

Vergaderjaar 2021–2022

36 055

Wijziging van de Woningwet in verband met aanpassing van het saneringskader

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt een wijziging van de Woningwet voorgesteld met het oog op het verbeteren van het saneringskader voor toegelaten instellingen, beter bekend als woningcorporaties. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het stroomlijnen, verduidelijken en transparanter maken van het proces van saneringsaanvragen. De wijzigingen in dit wetsvoorstel vereisen ook uitwerking in onderliggende regelgeving en beleidsregels sanering. Het wetsvoorstel is daarom een eerste stap in dit traject.

2. Aanleiding

Het saneringskader voor woningcorporaties is in 2019 geëvalueerd in de evaluatie van de herziene Woningwet¹. Op basis daarvan en de ervaringen met de saneringsaanvragen tot nu toe is er aanleiding om het saneringskader verder te verbeteren. Dit wetsvoorstel bevat dergelijke verbetervoorstellen. Deze zijn in een brief over de evaluatie van de Woningwet op 22 februari 2019² en in meer detail bij brief van 20 april 2020³ aan de Tweede Kamer aangekondigd als maatregelen in het kader van de verbetering van het saneringskader voor woningcorporaties in de financiële problemen.

Sinds de wijziging van de Woningwet in 2015 is het verlenen van saneringssteun – geheel of gedeeltelijk – aan een woningcorporatie geen vanzelfsprekendheid meer. Saneringssteun moet gericht zijn op het voortzetten van de kerntaken van een woningcorporatie, de zogeheten noodzakelijke DAEB-werkzaamheden. Dat zijn activiteiten die behoren tot Diensten van Algemeen Economisch Belang en die in het kader van sanering noodzakelijk zijn bevonden voor het in standhouden van

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470 en bijlage 874411.

² Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470.

³ Kamerstukken II 2019/20, 29 453, nr. 516.

voldoende woongelegenheden voor de corporatiedoelgroep in de gemeenten waar de woningcorporatie werkzaam is. Saneringssteun mag niet hoger zijn dan het bedrag dat noodzakelijk is om de betrokken DAEB-werkzaamheden voort te zetten. Hiermee is beoogd om de prikkels in het stelsel te verbeteren zodat ook andere betrokkenen, zoals schuldeisers en de borgingsvoorziening, een grotere verantwoordelijkheid dragen in de beheersing en consequenties van de risico's van de verstrekte financiering.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet en de ervaringen met de twee saneringsaanvragen sinds de wijziging van de Woningwet in 2015 is gebleken dat de herziening op dit onderdeel meer invulling behoeft. Zo blijken de verantwoordelijkheden in het stelsel onvoldoende duidelijk waardoor de kans bestaat dat partijen op elkaar wachten in plaats van de kosten te verminderen door sneller tot een oplossing te komen. Duidelijkheid over de te verkiezen oplossing komt veelal op een te laat moment, waardoor het voor partijen onvoldoende duidelijk is of, in hoeverre en in welke volgorde zij daaraan bij moeten dragen. De saneringsfunctie heeft als doel om de volkshuisvestelijke belangen te borgen indien een woningcorporatie niet meer financieel in staat is om de noodzakelijke volkshuisvestelijke activiteiten te verrichten. Van belang daarbij is, dat de sector en andere betrokkenen zelf eerst trachten om tijdig tot een acceptabele en werkbare oplossing te komen. De borgingsvoorziening heeft in zo'n situatie het doel om de kosten van de oplossing voor de financiële problemen te minimaliseren voor zijn deelnemers. Dit kan in de praktijk knellen met de uitgangspunten in de wet waarbij de volkshuisvestelijke belangen voorop worden gesteld.

Uit voornoemde ervaringen is gebleken dat het wenselijk zou zijn als eerder in het proces duidelijk wordt welk DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie noodzakelijk is en wat de goedkoopste oplossing is om dit te behouden voor de sociale huisvesting. Zo kunnen keuzes die pas gemaakt worden bij de beoordeling van een saneringsaanvraag naar voren gehaald worden in het proces. Hierbij dienen beide oogmerken – het borgen van publieke volkshuisvestelijke belangen en verliesminimalisatie – behouden te blijven. Door de verschillende verantwoordelijkheden inzichtelijker te maken wordt het voor partijen duidelijker wanneer en in hoeverre zij bij moeten dragen aan een oplossing, waarbij de noodzakelijke DAEB-activiteiten kunnen worden voortgezet tegen de laagst mogelijke kosten voor de sector. Hiermee worden de prikkels voor partijen in het stelsel verbeterd en worden woningcorporaties en andere partijen gestimuleerd om in een zo vroeg mogelijk stadium hun verantwoordelijkheid te nemen en actief bij te dragen aan de oplossing. Verliesminimalisatie zal in het merendeel van de gevallen met zich meebrengen dat het noodzakelijk DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie wordt overgenomen door andere woningcorporaties. Het uitgangspunt is dat hiervoor gekeken wordt naar woningcorporaties binnen dezelfde woningmarktregio. Dit vanuit de gedachte dat de opgaven doorgaans van regionale aard zijn, waardoor het voor de hand ligt de oplossing in eerste instantie bij de woningcorporaties binnen de regio te zoeken. Daarom kan de weging van volkshuisvestelijke belangen en de verantwoordelijkheid voor de voortzetting van het noodzakelijk DAEB in die woningmarktregio plaatsvinden. Een grotere rol voor de regio sluit tevens aan bij het uitgangspunt in de Woningwet dat de volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid zo veel mogelijk lokaal ligt. Deze maatregelen worden hieronder verder toegelicht.

De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het stroomlijnen, verduidelijken en transparanter maken van het proces van saneringsaanvragen. De uitgangspunten van het kader zoals ze in 2015 vastgesteld zijn blijven gelijk, namelijk dat:

- Saneringssteun geen automatisme is en een ultimatum remedium in het woningcorporatiestelsel. De financiële risico's van een faillissement liggen bij de borger van de leningen, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW), of eventuele andere niet door WSW geborgde financiers van leningen van woningcorporaties;
- Steun alleen verleend kan worden wanneer vast is komen te staan dat deze noodzakelijk is voor het voortzetten van de noodzakelijke DAEB-activiteiten; en
- Het voortzetten van deze activiteiten tegen de laagst mogelijke kosten gerealiseerd moet worden, waarbij tevens geldt dat de gevraagde sectorsteun evenredig moet zijn aan het beoogde doel ervan.

3. Toepassingsbereik van het wetsvoorstel

Voor een goed begrip van dit wetsvoorstel is het van belang om te benadrukken, dat het saneringskader zoals dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, pas dan van toepassing is vanaf het moment dat een woningcorporatie niet geheel voldoet aan de door de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) kenbaar gemaakte normen inzake de financiële continuïteit van toegelaten instellingen, en maatregelen harerzijds om binnen tien jaar aan die situatie een einde te maken niet mogelijk zijn, doch de financiële middelen aanwezig zijn om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten.

Financieel gezonde woningcorporaties zijn in het belang van de volkshuisvesting, omdat financiële continuïteit een belangrijke randvoorwaarde is om volkshuisvestelijke prestaties te leveren. Ten aanzien van de financiële positie van woningcorporaties kunnen verschillende situaties worden onderscheiden. Om te verduidelijken hoe de bepalingen uit dit wetsvoorstel zich verhouden tot deze situaties, worden ze hierna beschreven.

In de reguliere situatie dat een woningcorporatie wel aan de financiële ratio's uit het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en het WSW voldoet, wordt de woningcorporatie geacht naar redelijkheid een volkshuisvestelijke bijdrage aan de woonvisie van de gemeente te kunnen leveren. Dat volgt uit artikel 42, eerste lid, van de Woningwet. Het saneringskader, zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel, is op deze situatie niet van toepassing. Zo nodig kunnen andere instrumenten uit de Woningwet, zoals bijvoorbeeld een collegiale lening, overname van het beheer van een complex door een collega-corporatie of zelfs projectsteun, als aanvulling op het volkshuisvestelijk presteren van deze woningcorporatie worden ingezet.

Het kan daarnaast voorkomen dat een woningcorporatie op enig moment niet (geheel) aan de financiële ratio's voldoet. Hoewel deze woningcorporatie niet aan de financiële ratio's voldoet, is er geen sprake van een acuut liquiditeitsprobleem en kan de corporatie zelf voldoende bijsturen om weer aan de ratio's te voldoen. In dit geval geldt het bestaande financiële toezicht van de Aw en het beleid van de borgingsvoorziening. De bestaande praktijk is dat de woningcorporatie gevraagd wordt financieel bij te sturen en als dat niet genoeg blijkt te zijn wordt gevraagd om een herstelplan op te stellen (herstelfase). Ook op deze situatie heeft dit wetsvoorstel geen betrekking. Het saneringskader stimuleert partijen om financiële problemen te voorkomen of zelf vroegtijdig op te lossen. Ook in deze situatie kunnen zo nodig rond het volkshuisvestelijk presteren van de

noodlijdende woningcorporatie andere instrumenten uit de Woningwet worden ingezet, zoals bijvoorbeeld een collegiale lening, overname van het beheer van een complex door een collega-corporatie of projectsteun.

De volgende situatie is aan de orde, wanneer de noodlijdende woningcorporatie ondanks alle inspanningen niet zelfstandig binnen tien jaar kan voldoen aan de financiële ratio's. Doorgaans is er dan (nog) geen sprake van een acuut liquiditeitsprobleem en is de voortzetting van de activiteiten van de noodlijdende woningcorporatie niet in direct gevaar. De bestaande praktijk tussen woningcorporatie en WSW is dat de woningcorporatie dan gevraagd wordt een herstructureringsplan op te stellen (herstructureeringsfase). Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen in het bovenstaande.

Wel regelt dit wetsvoorstel dat, het bestuur van een woningcorporatie om een advies vraagt over de omvang van het noodzakelijk DAEB en de omvang van de financiële mogelijkheden van de regiocorporaties aan een nieuw in te stellen onafhankelijke commissie, de Adviescommissie noodzakelijke werkzaamheden toegelaten instellingen (hierna: adviescommissie), in de volgende situatie. Namelijk wanneer een woningcorporatie niet geheel voldoet aan de door de Aw kenbaar gemaakte normen inzake de financiële continuïteit van woningcorporaties, en maatregelen door de woningcorporatie om binnen tien jaar aan die situatie een einde te maken niet mogelijk zijn, doch de financiële middelen aanwezig zijn om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten. De Aw kan daartoe aan de betrokken woningcorporatie zo nodig ook een aanwijzing geven op grond van artikel 61d van de Woningwet om een dergelijk advies te vragen. Vervolgens wordt na dit advies bezien of regiocorporaties kunnen helpen bij het oplossen van de problemen. Dat is het geval wanneer van regiocorporaties naar redelijkheid verwacht kan worden dat ze noodzakelijk DAEB-bezit van de noodlijdende corporatie overnemen, in het uiterste geval via fusie. Het moment waarop de woningcorporatie het genoemde advies moet vragen zal in de bestaande praktijk doorgaans tegelijk met de overgang van de herstelfase naar de herstructureringsfase zijn.

Van de laatste situatie is sprake als de voortzetting van noodzakelijk DAEB in gevaar is, omdat de woningcorporatie niet voldoet aan de financiële ratio's en daaraan ook niet zelfstandig kan gaan voldoen, maar door de regiocorporaties naar redelijkheid niet (of slechts gedeeltelijk) een bijdrage geleverd kan worden aan het oplossen van de financiële problemen van de noodlijdende woningcorporatie. Daarom is een verzoek tot (gedeeltelijke) saneringssteun mogelijk. In dat geval dient de woningcorporatie een verzoek om saneringssteun in.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen beogen dat ten eerste eerder duidelijk wordt welke activiteiten van een woningcorporatie in financiële problemen voortgezet moeten worden. Een nieuw in te stellen onafhankelijke adviescommissie, zal hierover adviseren.

Ten tweede is beoogd dat woningcorporaties in de regio een grotere verantwoordelijkheid krijgen bij het oplossen van het volkshuisvestelijke vraagstuk bij het voortzetten van het noodzakelijk DAEB. Hierbij is van belang 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. Daartoe wordt het mogelijk gemaakt dat de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: Minister) – krachtens mandaat in de praktijk de Aw – in voorkomende gevallen zo nodig een aanwijzing geeft aan een regiocorporatie om noodzakelijk bevonden activiteiten over te nemen.

Ten derde komt er – vastgelegd in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: BTIV) – een nadere objectivering van de hoogte van de saneringsbijdrage. Met deze aanpassingen ontstaat een verduidelijking tussen de volkshuisvestelijke en financiële afwegingen, waarbij de omvang van het noodzakelijk DAEB eerder duidelijk is, net als de bijdrage die in redelijkheid van regiocorporaties kan worden verwacht. Indien saneringssteun alsnog nodig blijkt te zijn, worden voor het bepalen van de hoogte daarvan heldere regels gesteld. Zodoende wordt het stelsel transparanter, waardoor alle betrokken partijen zoals woningcorporaties, gemeenten, de sector en financiers eerder mee kunnen werken aan een oplossing.

4.1 Adviescommissie noodzakelijke werkzaamheden toegelaten instellingen

4.1.1 Wanneer komt de adviescommissie in beeld?

Alvorens een woningcorporatie in de sanering terechtkomt, heeft zij al enkele fasen doorlopen. Deze fasen worden niet aangepast in dit wetsvoorstel. Wanneer op basis van de verantwoordingsinformatie en de prognose informatie (dVi/dPi) voor de eerste keer blijkt dat een woningcorporatie binnen de prognoseperiode niet meer aan de financiële ratio's uit het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en de borgingsvoorziening kan voldoen, krijgt de woningcorporatie onder regie van de Aw en de borgingsvoorziening de mogelijkheid om tot financieel herstel te komen. Indien deze eerste bijsturing vanuit de Aw en de borgingsvoorziening niet tot het beoogde resultaat leidt, zullen toezichthouder en borgingsvoorziening de woningcorporatie vragen een herstelplan op te stellen. Het herstelplan van de woningcorporatie wordt beoordeeld door deze partijen. Dit is de herstelfase.

De volgende fase is de herstructureringsfase. Dat is de fase wanneer de woningcorporatie niet binnen afzienbare termijn voldoet aan de financiële ratio's die de Aw en het WSW hanteren in hun gezamenlijk financieel beoordelingskader. In die fase is naar oordeel van de Aw tijdig zelfstandig herstel niet mogelijk.⁴ Er is dan in de meeste gevallen op korte termijn echter nog geen acuut liquiditeitstekort en dus kan de woningcorporatie haar werkzaamheden blijven uitvoeren.

Met het wetsvoorstel wordt er beoogd om een moment in te richten waarin de noodlijdende woningcorporatie een aanvraag indient bij de adviescommissie. Als een woningcorporatie een adviesaanvraag bij de adviescommissie doet, terwijl er evident geen sprake is van een situatie zoals hierna beschreven, dan kan de adviescommissie afzien van advisering. De adviescommissie komt in beeld op het moment dat een woningcorporatie, naar het oordeel van haar bestuur, of indien nodig op aanwijzing van de Aw, niet geheel voldoet aan de financiële normen van de Aw over financiële continuïteit⁵ en niet in staat is om binnen een termijn van maximaal 10 jaar onder eigen regie te voldoen aan deze financiële ratio's. Het invoeren van de adviescommissie ligt in de rede op het moment dat sprake is van een zorgelijke trend in de financiële ratio's of de dVi/dPi van de woningcorporatie, of zorgen blijken uit het reguliere (governance) toezicht van de Aw.

⁴ Gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW: <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2018/11/12/gezamenlijk-beoordelingskader-aw-wsw>.

⁵ Brief inzake verticaal toezicht d.d. 28 april 2020: Brief verticaal toezicht | Brief | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (ilent.nl).

De woningcorporatie dient dan een verzoek in bij de adviescommissie voor vaststelling van de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden en de financiële draagkracht van collega-woningcorporaties in de woningmarktregio. De gedachte hierachter is dat wanneer een woningcorporatie financiële problemen heeft, allereerst in de regio wordt gekeken naar welke bijdrage collega-woningcorporaties kunnen leveren. Hiermee wordt gestimuleerd dat eerder in het proces en op lokaal niveau een oplossing wordt gezocht.

De woningcorporatie dient ervoor te waken dat het herstructureringsplan⁶ dat dan wordt opgesteld zo veel mogelijk rekening houdt en in lijn is met het advies van de adviescommissie, in verband met de potentiële saneringsaanvraag die na de herstructureringsfase kan volgen. Het advies van de adviescommissie en het herstructureringsplan voor de noodlijdende woningcorporatie zijn twee te onderscheiden documenten.

4.1.2 Doel en aard van het advies

De adviescommissie komt tot een advies en een adequate vaststelling van de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden en de financiële mogelijkheden van de regiocorporaties om bij te dragen aan een oplossing voor de financiële problemen van de noodlijdende woningcorporatie, door alle belangen af te wegen. De adviescommissie kijkt naar factoren zoals het aandeel van de DAEB-activiteiten in een gemeente, de woonvisie van de betrokken gemeente(n) tegen de achtergrond van de relevante woningmarktontwikkelingen (zoals schaarste en krimp) en de prestatieafspraken tussen de woningcorporatie, gemeenten en de huurdersorganisaties. In haar advies betreft de adviescommissie ook de kwaliteit van de woningen en daarmee de doelmatigheid van het overnemen van specifieke eenheden. Zo dient bijvoorbeeld gekeken te worden in hoeverre de volkshuisvesting beter gediend is bij het in stand houden van de huidige voorraad dan wel deze (op termijn) te vervangen met nieuwbouw. Hiermee moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat er flink onrendabel geïnvesteerd moet worden in woningen met weinig kwaliteit terwijl er voldoende (minder onrendabele) mogelijkheden tot vervangende nieuwbouw zijn. Financiële implicaties, verduurzaming en het (tijdelijke) effect op de woningvoorraad in een regio dient meegewogen te worden. Deze mee te wegen aspecten zullen worden vastgelegd in het BTIV en in beleidsregels.

Nadat de adviescommissie heeft geadviseerd wordt dat advies over de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden en de financiële mogelijkheden van de collega-woningcorporaties uit de woningmarktregio kenbaar gemaakt aan de noodlijdende woningcorporatie en andere partijen, waaronder de Aw en de borgingsvoorziening. Vervolgens is het aan de noodlijdende woningcorporatie om in gesprek te gaan met collega-woningcorporaties uit dezelfde woningmarktregio. Voordat een noodlijdende woningcorporatie mogelijk een aanvraag voor sanerings-subsidie doet, is het namelijk eerst aan de collega-woningcorporaties binnen de woningmarktregio om bij te dragen aan een oplossing, door noodzakelijk DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie over te nemen. Dragen de collega-woningcorporaties hieraan niet uit eigen beweging bij, dan is het ook mogelijk dat de Aw gelet op het advies van de adviescommissie, op grond van artikel 61d van de Woningwet een

⁶ Het plan dat opgesteld wordt tijdens de herstructureringsfase betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen de woningcorporatie en de burger. Het herstructureringsplan dat de woningcorporatie opstelt in overeenstemming met de burger heeft daarom geen wettelijke status. Met het oog op een eventuele saneringsaanvraag is het raadzaam voor een woningcorporatie om het herstructureringsplan af te stemmen op het advies van de commissie noodzakelijk DAEB. Dit is echter geen verplichting.

aanwijzing geeft aan een of meerdere collega-woningcorporaties om het noodzakelijk DAEB-bezit over te nemen, of als ultimum remedium een fusie met de noodlijdende woningcorporatie aan te gaan. Nadere voorschriften over de toepassing van de bevoegdheid om een aanwijzing te geven zullen zoveel mogelijk in het BTIV worden vastgelegd, tenzij het zeer technische normen betreft. Tot het geven van een aanwijzing zal enkel in uitzonderlijke situaties worden overgegaan. Immers zal een noodzaak tot overname van noodzakelijk DAEB-bezit slechts bij hoge uitzondering worden aangenomen. Door het advies dat de noodlijdende woningcorporatie ontvangt, wordt verduidelijkt wat het noodzakelijk DAEB-bezit is waarvoor maximaal saneringssubsidie zou kunnen worden gegeven indien de woningcorporatie uiteindelijk een aanvraag daartoe indient. Het advies van de adviescommissie is daarmee leidend bij een eventuele toekomstige saneringsaanvraag, dat zal worden vastgelegd in het BTIV. Hoewel het advies van de adviescommissie zwaar weegt en leidend is bij een eventuele toekomstige saneringsaanvraag, neemt dit niet weg dat de Minister bij de beoordeling van een aanvraag voor saneringssubsidie, altijd zal dienen te wegen of het aangevraagde bedrag aan saneringssubsidie in verhouding staat tot de omvang van het daarmee voort te zetten noodzakelijk DAEB-bezit en tevens of de hoogte van de saneringsheffing die door alle woningcorporaties in de sector dient te worden opgebracht, in redelijkheid van individuele woningcorporaties kan worden verwacht. Bij de beoordeling van een saneringsaanvraag kan de Minister gemotiveerd van het advies van de commissie afwijken, bijvoorbeeld omdat de borgingsvoorziening of private financiers een bijdrage leveren aan het oplossen van de financiële problematiek van de noodlijdende woningcorporatie.

Het advies van de adviescommissie als zodanig is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Wel wordt het advies betrokken bij een mogelijke aanwijzing door de Minister (door de Aw) voor een collega-woningcorporatie om bezit over te nemen van de noodlijdende woningcorporatie, of bij het besluit op het verzoek om saneringssubsidie. Tegen het geven van een aanwijzing of het besluit op de aanvraag om saneringssubsidie staat bezwaar en (hoger) beroep open, zodat langs die weg de rechtsbescherming voor alle belanghebbenden gewaarborgd is.

4.1.3 Instellen adviescommissie noodzakelijke werkzaamheden toegelaten instellingen

Er wordt voor een onafhankelijke adviescommissie gekozen, omdat verschillende partijen belang hebben bij een transparante onderbouwing van de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden in het concrete geval. De opdracht van de adviescommissie volgt de uitgangspunten van het bestaande beleidskader sanering, wat uitgaat van leidende principes voor de beoordeling, en biedt waar mogelijk nadere handreikingen om te komen tot een afgewogen beeld over de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Welke belangen de adviescommissie weegt, als leidende principes voor de beoordeling van de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten, is hiervoor in paragraaf 4.1.2 reeds toegelicht. Het bepalen van de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten is naast de normen zoals vastgelegd in (het) rijksregels en -beleid, in grote mate afhankelijk van de regionale context en per definitie niet volledig te vatten in concrete beslisregels. Het instellen van een onafhankelijke adviescommissie biedt daarom ruimte om de relevante regionale omstandigheden mee te wegen.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om nadere regels te stellen over de adviescommissie. Deze zullen worden uitgewerkt in het BTIV. De voorgenomen uitwerking is als volgt. De bedoeling is dat de leden van de adviescommissie voor de duur van vier jaar benoemd door de Minister,

met de mogelijkheid tot maximaal tweemaal een herbenoeming van ten hoogste vier jaar, vanuit het oogpunt dat er over het algemeen niet vaak saneringsgevallen zijn en dat de deskundigheid in de adviescommissie daarom niet verloren moet gaan door korte benoemingstermijnen of het ontbreken van de mogelijkheid tot herbenoeming. Bij het vaststellen van deze termijnen en de benoemingsprocedure zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de Kaderwet adviescolleges. De Kaderwet adviescolleges is niet van toepassing op de adviescommissie omdat de adviescommissie niet wordt ingesteld om aan de regering advies uit te brengen over beleid of regelgeving. In het BTIV zal ook worden vastgelegd dat elk lid zitting heeft op persoonlijke titel en zijn of haar functie uitoefent zonder last of ruggenspraak.

Bij de nadere invulling zal verder worden geregeld binnen welke termijn de adviescommissie haar advies uitbrengt. Het voornemen is om te regelen dat de adviescommissie binnen drie maanden haar advies uitbrengt over de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten en de financiële draagkracht van de regio van de betreffende noodlijdende woningcorporatie. Indien het niet haalbaar blijkt om binnen drie maanden dit advies uit te brengen, kan de termijn telkens verlengd worden met ten hoogste vier weken. Op die wijze wordt enerzijds recht gedaan aan het belang om snel inzichtelijk te maken wat de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten van de noodlijdende woningcorporatie is, anderzijds wordt recht gedaan aan het belang dat de adviescommissie een zorgvuldig en goed onderbouwd advies zal geven. Dit neemt niet weg dat de financiële positie van de woningcorporatie zijn eigen dynamiek kent. Die dynamiek is bepalend voor het moment waarop de corporatie stappen moet zetten om de financiële positie te verbeteren. Het advies wordt aangevraagd op het moment dat er van een acuut liquiditeitstekort geen sprake is. Desalniettemin zullen stappen om de financiële positie te verbeteren niet oneindig kunnen worden uitgesteld. Het is daarom van belang dat de adviescommissie bij een eventueel besluit tot verlenging van de termijn in overleg treedt met de betreffende woningcorporatie waarbij, indien beschikbaar, conceptversies van het advies alvast gedeeld worden.

Er zal verder worden uitgewerkt aan welke betrokken partijen de adviescommissie haar advies uitbrengt en welke aspecten de adviescommissie moet betrekken in de beoordeling. De betrokken partijen zullen worden vastgelegd in het onderliggende besluit en kunnen allen een rol spelen in de oplossing van het volkshuisvestelijke probleem dat als gevolg van de financiële problemen kan ontstaan. Het betreft:

- de om advies verzoekende woningcorporatie;
- de gemeenten waar de woningcorporatie werkzaam is;
- de huurdersorganisatie en bewonerscommissie welke de belangen van de huurders bij de verzoekende woningcorporatie vertegenwoordigt;
- de woningcorporaties die werkzaam zijn in dezelfde woningmarktregio;
- de woningcorporaties die in het advies naar voren komen als potentiële partners om de noodzakelijke werkzaamheden binnen een redelijke termijn voort te zetten;
- de Aw;
- de borgingsvoorziening.

In het BTIV zal verder worden geregeld dat verscheidene partijen de adviescommissie ten behoeve van haar adviestaak voorzien van een zienswijze over de noodzakelijke werkzaamheden en/of de financiële draagkracht van woningcorporaties in de regio. Zo zal de Aw een zienswijze aanleveren, waarin zij het volkshuisvestelijk belang van de DAEB-activiteit betreft. Branchevereniging Aedes zal ook een zienswijze

aanleveren waarin zij de belangen van de sector als geheel meeweegt. Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar de verzoekende woningcorporatie werkzaam is en de huurdersorganisatie(s) van deze woningcorporatie leveren ook een zienswijze aan over de noodzakelijke werkzaamheden. De betrokken gemeenten leveren een zienswijze aan over welke activiteiten zij noodzakelijk achten voor de volkshuisvesting in hun regio. De gemeentelijke zienswijze is afkomstig van alle gemeenten waar de betreffende woningcorporatie meer dan 5% van het totaal van de DAEB-werkzaamheden door woningcorporaties in die gemeente verricht. Andere woningcorporaties in de woningmarktregio brengen tevens in kaart welke bijdragen zij kunnen leveren aan de problematiek van een noodlijdende woningcorporatie.

De adviescommissie neemt alle zienswijzen zorgvuldig mee in haar advies. Hierbij weegt bij voorbaat geen enkele zienswijze zwaarder dan een andere. Het advies van de adviescommissie is belangrijk voor de herstructureringsfase.⁷ De borgingsvoorziening geeft daarom haar zienswijze op het conceptadvies van de adviescommissie. Behalve op deze zienswijzen, zal de adviescommissie zich baseren op de dPi en dVi, de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW) en benchmarks van woningcorporaties.

4.1.4 Herbeoordeling situatie na 7 jaar

De adviescommissie kan een terugkerende rol spelen door een periodieke herbeoordeling van de omvang en uitvoering van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Het wetsvoorstel regelt dat na zeven jaar wederom een advies moet worden gevraagd aan de adviescommissie als de financiële situatie van de noodlijdende corporatie nog niet voldoende verbeterd is. Dit gebeurt op verzoek van, eventueel na een aanwijzing van de Aw aan, de noodlijdende woningcorporatie. Na zeven jaar kan de situatie namelijk dusdanig zijn veranderd dat de toezichthouder zo nodig op basis van het eerdere advies geen aanwijzing kan geven aan een regiocorporatie of de mogelijke saneringsaanvraag niet meer gebaseerd kan worden op actuele informatie. De herbeoordeling door de adviescommissie, leidt wederom tot een advies dat tot stand komt op dezelfde wijze als het eerdere advies over de betrokken noodlijdende woningcorporatie. Het ligt daarbij voor de hand dat, de factoren van dynamische aard, zoals de woonvisie, prestatieafspraken en relevante woningmarktontwikkelingen opnieuw worden beoordeeld door de adviescommissie.

4.2 Eerder kenbaar maken noodzakelijke DAEB-werkzaamheden

De noodlijdende woningcorporatie moet de adviescommissie vragen om een advies uit te brengen over de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden vóórdat er sprake is van een mogelijke saneringsaanvraag. Een aanvraag voor saneringssteun is pas aan de orde wanneer de financiële middelen ontbreken om de noodzakelijke DAEB-activiteiten van een woningcorporatie voort te zetten. Pas op dat moment kan een woningcorporatie een saneringsaanvraag doen en daarna volgt de beoordeling voor een eventuele toekenning. Dit wordt niet gedaan door de adviescommissie. De saneerder zal in dat stadium beslissen over een daadwerkelijke toekenning van de saneringssteun.

De adviesaanvraag bij de adviescommissie moet worden gedaan, wanneer de woningcorporatie niet zelfstandig binnen een termijn van tien jaar zal voldoen aan de financiële ratio's inzake continuïteit zoals door de Aw kenbaar gemaakt en gehanteerd in het gezamenlijk beoordelingskader

⁷ Zie voetnoot 6.

van de Aw en het WSW. In een dergelijke situatie wordt dus aangesloten bij de geobjectiveerde ratio's van de Aw.

Het doel van het eerder krijgen van het advies over de noodzakelijke DAEB-activiteiten is om eerder duidelijkheid aan de noodlijdende woningcorporatie en de andere partijen te geven over welk DAEB-bezit voortgezet dient te worden, indien er als ultimatum remedium sprake gaat zijn van sanering. Dit is daarmee doorgaans ruim voor het moment dat de woningcorporatie zijn werkzaamheden niet meer zou kunnen uitvoeren in verband met acute financiële problemen en biedt partijen meer mogelijkheden om al in een vroeg stadium te zoeken naar oplossingen.

Dit is een verbetering ten opzichte van de bestaande 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 en borging in kaart moet worden gebracht welke activiteiten behoren tot de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden, wordt de corporatiesector in staat gesteld om eerder zelf tot een acceptabele en houdbare oplossing te komen, mogelijk zonder dat daar saneringssteun voor nodig zou hoeven zijn. Het uitgangspunt is dat het bestuur van de noodlijdende woningcorporatie de adviescommissie om advies vraagt, maar het is ook mogelijk dat de Aw hierover het gesprek met het bestuur aangaat en hiertoe zo nodig een aanwijzing geeft.

4.3 Versterking rol regio

De adviescommissie zal tevens onderzoeken in hoeverre collegacorporaties die werkzaam zijn in de woningmarktregio van de noodlijdende woningcorporatie in staat zijn om aan een oplossing bij te dragen. Met de regio wordt hierbij bedoeld op de in 2016 vastgestelde woningmarktregio's, waarin er met name gekeken wordt naar woningcorporaties die binnen de regio hetzelfde of een aangrenzend werkgebied hebben. Hierbij zal de adviescommissie een prioritering toepassen, waarbij zij eerst kijkt naar woningcorporaties die werkzaam zijn in dezelfde gemeenten als de verzoekende woningcorporatie, waarna de aandacht verschuift naar woningcorporaties die actief zijn in aangrenzende gemeenten en tot slot wordt binnen de woningmarktregio gekeken naar woningcorporaties die een bijdrage kunnen leveren. Deze prioritering zal worden vastgelegd in het BTIV. Dit wordt een prioritering met mogelijkheid tot afwijking indien dat in het belang van de volkshuisvesting is. Mocht zich bijvoorbeeld een partij melden die in de woningmarktregio werkzaam is en bezit wil overnemen, dan hoeft niet gekeken te worden naar andere woningcorporaties die dichterbij gelegen zijn voor een bijdrage in de oplossing.

Het uiteindelijke doel is om sanering te voorkomen en als dat niet voorkomen kan worden de kosten van de sanering hiermee niet onnodig hoog te laten uitvallen. De adviescommissie zal dit betrekken in haar advies. Doordat er eerder duidelijkheid ontstaat over de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden, kan de Aw woningcorporaties in de regio, zo nodig met een aanwijzing, eerder aanspreken om activiteiten te ondernemen om de noodlijdende corporatie te helpen. Het heeft de voorkeur dat ondersteuning voor de noodlijdende corporatie tot stand komt zonder enige mate van dwang in de vorm van een aanwijzing. Dat regiocorporaties ondersteuning bieden bij het (gedeeltelijk) oplossen van de financiële problemen bij de noodlijdende woningcorporatie wordt gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat de verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting zoveel mogelijk lokaal ligt. Tevens geldt voor het mogelijk geven van saneringssteun dat het een zwaar middel is, waarbij alle corporaties in de sector in beginsel met een sectorheffing voor

hetzelfde bedrag worden aangesproken. Daardoor worden woningcorporaties met minder financiële middelen relatief zwaarder geraakt, dan woningcorporaties die over ruimere financiële middelen beschikken. Gelet daarop adviseert de adviescommissie mede over de vraag of van regiocorporaties, gelet op hun beschikbare additionele financiële middelen, naar redelijkheid kan worden verwacht dat ze een bijdrage leveren om de problemen van de noodlijdende woningcorporatie op te lossen. Regionale woningcorporaties kunnen hier een rol in spelen door bijvoorbeeld (delen van) het bezit over te nemen, vervangende uitbreidingsnieuwbouw te plegen of, als uiterste mogelijkheid, 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 woonvisie en de prestatieafspraken die ze daarover met de woningcorporaties maken.

De aanleiding voor de indiening van een saneringsaanvraag door een woningcorporatie verandert niet ten opzichte van het bestaande wettelijke kader. Er is echter wel eerder duidelijkheid voor de noodlijdende woningcorporatie en de regio over welke opgave nodig is om de noodzakelijke DAEB-activiteiten te kunnen blijven voortzetten. In de aanvraag voor saneringssteun dient te worden uitgegaan van de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden zoals in kaart gebracht door de adviescommissie. Alleen wanneer blijkt dat de problematiek niet redelijkerwijs opgelost kan worden in de regio en de woningcorporatie haar activiteiten niet langer voort kan zetten, zal er eventueel sprake kunnen zijn van saneringssteun. Wanneer uit het advies van de adviescommissie volgt dat er sprake is van noodzakelijke DAEB-werkzaamheden 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 woningcorporaties 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 regelt dit wetsvoorstel dat de woningcorporaties in de woningmarktregio verplicht kunnen worden een bijdrage te leveren. Dit kan bijvoorbeeld het overnemen van bezit betreffen of het fuseren met een instelling, voor zover uit het advies van de adviescommissie, waarin de zienswijzen van Aw en de borgingsvoorziening zijn betrokken, blijkt dat dit in redelijkheid van de betreffende woningcorporaties kan worden verlangd. Daartoe wordt het mogelijk voor de Aw om een aanwijzing te geven aan betreffende regiocorporatie(s). Uitgangspunt is dat het overnemen van deze werkzaamheden past binnen de opgave voor de regiocorporaties. 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 de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden. Hierbij wordt gedacht aan een Interest Coverage ratio⁸ van 1.6 en een Loan to Value ratio⁹ van 70%. Deze normen zullen in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: RTIV) vastgelegd worden.

De aanwijzing is, zoals aangegeven, net als de saneringsaanvraag, een uiterst middel in het stelsel dat slechts in uitzonderlijke situaties kan worden ingezet. Deze grijpt immers in op het eigendomsrecht van de

⁸ De ICR meet het bedrijfsresultaat in relatie tot de te betalen rente.

⁹ De LTV meet in hoeverre de lange termijn verdien capaciteit van de portefeuille in vastgoed in exploitatie in een gezonde verhouding staat tot de schuldpositie.

woningcorporatie. Het biedt geen algemene mogelijkheid tot sturing van het beleid van woningcorporaties. Daarom heeft deze bevoegdheid geen betrekking op aanbestedingen, hetgeen in artikel 61d, eerste lid van de Woningwet is verduidelijkt. Wanneer woningcorporaties in de regio (vrijwillig) bezit overnemen, zullen zij worden uitgezonderd van een eventuele saneringsheffing als voor die casus saneringssubsidie wordt verstrekt. Het voornemen is om dat mogelijk te maken in het BTIV.

4.4 Nadere objectivering hoogte saneringsbijdrage

In het BTIV zal het uitgangspunt worden vastgelegd dat het noodzakelijk DAEB-bezit wordt overgenomen tegen de getaxeerde marktwaarde. Het doel daarvan 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 getaxeerde marktwaarde sluit aan bij reguliere verkooptransacties die woningcorporaties onderling uitvoeren en de wijze waarop woningcorporaties hun vastgoed waarderen.

Wanneer een woningcorporatie niet langer blijft voortbestaan zal eventuele overfinanciering van het noodzakelijk DAEB-bezit, DAEB-bezit dat als niet-noodzakelijk is aangemerkt of bezit in de niet-DAEB-tak, afgewikkeld moeten worden door de schuldeisers. Hierbij geldt eerbiediging van bestaande huurcontracten. De borgingsvoorziening wikkelt geborgde financiering af. Wanneer vaststaat dat het niet mogelijk is dat een of meerdere woningcorporaties uit de regio de woningen van de noodlijdende woningcorporatie tegen de getaxeerde marktwaarde over kunnen nemen, kan er sprake zijn van saneringssteun.

Saneringssteun moet beperkt zijn tot de kosten die noodzakelijk zijn om de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden voort te zetten. Als er toch saneringssteun nodig is omdat niet alle noodzakelijke DAEB-werkzaamheden kunnen worden overgenomen of met vervangende nieuwbouw te realiseren zijn, dan is het uitgangspunt dat de saneringssteun niet hoger zal zijn dan het verschil tussen de waarde waartegen de overnemende woningcorporatie de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden overneemt en de getaxeerde marktwaarde. Zoals reeds aangegeven is de getaxeerde 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 getaxeerde marktwaarde. Hierdoor wordt de hoogte van de saneringssteun beperkt.

Sinds, met de herziene Woningwet in 2015, saneringssubsidie geen vanzelfsprekendheid meer is, is het waarschijnlijker geworden dat vastgoed van noodlijdende woningcorporaties wordt overgenomen door collega-woningcorporaties. Er zullen echter ook situaties zijn waarin het zelfstandig voortbestaan van de woningcorporatie die steun aanvraagt goedkoper is dan de overname van noodzakelijk DAEB-bezit door een andere woningcorporatie. Dit blijft tot de mogelijkheden behoren in het stelsel. Het voortbestaan van de noodlijdende woningcorporatie is echter geen doel, maar een mogelijk middel om de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden te continueren. Hierbij wordt afgewogen met welke oplossing de noodzakelijk geachte werkzaamheden voortgezet worden, het oordeel hierover is aan de saneerder. Bij die afweging tussen de mogelijke scenario's kan gebruik gemaakt worden van de financiële expertise van de borgingsvoorziening, omdat uit eerdere saneringsschakelingen gebleken is dat deze financiële expertise wenselijk en nodig is bij het maken van de geschetste afweging in het kader van artikel 59 van de Woningwet. Indien een woningcorporatie wordt gecontinueerd zal ook

worden gezien of deze voldoende operationeel solide is om na steunverstrekking weer zelfstandig te functioneren en middelen aan te trekken. Het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de saneringssubsidie is dat de woningcorporatie weer over voldoende financiële middelen beschikt om de noodzakelijke werkzaamheden te verrichten of voort te zetten. 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. Dit zal worden vastgelegd in het onderliggende BTIV. Het niveau van de bovenkant van het onderste kwintiel is gekozen vanuit de overweging dat de saneringssubsidie doelmatig moet worden ingezet, maar de volkshuisvestelijke werkzaamheden van de noodlijdende woningcorporatie tegelijkertijd naar een solide niveau moeten worden getrokken, waarbij tevens de woningcorporatie weer aan de financiële ratio's kan voldoen. Zo maakt Aedes bijvoorbeeld een jaarlijkse benchmark van het presteren van woningcorporaties, waaraan gemeten zou kunnen worden. Hierbij wordt getracht schuldeisers aan te spreken voor de overfinanciering, maar niet voor aanvullende kosten om de woningen in de DAEB-tak te behouden. Na een termijn van tien jaar kan een eventueel te hoog bedrag aan saneringssubsidie worden teruggevorderd. Dit is gebaseerd op de bestaande wijze waarop saneringsbesluiten worden genomen. Het is de standaardpraktijk dat de saneringssubsidie in een vroeg stadium in het saneringsbesluit wordt toegekend, maar aan het eind van de termijn daadwerkelijk wordt vastgesteld. Op dat moment wordt ook bepaald of er niet meer dan noodzakelijke subsidie is gegeven.

4.5 Moment van financiële stress vervroegd

Artikel 21d, eerste lid, van de Woningwet bepaalt dat financiële instellingen waarmee woningcorporaties op grond van artikel 21c, eerste lid, van de Woningwet transacties mogen sluiten voor het uitvoeren van hun werkzaamheden, een recht van pand of hypotheek op niet-DAEB-bezit van een woningcorporatie kunnen vestigen, dat in beginsel niet door derden kan worden beperkt. Artikel 21d, vierde lid, van de Woningwet bevat twee uitzonderingen waarin het eerste lid van dat artikel niet van toepassing is, omdat dan de borgingsvoorziening rechten van pand of hypotheek kan vestigen op niet-DAEB-bezit van een woningcorporatie en er geen zekerheidsrechten ten bate van andere partijen op dat bezit worden gevestigd. De situaties waarin deze uitzondering geldt, zijn die wanneer een woningcorporatie in «financiële stress» verkeert of wanneer de situatie betrekking heeft op of gevolg heeft voor het kunnen voortzetten van DAEB-werkzaamheden. Hierdoor kan de borgingsvoorziening in specifieke (nood)situaties toch een zekerheidsrecht vestigen op onbezwaarde niet-DAEB-activa. De notaris kan op grond van de mededeling van de borgingsvoorziening als bedoeld in artikel 21d, vierde lid, onderdeel a, onder 2°, van de Woningwet overgaan tot vestiging van zekerheden ten behoeve van de borgingsvoorziening op niet-DAEB en hoeft dit oordeel van de borgingsvoorziening niet inhoudelijk te toetsen. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het moment waarop het zekerheidsrecht kan worden gevestigd naar voren te halen vanwege een ongewenst gevolg van de huidige normering. Door de bestaande regeling kan de borgingsvoorziening namelijk pas zekerheden vestigen op het moment dat een woningcorporatie al op het randje van faillissement staat. Hierdoor bestaat het risico dat de vestiging van zekerheidsrechten te laat komt en in sommige gevallen zelfs gezien kan worden als een paulianeuze rechtshandeling (schuldeisersbenadeling).

Met het introduceren van een nieuw eerste lid in artikel 29 Woningwet verschuift de situatie van financiële stress in de tijd naar voren naar het moment dat de adviescommissie wordt verzocht om een advies. Op datzelfde moment ontstaat dan ook de mogelijkheid voor de borgingsvoorziening om zekerheden te vestigen op de niet-DAEB-registergoederen aangezien er dan sprake is van een verhoogd risico op faillissement, zonder overigens de huidige mogelijkheden voor de borger te beperken. Financiële stress is daarmee aan de orde terwijl er tegelijkertijd nog geen acute dreiging van faillissement is. Het risico van een paulianeuze rechtshandeling is bij vestiging van zekerheden op de niet-DAEB-registergoederen op dit moment ook veel kleiner. Door het moment van financiële stress aan te laten sluiten bij het verzoeken van een advies aan de adviescommissie wordt zowel recht gedaan aan de door de wetgever beoogde beperkingen van vestiging van zekerheden door de borgingsvoorziening op niet-DAEB-registergoederen als aan het belang om in specifieke (nood)situaties toch een zekerheidsrecht te kunnen vestigen op onbezwaarde niet-DAEB-activa zonder dat hier een groot risico op paulianeus handelen ontstaat en waardoor de borgingsvoorziening beter in staat is schade voor de sector te minimaliseren.

Tevens wordt verduidelijkt dat het voor de borgingsvoorziening eveneens mogelijk is, om gedurende een sanerings situatie, zekerheidsrechten te vestigen op niet DAEB-bezit.¹⁰ Deze wijziging belet het aangaan van leningen met private financiers, binnen de grenzen die de Woningwet daaraan stelt, door woningcorporaties niet. Bovendien geldt dat deze wijziging slechts betrekking heeft op een situatie die slechts beperkt plaatsvindt, namelijk dat financiële stress optreedt bij een woningcorporatie.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1 Staatssteun

Zoals hiervoor is uiteengezet, voorziet deze wijziging in een aanscherping van het saneringskader voor woningcorporaties. Het geeft daarmee nadere invulling aan het EC-besluit over de Nederlandse woningcorporaties uit 2009, waarin naar saneringssteun wordt verwezen als rationaliseringssteun. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de onderhavige wijziging ook voldoet aan de invulling aan het DAEB-pakket uit 2012. Saneringssteun is aangemerkt als geoorloofde steun in het EC-besluit uit 2009 en hoeft daarom niet te worden gemeld aan de Europese Commissie. Daarbij zij nogmaals benadrukt dat de voorgestelde wijzigingen niet ingrijpen op de uitgangspunten en daarmee de kaders voor staatssteun. Met dit wetsvoorstel wordt enkel getracht om, binnen de kaders voor saneringssteun sinds 2015, het proces van saneringsaanvragen te stroomlijnen, verduidelijken en transparanter te maken.

5.2 Eigendomsrecht

Een aanwijzing aan een woningcorporatie tot het voortzetten van noodzakelijke werkzaamheden – waaronder het in stand houden en exploiteren van woongelegenheden – van een andere woningcorporatie (voorgesteld artikel 56b Woningwet) of tot het aangaan van een fusie met een andere woningcorporatie is een vorm van eigendomsregulering. Het eigendomsrecht is beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een beperking dient op grond van voornoemd artikel van het EVRM:

- bij wet zijn voorzien;

¹⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 32 847, nummer 744.

- noodzakelijk te zijn in het algemeen belang; en
- proportioneel te zijn, oftewel er dient sprake te zijn van een «fair balance» tussen het doel van de inmenging in het eigendomsrecht en het middel dat daarvoor wordt ingezet.

Dat een beperking bij wet moet zijn voorzien betekent dat deze niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur en tegelijkertijd voldoende kenbaar, toegankelijk, voorzienbaar en precies omschreven moet zijn. De Aw heeft reeds de mogelijkheid om een aanwijzing te geven, op grond van de algemene aanwijzingsbevoegdheid van artikel 61d Woningwet. Voorgesteld artikel 56b specificeert die aanwijzingsbevoegdheid in de context van (de voorfase van) saneringen, door voor te schrijven onder welke voorwaarden van die bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt indien dit het verplicht overnemen van werkzaamheden (en daarmee bezit) betreft dan wel een verplichte fusie betreft. Hiermee wordt op wetsniveau voorzien in een duidelijke en ondubbelzinnige grondslag voor een dergelijke aanwijzing en de eigendomsbeperking die daarvan het gevolg is. De voorwaarden voor toepassing zijn op grond van artikel 56, eerste lid:

- de woningcorporatie dient feitelijk werkzaam te zijn in dezelfde woningmarktregio als de noodlijdende woningcorporatie;
- uit het advies van de adviescommissie volgt dat het voortzetten of, in het uiterste geval, het aangaan van een fusie in redelijkheid van de woningcorporatie kan worden verlangd;
- de woningcorporatie beschikt, gelet op de door de Aw kenbaar gemaakte financiële normen, over aantoonbaar voldoende additionele financiële en operationele ruimte om de aanwijzing uit te voeren;
- de borgingsvoorziening heeft een zienswijze gegeven over de voorgenomen aanwijzing.

De eerste voorwaarde schrijft voor binnen welke ruimtelijke dimensie, namelijk de woningmarktregio, een aanwijzing gegeven kan worden. Dit zorgt voor rechtszekerheid voor de lokale driehoek (woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties) van de woningmarktregio waar de noodlijdende woningcorporatie werkzaam is. Deze aansluiting bij de regio bevordert bovendien de slagingskans van een adequate oplossing, omdat de volkshuisvestelijke opgaven per regio kunnen verschillen. Tegelijkertijd is met de eerste voorwaarde voor woningcorporaties buiten de regio duidelijk dat zij niet geadresseerd kunnen worden door een dergelijke aanwijzing. De tweede en derde voorwaarde hebben onder meer als oogmerk dat de aanwijzing daadwerkelijk leidt tot een bestendige oplossing van de volkshuisvestelijke problemen die het gevolg zijn de financiële situatie bij de noodlijdende woningcorporatie. Bovendien wordt met deze voorwaarden getracht te voorkomen dat een individuele woningcorporatie disproportioneel door de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid wordt geraakt. Als laatste voorwaarde geldt dat de woningcorporatie waaraan de aanwijzing wordt gegeven (op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht) en de borgingsvoorziening over de voorgenomen aanwijzing een zienswijze kunnen geven dan wel gehoord dienen te worden. Hiermee is gewaarborgd dat de inbreng van deze partijen wordt meegenomen in het besluitvormingsproces. Deze specificering en clausulering op wetsniveau zorgt voor rechtszekerheid voor alle betrokkenen en maakt dat de toepassing van een aanwijzing, en daarmee de beperking het eigendomsrecht, voldoende voorzienbaar en duidelijk is.

De beperking dient voorts noodzakelijk te zijn in het algemeen belang. Dat is hier het belang van de volkshuisvesting en de doelmatige werking van het saneringsstelsel. Woningcorporaties voeren de taken uit als bedoeld in artikel 45, tweede lid, van de Woningwet, waarmee zij het algemeen

belang dienen. Woningcorporaties hebben een bijzondere positie als het gaat om het verhuren van DAEB-woningen aan huurders en woningzoekenden, die voldoen aan de vereisten op grond waarvan deze personen behoren tot de doelgroep. Vanuit het belang van de volkshuisvesting is het daarom wenselijk dat woningcorporaties waar mogelijk bijdragen aan regionale knelpunten die ontstaan als gevolg van financiële problemen van een collega-instelling in de regio. Bij financiële problemen van dien aard als waar de aanwijzingsbevoegdheid op ziet, is de noodlijdende woningcorporatie immers niet (langer) in staat om op duurzame wijze de lasten voor de uitvoering van de DAEB-werkzaamheden te dragen. Dit gaat ten koste van de volkshuisvesting in de gemeenten waar de betrokken woningcorporatie werkzaam is. Wat betreft de doelmatige werking van het saneringsstelsel dient te worden opgemerkt dat, indien uit het advies van de adviescommissie volgt dat er voldoende additionele investeringscapaciteit is in de regio om het noodzakelijk-DAEB over te nemen, het verlenen van saneringssteun niet in de rede ligt. Als dat namelijk niet het geval zou zijn, zou afbreuk worden gedaan aan een van de uitgangspunten van het saneringskader, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor afwikkeling van de financiële problematiek en de risico's ligt bij de borger van de leningen of eventuele andere financiers van corporaties. De aanwijzingsbevoegdheid is dus noodzakelijk in het algemeen belang, zowel voor wat betreft de waarborging van volkshuisvestelijk belang als voor het draagvlak voor en de doelmatigheid van het saneringsstelsel.

Voorts moet er een fair balance worden geslagen tussen het algemene belang dat getracht wordt te verwezenlijken en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt op eigendomsrechten. In dit geval is het algemeen belang als aangegeven het verwezenlijken van het belang van de volkshuisvesting en de (doelmatige) werking van het saneringsstelsel. Dat staat in een redelijke verhouding met de beperking van het eigendomsrecht van zowel de noodlijdende toegelaten instelling als de verkrijgende toegelaten instelling vanwege de voorwaarden die hiervoor gelden. Het overdragen van bezit of fuseren met een instelling kan immers enkel worden opgelegd voor zover uit het advies van de adviescommissie, waarin de zienswijzen van de Aw en de borgingsvoorziening zijn betrokken, blijkt dat dit in redelijkheid van de betreffende woningcorporaties kan worden verlangd. Voor het geven van een dergelijke aanwijzing dient aantoonbaar sprake te 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. Daar komt bij dat de aanwijzing, net als de saneringsaanvraag, een uiterst middel is in het stelsel dat slechts bij uitzonderlijke situaties kan worden ingezet. Bovendien geldt er een getrapte aanwijzingsbevoegdheid; pas als blijkt dat een aanwijzing tot het overnemen van (een deel van) het bezit geen soelaas biedt, kan bij hoge uitzondering een aanwijzing tot het aangaan van een fusie worden gegeven. Hiermee komt de meer ingrijpendere fusieverplichting pas in beeld als de minder ingrijpende bezitsovername ontoereikend is.

De regering meent dat de eigendomsbeperking van voorgesteld artikel 56b van de Woningwet met deze in de wet neergelegde voorzieningen proportioneel is in de zin van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM. Tot slot wordt opgemerkt dat de komst van artikel 56b in de Woningwet een eigendomsbeperking niet in algemene zin legitimeert. Het is aan de bevoegde instantie, hier de Aw, om de eigendomsbeperking op grond van artikel 56b van de Woningwet in een specifiek geval te rechtvaardigen. De noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit van de aanwijzing dient op basis van de omstandigheden van het specifieke geval zo goed mogelijk onderbouwd te worden. Indien een woningcorpo-

ratie meent dat de toepassing van artikel 56b van de Woningwet jegens haar onrechtmatig is, zal bij een rechtsgeschil de rechter ook deze criteria toetsen. Gelet op de toepassingsvoorwaarden en de deskundigheid van de adviescommissie, is het advies van de adviescommissie voor voornoemde criteria richtinggevend. Voorts is van belang dat toepassing van het instrument, net als het geval is voor de toepassing van het algemene aanwijzingsinstrument ex artikel 61d, van de Woningwet pas aan de orde is als andere wegen niet (meer) begaanbaar zijn. Dit impliceert een terughoudend gebruik en de verwachting is dan ook dat van een frequente toepassing geen sprake zal zijn. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat in het verleden regiocorporaties hebben meegewerkt aan het oplossen van financiële problemen van een woningcorporatie – onder andere door het overnemen van bezit – zonder enige mate van dwang. Die route geniet, indien mogelijk, uiteraard de voorkeur.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

De Aw is op grond van artikel 61 van de Woningwet en het Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouder Woningwet en WNT (hierna: mandaatbesluit) belast met het toezicht op basis van de Woningwet en handhaving van die wet. Naar aanleiding hiervan heeft de Aw een toets uitgevoerd naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van het voorliggende wetsvoorstel.

Algemeen

De Aw geeft in haar toets terecht aan dat de hoofdlijn van het saneringskader uit de Woningwet 2015 ongewijzigd blijft. De Aw erkent dat de voorstellen in het wetsvoorstel erop gericht zijn om het saneringskader beter te laten functioneren en stelt dat een definitief oordeel rondom de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid volgt zodra een nadere uitwerking in onderliggende regelgeving gereed is. De Aw zal met het oog op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid bij de uitwerking hiervan worden betrokken.

Financieel herstel voorafgaand aan het moment van inroepen van de adviescommissie

De Aw uit zorgen over de mogelijke druk die de burger vanuit financieel belang richting de noodlijdende woningcorporatie kan uitoefenen gedurende de herstelperiode en de gevolgen die dat kan hebben voor het volkshuisvestelijk presteren van deze woningcorporatie, nog voordat de adviescommissie heeft geadviseerd over de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden. In reactie op dit punt geldt dat het wetsvoorstel beoogt om financiële problemen bij een woningcorporatie in een zo vroeg mogelijk stadium aan te pakken. Dat is zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit volkshuisvestelijk oogpunt belangrijk. Het volkshuisvestelijk belang is gebaad bij financieel gezonde woningcorporaties.

In reactie op hetgeen de Aw aangeeft is het ook zo dat het wetsvoorstel leidt tot een sneller inzicht in de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten van een noodlijdende woningcorporatie. Daarbij geldt dat de zorg van de Aw zich minder snel zal voordoen dan voorheen, omdat door het gezamenlijke beoordelingskader van de Aw en het WSW mogelijke financiële problemen van een woningcorporatie sneller gesignaleerd en beperkt worden, zodat deze vervolgens opgelost kunnen worden. Dit wetsvoorstel stimuleert dat financiële problemen zoveel mogelijk worden voorkomen en zelfstandig worden opgelost. Wanneer de

woningcorporatie volkshuisvestelijk minder goed presteert, maar wel sprake is van zelfstandig herstel, kunnen andere instrumenten uit de Woningwet mogelijk uitkomst bieden, zoals bijvoorbeeld een collegiale lening, overname van het beheer van een complex door een collegacorporatie of projectsteun. Bovendien kan de Aw een aanwijzing geven aan de woningcorporatie om een advies te vragen van de adviescommissie, als het bestuur daar niet zelf om verzoekt. Dit is nader toegelicht onder het kopje «Toepassingsbereik van het wetsvoorstel».

Het moment van inroepen van de adviescommissie

In het verlengde van bovenstaand punt signaleert de Aw dat er mogelijk discussie kan ontstaan over het moment van inroepen van de adviescommissie. De Aw pleit ervoor om in het wetsvoorstel vast te leggen dat de commissie adviseert in de situatie dat een woningcorporatie zodanig financieel dreigt te moeten bijsturen dat de volkshuisvestelijke prestaties in het geding komen.

In reactie op het voorstel van de Aw kan het volgende worden aangegeven. Het voorstel dat de Aw in dit kader doet, leidt niet zonder meer tot duidelijkheid over het moment waarop de adviescommissie gevraagd wordt advies uit te brengen en tevens een woningcorporatie de mogelijkheid ontnemt om zelf tot een oplossing te komen. Uitgangspunt bij het oplossen van financiële problemen van een woningcorporatie, is dat deze zo nodig na bijsturing van de Aw en het WSW, weer zelfstandig zal voldoen aan gezamenlijke ratios, zonder de betrokkenheid van regiocorporaties en gebruik van saneringssteun. Desalniettemin is het voorstelbaar dat de noodlijdende corporatie naar het oordeel van het bestuur van de corporatie binnen 10 jaar niet zelfstandig aan de financiële ratios kan voldoen. Het vragen van advies aan de adviescommissie is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur van de betrokken woningcorporatie. Het is voorstelbaar dat het inroepen van de adviescommissie aan de orde komt wanneer in de ratios van een corporatie een zorgelijke trend zichtbaar is of wanneer er eveneens zorgelijke signalen op te maken zijn uit de dVi/dPi of uit het reguliere governance toezicht. Artikel 61d van de Woningwet voorziet in de mogelijkheid voor de Aw om dit bestuur een aanwijzing te geven, zodanig dat om een advies van de adviescommissie wordt verzocht als het bestuur van de betrokken woningcorporatie niet zelf om een verzoek voor advisering indient. Vanzelfsprekend heeft het echter de voorkeur dat het bestuur in die situatie zelfstandig om een advies verzoekt.

Mogelijke oplossingen bij voortzetting van noodzakelijk DAEB

Indien vaststaat dat een noodlijdende corporatie niet in staat zal zijn zelfstandig weer aan de financiële ratio's te voldoen, zal het bestuur van deze woningcorporatie – mogelijk na een aanwijzing van de Aw – de adviescommissie een advies vragen over de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden en de financiële draagkracht en investeringscapaciteit van regiocorporaties voor het behoud daarvan. Vanuit de doelstelling om de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden van de noodlijdende woningcorporatie voort te zetten, zijn er verschillende scenario's denkbaar om aan die doelstelling te voldoen, eventueel door het verkrijgen van saneringssteun indien de financiële spankracht van de regiocorporaties onvoldoende is. De Aw wijst specifiek op twee mogelijkheden en de veronderstelde gevolgen daarvan. De eerste betreft het ontstaan van een zogenaamde restentiteit ofwel «sterfhuisconstructie», de tweede betreft het zelfstandig voortbestaan van de corporatie.

De Aw adviseert om in het wetsvoorstel heldere spelregels op te nemen over de afwikkeling van een zogenoemde «sterfhuisconstructie», dan wel daarop te anticiperen, door de Aw discretionaire ruimte te bieden bij het ontstaan van restentiteiten. Benadrukt wordt in dit verband dat het tot stand komen van een restentiteit slechts bij hoge uitzondering zal voorkomen, waardoor het niet in de rede ligt hiervoor in het wetsvoorstel specifieke voorschriften op te nemen. Hoe de afwikkeling, als deze zich voordoet in de vorm van een «sterfhuisconstructie», wordt vormgegeven is bovendien per situatie verschillend, bijvoorbeeld als het gaat om de vaststelling welke activiteiten achter zouden blijven in de «sterfhuisconstructie» of het beheer ervan. Overigens stelt de Aw ten onrechte dat het de bedoeling van het wetsvoorstel zou zijn dat de noodlijdende woningcorporatie ophoudt te bestaan, als gevolg van de overname van noodzakelijk DAEB-bezit door regiocorporaties. Ongeacht welke oplossing in een concreet geval gekozen wordt, blijft het doel, net als in de Woningwet sinds 2015, dat de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden zullen worden voortgezet. Wel signaleert de Aw terecht dat op grond van het advies van de adviescommissie een deel van het DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie mogelijk niet als noodzakelijke werkzaamheid wordt aangemerkt. Het gevolg daarvan kan zijn, dat een deel van het DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie mogelijk bij een nieuwe huurder niet langer als DAEB zal worden verhuurd,¹¹ bijvoorbeeld omdat het wordt overgenomen door een marktpartij. Deze mogelijkheid bestaat ook al in het huidige saneringskader van de Woningwet. Dit is gerechtvaardigd omdat het betreffende bezit dan niet wordt aangemerkt als noodzakelijke DAEB-werkzaamheid en daarmee vaststaat dat het mogelijk verdwijnen van dit DAEB-bezit geen grote nadelige gevolgen heeft voor de lokale volkshuisvesting.

Ten tweede en in het verlengde van bovenstaande staat de Aw stil bij de mogelijkheid dat een woningcorporatie zelfstandig blijft voortbestaan na sanering. De Aw pleit ervoor om in het wetsvoorstel vast te leggen dat een noodlijdende woningcorporatie gesaneerd wordt totdat die voldoet aan de ratio's uit het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en de borgingsvoorziening, omdat de Aw anders veronderstelt dat de zelfstandig voortbestaande woningcorporatie vervolgens mogelijk gedurende langere tijd volkshuisvestelijk slecht zal functioneren.

In reactie op de punten van de Aw kan het volgende worden aangegeven. Juist om te voorkomen dat een woningcorporatie na sanering net aan de ratio's voldoet, maar volkshuisvestelijk slecht functioneert is het voornemen om bij het einddoel van sanering een relatie te leggen met het niveau van presteren van andere woningcorporaties. Met het wetsvoorstel wordt een balans gewaarborgd, waarbij naast een doelmatige inzet van saneringssteun en financieel herstel ook volkshuisvestelijk aansluiting wordt gezocht door vergelijkbare investeringen te veronderstellen, in lijn met de prestaties van andere woningcorporaties die zich aan de bovenkant van het onderste kwintiel uit een benchmark bevinden. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting en zal worden vastgelegd in het BTIV.

Het dwingen van woningcorporaties tot overname van bezit tegen de marktwaarde in verhuurde staat

Bij het oplossen van financiële problemen van een woningcorporatie krijgt de Aw de mogelijkheid om zo nodig een aanwijzing te geven aan een regiocorporatie, om een deel van het noodzakelijk DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie over te nemen. De Aw wijst daarbij op het

¹¹ Bestaande huurcontracten dienen op grond van het huurrecht te worden geëerbiedigd.

belang van een zorgvuldige juridische onderbouwing, om lange gerechtelijke procedures te voorkomen. De Aw pleit ervoor om, gelet op deze regulering van het eigendomsrecht van de regiocorporaties, in het BTIV heldere criteria vast te leggen op basis waarvan de prioritering tussen regiocorporaties moet plaatsvinden bij de vraag welke corporatie(s) eerder in aanmerking komen dan anderen voor het overnemen van noodzakelijk DAEB-bezit.

Hetgeen door de Aw naar voren is gebracht is terecht. Een zorgvuldig onderbouwd en afgewogen advies van de adviescommissie is van belang, net als heldere criteria over de prioritering bij de overname van bezit door regiocorporaties. Dit zal worden uitgewerkt in het BTIV. Zoals aangegeven wordt de Aw bij de nadere uitwerking hiervan betrokken.

Zoals ook aangegeven in deze memorie van toelichting, kijkt de adviescommissie bij de beoordeling van de vraag of regiocorporaties een deel van het noodzakelijk DAEB van de noodlijdende corporatie kunnen overnemen naar factoren als het aandeel van de DAEB-activiteiten in een gemeente, de relevante woningmarktontwikkelingen (zoals schaarste en krimp) in relatie tot het volkshuisvestingsbeleid (woonvisie) van de gemeente en de prestatieafspraken. Tevens worden de kwaliteit van de woningen, financiële implicaties, verduurzaming en het (tijdelijke) effect op de woningvoorraad in een regio meegewogen.

De Aw heeft verder verzocht om voor woningcorporaties de mogelijkheid tot due diligence onderzoek op te nemen, zodat onderliggende aannames van de marktwaardeberekening bij overname van noodzakelijk DAEB-bezit door de regiocorporatie(s) kunnen worden getoetst. Nadat de adviescommissie is ingesteld, geldt dat een noodlijdende woningcorporatie na de aanvraag maar vóór en ten behoeve van het advies van de adviescommissie, reeds (extern) due-diligence onderzoek uitvoert (voor zover dat nog niet afdoende is gedaan): taxaties van bezit, de beoordeling van de leningportefeuille en het in kaart brengen van (onbekende) verplichtingen en claims.

Het beoordelingskader van de adviescommissie

De Aw stelt dat het wenselijk kan zijn de gemeentelijke zienswijze voor de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden van de noodlijdende woningcorporatie in de gemeente, ook naar boven bijgesteld zou moeten kunnen worden. In reactie hierop wordt nogmaals benadrukt dat het voorliggende wetsvoorstel geen aanpassingen aanbrengt in de uitgangspunten van het saneringskader, zoals opgenomen in de Woningwet sinds 2015. Uitgangspunt blijft daarom, dat de gemeentelijke zienswijze over de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden geldt als bovengrens. Dit uitgangspunt is mede in de Woningwet 2015 opgenomen vanuit de overtuiging dat de gemeente de meeste expertise heeft over de lokale volkshuisvestelijke situatie. De politieke besluitvorming over de gewenste omvang van het DAEB-bezit van woningcorporaties in een gemeente vindt plaats bij het vaststellen van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid in de vorm van een woonvisie. Het is vervolgens aan de gemeente, de in de gemeente werkzame woningcorporaties en huurdersorganisaties prestatieafspraken te maken.

Voorts vraagt de Aw om verduidelijking over de procedure indien na zeven jaar wederom een advies moet worden aangevraagd, gebaseerd op actuele informatie. Naar aanleiding van deze suggestie is de memorie van toelichting aangescherpt, waarbij is verduidelijkt dat, als de financiële situatie niet is verbeterd, het bestuur van de noodlijdende woningcorporatie opnieuw een verzoek zal moeten indienen bij de adviescommissie.

De Aw geeft aan dat het nog niet voldoende duidelijk is op welke wijze de eigen volkshuisvestelijke opgave van de regiocorporaties betrokken wordt bij het advies van de adviescommissie. De Aw geeft aan dat het van belang is om dit verder uit te werken in het beoordelingskader van de adviescommissie. Hiervoor geldt, in reactie op hetgeen de Aw naar voren heeft gebracht, dat de adviescommissie bij het opstellen van het advies over enerzijds de omvang van het noodzakelijk DAEB van de noodlijdende woningcorporatie en anderzijds de beschikbare additionele financiële middelen van regiocorporaties, de verschillende zienswijzen van betrokken partijen meeneemt. Dit geldt ook voor het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente (woonvisie) en de prestatieafspraken met onder andere de volkshuisvestelijke opgaven die daarvan deel van uitmaken. De adviescommissie krijgt tevens de bevoegdheid om noodzakelijke informatie bij de woningcorporaties en andere partijen op te vragen. Dit biedt ruimte voor het opvragen van nadere informatie over de volkshuisvestelijke opgaven, zodat deze kunnen worden betrokken in het advies.

Tevens vraagt de Aw welke criteria gehanteerd zullen worden bij het beoordelen van de doelmatigheid van het in stand houden van woongegeenheden. Deze criteria zullen hierna worden toegelicht. Bij het opstellen van het advies wordt door de adviescommissie een regioanalyse gemaakt, waar factoren zoals het relevante woningmarktontwikkelingen, het volkshuisvestingsbeleid (woonvisie) van de betrokken gemeente(n), de prestatieafspraken en de kwaliteit van de woningen meegenomen worden. Met behulp van deze analyse wordt beoordeeld of de volkshuisvesting beter gediend is bij het in stand houden van de huidige voorraad dan wel deze (op termijn) te vervangen met nieuwbouw. De doelmatigheid wordt onder andere beoordeeld aan de hand van de weging van eventuele financiële implicaties, de mogelijkheid tot verduurzaming en het al dan niet tijdelijke effect op de woningvoorraad in de regio. De wegingsfactor van eerdergenoemde elementen zal verschillen per situatie en maatwerk blijft geboden. De mee te nemen factoren zullen nader worden uitgewerkt in onderliggende regelgeving.

Reactietermijn voor de adviescommissie

De Aw acht de reactietermijn voor de adviescommissie niet realistisch, mede gezien het feit dat diverse partijen binnen deze periode een zienswijze moeten uitbrengen. Naar aanleiding van deze kanttekening door de Aw, is de reactietermijn voor de adviescommissie opnieuw beoordeeld. Deze hernieuwde beoordeling heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel zo is aangepast dat de adviescommissie, indien nodig, kan besluiten tot verlenging van de termijn voor telkens vier weken. De overweging bij deze aanpassing is enerzijds het belang dat op korte termijn duidelijkheid komt over de omvang van het noodzakelijk DAEB-bezit, anderzijds het belang van een zorgvuldig onderbouwd en haalbaar advies niet uit het oog te verliezen. Zoals verder is toegelicht in paragraaf 4.1.3 is het daarbij van belang om de adviestermijn niet onnodig te verlengen en dient rekening gehouden te worden met de mogelijke spoedeisendheid van het advies.

7. Gevolgen voor burgers en bedrijven

Een woningcorporatie in financiële problemen zal eerder duidelijkheid krijgen over de voort te zetten activiteiten en over de mogelijke oplossing van de problemen. De financiers en de borger van leningen aan woningcorporaties hebben eerder duidelijkheid over de mogelijke aanspraak op hen. Daarbij zullen zij aangesproken worden op de door hen verstrekte leningen maar niet op aanvullende kosten om woningen te behouden in het sociale segment. Andere woningcorporaties in de regio zullen met

name, indien zij dit kunnen, verwacht worden om woningen tegen de getaxeerde marktwaarde over te nemen en hiertoe eventueel gedwongen worden. Andere woningcorporaties in het land zullen naar verwachting minder kosten hebben voor de sanering van woningcorporaties. Voor huurders is belangrijk dat verkoop geen verbreking van het huurcontract tot gevolg heeft.

De totaalkosten voor administratieve lasten (AL) en nalevingslasten (NL) voor bedrijven (in dit geval woningcorporaties) worden vanwege de herziening van het saneringskader geraamd op ca. € 10.500 per jaar voor bedrijven (woningcorporaties) en op € 600 per jaar voor burgers (huurdersorganisaties).

Dit betreft de meerkosten die de betreffende woningcorporatie, hun huurdersorganisatie en nabijgelegen corporaties moeten maken vanwege de adviesaanvraag aan de adviescommissie.

Voor de woningcorporatie die de aanvraag doet zijn deze kosten beperkt tot de interne kosten die samenhangen met de adviesaanvraag, omdat de bij de adviescommissie aan te leveren informatie over het woningbezit en de financiële positie van de woningcorporatie niet meer omvat dan de nu al op grond van artikel 111 van het BTIV aan te leveren informatie vanwege een saneringsaanvraag. Dat betekent dat de op te leveren informatie voor de adviescommissie slechts informatie is die naar voren wordt gehaald maar niet additioneel is. De interne kosten voor de adviesaanvraag worden gemaakt voor het opstellen en bijstellen van de adviesaanvraag, het voeren van intern overleg daarover, het voorbereiden van besluitvorming in het bestuur en de Raad van Commissarissen, toetsing van de adviesaanvraag aan de regelgeving, het verzenden van het advies en bijbehorende informatie naar de adviescommissie en het beantwoorden van toelichtende vragen vanuit de Commissie. De voorbereidingskosten van de adviesaanvraag worden voor een gemiddelde woningcorporatie met ca. 8.000 woningen geraamd op 35 werkdagen à € 500 = € 17.500. Daarnaast moeten nabijgelegen woningcorporaties hun financiële en investeringsmogelijkheden aanleveren. Dit betreft goedgekeerde informatie waarover de woningcorporatie al beschikt vanwege aanlevering aan de toezichthouder. Het extra tijdsbeslag voor deze woningcorporaties wordt geraamd op 2 werkdagen voor 14 woningcorporaties (gemiddeld zijn er 15 woningcorporaties in een woningmarktregio). Dit komt overeen met een geraamd kostenbeslag van $2 \times 14 \times € 500 = € 14.000$.

Diverse partijen, te weten de Aw, het WSW, Aedes, huurdersorganisaties van de woningcorporatie in kwestie, en de gemeenten waarin de woningcorporatie bezit heeft kunnen een zienswijze geven. Het is niet verplicht. De administratieve lasten en nalevingskosten hiervan voor (semi-)overheidsorganen als de Aw, gemeenten en het WSW worden buiten beschouwing gelaten. Voor de huurdersorganisaties (lasten burgers) is geraamd dat bestudering van het advies en raadpleging huurders en formulering zienswijze 3 personen een volle week à 40 uur à € 15 per uur ofwel € 1.800 kost.

Per geval zijn de extra lasten voor woningcorporaties (bedrijven) dus € 31.500 en voor de huurdersorganisatie (burgers) € 1.800. Op grond van een analyse van de ontwikkeling van het aantal saneringsgevallen in het verleden, inclusief heraanvragen, is geraamd dat een saneringsaanvraag gemiddeld eens per 3 jaar plaatsvindt. De jaarkosten bedragen dus een derde deel van deze bedragen.

8. Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel is voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke, structurele gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Consultatie

Het wetsvoorstel is van 24 december 2020 tot en met 4 februari 2021 in openbare internetconsultatie geweest. In totaal zijn er zeven unieke reacties gekomen op het ontwerp-wetsvoorstel. De meeste reacties zijn afkomstig van (koepel)organisaties zoals Aedes, de VNG, de VTW en het WSW. De overige reacties zijn afkomstig van advocatenkantoor AKD en investeringsadviesbureau Finance Ideas (twee afzonderlijke reacties). Er zijn zowel inhoudelijk specifieke suggesties gekomen op het concept-wetsvoorstel, als meer algemene opmerkingen over de richting ervan. Om de opbrengst uit de consultatie overzichtelijk te presenteren zal eerst gereageerd worden op de algemene reacties over de richting van het wetsvoorstel, alvorens over te gaan op de reacties gericht op de voorgenomen beleidswijzigingen. Deze zullen thematisch geclusterd worden naar de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.

Toepassingsbereik saneringskader

In een tweetal reacties wordt stilgestaan bij de mogelijke situatie dat een woningcorporatie geen acuut probleem ten aanzien van de financiële continuïteit heeft, maar wel slechts over beperkte middelen beschikt. Deze woningcorporatie heeft dan voldoende liquide middelen en kan dus zelfstandig aan de financiële verplichtingen (blijven) voldoen om het bezit voort te zetten, maar kan vanuit volkshuisvestelijk oogpunt slechts een beperkte bijdrage leveren. Zolang een woningcorporatie niet te maken heeft met een tekort aan financiële middelen en het voortzetten van het noodzakelijk DAEB niet in het geding is, kan geen saneringssteun worden verkregen.

Het wetsvoorstel beoogt om financiële problemen bij een woningcorporatie in een zo vroeg mogelijk stadium aan te pakken. De kans dat een dergelijke situatie zich in de toekomst zal voordoen wordt kleiner geacht dan voorheen, omdat het extern toezicht met de hervorming van het corporatiestelsel in 2015 is aangepast en verbeterd. Dit is nader verduidelijkt in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

Volkshuisvestelijk belang gedurende herstel- en herstructureringsfase

Enkele partijen, zoals Finance Ideas, stellen de vraag of met het wetsvoorstel voldoende rekening gehouden wordt met het volkshuisvestelijk belang, wanneer een woningcorporatie te maken krijgt met financiële problemen. Deze partijen veronderstellen dat financiële bijsturing op grond van het herstelplan leidt tot mogelijke uitholling van volkshuisvestelijke belangen in de herstelfase, dus nog voordat de commissie om een advies over het noodzakelijk DAEB is verzocht. Gesteld wordt daarom dat de adviescommissie al in een eerder stadium om advies gevraagd zou moeten worden. Eveneens zien deze partijen vanuit volkshuisvestelijk perspectief risico's van een langdurige herstructureringsfase, zo nodig gevolgd door een verzoek tot saneringssteun. Als reactie hierop geldt dat voorop gesteld moet worden dat het volkshuisvestelijk belang ook gebaad is bij financieel gezonde woningcorporaties.

Zoals toegelicht onder paragraaf 2 «Aanleiding», brengt dit wetsvoorstel geen wijzigingen aan in de uitgangspunten voor het saneringskader zoals die sinds 2015 in de Woningwet zijn opgenomen. Ook de wettelijke bepaling ten aanzien van het moment dat een saneringsaanvraag moet worden ingediend blijft gelijk. Doordat sanering geen automatisme is, wordt meer gestimuleerd dat partijen zelf financiële problemen voorkomen of in een vroeg stadium oplossen. Bovendien draagt het gemeenschappelijk beoordelingskader van de Aw en het WSW eraan bij dat het gesignaleerde risico omtrent de volkshuisvestelijke belangen kleiner is dan voorheen. Met dit wetsvoorstel wordt het saneringskader verduidelijkt en onder meer het noodzakelijk-DAEB eerder in beeld gebracht, nog voordat een mogelijke aanvraag voor saneringssteun aan de orde is. Doordat de verantwoordelijkheden in het stelsel duidelijker worden, wordt voorkomen dat partijen op elkaar wachten en gezorgd dat ze sneller tot een oplossing komen.

Daarbij geldt dat, zoals toegelicht onder paragraaf 3, «Toepassingsbereik van het wetsvoorstel», zo nodig andere instrumenten uit de Woningwet, zoals bijvoorbeeld een collegiale lening, overname van het beheer van een complex door een collega-corporatie of zelfs projectsteun, als aanvulling op het volkshuisvestelijk presteren van de woningcorporatie kunnen worden ingezet.

In algemene zin geldt dat het voor de hand ligt voor het bestuur van de noodlijdende woningcorporatie om in bepaalde gevallen een advies van de adviescommissie te verzoeken. Dat is bijvoorbeeld het geval indien in de ratio's van deze woningcorporatie, vanuit dVi of dPi of vanuit het reguliere governance toezicht een zorgelijke trend te ontdekken is. Het vragen van een advies van de adviescommissie is primair een verantwoordelijkheid van het bestuur van de noodlijdende woningcorporatie. Zo nodig, kan de Aw met een aanwijzing het bestuur daartoe aanzetten. Op basis van dat advies kunnen regiocorporaties bijdragen aan de voorzetting van het noodzakelijke DAEB en kan de Aw ze daartoe zo nodig een aanwijzing geven.

Door Finance Ideas is in dit verband opgemerkt dat het wetsvoorstel onvoldoende ingaat op hoe de belangen van de burger en de saneerder zich tot elkaar verhouden. In de memorie van toelichting is daarom verduidelijkt dat het wetsvoorstel de relatie tussen de volkshuisvestelijke en financiële afwegingen verheldert, door de omvang van het noodzakelijk-DAEB eerder in beeld te brengen, net als de bijdrage die in redelijkheid van regiocorporaties kan worden verwacht. Doordat de bepaling van de hoogte van de saneringssteun verder wordt geobjectiverd, ontstaat er in principe niet langer een (schijn van) belangenverstremming bij het WSW in de hoedanigheid van burger en uitvoerder van de saneringstaak. Hierdoor wordt het voor de burger en saneerder, maar ook voor gemeenten en huurdersorganisaties, duidelijk welke rol zij in het proces vervullen.

Het WSW geeft aan dat het herstructureringsplan een private aangelegenheid betreft tussen het WSW en de deelnemer. In dat kader geeft het WSW aan het advies van de adviescommissie in de herstructureringsfase geen formele status toe te kennen. Dat krijgt het pas bij een saneringsaanvraag. Korthedshalve wordt in dit kader verwezen naar de toelichting in voetnoot 5.

Advies omvang noodzakelijk DAEB

Finance Ideas stelt dat er geen onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen DAEB en noodzakelijk DAEB in dit wetsvoorstel, omdat het tegenstrijdig zou zijn een deel van het DAEB-bezit van de noodlijdende corporatie in het kader van een aanvraag voor saneringssteun mogelijk als niet noodzakelijk DAEB aan te merken. Tevens geldt dat de zienswijze van de gemeente over de omvang van het noodzakelijk DAEB van de noodlijdende corporatie als bovengrens voor een aanvraag tot saneringssteun wordt gehanteerd. Finance Ideas vindt dat de omvang van het noodzakelijk DAEB ook hoger moet kunnen worden vastgesteld dan uit de zienswijze van de gemeente naar voren komt. Als laatste vindt Finance Ideas dat de Minister een rol zou moeten vervullen bij de vaststelling van het noodzakelijk DAEB en dat er tegen het advies van de commissie bezwaar en beroep open zou moeten staan met het oog op rechtsbescherming voor de betrokken corporaties.

In haar HUF-toets had de Aw vergelijkbare opmerkingen bij het wetsvoorstel. Een reactie daarop is ook te vinden onder de paragraaf die ingaat op de Uitvoerbaarheid, Handhaafbaarheid en Fraudegevoeligheid. Zoals daarin aangegeven, wijzigt dit wetsvoorstel het kader van de Woningwet 2015 niet, voor zover het gaat om het vereiste dat alleen voor noodzakelijk DAEB saneringssteun kan worden verkregen als dat proportioneel wordt geacht. Dit geldt tevens voor de bepaling dat de zienswijze van de gemeente over de omvang van het noodzakelijk DAEB van de noodlijdende corporatie als bovengrens wordt gehanteerd.

Overigens wordt de veronderstelling van Finance Ideas, dat het tegenstrijdig zou zijn om een onderscheid te maken tussen DAEB-bezit en noodzakelijk DAEB-bezit bij een aanvraag voor saneringssteun, niet herkend. De reguliere situatie waarbij sprake is van financiële continuïteit van de woningcorporatie, verschilt van de bijzondere situatie waarin deze onder druk staat omdat niet (geheel) wordt voldaan aan de financiële ratio's. Daarom is een onderscheid in de omvang van de DAEB in beide situaties gerechtvaardigd. Advisering over de omvang van het noodzakelijk DAEB van een noodlijdende corporatie vindt plaats, wanneer vaststaat dat deze corporatie hulp nodig heeft van regiocorporaties of zelfs saneringssteun nodig is, opgebracht door de sector als geheel. Om een dergelijke bijdrage van deze partijen in redelijkheid te mogen verlangen en te kunnen onderbouwen, komt de voortzetting van het noodzakelijk DAEB in aanmerking. Dit voorkomt dat een te grote bijdrage wordt gevergd van de regiocorporaties of zo nodig, via het heffen van een saneringsbijdrage in de sector.

Met dit wetsvoorstel ontstaat door het advies van de adviescommissie eerder duidelijkheid over de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden van de noodlijdende woningcorporatie. Dat betekent echter niet dat de Minister reeds op het moment van dit advies al een rol heeft als het gaat om het beoordelen van die omvang. Wel kan de Aw als de situatie daarom vraagt een aanwijzing geven aan een noodlijdende woningcorporatie om een adviesaanvraag in te dienen bij de adviescommissie. Ook kan de Aw een aanwijzing geven als het overnemen van noodzakelijke DAEB-werkzaamheden van de noodlijdende woningcorporatie in redelijkheid van een regiocorporatie kan worden verlangd. Het uitgangspunt blijft, net als bij de huidige Woningwet, dat de Minister (thans het WSW als gemandateerd saneerder) een verzoek om saneringssteun beoordeelt. Tegen een aanwijzing door de Aw of het besluit op het verzoek om saneringssteun staat bezwaar en (hoger) beroep open, zodat langs die weg de rechtsbescherming voor alle belanghebbenden gewaarborgd is. Een bestuursrechtelijke rechtsgang

openstellen tegen het advies van de adviescommissie zou dubbelop zijn, zodat het niet wenselijk en niet nodig is om dat te doen.

De VNG vraagt of de adviescommissie de gemeentelijke woonvisie betreft bij het advies over de omvang van het noodzakelijk DAEB van een noodlijdende corporatie. Dat is inderdaad het geval. Met de inwerking-treding van de gewijzigde Woningwet naar aanleiding van de evaluatie¹² is een woonvisie verplicht voor elke gemeente in Nederland. Tegelijkertijd zal de woonvisie door de adviescommissie worden gezien tegen de achtergrond van de volkshuisvestelijke situatie in de omgeving waarin de noodlijdende woningcorporatie werkzaam is. Als bijvoorbeeld in de woonvisie door de gemeente is opgenomen dat het DAEB-bezit in de gemeente dient te worden uitgebreid gedurende een aantal jaren, maar tegelijkertijd uit de bevolkingsprognose en voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens blijkt dat sprake zal zijn van krimp in die gemeente, dan is dat een gegeven waarmee rekening gehouden dient te worden in het advies.

Herstructureringsfase en redelijke bijdrage regiocorporaties

Enkele partijen, zoals de VTW en advocatenkantoor AKD, wijzen op de mogelijkheid dat de Aw een aanwijzing geeft aan een regiocorporatie om noodzakelijk DAEB-bezit over te nemen en het eigendomsrecht van een woning. Zij vragen naar de rechtvaardiging daarvoor. Dit is verduidelijkt en nader onderbouwd in de paragraaf 5, «Verhouding tot hoger recht» in deze memorie van toelichting, waarin de verhouding tussen de aanwijzingsbevoegdheid en het eigendomsrecht wordt toegelicht.

Aedes geeft aan zich te kunnen vinden in een vroegtijdige regionale oplossing van saneringsproblematiek, omdat hiermee aangesloten wordt op de visie van Aedes, zoals vastgelegd in een visiedocument van de vereniging. Aedes gaat ervan uit dat woningcorporaties solidair zijn met elkaar en hun (volkshuisvestelijke) problemen onderling oplossen. Die oplossing wordt eerst regionaal en anders landelijk gezocht. Saneringssteun dient wat Aedes betreft de «uitzondering op de uitzondering» te worden. Met betrekking tot een mogelijke aanwijzing van de Aw bij de overname van noodzakelijk DAEB-bezit door regiocorporaties, spreekt Aedes de hoop uit dat deze mogelijkheid vooral «een stok achter de deur» betreft. Het heeft inderdaad de voorkeur dat regiocorporaties naar redelijkheid noodzakelijk DAEB-bezit overnemen, zonder dat daarbij een vorm van dwang in de vorm van een aanwijzing wordt toegepast. In dit kader is in de memorie van toelichting overigens mede verduidelijkt dat primair wordt gezien in hoeverre regiocorporaties noodzakelijk DAEB-bezit kunnen overnemen en geldt daarbij het aangaan van een fusie met de noodlijdende corporatie als ultimum remedium.

De VNG kan zich vinden in het wetsvoorstel, maar stelt enkele vragen bij de toelichting ervan. De VNG vraagt wat wordt verstaan onder «andere bijdragen» van regiocorporaties dan het overnemen van noodzakelijk DAEB-bezit. Dat zijn bijvoorbeeld mogelijkheden voor regiocorporaties om binnen hun werkdomein het beheer van panden van de noodlijdende corporatie over te nemen en het verlenen van diensten aan bewoners of derden.

Finance Ideas constateert een onderscheid tussen de terminologie in het wetsvoorstel, waarbij de term «noodzakelijke DAEB-activiteiten» omvangrijker is dan «noodzakelijk DAEB-bezit» van een noodlijdende corporatie. Daarbij stelt Finance Ideas de vraag hoe er wordt omgegaan met

¹² Kamerstukken I 2020/21, 35 517, A.

noodzakelijke DAEB-activiteiten, die na overname van het noodzakelijk DAEB-bezit overblijven. Het kan gaan om activiteiten vastgelegd in prestatieafspraken, plannen over nieuwbouw, onderhoud of verduurzaming van vastgesteld noodzakelijk-DAEB. Zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, stelt de adviescommissie de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten vast en kijkt daarbij tevens naar het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente (woonvisie) en prestatieafspraken tussen de woningcorporatie, gemeente(n) en huurdersorganisatie(s). Financiële implicaties, verduurzaming en het (tijdelijke) effect op de woningvoorraad in de regio worden derhalve meegewogen. De commissie kan in het advies, als dat aan de orde is, aangeven in hoeverre het in redelijkheid van een regiocorporatie kan worden verwacht dat niet alleen noodzakelijk DAEB-bezit, maar ook noodzakelijke DAEB-activiteiten van de noodlijdende corporatie worden overgenomen, omdat het belang van de volkshuisvesting daarom vraagt. Het advies van de commissie vormt vervolgens de basis waarop de Aw zo nodig een aanwijzing geeft. Het is aannemelijk dat de betrokken regiocorporatie in dit geval nieuwe prestatieafspraken maakt met huurders en gemeenten over het overgenomen noodzakelijk-DAEB en de daarbij horende activiteiten.

In het verlengde hiervan geeft Finance Ideas aan dat er ook «gemeende complexen» onderdeel kunnen zijn van het noodzakelijk DAEB-bezit. Het gaat dan om complexen met zowel DAEB als niet DAEB-woningen. Als gevolg van een aanwijzing tot overname van noodzakelijk DAEB-bezit, zouden regiocorporaties zich volgens Finance Ideas gedwongen kunnen voelen ook niet-DAEB-bezit over te nemen. Het is inderdaad niet uit te sluiten dat noodzakelijk DAEB-bezit onderdeel is van een gemengd complex. De adviescommissie zal bij het maken van de regioanalyse echter ook rekening houden met de praktische haalbaarheid bij de vaststelling van de omvang van het noodzakelijk DAEB-bezit. Dit in het belang van een mogelijke overname daarvan door regiocorporaties.

Finance Ideas geeft voorts aan dat de LTV-ratio¹³ van een regiocorporatie verslechtert op het moment dat deze noodzakelijk DAEB-bezit van een noodlijdende corporatie overneemt. Deze constatering is terecht. Het verslechteren van de LTV-ratio is echter verdedigbaar, omdat met het objectiveren van de waarde waartegen het noodzakelijk DAEB van een noodlijdende corporatie wordt overgenomen, namelijk tegen de getaxeerde marktwaarde, wordt beoogd te voorkomen dat sprake is van een overname tegen een veel te lage prijs. Als aanvulling op overname van noodzakelijk DAEB (en/of ander bezit) kan een (extern) due diligence onderzoek inzicht geven op de vraag of het betreffende vastgoed tegen een redelijke prijs wordt overgenomen. Nadat de adviescommissie is ingesteld, wordt door de noodlijdende woningcorporatie een (extern) due diligence onderzoek gedaan, na aanvraag van een advies over de omvang van het noodzakelijk DAEB, maar voordat de adviescommissie heeft geadviseerd omdat deze informatie ook betrokken kan worden bij het advies. Verder stellen zowel Finance Ideas als AKD een vraag over de financiële ratio's, op basis waarvan wordt aangenomen dat een regiocorporatie redelijkerwijs over voldoende middelen beschikt om noodzakelijk-DAEB over te nemen van een noodlijdende corporatie. In de memorie van toelichting op de consultatieversie van het wetsvoorstel is aangegeven dat deze waarden zullen worden vastgelegd in de RTIV. Het gaat om de ratio's na overname van noodzakelijk DAEB-bezit. Hierbij

¹³ De LTV meet in hoeverre de lange termijn verdien capaciteit van de portefeuille in vastgoed in exploitatie in een gezonde verhouding staat tot de schuldbelasting.

wordt, zoals al was aangegeven, gedacht aan een Interest Coverage ratio¹⁴ van 1.6 en een Loan to Value ratio van 70%.

Omvang saneringssteun

Finance Ideas vat het wetsvoorstel samen als het streven om sanering zoveel mogelijk te voorkomen en als het toch nodig blijkt, dit te doen tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij merkt Finance Ideas op dat het de vraag is of dit leidt tot lagere kosten voor de sector, aangezien zowel de kosten van de borger als de kosten van sanering uiteindelijk door de sector worden opgebracht. Daarnaast kan volgens Finance Ideas de door de wetgever gewenste prikkels voor de borger leiden tot een hardere handhaving op de scheiding van DAEB- en niet-DAEB-bezit en financiering. Ten aanzien van deze opmerkingen staat voorop dat de uitgangspunten van het saneringskader, zoals deze in de Woningwet sinds 2015 zijn vastgelegd, gelijk blijven. Dat betekent dat sindsdien het verlenen van saneringssteun voor een corporatie in financiële problemen geen automatisme is, wat ertoe leidt dat zowel de borger als andere schuldeisers een grotere verantwoordelijkheid dragen in de beheersing van de risico's van de verstrekte financiering en daardoor actief bijdragen aan de oplossing. Daarmee wordt gestimuleerd dat financiële problemen worden voorkomen of vroegtijdig worden opgelost, zodat ze niet tot kosten voor de sector leiden. Het uitgangspunt van de in 2015 gewijzigde Woningwet was ook dat, indien wel ondersteuning nodig is bij het oplossen van financiële problemen, de noodzakelijke DAEB tegen zo laag mogelijke kosten kan worden voortgezet. Deze kosten kunnen via de borging of sanering door de sector worden opgebracht, maar kunnen ook (deels) bij andere financiers terecht komen. Dit wetsvoorstel geeft een nadere verduidelijking van het saneringskader binnen deze uitgangspunten. Hierbij geldt in algemene zin dat het volkshuisvestelijk belang is gebaad bij financieel gezonde woningcorporaties.

Aanbestedingsplicht

Zowel VTW als Aedes geven in hun reactie aan zorgen te hebben over een verondersteld risico dat woningcorporaties mogelijk te maken krijgen met een aanbestedingsplicht. Zij stellen in dat kader dat de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de Aw op grond van het algemene artikel 61d van de Woningwet in het kader van dit wetsvoorstel een Europese aanbestedingsplicht dichterbij zou brengen. Dit is echter niet het geval. Deze aanwijzingsbevoegdheid ten behoeve van het overnemen van bezit kan enkel in hele specifieke en uitzonderlijke situaties worden gebruikt en biedt geen algemene mogelijkheid tot sturing van het beleid van corporaties. Tevens is in artikel 61d, eerste lid van de Woningwet opgenomen, dat deze bevoegdheid geen betrekking heeft op aanbestedingen. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat deze beperking ook betrekking heeft op de in dit wetsvoorstel opgenomen aanwijzing.

10. Inwerkingtreding

Het kabinet streeft naar de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen per 1 januari 2023.

¹⁴ De ICR meet het bedrijfsresultaat in relatie tot de te betalen rente.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging van de Woningwet)

Artikel I, onderdeel A (artikel 1, eerste lid)

Deze voorgestelde wijziging introduceert het begrip «Adviescommissie noodzakelijke werkzaamheden toegelaten instellingen» in de definities van de Woningwet, met verwijzing naar het artikel dat deze adviescommissie instelt: het nieuwe artikel 56a van de Woningwet.

Artikel I, onderdeel B (artikel 21d, tweede en vierde lid)

Uit artikel 21d, tweede lid, volgt dat het vestigen van zekerheidsrechten op DAEB-bezit door de borger (zodat deze kan garanderen dat toegelaten instellingen voldoende leningen kunnen aantrekken ten behoeve van de *DAEB-werkzaamheden*) niet beperkt mag worden door een beding of gevestigd recht van anderen dan de borger of financiële instellingen zoals aangewezen in artikel 21c, eerste lid.

onder 1

Artikel 21d, tweede lid, van de Woningwet is aangepast, omdat er onduidelijkheid bestond over de uitleg van dit artikel en de vraag welke partijen recht van pand of hypotheek op DAEB-bezit van een woningcorporatie kunnen vestigen. Uit artikel 21d, tweede lid, van de Woningwet volgt dat zowel de borgingsvoorziening als andere financiële instellingen als bedoeld in artikel 21c, eerste lid, van de Woningwet dergelijke zekerheidsrechten op het DAEB-bezit van een woningcorporatie kunnen vestigen. Met artikel 21d, tweede lid, van de Woningwet wordt echter voorkomen dat financiële instellingen die niet voldoen aan de vereisten, genoemd in artikel 21c, eerste lid, van de Woningwet dergelijke zekerheidsrechten op DAEB-bezit van de woningcorporatie kunnen vestigen. Gebeurt dat laatste toch, dan is de vestiging van een zekerheidsrecht nietig. Daarnaast volgt uit artikel 21d, tweede lid, van de Woningwet dat financiële instellingen als bedoeld in artikel 21c, eerste lid, van de Woningwet uitsluitend zekerheidsrechten op het DAEB-bezit van een woningcorporatie mogen vestigen ten behoeve van de financiering van DAEB-activiteiten van de woningcorporatie.

Voor woningcorporaties moet het mogelijk zijn dat zij voor hun DAEB-werkzaamheden financiering zonder borging door de borgingsvoorziening kunnen aantrekken, waaronder begrepen een kortgeldfaciliteit ten behoeve van DAEB-activiteiten. Hiervoor moeten instellingen die behoren tot een categorie als bedoeld in artikel 21c, eerste lid, van de Woningwet zekerheidsrechten kunnen vestigen op het DAEB-bezit van woningcorporaties.

Woningcorporaties die gebruik maken van de borgingsvoorziening dienen voorafgaand aan borgstelling door de borgingsvoorziening voor door een deelnemer aangegane verplichtingen alle DAEB-registergoederen als onderpand aan te bieden aan de borgingsvoorziening. Vrijgave van dergelijke registergoederen, in het kader van het kunnen vestigen van zekerheidsrechten ten behoeve van financiers van DAEB-werkzaamheden, kan alleen plaatsvinden indien een deelnemer voldoet aan de daarvoor geldende voorwaarden van de borgingsvoorziening en de borgingsvoorziening schriftelijk instemt met een schriftelijk verzoek daartoe van de deelnemer.

onder 2

Met de voorgestelde wijziging in het vierde lid wordt het moment waarop de borgingsvoorziening een dergelijk zekerheidsrecht kan vestigen vervroegd door aan te sluiten bij het moment dat de adviescommissie om een advies dient te worden gevraagd (zie hieronder de toelichting op het voorgestelde artikel 29, eerste lid). Ook in een dergelijke situatie is de financiële positie van een woningcorporatie dusdanig verslechterd dat de vestiging van een zekerheidsrecht door de borgingsvoorziening wenselijk kan zijn. Dat wordt met de onderhavige wijziging mogelijk gemaakt, zonder de reeds bestaande mogelijkheden voor de borgingsvoorziening in te perken. Wel acht de regering het aangewezen dat de borgingsvoorziening actief de wenselijkheid van het vestigen van een zekerheidsrecht in voornoemde situaties nagaat en dit geen automatisme uit risicobeheersing wordt. Om die reden is in voorgesteld artikel 21d, vierde lid, onderdeel a, onder 1°, expliciet gemaakt dat de borgingsvoorziening, alvorens zij tot vestiging van de zekerheidsrechten overgaat, de wenselijkheid daarvan moet nagaan.

Artikel 1, onderdeel C (artikel 29, eerste en vierde lid)

Dit artikel introduceert een nieuw artikel 29, eerste lid, met daarin de verplichting voor het bestuur van een woningcorporatie om de adviescommissie om een advies te verzoeken indien de financiële situatie van die woningcorporatie daartoe noopt. Van dit laatste is sprake indien de woningcorporatie – ook al beschikt zij thans nog over de financiële middelen om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten – niet voldoet aan de door de Aw gepubliceerde financiële normen voor woningcorporaties, voor zover die zien op de financiële continuïteit, en niet in staat zal zijn om hieraan binnen tien jaar te voldoen. Dit laatste impliceert dat de woningcorporatie zelf alle mogelijke maatregelen dient te treffen om binnen voornoemde termijn aan de financiële ratio's te voldoen. Als duidelijk is dat dat niet mogelijk zal zijn, komt de adviescommissie in beeld. Als gevolg van de tweede volzin van het eerste lid heeft het advies als het ware een geldigheidsduur. Op grond van die volzin moet zeven jaar na het advies, als de financiële situatie als bedoeld in de eerste volzin zich nog steeds voordoet, opnieuw een advies worden aangevraagd. Het spreekt voor zich dat deze het «oude» advies vervangt. Deze plicht voor een hernieuwde aanvraag is wenselijk om de juistheid en relatieve actualiteitswaarde van het advies te waarborgen.

Het bovenstaande betreft een verplichting voor het bestuur van de woningcorporatie; indien wordt voldaan aan de toepassingscriteria van het voorgestelde artikel 29, eerste lid, dient zij een advies aan te vragen. Als het bestuur dit in de ogen van de toezichthouder onterecht nalaat kan met het toezichtinstrumentarium worden ingegrepen. Dit houdt onder meer in dat de Minister – krachtens mandaat in de praktijk de Aw – in het belang van de volkshuisvesting een aanwijzing op grond van artikel 61d Woningwet kan geven aan een woningcorporatie, waarbij deze wordt verplicht om de adviescommissie om een advies te verzoeken. Dit is niet anders dan thans het geval is bij het huidige artikel 29, eerste lid (met dit wetsvoorstel te wijzigen in artikel 29, tweede lid).

Voorts wordt in het voorgestelde vierde lid van artikel 29 de mogelijkheid gecreëerd om nadere regels te stellen over de (financiële) situatie als bedoeld in het eerste lid, eerste volzin. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om meer te regelen over voornoemde financiële normen.

Artikel I, onderdelen F, G en H (artikelen 57, eerste lid, 59, eerste lid, en 105, eerste lid)

Deze voorgestelde wijzigingen zijn een gevolg van de invoeging van een nieuw eerste lid in artikel 29 en vernummering van het huidige eerste lid naar tweede lid. Daarmee dienen enkele verwijzingen naar het huidige artikel 29, eerste lid, aangepast te worden naar artikel 29, tweede lid. Hiermee zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

Artikel I, onderdeel E (artikelen 56a en 56b)

het voorgestelde artikel 56a

Het voorgestelde artikel 56a, eerste lid, voorziet in de instelling van de Adviescommissie noodzakelijke werkzaamheden toegelaten instellingen. De adviescommissie adviseert een woningcorporatie op haar verzoek. Het advies is dus gericht tot de betrokken woningcorporatie en onder meer door dit gegeven is de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de adviescommissie. Wel is getracht om voor de inrichting en werking van de adviescommissie waar mogelijk aan te sluiten bij de kaders die bij of krachtens de Kaderwet adviescolleges gelden. Voorts is van belang dat, als gezegd, de Aw een aanwijzing kan geven tot het indienen van een adviesverzoek, indien de betrokken woningcorporatie naar het oordeel van de toezichthouder onterecht niet overgaat tot het vragen van advies.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 56a belast de adviescommissie met haar centrale (advies)taak, die onderverdeeld is in drie onderdelen. Op grond van onderdeel a gaat de adviescommissie in haar advies, kort gezegd, in op de omvang van de werkzaamheden van algemeen economisch belang die noodzakelijk zijn voor het in stand houden van voldoende woongelegenheden in de gemeenten waar zij actief is. Deze werkzaamheden kunnen worden gekwalificeerd als de noodzakelijke daeb-werkzaamheden. Op grond van onderdeel b betreft de adviescommissie in haar advies de mogelijkheden voor andere woningcorporaties in de woningmarktregio om de noodzakelijke daeb-werkzaamheden voor te zetten. Onderdeel c schrijft voor om in het advies in te gaan op de doelmatigheid van het in stand houden van de in onderdeel a bedoelde woongelegenheden. De kwaliteit van de betrokken woongelegenheden is hierbij een belangrijke factor. Het kan bijvoorbeeld zijn dat die woongelegenheden zich in een dusdanige bouwstaat bevinden, dat het – ondanks scharing onder noodzakelijke daeb-werkzaamheden – ondoelmatig zou zijn om die woongelegenheden in stand te houden. Vervangende nieuwbouw zou in dat geval doelmatiger kunnen zijn. Dit is daarmee ook een relevant aspect in het kader van de financiële herstructurering. Al deze onderdelen van de adviestaak zullen nader worden uitgewerkt in het BTIV en, waar nodig, de onderliggende RTIV en beleidsregels.

In het derde lid is een inlichtingenbevoegdheid voor de adviescommissie vastgelegd. Op grond daarvan kan de commissie zich rechtstreeks wenden tot personen en instellingen om informatie op te vragen. Daarbij is expliciet voorgeschreven dat het moet gaan om inlichtingen die redelijkerwijs nodig zijn voor het opstellen van het advies. De verwachting is dat van deze bevoegdheid voornamelijk gebruik zal worden gemaakt in relatie tot de woningcorporatie die bij de adviescommissie om een advies verzoekt. Om tot een gedegen advies te komen dient de adviescommissie immers over informatie te beschikken die niet altijd reeds bij het adviesverzoek is meegestuurd of op dat moment voorhanden is.

Het vierde lid, ten slotte, voorziet in een delegatiegrondslag om nadere regels te stellen over de adviescommissie. Het gaat hierbij om normen inzake de samenstelling en werkwijze van de adviescommissie. Een belangrijk aspect hiervan zijn de normen om te komen tot het advies. Zie hiervoor nader paragraaf 4.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Tot slot kunnen op grond van het vierde lid regels worden gegeven over de vergoeding van de leden van de adviescommissie.

het voorgestelde artikel 56b

Het voorgestelde artikel 56b, eerste lid, voorziet in een bevoegdheid om een woningcorporatie een aanwijzing te geven om (een deel van) de noodzakelijke daeb-werkzaamheden van een noodlijdende woningcorporatie voort te zetten of om met die noodlijdende woningcorporatie te fuseren. Deze aanwijzingsbevoegdheid is afgeleid uit artikel 61d van de Woningwet. Hetgeen voorgeschreven voor toepassing van dit artikel is dan ook onverkort van toepassing op de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 56b van de Woningwet. Zo kan een aanwijzing bijvoorbeeld geen betrekking hebben op het plaatsen van opdrachten door de toegelaten instelling of haar dochtermaatschappij (artikel 61d, eerste lid, van de Woningwet), kunnen de colleges van burgemeester en wethouders van een of meer gemeenten in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze over de aanwijzing kenbaar te maken (artikel 61d, vierde lid, van de Woningwet) en dient een aanwijzing medegedeeld te worden in de Staatscourant (artikel 61e, tweede lid, van de Woningwet).

De aanwijzingsbevoegdheid is een uiterst middel dat als gevolg daarvan terughoudend moet worden toegepast. De voorwaarden voor toepassing van deze bevoegdheid sluiten hierbij aan en worden gegeven in onderdelen a tot en met d van dit lid. Een belangrijke voorwaarde voor toepassing is dat uit het advies van de adviescommissie volgt dat dit in redelijkheid van de aangewezen woningcorporatie kan worden verlangd. Hiermee wordt een zorgvuldige en evenwichtige afweging van de betrokken belangen gewaarborgd, waaronder het algemene belang van de volkshuisvesting en in het bijzonder de belangen van de betrokken woningcorporaties. Voorts is relevant dat de aanwijzing die strekt tot het aangaan van een fusie enkel kan worden gegeven indien een aanwijzing tot het overnemen van (een deel van) het bezit ontoereikend is. Hiermee wordt een proportionele relatie tussen de aanwijzing als middel en het einddoel van voortzetting van het noodzakelijk DAEB bevorderd.

Het tweede lid schrijft voor dat bij lagere regeling nadere voorschriften worden gegeven over de toepassing van de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid. In deze gedelegeerde regelgeving zal onder meer nader worden ingegaan op de vaststelling van de waarde waartegen bezit overgaat naar een woningcorporatie in geval van een aanwijzing. Zie over deze aanwijzingsbevoegdheid nader paragraaf 4.1.2 en paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel G (artikel 59, vierde lid)

Met deze voorgestelde wijziging vervalt de regel dat, in het geval van een mandaat aan de borgingsvoorziening als bedoeld in artikel 59, tweede lid, Woningwet de borgingsvoorziening geen adviesrol meer heeft bij saneringsplannen en saneringen. In de praktijk bleek deze regel niet werkbaar aangezien er bij saneringen behoefte is aan deskundige inbreng van de borgingsvoorziening vanuit haar borgingsrol. In dit kader is het van belang te wijzen op artikel 59, derde lid, van de Woningwet dat reeds een voorziening treft om vermenging van de rollen van de borgingsvoorziening bij sanering en borging tegen te gaan. Op grond van deze

bepaling oefent de borgingsvoorziening de aan haar gemandateerde bevoegdheden inzake sanering immers onafhankelijk uit van haar werkzaamheden samenhangende met de borging.

Artikel I, onderdeel I (artikel 130a)

Dit betreft een voorstel ter correctie van een wetstechnische fout. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet (35 517) zijn amendementen ingediend die de reikwijdte van dat wetsvoorstel hebben vergroot tot onder meer het Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Huisvestingswet 2014. Dit heeft geleid tot aanpassing van het opschrift van dit wetsvoorstel, welke aanpassing niet was doorgevoerd in artikel 130a van de Woningwet. Met de hier voorgestelde wijzigingsopdracht wordt deze fout hersteld.

Artikel II (Inwerkingtreding)

Deze bepaling regelt de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen. Zie voor een nadere toelichting hierop hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in dit wetsvoorstel geen overgangsrecht is opgenomen omdat indicaties voor de noodzaak daarvoor ontbreken.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge