

Vergaderjaar 2025–2026

29 453

Woningcorporaties

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2026

Met deze brief bied ik uw Kamer de Staat van de Corporatiesector 2026 (hierna: de Staat) aan. Hierin schetst de Autoriteit Woningcorporaties (hierna: Aw) een beeld van de actuele ontwikkelingen in de corporatiesector en geeft de Aw op basis hiervan een aantal beleidssignalen af. Ik ben de Aw wederom zeer erkentelijk voor de analyse die zij hebben gedaan en het overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en trends in de corporatiesector.

Het beeld dat de Aw schetst bevat zowel positieve als negatieve signalen. Positief is dat de woningvoorraad van woningcorporaties is gegroeid. De prestaties van de corporaties op het gebied van nieuwbouw zijn goed. De corporaties hebben in 2024 bijna 23.000 nieuwbouwwoningen gerealiseerd. De corporatiesector loopt hiermee voor op het ingroeipad dat eind 2024 in de Nationale prestatieafspraken (NPA) is afgesproken. Dat is een mooie prestatie en hiermee leveren de woningcorporaties een flinke bijdrage om het woningtekort terug te dringen. De plannen van de corporaties laten zien dat de versnelling van de nieuwbouwproductie de komende jaren doorzet waarmee de corporatievoorraad per saldo groeit.

De belangrijkste boodschap van deze Staat is evenwel dat de Aw aangeeft dat de opgaven en middelen van de woningcorporaties nu al niet meer in evenwicht zijn. Het merendeel van de signalen in de Staat hangt hiermee samen.

Ik herken het beeld dat de Aw schetst. De actuele doorrekening van de NPA laat zien dat de financiële haalbaarheid (voornamelijk) als gevolg van een stijging van de rente en hogere onderhoudsuitgaven sterk onder druk staat. Daarnaast concludeert de Aw dat de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om de huren meer betaalbaar te maken een sterk drukkend effect hebben gehad op de financiële mogelijkheden van corporaties. In mijn brief over de voortgang en de financiële update van de NPA, die ik u tegelijkertijd met deze brief aanbied, wordt hier dieper op ingegaan. In deze voorliggende zal ik ook stilstaan bij de opmerkingen van

de Aw over betaalbaarheid en de beschikbaarheid van grond voor sociale woningbouw. Beide onderwerpen hebben een sterke relatie met de financiële slagkracht van corporaties in de komende jaren.

Opgaven en middelen niet meer in evenwicht

De grote woningnood in Nederland vraagt om ambitieuze doelen en een grote inspanning van veel partijen. Met het afsluiten van de NPA hebben het Rijk, gemeenten en woningcorporaties hier belangrijke stappen in gezet, maar de financiële haalbaarheid van de nieuwbouw- en verduurzamingsopgave van woningcorporaties staat onder druk. De Aw signaleerde al eerder dat de opgaven en middelen van corporaties op lange termijn niet in balans zijn. Nu constateert de Aw dat de financiële vooruitzichten verder zijn verslechterd waardoor de gemaakte afspraken op kortere termijn dan eerder berekend niet meer houdbaar zijn.

Ik onderschrijf de conclusie van de Aw dat maatregelen nodig zijn om de opgaven en middelen van corporaties weer in balans te brengen. Hierbij is er een onderscheid tussen wat op korte termijn nodig is om de huidige NPA-opgave uit te kunnen voeren en wat er op lange termijn nodig is om te zorgen voor een duurzaam verdienmodel voor woningcorporaties. Met betrekking tot de huidige NPA constateer ik op basis van een actualisatie van de financiële doorrekening dat de investeringsopgave die we voor de komende tien jaar hebben afgesproken financieel niet meer haalbaar is. Eind 2024 was de conclusie nog dat de opgave op landelijk niveau haalbaar was, terwijl de nieuwste doorrekening laat zien dat er inmiddels sprake is van een financieel tekort van ruim € 19 miljard tot 2035. Zie voor een uitgebreidere toelichting de kamerbrief en het rapport over de financiële doorrekening die ik gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer heb verzonden. Met betrekking tot het verdienvermogen op de nog wat langere termijn concludeer ik, evenals de Aw, dat er een breder vraagstuk ligt over de toekomstige opgaven van corporaties en op welke wijze deze gefinancierd zouden moeten worden.

Gelet op de demissionaire status van het Kabinet is het niet meer aan mij om maatregelen te nemen om de balans tussen opgaven en middelen van deze NPA te verbeteren. Een volgend kabinet is aan zet om hierover in gesprek te gaan met de NPA-partijen en om te wegen of, en zo ja, welke stappen richting woningcorporaties worden genomen. Voor het vraagstuk over het lange termijn verdienvermogen ben ik een onafhankelijk en brede adviesaanvraag aan het voorbereiden om in kaart te brengen op welke wijze het verdienmodel van woningcorporaties toekomstbestendig kan worden vormgegeven. Het is uiteindelijk aan een nieuw Kabinet om een besluit te nemen over een dergelijke adviesaanvraag.

Uitgaven aan de bestaande voorraad sterk gestegen

Naast het nieuw bouwen van sociale huurwoningen is de kerntaak van corporaties om hun bestaande woningen in stand te houden en waar nodig te verbeteren. De Aw signaleert dat de uitgaven aan onderhoud en verbetering in 2025 bijna 65% hoger lagen dan vijf jaar eerder. Deze stijging is een stuk groter dan kan worden verklaard door de reguliere bouwkostenstijging, die in dezelfde periode circa 30% bedroeg. De Aw noemt dit een zorgelijke ontwikkeling, omdat niet scherp in beeld is waarom de uitgaven zo sterk zijn gestegen en of dit hogere uitgaven-niveau tijdelijk of structureel is.

De hogere uitgaven aan verbeteringen zijn voor een belangrijk deel te verklaren doordat corporaties afgelopen jaren flink hebben ingezet op de verduurzaming van woningen. Zo is het aantal sociale huurwoningen van

corporaties met een energielabel E, F of G in 2025 verder gedaald tot minder dan 130 duizend en heeft bijna de helft van de corporatiewoningen inmiddels minimaal energielabel A. Daarmee dragen corporaties onder meer bij aan een lagere energierekening voor huurders. In de NPA is afgesproken dat corporaties de komende jaren fors blijven investeren in het isoleren en aardgasvrij maken van hun woningen. Ook zullen zij een extra inspanning leveren om vocht- en schimmelp Problemen aan te pakken.

Ten aanzien van de gestegen onderhoudsuitgaven is er veel minder inzicht in de oorzaken. De jaarlijkse uitgaven aan onderhoud zijn gestegen van € 3,5 miljard in 2018 naar zo'n € 5,8 miljard in 2024. Factoren als verouderd bezit, achterstallig onderhoud of hogere kwaliteitseisen kunnen een rol spelen. Een opmerkelijke constatering van de Aw is dat corporaties de stijging van de uitgaven afgelopen jaren niet lijken te hebben voorzien in hun begroting. Een analyse van de meerjarenbegrotingen en de werkelijke uitgaven laat meerdere jaren op rij een onderschatting zien, wat de vraag oproept of de huidige meerjarenbegroting opnieuw een onderschatting is. Ik deel de zorg van de Aw op dit punt, des te meer omdat de gestegen onderhoudsuitgaven een belangrijke reden zijn voor het opgelopen financiële tekort op de NPA-opgave. Het is daarom van belang om beter zicht te krijgen op de onderliggende oorzaken van de gestegen uitgaven aan onderhoud. Alleen dan kunnen we het goede gesprek voeren over de opgave waar corporaties voor staan en wat ervoor nodig is om dit te realiseren.

De Aw gaat in de uitoefening van haar toezichtrol meer aandacht besteden aan de kwaliteit van individuele onderhoudsbegrotingen, maar roept het Rijk daarnaast op om de oorzaken van de gestegen uitgaven van de sector te onderzoeken. Ik zal dit jaar nader onderzoek laten doen naar kostenbeheersing binnen de corporatiesector en welke aangrijpingspunten hier liggen voor beleid. Ik zal de Aw nauw bij dit onderzoek betrekken zodat het onderzoek zoveel mogelijk toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de analyses die de Aw vanuit haar toezichtrol laat uitvoeren.

Corporaties en verduurzamingsopgave

De Aw constateert dat corporaties een grote inspanning leveren voor de verduurzaming van hun bezit. De Aw vraagt aandacht voor de proportionaliteit van wat van corporaties verwacht wordt aan resterende duurzaamheidsmaatregelen, zeker ook gelet op de benodigde financiële middelen (zie ook volgende paragraaf) en wijst daarbij op het feit dat corporatiewoningen vaker vergaand zijn verduurzaamd dan vergelijkbare private huur- en koopwoningen.

De verduurzaming van het woningcorporatiebezit heeft een positief effect op de energierekening van huurders, het comfort van de woning en de afname van CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving. De opgave is complex en vraagt veel van gemeenten, woningcorporaties, het Rijk en huurders. Partijen hebben elkaar nodig om de verduurzamingsopgave te realiseren: het nationale doel is om in 2050 geen CO₂ uitstoot meer te hebben in de gebouwde omgeving. In de NPA zijn afspraken gemaakt tussen Aedes, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van VRO over zowel nieuwbouw, betaalbaarheid, leefbaarheid als duurzaamheid. De NPA bevat één geheel pakket. De NPA zijn destijds zo opgesteld dat corporaties landelijke voldoende financiële middelen hebben om te investeren in de doelstellingen op nieuwbouw, verduurzaming, onderhoud en leefbaarheid. Nu blijkt dat de opgaven en middelen op langere termijn niet meer in balans zijn, zullen nieuwe oplossingen

moeten worden gezocht. Kijken naar de proportionaliteit van de voor corporaties resterende verduurzamingsmaatregelen, zoals de Aw voorstelt, kan hier onderdeel van uitmaken.

Huurbeleid en betaalbaarheid

De kerntaak van woningcorporaties is om te zorgen voor kwalitatief goede en betaalbare woningen voor huishoudens met een lager inkomen. De Aw constateert dat de betaalbaarheid voor huurders in de corporatiesector in de afgelopen jaren is verbeterd. Voor huurders bij corporaties die tot de doelgroep van passend toewijzen behoren daalde huurquote (het percentage dat een huishouden aan de huur besteedt) tussen de jaren 2021 en 2024 van 24,4 naar 20,5%. Dit is mede het gevolg van gerichte huurmaatregelen voor deze groep de afgelopen jaren. Niettemin was er ook voor de overige huurders bij corporaties sprake van een daling van de huurquote, zij het minder sterk. Het beeld dat de Aw schetst is in lijn met het beeld zoals dit naar voren komt in het rapport van het NIBUD voor 2025¹, dat voor verschillende groepen huurders de ontwikkeling van de huurquote in kaart heeft gebracht.

Ook de prognoses van het NIBUD voor 2026² laat zien dat, als de huren per 1 juli 2026 worden verhoogd met 3,6 procent, in de meeste onderzochte gevallen de huurquote vrijwel gelijk blijft. Daarbij is meegenomen dat de per 1 januari 2026 genomen koopkrachtmaatregelen overwegend positief zijn voor de meeste huishoudens. Zo komt bijvoorbeeld de maximale huurgrens te vervallen, waardoor huurders behorend tot de doelgroep die woningen in het midden- en hogere huursegment huren toch huurtoeslag kunnen krijgen, hetgeen voorheen niet mogelijk was.

De Aw constateert ook dat huurquotes in de private sector sinds 2021 zijn gestegen en de betaalbaarheid voor deze huurders juist is verslechterd. Dat komt mede omdat de eerder genoemde huurmaatregelen niet van toepassing waren op de private sector. Verder merkt de Aw op dat de woonquote (de huur plus bijkomende woonlasten ten opzichte van het netto-inkomen) voor huurders in de corporatiesector ook is verbeterd, maar minder sterk dan de huurquote. Dat komt omdat voor huurders met een laag inkomen de bijkomende woonlasten een relatief groot deel uitmaken van de totale woonlasten. Dit wijst op het belang van verdere verduurzaming van sociale huurwoningen om de energielasten te verlagen.

Voor de Aw zijn deze observaties aanleiding om te wijzen op de verschillende mogelijkheden om het huren betaalbaar te houden, ook buiten het huurbeleid.

De ruimte om jaarlijks de huren te verhogen is namelijk een belangrijke factor voor de beschikbare investeringsruimte van corporaties. Huren zijn voor corporaties de belangrijkste bron van inkomsten en de jaarlijkse huurverhoging is in hoge mate bepalend voor het verdienvermogen en de ruimte om te investeren. Een half procentpunt minder huurverhoging lijkt op het eerste oog gering, maar kan de investeringscapaciteit met een aantal miljard verminderen.

De Aw geeft hierover twee signalen af:

- Ten eerste waarschuwt de Aw dat de koppeling van de jaarlijkse huurverhoging aan de inflatie ervoor zorgt dat de kosten en huurbegrotingen van corporaties structureel uit de pas kunnen gaan lopen.

¹ NIBUD, Betaalbaarheid maximale huurverhoging in 2025, november 2024

² NIBUD, Betaalbaarheid maximale huurverhoging in 2026, december 2025

- Ten tweede constateert de Aw dat ingrepen in het huurbeleid met het oog op de betaalbaarheid voor huurders een grote negatieve impact hebben gehad op de investeringsruimte van woningcorporaties.

Voor wat betreft het eerste punt: in de NPA van december 2024 is afgesproken om de maximale jaarlijkse huurverhoging te koppelen aan de prijsinflatie: corporaties mogen hun totale huursom verhogen met het gemiddelde van de inflatie in de voorgaande drie jaar. De kosten van corporaties bestaan in belangrijke mate uit loonkosten en bouwkosten en kennen daarmee een andere ontwikkeling dan de prijsinflatie. Daarmee sluit de prijsinflatie wellicht niet het beste aan bij het type kosten van corporaties, maar het is niet zo dat de ene prijsindex historisch gezien ieder jaar hoger ligt dan de andere. Waar de prijsinflatie, en dus de huurverhoging, in het ene jaar lager ligt dan de werkelijke kostenstijging bij corporaties, kan deze in andere jaren juist weer hoger liggen. Voor de komende jaren is de verwachting wel dat de kostenstijgingen bij corporaties hoger zullen liggen dan de algemene inflatie en daarmee de huurstijging. Ik deel daarom de zorg van de Aw dat de dalende netto huurinkomsten van corporaties op termijn in toenemende mate een knelpunt zullen vormen om de opgave te kunnen financieren. Tegelijkertijd is het van belang om het geheel van de opgave en de daarvoor benodigde financiële ruimte integraal te bezien.

Ten aanzien van het tweede punt constateert de Aw dat de belangrijkste factor voor de achterblijvende huurinkomsten van corporaties, de bewuste keuze van de afgelopen jaren is om in te zetten op de betaalbaarheid voor huurders. Vooral vanaf 2021 begint de ontwikkeling van de sociale huren achter te lopen bij de stijging van de prijzen. In 2021 mochten de sociale huren niet worden verhoogd en in 2023 hebben zo'n 600 duizend huishoudens gericht een huurverlaging gekregen. Hierdoor ligt de gemiddelde huur lager dan zonder deze ingrepen het geval was geweest. Inmiddels is te zien dat de huurstijging sinds 2024 weer meer in lijn ligt met de prijsontwikkeling, hoewel de kosten van betaalbaarheidsmaatregelen uit het verleden daarmee niet alsnog worden gedekt.

Ik merk op dat de ruimte die (sociale) verhuurders krijgen om de huren te verhogen ieder jaar opnieuw een balansoefening is tussen enerzijds het borgen van de betaalbaarheid voor huurders en anderzijds de kosten van verhuur en de wens om nog veel meer huurwoningen te bouwen. Zeker in jaren met hoge inflatie is dit een ingewikkelde politieke afweging waarbij het Rijk dit sinds de eerste NPA in 2022 altijd in goed overleg probeert te doen met alle partijen. In de NPA van eind 2024 hebben de ondertekenaars gezamenlijk de wens geuit om de systematiek voor huurverhogingen vast te leggen in de wet, met als doel een langjarig stabiel huurbeleid. Ik heb de eerste stappen gezet om dit uit te werken in een wetsvoorstel. Het is nu aan een volgend kabinet om hier verdere stappen in te zetten. Ook is het aan een volgend kabinet om een nieuwe afweging te maken tussen het gericht adresseren van betaalbaarheids- en inkomensproblemen bij huishoudens enerzijds en het borgen van voldoende investeringscapaciteit bij woningcorporaties anderzijds. Wat mij betreft kunnen de alternatieven die de Aw noemt naast het huurbeleid, hierbij een rol spelen.

Beschikbaarheid en prijs van grond voor sociale woningbouw

Evenals de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen is de beschikbaarheid van voldoende grondposities een noodzakelijke randvoorwaarde om de afgesproken aantallen nieuwbouwwoningen te kunnen realiseren. De Aw merkt hierover op dat zowel gemeenten als corporaties vanaf 2030 over onvoldoende grondposities beschikken om

alle ambities te kunnen invullen. Veel grond voor (potentiële) woningbouwlocaties is in handen van private partijen en dat maakt grond duur. De Aw kondigt aan in 2026 te gaan onderzoeken of corporaties vanaf 2030 over genoeg bouwlocaties kunnen beschikken, tegen een prijs die past bij de exploitatie van sociale huur.

Dat de beschikbaarheid van grond en de prijs die corporaties daarvoor moeten betalen een knelpunt zijn, is bekend. De in voorbereiding zijnde Wet versterking regie volkshuisvesting kan hierin een belangrijke rol spelen. Het wetsvoorstel voorziet in wettelijke sturing op de realisatie van 30% sociale huurwoningen. Gemeenten moeten voorzien in voldoende locaties voor deze sociale huurwoningen. Het wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer en het besluit is voorgehangen bij het parlement. De planning is gericht op inwerkingtreding per 1 juli 2026. Om meer grondposities beschikbaar te maken voor corporaties wordt momenteel ook gewerkt aan de «Handreiking sociale grondprijzen», die naar verwachting aan het eind van dit kwartaal gereed is. Deze handreiking biedt gemeenten, corporaties en grondeigenaren transparante methodieken en praktische handvatten om te komen tot redelijke grondprijzen voor sociale woningbouw, waarbij de grondprijs aansluit bij de beperkte exploitatiemogelijkheden van sociale huurwoningen. Door heldere afwegingskaders en een rekentool te bieden, is het de bedoeling dat de handreiking bijdraagt aan het vergroten van de grondposities van corporaties en daarmee aan de groei van de sociale voorraad.

Nu verder gaan met investeren

De Aw roept corporaties op om niet te stoppen met investeren en het maken van plannen. Deze oproep van de Aw ondersteun ik van harte. Er is nog steeds een woningtekort en de opgave blijft groot. In de NPA is het doel afgesproken dat corporaties vanaf 2029 structureel 30.000 nieuwe woningen per jaar zullen realiseren. Uit de plannen van de corporaties blijkt dat er de stijgende lijn in de nieuwbouwproductie de aankomende jaren wordt doorgezet. Dit moet worden vastgehouden, ondanks de onzekerheid over de balans tussen opgaven en middelen op de langere termijn zijn er voor de kortere termijn wel voldoende middelen beschikbaar. Een terugschroeven van de inspanningen de komende jaren is zeer ongewenst en financieel ook niet nodig. Het blijft van het grootste belang dat corporaties door blijven gaan met het ontwikkelen van plannen, niet alleen op het gebied van nieuwbouw maar ook voor verduurzaming, onderhoud en leefbaarheid.

Tot slot

Alles overziend constateer ik dat de nieuwbouw door woningcorporaties aan het groeien is. Ook is het de afgelopen jaren gelukt om de huurquotes voor huurders van corporatiewoningen te laten dalen. Dat is in tijden van hoge inflatiecijfers een groot goed. Tegelijkertijd heeft een gematigd huurbeleid, naast de gestegen rente en de gestegen uitgaven voor onderhoud, gevolgen voor de financiële slagkracht van corporaties.

Op de middellange termijn ontstaat een (zeer) grote discrepantie tussen opgaven en middelen. Het is aan een volgend Kabinet om hier keuzes in te maken, als er geen keuzes worden gemaakt zal dit er onvermijdelijk toe leiden dat corporaties zelfstandig zullen besluiten om minder te investeren in de opgave.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer