

REACTIE ONTWERPBESLUIT MODERNISERING PROJECTSTEUN

Van Johan Conijn

Datum 27 augustus 2025

Al in 2020 is in het onderzoek Opgaven en Middelen geconstateerd dat de mate waarin woningcorporaties de gewenste opgaven kunnen realiseren, regionaal erg verschilt. Ook binnen de regio's zijn de verschillen wat betreft de financiële mogelijkheden van woningcorporaties erg uiteenlopend. Toen is projectsteun genoemd als een (al bestaand) instrument om die verschillen zo veel mogelijk 'glad te strijken' zodat meer opgaven gerealiseerd kunnen worden. Nadien is bij verschillende versies van de Nationale prestatieafspraken (NPA) de projectsteun steeds nadrukkelijker genoemd als middel dat ingezet zou moeten kunnen worden als onderlinge solidariteit geen soelaas biedt. Daarbij is ook geconstateerd dat daarvoor de huidige vormgeving van de projectsteun modernisering behoeft.

Op 7 juli 2025 is het ontwerpbesluit voor de wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) 2015 in consultatie gegeven. Dit ontwerpbesluit bevat de voorgenomen wijzigingen van het BTIV om daarmee de projectsteun te moderniseren. Deze reactie op het ontwerpbesluit is vooral vanuit het perspectief van de realisatie van de NPA opgesteld. Draagt de voorgestelde modernisering van de projectsteun bij aan een betere realisatie van de NPA?

Puntsgewijs is de reactie als volgt:

1. Projectsteun is een instrument van herverdeling. Woningcorporaties met te weinig investeringscapaciteit ontvangen steun die met heffingen wordt opgebracht door andere woningcorporaties. Dat impliceert dat er een afweging gemaakt dient te worden tussen de investeringscapaciteit die er bij de ontvangende woningcorporatie blijkt, ten opzichte van de investeringscapaciteit die er bij de betalende woningcorporaties vanaf gaat. Die afweging is daarom zo van belang omdat zeer veel woningcorporaties tegen het einde van de NPA-periode ook zonder heffing naar verwachting amper of niet de benodigde middelen hebben om de opgaven te realiseren. Met een heffing zal dat al eerder een probleem vormen. De Nota van Toelichting stipt deze belangrijke kwestie kort aan, maar een overtuigende onderbouwing dat met de gekozen uitwerking van de modernisering van de projectsteun per saldo meer NPA-opgaven worden gerealiseerd, ontbreekt. Het zou goed zijn dat het netto effect van de herverdeling duidelijker inzichtelijk wordt gemaakt.
2. Voordat projectsteun aan de orde is, dient er eerst in de eigen regio verkend te worden of het probleem met onderlinge solidariteit kan worden opgelost. Daarmee zal een nieuwe regio-indeling worden gehanteerd: de solidariteitsregio. Als de woningcorporaties in de provincie gezamenlijk minder dan 100.000 verhuureenheden in eigendom hebben, is de

solidariteitsregio gelijk aan de provincie. In de andere provincies is dat de woningbouwregio die op basis van de Wet versterking regie volkshuisvesting is of wordt vastgesteld. Daarbij zijn twee aandachtspunten van belang:

- a. De solidariteitsregio is de zoveelste regio-indeling waar woningcorporaties mee te maken krijgen. We hebben al enige jaren de woningmarktregio vanuit de Woningwet die op basis van de Wet versterking regie volkshuisvesting aangepast zal worden naar provincie. We hebben de woondealregio die momenteel de schaal vormt voor het maken van regionale investeringsafspraken. Daarbij is het niet duidelijk of de indeling van de woningbouwregio's overeenkomt met die van de woondealregio's. En dan krijgen we nu de solidariteitsregio. Deze verschillende indelingen compliceren de verkenning of onderlinge solidariteit soelaas biedt. Het is wenselijk dat er geen verschillende regio-indelingen naast elkaar bestaan, maar dat voor woningcorporaties één regio-indeling geldt, zowel voor investeringsafspraken, als voor de verkenning van onderlinge solidariteit.
 - b. De grens van 100.000 verhuureenheden is gekozen om een voldoende schaal te hebben voor de verkenning naar onderlinge solidariteit, maar ook voor de regionale projectsteun die het gevolg kan zijn onvoldoende solidariteit. Nu zijn er in de provincies waar woningcorporaties meer dan 100.000 verhuureenheden hebben, woningbouw/woondealregio's met minder dan 100.000 verhuureenheden. Uit de Nota van Toelichting kan niet worden opgemaakt of deze regio's al dan niet samengevoegd worden met andere regio's om de gewenste schaalgrootte te realiseren.
3. De Nota van Toelichting geeft aan dat projectsteun niet voor alle projecten beschikbaar is. Voor welke projecten dan wel is niet helemaal duidelijk. De Nota verwijst naar het volkshuisvestingsprogramma: *"Het project draagt bij aan het volkshuisvestingsprogramma van alle drie bestuurslagen (gemeente, provincie, Rijksoverheid)"* Dat die drie programma's in de praktijk niet op elkaar behoeven aan te sluiten blijft buiten beschouwing. Daarnaast wordt ook verwezen naar de NPA en de woondeals. Ook die kunnen onderling verschillen en behoeven ook niet altijd aan te sluiten bij de volkshuisvestingsprogramma's.
- Een verduidelijking dat het volkshuisvestingsprogramma van de gemeente altijd leidend is, zoals het tekstvoorstel voor de wijziging van de BTIV ook aangeeft, is zinvol.
4. Projectsteun is alleen beschikbaar voor investeringen. Dat kan nieuwbouw, of verbeterinvesteringen zijn. De hoogte van de projectsteun is maximaal 40% van de investeringen bij nieuwbouw en bij verbeterinvesteringen maximaal 80% van de investering. Dat betekent dat voor een nieuwbouwproject niet 100%, maar 60% van de investeringen geleend hoeft te worden, en voor de verbeterinvestering 20%.
- Een aanvraag voor projectsteun zal nodig zijn als (op korte termijn) geen leningen meer aangetrokken kunnen worden omdat de LTV te hoog of de ICR te laag dreigt te worden. Daarom is het zinvol om vanuit deze twee perspectieven (LTV of ICR) te bezien of de omvang van de projectsteun voldoende aantrekkelijk is.
- a. Het perspectief van de LTV, die maximaal 70% mag worden

Uit de Indicatieve bestedingsruimte (IBW) van 2025 blijkt dat de onrendabele top op basis van beleidswaarde bij nieuwbouw gemiddeld 66% is, en bij verbeterinvesteringen gemiddeld 96%. Dit impliceert dat voor de nieuwbouw de LTV $(100\% - 40\%)/(100\% - 66\%) = 176\%$ is. En voor verbeterinvesteringen $(100\% - 80\%)/(100\% - 96\%) = 500\%$. Niettegenstaande de projectsteun zal door de uitvoering van het project de gemiddelde LTV van de betreffende woningcorporatie dus verder stijgen. Als een te hoog opgelopen LTV de reden voor aanvraag van projectsteun is, is het de vraag of ook met projectsteun de uitvoering van het project aantrekkelijk genoeg is.

- b. Het perspectief van de ICR, die minimaal 1,4 mag worden

Door de projectsteun hoeft er minder te worden geleend, waardoor er minder extra rentelasten ontstaan. Met de uitgangspunten van de IBW zullen de extra rentelasten, rekening houdend met de projectsteun en een rente van 3,2%, uitkomen op $3,2\% * (100\% - 40\%) * € 280.000 = € 5.376$. De hoogte van de netto-exploitatiekasstroom van de nieuwbouw wordt niet beïnvloed door de ontvangen projectsteun die als een investeringsbijdrage geldt. De netto-exploitatiekasstroom is volgens IBW gemiddeld € 1.866 in het eerste exploitatiejaar. Dit levert voor de nieuwbouw een ICR op van 0,35. Op vergelijkbare wijze berekend, met de gemiddelde uitgangspunten voor verbeterinvesteringen, komt de ICR van verbeterinvesteringen uit op 0,83. Zowel bij nieuwbouw als bij verbeterinvesteringen zal de ICR van de woningcorporatie dus verdere dalen. Ook hierbij is de vraag of de projectsteun voldoende aantrekkelijk is als uitvoering van het project tot een verdere daling van de ICR zal leiden.

5. Dat projectsteun alleen beschikbaar is voor investeringen, heeft nog een bijkomend nadeel. In de praktijk, met de huidige renteverwachting, zal voor de meeste woningcorporaties, bij uitvoering van het eigen deel van de NPA, de daling van de ICR de restrictieve ratio zijn. Eventuele projectsteun wordt verstrekt in de vorm van een investeringsbijdrage. Dit leidt ertoe dat woningcorporaties waarbij de ICR te laag is, de projectsteun geen oplossing biedt. Mogelijk dat deze woningcorporaties met een te lage ICR via collegiale samenwerking geholpen worden, anders zullen ze geen bijdrage meer kunnen leveren aan de uitvoering van de NPA. Dit probleem krijgt ten onrechte geen aandacht in de Nota van toelichting.
6. In de Nota van Toelichting is een globale begijfering gemaakt van het bedrag dat jaarlijks voor projectsteun beschikbaar zou kunnen komen. *“Uit een nadere financiële analyse van de NPA komt naar voren dat met een heffing van 2% in de periode 2025-2035 jaarlijks gemiddeld circa € 300 miljoen beschikbaar gesteld kan worden voor de inzet van projectsteun.”*

De totale huursom van de DAEB takken van de woningcorporaties bedraagt eind 2025 op jaarbasis circa € 17 mld. zodat een maximale heffing van 2% in totaal € 340 mln. oplevert. Maar dat bedrag veronderstelt dat aan alle woningcorporaties een heffing kan worden opgelegd. Dat is echter niet het geval. Woningcorporaties zijn alleen heffingsplichtig als de woningcorporatie financieel gezond is. Dat is het geval *“indien blijkt dat de DAEB tak beschikt over een ICR van ten minste 2,0 of een LTV van ten hoogste 60% (...) Bij een ICR lager dan 2,0 of een LTV hoger dan 60% wordt er geen heffing opgelegd.”* Momenteel is de ICR gemiddeld ongeveer 2,3 en de komende jaren zal de ICR dalen. Bovendien hebben de grootste woningcorporaties gemiddeld een lager ICR dan het sectorale gemiddelde. Het is aannemelijk dat het in de Nota van Toelichting genoemde bedrag van € 300 mln. een forse overschatting

is. Bovendien zal de maximale opbrengst van de heffing de komende jaren snel afnemen omdat steeds meer woningcorporaties een ICR zullen krijgen die lager is dan 2,0. Een realistische schatting van het bedrag dat de komende jaren beschikbaar zou kunnen komen voor projectsteun geeft een beter inzicht in de mogelijkheden van de gemoderniseerde projectsteun.

7. Een woningcorporatie zal een aanvraag voor projectsteun baseren op de meerjarenprognose, als daaruit blijkt dat bij uitvoering van de afgesproken opgaven in de toekomst de continuïteit in het geding komt. Daarbij is van belang dat aan een investering over het algemeen een lange voorbereidingstijd vooraf gaat. Een woningcorporatie met een zwakke financiële positie zal de uitvoering van afspraken alleen opstarten of voortzetten, als er tijdig zekerheid is of projectsteun zal worden toegekend. De beoordeling of de woningcorporatie in aanmerking komt voor projectsteun is gebaseerd op de financiële ratio's in de jaren, voorafgaande aan de oplevering van het project. *"In 2 van 3 jaar voorafgaande aan jaar van oplevering heeft corporatie ICR < 1,8 en/of LTV > 60%."* Aannemende dat de oplevering van een project plaats vindt drie jaar na aanvraag van projectsteun, is op het moment van aanvraag en eventuele toekenning van projectsteun de toekomstige hoogte van deze ratio's op basis van dVi nog niet bekend. Dit impliceert dat er over het algemeen sprake zal zijn van een voorwaardelijke toekenning. De toekenning vindt plaats als in de toekomst blijkt dat de ratio's aan de voorwaarden voldoen. Dit geeft onzekerheid bij woningcorporaties. De Nota van Toelichting besteedt geen aandacht aan deze onzekere factor en de consequenties die deze onzekerheid kan hebben voor de investeringsplannen van woningcorporaties.
8. Woningcorporaties kunnen in aanmerking komen voor vermindering of vrijstelling voor projectheffing. Deze mogelijkheid wordt alleen geboden als een woningcorporatie onderlinge projectsteun heeft verstrekt aan een andere woningcorporatie. De vermindering of vrijstelling geldt dan voor maximaal twee jaar volgend op het jaar dat de onderlinge projectsteun is verstrekt. Nu zijn er veel verschillende vormen waarin woningcorporaties elkaar (financieel) kunnen steunen. Nieuwe projecten of bestaand bezit overnemen, activa/passiva transacties, fusies en zo meer. Al deze andere vormen van onderlinge steunverlening geven geen recht op vermindering of vrijstelling voor projectheffing. Daarmee stuurt de voorgestelde regeling voor de modernisering van de projectsteun in de richting van een bepaalde vorm van steunverlening. De Nota van Toelichting geeft geen nadere toelichting waarom dit wenselijk is.
9. Een belangrijke juridische basis voor projectsteun ligt in de Woningwet. Woningcorporaties zijn gehouden in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en die inzet is niet beperkt tot het eigen werkgebied. Zoals de Nota van Toelichting stelt: *"Het bijdragen aan projectsteun voor andere woningcorporaties is daarmee onderdeel van hun wettelijk taak."* Nu is de inzet van woningcorporaties ook begrensd in de Woningwet: *"De toegelaten instelling voert een zodanig financieel beleid en beheer, dat haar financiële continuïteit niet in gevaar wordt gebracht."* In de nadere uitwerking van financiële continuïteit is in de praktijk het actuele niveau en de toekomstige ontwikkeling van onder meer de financiële ratio's (LTV en ICR) maatgevend. Bij de herijking van de NPA eind vorig jaar is met het Duurzaam Prestatiemodel

(DPM) een aanvullend criterium geformuleerd. Het gaat niet alleen om financiële continuïteit, ook de volkshuisvestelijke continuïteit dient behouden te blijven.

In de Nota van Toelichting komt de toetsing op volkshuisvestelijke continuïteit er bekaaid vanaf. Alleen de Autoriteit woningcorporaties beziet voor haar zienswijze op een projectsteunaanvraag onder meer wat de gevolgen zijn voor de volkshuisvestelijke continuïteit bij de aanvragende woningcorporatie. Buiten beschouwing blijft dat de heffing er bij de betalende woningcorporaties mede toe kan leiden dat in de (nabije) toekomst de financiële of volkshuisvestelijke continuïteit in gevaar zou kunnen komen. Er vindt alleen een financiële beoordeling plaats op basis van het verleden. *“In 2 van 3 jaar voorafgaande aan jaar van de heffing heeft de corporatie een $ICR > 2,0$ en $LTV < 60\%$ (o.b.v. dVi).”* Een toekomstgerichte beoordeling of de financiële en volkshuisvestelijke continuïteit mede door de heffing in gevaar komt, ontbreekt. Door deze omissie kan een heffing strijdigheid opleveren met de plicht om de continuïteit te behouden.