

Vergaderjaar 2023–2024

29 453

Woningcorporaties

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2023

Woningcorporaties staan de komende jaren voor een grote opgave. Naast het bouwen van een groot aantal sociale huur- en middenhuurwoningen, versnellen zij hun investeringen in verduurzaming, worden extra investeringen gedaan in leefbare wijken en dragen ze bij aan betaalbare huren. In juni 2022 heb ik de Nationale prestatieafspraken (hierna: NPA) gesloten met Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Woonbond over de inspanningen die de komende jaren geleverd moeten worden om deze volkshuisvestelijke opgaven te realiseren.

Woningcorporaties dragen gezamenlijk zorg voor het behalen van de opgaven die zijn afgesproken in de NPA en dat betekent dat er ook een verantwoordelijkheid ligt voor woningcorporaties om over de grenzen van hun eigen gemeente of werkgebied heen te kijken. Financieel is dat noodzakelijk, omdat niet elke corporatie op de financiële slagkracht heeft om de eigen opgaven te realiseren. In de NPA is daarom afgesproken dat corporaties met voldoende middelen zich inspannen om de opgaven aan te pakken van corporaties in hetzelfde werkgebied die niet financieel in staat zijn om alle opgaven uit te voeren. Daarbij is het uitgangspunt dat de investeringscapaciteit die corporaties hebben optimaal wordt ingezet om de gezamenlijke volkshuisvestelijke opgaven in hun werkgebied te realiseren. Ook is afgesproken dat, om te zorgen dat de opgaven (financieel) gehaald kunnen worden, het instrument van projectsteun zo nodig door het Rijk wordt ingezet. Projectsteun is daarbij voorzien als sluitstuk in het geval onderlinge solidariteit ontoereikend is om alle opgaven in een regio financieel haalbaar te maken.

De noodzaak van onderlinge solidariteit zal alle corporaties op een bepaalde manier raken. Hoewel voor corporaties in alle gevallen de eigen opgave richting 2030 terecht prioriteit zal hebben, vraagt de noodzaak van onderlinge solidariteit van bestuurders, interne toezichthouders, gemeenten en huurders ook om een andere blik: het huurbeleid of de investeringen van een corporatie hebben immers niet alleen invloed op de

haalbaarheid van de eigen opgave, maar indirect ook op de haalbaarheid van de regionale opgave en uiteindelijk zelfs van de gehele sector. Corporaties zullen dus meer dan eerder het geval was bij het bepalen van hun beleid en het maken van keuzes over hun investeringen, ook moeten bedenken of hun inzet ook buiten de eigen gemeente nodig kan zijn.

In deze brief zet ik uiteen hoe ik inzicht wil geven in de opgaven en middelen voor woningcorporaties, en er samen met de corporatiesector voor wil zorgen dat de opgave die corporaties tot en met 2030 en daarna hebben, gezamenlijk wordt opgepakt vanuit een gevoel van regionale en landelijke solidariteit.

Solidariteit in het licht van een duurzaam bedrijfsmodel

Woningcorporaties, overheden en andere partijen staan de komende jaren voor een grote opgave om alle doelstellingen op het gebied van verduurzaming, nieuwbouw en leefbaarheid te realiseren. De komende jaren hebben corporaties de financiële middelen om dat ook te gaan doen, dus ik moedig corporaties aan om die ruimte volledig te benutten. Daar hebben ze de medewerking van andere partijen, zoals gemeenten en marktpartijen, bij nodig. Bij het creëren van de juiste voorwaarden speelt ook het Rijk een rol, namelijk door zicht te bieden op de financiële continuïteit voor de corporatiesector, en dit ook op langere termijn te borgen.

Uit de actualisatie van de financiële doorrekening van de NPA die ik op 16 juni aan uw Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 29 453, nr. 561) bleek niet alleen dat de opgave tot 2030 grotendeels haalbaar is voor de sector als geheel, maar ook dat de financiële continuïteit op langere termijn onder druk staat. Ik kan mij voorstellen dat een pleidooi voor meer onderlinge solidariteit tussen corporaties vragen oproept op het moment dat corporaties hun eigen financiële grenzen zien naderen. Corporaties vragen zich ongetwijfeld af waarom zij gevraagd worden een collega-corporatie te helpen in de komende jaren, als daarmee de eigen continuïteit op langere termijn in gevaar zou kunnen komen. Ik herken dit dilemma. Toch vind ik het belangrijk om te benadrukken dat we optimaal gebruik zullen moeten maken van de financiële middelen die er nu zijn om de opgaven tot 2030 te realiseren. We kunnen het ons niet permitteren die opgave uit te stellen of in te perken. We moeten nu met vereende krachten aan de slag. Daarnaast moeten we nu ook aan de slag om in beeld te brengen wat er voor nodig is om corporaties ook na 2030 hun volkshuisvestelijke taken goed te kunnen laten uitvoeren. Daarom ben ik met de corporatiesector in gesprek over hoe we kunnen zorgen voor een meer duurzaam bedrijfsmodel op langere termijn. Hier zal ik nadrukkelijk aandacht voor hebben bij de afgesproken financiële herijking van de NPA in 2024.

Ik wil er echter ook voor waken dat de zorgen over de langere termijn, de noodzaak om op de korte termijn volop te investeren gaat verdringen. Ik sta schouder aan schouder met de corporaties om de grote opdracht uit de NPA uit te voeren, en ga graag met hen het gesprek aan over wat hiervoor nodig is, nu en op de langere termijn. Als de sector blijvend laat zien dat ze weer die onmisbare kracht is die de volkshuisvestelijke traditie eer aan doen, is dat een krachtig signaal aan iedereen dat de corporaties onze volledige ondersteuning verdienen.

Inzicht in de eigen en regionale opgave van corporaties

Corporaties moeten en kunnen de komende jaren vol aan de slag om hun vermogen optimaal in moeten zetten om de doelen voor 2030 te halen. Het is essentieel dat corporaties daarvoor samenwerken en elkaar

ondersteunen als dat nodig blijkt. Dat vraagt om een blik die verder gaat dan de eigen, lokale opgave en met oog voor de opgaven waar collega-corporaties mee worstelen. Het vraagt ook om lange termijn inzet en planning, met een focus op plannen die haalbaar en concreet zijn.

In mijn brief van 16 juni over de actualisatie van de financiële doorrekening van de NPA heb ik er nogmaals op gewezen dat woningcorporaties elkaar onderling zullen moeten helpen om alle opgaven volledig te kunnen realiseren. In veel gevallen komt onderlinge samenwerking al op verschillende niveaus tot stand. Ik zie veel goede voorbeelden van corporaties die op creatieve manieren hulp bieden aan collega-corporaties, maar de mate waarin en de schaal waarop dit gebeurt zal verder moeten groeien. Dit is primair aan de sector zelf om te doen, en ik vind het dan ook erg goed dat het belang van onderlinge solidariteit sinds dit jaar ook expliciet is verankerd in de governancecode van Aedes en de Vereniging van Toezichthouders bij Woningcorporaties (VTW). Ik zie het in aanvulling daarop als mijn verantwoordelijkheid om te faciliteren en stimuleren dat corporaties deze handschoen goed op kunnen pakken.

Dat begint wat mij betreft met het goed in beeld brengen van de eigen opgave, en de regionale opgave waar corporaties voor staan. Met name het beeld van de regionale opgave is belangrijk om de noodzaak tot onderlinge solidariteit te bepalen en dat komt niet vanzelf. De afgelopen jaren is er op dit vlak al veel gebeurd in de sector en er vinden meer gesprekken plaats om beter op woondealniveau of provinciaal niveau in kaart te brengen wat de opgave is en hoe corporaties die samen kunnen realiseren. Ik vind het belangrijk dat dit gesprek de komende jaren verder verdiept wordt en waar mogelijk wordt vastgelegd in prestatieafspraken. Een financiële doorrekening op het niveau van de woondeal kan voor corporaties een basis zijn om hiervoor het gesprek te voeren. Welke corporatie kan binnen de regio een groter aandeel van de opgave aanpakken en welke corporatie kan juist wat ondersteuning gebruiken? En wanneer komt bij een realistische inzet van middelen de regio in de knel? Ik ga daarover graag met de corporaties gesprek om te bezien op welke wijze dit op korte termijn gedaan kan worden, zodat in beginsel dezelfde modellen worden gebruikt als bij de landelijke doorrekeningen. In samenwerking met Aedes zal in enkele regio's aan de slag worden gegaan met een regionale doorrekening om de precieze opgave en de daarbij passende mate van solidariteit te verkennen.

Daarnaast wil ik de noodzaak van en mogelijkheden tot onderlinge solidariteit in de regio ook nadrukkelijker onderdeel laten zijn van de jaarlijkse monitor van de prestaties van corporaties. Dit sluit aan op de algehele monitoring van de NPA die ik ingericht heb. Hiertoe is aan de jaarlijkse informatie-uitvraag voor woningcorporaties (de Verantwoordingsinformatie (dVi) en de Prospectieve informatie (dPi)) informatie toegevoegd over de plannen en realisatie rond nieuwbouw, verduurzaming, realisatie van geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen en vormen van collegiale ondersteuning. Vanaf 2024 zal dit inzicht geven in of er genoeg plannen zijn voor het realiseren van de NPA of waar er tekorten zijn, of de plannen in het gewenste tempo worden gerealiseerd en wat op basis hiervan de financiële ruimte is die corporaties (in de regio) nog hebben voor eventuele extra investeringen. De afgelopen jaren is gebleken dat niet alle voorgenomen plannen uit de dPi niet in alle gevallen wordt gerealiseerd en daarom dit niet in alle gevallen voldoende inzicht geeft in de financiële ruimte die corporaties nog hebben. De komende jaren zal de Autoriteit woningcorporaties (Aw) meer aandacht geven aan de vraag in hoeverre woningcorporaties zich verantwoorden over de inzet van hun vermogen, onder andere door de noodzakelijke buffers die uit bijvoorbeeld de risicobereidheid volgen

hierbij te betrekken. Ook de relatie tussen de begroting en de prestatieafspraken, en de realiseerbaarheid van de begroting zelf zullen daarbij worden betrokken. De verantwoording en de cijfers kunnen reden zijn dat de Aw met de corporatie in gesprek gaat over de vraag of en wanneer er ruimte is voor een aanvullende inzet.

Tot slot zal ik jaarlijks het dashboard Prestaties Woningcorporaties in Kaart updaten met de nieuwste gegevens van woningcorporaties en hierbij ook regionale inzichten gaan bieden, naast de informatie die nu op corporatieniveau en gemeenteniveau wordt geboden. Hiermee hebben gemeenten, corporaties en regionale verbanden inzicht in de prestaties en financiële mogelijkheden van alle corporaties in de regio, en welke prestaties wel en niet in de lokale prestatieafspraken zijn vastgelegd. Zo kan makkelijker een gesprek worden gevoerd over de noodzaak van solidariteit en de mogelijkheden hiertoe.

Samenwerking tussen corporaties is essentieel

Op het moment dat corporaties breder inzicht hebben in de regionale opgave en mogelijkheden, is het vervolgens allereerst aan hen om te zorgen dat de beschikbare middelen optimaal worden ingezet om de NPA te realiseren. De geschiedenis van de volkshuisvesting laat zien dat dit kan: onderlinge samenwerking en solidariteit past in de rijke volkshuisvestelijke traditie van de corporatiesector. In het geval van Vestia heeft de sector laten zien dat solidariteit, onder meer door een grootschalige leningenruil en het overnemen van bezit, voor een doorbraak kan zorgen. Op kleinere schaal vindt solidariteit al plaats in de vorm van het samen verdelen van de nieuwbouwopgave in een gemeente of regio, taakoverdrachten waarbij bezit wordt geruild of overgenomen, gezamenlijke inkoop, fusies om te komen tot meer slagkracht en allerlei andere vormen van samenwerking. De voorgenomen verruiming van de werkgebieden van corporaties, die onderdeel is van het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting, zal de mogelijkheden voor corporaties om binnen het werkgebied anderen te helpen verder vergemakkelijken. In dat wetsvoorstel wordt beschreven welke onderwerpen aan bod moeten komen in het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente, en dat de uitwerking daarvan beslag moet krijgen in de lokale prestatieafspraken. Solidariteit kan invloed hebben op gemeente-specifieke ambities die bovenop de NPA komen. Daarom moedig ik corporaties aan om ook gemeenten en huurdersorganisaties te betrekken bij hun afweging tot onderlinge solidariteit.

Ik hecht er belang aan dat de bestaande en innovatieve vormen van samenwerking tussen corporaties zoveel mogelijk bekend zijn binnen de corporatiesector. Daarom zal ik samen met Aedes begin 2024 de verschillende vormen van samenwerking inzichtelijk maken via een handreiking en ervoor zorgen dat deze binnen de corporatiesector worden gedeeld. Ik zal ook monitoren in hoeverre er sprake is van collegiale ondersteuning tussen corporaties en daarover rapporteren bij de monitoring van de NPA.

Naast de mogelijkheden die er al ruimschoots bestaan voor onderlinge solidariteit tussen corporaties, wil ik het echter ook laagdrempelig mogelijk maken dat corporaties elkaar helpen door financiële middelen aan elkaar beschikbaar te stellen. In de afgelopen periode is gebleken dat dit onvoldoende gefaciliteerd wordt binnen de huidige wet- en regelgeving. Daarom zal ik in 2024 de mogelijkheden onderzoeken voor een instrument en de benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving waardoor corporaties, onder de noemer van een vrijwillige vorm van projectsteun, financiële middelen aan elkaar kunnen overdragen, zoals nu

ook gecentraliseerd met het instrument projectsteun mogelijk is. Hiervoor zal ik een wijziging van de Woningwet voorbereiden.

Projectsteun als landelijk sluitstuk van solidariteit

Het uitgangspunt dat in de NPA is omarmd is dat onderlinge solidariteit in de regio het startpunt is voor het beter verdelen van middelen tussen corporaties, en dat dit dus primair een vrijwillige opdracht voor de sector is. Ik verwacht dat de eerstkomende jaren de financiële mogelijkheden van corporaties in nagenoeg alle regio's door middel van onderlinge solidariteit toereikend zullen zijn om flink te investeren. Ik verwacht dus ook dat corporaties elkaar de komende jaren, mede met behulp van de stimulerende instrumenten die ik heb beschreven, ook in toenemende mate opzoeken en er geen noodzaak zal zijn om buiten de eigen regio naar solidariteit te zoeken.

Het is echter niet uitgesloten dat in sommige regio's de opgave uiteindelijk te groot zal zijn voor wat men gezamenlijk financieel kan opbrengen. In dat geval vind ik het belangrijk dat er ook instrumentarium beschikbaar is om projecten doorgang te laten vinden waarvoor in de regio onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Hoewel ik van corporaties verwacht dat ze zich eerst inspannen om er met elkaar in de regio uit te komen, zal ik collectieve projectsteun als het nodig is inzetten om de grote opgave die we met elkaar hebben te realiseren. Dit dient conform de voorwaarden van het EC besluit van 2009 inzake staatssteun te gebeuren, zoals uiteengezet in mijn brief aan uw Kamer van 12 oktober 2022 inzake de staatssteunregels voor corporaties (Kamerstuk 29 453, nr. 553). Zo zal projectsteun eenmalig ingezet worden en wordt deze opgebracht door andere beschikbare corporaties. Daarnaast zijn de in aanmerking komende kosten voor projectsteun niet hoger dan een tegemoetkoming in de kosten die noodzakelijk zijn om een volkshuisvestelijk project doorgang te verlenen. Daarbij moeten alle andere instrumenten zoals WSW-borging, saneringssteun en verlaagde grondkosten door gemeenten voor de corporatie zijn uitgeput.

Ik ben voornemens om het instrument van projectsteun opnieuw vorm te geven en hierbij drie uitgangspunten te hanteren. Deels zal hiervoor aangesloten worden bij hoe projectsteun nu is ingericht. De eerste twee uitgangspunten golden al voor projectsteun, het derde uitgangspunt is nieuw. In de eerste plaats komt projectsteun pas aan de orde op het moment dat de aanvrager kan aantonen dat de mogelijkheid van regionale solidariteit breed verkend is, maar dit niet mogelijk is. Afhankelijk van de situatie kan er op provinciaal of op woondeelniveau naar solidaire corporaties worden gezocht. In de tweede plaats zullen het nut en de noodzaak van de aanvraag, ondersteund met zienswijzen, moeten worden aangetoond. Feitelijk komt dit erop neer dat helder moet zijn dat het voorgestelde project niet kan worden uitgevoerd zonder projectsteun en dat dit project volkshuisvestelijk van groot belang is. In de derde plaats zal een bijdrage in de vorm van projectsteun alleen worden toegekend als daarmee een duidelijke en concrete bijdrage wordt geleverd aan de NPA. Hoewel ik extra inzet van woningcorporaties ten aanzien van de nieuwbouw- en verduurzamingsopgave die tot en met 2030 is afgesproken aanmoedig, komen lokale ambities die verder gaan dan de NPA niet in aanmerking voor projectsteun. Dergelijke ambities zal een corporatie zelfstandig moeten realiseren.

Het spreekt voor zich dat een heffing als projectsteun, die over de gehele sector geheven wordt, verantwoord moet worden. Daarom zal een aanvraag tot projectsteun pas slagen op het moment dat de aanvrager zijn aanvraag kan onderbouwen met zienswijzen van belangrijke belangheb-

benden zoals de Aw, de gemeente, Aedes en collega-corporaties in de regio. Ik ben van plan hiervoor ook een onafhankelijke beoordelingscommissie aan te wijzen die een projectsteunaanvraag kan toetsen. Het is de bedoeling dat deze beoordelingscommissie per geval bekijkt of de uitgangspunten die voor projectsteun gelden gevolgd zijn en op basis hiervan een advies geeft over of de projectsteun-aanvraag ingewilligd zou moeten worden. In het advies van de beoordelingscommissie kan naar voren komen dat onderlinge solidariteit in de regio breed verkend is, maar de gehele volkshuisvestelijke opgave daarmee niet kan worden gerealiseerd. Het kan ook zo zijn dat regionale solidariteit volgens de beoordelingscommissie onvoldoende onderzocht is of de regionale oplossing om uiteenlopende redenen niet vrijwillig tot stand komt. Het is aan de beoordelingscommissie om de verschillende factoren te wegen, de zienswijzen hierbij te betrekken en een oordeel te vormen over de vraag of projectsteun in dat geval passend en te rechtvaardigen is. Hoewel deze afweging zorgvuldig dient te gebeuren, mag dit niet betekenen dat opgaven te lang stil liggen door onvoldoende financiële middelen. Daarom wil ik met de sector verkennen hoe een vlot proces ten aanzien van projectsteun kan worden gewaarborgd.

Ik ben voornemens in de loop van 2024 een wijziging van de Woningwet en onderliggende regelgeving uit te werken, waarmee ik de uitgangspunten van projectsteun verstevig en een nadere invulling geef aan de randvoorwaarden waaronder collectieve projectsteun kan worden verleend. Ik verwacht dat deze wijziging in 2025 in werking kan gaan. Ik wil daarbij, naast het mogelijk maken van een vrijwillige vorm van projectsteun zoals eerder beschreven en het verankeren van de rol van een onafhankelijke beoordelingscommissie, ook verkennen of de maximale toegestane bijdrage aan projectsteun per corporatie kan worden verhoogd van 1% van de jaarlijkse operationele kasstroom naar 5%. Ook zal ik daarbij uitwerken op welke wijze corporaties die al grote vrijwillige bijdragen hebben geleverd, kunnen worden ontzien van een landelijke projectsteunheffing op een manier die past bij de mate waarin zij al solidariteit met andere corporaties hebben getoond.

Daarmee zorg ik ervoor dat projectsteun optimaal benut kan worden om de totale opgave tot en met 2030 te realiseren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge