

REGELDRUK BIJ WONINGCORPORATIES

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

NILS VERHEUVEL, DERCK STÄBLER, M.M.V ELINE HELDER EN JASPER VAN DER VOS

IN OPDRACHT VAN

AEDES

AMSTERDAM, AUGUSTUS 2025

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om knelpunten op het terrein van regeldruk te inventariseren en denkrichtingen voor beleid te schetsen. De aangenomen motie Welzijn (kst. 32 847, nr. 1358) verzoekt de minister om in gesprek te gaan met Aedes over de bevindingen van dit onderzoek en met de Kamer te delen of er vervolgacties zijn en, zo ja, welke vervolgacties worden genomen.

Oorzaken regeldruk

Regeldruk betreft de kosten van alle investeringen en inspanningen die worden verricht om aan verplichtingen in regelgeving te voldoen. We hebben de meest aangedragen knelpunten in de regeldrukkosten gemeten of kwalitatief verder onderzocht in een uitvraag onder corporaties en middels diepte-interviews. De onderstaande tabel geeft een overzicht en de volgende paragrafen bieden een beschrijving.

We onderscheiden twee categorieën: data-gerelateerde regeldruk en volkshuisvestelijke regeldruk. Data-gerelateerde regeldruk volgt uit het periodiek verzamelen van data om te verantwoorden, monitoren en leren. De regelgeving die zorgt voor data-gerelateerde regeldruk volgt vooral uit de Woningwet en ziet op verplichtingen gerelateerd aan de jaarrekening met accountantsverklaring, data-uitvragen zoals monitoring van de prestatieafspraken of dVi/dPi en verdere verantwoording zoals de visitatieverplichting. Volkshuisvestelijke regeldruk is gerelateerd aan de kernactiviteiten van corporaties, namelijk het bouwen, verhuren en verduurzamen van huurwoningen. De regelgeving die zorgt voor volkshuisvestelijke regeldruk is vooral het huurbeleid (bij verhuur) en de Omgevingswet (bij woningbouw en verduurzaming).

Tabel S.1 Regeldrukkosten bij specifieke knelpunten

Bronnen regeldruk	Gemiddelde regeldrukkosten	Totale regeldrukkosten	Denkrichtingen voor beleid
Data-gerelateerde regeldruk			
Beleidswaarde	€ 5.468	€ 1.470.892	Geen, is in 2025 vereenvoudigd
Functionele model	€ 3.245	€ 872.905	Vereenvoudigen
DAEB-scheiding	€ 3.654	€ 982.926	Vereenvoudigen, indien DAEB wordt uitgebreid naar middenhuur
Visitaties	€ 51.717	€ 3.477.968	Verplichting laten vervallen en waardevolle kenmerken integreren in andere instrumenten
Data-uitvragen	Kwalitatief onderzocht	Kwalitatief onderzocht	Uitvoeringstoets invoeren
Volkshuisvestelijke regeldruk			
Passend toewijzen	Kwalitatief onderzocht	Kwalitatief onderzocht	Nultolerantieprincipe versoepelen
Flora en fauna	€ 680.000	€ 182.920.000	Geen, wordt verkend in STOER

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Data-gerelateerde regeldruk

De beleidswaarde is de waarde van een huurwoning gegeven het volkshuisvestelijke beleid van de corporatie. Uit onze analyse blijkt dat corporaties de beleidswaarde zeer beperkt gebruiken voor hun eigen beleidsvorming, waardoor zij de kosten hoog vinden in relatie tot het nut. Uit de evaluatie van de markt- en beleidswaarde (SEO, 2023¹) blijkt dat de beleidswaarde wel actief wordt gebruikt door beleidsmakers, de Aw, het WSW, accountants en financiers. Het totale nut lijkt daarmee zodoende wel hoger dan de kosten. In 2025 is de waardering voor corporaties vereenvoudigd. We zien geen additionele kansen om de regeldruk verder te verlagen.

Het functionele model is een kostenindeling in de jaarrekening, verplicht op grond van de Woningwet. De regeldruk volgt er vooral uit dat het arbeidsintensief is om de toerekening van kosten uit te voeren. Het functionele model is met name aangedragen als knelpunt omdat de toerekening vrijwel geen beleidsrelevante inzichten oplevert en om deze reden nagenoeg niet gebruikt wordt door corporaties zelf, de Aw of het WSW. De doelen die het functionele model verder dient zijn een beperkt onderdeel van de berekening van de beleidswaarde en verantwoording over staatssteun aan de Europese Commissie. Gegeven dat het functionele model vooral wordt gebruikt voor verantwoording en niet voor beleidssturing, is een denkrichting om verder te verkennen of het model vereenvoudigd kan worden om de regeldrukkosten te verlagen. Vrijwel alle ondervraagde corporaties zijn voorstanders van een sterke versimpeling of afschaffing van het functionele model. Dit betreft een wijziging van een wettelijke verplichting.

Het scheiden van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten is noodzakelijk voor verantwoording over staatssteun en het beschermen van het maatschappelijk vermogen in de sociale huursector. De regeldruk volgt uit de verantwoordingslast in de jaarrekening. De Europese Commissie voorziet een uitbreiding van staatssteun naar middenhuur waardoor de omvang van het niet-DAEB-bezit afneemt. Verder bestaat het niet-DAEB-bezit volgens gesprekspartners naar verwachting vooral uit niet-woningen die redelijkerwijs samenhangen met de exploitatie van woningen. Voorbeelden hiervan zijn parkeerplaatsen die behoren bij een flatgebouw of een aantal winkels onderin een complex. Het is volgens geïnterviewden lastiger om aan de vereisten te voldoen van zelfstandige financierbaarheid en de financiële risico's zijn bescheiden. Een denkrichting om verder te verkennen is het verlagen van de regeldrukkosten door het vereenvoudigen van de rapportageverplichtingen of de grenzen verruimen om aanspraak te maken op het verlichte regime.

Een visitatie houdt in dat een extern bureau kijkt naar de maatschappelijke prestaties van een woningcorporatie, met als doel om het beleid aan te passen op basis van deze inzichten, en te verantwoorden over deze prestaties richting de maatschappij. De visitatieplicht geldt vanaf de herziening van de Woningwet in 2015. De toename in toezicht, prestatieafspraken en leerinstrumenten heeft ertoe geleid dat het uitdagend is geworden om met een visitatie nieuwe inzichten te creëren. De visitatiemethodiek is meermaals aangepast om de kosten te verlagen en de waarde zo additioneel mogelijk vorm te geven. Desondanks blijkt uit onze analyse dat visitatierapporten door corporaties en andere stakeholders vrijwel niet gebruikt worden in hun beleid. De waarde van een visitatierapport lijkt daarmee vooral maatschappelijke verantwoording te zijn. Geïnterviewden zien weinig ruimte om de regeldruk verder te verlagen, terwijl er nog steeds een grondige visitatie wordt uitgevoerd. Gegeven dat de prestaties van corporaties al via diverse instrumenten worden verantwoord, is een denkrichting om verder te verkennen of de verplichting tot een visitatie kan vervallen en - waar nuttig - de onderscheidende kenmerken van een visitatie te integreren in andere verantwoordingsinstrumenten.

¹ SEO (2023). Gebruik van markt- en beleidswaarde in de praktijk.

Een thema dat we kwalitatief verder hebben bestudeerd is de regeldruk als gevolg van de data-uitvragen. De trend om meer data uit te vragen lijkt met name het gevolg van digitalisering. Digitalisering verlaagt namelijk de kosten van het verzamelen en bewerken van data, waardoor de vraag naar informatie bij corporaties toeneemt en de regeldruk stijgt. Tegelijkertijd is digitalisering ook een kans om regeldruk te verlagen via automatisering en een kans om te leren van de verzamelde inzichten. Ons beeld op basis van interviews is dat data-uitvragen door de corporaties vooral worden gezien als last en beperkt worden gezien als kans, vanwege een hoog gepercipieerde inspanning in verhouding tot de opbrengst. Verder geven geïnterviewden aan dat er geen duidelijke toename is in regeldruk, wat het gevolg lijkt te zijn van de aandacht voor regeldruk door de stakeholders van SBR-wonen. Tot slot valt op dat de uitvoerbaarheid van data-uitvragen niet op een uniforme manier wordt getoetst, zoals gebruikelijk is bij uitvoeringsorganisaties van de overheid. Dit leidt er bij sommige casussen toe dat de regeldruk hoger is dan verwacht, de uitvraag niet wordt ervaren als werkbaar of in grote mate overeenkomt met andere uitvragen (dubbeling). Een denkrichting om verder te verkennen is om een uitvoeringstoets in te voeren bij nieuwe data-uitvragen. Dit is een beknopte beoordeling die door een vaste partij volgens een vast format wordt uitgevoerd, gericht op het inschatten van de impact op relevante kenmerken, zoals benodigde tijd en kosten.

Volkshuisvestelijke regeldruk

Het huurbeleid is complex vanwege de fijnmazige regelgeving. In recente jaren heeft het grote aantal beleidsaanpassingen geleid tot extra regeldruk. Wijzigingen in de afgelopen vijf jaar zijn de wet-Nijboer om de huurprijsstijging in de vrije sector te maximeren (2022), de Wet betaalbare huur om de middenhuur te reguleren (2024), Wet Goed verhuurderschap om slechte verhuurders aan te pakken (2023), een huurbevriezing (2021), het doorvoeren van inkomensafhankelijke huurverhogingen (herzien in 2021 en afgesproken in nationale prestatieafspraken) en twee keer een gerichte huurverlaging (2021 en 2023).

Een thema dat binnen het huurbeleid structureel gepaard gaat met hoge lastendruk is woningtoewijzing. Dit thema hebben we kwalitatief verkend. De invoering van passend toewijzen heeft geleid tot een sterke stijging van de regeldruk. De regeldruk is gedaald sinds de invoering van de digitale inkomensstoets, waardoor corporaties een inkomensverklaring op hoofdlijnen direct ontvangen van de belastingdienst in plaats van dat een huurder een inkomensverklaring of loonstrook moet aanleveren. De resterende regeldrukkosten zijn vooral het gevolg van de accountantscontrole of de toets correct is toegepast en de percentages voor passend toewijzen en doelgroep-toewijzen overeenkomen met het minimum conform de Woningwet. Bij deze controle wordt het nultolerantieprincipe toegepast, waarmee elke afwijking als fout wordt aangemerkt. Bij beperkte fouten met weinig impact roept dit de vraag op of de baten van dit principe proportioneel zijn ten opzichte van de kosten. Het voorkomen en het herstellen van fouten volgens dit principe gaat gepaard met meer regeldruk dan een minder stringente norm. Ook vertonen corporaties risicomijdend gedrag in toewijzing, wat niet altijd bevorderlijk is voor de volkshuisvesting. Een denkrichting voor beleid is om het nultolerantieprincipe te versoepelen bij toewijzing.

De regelgeving op het terrein van flora en fauna leidt tot regeldruk bij grondige ingrepen aan de woning, zoals verduurzaming. De gemiddelde jaarlijkse kosten zijn ongeveer 680 duizend euro voor de corporatiesector. Deze kosten komen vooral door het uitbesteden van onderzoek en deels ook door het treffen van maatregelen. De meeste ondervraagde corporaties vinden de regeldrukkosten niet in passende verhouding staan tot het realiseren van de beleidsdoelen ter bescherming van flora en fauna. Een genoemd voorbeeld bij deze zienswijze is dat een groot verduurzamingsproject vertraging oploopt voor een enkele signalering van een beschermde diersoort. In het rapport van STOER (fase 2) worden suggesties gedaan om de regeldrukkosten te verlagen, bijvoorbeeld door overall een Soorten Management Plan (SMP) beschikbaar te stellen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Vraagstelling en aanpak	7
2 Verkenning regeldruk bij woningcorporaties	8
2.1 Definitie regeldruk voor woningcorporaties	8
2.2 Bronnen van regeldruk	8
2.3 Trends in regeldruk	13
3 Verdieping regeldrukknelpunten	16
3.1 Inleiding knelpunten	16
3.2 Jaarrekening	16
3.3 Data-uitvragen	21
3.4 Visitaties	24
3.5 Regelgeving flora en fauna	28
3.6 Toewijzing	30
Bijlage A Gesprekspartners	32

1 Inleiding

1.2 Achtergrond

Regeldruk is een actueel thema. Uit het jaarverslag van het Adviescollege toetsing regeldruk blijkt dat de regeldrukkosten opnieuw structureel zijn toegenomen in 2024. Het huidige kabinet heeft regeldruk tot topprioriteit benoemd en werkt zodoende actief aan het verminderen van regeldruk. De nieuwe Europese Commissie heeft eveneens in haar mandaat (2024-2029) de vermindering van regeldruk als kerntaak opgenomen. Specifiek voor de woningbouw wordt gewerkt aan het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER), met als doel om sneller, efficiënter en goedkoper woningen te bouwen en te realiseren. Vanuit de Tweede Kamer is voor de Tweede Kamercommissie VRO het rapport 'Regeldruk bij woningbouw' opgesteld. Daarnaast heeft Creativity Pools in opdracht van 15 kleine en middelgrote woningcorporaties het rapport 'Van complexiteit naar actie; Regeldruk binnen kleine woningcorporaties' opgesteld, over de impact van regeldruk op kleine corporaties.

Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland en behartigt daarmee de belangen van de aangesloten woningcorporaties. Daarnaast zorgt Aedes via inhoudelijke programma's en projecten ervoor dat de corporatiesector zich continu ontwikkelt, waar nodig versnelt, kennis uitwisselt en leert van elkaar. Regeldruk is één van de thema's waar Aedes zich op concentreert.

In de zomer van 2024 hebben woningcorporaties gereageerd op een oproep van Aedes om regeldruknelpunten te melden. Dit heeft geleid tot een melding van 270 afzonderlijke knelpunten verdeeld over circa 50 regeldrukthema's vanuit meer dan 30 woningcorporaties. Figuur 1.1 geeft een visuele samenvatting van de longlist aan regeldrukonderwerpen die uit deze uitvraag volgen.

Figuur 1.1 Visuele samenvatting longlist regeldrukthema's



1.3 Vraagstelling en aanpak

Aedes heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een inventarisatie van knelpunten bij regeldruk voor woningcorporaties te maken, inclusief aanbevelingen om die knelpunten op te lossen.

De onderzoeksvragen zijn:

- **Oorzaken:** welke bronnen van regeldruk hebben woningcorporaties?
- **Kosten:** hoe groot is de regeldruk bij specifieke knelpunten?
- **Nut en noodzaak:** is voldoende onderbouwd dat er een taak ligt en dit het aangewezen instrument is?
- **Oplossingsrichtingen:** welke beleidsrichtingen zijn er om regeldruk te verminderen?

De ingezette methoden zijn literatuuronderzoek, interviews en een meting van de regeldruk. Het literatuuronderzoek bestaat uit het bestuderen van beleidsrelevante rapporten, Kamerstukken en relevante regelgeving. De interviews zijn uitgevoerd met woningcorporaties en andere stakeholders zoals het ministerie van VRO, Aw, WSW, SVWN en VTW. De meting van de regeldruk is uitgevoerd volgens het Standaardkostenmodel, de methode om regeldrukkosten van wet- en regelgeving inzichtelijk te maken. Deze methode is vastgelegd in het 'Handboek meting regeldruk' van het ministerie van EZ.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen:

1. **Verkenning:** het inventariseren van regeldrukknelpunten en het terugbrengen van de longlist tot een shortlist van de meest relevante thema's. Dit is omschreven in hoofdstuk 2;
2. **Verdieping:** het meten en verder onderzoeken van de regeldruk bij de thema's op de shortlist. Dit is omschreven in hoofdstuk 3.

2 Verkenning regeldruk bij woningcorporaties

2.1 Definitie regeldruk voor woningcorporaties

Regeldruk omvat alle investeringen en inspanningen die worden verricht om aan verplichtingen in regelgeving te voldoen. We maken onderscheid in:

- **Kwantificeerbare directe kosten:** het aantal handelingen per jaar vermenigvuldigd met de kosten per handeling, bestaande uit het aantal uren vermenigvuldigd met een uurtarief plus de losse uitgaven (bijvoorbeeld externe inhuur);
- **Niet-kwantificeerbare directe kosten:** de werkbaarheid (begrijpelijk en toepasbaar), proportionaliteit (passende verhouding inspanning en opbrengst) en nut van de regelgeving (ervaren toegevoegde waarde);
- **Indirecte kosten:** de mate waarin regelgeving belemmerend werkt voor corporaties om te voldoen aan hun volkshuisvestelijke taken.

Onder regelgeving voor woningcorporaties verstaan we in dit onderzoek alle inspanningen die voortvloeien uit verplichtingen en verzoeken vanuit de rijksoverheid, gemeenten, provincies, de Aw, het WSW, de SVWN en Aedes. We concentreren ons in dit rapport op regeldruk die voor woningcorporaties relevanter is dan voor andere organisaties. Een deel van de regeldruk, zoals Aw-toezicht, komt alléén voor bij corporaties en een deel van de regeldruk komt meer voor bij corporaties dan bij andere organisaties, zoals rondom de accountantscontrole, omdat daar voor woningcorporaties aanvullende regels gelden bovenop de reguliere regels.

2.2 Bronnen van regeldruk

Woningcorporaties krijgen te maken met regeldruk bij het uitvoeren van hun volkshuisvestelijke taken. Tabel 2.1 toont volgens de indeling van de Nationale prestatieafspraken een overzicht van taken, activiteiten en uit welke wetten de regeldruk volgt.

Tabel 2.1 Activiteiten woningcorporaties

Taak	Activiteiten	Meest relevante wetten
Beschikbaarheid	Bouwen, onderhouden, slopen en verkopen van sociale huurwoningen en middenhuurwoningen	Omgevingswet Wet versterking regie volkshuisvesting Besluit bouwwerken leefomgeving Woningwet, inclusief onderliggende BTIV en RTIV
Betaalbaarheid	Huurwoningen toewijzen en betaalbaar verhuren	Woningwet, inclusief onderliggende BTIV en RTIV Wet betaalbare huur Huisvestingswet Wet op de huurtoeslag Wet huur- en inkomensgrenzen Wet goed verhuurderschap
Duurzaamheid	Isoleren en aardgasvrij maken van woningen	Omgevingswet Besluit bouwwerken leefomgeving
Leefbaarheid	Verbeteren van de kwaliteit van woningen en de woonomgeving	Omgevingswet Besluit bouwwerken leefomgeving

Data-gerelateerde regeldruk voor woningcorporaties

Aedes heeft onder haar leden een uitvraag gedaan naar knelpunten in regeldruk die volgt uit alle verplichtingen en verzoeken waar woningcorporaties mee te maken krijgen. Data-gerelateerde regeldruk volgt uit het periodiek verzamelen van data om te verantwoorden, monitoren en leren. Onderstaande tabel beschrijft knelpunten die woningcorporaties ervaren met betrekking tot data-gerelateerde regeldruk. Dit betreft een longlist aan gesignaleerde knelpunten en geeft nog geen beoordeling van deze knelpunten.

Tabel 2.2 Longlist knelpunten bij data-gerelateerde regeldruk

Thema	Gesignaleerd knelpunt
Aedes Benchmark	- De Benchmark is uitgebreid en de afgelopen jaren ook in scope toegenomen. De toegevoegde waarde hiervan is niet altijd duidelijk. Het is volgens een woningcorporatie ook niet nodig om elk jaar alle onderwerpen te behandelen, hier kan jaarlijks meer thematisch worden gewerkt. - Daarnaast geven woningcorporaties aan dat het format soms wijzigt, dat de handleiding complex is en dat het online invullen niet goed werkbaar is. Tevens geven zij aan dat hoewel de vraagstelling additioneel is ingestoken, de sterke overeenkomsten in thematiek de indruk wekken dat er sprake is van dubbel werk ten opzicht van de dVi en dPi. Dit is een reflectie van het gepercipieerde nut en niet zozeer het nut van het uitvragen.
dVi en dPi	- Woningcorporaties ervaren dubbeling tussen dVi en de Aedes Benchmark en tussen dPi en de Aedes Forecast. De uitvragen zijn additioneel vormgegeven, maar dit komt voor een deel van de gesprekspartners over als dezelfde zaken die op een net andere wijze worden uitgevraagd. Dat maakt het lastiger om te standaardiseren. - Gedurende het jaar worden soms wijzigingen in de systematiek en definities doorgevoerd en het is lastig om dat goed te implementeren in de systemen. - De lengte van dVi en dPi wordt als te lang ervaren. Daarbij is de koppeling van tabellen soms ingewikkeld, met name m.b.t. de WOZ-bezitstabel. Ook hier merkt een woningcorporatie op dat het online invulscherm niet altijd goed werkt. - Tussen dVi en de jaarrekening ervaart men ook dubbeling. Daarnaast bevat dVi volgens een woningcorporatie te veel detailvragen waarbij het niet altijd duidelijk is wat de toegevoegde waarde hiervan is. - De afgelopen jaren zijn definities gewijzigd en dat maakt het voor woningcorporaties lastig om het proces te automatiseren.
Aanvullende uitvragen Aedes	Bovenop de Aedes Benchmark en de Aedes Forecast ontvangen woningcorporaties gedurende het jaar aanvullende enquêtes en data-uitvragen. Men ervaart dit als dubbel werk.
Jaarstukken	- De jaarrekening en het jaarverslag zijn omvangrijke boekwerken, voor woningcorporaties kost het veel tijd om deze op te stellen en in te vullen. Daarbij zien zij niet altijd het nut en de noodzaak in van de informatie die ze moeten aanleveren. - Het functionele model van de winst- en verliesrekening, met toerekening van kosten naar specifieke posten, gebruiken de meeste woningcorporaties niet en dat leidt tot veel administratieve lasten. De categorale winst- en verliesrekening, zonder deze toerekening, gebruiken meer corporaties en die is ook minder arbeidsintensief om op te stellen. - Uit de governancecode volgen meerdere rapportageverplichtingen, waaronder over de PE-punten van de RvC.
Accountantscontrole	Met betrekking tot de ICT-assurance bij de accountantscontrole stellen accountants vaak veel vragen over de ICT-systemen aan de woningcorporatie. Echter, de woningcorporatie neemt het ICT-systeem af bij een leverancier. Vanwege concentratie in deze sector zijn er ca. 10 softwareleveranciers die de meeste woningcorporaties bedienen. De vragen over ICT-systemen zouden ook rechtstreeks richting hen kunnen in plaats van via de woningcorporaties.
Monitor prestatieafspraken	Vanuit het Rijk, de provincies en gemeenten ontvangen woningcorporaties monitors van de prestatieafspraken (zoals Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw). Hierin zijn definities niet altijd geharmoniseerd, waardoor elke uitvraag tot aanvullende administratieve handelingen (en daarmee lasten) leidt. Hierin ervaren zij ook dubbeling met dVi en dPi.

Thema	Gesignaleerd knelpunt
Overig	Een aantal thema's die niet specifiek op woningcorporaties zien, maar wel als knelpunt zijn aangedragen, ziet op de CO2-registratie van woon-werkverkeer en verschillende vragenlijsten van het CBS.
Visitatie	Woningcorporaties geven aan dat de toegevoegde waarde van visitatie beperkt is en dat dit een kostbaar project is in geld en tijd. Het vraagt veel inspanning van bestuurders en medewerkers om o.a. alle stakeholdergesprekken te organiseren en te houden, daarnaast is er veel documentatie voor vereist. Kernpunt in de kritiek is dat dit vaak dubbeling is met wat de woningcorporatie zelf al doet waardoor de toegevoegde waarde niet duidelijk is, tegen hoge kosten.
Scheiding DAEB en niet-DAEB	Deze verantwoording over de DAEB-scheiding vereist veel administratieve handelingen en woningcorporaties zien er het nut niet van in. Middenhuur kan volgens hen tot DAEB gerekend worden, de omvang van het niet-DAEB-bezit is vaak laag.
Benoeming RvC-leden en bestuurders	Bij de benoeming en herbenoeming van bestuurders en RvC-leden vraagt de Aw om een aantal formulieren voor de toetsing van geschiktheid. Daar hebben woningcorporaties begrip voor, maar men ervaart de administratieve last hiervan, met name bij herbenoemingen, als zwaar en niet proportioneel. Ze stellen dat bestuurders al eerder zijn goedgekeurd dus dat bij herbenoeming alleen wijzigingen relevant zijn in plaats van de volledige procedure.
Cumulatie verantwoording	- Woningcorporaties moeten zich bij verschillende instanties verantwoorden, namelijk de eigen RvC, huurdersorganisatie, gemeente, provincie, het Rijk, Aw, WSW, en bij sommige woningcorporaties zijn er nog meer relevante instanties. Deze cumulatieve verantwoording ervaren zij als grote regeldruk. Daarbij benoemt een aantal woningcorporaties dat zij zich afvragen of de reikwijdte van de Aw (voorschriften over prestatieafspraken, begroting, jaarrekening) wel tot de kerntaken van het Aw behoort. - Vanuit de Aw zijn er vijf richtlijnen met betrekking tot belangenverstrengeling. Dit vergt een zeer nauwkeurige registratie waarbij woningcorporaties veelal het zekere voor het onzekere nemen en dit zeer gedetailleerd doen, wat wel meer administratieve lasten met zich meebrengt.
Wet normering topinkomens	De toetsing van de Wet normering topinkomens (Wnt) ervaren woningcorporaties als streng en belastend. Zij staan achter de gedachte van de Wnt, maar merken dat het in de praktijk veel administratieve lasten met zich meebrengt vanwege het strenge toetsingsbeleid (tot op de euro nauwkeurig) en de accountantscontrole die dit met zich meebrengt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. uitvraag Aedes onder woningcorporaties

De volgende drie punten zijn de gemene deler in de gesignaleerde knelpunten bij data-gerelateerde regeldruk:

- **Dubbeling.** De perceptie is dat de jaarstukken, dVi/dPi, Aedes Benchmark/Forecast, NPA-monitors van Rijk/provincie/gemeenten veelal om dezelfde zaken vragen. Dit ervaart men als dubbel werk en dat verlaagt de gepercipieerde toegevoegde waarde hiervan. Als de gepercipieerde toegevoegde waarde laag is, ervaart men dit in het algemeen sneller als regeldruk dan wanneer men meer toegevoegde waarde in de handelingen ziet;
- **Inconsistentie van definities.** De verschillende uitvragen hanteren volgens de woningcorporaties vaak wisselende definities, die toch veel op elkaar lijken. Dat leidt ertoe dat elke uitvraag nieuwe administratieve handelingen vereist en dat deze minder goed te automatiseren zijn. Dit verhoogt de ervaren regeldruk. Ook signaleert men dat de definities van dezelfde uitvraag over de tijd wisselen, dit verhindert ook de automatisering van dit proces. De handleidingen bij deze wijzigingen ervaart men als complex. Er is een sterke samenhang in de gepercipieerde dubbeling in de bullet hierboven en de inconsistentie van definities;
- **Beperkte toegevoegde waarde.** In de jaarstukken ziet men bijvoorbeeld de rapportage over het functionele model van de winst- en verliesrekening en een aantal rapportageverplichtingen uit de governancecode als teksten die weinig waarde toevoegen voor de sturing van de woningcorporatie. De rapportage hierover ziet men dus als onnodige regeldruk omdat het nut en de noodzaak ervan onduidelijk zijn.

Volkshuisvestelijke regeldrukthema's voor woningcorporaties

Woningcorporaties hebben aan Aedes ook hun knelpunten bij regeldrukthema's aangeleverd over volkshuisvestelijke regeldruk. Volkshuisvestelijke regeldruk is gerelateerd aan de kernactiviteiten van corporaties, namelijk het bouwen, verhuren en verduurzamen van huurwoningen. Onderstaande tabel toont een bloemlezing hiervan. Het valt op dat de omvang van deze lijst beknopter is dan het overzicht van data-gerelateerde regeldruk. Ons beeld op basis van gesprekken is dat nut en noodzaak in grotere mate worden ingezien bij regeldruk die te maken heeft met de kernactiviteiten van een woningcorporatie. Een voorbeeld is dat het huurbeleid veel regeldrukkosten met zich meebrengt, maar de regels over het algemeen als nuttig worden gezien.

Tabel 2.3 Longlist knelpunten bij volkshuisvestelijke regeldrukthema's

Thema	Gesignaleerd knelpunt
Toewijzing	De regels met betrekking tot passend toewijzen zijn volgens woningcorporaties omvangrijk en vergen veel tijd van meerdere afdelingen binnen de corporatie. De toewijzing en controle van inkomensverklaringen horen hier voornamelijk bij, net als de accountantscontrole die men disproportioneel als 'zwaar' ervaart. Er is zero tolerance bij de administratie van toewijzing wat veel handmatig controlewerk vraagt. De inkomenstoets ziet men als zeer gedetailleerd wat tot complexiteit en administratieve lasten leidt. Tot slot noemt een woningcorporatie dat toewijzing via derden onevenredig veel tijd kost, in plaats van directe toewijzing.
Regelgeving woningbouw	Woningcorporaties ervaren stapeling in de regelgeving van de bouw van woningen, zowel vanuit provincies als vanuit gemeenten.
Governancecode	De governancecode vanuit Aedes zien sommige woningcorporaties als erg uitgebreid en op detailniveau. Dit vereist ook rapportage in het jaarverslag, wat mede hierdoor lang wordt. Wel stelt een woningcorporatie dat de regeldruk hiervan al minder is dan een aantal jaren terug.
Flora en fauna	Voor verduurzamings- of renovatieprojecten moet men vaak maatregelen nemen om flora en fauna te beschermen. De kosten van de maatregelen zijn vaak niet heel hoog (een aantal nestkasten) maar de kosten van het onderzoek wél. Een woningcorporatie geeft aan 10 duizend euro aan onderzoek kwijt te zijn om de maatschappelijke noodzaak van woningbouw en verduurzaming aan te tonen. Ook stellen woningcorporaties dat het Soorten Management Plan (SMP) niet goed werkt, omdat gemeenten hier geen gestandaardiseerd proces in hebben. De perceptie is dat er meer tijd en geld richting onderzoeken gaat dan richting het nemen van maatregelen en dat staat volgens woningcorporaties niet met elkaar in verhouding.

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. uitvraag Aedes onder woningcorporaties

2.3 Trends in regeldruk

In deze paragraaf onderscheiden we trends die effect hebben op de regeldruk bij corporaties. De boodschappen van deze paragraaf zijn:

- Digitalisering is een kans om regeldruk te verlagen, maar leidt tegelijkertijd ook tot meer regeldruk doordat de vraag naar informatie toeneemt vanuit alle stakeholders;
- De regeldruk neemt al gedurende een lange periode toe voor alle organisaties (niet specifiek woningcorporaties) doordat er steeds meer beleid wordt gevoerd vanuit de overheid. Er is nadrukkelijk aandacht voor de trend, maar deze is nog niet gekeerd;
- Er wordt door gesprekspartners na de herziening van de Woningwet in 2015 geen duidelijke toename gezien in de regelgeving die specifiek voor corporaties is ontwikkeld, eerder een afname door de overgang naar prestatieafspraken;
- Het volkshuisvestelijk presteren van corporaties wordt belemmerd als gevolg van regeldruk uit het huurbeleid, ruimtelijke ordening en hoge frequentie van beleidswijzigingen.

Digitalisering als tweesnijdend zwaard

Digitalisering levert een grote bijdrage aan productiviteitsgroei, bijvoorbeeld door tot betere besluitvorming te komen. De opslag, transmissie en bewerking van data is namelijk exponentieel goedkoper, sneller en compacter geworden. Deze ontwikkeling heeft een zelfversterkend effect. Wanneer de omgang met informatie productiever wordt, neemt de vraag naar informatie toe, waardoor er meer wordt geïnvesteerd in digitalisering om de productiviteit te verhogen et cetera. Enerzijds is digitalisering een kans om de regeldruk te verlagen, bijvoorbeeld door het automatiseren van taken. Anderzijds is digitalisering een trend die de regeldruk kan verhogen door een toenemende vraag naar informatie. De informatie behoeft immers een steeds kleinere toegevoegde waarde te hebben om de steeds beperktere kosten van het verzamelen van deze informatie te kunnen rechtvaardigen. De groeiende informatievraag komt voor bij alle organisaties die regeldruk veroorzaken.

Meer beleid

Een trend die is te zien in alle West-Europese landen is een toename van de hoeveelheid beleid en de complexiteit daarvan (Lenz et al., 2024²). Beleid is namelijk het primaire instrument om vanuit de overheid problemen op te lossen en tegemoet te komen aan behoeften vanuit de maatschappij. Het introduceren van nieuw beleid is gemakkelijker dan het afschaffen van bestaand beleid, zelfs wanneer dit niet doeltreffend of doelmatig is (Knill et al., 2023³). Bij het afschaffen van beleid ontstaan namelijk vrijwel altijd verliezers, waardoor de roep ontstaat voor compensatie en/of overgangsregelingen die het afschaffen bemoeilijken (SEO, 2025⁴). Het gevolg is dat de hoeveelheid beleid toeneemt. Meer beleid betekent meer uitvoeringslasten voor de uitvoeringsorganisatie van de overheid, maar ook meer regeldruk voor de doelgroep (zoals woningcorporaties) of andere betrokkenen (zoals intermediairs). In Nederland bedroegen de structurele regeldrukkosten door nieuwe wet- en regelgeving in de periode 2018-2023 731 miljoen euro.⁵ Voor corporaties is dit terug te zien in een toename van de algemene regelgeving.

² Lenz et al. (2024). Mapping bureaucratic overload: Dynamics and drivers in media coverage across three European countries.

³ Knill et al. (2023). How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage

⁴ SEO (2025). De complexiteit van vereenvoudiging.

⁵ <https://www.regeldrukmonitor.nl/ontwikkeling-regeldrukkosten/structurele-kosten-periode-2018---2022>

Regelgeving specifiek voor corporaties

De regelgeving die specifiek gericht is op corporaties volgt uit de Woningwet, de BTIV en de RTIV. De herziening van de Woningwet in 2015 heeft geleid tot een incidentele en structurele toename van de lastendruk. De wetswijziging beoogde dat corporaties zich doelmatig op hun kerntaak gingen richten en was deels noodzakelijk om te voldoen aan de Europese staatssteunregelgeving. Uit rapporten van Sira, Atrivé en VBTM volgt dat de oorzaken van de regeldruk vooral lagen in de complexiteit van de wetgeving, de limitatief geformuleerde bepalingen en het omvangrijke accountantsprotocol. Na de wetswijziging stond het thema regeldruk bij corporaties duidelijker op de politieke agenda. Sindsdien is de toename van regeldruk beperkt gebleven door de uitvraag van informatie vanuit het Rijk, de Aw en het WSW niet te laten toenemen.

Sturen op prestaties van corporaties

Sturing op de prestaties van corporaties kan met financiële sturing of afspraken. De regeldruk van financiële sturing gericht op individuele investeringsprojecten of vastgoedobjecten is hoger dan de monitoring en verantwoording van afspraken. Voorbeelden van financiële sturing zijn objectgebonden subsidies in de periode voor 1995 en heffingsverminderingen in de verhuurderheffing gericht op diverse maatschappelijke doelen zoals nieuwbouw in de periode 2013-2021. Voorbeelden van afspraken zijn het Energieakkoord 2013 (verduurzaming), het Sociaal huurakkoord 2015 en 2018 (betaalbaarheid) en het sectorakkoord met VNG en Aedes 2020 (nieuwbouw). Vanaf 2022 is volledig overgegaan op sturing middels nationale prestatieafspraken gericht op betaalbaarheid, beschikbaarheid, verduurzaming en leefbaarheid. Deze sturingsvorm heeft naar verwachting lagere regeldrukkosten dan financiële sturing. De monitoring en verantwoording van de prestatieafspraken hebben echter waarschijnlijk geleid tot een lichte toename van de regeldruk. Een toename van monitoring is uitlegbaar vanuit de ambitie om de gezamenlijke doelstellingen te behalen en voortgang te verantwoorden aan de Kamer.

Regelgeving voor de sociale huursector

Er is regelgeving voor de huursector geïntroduceerd die niet primair bedoeld is voor corporaties, maar wel leidt tot lastendruk. Dit zijn de wet-Nijboer om de huurprijsstijging in de vrije sector te maximeren, de Wet betaalbare huur om de middenhuur te reguleren en de Wet Goed verhuurderschap om slechte verhuurders aan te pakken. Er is in recente jaren ook meer in het huurbeleid gevraagd van corporaties, wat ook leidt tot lastendruk. Dit behelst een huurbevriezing (2021), het doorvoeren van inkomensafhankelijke huurverhogingen (herzien in 2021 en afgesproken in prestatieafspraken) en twee keer een gerichte huurverlaging (2021 en 2023). De aandacht voor deze complexiteit blijkt bijvoorbeeld uit de motie Grinwis c.s. (kst. 32 847, nr. 1258). De huurmatigingen hebben als neveneffect dat voor een deel van de corporatiewoningen geen kostendekkende huur kan worden gevraagd, wat het onderhouden en bouwen van sociale huurwoningen bemoeilijkt. De voornaamste oorzaak is dat er geen bereidheid was om de huurtoeslag in te zetten om de betaalbaarheid te verbeteren vanwege de budgettaire gevolgen en neveneffecten (SEO, 2024⁶).

Instabiel beleid

Elke wijziging van regelgeving gaat gepaard met directe regeldrukkosten om te implementeren bij corporaties en indirecte kosten als deze wijzigingen effect hebben op het volkshuisvestelijk presenteren van corporaties. In de periode 2012-2018 is ingezet op het inperken van de activiteiten van corporaties, voornamelijk met de herziening van de Woningwet en de verhuurderheffing. Het gevolg was dat corporaties zich gingen concentreren op hun bestaande bezit in de sociale huursector en de hoeveelheid nieuwbouw van corporaties sterk afnam. In de periode vanaf 2018 is juist weer ingezet op een sterke toename van de nieuwbouw door corporaties, werd weer meer verwacht op het terrein van leefbaarheid en werden corporaties gevraagd om weer actief te worden in het

⁶ SEO (2024). Beleidsdoorlichting artikel 3 woningmarkt 2015-2021.

middenhuursegment. Deze slingerbeweging in het woningmarktbeleid leidt tot het op- en afschalen van activiteiten van corporaties, wat gepaard gaat met hogere regeldruk en minder goed volkshuisvestelijk presteren dan in het geval van een stabiel woningmarktbeleid.

Regelgeving in ruimtelijke ordening

De invoering van de Omgevingswet heeft geleid tot een vereenvoudiging van de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening. De beperkte bekendheid van gemeenten met de regelgeving leidt volgens geïnterviewden echter ook tot een tijdelijk hogere regeldruk voor corporaties. Verder wordt de regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening veelal genoemd als hoofdoorzaak waardoor het woningaanbod op korte termijn in beperkte mate meestijgt met een toename van de vraag (CPB, 2017⁷). Vanaf 2024 is er met het programma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Regelgeving) vernieuwde aandacht voor het hervormen van belemmerende regelgeving gekomen.

⁷ CPB (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod

3 Verdieping regeldrukknelpunten

3.1 Inleiding knelpunten

Uit de analyse in hoofdstuk 2 volgen als belangrijke knelpunten de volgende thema's:

- Data-gerelateerde regeldruk:
 - Verplichtingen binnen de jaarrekening;
 - Data-uitvragen;
 - Visitaties;
- Volkshuisvestelijke regeldruk:
 - Regelgeving flora en fauna;
 - Toewijzen.

3.2 Jaarrekening

Inleiding oorzaak regeldruk

Woningcorporaties hebben meer verplichtingen bij het opstellen van hun jaarrekening dan andere organisaties. In interviews zijn drie thema's nadrukkelijk naar voren gekomen als knelpunten. Dit zijn:

- het opstellen van het functionele model in de winst- en verliesrekening;
- de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB; en,
- de berekening van de beleidswaarde en de gevoeligheidsanalyse bij deze berekening.

In deze paragraaf bieden we eerst een overzicht van de kosten. Vervolgens behandelen we per thema het nut en de noodzaak van deze kosten.

Overzicht omvang kosten

De kosten voor het opstellen van de jaarrekening zijn interne personeelskosten, weergegeven in de onderstaande tabel. Aanvullende kosten die samenhangen met deze activiteiten zijn de kosten voor de software (veelal geleverd door Ortec) en accountantskosten. Deze zijn niet gemakkelijk toe te bedelen aan deze activiteiten in de onderstaande tabel en om deze reden niet opgenomen in het overzicht.

Tabel 3.1 Gemiddelde interne personeelskosten voor opstellen jaarrekening

Type medewerker	Functionele model	Scheiden DAEB en niet-DAEB	Berekening en sensitiviteitsanalyse beleidswaarde	Totaal
Leidinggevend en managers	€ 372	€ 294	€ 424	€ 1.089
Hoogopgeleide medewerkers	€ 2.470	€ 2.251	€ 4.648	€ 9.369
Administratief personeel	€ 403	€ 1.110	€ 396	€ 1.910
Totaal	€ 3.245	€ 3.654	€ 5.468	€ 12.368

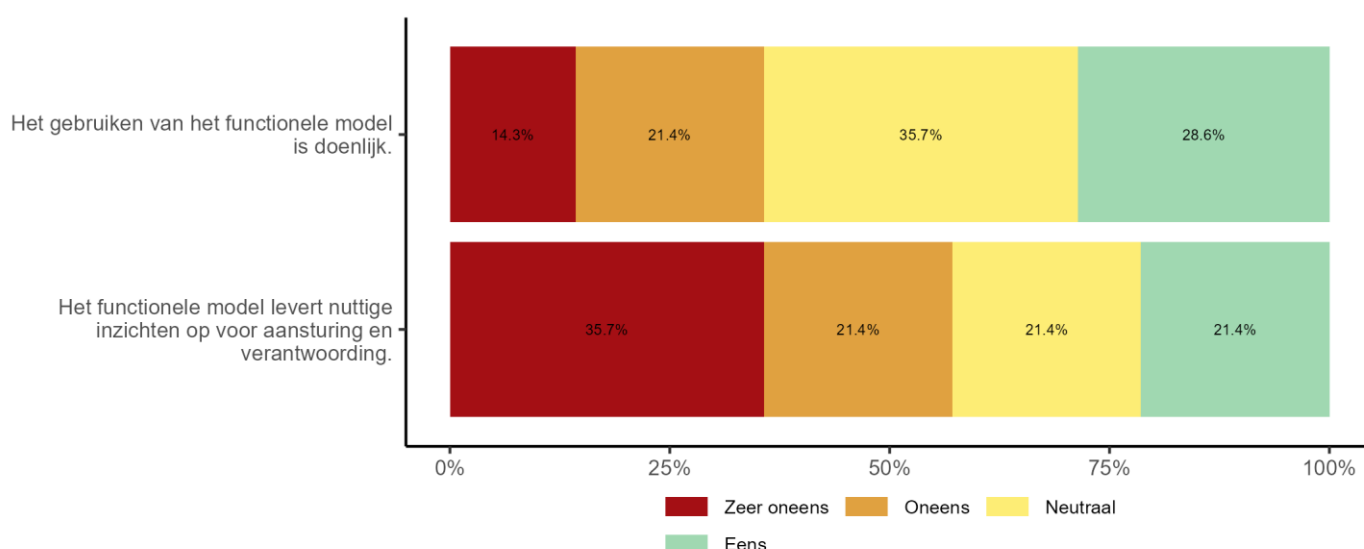
Thema 1: nut en noodzaak functioneel vs. categoriaal model winst- en verliesrekening

Woningcorporaties moeten het functionele model hanteren voor de winst- en verliesrekening in de jaarrekening (Bijlage 3, RTIV). De gedachte hierachter is dat woningcorporaties algemene kostenposten (zoals lonen en sociale premies) toewijzen aan specifieke onderdelen (bijv. exploitatie van vastgoed, verkoop van vastgoed, kosten omtrent leefbaarheid). Met een gelijke toewijzing per onderdeel zijn woningcorporaties in principe beter onderling vergelijkbaar op hun bedrijfskosten. Het beeld uit de interviews is dat deze vergelijkbaarheid zich niet uit in de praktijk.

Woningcorporaties starten doorgaans met het categoriale model, waar de kostenposten in hun geheel zijn opgenomen en niet toegewezen aan onderdelen. Vervolgens dienen zij met toerekeningstabellen en verdeelsleutels deze kosten toe te wijzen aan de onderdelen. Woningcorporaties verschillen in hun toewijzingsmethodieken en zijn daarom niet onderling goed vergelijkbaar. De toerekeningstabellen verschillen ook van jaar-op-jaar en woningcorporaties moeten deze dus herzien.

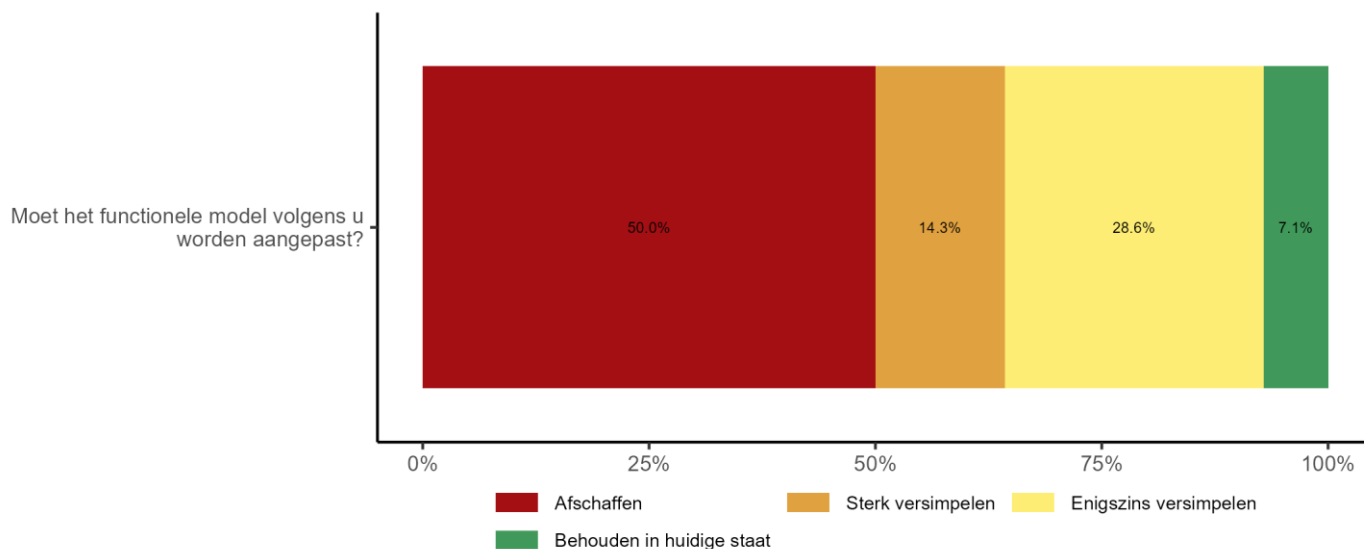
Uit Figuur 3.1 en interviews blijkt dat het functionele model redelijk doenlijk is, maar weinig inzichten oplevert. Het opstellen van het model is relatief goed te doen, omdat het een keer per jaar elk jaar gedaan wordt en daarmee in grote mate dezelfde stappen als het jaar daarvoor genomen kunnen worden. Een knelpunt dat corporaties aangeven is dat de 'Handleiding toepassen functionele indeling winst en verliesrekening bij corporaties' veelal niet goed wordt gevolgd of verschillend wordt geïnterpreteerd door woningcorporaties. Het voornaamste punt van kritiek echter is dat het ten opzichte van het categoriale model weinig tot geen beleidsrelevante inzichten oplevert en zodoende in de praktijk ook niet wordt gebruikt door corporaties. Ook het WSW en de Aw gebruiken het functionele model niet actief in hun werk. De voornaamste doelen van het functioneel model zijn zodoende tweeledig. Het eerste doel is dat het onderdeel is van de berekening van het beheer en de onderhoudsnorm in de beleidswaarde. Dit zou echter ook op een andere manier ingevuld kunnen worden met gebruik van het categoriale model. Het tweede doel is verantwoording over staatssteun aan de Europese Commissie.

Figuur 3.1 Het model toepassen is redelijk te doen, maar de toegevoegde waarde is beperkt



In interviews en de open vragen bij deze enquête geven corporaties aan geen waarde te zien in het gebruiken van het functionele model. Om deze reden zijn de meeste corporaties voorstanders van een afschaffing of een sterke versimpeling, bijvoorbeeld door de toerekening in grotere mate uit te voeren met eenvoudige verdeelsleutels in plaats van fijnmazig toe te delen met registraties (zie Figuur 3.2).

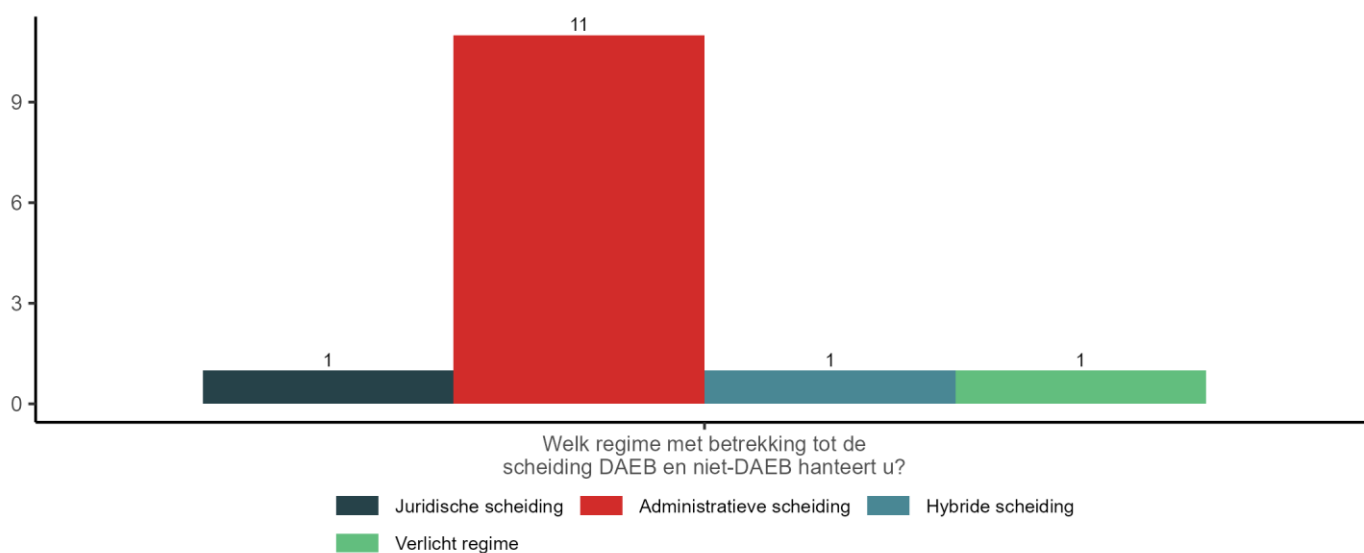
Figuur 3.2 Corporaties adviseren een afschaffing of versimpeling van het functionele model



Thema 2: nut en noodzaak scheiding DAEB en niet-DAEB

Corporaties zijn met de herziene Woningwet in 2015 verplicht om hun DAEB-activiteiten te scheiden. De opties hiervoor zijn een juridische splitsing, een administratieve splitsing of een hybride variant daarvan. De administratieve scheiding komt veruit het meest voor. De meeste corporaties en daarmee ook de meeste respondenten in dit onderzoek hebben een administratieve scheiding (zie Figuur 3.3).

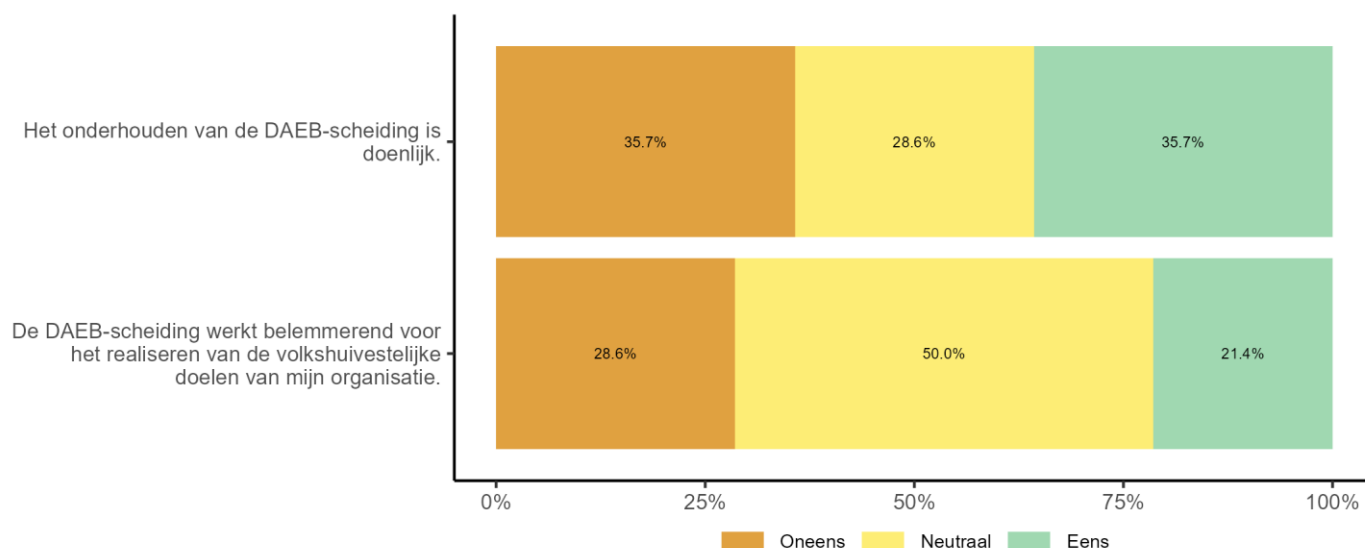
Figuur 3.3 Meeste ondervraagde corporaties hebben een administratieve scheiding



Uit Figuur 3.4 blijkt dat het rapporteren over de DAEB-scheiding in de jaarrekening voor de meeste corporaties doenlijk is. Er zijn uit de gesprekken dan ook geen markante knelpunten naar voren gekomen. Wel geven corporaties aan dat het in sommige gevallen foutgevoelig en arbeidsintensief is, maar niet opvallend meer dan bij andere onderdelen van de jaarrekening. Tevens blijkt uit de onderstaande figuur dat de DAEB-scheiding bij een minderheid van de corporaties een belemmering vormt voor de uitvoering van volkshuisvestelijke taken. Een

voorbeeld is dat de doorbelasting tussen takken pas kan worden bepaald als de jaarrekening is opgesteld, wat belemmerend werkt in het tijdig kunnen inspelen op signalen. Verder geven veel corporaties aan dat de financierbaarheid van de niet-DAEB-tak een knelpunt is.

Figuur 3.4 Onderhouden van de DAEB-scheiding is redelijk doenlijk en is niet erg belemmerend



De doelen van de scheiding zijn tweeledig. Ten eerste dat het maatschappelijke vermogen in de DAEB-tak beschermd is tegen risico's als gevolg van commerciële activiteiten in de niet-DAEB-tak. Ten tweede dat commerciële activiteiten marktconform opereren zonder staatssteun, waarmee een gelijk speelveld wordt gewaarborgd tussen woningcorporaties en andere verhuurders.

De scheiding is een implementatie van Europese staatssteunregelgeving. Deze regelgeving vereist minimaal dat er sprake van gescheiden interne rekeningen, dat kosten en opbrengsten correct worden toegerekend en dat er een gescheiden boekhouding wordt gevoerd. Een aanscherping die in Nederland uit eigen beweging is doorgevoerd is de vermogensscheiding, waarmee de financiële middelen in DAEB niet vrij inzetbaar zijn voor niet-DAEB. Deze vermogensscheiding biedt aanvullende zekerheid in het voorkomen van kruissubsidiëring en marktverstoring. De insteek was dat de niet-DAEB-tak zelfstandig kan draaien met een eigen balans, eigen financiering en eigen financiële risico's. Zo was de niet-DAEB zelfstandig levensvatbaar en overdraagbaar naar een andere partij. De regeldrukkosten van specifiek de vermogensscheiding zijn in dit onderzoek niet bestudeerd. Het is daarmee niet duidelijk of een aanpassing van de vermogensscheiding leidt tot minder regeldrukkosten.

Om de regeldruk beperkt te houden, is er een verlicht regime beschikbaar voor corporaties. De criteria om in aanmerking te komen voor dit verlichte regime zijn een jaaromzet in de laatste twee boekjaren van minder dan ongeveer 38 miljoen euro, minder dan 5 procent van de omzet komt uit niet-DAEB in deze jaren en het aandeel van investeringen van niet-DAEB was in enig jaar minder dan 10 procent. Er maken ongeveer 80-90 corporaties gebruik van het verlichte regime.

De niet-DAEB-tak bestaat hoofdzakelijk uit middenhuurwoningen. De beleidsachtergrond bij invoering van de DAEB-scheiding is dat corporaties zich op hun kerntaak (sociale huur) moesten gaan richten. Andere bedrijfsactiviteiten waren niet gewenst, zoals het exploiteren van midden- en vrije huurwoningen, het bouwen van koopwoningen of het verwerven van grondposities. Het bouwen en verhuren van middenhuurwoningen behoort inmiddels wel expliciet tot de maatschappelijke taak van woningcorporaties. Zo is de markttoets afgeschaft en is

met de nationale prestatieafspraken het beleid ingezet om 50 duizend middenhuurwoningen te bouwen vanuit de corporatiesector. Tevens worden er momenteel gesprekken gevoerd met de EC om de DAEB-tak uit te breiden of een nieuwe, extra DAEB-tak in te richten voor de middenhuursector. De financieringscapaciteit van de corporatiesector neemt toe wanneer zij middenhuurwoningen geborgd kunnen financieren, waardoor zij meer middenhuurwoningen kunnen bouwen (Ortec, 2024⁸).

Indien er een nieuwe DAEB komt voor de middenhuursector, heeft dit ook mogelijk ook gevolgen voor de regeldruk. Er zijn twee thema's naar voren gekomen in de gesprekken. Het eerste thema is dat vrije inzetbaarheid van vermogen tussen sociale huur en middenhuur leidt tot lagere regeldrukkosten. Het tweede thema is de wijze waarop omgegaan wordt met de resterende niet-DAEB. Dit segment zal volgens geïnterviewden namelijk vooral bestaan uit niet-woningen die redelijkerwijs samenhangen met de exploitatie van woningen. Voorbeelden hiervan zijn parkeerplaatsen die behoren bij een flatgebouw of een aantal winkels onderin een complex. Het is volgens geïnterviewden lastiger om aan de vereisten te voldoen van zelfstandige financierbaarheid in dit geval en tegelijkertijd niet bevorderend voor doelmatige bedrijfsvoering om dit bezit af te stoten. In gesprekken suggereren corporaties lichtere vereisten of een verruiming van de toegang tot het verlichte regime als denkrichtingen om de regeldrukkosten te verlagen.

Thema 3: nut en noodzaak Beleidswaarde

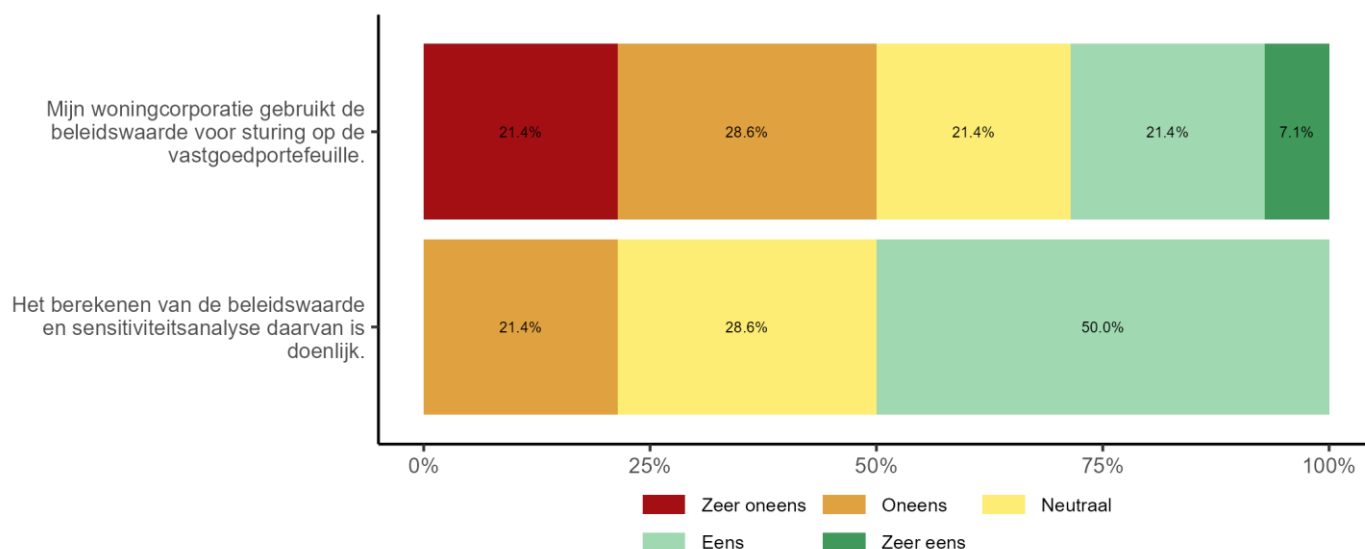
De verplichting om de marktwaarde en beleidswaarde te berekenen conform het 'Handboek modelmatig waarderen marktwaarde' volgt uit de herziening van de Woningwet in 2015. De beleidswaarde is de waarde van een huurwoning gegeven het volkshuisvestelijke beleid van de corporatie.

De beleidswaarde is van belang is voor beleidsmakers, de toezichthouder, de borger, accountants, financiers en woningcorporaties zelf. Het verschil tussen marktwaarde en beleidswaarde geeft zicht op de impact van beleidskeuzes op het rendement van woningen en reflecteert dus het beleid van de corporatie. Het is daarmee in potentie een sturingshandvat voor de corporaties, maar ook voor beleidsmakers. Verder speelt de beleidswaarde een rol bij de eisen die vanuit de toezichthouder en de borger aan corporaties worden gesteld zoals de schuldpositie in relatie tot de waarde van woningen (LTV) en de solvabiliteit. Vanuit het perspectief van financiers is de beleidswaarde van belang omdat het de verdien capaciteit van het vastgoed in de portefeuille van de corporatie reflecteert.

Uit Figuur 3.5 blijkt dat corporaties de beleidswaarde weinig gebruiken om te sturen op hun vastgoedportefeuille. In de interviews en de open vragen van deze enquête geven corporaties aan dat investeringsbeslissingen vooral worden genomen op basis van de marktwaarde, de kasstromen en financiële kengetallen. Tevens geven corporaties overwegend aan dat het berekenen van de beleidswaarde voor hen doenlijk is.

⁸ Ortec (2024). Niet-DAEB investeringsruimte.

Figuur 3.5 Beleidswaarde wordt weinig gebruikt voor beleid, maar is wel doenlijk



In de evaluatie van het gebruik van de marktwaarde en de beleidswaarde (SEO, 2023) wordt uitgebreider ingegaan op de voordelen en knelpunten bij het gebruik van deze waarden in de praktijk. Naar aanleiding van deze evaluatie is de marktwaardering voor corporaties vereenvoudigd. Zo verschuift de beleidswaarde naar de balans en hoeft de marktwaarde niet langer in de jaarrekening opgenomen te worden.

Conclusie

De kosten in absolute zin zijn relatief laag voor het opstellen van de jaarrekening. De perceptie van de kosten onder gesprekspartners is echter relatief hoog. De hoofdreden hiervoor is dat corporaties het functionele model, de DAEB-scheiding en de berekening van de beleidswaarde niet gebruiken voor hun eigen beleid. Zo voelt het nut relatief laag in vergelijking tot de moeite. De beleidswaarde wordt echter wel gebruikt door andere stakeholders en er zijn geen duidelijke knelpunten naar voren gekomen in de berekening. We zien daarom weinig aanleiding voor aanpassingen hierin.

Het functionele model en de DAEB-scheiding zijn activiteiten die alleen als doel hebben om te verantwoorden, vooral richting de EU op het terrein van staatssteun. Recent is aangekondigd dat het mogelijk wordt dat middenhuur ook onder het staatssteunbesluit valt. De invulling daarvan binnen het DAEB-regime is vooralsnog onduidelijk. Voor een deel van de corporaties leidt dit mogelijk tot het vervallen van de noodzaak tot het onderscheiden van DAEB en niet-DAEB, omdat ze momenteel alleen middenhuurwoningen in de niet-DAEB-tak hebben. Voor andere corporaties neemt het niet-DAEB-gedeelte in ieder geval significant af en daarmee de risico's ook. Bij het uitbreiden van het DAEB-regime zou daarom gezocht kunnen worden naar opties om de lastendruk omlaag te brengen van de DAEB-scheiding. Geïnterviewden suggereren lichtere vereisten of een verruiming van de toegang tot het verlichte regime.

3.3 Data-uitvragen

De regeldruk als gevolg van data-uitvragen heeft al lange tijd nadrukkelijk de aandacht van de relevante stakeholders actief in SBR-wonen. Desondanks zijn er in interviews en de open vragen van de enquête nadrukkelijk knelpunten naar voren gekomen op dit terrein. In deze paragraaf bieden we hier een overzicht van.

Dubbeling en omvang data-uitvragen

Woningcorporaties moeten voor verschillende data-uitvragen dezelfde data opleveren, maar soms net in een ander format of met een andere definitie. De belangrijkste data-uitvragen zijn:

- dVi: Verantwoordingsinformatie over bezit, activiteiten, balans, winst- en verliesrekening (functionele model), kasstroomoverzicht en toewijzingen;
- dPi: Prognose-informatie over nieuwbouw per project, ontwikkeling bezit, ontwikkeling energielabels, conditiescores en toelichting bezit;
- Aedes Benchmark: Vergelijking tussen woningcorporaties op gebied van huurdersoordeel, bedrijfslasten, onderhoud en verbetering, duurzaamheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid, nieuwbouw en leefbaarheid;
- Aedes Forecast: Ter aanvulling op dPi, inzicht in nieuwbouw, verduurzaming, leefbaarheid en woonkwaliteit en financiën.

Woningcorporaties ervaren deze uitvragen als zeer omvangrijk. Nu staan alle woningcorporaties die wij hebben gesproken achter het principe van verantwoording, maar de ervaring is dat er over zeer veel zaken verantwoording wordt gevraagd. Recentelijk is het aantal invulvelden in de dVi aanzienlijk afgenomen, na overleg tussen het ministerie, Aedes, Aw en WSW. Dit wordt door corporaties echter niet gezien als een grote bijdrage aan het verminderen van regeldruk op dit gebied. Daar komt bij dat bepaalde informatie in de verschillende uitvragen net andere definities kent, waardoor de verzamelde data voor de ene uitvraag niet altijd rechtstreeks zijn toe te passen voor de andere uitvraag. Dit wordt ervaren als regeldruk. Ten aanzien van de Aedes Forecast vragen woningcorporaties zich af hoe deze toegevoegde waarde biedt ten opzichte van dPi en de monitoring voor de Nationale Prestatieafspraken.

Bij dVi dient de accountant ook assurance te geven op bepaalde onderdelen, voor een overzicht verwijzen we naar het Accountantsprotocol van de Aw. Een aantal woningcorporaties ervaart hier dubbel werk in, aangezien de assurance ook is verleend op de jaarrekening, waar de dVi voor een groot deel uit bestaat. Een andere corporatie zag dit probleem echter minder. Wel is de gedeelde visie dat de assurance alleen op onderdelen van toepassing zou moeten zijn waar nog geen assurance over is verleend, zoals over het passend toewijzen.

Tot slot ervaren de woningcorporaties rondom dVi en dPi de volgende knelpunten:

- Format jaarrekening en format dVi wijken af van elkaar;
- Inputs op niveau van eenheid geven wordt als onnodig detailniveau ervaren;
- Gedurende een verslagjaar worden nieuwe items toegevoegd, waardoor woningcorporaties geen tijd hebben om dit in hun systemen te registreren;
- Koppeling van tabellen (bijvoorbeeld WOZ-bezitstabel) is complex.

Jaarlijks wisselende definities dVi/dPi

Bepaalde onderdelen van dVi en dPi hebben de afgelopen jaren geen stabiele definitie gehad. Corporaties geven aan dat het vaak voorkomt dat als een nieuw element aan de uitvraag wordt toegevoegd, de definitie het jaar daarop anders is. Hier kunnen twee oorzaken spelen. Ten eerste is het mogelijk dat de uitvragende partij merkt dat de uitvraag niet precies oplevert waar men op hoopt en dat men daardoor de definitie in het volgende jaar aanpast. Een tweede optie is dat wat de uitvrager echt wil weten, niet in de gewenste vorm te verzamelen is door de corporaties. Daarom gebruikt de uitvrager een beter uitvoerbare definitie, die afwijkt van de ideale definitie, om aan de uitvoerbaarheid voor woningcorporaties tegemoet te komen. In een later jaar past de uitvrager de definitie aan naar de ideale definitie, omdat het dan mogelijk wel uitvoerbaar is.

Het gevolg voor woningcorporaties is dat zij niet alle gegevens standaard uit hun systemen kunnen halen, omdat hun systemen niet zijn ingesteld op de wisselende definities. Er is dus geen automatiseringsslag te slaan door deze onzekerheid. Dat leidt ertoe dat het verzamelen van de gegevens tijdrovender is dan wanneer het interne systeem erop ingesteld had kunnen worden. Stabieler definities dragen zodoende bij aan het kunnen automatiseren van de uitvraag en daarmee het verlagen van de regeldruk.

Monitor prestatieafspraken op landelijk en lokaal niveau

Uit gesprekken komt duidelijk draagvlak naar voren voor het monitoren van de prestatieafspraken. Het is voor de corporaties zelf een nuttig instrument en biedt verantwoording voor de inzet van maatschappelijk vermogen. De monitoring is echter wel het belangrijkste thema in de extra verantwoordingslast die erbij is gekomen, nadat er enkele jaren is gepoogd de extra verantwoordingslast binnen de dPi/dVi te beperken. Geïnterviewden geven aan dat er meer potentie is om gebruik te maken van bestaande gegevens om de monitoring samen te stellen (i.e. het slimmer vormgeven van de uitvraag). Tevens geven zij aan dat gemeenten meestal aanvullende zaken uitvragen voor de invulling van de lokale prestatieafspraken. Dit is echter een vorm van regeldruk waar weinig aan gedaan kan worden, gezien de omstandigheid dat de lokale driehoek centraal staat in de vormgeving van het huidige stelsel.

Een uitdagend thema blijft het voorspellen van de realisaties. De Aw heeft naar aanleiding van een onderzoek van RIGO naar de realisatiekracht opgeroepen om realistisch te begroten. Aedes heeft recent de Forecast geïntroduceerd en een planningsgenerator ontwikkeld om corporaties te helpen in beeld te brengen in hoeverre de ambities worden omgezet in plannen. Geïnterviewden zijn verdeeld over het nut en de noodzaak van het gedetailleerd in kaart brengen van deze voorspellingen. Enerzijds is de betrouwbaarheid inherent laag waardoor de moeite relatief weinig oplevert. Anderzijds blijft het de enige manier om prestaties te kunnen bijsturen waar nodig.

Doenlijkheid regelgeving

Uit vrijwel alle gesprekken komt naar voren dat corporaties de regelgeving niet altijd doenlijk vinden, vooral op het terrein van data-gerelateerde regeldruk. Dit betekent dat de ervaren regeldruk hoog is, hoewel de werkelijke regeldruk dat niet hoeft te zijn. Oorzaken voor hoge ervaren regeldruk zijn dat de regelgeving niet goed begrijpelijk of toepasbaar is, dat de vereiste inspanning niet in verhouding staat tot de gepercipieerde opbrengst en dat de toegevoegde waarde van de handelingen als beperkt wordt ervaren. Genoemde voorbeelden zijn uitvragen die te reproduceren zijn op basis van openbare gegevens, uitvragen waarvan de definities nagenoeg dubbel met andere uitvragen, onduidelijke uitvragen, uitvragen waarvan de timing in het jaar onhandig is gelet op overige werkzaamheden of regeldruk wat erg veel papier oplevert (geeft het gevoel: voor wie doen we dit?). Minder doenlijke regelgeving raakt vooral kleinere corporaties. Zij hebben namelijk minder medewerkers om te kunnen voldoen aan de regelgeving, waardoor kerntaken niet door kunnen gaan als er pieken zijn als gevolg van regeldruk.

Conclusie

Er is geen duidelijke toename zichtbaar in lastendruk die gepaard gaat met data-uitvragen. Ook zijn in deze analyse geen grote knelpunten naar voren gekomen, hiermee bedoelen we uitvragen die gepaard gaan met hoge lasten maar beperkt nuttig zijn. Er is al jaren nadrukkelijk aandacht voor lastendruk onder alle stakeholders binnen SBR-wonen. Hieruit concluderen we dat de aandacht voor lastendruk effectief is geweest in het voorkomen van een verdere stijging van de lastendruk.

We merken op dat de uitvoerbaarheid van data-uitvragen niet altijd op een uniforme manier getoetst wordt en een inschatting wordt gegeven van de administratieve lasten. Een veelgenoemd voorbeeld in gesprekken is dat er

lichtvoetig is getoetst of corporaties 'ouderenhuisvesting' kunnen onderscheiden, ten behoeve van monitoring van beleidsambities binnen het programma Wonen en Zorg voor Ouderen. In de praktijk bleek dit echter erg lastig omdat er geen werkbare definitie was en het onduidelijk was welke woningen onderdeel zijn van ouderenhuisvesting en of de ouderen in deze huisvesting wel zorg ontvangen. Het uitzoeken hiervan leidt tot beduidend meer regeldruk dan vooraf verwacht.

Bij uitvoeringsorganisaties van de overheid zoals de belastingdienst is het gebruikelijk om een uitvoeringstoets uit te voeren. Deze kent een vast format dat met relatief weinig moeite ingevuld kan worden. De toets omvat de impact op relevante aspecten, zoals benodigde tijd, kosten, invoeringstermijn en dergelijke. Het voordeel van een uniforme manier van beoordelen is dat de toetsen vergelijkbaar zijn over de tijd, waarmee de kwaliteit van de inschattingen toeneemt. Zo wordt voorkomen dat de lastendruk onbedoeld beduidend hoger is dan verwacht.

Ondanks het voorkomen van de stijging in lastendruk, is de perceptie van lastendruk bij de geïnterviewde corporaties onverminderd hoog. Bij activiteiten die enkel dienen ter verantwoording is dat begrijpelijk. De data-uitvragen in deze paragraaf bieden echter juist kansen om beleidsrelevante inzichten te benutten. Voorbeelden hiervan zijn de Aedes Benchmark of de voortgang van andere corporaties op het terrein van de nationale prestatieafspraken. Met andere woorden, de waarde van data wordt nog te weinig gezien.

3.4 Visitaties

Inleiding oorzaak regeldruk

Een visitatie houdt in dat een extern bureau kijkt naar de prestaties van een woningcorporatie. Hierbij staan leren en verantwoorden door de corporaties centraal. Zij verantwoorden de gemaakte keuzes en leren welke punten zij kunnen verbeteren. In het visitatieproces worden ook de oordelen van huurders en andere belanghebbenden meegenomen. Voorbeelden van mogelijke onderwerpen van een visitatie zijn of het een corporatie lukt om betaalbare woningen te bieden, vastgoed te onderhouden of sociaal beleid uit te voeren. In eerste instantie waren de visitaties vrijwillig en namen corporaties hieraan deel omdat ze behoefte hadden om inzichten te krijgen in hun maatschappelijke prestaties. Later werd in de Woningwet vastgelegd dat visitaties bij woningcorporaties verplicht zijn. Nu staat in deze wet ook vastgelegd dat een woningcorporatie elke vier jaar een visitatie moet laten uitvoeren. De keuze voor het visitatiebureau ligt bij de woningcorporaties zelf. Zij kiezen een visitatiebureau dat zelf een commissie samenstelt om de visitatie uit te voeren.

Om te zorgen voor landelijke eenheid in de methodiek en voor toezicht op visitatiebureaus werd de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) opgericht. SVWN voert zelf geen visitaties uit, maar bepaalt de visitatiemethodiek en normen waaraan visitatiebureaus moeten voldoen. De SVWN accrediteert ook nieuwe visitatiebureaus. Verder houden zij toezicht op de visitatiebureaus door jaarlijkse evaluaties uit te voeren en controleren zij verslagen van visitatiebureaus, wat zij samen doen met de Autoriteit woningcorporaties (Aw).

Na een aantal jaar wordt de visitatiemethodiek vaak herzien en worden nieuwe inzichten en ideeën toegevoegd. Methodiek 7 (M7) is de nieuwste versie en deze is uitgebracht op 1 maart 2023. In M7 ligt de nadruk nog meer op het maatschappelijke resultaat van de corporatie, waarbij gekeken wordt naar wat de corporatie daadwerkelijk toevoegt aan de maatschappij. Een verandering die is doorgevoerd ten opzichte van Methodiek 6 (M6) is dat er meer ruimte is om reflecties uit te voeren naar behoefte van de woningcorporatie, zodat de corporatie echt centraal staat in de reflectie en het leidt tot maatwerk. Verder wordt er meer nadruk gelegd op het verhaal dat verteld wordt met de getallen in het rapport in plaats van alleen naar de getallen te kijken. Daarnaast stimuleert M7 de

samenwerking van woningcorporaties met andere partijen, bijvoorbeeld door samen te werken met netwerkorganisaties of mee te lopen met de visitatie van een andere woningcorporatie om daarvan te leren. De vernieuwde methode maakt dat de kosten van het uitvoeren van de visitatie zijn gedaald.

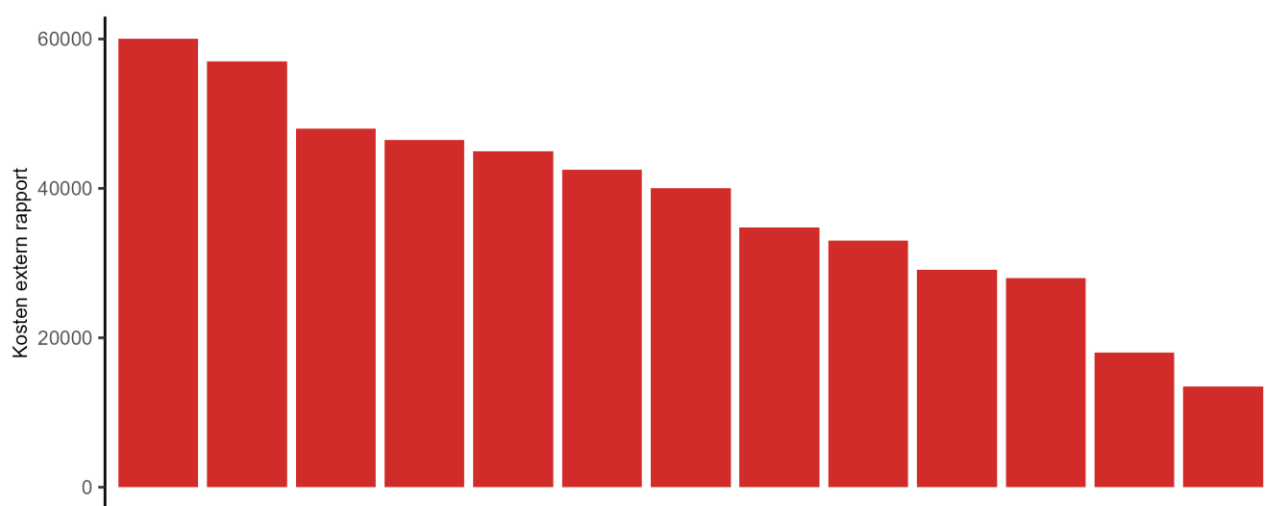
Omvang kosten

De totale gemiddelde kosten om een visitatie te laten uitvoeren zijn ongeveer 52 duizend euro. De kosten bestaan uit:

- de opdrachtsom voor het externe onderzoeksbureau dat de visitatie uitvoert;
- de uren van de medewerkers bij de woningcorporatie die besteed zijn aan de visitatie; en,
- overige kosten.

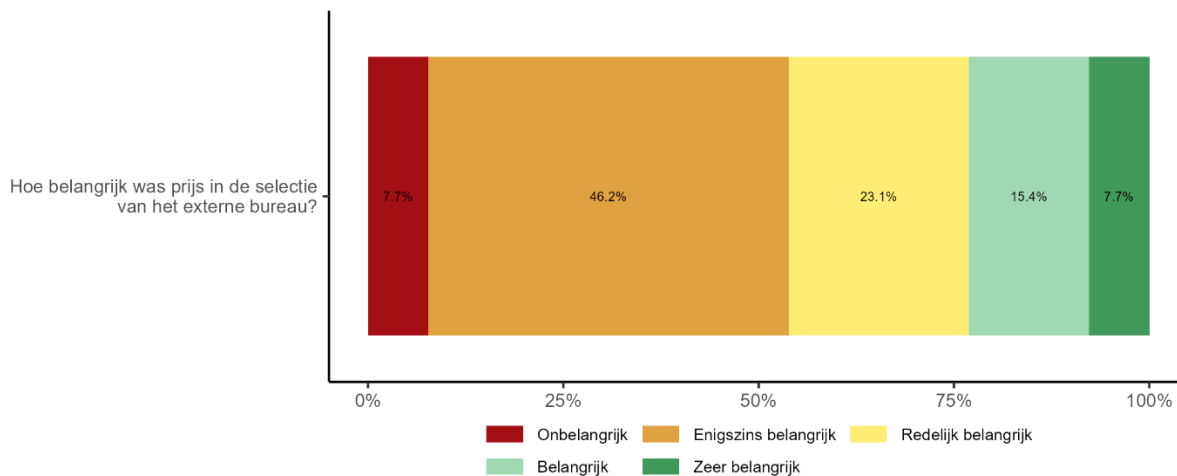
De gemiddelde kosten voor het externe onderzoeksbureau zijn 38.104 euro. Figuur 3.6 toont de verdeling van kosten onder alle respondenten, waaruit blijkt dat er maximaal 60 duizend euro is betaald en minimaal 13 duizend euro. De kosten zijn enigszins hoger bij de grotere woningcorporaties, veelal omdat het volgens gesprekspartners meer werk is om een grotere organisatie te visiteren. Het verschil is te klein om uit te splitsen in de onderstaande figuur.

Figuur 3.6 Kosten extern visitatierapport



Uit Figuur 3.7 blijkt dat het merendeel van de corporaties aangeeft dat de prijs enigszins of redelijk belangrijk is in de selectie van het bureau. Uit interviews blijkt dat er doorgaans meerdere offertes worden uitgevraagd en de prijzen niet zeer sterk verschillen, bijvoorbeeld 5 duizend euro meer of minder. Er wordt zodoende dan ook vooral geselecteerd op kwaliteit in de selectie van een extern bureau.

Figuur 3.7 Prijs geen doorslaggevende factor in de selectie van het bureau



De gemiddelde interne personeelskosten zijn 13.613 euro voor het uitvoeren van een visitatie. Het maximum onder de respondenten is ongeveer 30 duizend euro en het minimum is ongeveer 2 duizend euro. Er zijn dus grote verschillen in de hoeveelheid moeite die in een visitatie wordt gestoken vanuit de woningcorporatie. Uit interviews blijkt dat dit sterk samenhangt met de behoefte die er is aan een visitatie. Hoe meer een visitatie wordt gepercipieerd als nuttig voor de corporatie op dat moment, des te meer moeite er ook door het personeel in de visitatie wordt gestoken.

Uit Tabel 3.2 blijkt dat de meeste kosten worden gemaakt door leidinggevendenden, managers en hoogopgeleide medewerkers. De reden is dat de inzichten vooral nuttig zijn voor corporatiemedewerkers die zich bezighouden met beleid en bestuur. Voorbeelden van werkzaamheden zijn afspraken organiseren, feedback op het rapport geven, het verzamelen van stukken of andere vormen van informatie voor het externe bureau of het invullen van prestatie-monitors.

Tabel 3.2 Gemiddelde interne personeelskosten voor visitaties

Type medewerker	Vorbereiding		Uitvoering		Anders		Totaal	
Leidinggevendenden en managers	€	1.798	€	2.374	€	752	€	4.924
Hoogopgeleide medewerkers	€	2.148	€	4.471	€	355	€	6.973
Administratief personeel	€	694	€	680	€	342	€	1.715
Totaal	€	4.640	€	7.525	€	1.448	€	13.613

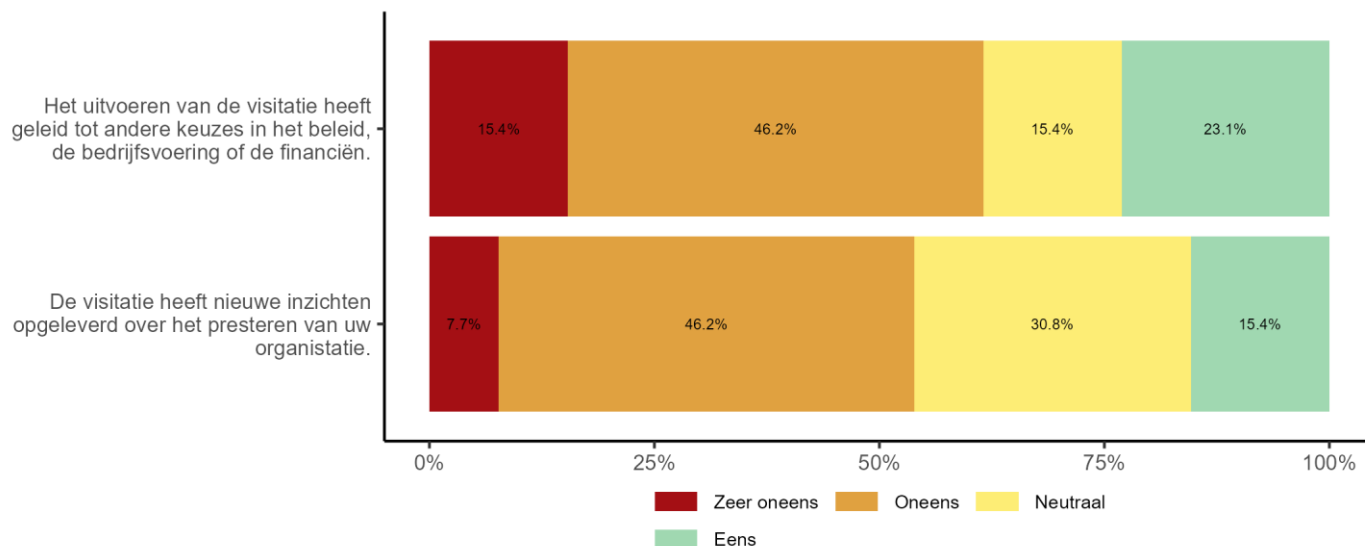
De overige kosten die worden gemaakt voor een visitatie zijn bescheiden. Voorbeelden van kostenposten zijn een vrijwilligersvergoeding voor huurders die bijdragen, de huur van een busje om het bezit te laten zijn of externe catering. De bandbreedte voor deze kosten is ongeveer 300-500 euro.

Nut en noodzaak

Uit Figuur 3.8 blijkt dat visitaties bij een kleine minderheid van de respondenten leidt tot nieuwe inzichten en/of andere keuzes in de bedrijfsvoering of de financiën. In de open vraag ter toelichting bij deze stelling geven de meeste corporaties aan dat de visitatie een bevestiging biedt van de plannen die al worden uitgevoerd en zo wordt

gezien als een vorm van toetsing en validatie. Op deze manier kan het visitatierapport extra urgentie bieden aan het uitvoeren van het beleid.

Figuur 3.8 Visitaties leveren weinig op



Uit interviews komt ook naar voren dat de toegevoegde waarde van visitaties voor het veranderen van beleid beperkt is. De hoofdreden is dat er al veel leerinstrumenten zijn en andere vormen van beoordelingen, bijvoorbeeld door de Aw, het WSW, de gemeenten en huurders. Uit gesprekken met de Aw en het WSW blijkt dat zij de visitatierapporten niet actief gebruiken in hun werk, maar wel eens doornemen uit interesse. De Woonbond heeft wel aangegeven het instrument te waarderen als mogelijkheid voor huurders om input te leveren. De visitatierapporten worden dus niet benut door de stakeholders voor het aanpassen van beleid. Visitaties hebben wel een aanvullend doel, namelijk maatschappelijke verantwoording over de prestaties van woningcorporaties. Dit doel wordt wel van waarde geacht door alle relevante stakeholders.

Conclusie

Visitaties zijn ontstaan in 1998 doordat er in de periode van verzelfstandiging en zelfregulering meer behoefte ontstond aan inzicht in het presteren van corporaties. De verplichting om een visitatie uit te voeren is in 2007 opgenomen in de Aedes-Governancecode en is in 2015 verankerd in de Woningwet, als onderdeel van een aanscherping van het toezicht in de nasleep van de Parlementaire enquête woningcorporaties. De toename in toezicht, leerinstrumenten en externe beoordelingen heeft ertoe geleid dat de toegevoegde waarde van visitaties als extra instrument om het beleid aan te passen is afgenomen. Wel is het instrument additioneel in het bieden van extra inzichten over het maatschappelijk presteren van corporaties. SVWN heeft in de vernieuwing van de methode erop gestuurd dat de kosten zo beperkt mogelijk blijven en de inzichten zo additioneel mogelijk zijn aan andere instrumenten. De totale kosten gevonden in dit onderzoek zijn dan ook relatief beperkt in relatie tot de omvang van de woningcorporaties. De relatief bescheiden kosten lijken echter niet op te wegen tegen de baten.

3.5 Regelgeving flora en fauna

Inleiding oorzaak regeldruk

Bij woningbouw en renovatie aan woningen hebben de partijen die de werkzaamheden uitvoeren een zorgplicht voor flora en fauna, volgend uit de Besluiten activiteiten leefomgeving (Bal). Dit geldt in het bijzonder voor beschermde soorten, maar ook voor niet-beschermde soorten. De zorgplicht is vaak niet gespecificeerd, maar “doet dus een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer. De wetgever verwacht dat hij zelf snapt wat hij in bepaalde gevallen moet doen of laten.”⁹ Woningcorporaties dienen met deze activiteiten rekening te houden in hun planning. Zij dienen uitvoerig onderzoek te doen naar de aanwezigheid van bepaalde soorten in het gebied waar zij activiteiten willen verrichten. Indien deze soorten aanwezig zijn, moeten zij ook maatregelen nemen om hun zorgplicht vorm te geven. Het voornaamste knelpunt dat is aangedragen is dat de kosten als erg hoog worden ervaren in relatie tot de baten.

Omvang kosten

De gemiddelde jaarlijkse kosten voor woningcorporaties op het terrein van flora en fauna zijn 682.789 euro, ofwel 1.109 euro per woning die te maken heeft gehad met activiteiten gerelateerd aan flora en fauna. De kosten bestaan uit:

- Kosten voor externe onderzoeken;
- Kosten voor het treffen van maatregelen om flora en fauna te beschermen;
- Interne personeelskosten; en,
- Kosten die te maken hebben met vertraging als het gevolg van de regelgeving op het terrein van flora en fauna.

De gemiddelde kosten voor externe onderzoeken zijn 480.389 euro, uiteenlopend van 0 euro tot 2,1 miljoen euro onder de respondenten. Nul kosten kunnen voorkomen als een (veelal kleinere) corporatie in dat jaar geen onderzoeken heeft laten doen. Flora- en faunaonderzoek is verplicht bij de grondige aanpak van woningen, zoals verduurzamingsprojecten of planmatig onderhoud aan bijvoorbeeld de gevel, het dak of installaties aan de buitenkant van de woning waarbij verstoring van verblijfsplaatsen kan optreden. Deze kosten worden gemaakt voor alle soorten onderzoek, zoals reguliere aanvragen, een gedragscode, een vrijstelling of een Soortenmanagementplan.

De gemiddelde kosten voor het doorvoeren van maatregelen zijn 177.214 euro, uiteenlopend van 0 euro tot 900 duizend euro. Voorbeelden van maatregelen zijn het aanpassen van de werkvolgorde, het gebruik van diervriendelijke apparatuur, verplaatsen van nesten of alternatieve verblijfplaatsen inrichten zoals nestkasten. Uit de interviews komt ook naar voren dat de kosten beperkt zijn in vergelijking met de kosten voor het onderzoek en dat de maatregelen in de meeste gevallen relatief eenvoudig zijn door te voeren, waardoor ze niet leiden tot vertraging.

De gemiddelde interne personeelskosten zijn ongeveer 22 duizend euro. Tabel 3.3 laat zien dat deze kosten vooral worden gemaakt door hoogopgeleide medewerkers en administratief personeel. Voorbeelden van activiteiten zijn afstemming met juristen, ecologen en de provincie of planvoorbereiding. De personeelskosten zijn relatief bescheiden in vergelijking tot de kosten voor ecologisch onderzoek.

⁹ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/zorgplicht/specifieke-zorgplicht-activiteiten-bal/>

Tabel 3.3 Gemiddelde interne personeelskosten voor flora en fauna

Type medewerker	Voorbereiding		Uitvoering		Anders	Totaal
Leidinggevend en managers	€	1.311	€	1.305	€ 261	€ 2.877
Hoogopgeleide medewerkers	€	4.648	€	4.575	€ 1.647	€ 10.869
Administratief personeel	€	6.677	€	1.652	€ 396	€ 8.725
Totaal	€	12.636	€	7.531	€ 2.304	€ 22.471

De kosten voor vertraging zijn gemiddeld 2.714 euro. Uit de interviews en de open vragen in de enquête komt naar voren dat het proces relatief onvoorspelbaar is. Dit komt door twee factoren. De eerste factor is dat gedurende een traject onverwachts (sporen van) een bepaalde beschermde diersoort gevonden kunnen worden, zoals een vleermuissoort. De tweede factor is het contact met het bevoegde gezag. Corporaties geven aan dat er weinig capaciteit is bij provincies en omgevingsdiensten – hetgeen leidt tot vertraging. Tevens geven geïnterviewden aan dat de interpretatie van de zorgplicht onduidelijk is. Dit leidt tot discussies tussen ecologen van de corporatie en van de provincie/omgevingsdienst, met onzekerheid en hogere kosten tot gevolg. De hogere kosten en vertraging maken het lastiger voor corporaties om volkshuisvestelijk te presteren.

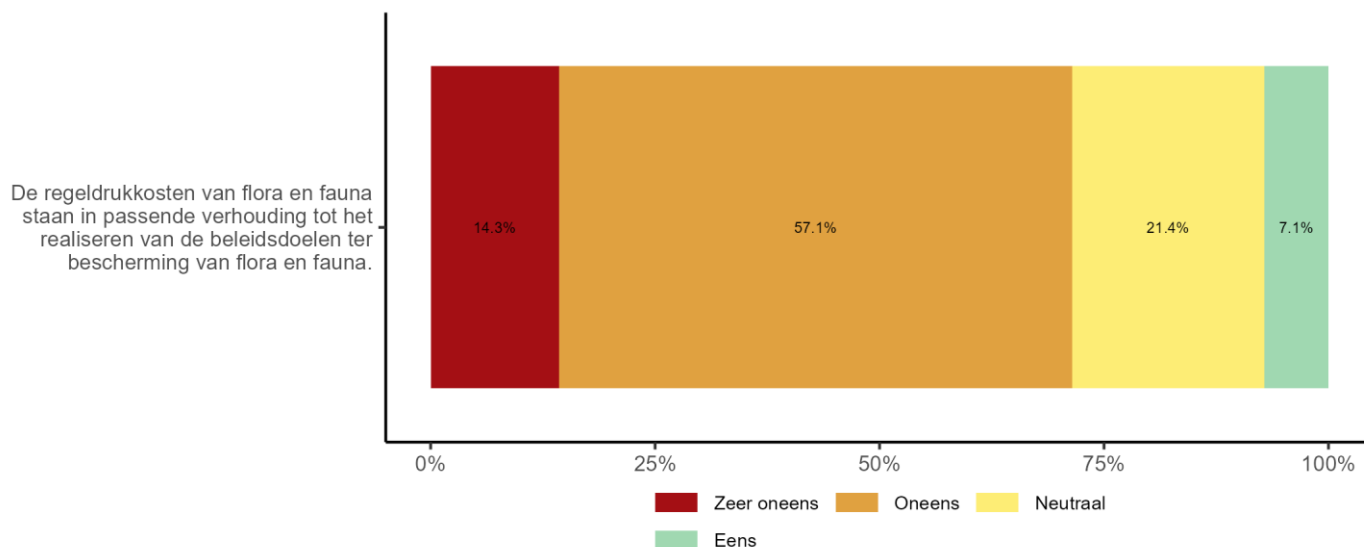
Nut en noodzaak

De baten van een individuele ingreep ter bescherming van flora en fauna zijn erg lastig te berekenen. De ervaringen met het waarderen van veranderingen in natuur zijn dan ook niet onverdeeld positief (SEO, 2024¹⁰). In dit rapport bieden we dan ook geen inschatting van de baten van flora- en faunaonderzoek en maatregelen.

Alle respondenten en geïnterviewden onderschrijven het belang van soortenbescherming. Uit gesprekken en Figuur 3.9 blijkt dat corporaties de kosten die worden gemaakt voor de soortenbescherming overwegend niet in passende verhouding vinden staan tot de gepercipieerde opbrengst. Geïnterviewden geven aan dat er weinig ruimte lijkt te zijn voor een kosten-batenafweging, waarbij de baten van het niet-verstoren van flora en fauna worden afgewogen tegen de kosten van bijvoorbeeld een verduurzamingsproject dat veel vertraging oploopt.

¹⁰ SEO (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse en ruimtelijke ordening: hoe kan het beter?

Figuur 3.9 Corporaties vinden de kosten niet in verhouding staan tot de opbrengsten



Conclusie

De voornaamste bronnen van regeldruk zijn de hoge kosten voor extern onderzoek, de onduidelijkheid over de zorgplicht en het gebrek aan capaciteit bij provincies en omgevingsdiensten. De interne personeelskosten en de kosten om maatregelen te treffen zijn in verhouding relatief bescheiden. Het belang van flora en fauna wordt breed onderschreven.

De bovenstaande conclusie is in lijn met de bevindingen in het rapport van STOER (fase 2). In dit rapport wordt benadrukt dat er veel meldingen zijn ontvangen over trage vergunningverlening en het moeten (laten) doen van gedetailleerde onderzoeken. In het rapport worden diverse suggesties gedaan om de lasten te verlagen, bijvoorbeeld door overal een Soorten Management Plan beschikbaar te stellen.

3.6 Toewijzing

Inleiding

In vrijwel alle gevoerde gesprekken is het huurbeleid in den brede naar voren gekomen als bron van lastendruk. De voornaamste aanleiding om het huurbeleid aan te kaarten is de instabiliteit van het beleid. De vele wijzigingen maken het erg uitdagend om stabiel beleid als corporatie te voeren. Dit punt hebben we omschreven als trend in paragraaf 2.3.

De belangrijkste oorzaak van regeldruk is dat het huurbeleid en de bijbehorende regelgeving erg fijnmazig zijn. De huurpunten, huurgrenzen en inkomensgrenzen worden bepaald door een diversiteit aan parameters, worden op een verschillende manier geïndexeerd en worden tevens veranderd door discretionair beleid. Recent is er met de motie Grinwis c.s. (kst. 32 847, nr. 1258) aandacht gevraagd voor de eenduidigheid en de uitlegbaarheid hiervan naar huurder en corporatie. Ondanks het regeldrukverhogende effect hebben deze regels wel een duidelijke onderbouwing en zou het loslaten van deze regels ten koste gaan van de doeltreffendheid van het huurbeleid. Denk bijvoorbeeld aan géén verschil in inkomensgrens hanteren tussen eenpersoonshuishoudens en

meerpersoonshuishoudens. Er lijkt zodoende een redelijke balans te zijn tussen waardevolle regels en hoge lastendruk.

Passend toewijzen

Een thema waar deze balans beperkt aanwezig lijkt te zijn is passend toewijzen. De verplichting tot passend toewijzen volgt uit de Woningwet. Bij invoering is door SIRA een structurele regeldruk van ongeveer 17 miljoen euro geraamd. Dit bedrag is het gevolg van tijd van medewerkers per toewijzing (mutatie onder de liberalisatiegrens) of externe inhuur voor deze taak.

Sinds die tijd is de digitale inkomenstoets ingevoerd. Deze toets stelt corporaties in staat om met toestemming van de woningzoekende geautomatiseerd via de belastingdienst te controleren of een woningzoekende voldoet aan de inkomenseis voor passend toewijzen. Het resultaat van de toets is een ja/nee-indicatie of het inkomen passend is. In bijzondere gevallen – bijvoorbeeld mensen die niet goed geregistreerd staan – is het alsnog noodzakelijk om papieren bewijsstukken aan te leveren die handmatig beoordeeld worden door de belastingdienst.

Het gevolg van deze automatisering is dat de benodigde tijd per toewijzing naar verwachting significant is gedaald. Het resterende probleem op het terrein van lastendruk is de controle door accountants. Deze verplichting volgt het Controleprotocol dVi/dPi. De assurance van accountants ziet erop dat de inkomenstoets is uitgevoerd bij de juiste huishoudens, de toets correct is toegepast (tijdig en nauwkeurig) en de percentages overeenkomen met de vereisten. De minimumnormen zijn volgens de Woningwet 95 procent voor passend toewijzen en 92,5 procent voor doelgroep-toewijzen, waar in lokale prestatieafspraken van afgeweken mag worden tot 85 procent.

Bij deze controle wordt het nultolerantieprincipe gehanteerd. Dit betekent dat er geen enkele fout wordt geaccepteerd. Een percentage van 94 procent zou bijvoorbeeld verbeterd moeten worden naar 95 procent of een onjuist uitgevoerde toets zou opnieuw gedaan moeten worden. Het herstellen van fouten brengt zeer grote administratieve lasten met zich mee. Het vergt namelijk het opnieuw doorlopen van processen, waaronder het informeren van de stakeholders zoals de huurders en de Aw. Om dergelijke hoge lasten te voorkomen, geven geïnterviewden aan dat zij een buffer hanteren ten opzichte van het vereiste niveau. Dit betekent dat zij voorzichter zijn om zeker te zijn dat zij bij fouten de normen niet onderschrijden. Met andere woorden, corporaties passen hun huurbeleid dus aan op het voorkomen van kleine fouten.

Conclusie

De huidige vormgeving van de accountantscontrole is opgesteld bij de invoering van passend toewijzen als regel in de Woningwet. De automatisering van de inkomenstoets roept de vraag op in hoeverre de accountantscontrole ook tegen een lichter regime ingericht zou kunnen worden. Verder lijkt de lastendruk als gevolg van het nultolerantieprincipe niet in verhouding te staan tot het voorkomen van beperkte fouten. Een optie voor vervolgonderzoek is om deze effecten te meten.

Bijlage A Gesprekspartners

Voor dit onderzoek zijn de volgende organisaties geïnterviewd:

- 3B Wonen
- Aedes
- Autoriteit woningcorporaties
- De Alliantie
- Kleurrijk Wonen
- Laurentius Wonen
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
- Patrimonium Urk
- Raad voor Jaarverslaggeving
- Rochdale
- Salland Wonen
- Cité Woondiensten
- Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland
- Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw
- Woonbond



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-64
ISBN 978-90-5220-522-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl