

Duurzaam Prestatiemodel



Ministerie van Volkshuisvesting
en Ruimtelijke Ordening (VRO)

Aedes
Vereniging van Woningbouwcorporaties

Waarborgfonds Sociale Woningbouw
(WSW)

Autoriteit Woningcorporaties
(Aw)

September 2024

Inhoud

1. Duurzaam prestatie­model	3
a. Aanleiding	3
b. Probleemanalyse	4
Uitwerking	4
c. Principes	4
d. Bouwstenen van het duurzaam prestatie­model	4
e. Schematische weergave Duurzaam Prestatie­model	8
f. Vervolg: van model naar praktijk	8
2. Bijlage	9
a. De instandhoudingsopgave	9
b. Financiële continuïteit versus volkshuisvestelijke continuïteit versus volkshuisvestelijke opgave	12

1. Duurzaam prestatie­model

a. Aanleiding

De Nationale Prestatieafspraken (NPA) uit 2022 bevatten een enorme volkshuisvestelijke opgave waaraan woningcorporaties zich hebben gecommitteerd. Voor de periode tot 2030 is landelijk (op papier) voldoende financiële ruimte beschikbaar. Wel teren corporaties bij volledige uitvoering snel in op hun eigen vermogen. Dit leidt tot zorgen of corporaties in staat zijn hun continuïteit ook na 2030 te waarborgen. Hierdoor schreeven zij al voor die tijd hun investeringen terug. Alleen dan kunnen inkomsten en uitgaven na 2030 weer in balans zijn of worden gebracht. Het moment waarop bijsturen noodzakelijk is, hangt sterk samen met het tempo waarin de ambities uit de NPA gerealiseerd worden. Voorkomen moet worden dat corporaties te vroeg of te laat gaan bijsturen.

Al bij de afsluiting van de afspraken is geconstateerd dat corporaties bij volledige realisatie van de afspraken op een onhoudbaar financieel pad terecht komen. Daarom werd vastgelegd: dat 'bij de periodieke herijking in 2024 partijen een nadere verkenning zullen uitvoeren naar de mogelijkheden om te komen tot een strategie waarbij ook op de lange termijn de financiële continuïteit en uitvoering van de volkshuisvestelijke opgave gewaarborgd is'. De uitwerking van het duurzaam prestatie­model is de uitwerking daarvan. Het zorgt voor waarborging van zowel de financiële continuïteit als van de volkshuisvestelijke prestaties.

b. Probleemanalyse

Op dit moment is het onduidelijk tot welk punt het voor corporaties realistisch en redelijk is om door te gaan met investeringen in de landelijke opgave (NPA). Ze weten immers dat ze ook na 2030 nog een opgave en verplichtingen hebben. En ze moeten altijd een passende begroting indienen. Het is dan onrealistisch om te veronderstellen dat corporaties collectief doorlenen tot aan hun financiële normen. Bestuurders en toezichthouders hebben immers de verantwoordelijkheid de continuïteit van de corporatie te waarborgen, voorbij de prognoseperiode van een begroting. Bovendien betekent doorlenen tot aan de financiële normen dat ze bij iedere tegenslag de normen overschrijden en zullen moeten ingrijpen in hun plannen om te herstellen. Deze situatie kan er toe leiden dat corporaties veel eerder dan nodig al gaan bijsturen op de opgave en grotere buffers aanhouden. Of ze sturen juist te laat bij waardoor ze in onomkeerbare financiële problemen komen.

Daarom is het DPM ontwikkeld: het biedt een gedeeld kader over wat wel realistisch en redelijk is. Het zorgt er voor dat corporaties duidelijkheid hebben tot hoever doorgaan met investeren verantwoord is.

Ook de eerdere doorrekeningen van de NPA op nationaal en regionaal niveau met het Opgaven & Middelen-model gingen gebukt onder het ontbreken van zo'n kader. Het Opgaven & Middelen-model staat niet ter discussie, maar er zijn realistische uitgangspunten nodig voor de maximale financiële inspanning die corporaties kunnen leveren. Nu vinden corporaties allemaal hun eigen wiel uit: ze hanteren allerlei eigen definities, invullingen en rekenmodellen.

Uiteraard is het niet realistisch dat corporaties tot in de eeuwigheid zekerheid geboden wordt. Maar er moet voldoende zekerheid zijn om plannen te kunnen ontwikkelen. Daarom is er aandacht besteed aan de tijdshorizon van volkshuisvestelijke ambities in relatie tot de financiële continuïteit. En er zijn afspraken gemaakt over de governance rondom monitoring en het periodiek (her)ijken van opgaven en middelen. Zo kunnen (mogelijk) optredende tekorten binnen een afgesproken tijdpad worden opgelost. Op basis daarvan kunnen corporaties met vertrouwen doorgaan met investeren binnen de grenzen van het duurzaam prestatie­model.

Uitwerking

Hieronder volgt de conceptuele uitwerking van het duurzaam prestatie­model. Dit kan het beste worden omschreven als een filosofie op financiële sturing. De conceptuele uitwerking is inmiddels uitgewerkt in een rekenkundige benadering, een reken­model ten behoeve van de landelijke doorrekeningen. Dit model wordt vervolgens uitgewerkt in praktische hulpmiddelen voor interne sturing bij woningcorporaties, regionale samenwerking en solidariteit.

c. Principes

Het duurzaam prestatie­model geeft inzicht wanneer zowel de corporatiesector als geheel als afzonderlijke regio's én alle individuele corporaties voldoende investeringsruimte hebben voor de volkshuisvestelijke opgave (NPA) en wanneer dit niet meer het geval is. Het DPM moet comfort en vertrouwen bieden over de beschikbare en verantwoord in te zetten investeringsruimte. Op basis daarvan kunnen corporaties hun volkshuisvestelijke prestaties versnellen.

Een duurzaam prestatie­model is in evenwicht (de begrippen worden hieronder nader uitgewerkt):

- *individuele woningcorporaties* op lange termijn voldoende zekerheid hebben dat hun financiële én volkshuisvestelijke continuïteit is gewaarborgd,
- *de corporatiesector* voldoende investeringsruimte heeft om de volkshuisvestelijke opgaven (betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit) in de afsprakenperiode uit te kunnen voeren,
- *het Rijk* haar middelen ten behoeve van volkshuisvesting zo effectief en doelmatig mogelijk inzet.

d. Bouwstenen van het duurzaam prestatie­model

Financiële continuïteit

De grenswaarden uit het normenkader van WSW en Aw bepalen de buffers om de financiële continuïteit van een corporatie te bewaken. Zolang aan deze normen is voldaan, kan een corporatie met voldoende zekerheid aan haar toekomstige verplichtingen voldoen en is deze financierbaar. Hierbij wordt reeds rekening gehouden met exogene (macro-economische) schokken.¹ In het kader van financiële continuïteit wordt verondersteld dat een corporatie bijstuurt op uitgaven en investeringen als dit nodig is. Bijvoorbeeld door extra te verkopen, door het onderhoud te versoberen of door het maximaliseren van de huuropbrengst. Door deze bijsturing blijft een corporatie financieel gezond, maar het is volkshuisvestelijk onwenselijk.

Volkshuisvestelijke continuïteit

Een duurzaam prestatie­model voorziet niet alleen in financiële, maar ook in volkshuisvestelijke continuïteit. Volkshuisvestelijke continuïteit houdt in dat een individuele corporatie in staat is om op korte en lange termijn haar (instandhoudings-)opgave in te vullen. Het uitgangspunt is dat een corporatie de financiële continuïteit kan waarborgen én na de afsprakenperiode niet hoeft te krimpen of haar basistaken hoeft te verschromen. De corporatie heeft financiële ruimte om op de langere termijn de omvang en kwaliteit van haar woningvoorraad op peil te houden, reguliere taken uit te voeren (waaronder leefbaarheid) en wet- en regelgeving rondom betaalbaarheid na te leven.

Het op peil houden van de voorraad betekent overigens niet dat er geen mutaties kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld door sloop of verkoop. Deze worden echter gecompenseerd met nieuwbouw of via aankoop van woningen. Bij volkshuisvestelijke continuïteit is er dus geen sprake van krimp van de voorraad. Uitzondering kan zijn als de behoefte aan (sociale) huurwoningen in de regio afneemt.

Instandhoudingsverplichting/opgave

De instandhoudingsopgave is niet gelijk aan het (huidige of toekomstige) beleid van corporaties, maar het betreft de uitgaven die nodig zijn om na de afsprakenperiode de basis op orde te houden. Het legt de volkshuisvestelijke ondergrens om te bepalen hoeveel investeringsruimte kan worden ingezet voor de volkshuisvestelijke opgave. Samengevat gaat het om de volgende aspecten, die in bijlage A zijn uitgewerkt.

- Goed en doelmatig onderhoud.
- Uitgaven die behoren tot reguliere taken van een woningcorporatie, zoals leefbaarheid
- Voortzetting van het huidige betaalbaarheidsbeleid.
- Opgaven die wettelijk verplicht zijn vanaf het jaar van verplichting (bijv. aanpak EFG-labels).
- Investeringen in (niet-energetische) verbeteringen die noodzakelijk zijn om de woning naar de huidige eisen te brengen (bijvoorbeeld brandveiligheid, gezond wonen, loden leidingen, schimmel) of die nodig zijn voor voortzetting van de exploitatie (bijvoorbeeld funderingsherstel).
- Verduurzaming op 'natuurlijke momenten', bij de vervanging/einde levensduur van een bouwelement.
- Noodzakelijke herstructurering.

¹ PM: Verwijzing naar onderzoek Ortec

De instandhoudingsopgave is integraal onderdeel van de doorrekeningen ten behoeve van de NPA. De instandhoudingsopgave bepaalt in belangrijke mate hoeveel ruimte een individuele corporatie heeft om daarbovenop een bijdrage te leveren aan andere volkshuisvestelijke opgaven, zoals verduurzaming en uitbreidingsniewbouw. Vanzelfsprekend is de instandhoudingsopgave niet statisch, als gevolg van veranderende eisen wordt deze bij iedere herijking van de NPA opnieuw vastgesteld.

Opgaven die geen onderdeel zijn van de instandhoudingsopgave zijn niet minder belangrijk, maar er wordt hiervoor binnen het duurzaam prestatie­model geen reservering aangehouden voorbij de afsprakenperiode. Dit betreft bijvoorbeeld de opgave in de bestaande voorraad zoals aardgasvrij maken, verduurzaming, klimaatadaptatie en circulariteit maar ook uitbreidingsniewbouw. Deze opgaven behoren mogelijk wel tot de volkshuisvestelijke opgave (zie hierna).

Volkshuisvestelijke opgave

De volkshuisvestelijke opgave betreft de volledige nationale opgave voor woningcorporaties voor de komende afsprakenperiode, zoals overeengekomen in afspraken tussen Rijk, Aedes, VNG, IPO en Woonbond (heden: NPA). Deze opgave moet voor de afspraakperiode van 10 jaar volledig gefinancierd kunnen worden, bovenop wat nodig is om de volkshuisvestelijke continuïteit te waarborgen.

Het uitgangspunt is dat alle volkshuisvestelijke opgaven die collectief als nodig worden gezien adequaat in beeld worden gebracht en vervolgens zijn beslag krijgen in de NPA. Het is een collectieve verantwoordelijkheid van alle corporaties om samen invulling te geven aan de volkshuisvestelijke opgave. Corporaties zijn dus ook medeverantwoordelijk voor de opgave buiten de grenzen van het eigen werkgebied. Parallel aan het DPM werkt Aedes deze solidariteit uit, een aantal relevante aspecten komt hieronder op hoofdlijnen al aan de orde. Ook VRO bekijkt

momenteel hoe regels rond solidariteit en projectsteun verbeterd kunnen worden.

Tijd en zekerheid

Het is uiteraard niet mogelijk corporaties volledige zekerheid te bieden dat er voldoende middelen zijn voor de volkshuisvestelijke opgave in de toekomst. Wel hebben ze zekerheid en comfort nodig om hun investeringen op te kunnen voeren. Daarom gaat het systeem uit van een, op basis van de landelijke doorrekeningen, sluitend duurzaam prestatie­model:

- voor de opgaven op nationaal niveau gedurende de afsprakenperiode (circa 10 jaar), en
- volkshuisvestelijke continuïteit voor de langere termijn (15 jaar) voor elke individuele corporatie.

Het DPM is niet bedoeld als een harde ratio die in elk jaar moet voldoen, maar moet wel sluiten over de volledige beschou­wings­periode. Het DPM geeft inzicht in de opgave die corporaties zelf kunnen invullen en waarvoor hulp van andere corporaties dan wel het Rijk nodig is. Daarmee moet worden voorkomen dat delen van de volkshuisvestelijke opgave blijven liggen.

Voortrollend afsprakenstelsel

Het voortrollend afsprakenstelsel dat bij het DPM hoort, moet tijdig zekerheid bieden ten aanzien van de financiële haalbaarheid van de opgave. Er worden periodiek nieuwe afspraken gemaakt, waarbij de tijdshorizon wordt verlengd. In de praktijk zal dat gemiddeld elke 2 à 3 jaar zijn, daarbij zal worden aangesloten bij een logisch moment in de beleidsvorming van alle partijen. De opgaven worden telkens voor een periode van ca. 10 jaar vooruit geborgd. Tegelijkertijd wordt de volkshuisvestelijke continuïteit geborgd voor een periode van 15 jaar. Dat zorgt ervoor dat de sector altijd tijdig zekerheid heeft over de financiële haalbaarheid van de opgave. Onderstaande tabel geeft de werking van dit voortrollend afsprakenstelsel weer, de jaartallen dienen ter illustratie van de werking van het systeem.

Afsprakenperiode	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42				
2022-2030 (NPA)	Beleidsrijk: Volkshuisvestelijke opgave																								
2024-2033	Gerealiseerd	Beleidsrijk: Volkshuisvestelijke opgave											Beleidsarm: volkshuisvestelijke continuïteit												
2026-2035	Gerealiseerd				Beleidsrijk: Volkshuisvestelijke opgave												Beleidsarm: volkshuisvestelijke continuïteit								
2028-2037	Gerealiseerde opgave					Beleidsrijk: Volkshuisvestelijke opgave															Beleidsarm: volkshuisvestelijke continuïteit				

Realistische fasering van de opgave

Bij de fasering van de volkshuisvestelijke opgave in de doorrekening van de NPA wordt rekening wordt gehouden met een haalbare en realistische fasering van investeringsprojecten. Voor een goede werking van het stelsel is het van belang dat corporaties realistische meerjarenbegrotingen opstellen, zodat ook op lokaal en regionaal niveau een goed en realistisch inzicht is in de financiële ruimte.

De volkshuisvestelijke opgave op lange termijn (> 10 jaar)

Werken conform het duurzaam prestatie-model vraagt dat woningcorporaties zich stretchen en de beschikbare leenruimte voor een belangrijk deel inzetten. Het blijft natuurlijk belangrijk dat de volkshuisvestelijke opgave ook na de planningstermijn van 10 jaar gerealiseerd kan worden. De leenruimte die hiervoor nodig is lijkt, gegeven de huidige exploitatie, op basis van de actuele inzichten echter alleen via hogere huren of lagere belastingdruk worden gerealiseerd. Het maatschappelijke draagvlak om nú leenruimte te creëren voor investeringen in bijv. nieuwbouw over 15 jaar zal dan ook weinig maatschappelijk draagvlak kennen. In het DPM wordt hierin een balans gezocht door voldoende investeringsruimte te alloceren voor een periode van ca. 10 jaar. Hiermee wordt aangesloten bij de investerings- en planhorizon van woningcorporaties. Zekerheid voor de hierop volgende periode wordt verkregen door het voortrollende karakter van de afspraken. Dit dwingt partijen om tijdig de benodigde financiële ruimte voor investeringen in de opgave beschikbaar te stellen.

Een tekort op het DPM?

Er moet worden bijgestuurd als er sprake is van een tekort op het duurzaam prestatie-model. De wijze waarop is beschreven in de bestuurlijke oplegger waarmee dit rapport begint.

Individuele verantwoordelijkheid woningcorporatie

Een individuele corporatie bepaalt de investeringsruimte die zij beschikbaar heeft voor de volkshuisvestelijke opgave, daarbij rekening houdend met de benodigde middelen voor volkshuisvestelijke continuïteit op lange termijn. Hiertoe zullen middelen worden ontwikkeld om corporaties te helpen met het verkrijgen van dit inzicht, en kan bijvoorbeeld de landelijk ingerekende instandhoudingsopgave als referentie beschikbaar worden gesteld. Deze investeringsruimte zet een corporatie in voor zijn aandeel in de volkshuisvestelijke opgave in de afsprakenperiode.

Mocht een corporatie onvoldoende middelen hebben, dan brengt zij in kaart welke opgaven blijven liggen. Vervolgens gaat de corporatie in overleg met corporaties in de regio om te waarborgen dat deze opgaven wél worden uitgevoerd. Het ligt het voor de hand dat de (verduurzamings)opgave in de eigen woningvoorraad door de corporatie zelf wordt opgepakt, en de uitbreidingsnieuwbouw (deels) door andere corporaties. Maar er zijn uiteraard veel meer vormen van samenwerking en solidariteit denkbaar om de volledige opgave in de regio in te kunnen vullen.

Regionale verantwoordelijkheid corporaties

Corporaties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de volledige volkshuisvestelijke opgave in de regio. Ze maken - voor zover nodig - afspraken over de verdeling van de opgave. Hiervoor maken corporaties inzichtelijk welk deel van de volkshuisvestelijke opgave zij binnen de eigen corporatie realiseren en waarvoor hulp van collega-corporaties nodig is. Dat doen ze bijvoorbeeld op basis van hun begroting.

Als een corporatie financiële ruimte heeft, die niet nodig is voor zijn aandeel in de volkshuisvestelijke opgave, dan zet zij deze in voor de onvervulde opgave in de regio. Zo geeft de regio als geheel zelf zo veel mogelijk invulling aan de regionale volkshuisvestelijke opgave. Ambities of opgaven van corporaties die geen onderdeel zijn van de vastgestelde volkshuisvestelijke opgave, zijn geen reden om niet of minder bij te dragen aan de regionale opgave.

Collectieve verantwoordelijkheid corporatiesector

Bij een sluitend Duurzaam Prestatie-model dragen corporaties de collectieve verantwoordelijkheid voor de afgesproken volkshuisvestelijke opgave. Regionale opgaven die niet binnen de afsprakenperiode kunnen worden gerealiseerd door de corporaties in de regio, worden landelijk opgepakt. Dat kan via landelijke solidariteit of door de inzet van projectsteun. Corporaties kunnen alleen worden aangesproken voor onderlinge solidariteit voor zover dit hun volkshuisvestelijke continuïteit niet raakt. Er moet worden gezocht naar een manier waarbij op robuuste wijze hiermee rekening houden wordt en dat bij beroep op bovenregionale steun voldoende duidelijk wordt gemaakt dat problemen dan worden opgelost en niet verplaatst. Het is bijvoorbeeld niet doelmatig om een regio die over twee jaar een tekort heeft, nu een bijdrage te laten leveren waardoor dat tekort eerder optreedt. Het is de bedoeling dat regio's alleen worden aangeslagen voor projectsteun als de regionale opgave inclusief de verschuldigde projectsteun haalbaar blijft.

Collectieve verantwoordelijkheid landelijke partijen

Aedes en VRO zijn er voor verantwoordelijk dat de afspraken financieel realistisch en haalbaar zijn: de afspraken worden gebaseerd op de beschikbare middelen voor zowel de volkshuisvestelijke opgave als de volkshuisvestelijke continuïteit. Dit wordt inzichtelijk in een doorrekening van de nationale opgave. Als daarvoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn, kunnen corporaties niet worden gehouden aan deze opgave. In dat geval dienen de ambities te worden bijgesteld of worden er afspraken gemaakt over het verbeteren van de financiële condities.

Bandbreedtes in beleid

De collectieve verantwoordelijkheid en solidariteit roept de vraag op hoe groot verschillen in beleid tussen woningcorporaties kunnen zijn. Op dit moment verschilt bijvoorbeeld de kwaliteit en betaalbaarheid van huurwoningen tussen corporaties. Dit heeft impact op de financiële ruimte voor onderlinge solidariteit. Zolang de opgave in de regio kan worden ingevuld, is het logisch dat het gesprek hierover binnen de regio plaatsvindt. Dit kan worden ondersteund door het inzichtelijk maken van de verschillen, bijvoorbeeld met Prestaties Woningcorporaties in Kaart.

Inzicht in de opgave

Goed inzicht in de toekomstige opgave in de bestaande voorraad is cruciaal voor het waarborgen van de volkshuisvestelijke continuïteit. Het is zodoende een belangrijke basis voor een duurzaam prestatie-model. Corporaties breng deze opgave voor zichzelf in beeld. Op sectorniveau wordt dit inzichtelijk gemaakt aan de hand van een nieuw ontwikkeld bestaande voorraadmodel van Republiq. Aedes heeft hiervoor het initiatief genomen.

Omgang met grenswaarden van ratio's en buffers

In de discussie over een Duurzaam Prestatiemodel is de omgang met de grenswaarden in de ratio's en het aanhouden van buffers een belangrijk aspect. Enerzijds wordt van corporaties verwacht dat zij hun risico's goed beheersen. Hiertoe kan het aanhouden van extra buffers nodig zijn, bijvoorbeeld als de instandhouding van het bezit een groot beslag legt op de investeringscapaciteit van een corporatie. Anderzijds is het echter belangrijk dat beschikbare investeringsruimte maximaal wordt ingezet voor de volkshuisvestelijke opgave en er niet onnodig buffers worden aangehouden.

In de praktijk zien we dat er door corporaties verschillend wordt omgegaan met het aanhouden van buffers. Een belangrijke psychologische factor daarbij is dat corporaties niet onder verscherpt toezicht en/of bijzonder beheer willen komen te staan. Daarom zijn er corporaties die in de praktijk enige afstand houden tot de financiële grenswaarden van de ICR en de LTV. Op deze wijze blijft investeringsruimte onbenut, die met een meer dynamische omgang met deze grenswaarden wellicht toch gebruikt zou kunnen worden. WSW en AW zullen dit nader onderzoeken.

Buffers in grenswaarden voor macro-economische schokken

In het tweede kwartaal publiceerden Aw en WSW de geactualiseerde grenswaarden bij de financiële ratio's.² Nieuw daarbij is dat Aw en WSW onderzoek hebben gedaan naar de benodigde buffers om macro-economische schokken op te kunnen vangen. Bij de bepaling van de grenswaarden is tevens rekening gehouden met de verwachte groei in schuldontwikkeling alsook dat bijsturing mogelijk moet zijn in de toekomstige meerjarenbegrotingen. Dit resulteert in grenswaarden die door Aw en WSW voldoende robuust worden geacht in tijden van de forse opgave. Dit betekent dat additionele buffers voor de onzekerheden in met name de macro-economische ontwikkelingen niet nodig zijn, omdat het stelsel al in buffers voorziet ten behoeve van de financiële continuïteit.

Gevolg van tijdelijke overschrijding van grenswaarden

Wanneer er maximaal wordt gepresteerd en de omstandigheden plotseling wijzigen dan kunnen de grenswaarden dichterbij komen dan nu het geval is. Dit kan ook eerder leiden tot (tijdelijke) overschrijdingen. Voor borging en toezicht zal dit niet direct consequenties hebben zolang herstel mogelijk is, wat in de praktijk vaak zo is omdat bijsturing mogelijk is.

Verdere verduidelijking van regels, kaders en werkwijze bij overschrijding van grenswaarden.

Aw en WSW onderkennen dat de huidige set aan regels en kaders stringenter zijn opgeschreven en ook toegepast vanuit de actuele werkwijzen, hetgeen is geformaliseerd in de beleidsregels van WSW. We zien daarbij dat dit in reactie op deze kaders, kan leiden tot aanhouden van additionele buffers die uiteindelijk de opgave eerder beperken dan nodig. Aw en WSW hebben met VRO afgesproken zich de komende periode in te spannen om hun beleid voor wat betreft omgaan

² Ortec Finance 'Buffers voor macro-economische risico's', mei 2024: <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/autoriteit-woningcorporaties/publicaties-cijfers-en-wetgeving/rapporten/buffers-voor-macro-economische-risicos>

met overschrijdingen te evalueren. Daarbij zal ook worden gekeken naar de formulering van de beleidsregels op dit onderdeel en mogelijk hierop geënte verdere uitwerkingen, waardoor meer recht wordt gedaan aan een bestendige omgang met de financiële ratio's. Bestaande risico- en toetsingskaders worden daarbij in acht genomen. In een periode die vraagt om maximaal presteren is een juiste omgang met de financiële ratio's van belang zodat partijen geen noodzaak voelen additionele buffers aan te houden. Dit vergt overleg met de daarbij betrokken partijen en zal de komende maanden nader worden uitgewerkt.

e. Schematische weergave Duurzaam Prestatiemodel

Op de volgende pagina volgt een schematische weergave van het Duurzaam Prestatiemodel. Deze volgt de hierboven beschreven bouwstenen aan de hand waarvan duidelijk wordt hoe het model precies in elkaar zit. De figuur laat van binnen naar buiten de prioritering van de investeringen zien. De investeringen in de binnenste ring moeten haalbaar zijn voordat aan de volgende ring kan worden toegekomen. Welke investeringen waar thuis horen is onderdeel van de landelijke prestatieafspraken. Daarnaast is in het schema zichtbaar welke verantwoordelijkheid op welk niveau thuishoort (individuele corporatie versus collectief).

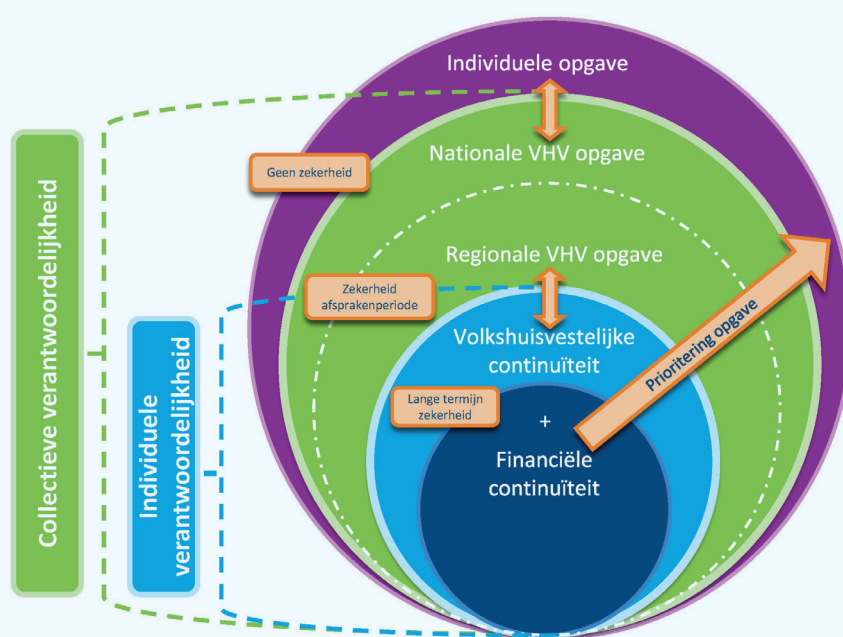
f. Vervolg: van model naar praktijk

De conceptuele uitwerking van het DPM is de basis voor uitwerking in verschillende trajecten. De principes en filosofie achter het duurzaam prestatie-model zijn daarbij identiek. Afhankelijk van het doel en gebruik van het model kunnen praktische uitwerkingen soms van elkaar afwijken. Het DPM heeft immers meer doelen.

- Het biedt, naast de grenswaarde van de ratio's, een aanvullende kader voor landelijke doorrekeningen in het O&M-model. Daarbij wordt gewerkt met gestileerde opgaven en beleid.
- Het geeft guidance aan corporaties om op uniforme wijze de financiële ruimte te bepalen en zodoende als een instrument voor de eigen begroting
- Het biedt een kader voor onderlinge solidariteit tussen corporaties binnen regio's en zonodig bovenregionaal. Hierbij kunnen punt 1 en 2 bij elkaar komen.

Het DPM is reeds geïmplementeerd in het Opgave & Middelen model en heeft daarmee al een plaats in de herijking van de NPA in het najaar van 2024. Na vaststelling van het conceptuele model wordt het DPM verder uitgewerkt in handzame tools en handreikingen. Hierbij zal ook aandacht zijn voor sturing op buffers en risico's.

Schematische weergave Duurzaam Prestatiemodel



2. Bijlage

a. De instandhoudingsopgave

De volkshuisvestelijke continuïteit kan binnen het duurzaam prestatie-model niet los worden gezien van de instandhoudingsopgave. Die bepaalt wat corporaties ook na de NPA-afsprakenperiode moeten blijven doen om de woningvoorraad kwalitatief en kwantitatief op peil te houden. Hoe breder de instandhoudingsopgave wordt gedefinieerd, hoe minder ruimte er over blijft voor de volkshuisvestelijke opgaven in de afsprakenperiode. Dit onderstreept het belang van een goede afbakening van de instandhoudingsopgave. In deze notitie wordt dit uitgewerkt.

Om financiële en volkshuisvestelijke continuïteit te waarborgen moet een corporatie voldoende kunnen investeren om haar woningen in stand te houden. Het uitgangspunt is dat een corporatie na de afsprakenperiode niet hoeft te krimpen of beleid ten aanzien van de basistaken hoeft te verschromen. Dat betekent dat de corporatie ook op de langere termijn de omvang en kwaliteit van de huidige woningvoorraad op peil houdt, reguliere taken zoals leefbaarheid uitvoert en wet- en regelgeving rondom betaalbaarheid naleeft.

De instandhoudingsopgave is de opgave die nodig is om de kwaliteit op woningniveau in stand te houden. Voor nu wordt de instandhoudingsopgave gedefinieerd als 'de onderhoudskosten en investeringen die minimaal nodig zijn om de woning verhuurbaar te houden nu en op de lange termijn'. Zodra de woning niet meer verhuurbaar is, leidt dit er immers toe dat de huurkasstroom wegvalt. De beschikbaarheid van sociale huurwoningen komt onder druk te staan. Dit leidt tot een vicieuze cirkel waarbij er steeds minder huurkasstromen zijn om de noodzakelijke investeringen voor instandhouding te bekostigen.

Wat ervoor nodig is om een woning verhuurbaar te houden is voor discussie vatbaar en verandert over de tijd. In het vervolg wordt de instandhoudingsopgave nader uitgewerkt.

Onderhoud

In een nauwe benadering kan worden volstaan met het hoogst noodzakelijk onderhoud om de woningen in dezelfde staat te behouden. Er zijn wettelijke minimumvoorschriften die bepalen wanneer onderhoud, reparatie of vervanging noodzakelijk zal zijn. Deze voorschriften zien toe op de volgende zaken:

Veiligheid: constructief, brandveiligheid, valpreventie, vluchtroutes.

- Wateropname: voorkomen van lekkages
- Luchtverversing
- Daglicht
- Afmetingen en minimale (ruimte voor) voorzieningen (toilet, keuken, badkamer, water, gas en elektra)
- Water, gas en elektra

Deze voorschriften zeggen echter niks over de minimale staat van een keuken of badkamer of wat het geëigende moment is om kozijnen en ramen te vervangen. Dat een dak niet mag lekken, kan op verschillende manieren worden opgelost. Tegelijkertijd zijn er maatschappelijke en politieke opvattingen over de kwaliteit van een woning die verder gaan dan de wettelijke voorschriften. De Vestia-casus illustreert dit spanningsveld.

In de NPA 2022 is afgesproken om woningen in een slechte staat van onderhoud versneld aan te pakken. Om de volkshuisvestelijke continuïteit te waarborgen is dus meer nodig dan enkel instandhoudingsonderhoud. Er is daarnaast een omslagpunt: goed onderhoud van een woning voorkomt versnelde technische afschrijving van bouwelementen en verlaagt de druk op reparatieonderhoud. Als kozijnen niet tijdig worden geschilderd, leidt dat tot een kortere levensduur. Het is logisch vooralsnog aan te sluiten bij het beleid en de onderhoudsbegrotingen van corporaties.

Uitgangspunt onderhoud

Goed en doelmatig onderhoud gericht op de lange termijn instandhouding is de basis van de instandhoudingsopgave.

Verduurzaming

Gezien nationale en internationale klimaatdoelstellingen is het aannemelijk dat voor de instandhouding en verhuurbaarheid van de woning steeds strengere eisen zullen worden gesteld. Op lange termijn moeten alle woningen naar de isolatiestandaard gebracht worden en moeten ze worden aangesloten op een aardgasvrije warmtebron. Het is de vraag in hoeverre deze toekomstige verplichtingen moeten worden ingerekend in de instandhoudingsopgave. Het is namelijk nog onzeker wanneer deze daadwerkelijk verplicht worden, wat voor techniek er gebruikt zal worden en welke deel van de kosten bij corporaties komen te liggen. Het zijn onderdelen van de volkshuisvestelijke

opgave, maar zijn ze strikt genomen nog niet noodzakelijk om de verhuurbaarheid van de woningen te waarborgen. Nu opnemen in de instandhoudingsopgave leidt tot een reservering in de investeringsruimte die nu niet kan worden ingezet voor bijvoorbeeld het realiseren van nieuwbouw. Voor de beleidswaarde is dit een belangrijke overweging geweest om ze niet op te nemen in het instandhoudingsonderhoud.

Tegelijkertijd kan worden gesteld dat sommige duurzaamheidsinvesteringen zo belangrijk zijn dat corporaties ze kunnen doen, ook als zij geen leenruimte meer hebben. Het meest voor de hand liggend zijn de woningen met labels E, F en G. Deze zijn binnen enkele jaren niet meer verhuurbaar. Het lijkt logisch deze ‘verplichtingen’ mee te rekenen in de instandhoudingsopgave. Daarmee is een wettelijk opgelegde verplichting niet langer vrijblijvend: het werkt door in de prioritering ten opzichte van andere volkshuisvestelijke opgaven (die dan mogelijk niet meer gerealiseerd kunnen worden).

Uitgangspunt verduurzaming

Verduurzaming is onderdeel van de instandhoudingsopgave voor zover de ingrepen verplicht zijn. Het betreft in ieder geval het aanpakken van E, F, en G labels. (Contractuele verplichtingen, voor bijvoorbeeld nieuwbouw, verduurzaming maar ook in de bedrijfsvoering zijn onderdeel van de financiële continuïteit).

Daarnaast zijn er verduurzamingsmaatregelen die een corporatie kan treffen op natuurlijke vervangingsmomenten. Bij vervanging van het dak is het no-regret om op dat moment ook isolatie aan te brengen om het bouwonderdeel naar de isolatiestandaard te brengen. Het zou tot hoge extra kosten leiden als dit verplicht op een ander moment moet. Er is daarom wat voor te zeggen om isolatie en ventilatiemaatregelen op natuurlijke momenten wel onderdeel te laten zijn van de instandhoudingsopgave. Het onderzoek naar de opgave in de bestaande voorraad in opdracht van Aedes brengt dit in beeld.

Uitgangspunt: isolatie op natuurlijke momenten

De meerkosten van isolatie bij de vervanging van een bouwelement op een natuurlijk moment (conform onderhoudsbegroting of einde levensduur) zijn onderdeel van de instandhoudingsopgave.

Isolatiestandaard en aardgasvrij

Het kabinet en de corporatiesector hebben zich eraan gecommitteerd om uiterlijk in 2050 de klimaattransitie van de gebouwde omgeving te hebben gerealiseerd. Vanuit de

theorie van het DPM betekent dit dat de hiervoor benodigde investeringen ingerekend zouden moeten worden in de instandhoudingsopgave. Sommige zullen daarom stellen dat deze wel degelijk tot de instandhoudingsopgave behoren. Tegelijkertijd liggen hier op dit moment geen harde verplichtingen aan ten grondslag. Zo vraagt bijvoorbeeld de aanleg van een warmtenet commitment van een corporatie om haar woningen hierop aan te sluiten. Zodra deze aanleg zeker is, moet de corporatie zekerheid hebben dat ze haar woningen daarvoor klaar kan maken. Dit is echter in vrijwel alle gevallen binnen de afsprakenperiode te bezien, daarom is het niet nodig om in de instandhoudingsopgave al rekening te houden met de volledige opgave ten aanzien van de isolatiestandaard en aardgasvrij. Dit krijgt wel zijn beslag in de nationale afspraken over de volkshuisvestelijke opgave.

Uitgangspunt isolatiestandaard en aardgasvrij

De isolatiestandaard en aardgasvrij zijn geen onderdeel van de instandhoudingsopgave (wel de volkshuisvestelijke opgave in de afsprakenperiode).

Noodzakelijke ingrepen

De eisen die de maatschappij stelt aan een huurwoning zijn onderhevig aan verandering, zowel op het gebied van voorzieningen in de woning, maar ook ten aanzien van gezondheid en veiligheid. Vroeger waren woningen zonder badkamers de standaard en werd asbest gebruikt. Dat is nu ondenkbaar. Daarnaast kunnen zaken zoals klimaatverandering noodzaken tot aanpassing van de woning om deze verhuurbaar te houden. Denk bijvoorbeeld aan funderingsproblematiek. Een deel van de uitvoering valt in de tijd na de afsprakenperiode, het is echter belangrijk om in deze zaken te kunnen investeren om de verhuurbaarheid op peil te houden.

Uitgangspunt noodzakelijke ingrepen

Investeringen in niet-energetische verbeteringen om de woning naar de huidige eisen van de tijd te brengen (bijv. brandveiligheid, gezond wonen, loden leidingen, schimmel), of nodig zijn voor voorzetting van de exploitatie (bijv. funderingsherstel) zijn onderdeel van de instandhoudingsopgave voor zover zijn afgesproken, maar niet in de NPA-periode uitgevoerd kunnen worden.

Vernieuwing voorraad: sloop-nieuwbouw

De praktijk laat zien dat corporaties elk jaar een deel van de voorraad middels sloop-nieuwbouw vervangen. Een deel van de voorraad is op een gegeven moment technisch of economisch niet meer te renoveren. Voor de verhuurbaarheid is enige sloop-

nieuwbouw nodig. De sloop-nieuwbouwoopgave moet dus een plek krijgen in de nationale afspraken. Dit kan door een afslag te doen op het percentage dat is ingerekend in de NPA of door aannames te doen over de hoeveelheid woningen die vervangen moet worden. Er is een sterke samenhang met de bredere verduurzamingsopgave waar financieringsruimte voor moet zijn. Het voortrollende systeem van afspraken moet tijdig voldoende zekerheid geven over de financierbaarheid.

Uitgangspunt sloop-nieuwbouw

Herstructurering is onderdeel van de instandhoudingsopgave voor zover dit noodzakelijk is voor de verhuurbaarheid van de woning. Hierbij gaan we uit van een jaarlijkse sloopnieuwbouwoopgave van 0,33% van de voorraad.

Betaalbaarheid

Voor berekeningen over betaalbaarheid worden wet- en regelgeving gevolgd, zowel over reguliere huurverhoging als over passend toewijzen. Het huidige beleid wordt doorgetrokken naar de toekomst, aansluitend bij ABF-prognoses en ontwikkeling van de doelgroep (inkomen, demografie, urgenties en de huur die zij conform passen toewijzen horen te betalen). Andere betaalbaarheidsafspraken zijn onderdeel van de nationale afspraken. Voor zover deze langjarig doorwerken, hebben ze uiteraard impact op de volkshuisvestelijke continuïteit en de haalbaarheid van de instandhoudingsopgave.

Uitgangspunt betaalbaarheid

Het voortzetten van de huidige wet- en regelgeving/ betaalbaarheidsbeleid is onderdeel van de exploitatie voor instandhouding.

Leefbaarheid

Leefbaarheidsuitgaven zijn vanuit het oogpunt van financiële continuïteit geen noodzakelijke uitgaven, maar voor de volkshuisvestelijke continuïteit wel van groot belang. Een corporatie die geen leencapaciteit meer heeft, moet wel in staat zijn voldoende uitgaven te doen om de leefbaarheid in wijken op peil te houden. Hier moeten in de exploitatie dus middelen voor beschikbaar zijn. Aanvullend hierop kunnen uiteraard in de afsprakenperiode verdergaande afspraken worden gemaakt over investeringen in leefbaarheid.

Uitgangspunt leefbaarheid

Voorzetting van de leefbaarheidsuitgaven conform het huidige beleid is onderdeel van de instandhoudingsopgave.

Andere investeringen

De opgaven die in de periode voorbij de afsprakenperiode nodig zijn om de volkshuisvestelijke continuïteit te waarborgen zijn hierboven beschreven. Wat niet hierboven is beschreven, is geen onderdeel van de instandhoudingsopgave. Deze zaken zijn niet strikt noodzakelijk om de volkshuisvestelijke continuïteit te borgen voorbij de afsprakenperiode.

Het voorgaande betekent overigens niet dat deze investeringen niet belangrijk zijn, ook hiervoor zijn voldoende financiële middelen nodig maar deze worden niet nodig geacht voor de volkshuisvestelijke continuïteit. Deze volkshuisvestelijke opgave worden vastgesteld voor de afsprakenperiode van 10 jaar en moeten financieel haalbaar zijn. Deze opgaven zijn daarmee absoluut niet minder belangrijk.

Uitgangspunt andere investeringen

Alle overige opgaven (waaronder die in de bestaande voorraad zoals aardgasvrij, verduurzaming, klimaatadaptatie en circulariteit) vormen in principe geen onderdeel van de instandhoudingsopgave.

b. Financiële continuïteit versus volkshuisvestelijke continuïteit versus volkshuisvestelijke opgave

De begrippen financiële continuïteit, volkshuisvestelijke continuïteit en de volkshuisvestelijke opgaven liggen soms dicht bij elkaar. Ter verduidelijking is het onderscheid in onderstaande tabel uiteengezet.

	Financiële continuïteit	Volkshuisvestelijke continuïteit	Volkshuisvestelijke opgave
Inhoud	Is er voldoende zekerheid dat op kortere en langere termijn de corporatie kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen?	Kan de corporatie zijn bezit ook op langere termijn kwalitatief (na beschouwingshorizon beleidsarm ingevuld) en kwantitatief in stand houden?	Kan de regionale en landelijke volkshuisvestelijke opgave gerealiseerd worden.
Doel	Voorkomen van (technisch) faillissement: beroep op borger en/of saneerder. Voor wat betreft de niet-DAEB-tak: ook voorkomen dat vanuit de niet DAEB-tak (of de verbindingen) een terugval op de DAEB-tak plaatsvindt.	Zekerheid aan corporaties (en stakeholders) van blijvende maatschappelijke bijdrage van corporaties, zodat corporaties naar vermogen bijdragen aan volkshuisvestelijke opgave.	Zekerheid op landelijk en regionaal niveau dat de volkshuisvestelijke opgave gerealiseerd kan worden.
Gebruik	Corporatie zelf; Aw en WSW voor borging en toezicht.	Individuele corporaties voor bepalen mogelijke bijdrage aan volkshuisvestelijke opgave. Landelijke partijen voor bekijken haalbaarheid volkshuisvestelijke opgave op basis van gestileerde berekening en gesprek over eventuele bijstelling (volkshuisvestelijke opgave-financiële condities-huurbeleid). Regionaal: gesprek over overname opgaven, confrontatie top down-bottom up.	Doorrekeningen ten bate van opstellen en monitoring landelijke afspraken op regionaal (woondeal-)niveau. Samenwerking op regionaal niveau om voor zover mogelijk het binnen de regio te realiseren of anders een bovenregionale hulpvraag te legitimeren.
Tijdshorizon	5 jaar kasstromen, via beleidswaarde 60-jarige exploitatie	15 jaar	Voor 10 jaar (gekoppeld aan afspraken periode) balans tussen opgaven en middelen. Doorkijk naar langere termijn, die nog geen consequentie hoeft te hebben voor de afspraken.
Onderleggers	dVi- en dPi-verantwoording	Doorrekeningen O&M-model	Doorrekeningen O&M-model
Zekerheidsniveau en bijsturen	99%	Periodieke monitoring en herijking	Periodieke monitoring en herijking
	Sterk bijsturen, harde verplichtingen en wettelijke normen zijn de randvoorwaarden	Bijsturen in regionaal overleg	Bijsturen in overleg binnen driehoek financiële condities - volkshuisvestelijke prestaties - huurbeleid/betaalbaarheid
Inzicht	Lange termijn inzicht dat corporatie in basis gezond is.	Inzicht in mogelijkheden corporatie om bij te dragen aan vhw-opgave	Inzicht in haalbaarheid volkshuisvestelijke opgave

