

Vergaderjaar 2019–2020

29 453

Woningcorporaties

Nr. 516

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2020

Met deze brief informeer ik u over de voorgenomen verduidelijking van het kader van de sanering van woningcorporaties die in ernstige financiële problemen komen. Woningcorporaties spelen een cruciale rol bij de huisvesting van huishoudens met een lager inkomen. Daarom bevat de Woningwet een mogelijkheid om saneringssteun aan te vragen indien een corporatie vanwege ernstige financiële problemen de noodzakelijke publieke taak niet meer kan uitvoeren. Naar aanleiding van recente ervaringen met de sanering heb ik een evaluatie laten uitvoeren en doe ik voorstellen om het stelsel verder te verbeteren¹.

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen beogen dat ten eerste eerder duidelijk wordt welke activiteiten van een woningcorporatie in financiële problemen voortgezet moeten worden. Een onafhankelijke commissie zal hiertoe adviseren. Ten tweede is beoogd dat corporaties in de regio een grotere verantwoordelijkheid krijgen bij het oplossen van het volkshuisvestelijke vraagstuk. Hiermee wil ik ervoor zorgen dat er sneller een oplossing komt voor de huurders, in een eerder stadium duidelijkheid komt voor gemeenten en dat de kosten van sanering voor de sector als geheel zo laag mogelijk blijven. Ik wil het stelsel hiermee transparanter maken waardoor alle partijen zoals woningcorporaties, gemeenten, de sector en financiers eerder mee kunnen werken aan een oplossing. Een grotere rol voor de regio sluit tevens aan bij het uitgangspunt van de Woningwet dat de volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid zo veel mogelijk lokaal ligt.

Ik zal eerst kort ingaan op de achtergrond van de voorstellen en vervolgens de voorgenomen wijzigingen toelichten.

¹ Kamerstukken 32 847 en 27 926, nr. 470

Aanleiding voor aanpassing van het saneringskader

Financiële continuïteit is een belangrijke randvoorwaarde voor een corporatie om volkshuisvestelijke prestaties te kunnen leveren. Corporaties zetten maatschappelijk bestemd vermogen in; voor de huurders van vandaag én die van morgen. Die maatschappelijke opdracht stelt hoge eisen aan corporaties. Dat begint met goed bestuur van de corporatie zelf: met bestuurders, interne toezichthouders en een professionele organisatie die op de maatschappelijke taken zijn toegerust, waarbij adequaat afwegingen worden gemaakt over volkshuisvestelijk gewenste investeringen en beheerste risico's.

Het vraagt ook om effectief en risicogericht extern toezicht in een wettelijk stelsel dat ruimte biedt voor enerzijds maatschappelijk ondernemerschap en anderzijds waarborgen tegen het nemen van onnodig hoge risico's. Daartoe is, mede naar aanleiding van de parlementaire enquêtewoningcorporaties (PEW), in 2015 de Woningwet aangepast. Met deze hervorming van het corporatiestelsel zijn belangrijke stappen gezet om het externe toezicht en borging te verbeteren, worden wettelijke kwaliteitseisen gesteld aan corporatiebestuurders en is de wijze van bestuur en organisatie (*governance*) van corporaties nadrukkelijk onderdeel van het externe toezicht. In dit kader zijn ook de voorwaarden voor sanering aangepast.

Sinds 2015 geldt dat wanneer een corporatie in grote financiële problemen komt en de activiteiten niet langer kan voortzetten, het voortzetten van de noodzakelijke volkshuisvestelijke activiteiten voorop staat. Hierdoor is saneringssteun -die als publieke heffing aan de sector als geheel wordt opgelegd- niet langer gericht op het voortzetten van de instelling zelf. Ook worden andere partijen, zoals de borger, aangesproken om bij te dragen aan de financiële oplossing. De mogelijkheid van saneringssteun komt pas aan de orde als de oplossing die vanuit het financiële belang van de borger tot stand komt *niet* leidt tot de instandhouding van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Dat zijn activiteiten die behoren tot Diensten van Algemeen Economisch Belang en die noodzakelijk zijn bevonden in het kader van de sanering voor het in stand houden van voldoende woongelegenheden voor de corporatiedoelgroep in die gemeenten. In dat uiterste geval kan de gemandateerd saneerder besluiten voor dat specifieke publieke belang een aanvulling in de vorm van saneringssteun te verstrekken. De borger behoudt daarmee de prikkel om via zijn risicobeheersing ervoor te zorgen dat een saneringssituatie wordt voorkomen.

Sinds de wijziging van de Woningwet in 2015 zijn er twee saneringsaanvragen gedaan. Voor het realiseren van de volkshuisvestelijk gewenste oplossing voor de financiële problematiek van Stichting Humanitas Huisvesting was geen saneringssteun nodig². Voor het voortzetten van de noodzakelijke DAEB-activiteiten in de casus van Woonstichting Geerttruidenberg was wel een gedeeltelijke toekenning van saneringssteun noodzakelijk³. In beide gevallen zijn de volkshuisvestelijke activiteiten overgenomen door corporaties in de regio en is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) als private borgsteller voor een aanzienlijk deel van de financiële verliezen aangesproken op de borgstelling. Bij beide corporaties waren de financiële problemen grotendeels ontstaan voor de herziening van de Woningwet. Op de ervaringen uit deze twee casussen is uitgebreid ingegaan in het verslag van de evaluatie van de

² Kamerstuk 29 453, nr. 460

³ Kamerstuk 29 453, nr. 478

Woningwet begin 2019⁴. Gegeven de eerste ervaring met de aanvragen voor saneringssteun onder de nieuwe wet was er behoefte om te onderzoeken hoe de wet op dit onderdeel verduidelijkt kan worden, zonder een complete stelselherziening te doen. Voor verdergaande wijzigingen zijn de ervaringen te beperkt en zie ik op dit moment ook geen aanleiding. De afgelopen periode ben ik op basis van gesprekken met de relevante partijen waaronder het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de Autoriteit woningcorporaties (Aw), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de sector vertegenwoordigd door Aedes gekomen tot een voorstel voor een passende verbetering van het saneringsstelsel.

Uitgangspunten wijzigingen van het saneringskader

De drie belangrijkste uitgangspunten van saneringskader sinds 2015 zijn:

- Saneringssteun is geen automatisme maar betreft een ultimatum remedium in het corporatiestelsel. De verantwoordelijkheid voor afwikkeling van de *financiële* problematiek en de risico's ligt bij de borger van de leningen, het WSW, of eventuele andere financiers van corporaties.
- Saneringssteun kan alleen verleend worden wanneer vaststaat dat deze subsidie noodzakelijk is voor het voortzetten van de noodzakelijk DAEB-activiteiten.
- Het voortzetten van de noodzakelijke DAEB-activiteiten dient tegen zo laag mogelijke kosten gerealiseerd te worden, omdat deze kosten door de sector gedragen moeten worden, waarbij geldt dat de gevraagde sectorsteun evenredig moet zijn aan het beoogde doel ervan.

Om verder bij te dragen aan het realiseren van deze uitgangspunten heb ik gezien hoe het stelsel verbeterd kan worden. Hiertoe is de afgelopen periode uitgebreid overleg gevoerd met VNG, Aw, WSW en Aedes. Beoogd wordt om de verschillende verantwoordelijkheden inzichtelijker te maken zodat het voor partijen duidelijker is wanneer zij bij moeten dragen aan een oplossing waarbij de noodzakelijk DAEB-activiteiten kunnen worden voortgezet tegen de laagst mogelijke kosten voor de sector. Hiermee wordt de prikkelwerking in het stelsel verbeterd en worden corporaties en partijen gestimuleerd om in een zo vroeg mogelijk stadium actief bij te dragen de oplossing. Hiermee kan er een betere weging gemaakt worden van de volkshuisvestelijke belangen in de regio en die daarbuiten.

Wijzigingen van het saneringskader per onderdeel

Om bij te dragen aan de uitgangspunten zoals hierboven genoemd stel ik de volgende wijzigingen voor, die hieronder toegelicht worden. Het gaat hierbij niet uitsluitend om wijzigingen in de wet en de onderliggende regelgeving voor woningcorporaties en de gemandateerde saneringstaak. Sommige wijzigingen geven ook aanleiding voor andere betrokken partijen om actie te ondernemen, bijvoorbeeld voor WSW in zijn hoedanigheid als private borger.

Adviescommissie noodzakelijke DAEB-activiteiten

Voorgesteld wordt om een onafhankelijke adviescommissie in te stellen die een advies zal uitbrengen over de noodzakelijke DAEB-activiteiten van de betreffende noodlijdende corporatie. Het doel is om hiermee alle belangen af te wegen en ervoor te zorgen dat de noodzakelijke DAEB-activiteiten een goede weerspiegeling vormen van wat nodig is. De commissie kijkt naar factoren zoals het aandeel van de DAEB-activiteiten

⁴ Kamerstukken 32 847 en 27 926, nr. 470

in een gemeente, de relevante woningmarktontwikkelingen zoals schaarste en krimp en de prestatieafspraken tussen de woningcorporatie, gemeenten en de huurdersorganisaties. Voor het advies wint de commissie ondermeer zienswijzen in van Aw, WSW, de betrokken gemeente(n) en de sector vertegenwoordigd door Aedes.

De opdracht van de commissie volgt de uitgangspunten van het huidige beleidskader sanering, wat uitgaat van leidende principes voor de beoordeling,⁵ en biedt waar mogelijk nadere handreikingen om te komen tot een afgewogen beeld over de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Het bepalen van de noodzakelijke DAEB-activiteiten is in grote mate afhankelijk van de regionale context en per definitie niet volledig te vatten in concrete beslisregels. Het instellen van een onafhankelijke commissie biedt daarom ruimte om de relevante regionale omstandigheden mee te wegen. Bij de instelling en de bemensing van de onafhankelijke commissie ben ik voornemens de sector en VNG te betrekken.

Eerder kenbaar maken noodzakelijke DAEB-activiteiten

De commissie die het advies uitbrengt over de noodzakelijke DAEB-activiteiten zal dat doen vóórdat er sprake is van een saneringsaanvraag; namelijk wanneer een corporatie in de zogenoemde herstructureeringsfase is. Dat is de fase wanneer de corporatie niet binnen afzienbare termijn voldoet aan de financiële ratio's die Aw en WSW hanteren in hun gezamenlijk financieel beoordelingskader. In die fase is naar oordeel van Aw en WSW tijdig zelfstandig herstel niet mogelijk⁶. Er is dan in de meeste gevallen op korte termijn echter nog geen acuut liquiditeitstekort en kan de corporatie zijn werkzaamheden blijven uitvoeren. Het doel van het eerder krijgen van het advies over de noodzakelijke DAEB-activiteiten is om eerder duidelijkheid aan de corporatie en de andere partijen te geven welk DAEB-bezit voortgezet dient te worden indien er sprake gaat zijn van sanering. Dit is daarmee doorgaans ruim voor het moment dat de corporatie zijn werkzaamheden niet meer zou kunnen uitvoeren in verband met acute financiële problemen. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige wettelijke situatie waarbij pas bij een aanvraag voor saneringssteun wordt gekeken naar de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Doordat in een eerdere fase van financieel toezicht & borging in kaart moet worden gebracht welke activiteiten behoren tot het noodzakelijk-DAEB, wordt de corporatiesector in staat gesteld om eerder zelf tot een acceptabele en houdbare oplossing te komen, zonder dat daar saneringssteun voor nodig zou hoeven zijn.

De precieze uitwerking van het moment waarop de commissie een advies zal uitbrengen zal uitgewerkt worden door Aw en WSW in het kader van verticaal toezicht. Uitgangspunt daarbij is dat de Aw in het kader van haar toezichthoudende taak de corporatie ertoe beweegt de commissie om advies te vragen.

Versterking rol regio

De adviescommissie zal tevens onderzoeken in hoeverre collega-corporaties die werkzaam zijn in de woningmarktregio van de noodlijdende corporatie in staat zijn om aan een oplossing bij te dragen. Het doel is om de kosten van de sanering hiermee niet onnodig hoog te laten uitvallen. De commissie zal dit betrekken in haar advies. Doordat er eerder duidelijkheid is gekomen over de omvang van de noodzakelijke

⁵ Zie Beleidsregels financiële sanering 2019, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0041961&z=2019-03-01&g=2019-03-01>

⁶ Gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2018/11/12/gezamenlijk-beoordelingskader-aw-wsw>

DAEB-activiteiten, kan de Aw woningcorporaties in de regio eerder aanspreken om activiteiten te ondernemen om de noodlijdende corporatie te helpen. Regionale corporaties kunnen hier een rol in spelen door bijvoorbeeld (delen van) het bezit over te nemen, vervangende uitbreidingsnieuwbouw te plegen of een fusie met de noodlijdende corporatie aan te gaan. Betrokken gemeenten worden in deze fase geïnformeerd zodat zij hier rekening mee kunnen houden in hun volkshuisvestingsbeleid en de prestatieafspraken die ze daarover met de corporaties maken.

Pas wanneer een corporatie niet langer in staat blijkt om de noodzakelijke activiteiten zelf uit te kunnen voeren en er geen volkshuisvestelijk en financieel werkbaar oplossing door de corporatiesector zelf tot stand kan komen, kan de corporatie een aanvraag voor saneringssteun doen. De aanleiding voor de indiening van een saneringsaanvraag door een corporatie verandert hiermee niet ten opzichte van het huidige wettelijke kader. Er is echter wel eerder duidelijkheid voor de noodlijdende corporatie en de regio welke opgave nodig is om de noodzakelijke DAEB-activiteiten te kunnen blijven voortzetten en de inspanningen die zij hebben gedaan om het zelf op te lossen. In de aanvraag voor saneringssteun dient te worden uitgegaan van de omvang van het noodzakelijk DAEB zoals in kaart gebracht door de adviescommissie. Alleen wanneer blijkt dat de problematiek niet redelijkerwijs opgelost kan worden in de regio en de corporatie haar activiteiten niet langer voort kan zetten, zal er eventueel sprake kunnen zijn van saneringssteun.

Wanneer uit het advies van de commissie volgt dat er sprake is van noodzakelijk-DAEB maar er ook voldoende additionele investeringscapaciteit is in de regio om dit over te nemen, ligt het in beginsel niet in de rede dat saneringssteun wordt verleend. Het is de bedoeling dat corporaties in het belang van de volkshuisvesting waar mogelijk bijdragen aan regionale knelpunten die ontstaan als gevolg van financiële problemen van een collega-instelling in de regio. In voorkomende gevallen moet het mogelijk zijn om hier meer sturing aan te kunnen geven. Daarom werk ik aan een vorm van verplichting voor regio-corporaties om een bijdrage te leveren in dergelijke gevallen. Denk hierbij aan het overnemen van bezit of het fuseren met een instelling, voor zover uit het advies van de adviescommissie, waarin de zienswijzen van Aw en WSW-borger zijn betrokken, blijkt dat dit in redelijkheid van de betreffende corporaties kan worden verlangd.

Ik denk daarbij voornamelijk aan de uitwerking van deze verplichting in de vorm van een mogelijkheid voor de Aw om hier zo nodig een aanwijzing te geven aan betreffende regiocorporatie(s). Voor het geven van een dergelijke aanwijzing moet aantoonbaar sprake zijn van voldoende additionele financiële en operationele ruimte van regiocorporatie(s) om het maatschappelijk vermogen in te zetten voor het urgente volkshuisvestelijke vraagstuk dat dreigt. De aanwijzing is, net als de saneringsaanvraag, een uiterst middel in het stelsel dat slechts bij uitzonderlijke situaties kan worden ingezet. De regio zal gedefinieerd worden als de in 2016 vastgestelde woningmarktregio's, waarin er met name gekeken wordt naar corporaties die binnen de regio hetzelfde of een aangrenzend werkgebied hebben. Om de juiste prikkels te behouden, kijk ik naar de mogelijkheid om woningcorporaties te stimuleren wanneer zij vrijwillig bezit overnemen. Op dit moment is het mogelijk om een woningcorporatie gedeeltelijk uit te zonderen van de saneringsheffing. Ik ben voornemens om deze uitzondering uit te breiden.

Nadere objectivering hoogte saneringsbijdrage

Het uitgangspunt is dat het noodzakelijk DAEB-bezit overgenomen wordt tegen marktwaarde in verhuurde staat. Het doel is om de kosten voor de sector -in de vorm van een saneringsheffing- niet onnodig te laten oplopen door een mogelijk te lage overnameprijs. De marktwaarde sluit aan bij reguliere verkooptransacties die corporaties onderling uitvoeren en de wijze waarop corporaties hun vastgoed waarden. Eventuele overfinanciering van het noodzakelijk DAEB-bezit, DAEB-bezit dat als niet-noodzakelijk is aangemerkt of bezit in de niet-DAEB-tak, zal afgewikkeld moeten worden door de schuldeisers. Hierbij geldt overigens eerbiediging van bestaande huurcontracten. Voor het afwickelen van geborgde financiering staat WSW aan de lat. Wanneer vast staat dat het niet mogelijk is dat er een of meerdere corporaties uit de regio de woningen van de noodlijdende corporatie tegen marktwaarde over kunnen nemen, kan er sprake zijn van saneringssteun.

Overfinanciering ligt bij de financiers

Saneringssteun moet beperkt zijn tot de kosten die noodzakelijk zijn om de noodzakelijke DAEB-activiteiten voort te zetten. Als er toch saneringssteun nodig is omdat niet alle noodzakelijke activiteiten kunnen worden overgenomen of met vervangende nieuwbouw te realiseren zijn, zal de saneringssteun niet hoger zijn dan het verschil zijn tussen de beleidswaarde en de marktwaarde in verhuurde staat. Zoals reeds aangegeven is de marktwaarde het uitgangspunt bij reguliere overnames. Alleen indien de mogelijke overnamepartners over onvoldoende additionele middelen beschikken zal de prijs die wel betaald kan worden door de overnamepartners aangevuld worden met saneringssteun om zo toch te komen tot de marktwaarde. Hierdoor wordt de hoogte van de saneringssteun beperkt.

Indien blijkt dat het zelfstandig voortbestaan van de corporatie die steun aanvraagt goedkoper is dan de overname van noodzakelijk DAEB-bezit door een andere corporatie, blijft dat tot de mogelijkheden behoren in het stelsel. Het voortbestaan van de noodlijdende instelling is echter geen doel, maar een mogelijk middel om de noodzakelijke DAEB-activiteiten te continueren. Hierbij wordt afgewogen met welke oplossing het belang van de huurders en gemeenten geborgd kan worden. Indien een instelling wordt gecontinueerd zal ook worden bezien of deze voldoende operationeel solide is om na steunverstrekking weer zelfstandig te functioneren. Over de betekenis hiervan in termen van de financiële ratio's uit het gemeenschappelijk beoordelingskader zal nader met Aw en WSW worden gesproken.

Duidelijkheid voor de burger

De voorgestelde wijzigingen bieden WSW-borger duidelijkheid dat deze in zijn risicobuffers dient uit te gaan van een opbrengst van marktwaarde in verhuurde staat, waarbij de resterende overfinanciering voor rekening van WSW en de andere schuldeisers komt. Het is daarmee voor WSW als borgingsvoorziening in beginsel indifferent aan welke partij de woningen worden overgedragen. Het karakter van saneringssteun als instrument om effectief de publieke belangen te borgen tegen de laagst mogelijk kosten, wordt daarmee versterkt.

Betere uitvoering gemandateerde saneringstaak

De verduidelijkingen in het stelsel dragen tevens bij aan een betere uitvoering van de gemandateerde saneringstaak door WSW. In het geval

van de beoordeling van de saneringsaanvraag van WSG trad er bij WSW een (schijn van) belangentegenstelling op, daarom heeft de Minister in overleg met WSW dat besluit toen genomen⁷. Doordat de bepaling van de hoogte van de saneringssteun verder wordt geobjectiveerd, ontstaat er in principe niet langer een (schijn van) belangentegenstelling bij WSW in de hoedanigheid van borger en uitvoerder van de saneringstaak. In het mandaatbesluit sanering zal ik tevens verduidelijken hoe gehandeld kan worden indien dergelijk situatie zich alsnog voordoet.

In de formulering van de voorgestelde wijzigingen zal ik ook aandacht hebben voor enkele uitvoeringskwesties inzake sanering van meer technische aard. Ook zal ik met Aw, WSW-borger en VNG bezien op welke wijze de informatiepositie van gemeenten kan worden verbeterd indien een corporatie onder verscherpt toezicht wordt geplaatst. Het onder verscherpt toezicht plaatsen wordt overigens al actief openbaar gemaakt door Aw.

Verdere volkshuisvestelijke uitdagingen

De afgelopen periode en in dit traject hebben verschillende partijen meermaals volkshuisvestelijke opgaven aangedragen. Hierin is gesproken over specifieke projecten die woningcorporaties soms niet kunnen uitvoeren of hen noopt tot een afweging tussen andere volkshuisvestelijke doelen. Bijvoorbeeld voor woningcorporaties die niet over voldoende financiële middelen beschikken om volledig te voldoen aan een bepaalde nieuwbouwopgave, grote onrendabele investeringen kunnen doen ten behoeve van wijkherstructurering en of een door de gemeente gewenste verduurzamingsopgave die verder gaat dan landelijke afspraken.

Er is gesproken over welke rol dergelijke volkshuisvestelijke vraagstukken hebben in de sanering van een woningcorporatie. Niet alle individuele woningcorporaties hebben de middelen om te voldoen aan alle opgaven die zij zelf voor zich zien of die gemeenten en huurders van hen verlangen. Er zal altijd sprake zijn van conflicterende belangen en afwegingen tussen uiteenlopende gewenste prestaties, binnen en tussen regio's. Aw wijst hier ook op in het toezichtsignaal dat het naar aanleiding van de casus Vestia heeft opgesteld⁸.

Ik vind dit een belangrijk signaal en dit betreft ook in grote mate een verdelingsvraagstuk. Ik werk hier reeds aan door de opgaven voor de corporatiesector landelijk en regionaal in beeld te brengen en vervolgens te inventariseren welke mogelijkheden er zijn om eventuele disbalansen te verkleinen.⁹ Saneringssteun is echter niet een instrument dat beoogd is om een verdelingsvraagstuk op te lossen. Saneringssteun heeft als doel om de noodzakelijke volkshuisvestelijke taken die vanwege financiële problemen van een individuele instelling verloren dreigen te gaan, veilig te stellen en heeft niet als oogmerk om te sturen op een beleidsmatig gewenste (her)verdeling van middelen tussen corporaties of woningmarktregio's. Zoals ik reeds heb aangegeven werk ik hier wel aan binnen andere trajecten. Hierbij wordt ook de mogelijkheid tot herverdeling gezien, bijvoorbeeld in de vorm van projectsteun. Om in de praktijk toegepast te worden, kan het nodig zijn de bestaande regels voor projectsteun, binnen de kaders van het EC-besluit van 2009, verder aan te vullen en uit te werken.

⁷ Kamerstuk 29 453, nr. 478

⁸ Kamerstuk 29 453, nr. 496

⁹ Motie van het lid Ronnes c.s. Kamerstuk 35 000 VII, nr. 52

Vervolgproces

De genoemde voorstellen in deze brief zullen waar nodig uitgewerkt worden in regelgeving. Voorstellen daartoe verwacht ik in 2020 naar uw Kamer te sturen. Daarnaast zullen de benoemde wijzigingen en inzichten gebruikt worden door het WSW voor het proces van bijzonder beheer en het proces van verscherpt toezicht van de Autoriteit woningcorporaties (Aw).

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