren gaan later uit huis*.
Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2021a). *Grootste prijsstijging koopwoningen in 20 jaar, daling in aantal transacties*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2021b). *Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen*.
Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2022a). Geraadpleegd op 16 april 2022, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83906NED/table?ts=1647942443140>
- CBS (2022b). Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80444ned/table?searchKeywords=bouwkosten>
- Coalitieakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te raadplegen via <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2007/02/07/coalitieakkoord-cda-pvda-en-cu>
- Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en zelfstandig in 2030: een reisadvies*. Den Haag.
- Conijn, J. (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Conijn, J. (2011). *Woningcorporaties op een kruispunt: wat zijn de gevolgen van een nieuw evenwicht tussen staatssteun en 'level playing field'?* De Vastgoedlezing 2011.
- Conijn, J. (2012). *DrieKamerModel*. Amsterdam: Ortec Finance.
- Conijn, J. (2019). *Kennis is als een fata morgana: hervorming van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst*. Afscheidsrede. Amsterdam: UvA/ASRE.
- Conijn, J. (2021). Onzalig pleidooi voor huurbevriezing. In: *PropertyNL Magazine* nr. 12, 17 december 2021.
- CPB (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Datawonen (2022). *Huisvesting ouderen naar woningtype, 2018*. Tabel 4.3. Geraadpleegd op 19 april 2022, via https://datawonen.nl/jive/jivereportcontents.ashx?report=cowb_framework_report_preview&chaptercode=2019_cowh4
- Dimaggio, P. & Powell, W. (1983). *The iron cage revisited*. American sociological review 48 (2) p.147-160.
- DUWO (2019). *Haagse studentenflat Stamkartplein nu van DUWO*. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://www.duwo.nl/over-duwo/duwo-nieuws/het-laatste-nieuws/nieuwsbericht/haagse-studentenflat-stamkartplein-nu-van-duwo>
- Eurostat (2021). *When do young people leave the nest?* Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210812-1>
- Faessen, W., Groenemeijer, L., Leeuwen, G. van & Omtzigt, D. (2020). *Socrates 2020: scenarioverkenningen van de woningmarkt tot 2035*. Delft: ABF Research.
- Financiën (2020). *Ruimte voor wonen*. Bijlage bij: Brief van de minister van Financiën – Brede heroverwegingen, vergaderjaar 2019-2020, 32 359, nr. 4.
- Fleurke, F., Schaar, J. van der & Wijk, F. van (2009). *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*. Rotterdam/Amsterdam: SEV/RIGO Research en Advies.



- Gemeente Ede (2021). *Koopwoningen met Koopgarant*. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://www.ede.nl/in-de-gemeente-edebouwprojecten/koopwoningen-met-koopgarant>
- Gerrichhauzen, L., (1990). *Het woningcorporatiebestel in beweging*. Dissertatie. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Gerrichhauzen, L., Gruis, V., Koolma, H. & Schaar, J. van der (2014). *Van lef en lof naar schade en schande: een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes woningcorporaties*. Dordrecht: GenP Governance BV.
- Gopal, K., Groenemeijer, L., Leeuwen, G. van, Omtzigt, D. & Faessen, W. (2020). *Primos 2020: prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte tot 2050*. Delft: ABF Research.
- Gopal, K., Groenemeijer, L., Leeuwen, G. van, Omtzigt, D. & Stuart-Fox, M. (2021a). *Primos 2021: prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte tot 2050*. Delft: ABF Research.
- Gopal, K., Faessen, W., Leeuwen, G. van & Omtzigt, D. (2021b). *Socrates-simulaties 2021: scenarioverkenningen van de woningmarkt tot 2035*. Delft: ABF Research.
- Granath Hansson, A. & Lundgren, B. (2018). Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria. *Housing, Theory and Society*, 36:2, 149-166, DOI: 10.1080/14036096.2018.1459826.
- Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002). *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiency*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hans, L. & Vries, P. de (2021). *Woningmarkt 2021: stagnatie of doorstroming?* Kadaster. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://www.kadaster.nl/documents/1953498/3858081/Exclusief+artikel+over+verhuisketens.pdf/e1d4cf8a-a41b-c812-95a5-866f3efb70ed?version=1.0&t=1613554692822>
- Harst, P. van der & Vries, P. de (2019). *Kopen om te verhuren. Onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt*. Apeldoorn: Kadaster.
- Helderman, J. (2007). *Bringing the Market Back in?* Dissertatie. Rotterdam: Erasmus University.
- Hills, J. (2007). *Ends and means: The future roles of social housing in England*. Londen: The ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond: waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: Das Mag Uitgevers.
- Hof, B., Koopmans, C. & Teulings, C. (2006). *Een nieuw fundament: borging van publieke belangen op de woningmarkt*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.
- Housing Europe (2021). *The State of Housing in Europe 2021*. Brussel. Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021). *Een thuis voor iedereen*. Den Haag.
- Jong, R. de (2013). *De balans verstoord: een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties*. Den Haag: Aedes.
- Kadaster (2021a). *Wat doet aanpassing overdrachtsbelasting met woningmarkt?* Geraadpleegd op 19 april 2022, via <https://www.kadaster.nl/-/Wat-doet-aanpassing-overdrachtsbelasting-met-woningmarkt->
- Kadaster (2021b). *Crisis op de woningmarkt: wie slaagt en wie niet meer? Onderzoek naar de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt tussen 2017 en 2021*. Apeldoorn: Kadaster.



- Karakus, H. (2020). *Rapportage bestuurlijk regisseur inzake Vestigemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Klaveren, S. van, Wassenberg, F. & Zonneveld, M. (2021). *Beter benutten bestaande woningbouw: onderzoek naar belemmeringen en kansen*. Den Haag: Platform31.
- Klimaattafel Gebouwde omgeving (2019). *Afspraken Gebouwde omgeving*. Den Haag.
- King, P. & Oxley, M. (2000). *Housing: Who Decides?* Londen: Macmillan Press LTD.
- Kok, J. (2020). *Woningbouwopgave tot 2035 en investeringscapaciteit corporaties*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Koffijberg, J. (2005). *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting*. Dissertatie. Delft: Delft University Press.
- Koffijberg, J. (2018). Het kind en het badwater: een reflectie op het verantwoordingsarrangement voor woningcorporaties. *Ruimte en Wonen*, nr. 2, p. 78-85.
- Koning, P., Noailly, J. & Visser, S. (2006). *Do non-profits make a difference? evaluating non-profit vis-à-vis for-profit organisations in social*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Koning, P. & Leuvensteijn, M. van (2010). *De woningcorporaties uit de verdwijnhoek*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Koolma, R. (2009). *Verhalen en prestaties, een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Krabben, E. van der (2021). *De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.
- Kromhout, S. & Wittkämper, L. (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: wachttijden en verdeling in de praktijk*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Kromhout, S., Wever, T., Hoeve, R., Kranenburg, P. & Wittkämper, L. (2020). *Evaluatie huisvestingswet 2014: instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Leidelmeijer, K., Iersel, J. van & Frissen, F. (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit: kwetsbare bewoners en leefbaarheid*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Leidelmeijer, K., Frissen, J. & Iersel, J. van (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit: de update: een jaar later, twee jaar verder...* Amsterdam: In-Fact-Research/Circusvis/RIGO.
- Leuvensteijn, M. van & Shestalova, V. (2006). *Investeringsprikkels voor woningcorporaties*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- MDW-werkgroep woningcorporaties (2000). *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Metropoolregio Amsterdam (2022). *Wonen in de Metropoolregio 2021: woningvoorraad en bewoning*. Amsterdam.
- Michielsen, T., Groot, S. & Veenstra, J. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Den Haag: Centraal Planbureau.



- Mooiland (2021). Mooiland krijgt ontheffing om in Den Haag te investeren. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://www.mooiland.nl/actueel/actueel-nieuws/nieuwsbericht/mooiland-krijgt-ontheffing-om-in-den-haag-te-investeren>
- NIDI & CBS (2020). *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbel-grijs*. Den Haag.
- NIDI & CBS (2021). *Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen*. Den Haag.
- NUL20 (2021). *Einde in zicht van Vestia-drama: woningcorporatie wordt in drieën gesplitst*. Geraadpleegd op 11 april 2022, via <https://www.nul20.nl/einde-zicht-van-vestia-drama-woningcorporatie-wordt-drieen-gesplitst>
- Nunen, H. van (2010). *Assessment of the sustainability of flexible building: the improved factor method: service life prediction of buildings in the Netherlands, applied to life cycle assessment*. Dissertatie. Boxtel: Aeneas Publishers.
- Omroep Flevoland (2022). *Verhuissubsidie zorgt voor 80 vrije woningen*. Geraadpleegd op 29 maart 2022, via <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/278251/verhuissubsidie-zorgt-voor-80-vrije-woningen>
- Os, P. van, Corel, A. & Hoeve, R. (2020). *Gebouw van de volkshuisvesting; renovatie gewenst!* Amsterdam/Den Haag: RIGO Research en Advies/ Platform31.
- Oxley, M. (2017). *The case for social housing*. Social Impact Festival. Perth.
- Platform31 (2020). *De sociale huur onder vuur: acht professionals over de toekomst van het sociaal wonen*. Den Haag.
- Platform31 (2022). *De wooncoöperatie: vraag en antwoord*. Geraadpleegd op 1 april 2022, via <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/wooncooperatie-1>
- Poelgeest, M. van, Fain, J., Schreuders, H., Desloover, F. & Alberse, M. (2016). *Drie jaar werken met het DrieKamerModel*. Den Haag: Platform31.
- Priemus, H. (1983). *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Priemus, H. (2020). *Doelgericht woonbeleid*. Den Haag: Platform31.
- PWC (2020). *Woningcorporaties: Eén jaar ervaring met ATAD1*. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://www.pwc.nl/nl/actueel-en-publicaties/belastingnieuws/vennootschapsbelasting-en-dividend-bronbelastingen/woco-ervaring-atad1.html?msclkid=b5dab0d8a8fd11ecb03600635df0d98e>
- Rli (2014). *Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn*. Den Haag.
- Rli (2015). *Wonen in verandering: over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*. Den Haag.
- Rli (2020). *Toegang tot de stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen*. Den Haag.
- RTV West (2021). *Woningcorporatie Vestia in Den Haag krijgt hulp uit Brabant*. Geraadpleegd op 16 april 2022, via <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4357132/woningcorporatie-vestia-in-den-haag-krijgt-hulp-uit-brabant>
- RVS (2020). *Herstel begint met een huis: dakloosheid voorkomen en verminderen*. Den Haag.



- Selten, T. (2020). De middelen van de corporatiesector – Realiteit of valse retoriek? In: Platform31, *De sociale huur onder vuur*. Den Haag.
- Stuart Fox, M., Kleinepier, T. & Gopal, K. (2019). *Energie besparen in de woningvoorraad: inzichten uit de Energiemodule WoON 2018*. Delft: ABF Research.
- Stuart-Fox, M., Blijie, B., Gopal, K., Steijvers, R. & Zoelen, S. van (2020). *Monitor ouderenhuisvesting 2020*. Delft: ABF Research.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag.
- Tweede Kamer (1996). *Memorie van toelichting – Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies (Huursubsidiewet)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 090, nr. 3.
- Tweede Kamer (2014a). *Deelrapport Literatuurstudie Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 606, nr. 8.
- Tweede Kamer (2014b). *Deelrapport Omgevingsanalyses Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr. 9.
- Tweede Kamer (2014c). *Parlementaire Enquête Woningcorporaties – Hoofdrapport*. Tweede Kamer vergaderjaar 2014-2015, 33 606, nr. 4.
- Tweede Kamer (2020a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VII, nr. 2.
- Tweede Kamer (2020b). *Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 517, nr. 3.
- Tweede Kamer (2020c). *Positionpapers voor expertmeeting '(On)betaalbaar wonen voor middeninkomens'*. Tweede Kamer, 29 januari 2020.
- Uyterlinde, M. & Velden, J. van der (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.
- Veld, R. in 't (1997). *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*. Oratie, Universiteit Utrecht. Den Haag: VUGA.
- Velden, J. van der, Uyterlinde, M. & Bronsvort, I. (2018). *Sturen op gemengde wijken? Verkennend onderzoek in zes steden*. Den Haag: Platform31.
- Verberk, M., Warnaar, M. & Bos, J. (2019). *Inkomenscriteria voor huurders en kopers: onderzoek n.a.v. motie Koerhuis*. Den Haag: Nibud.
- Vestia (2016). *Jaarverslag 2015*. Rotterdam.
- Vestia (2020). *Jaarverslag 2019*. Rotterdam.
- Vording, E., Biesenbeek, C. & Mastrogiacomo, M. (2021). *Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- VROM (1989). *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Tweede Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20691, nr. 2-3.
- VROM (1997). *Woonverkenningen MMXXX: wonen in 2030*. Den Haag.
- VROM (2000). *Nota Mensen, wensen, wonen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 559, nr. 2.
- VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans*. Den Haag.



- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer J. (2014). *Vershil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Rapport. Den Haag: SCP.
- Waarstaatjegemeente.nl (2022). geraadpleegd op 22 maart 2022, via [https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?cat_open_code=cgd9tgdrhij_bjdja&presel_code=rap_lm1w1_2p&geolevel=Gemeente%20\(indeling%202022\)&geoitem=gemeente344_1680&period=2019](https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?cat_open_code=cgd9tgdrhij_bjdja&presel_code=rap_lm1w1_2p&geolevel=Gemeente%20(indeling%202022)&geoitem=gemeente344_1680&period=2019)
- Wagenaar, H. & Prainsack, B. (2021). *The Pandemic Within: Policy making for a better world*. Bristol University Press.
- Weber, K., Halink, S. & Sandtke, L. (2020). *De toekomst van de woningmarkt*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Wijk, F. van (2008). *Identity and Legitimacy in Dutch Social Housing*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Whitehead & Scanlon (eds.) (2007). *Social housing in Europe*. Londen: London School of Economics and Political Science.
- Woonbond (2022). *Normen en grenzen huurtoeslag*. Geraadpleegd op 20 april 2022, via: <https://www.woonbond.nl/beleid-belangen/huurtoeslag/normen-en-grenzen-huurtoeslag>
- Woud, A. van der (2010). *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker.
- WRR (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



Samenstelling raadscommissie

prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman, raadslid Rli en commissievoorzitter

L. (Ludo) Groen MSc (t/m 31 augustus 2021), junior raadslid Rli

J. (Jantine) Kriens (t/m 31 december 2021), raadslid Rli

drs. C.H. (Chris) Schaapman, extern commissielid en directeur Kerk&Co

em. prof. dr. ir. J. (Jan) van der Schaar, extern commissielid en voormalig
hoogleraar Volkshuisvesting

Samenstelling projectteam

ir. D.K. (Douwe) Wielenga, projectleider

F.F.B. (Linda) van Asselt, projectassistent

A.M.H. (Anita) Bruines BA, projectmedewerker

K. (Koen) Dobbelaar BSc, stagiair (t/m 31 juli 2021)

dr. J. (Jos) Koffijberg, extern projectmedewerker

Geraadpleegde personen en instanties

Hedy van den Berk, Havensteder

Frank Blokland, IVBN

Elisa Bontrop, IVBN

Johan Conijn, Finance ideas

Anouk Corel, Platform 31

Bernard ter Haar, ABD

Walter Hamers, Talis
George de Kam, Rijksuniversiteit Groningen
Erik-Jan van Kempen, Ministerie BZK
Thijs Kirchner, Ministerie BZK
Karin Laglas, Ymere
Erik Maassen, Woonbond
Jeroen Pepers, Aedes
Rob Röttscheid, WSW
Martin van Rijn, Aedes
Aimee Tops, Havensteder
Arno van der Vlist, Rijksuniversiteit Groningen
Willem de Vreeze, Aedes
Frank Wassenberg, Platform 31
Zeno Winkels, Woonbond
Arjen Zandstra, Wooncompagnie

Deelnemers Expertmeeting 3 februari 2021

Heleen Aarts, Amvest
Annet Bertram, Rijksvastgoedbedrijf
Erik Dannenberg, Divosa
Vincent Gruis, TU Delft
Paulus Jansen, Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw
Bart Kesselaar, Havensteder

Deelnemers expertmeeting 8 december 2021

Sessie Financiën
Johan Conijn, Finance Ideas
Anouk Corel, Platform31
Paulus Jansen, zelfstandig adviseur
Arnold Pureveen, Woonzorg Nederland
Rob Röttscheid, WSW
Arjen Zandstra, Wooncompagnie

Sessie Uitvoeringsgerichte samenwerking

Heleen Aarts, Amvest
Erik Dannenberg, Divosa
Karin van Dreven, Woonbron
Jeroen Frissen, Circusvis
Walter Hamers, voormalig bestuurder Talis

Externe referenten

Bas Jan van Bochove
Peter Boelhouwer, TU Delft
Pieter Hooimeijer, Universiteit Utrecht



OVERZICHT RLI PUBLICATIES

2022

Adviezen in beeld. April 2022 (Rli 2022/02)

Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen. Maart 2022 (Rli 2022/01)

2021

Boeren met toekomst. December 2021 (Rli 2021/06)

Geef richting, maak ruimte! November 2021 (Rli 2021/05)

Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (Rli 2021/04)

Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (Rli 2021/03)

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)

Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (Rli 2021/01)

2020

Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. September 2020 (Rli 2020/06)

Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld. September 2020 (Rli 2020/05)

Groen uit de crisis. Juli 2020 (Rli 2020/04)

Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein. Juli 2020 (Rli 2020/03)

De bodem bereikt?! Juni 2020 (Rli 2020/02)

Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (Rli 2020/01)

2019

Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities. November 2019 (Rli 2019/05)

Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. September 2019 (Rli 2019/04)

Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw. Mei 2019 (Rli 2019/03)

Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute. April 2019 (Rli 2019/02)



De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio.
Maart 2019 (Rli 2019/01)

2018

Warm aanbevolen: CO₂-arme verwarming van de gebouwde omgeving.
December 2018 (Rli 2018/07)

Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor de Omgevingswet.
November 2018 (Rli 2018/06)

Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit. Juni 2018
(Rli 2018/05)

Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst. Mei 2018
(Rli 2018/04)

De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid.
April 2018 (Rli 2018/03)

Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem.
Maart 2018 (Rli 2018/02)

Stroomvoorziening onder digitale spanning. Februari 2018 (Rli 2018/01)



Colofon

Tekstredactie

Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Infographics

Frédéric Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina 18, 41, 93)

Fotoverantwoording

Joop Reijngoud, Rotterdam

Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Publicatie Rli 2022/03

Mei 2022

Vertaling

Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via <http://en.rli.nl>

Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2022). Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties. Den Haag. Digitale uitgave

ISBN 978-90-77323-33-5

NUR740

