

Vergaderjaar 2013–2014

33 966

Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2014

Woningcorporaties vervullen een centrale rol in de Nederlandse volkshuisvesting. Zij bieden woningzoekenden en huurders die dat nodig hebben een betaalbare woning van goede kwaliteit en dragen er ook aan bij dat zij in een prettige buurt wonen. Zo wordt het maatschappelijk gebonden vermogen van de woningcorporaties zo veel mogelijk ingezet voor diegenen die daar primair op zijn aangewezen.

Sinds hun verzelfstandiging zijn woningcorporaties hun door economische voorspoed uitgegroeide vermogens steeds vaker gaan inzetten voor projecten die niet als kerntaken zijn te zien, en waarmee zij soms grote risico's hebben gelopen die in sommige situaties ook tot financiële uitglijders en debacles hebben geleid. Soms was het wel een erg brede opvatting van wat volkshuisvesting is en waar het maatschappelijk gebonden vermogen voor mag worden ingezet. Soms waren het ook puur commerciële projecten en projectontwikkeling. Tegelijkertijd heeft zich een proces voltrokken waarbij corporaties verder kwamen te staan van diegenen die belang hebben bij het goed functioneren van woningcorporaties, namelijk de gemeenten, de huurders, de bewoners. De maatschappelijke legitimatie van woningcorporaties is daarmee sterk onder druk komen te staan.

De samenleving verwacht dat corporaties weer terugkeren bij de doelen en de doelgroepen waarvoor zij zijn opgericht, dat zij open staan voor de wensen van diegenen die op de corporaties zijn aangewezen en geen financiële of commerciële avonturen aangaan waarmee het maatschappelijk bestemde kapitaal verloren kan gaan. Woningcorporaties moeten dus weer dienstbaar zijn aan het publieke belang en het maatschappelijk gebonden vermogen moet nu en in de toekomst ingezet worden en blijven voor betaalbaar wonen in een goede woonomgeving. Daar zorgt kaderwetgeving voor die grenzen en spelregels stelt, maar minstens zo belangrijk is dat corporaties zelf kwalitatief sterke organisaties zijn, en

goede afspraken maken met gemeenten over wat er lokaal/regionaal nodig is, en daarbij ook goed naar de huurders luisteren.

De regering vindt dat de hier genoemde beweging voortvarend in gang moet worden gezet en wettelijke verankering moet krijgen. Zij heeft daarom uw Kamer onlangs een wetsvoorstel (novelle) voorgelegd met wijzigingen ten opzichte van de ontwerp-Herzieningswet. De regering voelt zich bij dit voorstel gesteund door het standpunt van uw Kamer in reactie op de motie Karabulut/Knops (Kamerstuk 27 926, nr. 223).

In de brief die ik uw Kamer op 20 juni jl. zond bij aanbieding van de novelle gaf ik aan het van belang te vinden dat uw Kamer bij de behandeling van de novelle inzicht heeft in de Algemene maatregel van bestuur (AMvB), waarmee een aantal onderdelen van de novelle en de Herzieningswet wordt uitgewerkt (Kamerstuk 33 966, nr. 5). Met de toezending van bijgaande proeve van de AMvB doe ik deze toezegging gestand¹. De ontwerp-AMvB zult u ontvangen na de behandeling van het voorstel voor de novelle. Ik wijs u erop dat de tekst op onderdelen nog enige (redactionele) wijziging kan ondergaan. Ook zal de Nota van toelichting nog worden aangevuld met een juridische toelichting op de artikelen.

Met de AMvB vindt een nadere uitwerking plaats van bepalingen zoals voorgesteld in de Herzieningswet en de novelle. Het gaat daarbij onder meer om regels inzake:

- de relatie met gemeenten
- de regionale schaal waarbinnen corporaties moeten werken
- de toegestane werkzaamheden van de corporaties en hun verbindingen
- de administratieve of juridische scheiding DAEB – niet-DAEB
- de financiering
- het financieel en volkshuisvestelijk toezicht en de sanering
- het aangaan van fusies
- de verkoop van woningen
- treasury en financieel beheer
- de begrenzing van de compensatie (staatssteun)
- de toetsing van de geschiktheid van bestuurders en commissarissen

Met de inwerkingtreding van de AMvB zullen de diverse circulaire en beleidsregels die nu voor corporaties gelden worden ingetrokken. Hieronder wordt ter toelichting kort ingegaan op de voorgenomen uitwerking met betrekking tot leefbaarheid, maatschappelijk vastgoed en de financiering van de niet-DEAB activiteiten van corporaties. Daarbij is aangegeven wat reeds in de voorstellen voor de Herzieningswet is voorgesteld en daarmee met uw Kamer is gewisseld en wat met de u recent voorgelegde novelle wordt voorgesteld.

De relatie met gemeenten

In het regeerakkoord is opgenomen dat de schaal van een toegelaten instelling in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de maatschappelijke kerntaak. Belangrijke overwegingen van de regering voor het beperken van de werkzaamheden van de toegelaten instelling tot de schaal van de regionale woningmarkt zijn het versterken van de lokale (regionale) binding van de toegelaten instelling en het bevorderen van overleg tussen de toegelaten instelling en de gemeenten en huurders in die regionale woningmarkt over de uitvoering van de volkshuisvestingsopgaven in die woningmarkt, zonder dat dit overleg vertroebeld wordt doordat diezelfde toegelaten instelling ook

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

door gemeenten in andere woningmarktgebieden aangesproken wordt op het uitvoeren van volkshuisvestingsopgaven. Op basis van een voorstel van gemeenten kan de Minister een begrenzing vaststellen voor de aldaar werkzame toegelaten instellingen.

Woningcorporaties worden vervolgens geacht naar redelijkheid bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Uitgangspunt daarbij is dat die bijdrage wordt vastgelegd in concrete, bindende prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie waaraan beide partijen elkaar kunnen houden. De gemeente kan goed beoordelen wat er lokaal nodig is en heeft ook de democratische legitimatie daarvoor. Het is mogelijk dat gemeenten en corporaties niet dezelfde inzichten hebben over bijvoorbeeld de (financiële) toekomstbestendigheid van door de gemeente voorgestane investeringen. Gemeenten en corporaties kunnen daarom een geschil over de redelijkheid van hun standpunt voorleggen aan de Minister. In het Regeerakkoord is vastgelegd dat corporaties onder aansturing van de gemeente komen. De Minister zal in dat licht bezien of naar redelijke maatstaven de corporatie inderdaad dient te voldoen aan de door de gemeente voorgestane investeringen, dan wel dat de gemeente naar bedrijfseconomische maatstaven overvraagt of dat de corporatie daardoor buiten haar wettelijk toegestane werkdomein zou treden. Zo kunnen overal in Nederland lokaal, dus daar waar de mensen wonen, in buurt, wijk, dorp of stad, en waar de lokale woningcorporatie zijn bezit heeft, de juiste volkshuisvestelijke beslissingen genomen worden. De Minister zal ook monitoren in welke gevallen er geen prestatieafspraken worden gemaakt, en hierover het gesprek aangaan met lokale partijen als het volkshuisvestelijke belang dit naar het oordeel van de Minister vergt.

Partijen kunnen ook in de fase van uitvoering van de prestatieafspraken geschillen aan de Minister voorleggen, maar aan hen staat dan ook de privaatrechtelijke gang naar de rechter ter beschikking. Het betreft dan immers geschillen over het nakomen van wederzijds gemaakte, concrete en bindende afspraken. Partijen kunnen redenen hebben deze afspraken niet te willen nakomen, maar kunnen als contractpartij daarover een oordeel aan de rechter vragen.

De Amvb beoogt corporaties voldoende armslag te bieden om op lokaal niveau naar redelijkheid bij te dragen aan de lokale woonopgaven. De wet en de AMvB stellen een aantal restricties, maar bieden ook een aantal instrumenten. Zo blijft de wettelijke mogelijkheid van projectsteun bestaan die corporaties kunnen krijgen als hun financiële polsstok te kort is voor de opgaven die van hen worden verwacht. Daarnaast regelt de Regeling vermindering verhuurderheffing dat verhuurders minder verhuurderheffing betalen als zij in krimpgebieden slopen of in Rotterdam Zuid nieuwbouw, verbouw of sloop uitvoeren.

Leefbaarheid

Het zorgen voor goed wonen is meer dan zorgen voor bakstenen, het vraagt ook zorg voor de leefbaarheid. Dat is van belang voor de huurders. Ook wordt de waarde en verhuurbaarheid van woningen vergroot als deze zich in een leefbare buurt bevinden.

In de nota van toelichting is aangegeven dat corporaties bijvoorbeeld een huismeester in dienst mogen hebben. Ook hebben zij (net als andere verhuurders) op grond van het Burgerlijk Wetboek de verantwoordelijkheid te zorgen voor ongestoord woongenot van hun huurders. In de Herzieningswet is bepaald dat corporaties ook onder voorwaarden mogen bijdragen aan de leefbaarheid. Vanuit een maatschappelijk verantwoord verhuurbeleid mogen zij ook bijdragen aan vormen van woonmaatschap-

pelijk werk, maar daar niet primair voor verantwoordelijk zijn. De novelle regelt daartoe kaders, onder meer door de bepaling dat corporaties geen verantwoordelijkheden moeten dragen voor activiteiten die logischerwijs andere partijen zouden moeten dragen.

Maatschappelijk vastgoed

Ook mogen corporaties met staatssteun actief zijn in het fysieke domein door te investeren in kleinschalig maatschappelijk vastgoed. Hierbij gaat het in de voorgenomen invulling van de novelle om het opnemen van ruimten in de plint van een woongebouw of om losstaande kleinschalige buurtgebouwen in de gebieden waar het bezit van corporaties is gelegen en waarin maatschappelijke functies worden uitgeoefend gericht op wijk of buurt, zolang het niet voor hand ligt dat een ander zo'n gebouw bouwt en verhuurt.

De voorziene uitwerking in de AMvB is dat een in beginsel limitatieve lijst van toegestane activiteiten (DAEB), wordt opgenomen in bijlagen bij de AMvB. Gegeven de onvoorzienbaarheid van voorgenomen activiteiten of investeringen door corporaties die naar hun aard overeenkomen met de in de bijlagen opgenomen activiteiten, maar daar formeel niet mee overeenkomen, bevat de AMvB de mogelijkheid dat de Minister kan beslissen dat zo'n activiteit of investering is toegestaan. Hier zal terughoudend en prudent mee worden omgegaan.

Niet-DAEB-investeringen corporaties

De novelle stelt dat corporaties mogen investeren in niet-DAEB. Dat kan in een administratief gescheiden niet-DAEBdeel van de corporatie, maar ook in een juridisch gescheiden onderneming die is verbonden aan de corporatie. Op die manier wordt het DAEB-bezit van de corporatie beschermd tegen risico's.

Corporaties mogen investeren in niet-DAEB indien uit een door de gemeente georganiseerde markttoets is gebleken dat binnen de door de gemeente gestelde marktconforme voorwaarden marktpartijen geen belangstelling tonen. Daarnaast moet het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) toetsen of de investering er niet toe leidt dat de corporatie risico's loopt voor haar financiële continuïteit. Hiertoe moet het rendement dat de corporatie op haar eigen vermogen haalt worden genormeerd.

Corporaties mogen investeren in niet-DAEB met als beginsel dat zij dat extern en ongeborgd financieren. Onderscheid wordt gemaakt tussen investeren in eerder bebouwde grond (herstructurering) en in onbebouwde grond. Voorgenomen uitwerking is dat voor zover het investeringen betreft in herstructurering, deze moeten plaatsvinden in gebieden waar corporatiebezit is gelegen. In het geval de corporatie, na de genoemde toetsingen door gemeente en WSW, geen externe financiering zou kunnen verkrijgen, is een interne lening toegestaan vanuit het DAEB-deel.

Binnen strengere voorwaarden (ook hier dient een markttoets door gemeente en een toets van het WSW op de financiële risico's plaats te vinden) kan een corporatie ook op niet eerder bebouwde grond investeren in niet-DAEB. In de novelle is al bepaald dat deze investeringen moeten bijdragen aan DAEB-investeringen. In dergelijke gevallen zal geen interne lening toegestaan worden.

Het bovenstaande heeft betrekking op administratieve scheiding van DAEB en niet-DAEB. Bij een juridische splitsing worden geen leningen vanuit de corporatie aan de woningvereniging toegestaan voor nieuwe

investeringen. Ook op andere onderdelen, zoals het toezicht, gelden hier iets andere bepalingen.

Rendementen

De novelle bepaalt dat bij regeling een minimaal rendement op niet-DAEB investeringen door corporaties kan worden voorgeschreven. In de AMvB wordt dit nader uitgewerkt. De rendementseisen moeten waarborgen dat corporaties niet in commerciële investeringen stappen waarvoor marktpartijen met recht geen belangstelling tonen. De minimumrendementseisen beogen ook een deugdelijke risico-rendementafweging voor corporaties. Dit borgt het revolverende karakter van het maatschappelijk vermogen waardoor ook in de toekomst voldoende middelen zijn ten behoeve van de uitvoering van de kerntaak. De rendementseisen worden in elk geval gedifferentieerd naar herstructurering met externe financiering, herstructurering met interne financiering en investeringen op onbebouwde grond. De concrete systematiek van de verschillende rendementseisen kan in nadere uitwerking worden bepaald. Nader bezien zal worden of het wenselijk en mogelijk is bij de vaststelling en periodieke herijking van de percentages rekening te houden met markt-, rente- en rendementsontwikkelingen. Onderdelen van de risicobeheersing kunnen worden vormgegeven binnen de WSW-toets.

De bron van de interne lening

In de Memorie van toelichting bij de novelle is aangegeven dat de corporatie een eventuele interne lening na de administratieve scheiding moet financieren uit netto verkoopopbrengsten (d.w.z. na aftrek van toe te rekenen geborgde leningen). Dit is conform hetgeen reeds bij de Herzieningswet is besproken met uw Kamer. Deze middelen kunnen worden beschouwd als vrij van staatssteun. Deze reserve zou met het oog op Europees-juridische kwetsbaarheid niet groter moeten zijn dan de jaarwinst van corporaties en vanzelfsprekend is de beschikbaarheid van daadwerkelijke ruimte om interne leningen te verstrekken van belang. Vanuit diens functie als borgsteller zal het WSW daar ook naar kijken. De verkoopopbrengsten kunnen vanaf een bepaald verslagjaar worden meegeteld. Richtinggevend kan hierbij worden gedacht aan het verslagjaar 2012. Macro is er dan naar raming voor 2016 (het eerste boekjaar dat corporaties volledig aan de scheidingseisen moeten voldoen bij invoering van de novelle per 1-1-2015) een bedrag van maximaal ca. € 7 miljard beschikbaar voor interne financiering. Deze reserveopbouw vanuit eerdere jaren is met name van belang voor corporaties met minder verkoopmogelijkheden in het lopende jaar. Macro lag de jaarwinst in het laatst bekende verslagjaar 2012 op bijna 3 miljard. De inzet van de interne lening, en daaraan gekoppelde verkoopreserve en jaarwinst, zal op het niveau van een individuele corporatie worden vastgesteld.

De rente op de interne lening zal eveneens bij ministeriële regeling worden vastgesteld op basis van een nader te bepalen opslag op de rente voor 10-jarige staatsleningen. Vooralsnog wordt gedacht aan een renteopslag van 1,5%. Ook bij de rente voor interne financiering zal de wenselijkheid van een meer gedifferentieerde benadering worden bezien.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok