

NOTITIE

Aan BZK

Van Finance Ideas, drs. Daan Vrijmoet, MRE

Datum 4 februari 2021

Onderwerp Consultatie sanering

finance
ideas

Dank voor de mogelijkheid om te reageren op de voorstellen over het saneringskader. Wij maken graag gebruik van dit aanbod. In deze reactie beperken wij ons tot vragen over de werking van de voorstellen zoals ter consultatie voorgelegd. Prof. dr. Johan Conijn schrijft een reactie waarin de werking van sanering in het stelsel centraal staat.

De aanleiding voor de voorstellen in consultatie is dat verantwoordelijkheden in het stelsel onvoldoende duidelijk zijn, waardoor partijen op elkaar wachten. Dit vertraagt het oplossen van het probleem. Daarnaast minimaliseert de burger de risico's voor de deelnemers tijdens het zoeken naar een oplossing en geeft dit druk op de volkshuisvestelijke belangen.

Weg der Verenigde Naties 1
3527 KT Utrecht
Telefoon 030 232 0480
info@finance-ideas.nl
www.finance-ideas.nl

Belangrijkste aanpassingen:

1. Adviescommissie noodzakelijk DAEB wordt om advies gevraagd op het moment dat het duidelijk is dat een corporatie niet in tien jaar tijd zelfstandig tot financieel herstel kan komen.
2. De Commissie adviseert wat noodzakelijk DAEB is, rekening houdend met het aandeel van de DAEB activiteiten in een gemeente, de relevante woningmarktontwikkelingen (zoals schaarste en krimp), de prestatieafspraken tussen de woningcorporatie, gemeenten en de huurdersorganisaties en de kwaliteit van de woningen.
3. In eerste instantie wordt de oplossing lokaal/regionaal gezocht, waarbij collega corporaties bezit overnemen tegen marktwaarde. Deze overname kan vrijwillig zijn of worden afgedwongen via een aanwijzing. De adviescommissie bepaalt of de regionale corporaties voldoende investeringsruimte hebben om bezit over te nemen. Als dit het geval is, is sanering uitgesloten.
4. Sanering is een ultimatum remedium en moet tegen zo laag mogelijke kosten plaatsvinden. Dit kan betekenen dat de overname van noodzakelijk DAEB door collega corporaties wordt aangevuld vanuit de sanering, als lokaal de middelen tekort schieten. Continuering van de corporatie blijft ook mogelijk als dat leidt tot lagere kosten.
5. Bij eventuele overfinanciering van het noodzakelijk DAEB bezit, DAEB bezit dat als niet-noodzakelijk is aangemerkt of bezit in de niet-DAEB tak, is het risico voor de burger (en eventuele geldschietters van ongeborgde leningen).

De voorstellen bevatten zinvolle verduidelijkingen. Na lezing blijven wij met een aantal vragen achter en dit vraagt mogelijk verdere verduidelijking bij het uitwerken van dit voorstel. Hierbij de belangrijkste vragen.

Volkshuisvesting klem tijdens herstructurering?

In het voorstel staat dat de Adviescommissie vroegtijdig adviseert ten aanzien van het noodzakelijk DAEB. Het herstructureringsplan dat de corporatie afspreekt met WSW de borger betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid. Het is de vraag of een vroeg advies van de Commissie de volkshuisvestelijke belangen voldoende beschermt als het een dwingend startpunt is voor alle partijen, inclusief de borger. Stel de Adviescommissie had een aantal jaar geleden bepaald, dat het noodzakelijk DAEB vereist dat Vestia nieuwbouw blijft plegen. Had WSW dit toegestaan in het herstructureringsplan, terwijl hun eigen positie hierdoor zou zijn verzwakt?

Bezit of activiteiten?

De adviescommissie stelt noodzakelijke DAEB activiteiten vast. Dat kan meer zijn dan het huidige bezit. Mogelijk bevatten de prestatieafspraken uitbreidingsnieuwbouw of is noodzakelijke verduurzaming gepland. Het voorstel bevat de zeer ingrijpende maatregel waarbij regionale corporaties via een aanwijzing gedwongen kunnen worden noodzakelijk DAEB bezit over te nemen tegen marktwaarde. Wat gebeurt er met de noodzakelijke DAEB activiteiten die overblijven na verkoop van het bezit?

Overigens kennen veel corporaties gespikkeld bezit waarbij (noodzakelijk)DAEB en niet DAEB onderdeel uitmaken van één complex. Hoe wordt hiermee omgegaan? Een aanwijzing geven om niet-DAEB bezit over te nemen als het onderdeel van een gemengd complex, lijkt onmogelijk en onwenselijk. Als corporaties worden gedwongen om een deel van het complex over te nemen, terwijl de rest naar een andere eigenaar gaat, is dit onaantrekkelijk. Dit kan ertoe leiden dat corporaties zich gedwongen voelen om 'vrijwillig' het hele complex over te nemen en daarmee te investeren in niet-DAEB.

Kosten sanering of totale kosten sector?

Het voorstel beschrijft dat saneringssteun een ultimatum remedium is. Sanering moet voorkomen worden en als het toch nodig is om de noodzakelijke DAEB activiteiten voort te zetten, moet dit tegen de laagst mogelijke kosten. Eventuele overfinanciering van het noodzakelijk DAEB bezit, DAEB bezit dat als niet-noodzakelijk is aangemerkt of bezit in de niet-DAEB tak, is het risico voor de borger.

Als de kosten van de sanering worden geminimaliseerd, nemen de risico's en kosten voor de borger toe. Aangezien zowel saneringsfondsen als het eigen vermogen van de borger opgebracht worden door de corporaties, is het de vraag of de totale kosten van de sector daadwerkelijk worden verlaagd door de kosten van de sanering te minimaliseren. Als er een probleem is dat opgelost moet worden, is het wat betreft kosten niet zo relevant of dit via sanering of borging loopt¹.

Door de borger in de wind te zetten, wil de wetgever prikkels geven aan het WSW om de risico's afdoende te managen². Mogelijk leidt deze prikkel ertoe dat de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB in zowel bezit als financiering harder gehandhaafd gaat worden. Hierdoor kan het WSW, de borger,

¹ Verdeelsleutels over sector zijn wel anders bij beide instrumenten

² In het systeem van de naadloze aansluiting voor 2015 wordt gesaneerd tot de ratio's van de borger.

zijn risico reduceren. Daarmee neemt op termijn het risico voor de sector af, waardoor niet saneren niet direct tot een probleem voor de burger leidt.

Voldoen aan continuïteitsratio's of acute financiële problemen?

“Een aanvraag voor saneringssubsidie is pas aan de orde wanneer de financiële middelen ontbreken om de noodzakelijke DAEB-activiteiten van een corporatie voort te zetten.” De toelichting spreekt van een ultimatum remedium bij acute financiële problemen. Aan de andere kant wordt aangegeven dat bij eventuele continuïtering (in tegenstelling tot verkoop noodzakelijk DAEB) de subsidie wordt vastgesteld met inachtneming van de financiële continuïteit van de woningcorporatie. Hierbij is van belang dat een woningcorporatie weer aan de door de Aw kenbaar gemaakte financiële ratio's gaat voldoen.

Het ontbreken van financiële middelen om de noodzakelijke DAEB activiteiten voort te zetten is niet gelijk aan het voldoen aan de ratio's van Aw/WSW. Een gebrek aan liquiditeiten kan tot acute financiële problemen leiden. Een te lage solvabiliteit of te hoge LtV verhoogt het risico van deze corporatie voor de geldschietters, maar hoeft niet te leiden tot acute financiële problemen. Gezien de nadruk op sanering als ultimatum remedium kan de huidige tekst gelezen worden als dat sanering alleen een optie is indien de ICR sterk onder druk staat. Dit kan betekenen dat corporaties die niet aan de continuïteitsratio's voldoen, maar geen acute financiële problemen hebben, aanzienlijk meer dan tien jaar in de herstructureringsfase blijven. Als er geen overnemende partijen zijn, kan het minimaal noodzakelijk DAEB in die periode worden uitgehold. Is dat wenselijk?

Minimale opgave of noodzakelijke DAEB activiteiten?

“De subsidie wordt daarom met inachtneming van de financiële continuïteit van de woningcorporatie vastgesteld. Hierbij is van belang dat een woningcorporatie weer aan de door de Aw kenbaar gemaakte financiële ratio's gaat voldoen en, voor zover er geen wettelijke verplichting geldt, de werkzaamheden kan verrichten op een niveau dat minstens gelijk is aan de bovenkant van het onderste kwintiel van een benchmark met andere woningcorporaties. Het niveau van de bovenkant van het onderste kwintiel is gekozen vanuit de overweging dat de saneringssubsidie doelmatig moet worden ingezet, maar de werkzaamheden van de noodlijdende woningcorporatie tegelijkertijd naar een solide niveau moeten worden getrokken.”

De Aedes Benchmark definieert geen werkzaamheden en er kan dus geen minimum niveau van werkzaamheden worden bepaald die efficiënte corporaties kunnen uitvoeren. Er kan wel een kostenvergelijking worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld in de Structurele oplossing voor Vestia is gedaan. Vervolgens is voorgesteld om de extreem hoge rentelast van Vestia terug te brengen. Overigens heeft Vestia na een eventuele rentereductie nog steeds de op één na hoogste rentelast in de sector. Vestia is echter wel in staat het door hen voorgestelde noodzakelijke volkshuisvestelijk beleid te voeren, terwijl niet het volledige financiële probleem is opgelost.

Dit voorbeeld geeft aan dat het voorstel verschillende ankerpunten beschrijft; zowel volkshuisvestelijk (adviescommissie, werkzaamheden van efficiënte corporatie, werkzaamheden die

WSW toestaat) als financieel (minimale bijdrage, direct financieel probleem, voldoen aan ratio's). Het is op dit moment onvoldoende duidelijk welk uitgangspunt, wanneer leidend is.

Tien jaar of oneindig doormodderen?

Het voorstel beschrijft dat in de fase van herstructurering een oplossing moet worden gezocht. Als dit in tien jaar niet is gelukt, kan een saneringsaanvraag worden gedaan. Het is niet duidelijk wat daarna gebeurt. Moet er dan een definitieve oplossing zijn, zoals vroeger na tien jaar saneren (naadloze aansluiting)? Mag na de tien jaar herstructurering, vervolgens tien jaar gesaneerd worden zoals nu het geval is? En zo ja, welk volkshuisvestelijk beleid geldt als uitgangspunt in deze periode? Mag de sanering eindeloos gerekend worden als er geen acuut financieel probleem is? Mag de sanering worden afgewezen, terwijl niet aan de ratio's wordt voldaan, maar er geen acuut financieel probleem is? Het voorstel steekt er op in dat de sector vrijwillig of gedwongen reeds in de herstructureringsfase tot een oplossing komt. De werking van de sanering, als er geen vroegtijdige oplossing wordt gevonden, vraagt nadere duiding.

WSW saneerder en burger?

Eén van de meest fundamentele uitdagingen in het huidige saneringskader is de dubbele pet van het WSW als gemandateerd saneerder en als burger. De belangen van de burger en de saneerder lopen niet parallel. De huidige voorstellen versterken deze uitdaging, omdat de sanering nog verder wordt uitgekleed. Opvallend genoeg besteedt het voorstel geen aandacht voor deze spanning.

En bij acuut probleem?

Voorstel over de herstructureringsfase: "Er is dan in de meeste gevallen op korte termijn echter nog geen acuut liquiditeitstekort en dus kan de corporatie haar werkzaamheden blijven uitvoeren." Dat klopt, maar niet in alle gevallen. Neem bijvoorbeeld de Vestia crisis, waar een acuut liquiditeitstekort het voortbestaan bedreigde, ook van het noodzakelijk DAEB. Het is onduidelijk hoe het systeem in dergelijke gevallen werkt. Sanering mag niet worden verstrekt voor niet-noodzakelijk DAEB en dat is op dat moment nog niet vastgesteld.

Conclusie

Sanering was een verplichte onderlinge solidariteit om financiële problemen in de sector op te lossen, waarbij de last evenredig werd verdeeld. De regelgeving maakt saneren hoe langer hoe meer een uitzondering, waarbij regionale corporaties gedwongen kunnen worden mee te werken aan een oplossing. De lat voor deze gedwongen hulp (niet binnen tien jaar aan de ratio's voldoen), ligt lager dan de lat voor sanering (acute financiële problemen). De werking van de sanering zelf wordt niet volledig scherp. Misschien is dit minder relevant nu het doel lijkt om de sanering eigenlijk niet meer toe te passen?

finance
Ideas