Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2023-2024

29 453 Woningcorporaties

G **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2024

Met deze brief bied ik uw Kamer de Staat van de Corporatiesector 2023 (hierna: Staat) aan. Hierin schetst de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) een beeld van de actuele ontwikkelingen in de corporatiesector en geeft de Aw op basis hiervan een aantal beleidssignalen af. De cijfers uit de Staat gaan uit van de gerealiseerde prestaties van corporaties tot en met 2022. Zij laten dus een trend in de corporatiesector zien, maar geven nog maar een beperkt beeld van de mate waarin de sector uitvoering geeft aan de Nationale prestatieafspraken (NPA) die in juni 2022 zijn afgesproken. Een vollediger beeld hiervan verwacht ik in de tweede helft van het jaar te kunnen geven.

Ik ben de Aw zeer erkentelijk voor de heldere analyse en het overzicht dat de Staat biedt van de belangrijkste ontwikkelingen en trends in de sector. De Staat en de bijbehorende onderzoeksrapportage schetsen een breed beeld van de corporatiesector. De nadruk in de rapportage ligt op de bijdrage van corporaties de komende jaren aan de opgaven rond woningbouw en verduurzaming. De Aw heeft acht beleidssignalen gegroepeerd onder twee hoofdsignalen rond dit thema. Als eerste richt de Aw zich op het proces en de cultuur van afspraken. Dit betreft zowel landelijke, regionale als lokale afspraken. Als tweede richt de Aw zich op de (financiële) onzekerheden voor corporaties en de condities waaronder corporaties toch kunnen blijven investeren. In deze brief ga ik nader in op deze beleidssignalen.

Concrete, harde en wederkerige afspraken met een reële tijdshorizon
De Aw geeft aan dat op dit moment te weinig sprake is van concrete, harde en wederkerige afspraken met een reële tijdshorizon rond de prestaties van woningcorporaties en dat dit mede ligt aan de huidige cultuur rond het maken van afspraken. Onder dit hoofdsignaal geeft ze vijf signalen waarmee naar mening van de Aw proces en cultuur van afspraken verbeterd kunnen worden.

Ik onderschrijf het belang van concrete afspraken die daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Hierbij gaat het om het omgaan met de complexiteit van het realiseren van deze opgaven, waar provincies, gemeenten en corporaties ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben, maar het elkaar aanspreken op de voortgang en condities wel van belang is.

1. Hoge ambities
Als eerste signaal stelt de Aw dat de nationale, provinciale en regionale bouwprogramma's voor de afgesproken periode tot en met 2030 onrealiseerbaar zijn en vraagt om daar realistisch in te zijn.

In de Nationale Woon- en Bouwagenda[1] is een bouwdoelstelling opgenomen van 250.000 sociale huurwoningen voor de periode 2022-2030. Daarnaast is er voor corporaties een doelstelling van

[1] Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 878

50.000 middenhuurwoningen in dezelfde periode. Dit is ook vastgelegd in de NPA van juni 2022[2]. Vervolgens heb ik provinciale en regionale afspraken gemaakt met alle provincies en met 37 woondealregio's over het aandeel van de verschillende provincies en regio's in die ambitie[3].

Ik herken dat deze afspraken ambitieus zijn. Waar corporaties de afgelopen jaren jaarlijks ca. 15.000 sociale huurwoningen en enkele honderden middenhuurwoningen bouwden, moet dat groeien naar gemiddeld meer dan 30.000 sociale huurwoningen en 7.000 middenhuurwoningen per jaar voor de periode 2024-2030. Tegelijkertijd is er een grote behoefte aan sociale huurwoningen en middenhuurwoningen en zijn zelfs met deze bouwaantallen de tekorten in 2030 nog niet ingelopen. De laatste demografische prognoses[4] laten zien dat de woningbehoefte nog groter is dan waar ik eerder van uit ging. Ik kan dus niet anders dan vasthouden aan de opgave die we hebben afgesproken, omdat dit nu eenmaal de aantallen zijn die we nodig hebben om het tekort in te lopen. Alle betrokken partijen dienen zich tot het uiterste in te zetten om de opgave te realiseren en met elkaar de randvoorwaarden te scheppen zodat de opgave realistisch en haalbaar is. We moeten daarbij de knelpunten, zoals Aw deze ook constateert, herkennen zodat we deze kunnen oplossen. Het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting dat ik dit voorjaar aan de Tweede Kamer wil sturen zal hier een bijdrage aan leveren. De financiële positie van de corporaties wordt dit jaar ook opnieuw in kaart gebracht, daarbij zal ook worden gekeken naar de mogelijkheden om op lange termijn te zorgen voor een financieel gezonde sector. Ik roep lokale partijen op bestaande projecten zo snel mogelijk te voltooien en om nieuwe projectlocaties toe te voegen. Tegelijkertijd dienen de afspraken op het lokale niveau realistisch te zijn. Dat kan betekenen dat de som van alle prestatieafspraken die afgelopen jaar zijn gemaakt tussen corporaties, gemeenten en huurders nog niet optelt tot de gewenste aantallen. Ik verwacht dat op dit moment zelfs. Dat geeft voor de lokale partijen de komende jaren een opdracht om enerzijds de bestaande projecten zo voortvarend mogelijk uit te voeren en anderzijds steeds te kijken of er nieuwe mogelijkheden te creëren zijn. En voor het Rijk een opdracht om te helpen bij die knelpunten die niet lokaal op te lossen zijn.

2. Sociale kavelprijzen voor bouw van corporatiewoningen
De Aw vindt het belangrijk dat voor de bouw van sociale huurwoningen door corporaties overal een sociale kavelprijs geldt, en wil dat de Rijksoverheid daarvoor zorgt. Het is terecht dat de Aw aandacht vraagt voor de problematiek van grondposities voor corporaties. Hoewel een deel van de bouwopgave van corporaties de komende jaren via sloop-nieuwbouw zal worden gerealiseerd, waarbij de grond al in eigendom van de corporatie is, en corporaties in beperkte mate nog beschikken over locaties voor uitbreiding van de voorraad, is die voorraad grondposities bij lange na niet toereikend voor de bouwopgave tot 2030 en daarna. Corporaties zullen de komende jaren dus grond moeten verkrijgen van gemeenten of particuliere grondeigenaren.

Uitgangspunt is voor mij dat corporaties een passende prijs betalen voor bouwlocaties voor sociale huurwoningen, ik ben het daarin volledig eens met de Aw. Dit uitgangspunt zal ik ook blijven uitdragen richting lokale overheden in bijvoorbeeld de gesprekken die ik heb over de woondeals en aan versnellingstafels. Het is van essentieel belang om de opgave te halen dat lokale overheden passende grondprijzen vragen. Het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting dat ik dit voorjaar aan de Tweede Kamer wil sturen zou hier ook een stimulans voor moeten bieden. Specifiek ten aanzien van de grondprijs voor corporaties heeft de Tweede Kamer mij bij motie verzocht om bij mijn onderzoeken naar de werking van de grondmarkt en de belemmeringen die woningcorporaties daarop ervaren, de mogelijkheid van één transparante en echt betaalbare grondprijs voor sociale woningbouw door corporaties mee te nemen. In het tweede kwartaal van dit jaar zal ik de Tweede Kamer informeren over deze onderzoeken en daarbij ook ingaan op de vraag of er aanvullende maatregelen van het Rijk mogelijk en nodig zijn rond de prijs die corporaties betalen voor kavels voor sociale huurwoningen.

3. Corporaties: begroot realistisch en stuur beter op het eigen beleid
De Aw roept corporaties op om beter te sturen op het eigen beleid voor nieuwbouw, verduurzaming en verbetering en om realistisch te begroten. Ik onderschrijf de oproep om realistisch te begroten en beter te sturen op het realiseren van het eigen beleid. Een begroting met voornemens die keer

[2] Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551
[3] Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 973 en Kamerstukken II 2022/23 32 847, nr. 1040
[4] Kamerstukken II 2022/23, 32 857, nr. 1071

op keer ruim niet gehaald worden, zal leiden tot minder publiek vertrouwen in corporaties en de corporatiesector. Daarnaast vertroebelt dit het inzicht in de financiële mogelijkheden van corporaties. Met realistische begrotingen is duidelijk welke corporaties de komende jaren daadwerkelijk een substantiële kans hebben in de buurt van de financiële grenzen te komen en welke corporaties misschien wel meer zouden willen investeren, maar daar (nog) niet de concrete plannen en locaties voor hebben. Zoals ik ook heb gesignaleerd bij de actualisatie van de doorrekeningen van de NPA[5], zijn de komende jaren in het algemeen praktische belemmeringen een groter risico voor het behalen van de doelen van corporaties dan de financiële middelen. Ten slotte werpen begrotingen met veel meer investeringen dan realistisch haalbaar is, twijfels op over de mate waarop corporaties inzicht hebben in de voortgang van hun nieuwbouw en verduurzamingsprojecten en actief sturen op die voortgang.

Ik zal de corporaties dit voorjaar wijzen op het belang van realistisch begroten, gebruik makende van de (individuele) cijfers van corporaties over hun prognoses, realisaties en projectenportefeuille. Ik zal ook de Aw vragen in het toezicht aandacht te besteden aan corporaties waar stelselmatig realisatie achterblijft bij prognoses. Tenslotte zal ik de Tweede Kamer bij de publicatie van de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties nader informeren over de prognose-informatie die corporaties eind vorig jaar hebben aangeleverd. Hierbij zal ik ook gebruik maken van nieuwe informatie rond de voortgangsstatus van individuele projecten.

4. Een nieuw instrument om inzicht te geven aan gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties
De Aw geeft aan dat de door BZK gepubliceerde Indicatie Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) niet of nauwelijks een functie vervult bij het maken van prestatieafspraken, terwijl er wel behoefte is aan een instrument dat deze partijen ondersteunt.

Ik zie ook die behoefte van de lokale partijen en de beperkingen van de IBW. Ik zal dan ook verder werken aan instrumentarium voor gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties voor het maken van afspraken. Ik wil hiertoe vooral het dashboard 'Prestatie Woningcorporaties in Kaart' uitbreiden en doorontwikkelen[6]. Dit instrument is gebaseerd op openbare data. Nu zijn hier voor iedere corporatie en iedere gemeente rapportages te vinden met informatie over de volkshuisvestelijke opgaven, en de prestaties, plannen en financiële mogelijkheden van corporaties. Ik zal hier in de eerste helft van 2024 ook rapportages toevoegen op het niveau van de woondealregio's en verder kijken hoe de rapportages verbeterd kunnen worden. Om in een gemeente of regio echt gezamenlijk plannen te maken, rekening houdend met de financiële mogelijkheden van alle daar werkzame corporaties is naar mijn mening meer nodig dan openbare data. Daarom zal ik daarvoor een handreiking ontwikkelen hoe de corporaties vanuit hun eigen begrotingen vergelijkbare cijfers kunnen genereren om met elkaar en gemeenten te kijken welke opgave haalbaar is en hoe de opgave het best verdeeld kan worden.

5. Concrete prestatieafspraken
De Aw stelt dat de afspraken onvoldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) zijn, waardoor partijen elkaar niet kunnen aanspreken op de uitvoering. Ook leidt het gebrek aan eenduidigheid van de lokale prestatieafspraken volgens de Aw tot problemen om te komen tot inzicht op een regionaal of landelijk niveau. Dit baseert de Aw mede op een onderzoek naar ca. 50 prestatieafspraken over nieuwbouw. Daarom vraagt de Aw om meer regulering voor de prestatieafspraken.De Aw heeft een gelijkluidend verzoek naar voren gebracht in het kader van de voorbereidingen van de lagere regelgeving bij het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.

Ik onderschrijf het belang van concrete prestatieafspraken. De afspraken moeten helpend zijn om de maatschappelijke opgaven ook daadwerkelijk te realiseren. Het belang van de afspraken is toegenomen met de NPA en de regionale woondeals, het is de manier voor de gemeente om de bijdrage van de corporatie aan de doelstellingen rond bouw van sociale huurwoningen vast te leggen. Met het maken van concrete en wederkerige afspraken moeten lokaal afspraken gemaakt worden over de prestaties en de condities die daarvoor nodig zijn. Ik verwacht dat hier in de laatste ronde prestatieafspraken al een slag in is gemaakt en zal verdere ontwikkeling hiervan stimuleren

[5] Kamerstukken II 2022/23, 29 453, nr. 561
[6] Ibw.datawonen.nl

met een nieuwe handreiking in overleg met VNG, Woonbond, Aedes en andere partijen. Ik zal de prestatieafspraken ook hierop.

Ook de wet Versterking Regie Volkshuisvesting zal bijdragen aan versterking van de lokale prestatieafspraken door het verplichte volkshuisvestingsprogramma en de mogelijkheid om ook geschillen over de uitvoering van prestatieafspraken in te dienen. Ik ben er geen voorstander van om de lokale prestatieafspraken nader te reguleren. De context waarbinnen de lokale partijen met elkaar de volkshuisvestelijke opgave vormgeven, maakt dat het van belang is dat de lokale prestatieafspraken als zodanig verder vrij zijn naar vorm en inhoud, om ze te kunnen richten op de omstandigheden die lokaal belangrijk zijn.

Vertrouwen om te investeren
Het tweede hoofdsignaal van de Aw richt zich op de financiële onzekerheid waar corporaties mee te maken hebben. Die onzekerheid is een realiteit die in het huidige stelsel niet weg te nemen is. Zo heeft bijvoorbeeld de stijging van de kapitaalmarktrente van 0,0% in januari 2022 naar 3,2% in oktober 2023 een groot effect gehad op de financiële vooruitzichten. Ook Rijksbeleid kan een grote invloed hebben op de financiële vooruitzichten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de grote verduurzamingsopgave uit het Klimaatakkoord van 2020, fiscale maatregelen, of de maatregelen rond betaalbaarheid van de laatste jaren.

Met de Aw ben ik van mening dat deze onzekerheid niet moet leiden tot teveel voorzichtigheid bij corporaties, daarvoor zijn de maatschappelijke opgaven van corporaties en het belang van het inzetten van de beschikbare middelen te belangrijk. Tegelijkertijd is het logisch dat corporaties rekening willen houden met de aanwezige risico's om hun bedrijfscontinuïteit en daarmee hun bijdrage aan de volkshuisvesting op de lange termijn te verzekeren. Daarom zijn de afgelopen jaren stappen genomen om de financiële vooruitzichten en risico's in beeld te brengen en de investeringscondities te verbeteren. Zo is in het opgaven-middelen traject de opgave voor de corporatiesector tot 2035 en de financiële gevolgen daarvan in beeld gebracht. De verhuurderheffing is verschillende malen verlaagd en uiteindelijk afgeschaft. Ook de NPA zijn financieel doorgerekend, laatstelijk nog in de eerste helft van 2023. De doorrekeningen laten zien dat bijna alle corporaties nu de ruimte hebben om hun inspanningen te vergroten. Ik vind het zeer onwenselijk als corporaties nu terughoudend zijn in het inzetten van middelen vanwege mogelijke risico's in de toekomst.

In haar signalen geeft de Aw elementen aan die naar mening van de Aw verder kunnen bijdragen aan een vertrouwenwekkend kader en proces waarin steeds weer een balans wordt gezocht tussen opgaven en middelen. Ik wil hier voortvarend mee aan de slag met de uitwerking van een duurzaam prestatiemodel, dat een belangrijke rol kan spelen in de financiële herijking van de NPA dit jaar.

Een kader voor investeren en continuïteit voor corporaties
Als eerste vraagt de Aw verder te bouwen aan het opgaven-middelen model en er daarmee voor te zorgen dat dit model beter inzicht geeft voor het gesprek over wanneer investeringen wel verantwoord zijn en wanneer niet.

Deze aanbeveling neem ik van harte over. Er bestaat in het corporatiestelsel al een financiële ondergrens, namelijk de grenzen die de Aw en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) hanteren in borging en toezicht. Op dit moment is er echter nog geen gedeeld beeld over tot wanneer het verantwoord en gewenst is dat corporaties blijven investeren en vanaf wanneer het redelijk is dat een corporatie haar inspanningen terugbrengt om haar continuïteit te verzekeren en gepaste afstand te houden tot de ondergrens als er geen maatregelen genomen worden om de financiële mogelijkheden van corporaties te verbeteren. Op initiatief van Aedes is mijn ministerie, ook met de Aw en het WSW, bezig om vanuit een dergelijke gedachte van een duurzaam prestatiemodel de kaders te ontwikkelen om straks die afweging te kunnen maken.

Vanuit mijn positie wil ik benadrukken dat ik van een corporatie verwacht dat zij niet zomaar noodzakelijke of zeer gewenste maatschappelijke investeringen staakt als gevolg van een eventuele verslechterde financiële situatie. Als de eigen financiële ruimte niet volstaat, dan kunnen collega-

corporaties met meer ruimte de opgave mogelijk overnemen of ondersteunen. Als dit ook geen soelaas biedt, kan een corporatie projectsteun aanvragen[7]. Als veel corporaties te weinig financiële ruimte hebben en te weinig corporaties ruimte hebben om te ondersteunen en hun eigen opgave op te pakken, dan dient op landelijk niveau de verantwoordelijkheid genomen te worden. De keuze die dan gemaakt moet worden valt in drie categorieën uiteen: het verbeteren van de financiële condities voor corporaties door bijvoorbeeld fiscale maatregelen of subsidies, het meer laten meestijgen van het huurniveau met de stijging van kosten en kwaliteit van de corporatiesector en/of het terugbrengen van de ambities in de NPA. De financiële herijking van de NPA die voor dit jaar is voorzien moet uitsluitsel geven of nu al op dat landelijke niveau opnieuw moet worden gekeken naar de balans tussen opgaven en middelen.

Toekomstig huurbeleid
De Aw is kritisch over een aantal maatregelen rond het huurbeleid van de laatste jaren en roept op om bij politieke besluitvorming voor het toekomstig huurbeleid alle relevante aspecten goed in beeld te brengen.

De Aw schetst dat er in de periode 2021-2023 een aantal maatregelen is genomen rond de huurprijzen van corporatiewoningen. Met de wet eenmalige huurverlaging 2021 werd de huur voor zogenaamde 'dure scheefwoners'[8] verlaagd. Ook werden in 2021 de huren voor alle zittende huurders bevroren. Zij kregen geen huurverhoging, terwijl corporaties op basis van de inflatie gemiddeld 1,4% huurverhoging hadden mogen vragen. In de NPA uit 2022 is afgesproken om de systematiek voor de maximale huurverhoging voor drie jaar te koppelen aan de CAO-loonstijging in plaats van aan de inflatie, om huurders te beschermen tegen de gevolgen van de hoge inflatie van dat moment. Daarnaast is in de NPA afgesproken om in 2023 een nieuwe eenmalige huurverlaging door te voeren. Deze huurverlaging geldt voor huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Hun huur is verlaagd tot € 575,03.

De positieve kant van deze maatregelen voor de huurder is dat ze ervoor gezorgd hebben dat de huurverhoging bij corporaties in de periode 2015-2024 circa 9% zal zijn achtergebleven op de inflatie en de CAO-loonontwikkeling. Daarmee is de betaalbaarheid voor de corporatiedoelgroep en vooral voor de laagste inkomens binnen die groep sterk verbeterd. Doordat tegelijkertijd ook de huurtoeslag is verruimd, is de huurtoeslag in deze periode netto niet gedaald, terwijl de gematigde huurontwikkeling anders wel zou leiden tot lagere huurtoeslaguitgaven.

De Aw wijst er echter op dat deze maatregelen ook negatieve gevolgen hebben gehad. Lagere huurinkomsten voor corporaties betekenen minder ruimte voor investeringen. In de betreffende periode zijn de huurmaatregelen steeds gepaard gegaan met verlaging/afschaffing van de verhuurderheffing, maar zonder de huurmaatregelen hadden corporaties de afgeschafte verhuurderheffing volledig in kunnen zetten voor investeringen in bijvoorbeeld nieuwbouw en verduurzaming. Ook wijst de Aw er op dat deze maatregelen er toe hebben geleid dat de relatie tussen huur en kwaliteit sterk is verminderd, met effecten voor het renderen van investeringen in kwaliteit, het passend wonen en de doorstroming van huurders. Tenslotte vraagt de Aw te kijken naar de samenloop met huurtoeslag, waarmee ook de betaalbaarheid van het huren wordt bevorderd.

De Aw schetst hier terecht een dilemma tussen betaalbare huren, de haalbaarheid van de verduurzamings- en nieuwbouwopgaven (en het belang van de toekomstige huurder) en de gezondheid van de overheidsfinanciën. De afruil die er bestaat tussen deze maatschappelijke belangen is precies waar in overleg met de corporatiesector, huurders en gemeenten een afgewogen pakket aan maatregelen voor is afgesproken in de NPA. Het gros van de investeringscapaciteit die corporaties de komende tijd moeten inzetten is gericht op nieuwbouw en verduurzaming. Dat neemt niet weg dat alle partijen ook overtuigd zijn van het belang van de afgesproken betaalbaarheidsmaatregelen in het huurbeleid. De afspraken vormen een doordacht geheel dat in samenspraak met de corporaties is opgesteld, en waarbij het kabinet zelf ook

[7] Zie hiervoor ook mijn brief 'Solidariteit en projectsteun in de corporatiesector' van 4 december 2023 (Kamerstukken II, 2023/24 29 453, nr. 567)
[8] De wet verplicht corporaties voor huishoudens met een inkomen onder de passendheidsgrens om de huur te verlagen naar de aftoppingsgrens.

aanzienlijke intensiveringen in de betaalbaarheid van huren heeft gedaan door onder andere de verruiming van de huurtoeslag.

Wel is duidelijk uit de ruimte die er is om, met behoud van de ambitieuze opgaven die we hebben vastgesteld, de komende jaren meer inzet van de corporaties in het huurbeleid te vragen zeer beperkt is. Ook de effecten van het huurbeleid op aanpalende thema's anders dan betaalbaarheid, zoals het doorstroomperspectief of de leefbaarheid, zullen in de toekomst nog nadrukkelijker meegewogen moeten worden bij keuzes in het huurbeleid. In de NPA zijn afspraken gemaakt over het huurbeleid tot en met 2025, en het is dus noodzakelijk om op niet al te lange termijn nieuwe afspraken te maken voor het huurbeleid na 2025. Het is daarmee aan een volgend kabinet om nieuwe voorstellen voor het huurprijsbeleid in de corporatiesector te doen. De Aw maakt in voorbereiding hierop duidelijk dat huurprijsmaatregelen niet gratis zijn, maar gevolgen hebben voor de ruimte voor investeringen voor andere doeleinden en voor het functioneren van de woningmarkt. Dat is een boodschap die ik volledig onderschrijf.

Corporaties: zoek naar mogelijkheden om beschikbare investeringsruimte in te zetten als nieuwbouwprojecten nog niet uitvoerbaar zijn
In het laatste beleidssignaal roept de Aw corporaties op het vermogen in te zetten voor investeringen die op korte termijn het volkshuisvestelijk belang dienen. Ik onderschrijf dit van harte en zal dit ook meenemen in mijn communicatie met de sector. Indien een corporatie investeringsruimte heeft die door het ontbreken van concrete bouwmogelijkheden niet ingezet kan worden voor nieuwbouw, biedt dat mogelijkheden om de verduurzaming en verbetering van het bezit te versnellen. Ook wil ik dergelijke corporaties oproepen om te kijken of zij andere corporaties kunnen ondersteunen die te weinig investeringsruimte hebben voor hun opgave.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge