

Vergaderjaar 2015–2016

34 468

Wijziging van de Huisvestingswet 2014, de Wet op de huurtoeslag, de Woningwet en enkele andere wetten teneinde daarin een aantal technische wijzigingen en een aantal wijzigingen met beperkte beleidsmatige gevolgen aan te brengen (Veegwet wonen)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2016

In de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Veegwet wonen die ik heden bij uw Kamer heb ingediend (Kamerstuk 34 468, nr. 7), zijn twee wijzigingen opgenomen die een nadere toelichting op de achtergrond en context behoeven. Het betreft in de eerste plaats het opnemen van de mogelijkheid van beheer voor derden naar aanleiding van de motie Ronnes-Koolmees¹ (Kamerstuk 19 637, nr. 2109). Daarnaast is een wijziging opgenomen om de onduidelijkheid rond de volmacht van het WSW op niet-daeb-onderpand weg te nemen.

Beheer derden

Naar aanleiding van de motie Ronnes-Koolmees met als strekking om beheerconstructies ten behoeve van studentenhuisvesting tussen beleggers en corporaties mogelijk te maken, waarbij geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun, heb ik een verkenning uitgevoerd ten aanzien van de wenselijkheid en noodzakelijkheid van beheerconstructies voor diverse doelgroepen. Onder beheerconstructies wordt hierbij verstaan: het verhuren van woningen door woningcorporaties die juridisch gezien niet haar eigendom zijn of van een andere woningcorporatie. Bij de verkenning naar beheerconstructies is gesproken met de toezichthouder, het WSW, corporaties, gemeenten, beleggers, maatschappelijke vastgoed-eigenaren en private beheerders.

Uit de verkenning zijn de volgende punten naar voren gekomen:

- Er is lokaal behoefte om snel en flexibel te kunnen inspelen op tijdelijk urgente huisvestingsvraagstukken.
Door corporaties is genoemd dat voor tijdelijke specifieke doelgroepen, beheerconstructies voordelen hebben (flexibiliteit, sneller inspelen op maatschappelijke vraagstukken, minder financiële risico's).

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2104.

Het is in een aantal gevallen kostenefficiënter en onder de adequate voorwaarden minder risicovol om woningen voor een korte periode te huren, dan deze voor een relatief korte termijn in eigendom te realiseren en exploiteren. Dit speelt op lokale markten waar snel behoefte is aan extra woonruimte voor specifieke doelgroepen of waar op lange termijn sprake is van een krimpende markt, maar op korte termijn behoefte is aan woonruimte. Specifiek is eerder dit jaar een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Woningwet teneinde tijdelijk ten behoeve van statushouders beheer toe te staan. Betrokkenen geven aan dat dergelijke tijdelijke huisvestingsvraagstukken ook voor andere doelgroepen lokaal kunnen spelen.

- Er zijn maatschappelijke partijen waarbij de exploitatie van vastgoed niet tot de kernactiviteiten behoort, maar die wel (historisch) bezit hebben dat wordt verhuurd aan mensen die behoren tot de corporatiedoelgroep. Dit speelt onder meer bij onderwijsinstellingen en zorginstellingen.

Woningcorporaties geven aan het soms te risicovol vinden om dit vastgoed te kopen in verband met de incurantheid van het vastgoed. Een beheerconstructie zou voor de woningcorporatie minder financiële risico's hebben dan het kopen van dit vastgoed.

- Er zijn corporaties die aangeven dat zij op grond van hun financiële positie beperkte investeringsruimte hebben om alle benodigde huisvesting in eigendom te realiseren. In deze gevallen zoeken corporaties andere oplossingen voor het bouwen in eigendom. Tot voor kort liepen beheerconstructies niet mee in de balansratio's van de corporaties, omdat woningen in beheer niet op de balans hoeven te worden opgenomen. Indien er sprake is van een omvangrijkere beheerportefeuille kunnen er echter wel meer risico's ontstaan. Het WSW heeft daarom onlangs haar beoordeling aangepast, zodat deze constructies wel meelopen in de balansratio's en geen alternatief kunnen zijn voor corporaties in financiële problemen.
- Specifiek voor studentenhuisvesting is aangegeven dat in een aantal steden nog een groot aantal eenheden in voorbereiding is, ondanks de toevoegingen van studentenhuisvesting in de afgelopen jaren. G4-gemeenten streven daarbij beheerconstructies na vanwege de productievomvang en hun constatering dat de studentenhuisvesters over onvoldoende financiële ruimte beschikken om de volledige opgave te realiseren. Betrokkenheid van corporaties wordt door de gemeenten geprefereerd vanwege de betaalbaarheid van de woningen en omdat zij met corporaties op grond van de Woningwet prestatieafspraken kunnen maken.

Naar aanleiding van de verkenning ben ik voornemens twee type beheerconstructies onder voorwaarden toegestaan. De constructies en voorwaarden zullen nader worden uitgewerkt in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (BTIV). Hierbij gaat het om de volgende voorwaarden:

- Beheer op basis van een dienstverleningsovereenkomst. De corporatie faciliteert het beheer en de verhuur van een pand (administratie, regelen klein onderhoud, innen huren) voor rekening en risico van de eigenaar, waarbij de corporatie een vergoeding krijgt voor haar werkzaamheden.
- Beheer op basis van een zuivere huurconstructie. De corporatie huurt het pand en exploiteert het door middel van verhuur aan bewoners voor eigen rekening en risico. Hieraan zullen nadere voorwaarden worden gesteld: maximale contractperiode van 10 jaar, geen koopopties in het huurcontract, het adequaat inprijzen van risico's (bijvoorbeeld door een opslag in de balansratio's) en alleen na een lichte markttoets. Deze constructie komt overeen met de beheerconstructie die is uitgewerkt in de wijziging van de Woningwet houdende

uitbreiding van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders en de daarop gebaseerde wijziging van het BTIV, met dien verstande dat hier nu meer aanvullende voorwaarden zijn gesteld daar deze constructie permanent mogelijk zou zijn. Het beheer ten behoeve van vergunninghouders is tijdelijk.

De beheerconstructies worden alleen voor DAEB-woningen toegestaan, waarbij in geval van gemengde complexen maximaal 10% niet-DAEB vastgoed onderdeel mag zijn van het contract.

Met deze wetswijziging geef ik invulling aan de motie-Ronnes-Koolmees, waarbij binnen de staatssteunregels beheer voor derden mogelijk is, waarbij tevens voorwaarden worden gesteld om te voorkomen dat private partijen vastgoedrisico's eenzijdig bij corporaties kunnen neerleggen en dat het aangaan van de beheerovereenkomsten past binnen de financiële kaders van een corporatie.

WSW volmacht op onderpand

Met de invoering van de Woningwet worden woningcorporaties verplicht een scheiding aan te brengen tussen activiteiten die met staatssteun mogen worden verricht (de dienst van algemeen economisch belang) en overige activiteiten (de zogenoemde niet-DAEB-tak), door middel van een administratieve scheiding en/of een juridische splitsing. Uitgangspunt daarbij is dat voor de overige activiteiten geen staatssteun (onder andere borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW) ingezet kan worden.

Dit betekent dat woningcorporaties en/of hun dochters voor de financiering van niet-DAEB activiteiten aangewezen zijn op ongeborgde financiering (voor zover niet mogelijk vanuit de eigen middelen). Daarbij gaat het in de eerste plaats om de (geleidelijke) omzetting van de interne startlening van de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak die op het moment van scheiding is ontstaan in externe financiering. Daarnaast gaat het om de financiering van nieuwe niet-DAEB-projecten van woningcorporaties. Overigens geldt bij administratieve scheiding dat er voor nieuwe niet-DAEB projecten eerst een markttoets doorlopen moet worden om te bezien of de woningcorporatie de meest gereede partij is een niet-DAEB-project te realiseren en dient de corporatie het project tegen marktconforme voorwaarden te realiseren.

Om de omzetting naar c.q. het aantrekken van ongeborgde financiering mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat woningcorporaties en/of hun dochters financiers zekerheden kunnen bieden in de vorm van een hypotheekrecht. Om dit mogelijk te maken is er in de Woningwet in artikel 21d ook in voorzien dat corporaties deze zekerheid kunnen verstrekken. De vestiging van een zekerheidsrecht ten behoeve van het kunnen aangaan van transacties voor het verrichten van de niet-DAEB-werkzaamheden mag op grond van dat artikel niet door enig beding van derden of een zekerheidsrecht aan een derde beperkt worden. Een zodanig beding of zodanige vestiging is nietig. In de wet is er wel in voorzien dat per 1 juli 2015 reeds bestaande bedingen en reeds gevestigde zekerheidsrechten van kracht blijven. De werking van artikel 21d Woningwet is dus beperkt tot bedingen en zekerheidsrechten van na 1 juli 2015.

In de praktijk is gebleken dat deze regeling tot onduidelijkheid voor partijen leidt. Woningcorporaties hebben in het verleden (voor invoering van de wet) volmachten met privaatieve last afgegeven aan het WSW voor de vestiging van een hypotheekrecht, ook over niet-DAEB-vastgoed. Door

deze afgegeven volmachten met privatieve last heeft de woningcorporatie niet meer de vrije beschikkingsmacht over niet-DAEB vastgoed, in die zin dat de privatieve last eerst moet worden beëindigd wil de corporatie en/of de dochter er een hypotheek op kunnen geven ten behoeve van ongeborgde financiering.

Op grond van de wet kan het WSW de afgegeven volmachten echter niet benutten om daadwerkelijk een zekerheidsrecht te vestigen. Enkel reeds voor 1 juli 2015 gevestigde hypotheek op niet-DAEB-vastgoed vallen onder het overgangsrecht. Hypotheken die het WSW op niet-DAEB vastgoed wil vestigen met gebruikmaking van de afgegeven volmachten, zijn nietig. Vanwege de door woningcorporaties afgegeven volmachten met privatieve last aan het WSW, is het echter ook voor woningcorporaties niet mogelijk om zekerheden te verschaffen aan externe financiers van niet-DAEB-vastgoed. Dit kan een belemmering vormen voor het proces van scheiding van DAEB en niet-DAEB-activiteiten en acht ik daarom een ongewenste situatie.

Ik acht een wijziging van de systematiek op dit punt noodzakelijk. Daarbij wil ik enerzijds recht doen aan het belang dat woningcorporaties niet onnodig worden belemmerd om externe ongeborgde financiering aan te gaan en mogelijke belemmeringen bij de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB-activiteiten wegnemen. Anderzijds wil ik daarbij recht doen aan het belang van het WSW als borgsteller. Zo kan het nodig zijn dat het WSW in specifieke (nood)situaties toch een zekerheidsrecht op niet-DAEB-vastgoed kan vestigen. Vestiging van een hypotheekrecht in deze situaties kan noodzakelijk zijn omdat in situaties van financiële stress de waarde van het onderliggende DAEB-onderpand snel terug kan lopen en daarmee de kans toeneemt dat het buffervermogen danwel de achtervangvoorziening van gemeenten en Rijk moet worden aangesproken.

Een dergelijke situatie kan ontstaan wanneer een woningcorporatie niet meer zelfstandig en duurzaam aan de criteria voldoet die beschreven zijn in de overeenkomst die WSW en de Staat met elkaar sloten. In die situatie kan het zich voordoen dat de verhouding tussen de geborgde leningen ten opzichte van de waarde van het onderpand boven de maximale verhouding, zoals deze ook in de wet is vastgelegd, uitstijgt. Door hypotheek te vestigen op niet-DAEB onderpand dat niet is belast ten behoeve van een financiële instelling, kan het WSW ervoor zorgen dat er weer wordt voldaan aan de maximale verhouding tussen leningen en het onderpand. Door verhypothekeren van dat onbezwaarde (niet-DAEB) bezit kan het WSW de risico- en zekerheidspositie van het WSW, het borgstelsel (de collectiviteit van de corporaties) en ook de risicopositie van zijn achtervangers (Rijk en gemeenten) beschermen en komt het WSW niet in een achterstandspositie terecht ten opzichte van andere financiers.

Op grond van het deelnemingsreglement van het WSW moet iedere corporatie toestemming vragen voor aan het aangaan van ongeborgde financiering. Dit wordt met de Woningwet niet gewijzigd en ik vind een dergelijke regeling ook wenselijk zodat het WSW ook het risico van ongeborgde financiering kan wegen. Daarbij is het echter wel noodzakelijk dat (1) woningcorporaties duidelijkheid hebben over de condities waaronder het WSW toestemming zal verlenen en (2) woningcorporaties de mogelijkheid hebben een hypotheekrecht te vestigen.

De wijziging wordt als volgt vormgegeven:

- Bij nota van wijziging is de aanhangige Veegwet wonen in die zin gewijzigd dat in de Woningwet wordt bepaald dat het WSW over mag gaan tot de vestiging van een hypotheekrecht op niet-DAEB-onderpand, zodra er een situatie ontstaat waarbij de woningcorporatie vanwege haar financiële positie haar DAEB-werkzaamheden niet kan voortzetten. Deze situatie is beschreven in artikel 29 van de Woning-

wet. In deze situatie moet de corporatie overgaan tot het opstellen van een saneringsplan en daar ook melding van doen aan de Minister en het WSW. Deze wijziging biedt het WSW de mogelijkheid om in noodsituaties een hypotheekrecht op «vrij» niet-DAEB-onderpand te vestigen. Zodra de corporatie weer in aanmerking komt voor WSW-borging, vervalt de mogelijkheid om nieuwe hypotheekrechten te vestigen op niet-DAEB.

- Tegelijkertijd heb ik het WSW gevraagd beleidsregels op te stellen waarin zij aangeeft onder welke condities zij toestemming geeft voor het aangaan van ongeborgde financiering voor niet-DAEB-activiteiten en instemt met de vestiging van een hypotheekrecht ten behoeve van ongeborgde financiering op niet-DAEB vastgoed. Bij splitsing zal de volmacht op het afgesplitste niet-DAEB vastgoed in één keer worden vrijgegeven. Het WSW stelt voor de voorwaarden die hierbij zullen worden gesteld ook een beleidsregel op. Deze beleidsregels behoeven op grond van artikel 18b van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv) zoals dat naar verwachting vanaf 1 juli 2016 zal luiden, mijn goedkeuring. Op grond van de toezichts- en verantwoordingsovereenkomst moet ook de VNG goedkeuring geven op de beleidsregels.
- Deze beleidsregels wordt zodanig opgesteld, dat de niet DAEB investeringen en het aflossen van de interne lening niet onnodig worden belemmerd en het belang van het WSW als borgsteller, alsmede het belang van de achtervangers, is gewaarborgd. De hoofdlijn van deze beleidsregels zal zijn dat vrijgave in principe plaatsvindt, indien de toegelaten instelling voor en na het aantrekken van de ongeborgde lening in aanmerking komt voor reguliere borging. Om de continuïteit van de toegelaten instelling te waarborgen, zal in aanvulling daarop worden beoordeeld of de lening past binnen het financieringsbeleid van de deelnemer en daaraan geen voorwaarden worden gesteld die in strijd zijn met het Reglement of tot financieringsrisico's kunnen leiden. Ook wordt bezien of verhouding tussen de geborgde leningen en de waarde van het resterende onderpand op peil blijft. Na afronding van een sanering zal het WSW een op de niet-DAEB gevestigde hypotheek doorhalen.
- Over deze beleidsregels zal de zienswijze van de Autoriteit woningcorporaties worden gevraagd. Tevens zal ten behoeve van de beleidsregels informatie worden ingewonnen bij financiële partijen en corporaties, om te borgen dat de in de beleidsregels gestelde condities werkbaar zijn voor sectorpartijen en om te komen tot ongeborgde financieringsproposities tegen reële voorwaarden. De beleidsregels zullen tegelijk met de voorgestelde wijziging van de Woningwet van kracht worden.

Langs deze weg verwacht ik dat de zowel financiers, het WSW en woningcorporaties zekerheid kan worden geboden.

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