



Consultatiereactie Aedes en VTW bij voorgenomen wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (modernisering projectsteun)

In het belang van de realisatie van de volkshuisvestelijke opgave werken Aedes en VTW al geruime tijd aan het versterken van de onderlinge samenwerking en solidariteit in de corporatiesector. Aedes en VTW hebben daarom een gezamenlijke reactie opgesteld voor consultatie van de modernisering van de projectsteunregeling

Voorliggende aanpassing van de projectsteunregeling is onderdeel van de uitwerking van de Nationale Prestatieafspraken tussen het Ministerie van VRO, VNG en Aedes. Het is daarom belangrijk om voorliggend besluit in samenhang te bezien met de afspraken en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de NPA ten aanzien van solidariteit en een sluitend Duurzaam Prestatiemodel voor de corporatiesector. Aedes heeft de projectsteunregeling daarom ook langs deze kaders getoetst en onze reactie opgebouwd. De hoofdlijn van onze reactie is onderstaand weergegeven. Deze wordt nader uitgewerkt in het vervolg van deze notitie.

Projectsteun is onderdeel van een samenhangend stelsel van solidariteit, Duurzaam Prestatiemodel en Nationale Prestatieafspraken die ertoe moeten leiden dat corporaties een maximale bijdrage kunnen leveren aan de volkshuisvestelijke opgave. De uitwerking van projectsteun moet daarom aan een aantal principes voldoen zodat de samenhang binnen dit stelsel wordt geborgd:

- Projectsteun wordt alleen ingezet voor landelijk vastgestelde volkshuisvestelijke opgave uit de NPA.
- Solidariteit en projectsteun mogen niet ten koste gaan van de realisatie van de volkshuisvestelijke opgave van de bijdragende corporaties. Een sluitend Duurzaam Prestatiemodel is daarvoor randvoorwaardelijk.
- De financiële ruimte voor lokale en regionale solidariteit wordt maximaal benut.
- Een aanvragende corporatie moet zelf maximale bijdrage hebben geleverd om de financiële haalbaarheid van zijn investeringen opgave te vergroten.

De modernisering van de projectsteunregeling geeft in grote lijnen uitvoering aan deze principes. Daarbij ziet Aedes één noodzakelijk verbeterpunt die om adressering vraagt: het vergroten van de synergie tussen het sectortraject voor solidariteit en de stap naar projectsteun. Door een knip te maken tussen het regionale solidariteitsvraagstuk en de individuele aanvraag voor projectsteun kan de complexiteit van de projectsteunregeling sterk worden gereduceerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden vormgegeven door het advies van de sectorcommissie een zwaarwegende rol te geven in de beoordeling of aan de voorwaarde voor verkenning en benutting van regionale solidariteit wordt voldaan. Graag verkennen wij met uw ministerie hoe wij deze aansluiting verder kunnen verbeteren.

Daarnaast doen Aedes en VTW de volgende aanbevelingen voor verdere aanscherping van de regeling:

- Laat de commissie niet alleen vaststellen of de regionale ruimte voor solidariteit voldoende is verkend maar laat de commissie ook vaststellen of deze ruimte ook volledig wordt benut.
- De werkzaamheden moeten zowel onderdeel zijn van de NPA als van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Verduidelijk in de regeling nadrukkelijk, dat dit twee cumulatieve voorwaarden zijn.

- Schrap de mogelijkheid om projectsteun te verlenen voor door de Aw opgedragen werkzaamheden. De Aw heeft geen rol in het vaststellen van de volkshuisvestelijke opgave.
- Verduidelijk de bedoeling van regionale differentiatie van de heffing en breng deze meer in lijn met de beoogde werking van het stelsel.
- Definieer ook de andere vormen van steun en creëer de mogelijkheid om deze ook vast te leggen in het kader van de korting op de projectsteunheffing.
- Beperk de administratieve lastendruk en werk met vaste subsidiebedragen op basis van een aantal typen investeringen op basis van normbedragen.
- Voorzie in budgettaire dekking vanuit het Rijk zodat projectsteunaanvragen die aan de voorwaarden voldoen kunnen worden gehonoreerd.
- Als niet wordt voorzien in budgettaire dekking zorg er dan voor dat, wanneer er onvoldoende middelen beschikbaar zijn, meerdere aanvragen in samenhang met elkaar beoordeeld kunnen worden.
- Geef (ook om onzekerheden voor de toekomst meer weg te nemen) inzicht in de werking in de praktijk van de regeling (langjarig) met een voorbeeldcasus.
- Voorzie de regeling van adequate monitoring en tijdige evaluatie zodat de regeling snel kan worden bijgesteld op basis van praktijkervaringen.

1. Context: projectsteun onderdeel van stelsel solidariteit, Duurzaam Prestatiemodel en Nationale Prestatieafspraken

Projectsteun is een instrument dat reeds is opgenomen in de Woningwet, maar nu verder wordt uitgewerkt. Corporaties leveren via projectsteun een bijdrage aan één andere corporatie om ene bepaald project te realiseren. Er zit geen overheidsgeld bij (de projectsteun wordt 1:1 geheven bij corporaties). Verder zijn de belangrijkste elementen als volgt:

- Projectsteun kan alleen aangevraagd worden door een woningcorporatie.
- De steun wordt aangevraagd voor één project dat een bijdrage vormt aan het volkshuisvestingsprogramma.
- Er moet eerst regionaal zijn verkend of men elkaar kan helpen.
- Een adviescommissie beoordeelt de aanvraag. Corporaties uit de regio, gemeenten maar ook Aedes geven zienswijzen.
- Een bijdrage aan landelijke projectsteun is niet vrijwillig, maar wordt opgelegd door de minister.

NB: Conform de Governancecode en de Werkwijze Solidariteit volgt vóór een aanvraag voor projectsteun éérst een aanvraag bij het Aedes bestuur voor een sectortraject.¹

Reeds in de eerste Nationale Prestatieafspraken (NPA) hebben we deze solidariteit verankerd: "Het uitgangspunt dat de investeringscapaciteit die corporaties hebben optimaal wordt ingezet om de gezamenlijke volkshuisvestelijke opgaven in hun provincie te realiseren. De inzet van projectsteun volgt nadat corporaties zich maximaal hebben ingezet binnen hun regio en onderlinge solidariteit in de corporatiesector geen soelaas biedt". Deze principes zijn herbevestigd in de nieuwe NPA, waarbij we ook erkennen dat corporaties elkaar bovenregionaal en landelijk helpen. Dat kan echter alleen onder de conditie van een sluitend duurzaam prestatie-model. Want het heeft geen zin om een landelijk tekort her te verdelen.

Solidariteit en samenwerking stelt de corporatiesector in staat om een grotere bijdrage te leveren aan de volkshuisvestelijke opgave. Voor de NPA-periode 2025-2034 gaat in totaal om een opgave van ca. €110 mld. die haalbaar wordt als corporaties solidair zijn en gezamenlijk invulling geven aan de opgave. Van de totale solidariteitsopgave kan een groot deel binnen de regio's worden opgevangen. Voor een deel van de opgave geldt echter dat regio's deze zelf niet aan kunnen, het totale tekort dat landelijk moet worden opgelost bedraagt ca. €5 mld. Ook voor de regionale tekorten hebben corporaties zich gecommitteerd om solidair te zijn en hier een oplossing voor te realiseren. En corporaties hebben de afgelopen jaren al laten zien solidair te zijn. Het bekendste voorbeeld is de Vestia leningruil, maar bijvoorbeeld ook de oplossing voor Woongroep Marenland en de steun aan Woonconcept laten zien dat corporaties elkaar overal in het land steunen. Deze solidariteit kent verschillende vormen en projectsteun, mits goed ingericht, kan daarnaast ook een nuttig instrument in de gereedschapskist van solidariteit worden om het landelijk tekort op te lossen.

Uitwerking van samenwerking en solidariteit in de corporatiesector

Aedes en VTW hebben samen met hun leden een gestructureerde aanpak ontwikkeld om

¹ Zie artikel 2.2 [Governancecode Woningcorporaties](#).

samenwerking en solidariteit tussen woningcorporaties te bevorderen. De komende jaren wordt deze aanpak verder uitgewerkt aan de hand van de lessen die we leren uit concrete praktijkervaringen. De kern van de aanpak bestaat uit de volgende elementen:

- **Een getrapte aanpak van lokaal, regionaal naar nationaal:** Corporaties werken eerst lokaal aan maatschappelijke opgaven. Als dat niet lukt, zoeken ze regionale samenwerking. Pas daarna kan een beroep worden gedaan op landelijke solidariteit, beoordeeld door een sectorcommissie ingesteld door het Aedes bestuur en met medewerking van VTW.
- **Werkwijze Solidariteit:** Die werkwijze is vastgelegd in het document 'Werkwijze Solidariteit tussen woningcorporaties in Nederland'.² Hierin staan de voorwaarden voor solidariteit, de rol van de sectorcommissie en het belang van een duurzaam prestatieproces hierin. Dit geheel wordt hierna aangeduid als 'sectortraject'.
- **Een praktische Handreiking:** De handreiking "In het belang van samenwerken aan de volkshuisvestelijke" biedt concrete bouwstenen en praktijkvoorbeelden uit regio's zoals Foodvalley en Drenthe, gericht op opgavegericht samenwerken.³
- **Toolbox in Ontwikkeling:** Hiernaast werkt Aedes op dit moment aan het ontwikkelen van een 'Toolbox samenwerking & solidariteit' en aan een stappenplan 'handreiking regionale doorrekening'. Deze helpt corporaties bij het vormgeven van samenwerking en het uitvoeren van solidariteitsafspraken, met lessen die kunnen worden geleerd uit pilots in Haaglanden en Drenthe.
- **Governance en Principes:** In 2022 is reeds de passage over solidariteit in de Governancecode Woningcorporaties vastgelegd. Sinds die tijd is samen met de participatie van leden gewerkt aan de uitwerking hiervan resulterend in de werkwijze solidariteit en de handreiking samenwerking. Bovendien legt Aedes leidende principes vast over transparantie, risicoverdeling en gezamenlijke besluitvorming in documenten zoals de 'Leidende principes voor samenwerking'.⁴

2. Projectsteun als sluitstuk voor stelsel van solidariteit en samenwerking

Gegeven het voorstaande kan de modernisering van de projectsteunregeling niet los worden gezien van het bredere stelsel van solidariteit en samenwerking en de gemaakte afspraken in de NPA ten aanzien van de landelijke opgave en de financiële haalbaarheid van deze opgave. Om projectsteun effectief te laten zijn binnen dit stelsel is het belangrijk dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Dit zijn ook randvoorwaarden die essentieel zijn voor het draagvlak in de sector voor solidariteit en projectsteun.

Het belang van draagvlak moet daarbij niet worden onderschat. Er worden immers middelen van de ene corporatie overgeheveld naar een andere corporatie. Als het draagvlak ontbreekt zal dit een voedingsbodem zijn voor tal van bezwaren en procedures en ondermijnt dit het gezamenlijke doel van deze regeling: de volkshuisvestelijke opgave in heel Nederland financieel haalbaar maken. Een gedragen projectsteunregeling is dan ook in het belang van de realisatie van de volkshuisvestelijke opgave op het vlak van onder andere nieuwbouw en verduurzaming.

² [Werkwijze Solidariteit tussen woningcorporaties in Nederland](#), zoals vastgesteld door de ledenvergadering van VTW d.d. 20 november 2024 en het Aedescongres d.d. 21 november 2024.

³ <https://aedes.nl/media/document/handreiking-samenwerking-september-2024>

⁴ <https://aedes.nl/media/document/aedes-neprom-leidende-principes-voor-samenwerking-2024pdf>

Onderstaand wordt nadere uitwerking gegeven aan de belangrijkste randvoorwaarde voor een effectieve projectsteunregeling. In het vervolg van onze reactie toetsen wij de regeling aan deze randvoorwaarden.

1. Projectsteun wordt enkel ingezet voor landelijk vastgestelde volkshuisvestelijke opgave uit de NPA

In de Nationale Prestatieafspraken zijn de belangrijkste volkshuisvestelijke opgave van de corporatiesector vastgesteld. Dit zijn de ook de opgave waarvoor corporaties gezamenlijk solidair willen zijn met elkaar. Daarbij is het belangrijk dat projectsteun niet wordt ingezet voor investeringen die niet passen binnen deze opgave. Enerzijds omdat er in de financiële haalbaarheid van de NPA geen rekening is gehouden met aanvullende opgaven. Daarmee zou de financiële puzzel niet langer kloppend zijn. Anderzijds, omdat er geen sectorale toetst heeft plaatsgevonden op de nut en noodzaak van deze investeringen en de vraag of het dus logisch is dat corporaties solidair zijn op deze opgave. Denk bijvoorbeeld aan vergaande renovaties naar nul-op-de-meter woningen en de aankoop van particuliere woningen ten behoeve van sloop.

2. Er is een sluitend Duurzaam Prestatiemodel voor de sector: solidariteit gaat niet ten koste van de eigen volkshuisvestelijke opgave

Met behulp van het Duurzaam Prestatiemodel hebben we gezamenlijk met het Rijk, VNG en corporaties bepaald welke ruimte we als corporatiesector beschikbaar hebben voor investeringen in de opgave. Daarbij kunnen er regionale tekorten zijn zolang er op landelijk niveau maar een overschot aan middelen is ten opzichte van de opgave. Bij een sluitend Duurzaam Prestatiemodel zijn er voldoende regio's die financiële ruimte hebben om regio's met een tekort te ondersteunen. Zodra er een landelijk tekort ontstaat is er dusdanig veel solidariteit nodig dat het ten koste gaat van de opgave die bijdragende corporaties zelf moeten uitvoeren. Daarmee valt ook het draagvlak weg onder corporaties en hun huurders om hier een bijdrage aan te leveren. Dit is ook het punt waarop bouwwerk van solidariteit en samenwerking uit elkaar valt.

Het perspectief op voldoende financiële middelen, een sluitend Duurzaam Prestatiemodel, is dan ook essentieel voor het draagvlak van de corporatiesector. Valt dit weg dan is plots ook ca. €10 mld. aan investeringsopgave niet langer haalbaar. Solidariteit biedt dan ook een belangrijke hefboom op de investeringscapaciteit van de corporatiesector als geheel, maar deze bestaat slechts bij het vertrouwen dat er tijdig voldoende financiële middelen beschikbaar komen voor de hele sector. Het is de verwachting dat binnen enkele jaren er een tekort zal ontstaan op het DPM. Dit onderstreept het belang om voortvarend uitwerking te geven aan de afspraak uit de NPA *dat partijen nog in 2025 maatregelen uitwerken die genomen kunnen worden op het moment dat duidelijk is dat het duurzaam prestatiemodel niet meer sluit*. Aangezien over enkele jaren er geen sluitend DPM meer zal zijn, zal het aankomende kabinet maatregelen moeten nemen om deze balans te herstellen en de volkshuisvestelijke opgave en solidariteit tussen corporaties te waarborgen.

3. Sober en doelmatig: aanvragende corporatie moet zelf maximale bijdrage hebben geleverd

De projectsteunheffing heeft tot gevolg dat corporaties een minder grote bijdrage kunnen leveren aan de opgave in hun eigen regio, of dat zij een hogere huur moeten vragen. De projectsteunheffing komt

dan ook met maatschappelijke kosten die moeten opwegen tot de volkshuisvestelijke opgave die gerealiseerd kan worden met behulp van de projectsteun. Dit vraagt dan ook een kritische beoordeling of de aanvragende corporatie zelf ook alles binnen zijn mogelijkheden doet om de benodigde projectsteun tot het minimum te beperken. Wordt bijvoorbeeld de volledige huurruimte benut, zijn investeringsprojecten sober en doelmatig. Tegelijkertijd mag dit ook van de gemeente worden verlangd. Worden redelijke grondprijzen gehanteerd en welke andere vormen van steun kunnen zij bieden. De projectsteun moet immers geen prikkel geven aan corporaties en gemeenten om geld uit de rest van het land te halen als zij zelf ook kunnen bijdragen aan de oplossing.

4. Lokale en regionale solidariteit wordt maximaal benut

Het uitgangspunt voor het stelsel van samenwerking en solidariteit is dat men eerst lokaal en regionaal maximaal de ruimte benut voor solidariteit. Het is namelijk onze ervaring dat lokale en regionale samenwerking men het beste in staat is om vast te stellen of steun nodig is en op welke wijze dat op een effectieve manier kan worden georganiseerd en gerealiseerd. Op dit schaalniveau kan ook het beste de investeringscapaciteit worden benut. In tegenstelling tot de landelijke projectsteunregeling kan op dit schaalniveau de volledige investeringscapaciteit worden benut.

Daarnaast moet worden beseft dat de projectsteunregeling zijn beperkingen kent, dit wordt ook duidelijk gemaakt in de uitwerking van de regeling. In de kern komt het erop neer dat de projectsteunbijdrage de investeringscapaciteit van de bijdragende corporaties meer verlaagt dan dat het de investeringscapaciteit van de ontvangende corporatie vergroot. Dit effect heeft tot gevolg dat er een grens zit aan de projectsteunbijdrage die kan worden gevraagd aan corporaties. Wordt deze grens overschreden dan leidt dit ertoe dat de financiële haalbaarheid van de opgave lager wordt in plaats van groter. Bij de bepaling van de maximale heffing is hier rekening mee gehouden. Hieruit volgt dat, bij een maximale heffing van 2%, projectsteun maximaal € 300 mln. per jaar kan bijdragen aan het oplossen van het landelijke tekort. In de praktijk zal dit bedrag lager liggen omdat een deel van de corporaties reeds een te lage ICR heeft en zodoende niet zal hoeven bijdragen. Dit bedrag loopt daarnaast ook nog af omdat de grondslag voor heffing steeds kleiner wordt naarmate een toenemend aantal corporaties haar reserves heeft ingezet voor de investeringsopgave en geen bijdrage meer kan leveren aan projectsteun of projectsteun zal moeten aanvragen.

De solidariteitsopgaven van de corporatiesector is echter veel groter dan kan worden opgehaald met projectsteunheffing. Een eerste inschatting in het Opgave & Middelen model laat zien dat er regionaal ca. € 5 mld. aan tekort is en landelijk ca. €5 mld. aan tekort. Om tot volledige realisatie van de opgave te komen is het daarom ook belangrijk dat projectsteun enkel wordt ingezet voor die regio's waar het tekort niet regionaal kan worden opgelost. Daarnaast is het belangrijk dat de projectsteunregeling ook rekening houdt met alternatieven mogelijkheden voor landelijke solidariteit die zijn verkend in het kader van sectortraject. Als de projectsteunregeling te makkelijk toegankelijk is, dan neemt dit de druk weg om via regionale of landelijke solidariteit tot een oplossing te komen. Daarmee bestaat het risico dat de mogelijkheden voor regionale en landelijke solidariteit onvoldoende worden benut en is er onderaan de streep te weinig geld beschikbaar voor de totale solidariteitsopgave van de sector.

3. Belangrijkste verbeterpunt bij Modernisering projectsteunregeling: vergroot synergie tussen sectortraject en projectsteunregeling

De projectsteunregeling geeft in hoofdlijnen uitvoering aan de hiervoor uitgewerkte principes: zij wordt uitsluitend toegepast wanneer regionale solidariteit onvoldoende soelaas biedt en alleen voor opgaven die in lijn zijn met het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. In de huidige uitwerking doet zich echter een knelpunt voor. De toets op regionale solidariteit en de beoordeling van de projectsteunaanvraag verlopen als gescheiden processen, wat leidt tot dubbele beoordeling en onnodige verlenging van de doorlooptijd. De huidige opzet hinkt daarmee op twee gedachten: enerzijds redeneert zij vanuit de aanvragende partij, zoals gebruikelijk is bij subsidieregelingen, maar anderzijds moet worden voldaan aan een collectieve voorwaarde – volledige benutting van regionale solidariteit – die buiten de directe invloedssfeer van de individuele aanvrager ligt.

De projectsteunregeling is daarom minder geschikt om deze toets uit te voeren. De beoordeling van regionale solidariteit vraagt om een kwalitatieve weging van complexe, regio-specifieke omstandigheden, die zich niet eenvoudig laten vastleggen in generieke regels en voorwaarden. Het sectortraject is hiervoor beter toegerust, omdat het is ontwikkeld om dergelijke complexe afwegingen te maken op basis van inhoudelijke kennis, praktijkervaring en bestuurlijke afstemming. Dat dit in de praktijk effectief is gebleken, blijkt uit eerdere casussen zoals de Vestia-leningruil waarin ingewikkelde solidariteitsvraagstukken succesvol zijn opgelost.

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Integreer het advies van de sectorcommissie ten aanzien van regionale solidariteit in de projectsteunprocedure en gebruik het advies van de sectorcommissie hierbij als zwaarwegend toetsingskader. Bij een positief advies kan worden volstaan met een beperkte aanvullende beoordeling. Het schrappen van de overlap tussen sectortraject en subsidieaanvraag verkleint de administratieve lasten, verkort de doorlooptijd en sluit aan bij de praktijk, waarin de Governancecode corporaties reeds verplicht het sectortraject te doorlopen voordat projectsteun wordt aangevraagd. Het is wenselijk dit ook formeel in de regeling te verankeren.

Deze aanpassing draagt bij aan een efficiëntere uitvoering van de regeling, vermindert dubbelingen in de beoordeling en versterkt het draagvlak binnen de sector. Tevens wordt de consistentie gewaarborgd tussen de wettelijke regeling en de reeds bestaande sectorale werkwijze.

4. Aanbevelingen voor verdere aanscherpingen van de regeling

Aanvullend aan het hiervoor uitgewerkte belangrijkste verbeterpunt zien wij een aantal zaken die om aandacht vragen en nadere aanscherping vragen. Deze worden in het vervolg nader uitgewerkt.

Harde toets op volledige benutting mogelijkheden regionale solidariteit ontbreekt

Hoewel onderlinge solidariteit als voorwaarde wordt gesteld, lijkt een regionale verkenning te volstaan. Daarmee geeft de regeling geen duidelijkheid in de casus waarbij voldoende middelen in regio beschikbaar zijn, maar men via onderlinge solidariteit niet tot een oplossing is gekomen. Wij hebben het standpunt dat in dit geval er geen sprake kan zijn van onderlinge projectsteun.

- ➔ Voorstel voor aanpassing: De commissie krijgt de opdracht vast te stellen of er regionaal onvoldoende ruimte is voor de volkshuisvestelijke opgave. Als niet het geval is wordt de

aanvraag afgewezen.

Wie bepaalt welke werkzaamheden in aanmerking komen voor projectsteun?

De uitwerking van de regeling vermeldt zowel het volkshuisvestingsbeleid van gemeente, de lokale prestatieafspraken als de Nationale Prestatieafspraken als basis om te bepalen of werkzaamheden in aanmerking komen voor projectsteun. Er wordt daarnaast melding gemaakt van werkzaamheden die door de Aw aan een corporatie zijn aangedragen.

Daarmee is het niet duidelijk hoe deze zaken op elkaar aansluiten. Het lokale volkshuisvestingsbeleid van gemeente kan bijvoorbeeld verder gaan dan de landelijk gedefinieerde opgave, bijv. door strengere eisen te stellen aan verduurzaming of de huren te matigen. Tegelijkertijd is het logisch dat getoetst wordt of deze werkzaamheden ook in overeenstemming zijn met hetgeen noodzakelijk wordt geacht in het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Het blijft nu echter onduidelijk of hier sprake is van cumulatieve voorwaarde (NPA én onderdeel VHP) of dat er toch ruimte bestaat voor gemeente om scope van de werkzaamheden die in aanmerking voor projectsteun ruimer te definiëren dan die zijn opgenomen in de NPA. Dat laatste achten wij onwenselijk omdat dit in strijd is met de werking van het stelsel van samenwerking en solidariteit zoals vastgesteld in de NPA en het DPM. De opgave waarvoor corporaties gezamenlijk solidair zijn is gedefinieerd in de NPA en daarvoor zijn sectoraal voldoende middelen. Als hiervan wordt afgeweken in de projectsteun, dan sluit ook het stelsel en de werking ervan niet meer.

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Verduidelijk in de regeling dat hier sprake is van cumulatieve voorwaarden. De werkzaamheden moeten zowel onderdeel zijn van de NPA als van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid.

Het is ons onduidelijk in welke situatie de Aw werkzaamheden aan een corporatie zou opdragen. In algemene zin achten wij het onwenselijk dat Aw een rol heeft in het bepalen van de opgave van toegelaten instellingen aangezien dit niet passend is bij de rol en taak van de Aw zoals deze is omschreven in wet- en regelgeving.

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Schrap de vermelding naar de Aw ten aanzien van de werkzaamheden die in aanmerking komen voor projectsteun.

Onvoldoende toetsing of aanvragende corporatie zelf voldoende inspanning heeft geleverd om noodzaak en omvang projectsteunbijdrage te beperken

In de toets of een corporatie in aanmerking komt voor projectsteun wordt niet getoetst of een corporatie alles binnen zijn eigen mogelijkheden heeft gedaan om een project financieel haalbaar te maken. Voor het draagvlak binnen de sector is het belangrijk dat expliciet duidelijk wordt gemaakt dat dit van een corporatie verwacht mag worden. Dit uit zich ook op een aantal andere plekken in de regeling:

- De projectsteun mag alleen worden ingezet voor projecten die bijdragen aan werkzaamheden die voortvloeien uit de NPA, maar deze voorwaarde geldt niet voor de rest van de projecten die worden uitgevoerd door een corporatie. Daarmee maakt projectsteun indirect ook andere projecten financieel haalbaar. Het is onwenselijk dat corporaties projecten uitvoeren die niet passen binnen de doelstellingen van de NPA, en vervolgens onvoldoende middelen hebben om projecten die wel binnen NPA passen uit te voeren. Denk bijvoorbeeld aan het verduurzamen

van woningen tot aan NOM maar voor de nieuwbouw beroep doen op projectsteun. Of een woningcorporatie die jaar-op-jaar niet de maximale huurruimte benut, lage streefhuren kent en ook niet bereid is om in de toekomst deze ruimte te benutten.

- In de zienswijze van de gemeente wordt niet gevraagd hoe zij een bijdrage hebben geleverd aan het financieel haalbaar maken van dit project. Ook wordt bijvoorbeeld niet getoetst of de sociale grondprijzen redelijk zijn in vergelijking met de rest van de sector.
- ➔ Voorstel voor aanpassing: Toets bij een projectsteunaanvraag ook of de aanvragende corporatie een sobere en doelmatige bedrijfsvoering en investeringsprogramma heeft en of er lokaal maximale inspanning is geleverd om de financiële haalbaarheid te vergroten.

Huidige uitwerking van regionale differentiatie bij collectieve heffing heeft mogelijk averechtste effect
Er wordt gekozen voor differentiatie bij de collectieve heffing waarbij eerst de regio wordt aangeslagen. Het principe dat hieraan ten grondslag ligt is dat de regio eerst een bijdrage levert aan de volkshuisvestelijke opgave en dat daarna pas andere regio's worden aangeslagen.

Het is opmerkelijk dat voor deze differentiatie wordt gekozen. Voorwaarde om in aanmerking te komen voor projectsteun is immers dat, ook met volledige benutting van regionale solidariteit, er een tekort is in een regio. Als aan deze voorwaarde is voldaan is het niet logisch deze corporaties zwaarder aan te slaan dan de rest van de corporaties. Daarmee wordt het gat in die regio wordt dan immers enkel maar groter waardoor ook de noodzaak voor projectsteun in deze regio weer wordt vergroot.

Daarmee lijkt de uitwerking van de regeling op twee gedachten te hinken. Namelijk dat het ook zo kan zijn dat projectsteun wordt verleend, ook als de regio dit zelf had kunnen opvangen. De regionale differentiatie zou dan als 'stok' kunnen worden gezien om de betreffende corporaties alsnog mee te laten betalen aan de opgave in die regio. De differentiatie die wordt aangehouden is echter te beperkt om echt effect te hebben. De bijdrage die een dergelijke corporatie kan leveren in een regio vertaalt zich met name in investeringen. Een eenmalige bijdrage van 2% jaarhuur zal veelal niet in verhouding staan tot de bijdrage die deze corporatie nog kan leveren in deze regio. Aangezien de bijdrage is gelimiteerd tot 2% van de jaarhuur zal de overige solidariteitsopgave worden afgewenteld op de rest van de sector. Dit is ook de reden waarom corporaties bij de onderlinge projectsteun vastlopen op deze grens voor heffing en er in de regeling is gekozen voor een ruimere grens voor projectsteunbijdrage in het geval van onderlinge projectsteun.

Als de regionale differentiatie maar een beperkt effect heeft op de prikkel om bij te dragen aan regionale solidariteit dan zou dit ook een averechts effect kunnen hebben. Corporaties in een tekortregio kunnen zich verschuilen achter de regionale differentiatie en stellen dat zij daarmee hun bijdrage leveren. Daarmee kan dit de druk ondermijnen om tot een gezamenlijke oplossing te komen in een regio.

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Verduidelijk de bedoeling van regionale differentiatie van de heffing en breng deze meer in lijn met de beoogde werking van het stelsel.

Korting op de projectsteunheffing leidt tot ongelijke behandeling met andere vormen van onderlinge

solidariteit

De regeling voorziet in een korting op de projectsteunheffing op het moment dat een corporatie al heeft bijgedragen aan de opgave van andere corporaties in zijn regio. Daarbij is de vrijstelling gekoppeld aan de vrijwillige projectsteunbijdrage. Door deze koppeling te maken wordt dit ook een vrij dominante vorm van onderlinge solidariteit voor corporaties. Als bijvoorbeeld een herstructureringsopgave vrijwillig wordt overgenomen kwalificeert dit niet als steun, terwijl de financiële en volkshuisvestelijke bijdrage die daarmee wordt geleverd wellicht veel groter en effectiever is dan het meebetalen aan de projectsubsidie.

Het voorgaande kan tot gevolg hebben dat corporaties eerder kiezen voor onderlinge projectsteun terwijl de inzet van andere instrumenten wellicht sneller en/of goedkoper is. Daarbij is het ook belangrijk dat dergelijke vormen van solidariteit ook worden gefaciliteerd. Daarbij zien we nu het tegenovergestelde: als een corporatie bezit van een andere corporatie overneemt, bijvoorbeeld om de hoge onrendabele investeringen te bekostigen die nodig zijn voor dat bezit, wordt dit in een deel van de gevallen niet als een taakoverdracht beschouwd door de Belastingdienst. Daarmee zouden corporaties overdrachtsbelasting verschuldigd zijn over deze overdracht: een belasting op solidariteit. Een aantal concrete voornemens voor onderlinge solidariteit dreigen hierop stuk te lopen

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Definieer ook de andere vormen van steun en creëer de mogelijkheid om deze ook vast te leggen in het kader van de korting op de projectsteunheffing. Hoewel dit met extra administratieve lasten gepaard gaat, kan dit juist ook een aanjagende werking hebben op onderlinge solidariteit. Het maakt zichtbaar en transparant hoe corporaties elkaar onderlinge helpen in het realiseren van de opgave.
- ➔ Voorstel voor aanpassing: Schrap de boete op solidariteit en stel alle taakoverdrachten tussen corporaties in het kader van solidariteit vrij van overdrachtsbelasting.

Vergroot de uitvoerbaarheid van de regeling en beperkt administratieve lastendruk bij verlening en vaststelling van projectsubsidies

Het is belangrijk om de noodzaak voor projectsteun streng te toetsen. Echter als nut en noodzaak zowel regionaal als individueel zijn vastgesteld dan is de noodzaak om uitgebreide toetsing op het project toe te passen in veel minder mate van meerwaarde. In de financiële haalbaarheid van de opgave zijn voor een corporatie het aantal projecten dat projectsteun nodig heeft en de omvang van de subsidie per project communicerende vaten.

Voor het bepalen van de hoogte van de subsidie zijn nu een aantal uitgangspunten gekozen die strategische gedrag uitlokken. De hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van de onrendabele top op de investering met daarbij een maximum vastgesteld voor verschillende categorieën (nieuwbouw, verduurzaming, aankoop en tijdelijke woningen). De onrendabele top is het verschil tussen de beleidswaarde en de stichtingskosten. Zowel de beleidswaarde als de stichtingskosten zijn sterk beïnvloedbaar. Ten aanzien van de beleidswaarde zijn de gehanteerde uitgangspunten doorslaggevend: het verschil in streefhuur tussen de passend toewijzen grens en DAEB-grens leidt tot een verschil van bijna € 50.000. Beide uitgangspunten zijn verdedigbaar, maar moet dan ook worden getoetst of de woning daadwerkelijk tegen deze streefhuur wordt verhuurd? Geldt dit ook voor mutaties? Ook voor de onderhoudsnorm in de beleidswaarde geldt de vraag welk uitgangspunt legitiem is. Ten aanzien van stichtingskosten rijst al snel de vraag welk deel van de

kosten toerekenbaar zijn aan de stichtingskosten. Dit moet vervolgens ook weer worden getoetst. Daarnaast is er ook geen prikkel om stichtingskosten laag te houden, het maximum van de subsidie wordt namelijk vastgesteld op basis van een percentage van de stichtingskosten.

Deze uitwerking van de projectsteunregeling dreigt dan ook met hoge administratieve lasten gepaard te gaan. De ruimte voor invulling van verschillende subsidieparameters creëren administratieve plicht zowel aan de zijde van de uitvoerder als de subsidieaanvrager. Uiteindelijk zal namelijk moeten worden getoetst of de uitgangspunten voor de hoogte van de subsidie bij de realisatie ook zijn nageleefd. Vraagt dit dan ook weer een controle van een accountant?

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Zet in op een verder uitwerking die administratieve lastendruk en noodzaak voor externe controles bijv. door accountant beperkt. Werk voor zover mogelijk met een vaste subsidiebedragen op basis van een aantal typen investeringen op basis van normbedragen. In het verleden is dit ook al toegepast bij de korting op de verhuurdersheffing (RVV). Daarmee blijft er een prikkel voor corporaties om investeringskosten laag te houden. Mocht een corporatie alsnog te weinig middelen hebben, dan kan de corporatie voor een groter aantal projecten een aanvraag doen.

Omgang met groter aantal projectsteunaanvragen dan kan worden bekostigde met de projectsteunheffing

Zoals eerder aangestipt is er een beperking aan de middelen die jaarlijks kunnen worden opgehaald t.b.v. projectsteun. De projectsteunregeling biedt dan geen oplossing voor de volledige solidariteitsopgave van de corporatiesector. Op basis van de uitwerking van de regeling lijkt het erop dat aanvragen worden behandeld op basis van "first come, first served". Gegeven dat de beschikbare ruimte voor projectsteun beperkt is, kan dit ertoe leiden dat projectsteunaanvragen moeten worden afgewezen. In de keuze welke aanvragen worden afgewezen, wordt bij het principe van *first come, first served* geen afweging gemaakt tussen de verschillende projecten en de impact die een afwijzing zou hebben.

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Voorzie in de projectsteunregeling dat, wanneer er onvoldoende middelen beschikbaar zijn, meerdere aanvragen in samenhang met elkaar beoordeeld kunnen worden.

Ten principale zou een projectsteunaanvraag niet moeten worden afgewezen op basis van beperkingen in het budget. Als aan de voorwaarde voor projectsteun wordt voldaan en de sector binnen haar mogelijkheden een maximale bijdrage heeft geleverd aan projectsteun, is het aan het Rijk om verantwoordelijkheid voor volkshuisvestelijke opgave te nemen en het tekort te dekken. Het Rijk zou dan ook budgettaire dekking moeten bieden aan de projectsteunregeling zodat aanvragende corporatie erop kunnen rekenen dat de middelen beschikbaar zijn. Op die wijze wordt de projectsteun een voorspelbaar instrument waarop corporaties kunnen rekenen op het moment dat zij werken aan projecten voor verduurzaming en nieuwbouw.

- ➔ Voorstel voor aanpassing: Voorzie in budgettaire dekking vanuit het Rijk zodat projectsteunaanvragen die aan de voorwaarden voldoen kunnen worden gehonoreerd.

Onzekerheid over werking van projectsteun

Met deze regeling zijn de contouren voor de wijze waarop corporaties projectsteun kunnen aanvragen uitgewerkt. Er blijft echter nog veel onduidelijk over de werking in de praktijk. De wijze waarop projectsteunaanvraag er exact uit zou moeten zien en wanneer deze voldoende onderbouwd is blijft nog onduidelijk. Het zou daarom goed zijn om nadere uitwerking te geven aan deze regeling via een voorbeeldcasus. Een dergelijke voorbeeldcasus geeft ook invulling aan de lacunes en onduidelijkheden in de regeling die nu nog niet worden geadresseerd.

De werking van de regeling gaat nu sterk uit van een eenmalige aanvraag. Echter, zodra een corporatie in aanmerking komt voor projectsteun dan is er een blijvende stroom van projecten die enkel gerealiseerd kan worden met subsidies vanuit de projectsteun. Dit vraagt nog een slag in de uitwerking om een beter beeld te geven bij de werking van de regeling ingeval corporaties langdurig afhankelijk blijken te zijn van projectsteun in de realisatie van de opgave.

Tussen de aanvraag van de subsidie en realisatie van project kunnen omstandigheden wijzigen. Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met gewijzigde omstandigheden die zelfstandige realisatie van het project mogelijk maken. Hoe wordt omgegaan met aanvragen die in de uitvoering afwijken van de oorspronkelijke aanvraag in termen van prijs, termijnen van uitvoering, het gehanteerde huurbeleid etc.

→ Voorstel: Werk een aantal fictieve voorbeeldcasussen uit van projectsteunaanvragen

De projectsteunregeling is een complexe regeling. De uiteindelijke werking en praktische uitvoerbaarheid van de projectsteunregeling kan pas goed worden getoetst wanneer deze in de praktijk wordt gebracht. Het is daarom ook belangrijk te voorzien in tijdige monitoring en evaluatie van de regeling zodat deze snel kan worden ingespeeld op eventuele onvolkomenheden.

→ Voorstel: Voorzie de regeling van adequate monitoring en tijdige evaluatie zodat de regeling snel kan worden bijgesteld op basis van praktijkervaringen.

5. Projectsteun geen oplossing voor alle vraagstukken

Een belangrijk dilemma in de uitwerking van de projectsteunregeling is de timing van de aanvraag en uitkering van de projectsteun. Aanvragende corporaties zijn niet alleen op zoek naar voldoende middelen maar ook de zekerheid dat deze middelen beschikbaar zijn op het moment dat de investering tot uitvoering komt. Dat vraagt langjarige zekerheid over financiële middelen die voorbij de horizon gaat van de projectsteunregeling. Het dilemma is dat het bieden van deze langjarige zekerheid een beklemming zou geven op de investeringscapaciteit van de rest van de sector. Dit terwijl het onzeker is of de betreffende investeringen waarvoor zekerheid wordt gevraagd in de vorm van projectsteun door zal gaan en op welke termijn deze tot realisatie komt.

Projectsteun lijkt dan ook niet het geëigende instrument zijn om deze onzekerheid op te lossen. Dit neemt echter niet weg dat corporaties aan de lat staan voor een langjarige investeringsopgave en dat voor sommige corporaties hiervoor de financiële middelen ontbreken. Dit roept een spanningsveld op voor corporaties die in deze positie verkeren. Kunnen zij zich committeren aan investeringen op de



lange termijn zoals gebiedsontwikkelingen, herstructureren van wijken en de aanleg van warmtenetten als het onzeker is of het geld er dan zal zijn. Dit is een vraagstuk dat nog onbeantwoord blijft met de uitwerking van de projectsteunregeling maar wel nadere beantwoording vraagt zodat er geen onnodig rem op investeringen komt. Graag nemen wij dit vraagstuk ook mee in de uitwerking van de NPA-afspraken om financiële opties in kaart te brengen om extra ruimte te creëren voor de volkshuisvestelijke opgave.

Meer informatie

Niels van der Poel

Belangenbehartiger

n.vanderpoel@aedes.nl