

Vergaderjaar 2017–2018

29 453

Woningcorporaties

Nr. 478

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Met deze brief informeer ik u over het besluit dat is genomen op de aanvraag voor saneringssubsidie van de woningcorporatie Woonstichting Geertruidenberg (WSG). Met het besluit wordt een duurzame oplossing voor de huurders van WSG gerealiseerd. Kern van de oplossing is dat acht corporaties uit de woningmarktregio het bezit en een omvangrijk deel van de schulden van WSG overnemen, het gaat hierbij onder andere om circa 4.000 woningen, waaronder zorgvastgoed. De resterende leningen zullen gedeeltelijk via een saneringssubsidie worden afgewikkeld, voor het andere deel zal het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) worden aangesproken op de door hem verstrekte borgtochten. Ik heb uw Kamer eerder geïnformeerd over dat er voor een definitieve oplossing voor WSG een substantieel bedrag nodig is (Kamerstuk 29 453, nr. 433). Tevens heb ik u meermaals vertrouwelijk geïnformeerd of de financiële problemen bij WSG als laatst op 27 juni 2018. De kosten van de oplossing, naar schatting € 554 mln. zullen door de corporatiesector worden gedragen. Dit werkt conform het zekerheidsstelsel voor woningcorporaties. Binnen dit stelsel wordt een afweging gemaakt om de noodzakelijke volkshuisvestelijke activiteiten te continueren, tegen laagst mogelijke kosten en risico's. De oplossing en afwikkeling van de problematiek vinden op deze manier binnen het corporatiestelsel plaats.

De omvangrijke financiële problemen van WSG stammen uit het verleden en waren één van de aanleidingen voor de parlementaire enquête woningcorporaties (Kamerstuk 34 606) en de herziening van de Woningwet zoals deze per 1 juli 2015 is ingevoerd. Met de wijziging van de Woningwet zijn stappen genomen en waarborgen ingebouwd dat dergelijke casussen van deze omvang zich niet meer voor zullen doen. Dit is bijvoorbeeld gedaan door verscherping van het financieel toezicht, begrenzing van het werkdomein van corporaties en de strengere regels voor het borgen van leningen door WSW. De grote hoeveelheid overfinanciering waarbij alle leningen geborgd zijn door het WSW betekent dat het oplossen van de financiële problemen van WSG uiteindelijk zal moeten

worden gedragen door de corporatiesector. De kosten van een duurzame oplossing voor de financiële problematiek van WSG zijn omvangrijk. De afgelopen jaren en in de totstandkoming van deze oplossing is er uitvoerig gezocht naar de meest verantwoorde manier om de financiële problemen op te lossen. Er wordt nu gekozen voor het zogenaamde puzzelmodel waarin acht regionale corporaties al het bezit van WSG overnemen. Om dit mogelijk te maken zal ik gedeeltelijke saneringssubsidie toekennen, deze subsidie wordt met een heffing door de corporatiesector opgebracht. Financieel is het puzzelmodel een verantwoorde keuze, omdat deze oplossing de minste financiële en operationele risico's met zich mee brengt, zeker stelt dat de woningen behouden blijven voor de inkomensdoelgroep en er een definitieve oplossing wordt gevonden voor een probleemcasus die al sinds 2011 speelt. Volkshuisvestelijk beschouw ik deze oplossing dan ook als de meest verantwoorde keuze. Alle huurders van WSG krijgen hiermee weer een woningcorporatie als verhuurder die zijn volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid kan nemen. De overnemende woningcorporaties zijn reeds actief in de woningmarktregio en zijn in staat om wanneer nodig te investeren in de woningen zodat de huurders, na deze jaren waarin zij een verhuurder hadden met zware financiële problemen, wederom kunnen rekenen op een solide woningcorporatie. Met deze oplossing zorgt de corporatiesector in zijn algemeenheid en de acht regiocorporaties in het bijzonder voor het voortzetten van de verhuuractiviteiten van WSG en draagt daarmee zorg voor de huurders in een groot gedeelte van West-Brabant. Tevens maakt deze oplossing een einde aan de jarenlange onzekerheid voor de huurders, de medewerkers van WSG en de gemeenten in de regio.

Dit besluit dient genomen worden voor 1 juli omdat op dat moment de eerder genoemde huidige saneringsperiode afloopt en er op zeer korte termijn anders acute liquiditeitsproblemen zich zullen voordoen bij WSG. De afgelopen 5 jaar is er intensief gezocht naar een duurzame oplossing voor de financiële problematiek, met betrokkenheid van diverse sectorpartijen.

In deze brief zal ik de achtergrond van deze casus schetsen, nadere uitleg geven over het genomen besluit en de afwegingen schetsen hoe ik tot het besluit ben gekomen.

Oorzaak van de problematiek en reden voor de saneringsaanvraag

De financiële problemen bij WSG zijn begin deze eeuw ontstaan en kennen verschillende oorzaken¹. Ten eerste deed WSG omvangrijke investeringen in grondposities die mede door de vastgoedcrisis minder waard werden en geen kasstromen opleverden doordat de geplande projecten nooit gerealiseerd werden. Ten tweede had WSG een sterke groei in het bezit van woningen voor mensen met een zorgindicatie met daarbij vanuit bedrijfseconomisch oogpunt risicovolle contracten. Dit alles leidde ertoe dat de toenmalige saneerder het Centraal Fonds Volkshuisvesting in 2013 een saneringsbesluit heeft genomen om een subsidie van € 117,8 mln. toe te kennen gericht op, in combinatie met tal van saneringsmaatregelen, het creëren van een goede uitgangspositie om op te gaan in een kredietwaardige corporatie. WSG heeft naar aanleiding van dit saneringsbesluit vijf jaar de tijd gekregen om te komen tot een duurzame oplossing voor de financiële problemen. Deze eerste saneringsperiode loopt per 1 juli 2018 af.

In de periode 2013–2018 heeft WSG, onder toezicht en monitoring van CFV (en vanaf 1 juli 2015 de Autoriteit woningcorporaties) en het WSW, de

¹ Rapport Parlementaire Enquête Woningcorporaties, Kamerstuk 33 606, nr. 4

(financiële) problematiek beter in beeld gebracht. Nader onderzoek leerde dat de problematiek feitelijk nog groter was dan in 2013 was voorzien, onder meer door afwaarderingen op het zorgvastgoed vanwege een hoger risicoprofiel. Bovendien bleek WSG als saneringscorporatie de afgelopen jaren vatbaar voor gewijzigde externe factoren zoals de dalende rente, wat heeft geresulteerd in een toename van de negatieve marktwaarde van de leningen van WSG. Na verschillende verkenningen werd duidelijk dat geen individuele corporatie bereid was WSG in zijn geheel over te nemen, doordat het bezit van WSG geografisch niet aansloot op het werkgebied van een andere corporatie en omdat er sprake was van substantiële overfinanciering. Daarom zijn andere duurzame oplossingen onderzocht (zie ook Kamerstuk 29 453, nr. 433). Dit heeft ertoe geleid dat WSG op 26 november 2017 een aanvraag heeft gedaan voor een nieuwe aanvullende saneringssubsidie.

Saneringsaanvraag WSG

De saneringsaanvraag van WSG is gericht op de overname van al het bezit en een aanzienlijk deel van de leningen door acht corporaties uit de betreffende woningmarktregio. In dit zogenaamde puzzelmodel is het uitgangspunt dat het WSG-bezit kasstroomneutraal wordt overgenomen. Hierin zijn de overgenomen rente- en aflossingsverplichtingen gelijk aan de operationele kasstromen van het over te nemen bezit. De volgende corporaties nemen het WSG-bezit over: Thuisvester, Alwel, Casade, Woonkwartier, WonenBreborg, Woonvizeer, Stadlander en Leystromen. Alle huurders krijgen daarmee een nieuwe woningcorporatie als verhuurder die financieel solide is en kan voldoen aan haar volkshuisvestelijke verplichtingen. De overnemende corporaties hebben aangegeven de door de gemeenten als noodzakelijk aangemerkte DAEB-activiteiten voort te zetten.

Het bezit en een deel van de leningen zal op 1 januari 2019 overgaan naar de acht overnemende corporaties. Op basis van de kaspositie en verrekeningen voor afwikkelkosten resteert dat in een tekort van € 554 mln. in een basisscenario. Dit kan in een tegenvalscenario oplopen tot € 701 mln. WSG vraagt, conform de werkwijze bij een saneringsaanvraag voor het volledige bedrag van € 701 mln. saneringssubsidie.

Onderzochte alternatieve scenario's

Ten behoeve van het saneringsbesluit zijn diverse scenario's uitgewerkt en gezien op wenselijkheid vanuit volkshuisvestelijk oogpunt, uitvoerbaarheid, geschatte kosten voor de sector, financiële risico's en operationele risico's. In onderstaande tabel zijn de scenario's opgenomen.

	Basis, mln. euro	Tegenva, mln. euro
Puzzelmodel	553 (554,4) ¹	729 (701,4) ¹
Zelfstandig voortbestaan 2022 ²	588	833
Liquidatie met behoud DAEB ³	619	846
Liquidatie zonder behoud DAEB ⁴	525	808

¹ In de nadere uitwerking van de aanvraag van 26 juni 2018 zijn deze bedragen geactualiseerd en bijgesteld door WSG, uitgaande van de financiële stand in 2018, alle overige bedragen, aangeleverd in de aanvraag van 26 november 2017, gingen uit van de financiële stand in 2017, voor de vergelijkbaarheid zijn ook voor het puzzelmodel de bedragen voor 2017 opgenomen.

² Aw en WSW wijzen ook op operationele risico's bij zelfstandig voortbestaan. Bij scenario zelfstandig voortbestaan 2022 reëel risico dat tegenvalscenario tenminste 833 mln. zal zijn.

³ In het liquidatiescenario en bij faillissement kan prijsdruk ontstaan vanwege grote verkopen ineens

⁴ Wettelijk niet mogelijk om saneringssubsidie toe te kennen

Zo is een scenario onderzocht waarin WSG zelfstandig voortbestaat en in 2022 weer aan de wettelijke financiële ratio's voldoet. Voorts is een zogenaamd liquidatiemodel verkend waarin het bezit dat door de gemeenten als noodzakelijk DAEB is aangemerkt bij opbod wordt verkocht aan een woningcorporatie en het overige bezit wordt verkocht aan de hoogste bieder. Een variant hierop is een liquidatiemodel waarin al het bezit aan de hoogste bieder wordt verkocht, ongeacht of dit een markt-partij of een corporatie is en een faillissementsscenario.

Daarnaast zijn enkele gevoeligheidsberekeningen gemaakt op de variant waarin WSG als corporatie zelfstandig blijft voortbestaan. Hierbij is uitgerekend wat de kosten zijn wanneer de horizon wordt opgerekt naar 2027 en 2049 om aan de ratio's te voldoen. In deze berekeningen is vanwege het theoretische karakter geen tegenvaalscenario uitgewerkt. Uit de berekeningen blijkt dat bij een variant met een horizon tot 2027 de saneringskosten zouden uitkomen op € 531 mln. En bij een horizon van 2049 op € 308 mln. Bij beide berekeningen is er een grote kans op financiële tegenvallers vanwege externe ontwikkelingen en wijzingen in beleid. Aw en WSW wijzen ook op operationele risico's bij zelfstandig voortbestaan scenario's. Bij de scenario's zelfstandig voortbestaan scenario's is er een reëel risico dat het tegenvaalscenario zich zal manifesteren. Niet alle onderzochte scenario's voldoen aan de wettelijke voorwaarden om saneringssubsidie te verstrekken, maar ze zijn wel van belang om inzicht te krijgen in hoe de kosten van verschillende oplossingen zich tot elkaar verhouden. Bijvoorbeeld wat de eventuele meerkosten zijn van het voortzetten van de door de gemeente als noodzakelijk aangewezen DAEB-activiteiten.

Saneringskader

Het ingediende saneringsplan en de aanvraag zijn beoordeeld op basis van de wettelijke bepalingen ten behoeve van het verstrekken van saneringssubsidie. Er kan uitsluitend saneringssubsidie worden verstrekt als een corporatie zonder die subsidie niet in staat zal zijn om de tot de noodzakelijke DAEB behorende werkzaamheden te verrichten of voort te zetten. Hierbij geldt dat de burgemeester en wethouders van de gemeenten waar die toegelaten instelling werkzaam is het verrichten of voortzetten van die werkzaamheden noodzakelijk moeten vinden voor het in stand houden van voldoende woongelegenheden in die gemeenten. Verder dient te worden vastgesteld welk bedrag noodzakelijk is om – na uitvoering van het saneringsplan – de noodzakelijke DAEB-activiteiten te kunnen verrichten of voort te zetten. De saneringssubsidie dient gericht te zijn op het voortzetten van de noodzakelijke DAEB-activiteiten, waarbij indien de aanvrager van de steun de activiteiten zelf voort zet, binnen tien jaar na ontvangst van de saneringssubsidie regulier borgbaar door het WSW moet zijn. Ook dient een evenredigheidstoets plaats te vinden waarbij op basis van alle omstandigheden wordt bezien of het belang van de volkshuisvesting rechtvaardigt dat andere corporaties dit bedrag door middel van een saneringsheffing betalen.

Beoordeling saneringsaanvraag

In het besluit heb ik aangegeven de voorkeur voor het puzzelmodel te delen. De andere onderzochte oplossingsrichtingen bleken geen volkshuisvestelijke meerwaarde te hebben boven het puzzelmodel en zijn in vergelijking ofwel duurder, (aanmerkelijk) risicovoller zowel in financiële als operationele zin of komen niet in aanmerking voor saneringssubsidie gelet op het wettelijk kader. De scenario's zelfstandig voortbestaan 2022 en liquidatie met behoud van DAEB zijn in zowel het basis als het tegenvaalscenario duurder dan het puzzelmodel. Bij het liquidatiescenario

met behoud van noodzakelijk DAEB geldt dat wordt uitgegaan van het verkopen van al het bezit aan de hoogste bidder, waarbij voor het noodzakelijk DAEB geldt dat dit moet worden verkocht aan een corporatie. Dit scenario is in de basis ruim € 60 mln. duurder dan het puzzelmodel waarin ook het noodzakelijk DAEB wordt voortgezet door corporaties. De berekeningen waarin in variatie gemaakt wordt op het zelfstandig voorbestaan scenario met een horizon van respectievelijk 2027 en 2049 zijn in het basisscenario wel goedkoper dan het puzzelmodel. In deze berekeningen wordt echter een langere tijdsperiode genomen om WSG financieel weer gezond te maken. Ik acht het, in lijn met de zienswijze van WSW als borger aannemelijk dat er zich in die periode alsnog neerwaartse financiële risico's zullen voordoen, die niet of nauwelijks door de corporatie kunnen worden opgevangen. Ook de Autoriteit woningcorporaties (Aw) geeft in zijn zienswijze aan dat de risico's van aanvullende tekorten bij het puzzelmodel lager zijn. Ook is er een significant operationeel risico. Met name de berekende optie waarin WSG zelfstandig blijft voortbestaan en tot 2049 de tijd krijgt en nodig zal hebben om op de ratio's te komen, brengt substantiële risico's en onzekerheden mee; zowel financieel als operationeel. Tevens is het wettelijk gezien niet mogelijk om in die situatie saneringssubsidie toe te kennen. Daarnaast heb ik de volkshuisvestelijke belangen meegewogen. In het puzzelmodel worden de DAEB-activiteiten voortgezet. Het puzzelmodel is in de basis bijna € 30 mln. duurder dan het scenario waarin al het bezit aan de hoogste bidder wordt verkocht ongeacht of dit een marktpartij of corporatie is. In dat scenario kan al het noodzakelijk-DAEB verloren gaan, waarbij het aannemelijk is dat zich bij een dergelijke verkoopliquidatie financiële tegenvallers zullen voordoen. Bovendien, met name in de scenario's waarin langer de tijd wordt genomen, betekent dit dat er een nog langere periode een offer van de huurders wordt gevraagd. Huren zullen verhoogd moeten worden waar mogelijk, WSG zal zeer beperkt in staat zijn te investeren, waardoor alleen noodzakelijk onderhoud kan worden gepleegd. Al met al ben ik van mening dat het puzzelmodel de meeste zekerheid biedt dat de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden voortgezet kunnen worden tegen de laagst mogelijke kosten voor de sector. Voorts is beoordeeld of de gevraagde saneringssubsidie nog evenredig is op basis van de verhouding noodzakelijk DAEB ten opzichte van het overige bezit en de volkshuisvestelijke gevolgen van het wel al dan niet toekennen van de saneringssubsidie. Op grond van het saneringskader is het niet evenredig om saneringssubsidie te verlenen voor het *gehele* als noodzakelijk DAEB aangemerkte bezit van WSG, gelet op de hoogte van het subsidiebedrag in verhouding tot de omvang van het DAEB-bezit van WSG dat daarmee zou worden gesaneerd. Daarom is besloten tot een gedeeltelijke toekenning waarin 55% procent van het berekende tekort (circa € 305 mln.) wordt toegekend op voorwaarde dat het puzzelmodel wordt gerealiseerd. Voor de resterende leningen die niet door middel van saneringssubsidie worden afgelost zal het WSW worden aangesproken op de door hen verstrekte borgtochten. WSW heeft aangegeven hieraan te zullen meewerken vanuit het oogpunt van verliesminimalisatie als onderdeel van de statutaire doelstelling van WSW. Daarmee is er voldoende waarborg dat met de gedeeltelijke toekenning van saneringssubsidie de noodzakelijke DAEB-activiteiten gecontinueerd worden. Van belang hierbij is dat indien de saneringaanvraag volledig wordt afgewezen er geen garantie is op realisatie van het Puzzelmodel en daarmee geen waarborg dat de noodzakelijke DAEB-activiteiten worden voortgezet. De saneerder heeft immers geen zeggenschap als geen bijdrage wordt geleverd en kan dan ook niet het belang van de volkshuisvestelijke effecten waarborgen.

De bijdrage vanuit de sanering is bepaald op basis van een gewogen aandeel van de woningen die ik als noodzakelijk acht voor de volkshuis-

vesting, te weten de DAEB-woningen in Geertruidenberg en het zorgvastgoed van WSG. Gelet op het feit dat bijna de helft (47%) van de sociale voorraad in Geertruidenberg WSG-bezit is, is het aannemelijk dat het wegvallen van een dergelijke partij substantiële negatieve lokale volkshuisvestelijke effecten zal hebben. Dit geldt ook voor het zorgvastgoed van WSG, gelet op het specifieke karakter van dit vastgoed voor de doelgroep, waarbij er onvoldoende zekerheid is dat een (markt)partij op relatief korte termijn zou kunnen voorzien in die specifieke volkshuisvestelijke behoefte. Het saneringsbesluit is gepubliceerd op de website van het WSW (www.wsw.nl).

Gevolgen sector

De corporatiesector als geheel zal de financiële last moeten dragen van de leningen van WSG die niet over kunnen naar de acht overnemende woningcorporaties. Deels zal dit gaan via aanvulling van het saneringsfonds en deels zal dit gaan via een, op termijn mogelijk beroep op het obligo door WSW doordat WSW wordt aangesproken op de door hem verstrekte borgtochten.

Voor het verstrekken van deze saneringssubsidie is een bijdrage van de circa € 305 mln. benodigd in het basisscenario en € 385 mln. in het tegenvalscenario. De omvang van het saneringsfonds is thans € 231 mln. Alle corporaties reserveren jaarlijks in hun prognose-informatie (dPi) 1 procent van de gerealiseerde jaaropbrengst voor een eventuele saneringsheffing (peiljaar 2017: ruim € 150 mln.). Naar verwachting zal de benodigde heffingsbijdrage ten behoeve van WSG niet meer bedragen dan deze reeds ingerekende 1 procent. Naar verwachting heeft de heffing daarmee geen consequenties voor de reeds voorgenomen investeringsplannen van de sector. De heffing zal uiterlijk 1 oktober kenbaar worden gemaakt aan alle corporaties.

Het WSW heeft als borgingsvoorziening de verantwoordelijkheid om borg te blijven staan voor de dienst der lening. Het WSW zal naar verwachting dit doen door de resterende leningen af te lossen op basis van die dienst der lening. Voor de komende jaren zijn de beschikbare middelen van het WSW voldoende en heeft WSW derhalve tijd om ook op termijn te zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende middelen om aan alle verplichtingen te voldoen. Mogelijk zal WSW op termijn acties moeten ondernemen om het fondsvermogen aan te zuiveren, door bijvoorbeeld obligo te innen bij zijn deelnemers.

Ondertekening besluit

Ten slotte informeer ik u dat ik in dit geval het uiteindelijke saneringsbesluit zelf heb genomen en niet de gemandateerd saneerder WSW. Reden hier voor is dat het WSW aangaf dat zich in deze casus een belangentegenstelling bij WSW voordeed tussen de rol als burger en de rol als saneerder. Deze belangentegenstelling ontstond toen duidelijk werd dat er in deze casus juridisch gezien geen grond is om de volledige aangevraagde saneringssubsidie toe te kennen. Omdat alle leningen van WSG door WSW zijn geborgd, zou het afwijzen of niet-volledig toekennen van de aangevraagde saneringssubsidie automatisch tot gevolg hebben dat de borg wordt aangesproken. WSW is nog steeds de gemandateerd saneerder en heeft waar mogelijk technische ondersteuning geboden bij de voorbereiding van het saneringsbesluit en de daaruit volgende activiteiten. Met de voor dit jaar voorziene evaluatie van de Woningwet zal ik de uitvoering en positionering van de saneringstaak bezien.

Bestuursaansprakelijkheidsverzekering WSG-bestuur

Vanwege het aflopen van de bestuursaansprakelijkheidsverzekering bij WSG heb ik de huidige bestuurder en Raad van Commissarissen (RvC) van WSG de toezegging gedaan dat zij worden gevrijwaard tot een maximum van € 2,5 mln. in totaal bij eventuele kosten van juridisch verweer en aansprakelijkheid bij ernstig nalatig handelen, waarbij aansprakelijkheid bij opzettelijk of bewust roekeloos handelen is uitgesloten. Met de vrijwaring wordt voorkomen dat een bestuurlijk vacuüm ontstaat na mogelijk aftreden van het huidige bestuur als zij onverzekerd het besluit moeten uitvoeren. Deze tijdelijke vrijwaring is ingegaan op 1 mei 2018 en geldt tot maximaal een half jaar na het saneringsbesluit tot een maximum van € 2,5 mln. zodat de noodzakelijke rechtshandelingen ter uitvoering van het saneringsbesluit kunnen worden uitgevoerd. Zodra een nieuwe verzekeraar voor een bestuursaansprakelijkheidsverzekering is gevonden, vervalt de vrijwaring. Het voor risicoregelingen gebruikelijke toetsingskader treft u bijgaand bij deze brief². De huidige bestuurder en RvC zijn aangetreden nadat de financiële problemen bij WSG geconstateerd zijn, zijn aangesteld om orde op zaken te stellen en hebben uitvoering gegeven aan het saneringsbesluit van 24 juli 2013. Tevens worden er al enige tijd ook juridische stappen ondernomen tegen de voormalig bestuurders en de voormalig RvC.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl