

Reactie op Novelle en AMvB

Recent heeft Minister Blok zijn wetsvoorstellen voor de herziening van de Woningwet gepubliceerd. Op 19 juni jl. stuurde hij de *Novelle Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting* (de "Novelle") naar de Tweede Kamer en op 24 juli jl. de *Proeve AMvB Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting* (de "AMvB"). Op 4 september organiseerde de Tweede Kamer een Rondetafelgesprek met een breed samengestelde groep mensen uit en rond de corporatiesector. In deze notitie wil De Vernieuwde Stad, platform van grote, grootstedelijke woningcorporaties, zijn belangrijkste bemerkingen bij Novelle en AMvB weergeven. Hopelijk zijn deze bemerkingen de Kamerleden van dienst bij de behandeling van deze nieuwe wet- en regelgeving.

0 Inleiding

Voorop staat dat ook De Vernieuwde Stad het zeer belangrijk vindt dat de nieuwe wetgeving er komt, nadat vele ministers jarenlang vruchteloos geprobeerd hebben een duurzame herziening van de Woningwet te realiseren. Nieuwe wetgeving maakt naar beide zijden – overheid en corporaties – en naar de natuurlijke partners – huurders en gemeenten – duidelijk waar corporaties van zijn, welke prestaties zij leveren en hoe zij dat doen.

Het is wel echter zaak dat nieuwe wetgeving haalbaar en uitvoerbaar is en bijdraagt aan daar waar corporaties volgens De Vernieuwde Stad voor staan:

- het werken voor huurders die primair om economische redenen niet in staat zijn te voorzien in een huis voor zichzelf;
- het werken voor buurten en wijken die niet zelfstandig in staat zijn vooruit te komen;
- het werken met organisaties die een gedegen bedrijfsvoering hebben met veel aandacht voor governance.

Er lijkt brede politieke overeenstemming te bestaan om met name de herstructurering voort te kunnen zetten. Ook de Minister heeft bij herhaling aangegeven dat, indien marktpartijen niet willen, woningcorporaties ook niet-DAEB-woningen moeten kunnen blijven bouwen. Wij moeten nu echter constateren dat de nieuwe wetsvoorstellen een voortzetting van de herstructurering van de oude wijken de facto onmogelijk maken. Hopelijk is dit een onbedoeld effect, maar op belangrijke punten voldoen de nieuwe wetsvoorstellen helaas niet.

Over Novelle en AMvB zijn veel dingen te zeggen. Die punten, zoals zaken rond governance en juridische spelregels, zullen anderen ook zeker te berde brengen. Vanuit onze optiek, die van grote, grootstedelijke corporaties, zijn er drie uiterst relevante zaken die een belemmering vormen van waar wij voor staan. Die brengen wij graag onder de aandacht van de Kamerleden:

- het vraagstuk van de scheiding DAEB / niet-DAEB in het kader van de stedelijke vernieuwing;
- het vraagstuk van de financiering en herfinanciering van niet-DAEB;
- het vraagstuk van het tempo van invoering van de nieuwe wet- en regelgeving (mede in relatie tot de invoering van een nieuw WWS en van een Huursombenadering).

1 Scheiding DAEB / niet-DAEB

De gedachte achter de Novelle en AMvB is dat niet-DAEB projecten in principe door marktpartijen worden gerealiseerd, ook in de stedelijke vernieuwing. Voor de goede orde: De Vernieuwde Stad vindt dat een goed uitgangspunt en bepleit geenszins dat corporaties per se de niet-DAEB investeringen moeten doen. Het gaat ons er niet om *wie* het doet, maar *dat* het gebeurt.

Belang van gemengde projecten

Gemengde projecten zijn van groot belang voor succesvolle stedelijke vernieuwing. Die vernieuwing heeft er de afgelopen jaren voor gezorgd dat er in Nederland geen no-go areas bestaan, zoals in veel andere landen. Er zijn geen wijken die definitief stigmatiseren en die sociale en economische verbetering van nieuwe generaties kansloos maken. Sinds de jaren tachtig hebben corporaties, door het ook toevoegen van niet-socialehuurwoningen, menging en differentiatie aangebracht in geherstructureerde wijken. Daardoor is er geen sprake van problematische segregatie in de volkshuisvesting. Veel wijken zijn vernieuwd en opgekrabbeld uit hun achterstand. De waardering van de bewoners is in veel gevallen aanzienlijk gestegen. Dat moeten we zien vast te houden.

Corporaties aan zet

Het realiseren van gemengde projecten – DAEB en niet-DAEB – blijft dus van groot belang. Die projecten krijgen echter zonder de inzet van corporaties in veel stedelijke wijken bijna geen gestalte. In de reactie van De Vernieuwde Stad op de concept-Novelle aan Minister Blok (3 maart 2014)¹ werd aan de hand van vier casusbeschrijvingen – vier wijken in vier verschillende steden – duidelijk gemaakt dat marktpartijen geen animo hebben om te investeren in ‘moeilijke wijken’. Het ging daarbij om Klarendal (Arnhem), de Afrikaanderwijk (Rotterdam), de Rosmolenbuurt (Zaanstad) en Transvaal (Den Haag). Alleen in het laatste geval bleken marktpartijen na tien jaar (!) investeren door corporaties bereid om in niet-DAEB te investeren. Corporaties zijn dus hard nodig voor succesvolle stedelijke vernieuwing.

Meervoudig slot op de deur

In de Novelle en AMvB worden de DAEB- en niet-DAEB-activiteiten van corporaties strikt gescheiden. Niet alleen wordt de bestaande vastgoedportefeuille gesplitst in een DAEB- en een niet-DAEB-tak², ook voor nieuwe investeringen geldt een waterscheiding: DAEB-investeringen gebeuren door de DAEB-tak, niet-DAEB-investeringen, zoals de in de stedelijke vernieuwing broodnodige middeldure huur en goedkope koop, worden door de niet-DAEB-tak gedaan.

Voor het aangaan van niet-DAEB-investeringen worden zeer strikte regels gehanteerd, die dit type investeringen door corporaties welhaast onmogelijk maken. Niet alleen vormen de vereisten voor de financiering een haast onneembare barrière (zie par.2), er is ook voorzien in een zeer uitgebreide en omslachtige procedure voor het aangaan van die investeringen. In de praktijk zal die procedure onwerkbaar blijken te zijn.³ Zo moeten de voorgenomen activiteiten sowieso toegestaan zijn, moeten gemeenten hebben bepaald dat de activiteiten gewenst zijn, moet de gemeente getoetst hebben bij marktpartijen of zij de investering niet willen doen, moet de RvC van de corporatie akkoord zijn bij investeringen van meer dan € 3 miljoen, moet de Minister een ‘go’ geven, moeten de plannen doorgerekend worden door de corporatie, moet het WSW daarvan weer een doorrekening maken, moet de doorrekening naar de Minister en moet de Minister een eindoordeel geven.

Naast de praktische bezwaren gelden er nog twee andere zaken. Zo moet de markttoets – willen marktpartijen de niet-DAEB investering doen? – ook worden gedaan bij herstructureringsprojecten waarbij de grond en opstallen in eigendom zijn van corporaties. Onduidelijk is hoe met dit eigendomsrecht en de financiële waarde ervan wordt omgegaan. Het lijkt er op dat de Minister voorstelt dat de kosten – afboeken marktwaarde in verhuurde staat en sloop- en uitplaatsingskosten – voor rekening van de woningcorporaties zijn en dat de grond vervolgens tegen marktconforme tarieven aan marktpartijen moet worden aangeboden. Dat lijkt ons het tegenovergestelde van het zo gewenste level playing field.

Maar minstens zo belangrijk is dat geen recht wordt gedaan aan de positie van de bewoners. In met name herstructureringsprojecten hebben zij, conform de Overlegwet maar ook conform bestaande stedelijke protocollen, bepaalde rechten. Daar wordt in de procedure volledig aan voorbij gegaan. Daarnaast zorgt de omslachtige procedure ervoor dat huurders potentieel jarenlang in onzekerheid zullen zitten over het al dan niet doorgaan van hun project.

¹ De reactie met de vier casusbeschrijvingen is te lezen op http://www.devernieuwdestad.nl/fileadmin/com/dvs/pdf/Brief_14006_Minister_Blok_030314_def_01.pdf

² Corporaties kunnen kiezen voor een administratieve en voor een juridische scheiding van DAEB en niet-DAEB; de regels bij de juridische scheiding en de grip die de Minister houdt op het niet-DAEB deel, de Woningvennootschap, zullen ertoe leiden dat corporaties massaal voor administratieve scheiding zullen kiezen; in het vervolg van deze notitie hebben wij het daarom alleen nog over een administratieve scheiding.

³ De procedure staat omschreven in artikel 44 van de Novelle.

Hoewel De Vernieuwde Stad het ermee eens is dat een voorgenomen niet-DAEB investering ook door partijen (met name de gemeente) 'gewenst' is, dat die financieel solide is en dat bovendien marktpartijen de activiteit niet voor hun rekening willen nemen, bepleiten wij wel dat de procedure een stuk simpeler en praktischer wordt gemaakt en dat de belangen van de huurders gewaarborgd worden. Daar waar sprake is van herstructurering waarbij grond en opstallen in eigendom van de corporatie zijn, zijn wij van mening dat de markttoets geheel moet komen te vervallen.

2 Financiëring en Herfinanciering niet-DAEB

Niet alleen de omslachtige procedure rond het *aangaan* van een niet-DAEB-investering vormt een lastige horde, dat geldt ook voor de regels rond de *financiering* van een niet-DAEB investering. Bij de administratieve scheiding tussen de DAEB- en niet-DAEB-portefeuille moeten bestaande niet-DAEB-woningen worden overgeheveld en gaan te liberaliseren woningen over van de DAEB- naar de niet-DAEB-tak. De niet-DAEB-tak moet dat vastgoed ook financieren. Daarnaast moeten nieuwe niet-DAEB-activiteiten extern gefinancierd worden. Dit geheel legt een zware druk op de financiële haalbaarheid binnen de niet-DAEB-tak.

Administratieve scheiding: overheveling vastgoed

Als bij de administratieve splitsing vastgoed wordt overgeheveld, dan moeten de geborgde leningen die onder dat vastgoed zitten afgelost worden. Dat geldt ook als woningen nadien geliberaliseerd worden en overgaan naar de niet-DAEB-tak. Immers, de niet-DAEB-woning moet later ook als (vrij) onderpand kunnen dienen om nieuwe, externe financiering aan te trekken. Als woningen later geliberaliseerd worden en overgaan naar de niet-DAEB-tak, dan moet de marktwaarde van die woningen terug betaald worden aan de DAEB-tak – terwijl ze waarschijnlijk een lagere waarde hebben, namelijk de marktwaarde in verhuurde staat – met kasmiddelen. Hier ontstaat vrijwel zeker een liquiditeits- en vermogensprobleem voor de niet-DAEB-tak.

Bij de overheveling moeten ook de grondposities mee naar de niet-DAEB-tak, tenzij de positie een actuele woonbestemming heeft, er binnen vijf jaar op gebouwd gaat worden en het programma uit minstens 90% socialehuur bestaat. In veel gevallen zal dat niet aan de orde zijn. Dus vormen de grondposities ook een zware belasting voor de niet-DAEB-tak.

Al met al is het de vraag of de niet-DAEB-tak financieel levensvatbaar is als bij de administratieve scheiding, en later bij liberalisatie, alle overgeheveldde woningen direct moeten worden afgerekend en ook nagenoeg alle grondposities naar de niet-DAEB-tak overgaan.

Administratieve scheiding: nieuwe investeringen

Bij nieuwe investeringen die voor de stedelijke vernieuwing gewenst zijn, geldt dat, als marktpartijen de investering niet willen of kunnen doen, corporaties aan zet zijn om de middeldure huur en/of goedkope koop te realiseren. Zij moeten die investeringen extern financieren en tegen een marktconform rendement realiseren.⁴ Dat moet dan wel haalbaar zijn.

Externe financiering

De praktijk bij corporaties van De Vernieuwde Stad wijst uit dat 50-60% van de (niet-DAEB-) investering extern gefinancierd kan worden. De rest werd voorheen intern gefinancierd (vanuit wat straks de DAEB-tak gaat heten) tegen een marktconforme rente. In de Novelle en AMvB is die route nu afgesneden. Ook kan de DAEB-tak niet (meer) als onderpand worden gebruikt voor externe financiering van niet-DAEB-investeringen. Daarmee worden veel niet-DAEB-investeringen heel lastig.

Aanvullende interne financiering

De Novelle en AMvB bieden op het eerste gezicht een bescheiden ontsnappingsroute. Zo kan er een aanvullende interne financiering, vanuit de DAEB-tak, worden gegeven als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo moet een corporatie aan de Minister (!) duidelijk maken dat het niet lukt om voldoende externe financiering aan te trekken. De vraag is hoe dit overtuigen er uit moet zien. Daarnaast kunnen voor het verstrekken van de financiering uit de DAEB-tak alleen de 'netto

⁴ De vraag is gerechtvaardigd of een corporatie bij een niet-DAEB-investering in de stedelijke vernieuwing een marktconform rendement moet realiseren als marktpartijen van de investering afzien, in de meeste gevallen omdat zij geen gewenst rendement kunnen halen.

verkoopopbrengsten' worden gebruikt. Dat zijn de verkoopopbrengsten minus de daaronder liggende, geborgde leningen, vanaf 2012. Bovendien moet er sprake zijn van een batig saldo uit verkoop én verhuur. In de praktijk zal dit dus een niet al te groot 'potje' vormen, zo het er al is. Daarnaast moeten er veel socialehuurwoningen worden verkocht eer er sprake kan zijn van voldoende opbrengsten. Tot slot geldt de ontsnappingsroute alleen voor herstructurering en renovatie en niet voor reguliere niet-DAEB-nieuwbouw. Voor deze laatste categorie wordt financiering dus een nog groter probleem.

Rendementseisen

Een volgende belemmering voor het aangaan van niet-DAEB-investeringen vormen de rendementseisen. Zo geldt bij herstructurering die extern en zonder borging wordt gefinancierd, een rendementseis van minimaal 2% op het Eigen Vermogen van de niet-DAEB-tak. Als er een aanvullende interne financiering vanuit de DAEB-tak wordt gegeven, dan moet minimaal 4% rendement worden gehaald. Bij een niet-DAEB investering in de nieuwbouw buiten de herstructurering geldt zelfs een eis van 6%. Deze marktconforme rendementen zijn erg hoog en nauwelijks haalbaar, zeker niet als er bijvoorbeeld bij sloop met vervangende nieuwbouw ook op de grond nog moet worden afgeboekt.

Al met al maken de regels rondom het aangaan van niet-DAEB-investeringen, de mogelijkheden voor externe financiering van niet-DAEB in de markt, de hoogte van de rendementseisen en het waarschijnlijk geringe 'potje' dat vanuit de DAEB-tak voor aanvullende interne financiering kan worden ingezet, de financiering van niet-DAEB-investeringen erg moeilijk. De Vernieuwde Stad pleit ervoor de omslachtige procedure (zie par.1) te versimpelen en bij herstructurering waarbij grond en opstallen in eigendom van de corporatie zijn niet in te zetten, de financieringsmogelijkheden te verruimen en de rendementseisen te laten vervallen.

3 (Tempo van) Implementatie

De planning van de implementatie van Novelle en AMvB is veel te optimistisch en zal naar onze inschatting tot onzorgvuldige implementatie leiden. Binnen één jaar na het inwerking treden van de wet moeten corporaties de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB uitgewerkt hebben, een startbalans hebben opgesteld en de Minister om toestemming gevraagd hebben. Met deze planning wordt voorbij gegaan aan het feit dat corporaties ook nog het nieuwe Woningwaarderingstelsel (WWS) moeten hebben ingevoerd en dat daardoor ook de scheidslijnen tussen DAEB en niet-DAEB opnieuw getrokken gaan worden. Wellicht is er ook nog sprake van het invoeren van de Huursombenadering. Bij een zo omvangrijke en complexe operatie is zorgvuldigheid geboden. Het nu voorziene traject is in onze ogen echter volstrekt onhaalbaar.

Invoering nieuw WWS

Het Ministerie van BzK gaat ervan uit dat er macro niet veel verandert met de invoering van het nieuwe WWS. Het is echter zo dat op microniveau – op woningniveau – wel veel verandert. Het aanwijzen van welke woningen vervolgens overgaan naar de niet-DAEB-tak kan pas gebeuren als het WWS volledig is ingevoerd. Die overheveling is immers onherroepelijk.

Na de wijziging van het WWS moeten corporaties voor alle woningen opnieuw de WWS-punten berekenen en ze in de systemen invoeren (waarvoor aanpassing van de huidige software ook nog benodigd is). Ook moeten corporaties een nieuw streefhuurbeleid ontwikkelen omdat vrijwel voor elke woning een nieuwe maximale huurprijs ontstaat. In de tussentijd moet ook nog de huurverhogingsronde voor 1 juli voorbereid worden. We gaan er daarbij gemakshalve vanuit dat de nieuwe Huursombenadering nog niet aan de orde is. In die zelfde tijd de initiële scheiding DAEB / niet-DAEB voorbereiden is absoluut onmogelijk.

Opstellen startbalans

Daarnaast zit aan het opstellen van een startbalans veel meer werk dan met de huidige planning wordt voorzien. Ook in andere sectoren waarbij sprake is geweest van dit type majeure splitsingsoperaties, is gebleken dat men daar ruim de tijd voor nodig heeft. Vervolgens hebben de Minister en het WSW nog voldoende tijd nodig om de verdeling DAEB / niet-DAEB en de startbalans per corporatie te beoordelen.

De Vernieuwde Stad bepleit daarom een meer realistische implementatie, waardoor de volgordelijkheid en zorgvuldigheid beter worden gewaarborgd. Voor de goede orde: het is geen probleem als de wet wel volgens planning in werking treedt, alleen moet de planning van de implementatie aangepast worden.

Realistische implementatie

Die meer realistische implementatie kan als volgt luiden: De invoering van het nieuwe WWS zou per 1 januari 2015 moeten starten en op 1 juli 2015 afgerond moeten zijn, evenals de huurverhogingsronde van 2015. De tweede helft van 2015 wordt gebruikt voor intern overleg en voor een concept-scheiding DAEB / niet-DAEB. De eerste helft van 2016 is dan bestemd voor extern overleg over de scheiding met gemeenten, huurdersorganisaties en collega-corporaties en voor het voorleggen van de concept-scheiding aan het WSW en het bespreken ervan. Vervolgens kan gestart worden met het voorbereiden van de uitwerking. In de tweede helft van 2016 kunnen de voorgestelde scheiding en de startbalans worden voorgelegd aan de Minister en het WSW. Na goedkeuring kan de scheiding geïmplementeerd worden, waar ook de eerste helft van 2017 voor gebruikt wordt. Op deze wijze wordt meer recht gedaan aan de omvang van deze majeure operatie, de faalkansen én de interne belasting van de corporaties.

4 Tot slot

Conclusie

In deze notitie heeft De Vernieuwde Stad belangrijke kanttekeningen willen zetten bij de Novelle en AMvB zoals die thans voorliggen. We hebben gewezen op het belang van het realiseren van gemengde projecten voor een succesvolle stedelijke vernieuwing en het feit dat, in weerwil van de wens om marktpartijen de niet-DAEB-projecten te laten realiseren, corporaties toch vaak aan zet moeten en willen zijn, omdat marktpartijen het veelal in 'moeilijkere wijken' af laten weten. De in de Novelle en AMvB geformuleerde regels en beperkingen, waaronder de omslachtige procedure voor het krijgen van toestemming voor niet-DAEB-investeringen, werken daarbij contraproductief. Bovendien doet de procedure geen recht aan de belangen van huurders in het geval van herstructurering.

Ook de financiering van niet-DAEB wordt, door de uiterst beperkte wijze waarop aanvullende interne financiering kan worden ingezet vanuit de DAEB-tak en door de hoge rendementseisen, onnodig moeilijk gemaakt. Bovendien brengen de regels de levensvatbaarheid van de niet-DAEB-tak serieus in gevaar.

Tot slot is de planning van de implementatie zo krap, mede als daar de invoering van het WWS ook bij wordt betrokken, dat van een haalbare en zorgvuldige invoering geen sprake kan zijn.

Wij roepen de Tweede Kamer dan ook op wel te kiezen voor een tijdige inwerkingtreding van de wet, maar voor de implementatie meer tijd uit te trekken.

Slot-aanbevelingen

Daarnaast willen wij nog twee aanbevelingen doen. In de eerste plaats is het goed om af te spreken dat drie jaar na inwerkingtreden van de wet er een grondige evaluatie plaatsvindt met betrokkenen. Uitgangspunten en realiteit kunnen dan geconfronteerd worden. Deze afspraak tot evaluatie zou een plek moeten krijgen in de wet.

Ten tweede vinden wij als corporaties het van belang de relatie met onze natuurlijke partners op lokaal (en regionaal) niveau te herijken. De Novelle en AMvB voorzien in nieuwe wetgeving op nationaal niveau, maar volkshuisvesting wordt (steeds meer) regionaal en lokaal gemaakt. De vraag wordt vaak gesteld 'van wie corporaties eigenlijk zijn'. In het huidige bestel zijn ze 'opgehangen' aan de Rijksoverheid, maar een legitimatie via lokale verankering ligt meer voor de hand. De Vernieuwde Stad pleit niet voor toezicht op lokaal niveau, maar voor een gedegen, inhoudelijk bondgenootschap met gemeenten en huurdersorganisaties. Een mooi perspectief om naar toe te werken.