

Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding

**Essay ten behoeve van de evaluatie van de
nieuwe Woningwet**

Prof. Dr. Johan Conijn, Universiteit van Amsterdam

Oktober 2018

1. Inleiding

De commissie Van Bochove voert op verzoek van Aedes een evaluatie uit van de nieuwe Woningwet. Dit essay is op verzoek van deze commissie opgesteld.

Een kenmerk van de nieuwe Woningwet is dat deze wet een breed terrein bestrijkt. Door deze wet zijn voor corporaties veel veranderingen teweeggebracht. In dit essay zullen lang niet alle aspecten van de wet aan bod komen. De focus zal liggen op de zogenaamde DAEB-scheiding en de gevolgen die deze scheiding heeft voor het functioneren van corporaties en voor de rol die de corporatiesector op de woningmarkt kan vervullen. Daarmee heeft dit essay wel betrekking op een belangrijk onderdeel van de wet, maar veel onderwerpen van de Woningwet blijven buiten beschouwing. Niet dat die andere onderwerpen niet ook bij een evaluatie betrokken zouden moeten worden, maar omdat de reikwijdte van dit essay beperkt is. Ook blijven onderwerpen buiten beschouwing, die weliswaar belangrijk zijn, zoals de verhuurderheffing, maar die niet via de Woningwet geregeld zijn.

Dit essay is verder als volgt opgebouwd. Eerst zal op hoofdlijnen de DAEB-scheiding beschreven worden. Het gaat dan om aanleiding en doel van de DAEB-scheiding. Ook de wijze waarop de DAEB-scheiding door de corporaties is ingevoerd zal aan de orde komen. Vervolgens zullen drie belangrijke gevolgen van de wijze waarop de DAEB-scheiding is uitgevoerd, de revue passeren:

- De DAEB-scheiding levert een te krap keurslijf op als het gaat om de bouw van huurwoningen in het middensegment.
- De DAEB-scheiding heeft ertoe geleid dat relatief veel investeringscapaciteit in de niet-DAEB-tak terecht is gekomen.
- In samenhang met de DAEB-scheiding heeft de Woningwet de robuustheid van het borgingsstelsel aangetast.

Tot slot zal op hoofdlijnen een schets van een voorstel worden gepresenteerd, waarbij de drie genoemde kwesties op een samenhangende manier opgelost worden.

2. De DAEB-scheiding

Activiteiten van corporaties worden op grond van de Woningwet onderscheiden in activiteiten waarvoor staatssteun geoorloofd is: Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). En daarnaast activiteiten waarvoor staatssteun niet geoorloofd is: niet-DAEB-activiteiten. Via de DAEB-scheiding heeft de Woningwet deze twee categorieën activiteiten van elkaar gescheiden, met als doel dat de staatssteun alleen ten goede komt aan DAEB-activiteiten. De staatssteun waar het hier om gaat, heeft met name betrekking op de borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de saneringssubsidie, die corporaties met financiële problemen kunnen ontvangen.

Met de DAEB-scheiding dienden twee met elkaar samenhangende doelen te worden gerealiseerd:

- Met de DAEB-scheiding moest de staatssteun beperkt worden tot de activiteiten die daarvoor in aanmerking komen. Hiermee werd het besluit van de Europese Commissie uit 2009¹ over de criteria van geoorloofde staatssteun in de Woningwet vastgelegd.
- Verder diende de DAEB-scheiding bij te dragen aan een 'level playing field' ten opzichte van marktpartijen om marktverstoring te voorkomen. Het nagestreefde 'level playing field' heeft in feite betrekking op de voor corporaties toegestane activiteiten zonder recht op staatssteun: niet-DAEB activiteiten.

Hiermee werd niet alleen voldaan aan het besluit van de Europese Commissie, maar ook aan een algemeen gedeeld maatschappelijk gevoel dat corporaties een te brede taakopvatting hadden ontwikkeld. Terug naar de kerntaken was het devies. Hierbij diende ook een 'level playing field' ten opzichte van marktpartijen te worden gerealiseerd en een inperking van de niet-DAEB activiteiten van corporaties

De DAEB-scheiding heeft bij veel corporaties de vorm gekregen van een administratieve scheiding. De kleinere corporaties hebben gekozen voor het zogenaamde verlichte regime. Een kleine groep corporaties heeft gekozen voor een juridische of hybride scheiding. Bij een administratieve scheiding zijn binnen de corporatie twee takken ontstaan: een DAEB-tak en een niet-DAEB-tak. De eerste tak mag staatssteun ontvangen; de laatste tak ontvangt in principe geen staatssteun. Beide takken zijn financieel volledig gescheiden en dienen financieel gezond en zelfstandig financierbaar te zijn.

De genoemde afbakening heeft onder meer betrekking op het huurniveau van de woningen die corporaties met staatssteun kunnen verhuren. Om in aanmerking te komen voor staatssteun mag de huur niet hoger zijn dan € 710,68 per maand (huidig prijsniveau).² Deze grens is de afgelopen drie jaar niet geïndexeerd met de jaarlijkse huurstijging, waardoor deze grens in reële termen in feite is gedaald. Een andere voorwaarde voor staatssteun is dat de huurwoningen voor 90% moeten worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen niet hoger dan € 36.798. Tot en met 2020 mag van deze 90% ten hoogste 10% worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 41.056. Met deze begrenzingsen wordt beoogd dat corporaties zich met de DAEB-tak gaan richten op de

¹ European Commission: State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, 15 december 2009

² Een uitzondering geldt voor gereguleerde huurwoningen waarbij de huur door de jaarlijkse huurstijging hoger dan € 710,68 is geworden.

kerntaken ten behoeve van de doelgroepen. Voor de niet-DAEB-tak die in principe geen staatssteun ontvangt, is deze begrenzing niet van toepassing. Binnen deze niet-DAEB-tak kunnen dus ook huurwoningen boven de grens van € 710,68 verhuurd worden. Ook is er geen inkomensgrens. De omvang van de niet-DAEB is echter beperkt. Er zijn circa 150.000 niet-DAEB woningen; dit is 6,5% van het totale woningbezit van corporaties. Aan de bouw van huurwoningen binnen de niet-DAEB-tak met een huur hoger dan € 710,68 zijn wel eisen gesteld om marktverstoring te voorkomen. Zo is er een markttoets en een rendementstoets om in de niet-DAEB-tak zowel de inzet te beperken, als ook de marktconformiteit te waarborgen.

3. Knellende afbakening bij DAEB

De afbakening van de verhuuractiviteiten bij de DAEB-tak op basis van huurprijs en huishoudinkomen is mede door ontwikkelingen op de woningmarkt steeds knellender geworden. Het gaat met name om twee ontwikkelingen:

- Startende en verhuizende huishoudens met een middeninkomen zijn meer dan voorheen aangewezen op een huurwoning in het middensegment met een huur van € 710 tot € 1.000 per maand.
- Het middensegment is de laatste jaren wel gegroeid, maar minder dan nodig en de toename dreigt te gaan stagneren door de sterk stijgende bouwkosten.

Dat huishoudens met een middeninkomen meer dan voorheen aangewezen zijn op huurwoningen in het middensegment, is niet alleen het gevolg van de striktere toewijzingsregels die voor de DAEB-woningen gelden. Ook de koopsector is minder gemakkelijk bereikbaar. Dit is het gevolg van aangescherpte hypotheekvoorwaarden waardoor minder gemakkelijk een hypothecaire lening wordt verstrekt en door de sterke stijging van de koopprijzen, met name in de schaarstegebieden. Ten opzichte van de gestegen vraag naar huurwoningen in het middensegment blijft het aanbod echter achter. Er is een tekort aan huurwoningen in het middensegment.³

Onder meer met nieuwbouw van huurwoningen in het middensegment kan dit tekort worden verminderd. Door de restricties die voor corporaties gelden, zijn marktpartijen, met name de institutionele beleggers, hiervoor de aangewezen partij. De afgelopen jaren zijn de investeringen van marktpartijen in het huursegment boven € 710,68 ook sterk toegenomen. In de schaarstegebieden heeft het nieuwe aanbod echter veelal een huurprijs hoger dan € 1.000 per maand. Daarmee behoren deze huurwoningen niet meer tot het middensegment en zijn ze ook niet betaalbaar voor de middeninkomens. De oorzaak voor het relatief hoge huurniveau bij de nieuwbouw is tweemaal. Door het woningtekort zijn de huurprijzen in de vrije sector gestegen. Het marktconforme huurbeleid van marktpartijen sluit hierbij aan. Voorts zijn de bouwkosten door een tekort aan bouwcapaciteit sterk toegenomen. Het gewenste rendement van marktpartijen, dat overigens een dalende tendens vertoont ('yield compression'), vereist met de veel hogere stichtingskosten een huurniveau dat veelal hoger dan € 1.000 is.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een groot dilemma. Er is een tekort aan middensegmentwoningen in de huursector, maar marktpartijen kunnen door de geschetste ontwikkelingen onvoldoende leveren. Er zijn verschillende antwoorden op dit dilemma ontwikkeld. Het eerste antwoord is meer regulering voor de woningbouw door marktpartijen in het middensegment. Deze weg wordt onder meer bewandeld door de gemeente Amsterdam⁴ en de gemeente Utrecht⁵. Meer regulering om te borgen dat de nieuwe huurwoningen in het middensegment worden aangeboden, is echter contraproductief. De noodzakelijke verlaging van de grondkosten om de sterk stijgende bouwkosten te compenseren, vindt onvoldoende plaats. Marktpartijen zullen dan ook onder de

³ F. Schilder & J. Conijn: *Middeninkomens en het middensegment. De ontbrekende schakel op de woningmarkt*, augustus 2015. Amsterdam School of Real Estate

⁴ Gemeente Amsterdam: *Actieplan Meer Middeldure Huur 2017 – 2025*, 2017

⁵ Gemeente Utrecht: *Actieplan Middenhuur*, 2017

nieuwe regulering niet, dan wel veel minder bouwen in de betreffende gemeenten.⁶ Dat is dus geen oplossing.

Bij het andere antwoord wordt van corporaties verwacht dat ze meer nieuwbouw in het middensegment gaan realiseren in de niet-DAEB-tak. Dit zou een trendbreuk zijn ten opzichte van de afgelopen jaren, waarin de nieuwbouw van niet-DAEB-huurwoningen juist sterk is gedaald. De weg die wordt bewandeld om de ommekeer mogelijk te maken, is het afschaffen of het aanpassen van de eisen die nu worden gesteld aan de nieuwbouw van middensegment-huurwoningen door corporaties. Hier dus minder regulering. Zo bevat het rapport van Van Gijzel, de voorzitter van de Samenwerkingstafel middenhuur, een pleidooi dat het voor corporaties gemakkelijker gemaakt zou moeten worden om met de niet-DAEB-tak huurwoningen in het middensegment te bouwen⁷. Dit advies is overgenomen door het Kabinet. Vanaf 1 oktober 2018 is de (minimale) rendementseis voor nieuwbouw in de niet-DAEB-tak verlaagd van 5,5% naar 0,0%⁸⁹. De marktconformiteit van de niet-DAEB-tak zal daarmee door de toezichthouder niet meer op complexniveau, maar op portefeuilleniveau worden getoetst. Voorts heeft het kabinet een aantal voorstellen geformuleerd om het voor corporaties gemakkelijker te maken nieuwe huurwoningen in het middensegment te realiseren.¹⁰ De procedures worden vereenvoudigd en versneld. Hierbij wordt voorrangspositie die marktpartijen momenteel hebben, beëindigd en hebben corporaties een gelijke positie.

Het is zeer de vraag of de gekozen oplossing voor het reële probleem dat er meer betaalbare huurwoningen in het middensegment moeten komen, goed aansluit bij de doelen die aan de Woningwet ten grondslag liggen. Als voor nieuwbouw feitelijk geen rendementseis geldt, is marktconformiteit voor de niet-DAEB-tak in feite verlaten. De concurrentie met marktpartijen vindt juist vooral plaats bij de acquisitie van nieuwe projecten. Als corporaties projecten kunnen acquireren op basis van een niet-marktconform aanvangsrendement, prijzen ze andere partijen uit de markt. Bovendien is het feitelijk onmogelijk om op portefeuilleniveau marktconform te zijn als de nieuwbouw een rendement heeft dat (ver) onder de markt ligt. Om dit te compenseren zouden de woningen die al in portefeuille zijn een hoger dan marktconform rendement moeten realiseren. En dat is in principe niet mogelijk. Bij de relatief kleine niet-DAEB-portefeuilles speelt dit punt in het bijzonder omdat de omvang van de nieuwbouw ten opzichte van het bestaande bezit relatief groot zal zijn.

De oplossing kan en zou in een andere hoek moeten worden gezocht. Door de geschetste marktontwikkelingen is er met name in schaarstegebieden een tekort aan huurwoningen in het middensegment. Het is duidelijk dat marktpartijen hierin onvoldoende kunnen voorzien. Door de sterk stijgende bouwkosten realiseren marktpartijen vooral huurwoningen in het duurdere segment met een huur hoger dan € 1.000 per maand. Er is echter sprake van een *publiek belang* dat er ook in schaarstegebieden wel in voldoende mate in het middensegment wordt gebouwd. Dit is de legitimering om de huur- en inkomensgrenzen die voor de DAEB-tak gelden regionaal

⁶ F. van Breukelen: Regulating the midrental segment in Amsterdam. Implications for institutional investors. UvA-scriptie, 2018

R. Arkenbout: Heeft middeldure huur toekomst in Amsterdam. ASRE-scriptie, 2018

⁷ R. van Gijzel: *Samen bouwen aan middenhuur. Ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur*, 2018

⁸ Staatscourant 2018 nr. 39197, 17 juli 2018

⁹ Bij de rendementseis gaat het om het bruto aanvangsrendement (BAR). Een BAR gelijk aan nul impliceert een negatieve netto huurniveau.

¹⁰ Ministerie van BZK; Wet maatregelen middenhuur. Kamerstuk 35.036 2018/2019

gedifferentieerd aan te passen. Het gaat hierbij met name om het verhogen van de DAEB-huurgrens in de schaarstegebieden voor de nieuwbouw van huurwoningen, van nu € 710,68 per maand, naar bijvoorbeeld € 850 per maand. Hierdoor kan het in schaarstegebieden mogelijk gemaakt worden dat corporaties meer in het middensegment gaan bouwen. Omdat dit dan vanuit de DAEB-tak plaatsvindt, is een (onhaalbaar) marktconform rendement niet nodig. Als de marktomstandigheden weer veranderen, kunnen de grenzen weer worden aangepast. Deze oplossing sluit beter aan bij de doelstellingen van de Woningwet. Gekunstelde maatregelen zoals via een verlaging van de rendementseis voor niet-DAEB zijn dan niet nodig.

4. Onevenwichtige verdeling investeringscapaciteit

Met de DAEB-scheiding is ook het vermogen van de corporaties over de twee takken verdeeld.¹¹ Een uitgangspunt hierbij was dat beide takken financieel gezond en zelfstandig financierbaar moesten zijn. In het voorafgaande is al aan de orde geweest dat uiteindelijk een klein deel (6,5%) van het woningbezit van corporaties in de niet-DAEB-tak is geplaatst.

Uit analyses die na de DAEB-scheiding zijn uitgevoerd, is gebleken dat de beschikbaarheid van de extra investeringscapaciteit in onevenredig grote mate in de niet-DAEB-tak terecht is gekomen. Uit de Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW), die in 2017 is opgesteld, kwam naar voren dat ten opzichte van het jaar daarvoor, waarbij nog geen rekening was gehouden met de DAEB-scheiding, de extra investeringscapaciteit in de DAEB-tak fors was afgenomen. De extra investeringscapaciteit in de DAEB-tak voor nieuwbouw kwam in 2017 uit op € 21,0 mrd, terwijl de extra investeringscapaciteit van de corporaties in 2016 € 37,1 bedroeg. Van deze daling was € 7,8 mrd (48% van de totale daling) het gevolg van de DAEB-scheiding.¹² Uit de IBW over 2018 bleek vervolgens dat de extra investeringscapaciteit in de niet-DAEB-tak relatief hoog was ten opzichte van die in de DAEB-tak. De extra investeringscapaciteit voor nieuwbouw in de niet-DAEB-tak bedroeg ruim € 65.000 per woning; in de DAEB-tak is dat net iets meer dan € 7.000 per woning.¹³ Verder is van belang dat de financiële ratio's, en dan met name de Loan-to-Value (LTV) en de Interest Coverage Ratio (ICR) zich in de niet-DAEB-tak gunstiger ontwikkelen dan in de DAEB-tak.

De relatief omvangrijke extra investeringscapaciteit van niet-DAEB vloeit mede voort uit het feit dat corporaties in de niet-DAEB-tak relatief weinig plannen hebben. Er is dan ook financiële ruimte om actiever te worden in het middensegment. Behalve het middensegment zijn er echter ook andere maatschappelijke prioriteiten die vooral betrekking hebben op de DAEB-portefeuilles van de corporaties. Het gaat hierbij om betaalbaarheid, duurzaamheid en beschikbaarheid. Analyses wijzen uit de financiële mogelijkheden van veel corporaties onvoldoende zijn om deze maatschappelijke doelstellingen te realiseren.¹⁴ Er moeten keuzes worden gemaakt. Het maken van deze keuzes wordt beïnvloed en soms belemmerd doordat er een financiële scheiding is tussen het DAEB-vermogen, resp. -kasstromen en het niet-DAEB-vermogen, resp. -kasstromen. Deze scheiding maakt een optimale afweging van alle prioriteiten niet onmogelijk. Het is immers toegestaan overtollige middelen van niet-DAEB-tak over te hevelen naar de DAEB-tak. In de praktijk is het toch een belemmering dat er sprake is van gescheiden vermogens en kasstromen. Ook is de corporatie niet verplicht om met de gemeente(n) en huurdersorganisatie prestatieafspraken te maken over de activiteiten in de niet-DAEB-tak.

Een bijkomende complicatie is dat de financiële beoordeling van de corporaties, en daarmee de bepaling van de hoogte van het borgingsplafond door het WSW ook wordt beïnvloed door de DAEB-scheiding. Momenteel wordt het borgingsplafond van een corporatie om geborgde leningen aan te

¹¹ Dit geldt niet voor de kleine corporaties die bij de DAEB-scheiding hebben gekozen voor het verlichte regime.

¹² Johan Conijn, Maarten van 't Hek, Erik-Jan van der Goes en Bram Broekmeulen: *Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2017*, 201. Ortec Finance

¹³ Johan Conijn, Maarten van 't Hek en Erik-Jan van der Goes: *Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018. Voor de DAEB-tak en de niet-DAEB tak*, 2018. Ortec Finance

¹⁴ Waarborgfonds Sociale Woningbouw: *Hoeveel duurzaamheid kan de borg aan?*, februari 2018

Waarborgfonds Sociale Woningbouw: *Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen*, oktober 2018

trekken voor DAEB-investeringen nog mede gebaseerd op financiële ratio's (met name LTV en ICR) die op geconsolideerd niveau zijn bepaald. Naar verwachting zullen de ratio's in de toekomst alleen gebaseerd zijn op de DAEB-tak. Daarmee zal, gegeven de over het algemeen betere financiële ratio's in de niet-DAEB-tak, de borgingsruimte voor geborgde leningen afnemen.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat onevenwichtige verdeling van de investeringscapaciteit, waarbij voor de kerntaken in de DAEB-tak per woning minder extra middelen beschikbaar zijn dan voor de andere activiteiten van de corporatie in de niet-DAEB-tak, ten koste dreigt te gaan van de kerntaken van de corporatie. In ieder geval werkt het een suboptimale inzet van de beschikbare middelen in de hand. Dit is ongewenst.

5. Het borgingsstelsel in het geding

De nieuwe Woningwet heeft mede in samenhang met de DAEB-scheiding ook de positie van de uitvoering van de saneringsfunctie veranderd en in het verlengde daarvan is de robuustheid van het borgingsstelsel aangetast.

In de eerste plaats is de sanering van corporaties met financiële problemen weggehaald bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). De sanering is overgeplaatst naar het WSW. Het WSW voert deze saneringsfunctie uit, daartoe gemandateerd en gemachtigd door de minister. Het CFV is opgeheven en daarvoor is de Autoriteit woningcorporaties (Aw) in de plaats gekomen. De reden voor de overheveling van de saneringsfunctie naar het WSW waren met name overwegingen van 'moral hazard'. Het WSW zou zelf de consequenties moeten ervaren van financiële problemen bij corporaties omdat die mede door een te royale verstrekking van geborgde leningen zouden zijn ontstaan. Dit is een wat theoretische invalshoek, die geen oog heeft voor de praktijk. Financiële problemen bij corporaties kunnen door verschillende oorzaken ontstaan. Te royale borging van leningen is daar één van. Bovendien staat het WSW in het kader van het verticale toezicht onder toezicht van de Aw. Verder worden de uitgangspunten van het borgingsbeleid, onder meer de risicobereidheid die het WSW mag aangaan, vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Als de risicobereidheid van het WSW achteraf te groot blijkt te zijn, is dat niet (alleen) de verantwoordelijkheid van het WSW, maar ook van BZK en de VNG. Ook de beleidsregels van het WSW worden afgestemd en in de praktijk medebepaald door BZK en Aw. Als er sprake is van 'moral hazard' geldt dat voor het hele stelsel en niet alleen het WSW. Er is sprake van een verstrengeling van verantwoordelijkheden, die sinds de nieuwe Woningwet veel hechter is geworden, zodat niet één partij op het resultaat kan worden aangesproken.

Door de DAEB-scheiding is de reikwijdte van de sanering zelf ook ingeperkt. Dit vloeit voort uit het feit dat saneringssteun zich kwalificeert als staatssteun en daarmee alleen beschikbaar is voor de DAEB-tak van de corporatie. In het verleden kwam de toegelaten instelling als zodanig in aanmerking voor sanering. Dat is met de DAEB-scheiding veranderd. Er zijn criteria geformuleerd waaraan moeten worden voldaan wil er saneringssubsidie beschikbaar kunnen komen. De criteria voor een subsidieverstrekking in het kader van een sanering zijn:¹⁵

- De toegelaten instelling is niet in staat om zonder subsidie de DAEB-activiteiten voort te zetten.
- Het voortzetten van de DAEB-activiteiten dient naar het oordeel van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente(n) noodzakelijk te zijn voor het instandhouden van voldoende woongelegenheden in het gereguleerde segment.
- Er dienen voldoende middelen te zijn om de subsidie te kunnen betalen.

Verder is er een evenredigheidstoets waarbij wordt gezien of het belang van de volkshuisvesting het rechtvaardigt dat andere corporaties via de saneringsscheffing de saneringssubsidie betalen.¹⁶

¹⁵ Besluit Toegelaten instellingen Volkshuisvesting, artikel 11

¹⁶ Ministerie van BZK: *Besluit subsidieaanvraag van 26 november 2017*, p. 22. 2018

De consequenties van deze nieuwe benadering dat de saneringssubsidie aan verschillende voorwaarden is gebonden, kwamen met de saneringsaanvraag van Woningstichting Geertruidenberg (WSG) duidelijk naar voren. Bij deze aanvraag zijn de genoemde criteria toegepast. Dit leidde ertoe dat het 'financiële gat' van maar liefst € 554 mln. (exclusief mogelijke toekomstige tegenvallers) voor 55% via de saneringssubsidie is gedekt.¹⁷ De resterende 45% zal door het WSW uit zijn eigen vermogen of via het trekken van obligo's bij de corporaties gedekt dienen te worden. Voorafgaande aan de invoering van de nieuwe Woningwet is het bij de diverse saneringen, waaronder die van Vestia, nog nooit voorgekomen dat het WSW financieel heeft bijgedragen. Bij Humanitas¹⁸ vorig jaar was het voor het eerst en vervolgens bij WSG op grote schaal voor de tweede keer. Het gaat hierbij om 'oude gevallen'. Omdat er geen overgangsregeling is, vallen ze onder het nieuwe regime.

De huidige aanpak bij de sanering van corporaties in financiële problemen heeft enkele nadelen:

- Het is tijdrovend en mede daardoor ook kostbaar om te bepalen hoe het verlies wordt verdeeld over sanering en bijdrage via het WSW. Bij de verdeling spelen ook subjectieve factoren een rol. Omdat zowel de saneringssubsidie als de bijdrage via het WSW uiteindelijk door de corporatiesector worden opgebracht, is het de vraag wat de meerwaarde is van deze complexe procedure.
- Het WSW dat gemandateerd en gemachtigd is om de sanering uit te voeren, komt in een bijna onmogelijke spagaat als het daarbij voor de keuze staat of het 'financiële verlies' via de saneringssubsidie of via zijn eigen vermogen resp. via het opvragen van obligo's dient te worden opgebracht. Bij de afhandeling van de saneringsaanvraag van de WSG is de saneringsrol dan ook bij het WSW weggehaald en bij BZK gelegd, waaruit blijkt dat de toebedachte rol van het WSW bij de sanering niet werkt. Overigens zit ook BZK dan in een spagaat waarbij het voor BZK juist aantrekkelijker is het 'financiële verlies' op het WSW af te wentelen.
- De optie om de saneringsfunctie te schrappen en een eventueel 'financieel verlies' volledig via het eigen vermogen van het WSW en het obligo op te vangen heeft als nadelen dat de solidariteit tussen corporaties dan minder is en de last dan met name terecht komt bij corporaties met relatief veel leningen. Hierdoor kan de inbaarheid van de obligo's ook lastiger kan worden en wordt de kans op een aanspraak bij de achtervangers groter.
- Het feit dat de saneringssubsidie voorwaardelijk is geworden en in voorkomende gevallen niet het gehele 'financiële verlies' afdekt zonder dat vooraf bekend is welk deel via de saneringssubsidie zal verlopen, leidt ertoe dat de robuustheid van het borgingsstelsel sterk is aangetast.

Het laatste punt is het belangrijkste. De onzekerheid over de hoogte van de saneringssubsidie heeft namelijk twee grote gevolgen:

- Als het WSW niet meer volledig kan rekenen op de saneringssubsidie leidt dat tot een verlaging van het inbare kapitaal om financiële problemen op te vangen. Binnen de systematiek van het WSW, die gebaseerd is op een risicobereidheid van de achtervangers (BZK en VNG) en een risicobeoordeling van de corporaties, leidt dat tot een verlaging van het

¹⁷ Ministerie van BZK: *Besluit subsidieaanvraag van 26 november 2017*, p. 27. 2018

¹⁸ Ministerie van BZK: *Oplossing financiële problemen Stichting Humanitas Huisvesting*, 2017

sectorale borgingsplafond.¹⁹ Het gaat dan dus ten koste van de investeringsmogelijkheden van de corporatiesector.²⁰

- De saneringssubsidie vormde tot de invoering van de nieuwe Woningwet één van de stevige pijlers van het borgingsstelsel. Deze pijler is nu wankel geworden en de kans dat deze pijler in de toekomst gaat verdwijnen, is toegenomen.

Voor Standard & Poor's is deze ontwikkeling reden geweest om de rating van het WSW en daarmee die van het borgingsstelsel aan te passen. De rating blijft vooralsnog AAA, maar met een 'negatieve outlook'.²¹ Als het weerstandsvermogen van WSW niet tijdig in voldoende mate wordt versterkt, zal, zo heeft Standard & Poor's aangekondigd, de rating worden verlaagd. Een lagere rating heeft een negatieve invloed op de beschikbaarheid van leningen en op de hoogte van de te betalen rente. Dit heeft vervolgens een negatieve weerslag op de investeringsmogelijkheden van corporaties en op de betaalbaarheid van de huurwoningen voor de doelgroepen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de DAEB-scheiding en de wijze waarop die in de nieuwe Woningwet zijn doorwerking heeft gekregen bij de saneringsfunctie, tot grote nadelige consequenties heeft geleid. De sanering is aanmerkelijk complexer geworden. Bovendien, en dat is ernstiger, dreigt het tot een verlaging van het sectorale borgingsplafond te leiden en staat de AAA-rating op het spel.

¹⁹ Waarborgfonds Sociale Woningbouw: *Hoeveel duurzaamheid kan de borg aan?*, februari 2018

²⁰ Waarborgfonds Sociale Woningbouw: *Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen*, oktober 2018, p. 8.

²¹ Standard & Poors; WSW-rapport 20 juli 2018

6. Samenvatting

In het voorafgaande is de nieuwe Woningwet geëvalueerd ten aanzien van de DAEB-scheiding die daarin is uitgewerkt. Bij de DAEB-scheiding gaat het om de juridische uitwerking van de staatssteunregels. Deze regels beogen staatssteun te beperken tot 'Diensten van Algemeen Economisch Belang'. Bij staatssteun gaat het met name om het voordeel dat voortvloeit uit de borging van de leningen door het WSW en de saneringssubsidie. Dit voordeel mag alleen aan activiteiten ten goede komen die ook recht hebben op staatssteun.

De uitwerking van deze DAEB-scheiding wringt en heeft een aantal problemen veroorzaakt. Het medicijn dreigt erger te worden dan de kwaal:

- De DAEB-scheiding wringt omdat er sprake is van een te rigide afbakening tussen activiteiten die recht hebben op staatssteun en activiteiten waarvoor dat niet geldt. Dit heeft met name betrekking op huurwoningen in het middensegment (€ 710,68 tot € 1.000 per maand). Mede door de sterk stijgende bouwkosten zullen marktpartijen deze woningen in de schaarstegebieden (nagenoeg) niet realiseren. Toch is het een *publiek belang* dat in deze gebieden meer huurwoningen in het middensegment worden gerealiseerd.
- De DAEB-scheiding heeft geleid tot een onevenwichtige verdeling van de investeringscapaciteit tussen de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak. Per woning is de extra investeringscapaciteit in de niet-DAEB-tak aanmerkelijk hoger. Het is mogelijk dat de corporatie overtollige middelen overhevelt van de niet-DAEB-tak naar de DAEB-tak. In de praktijk zijn er belemmeringen om investeringscapaciteit over te hevelen. Ook is de corporatie niet verplicht om de prestatieafspraken met gemeente(n) en huurdersorganisatie ook betrekking te laten hebben op de niet-DAEB-activiteiten. De DAEB-scheiding werkt een suboptimale inzet van de beschikbare financiële middelen in de hand en dat is ongewenst.
- De DAEB-scheiding heeft er mede toe geleid dat de saneringssubsidie voor corporaties in financiële problemen, voorwaardelijk is geworden. In concrete gevallen, zoals bij Humanitas en WSG, dekt de saneringssubsidie het financiële gat niet, of maar ten dele. Het overige dient door het WSW uit zijn eigen vermogen of via het inroepen van de obligo's, te worden opgebracht. Het sectorale borgingsplafond dreigt hierdoor lager te worden waardoor corporaties minder kunnen investeren. Bovendien heeft de AAA-rating van het WSW een 'negative outlook' gekregen. Als het weerstandsvermogen van het WSW niet snel wordt versterkt dreigt een verlaging van de rating. Als gevolg hiervan zal voor corporaties de beschikbaarheid van leningen en de hoogte van de te betalen rente negatief worden beïnvloed.

De DAEB-scheiding is geen succes geworden. Met het volgende samenhangende, op hoofdlijnen geschetste, pakket van aanpassingen in de Woningwet kunnen alle drie problemen worden opgelost:

- Meer flexibiliteit en regionale differentiatie in de huur- en inkomensgrenzen voor de DAEB-tak. Mede door de marktontwikkelingen is het een *publiek belang* geworden (en daarmee DAEB) dat corporaties in dat middensegment huurwoningen realiseren. Door ten aanzien van de nieuwbouw de huurgrens die bij de DAEB-scheiding geldt, in de schaarstegebieden te verhogen tot bijvoorbeeld € 850 per maand, is het mogelijk dat corporaties vanuit de DAEB-tak een bijdrage leveren aan de bouw van huurwoningen in het middensegment.

- Het overige, bestaande niet-DAEB-bezit, dat na correctie vanwege de aanpassing van de huurgrens een geringe omvang heeft, beschouwen als 'legacy' dat niet meer wordt uitgebreid en geleidelijk uit de portefeuille verdwijnt.²² Dat deze 'legacy' impliciet staatssteun ontvangt is niet problematisch. Dat is momenteel ook het geval omdat de 'legacy' in de praktijk volledig intern gefinancierd is door de corporatie.
- Voor het overige aan corporaties bij nieuwe activiteiten alleen DAEB-activiteiten toestaan. Daarmee kan de administratieve DAEB-scheiding worden opgeheven.

Alle activiteiten van de toegelaten instelling kunnen op deze wijze volledig en zonder nadere voorwaarden worden beschouwd als *publiek belang*. Daarmee kan de saneringssubsidie weer zonder de extra voorwaarden, die met de nieuwe Woningwet zijn geïntroduceerd, worden verstrekt. De saneringsfunctie komt zo weer voor de corporatie als zodanig beschikbaar, zodat de robuustheid van het borgingsstelsel wordt hersteld. Na opheffing van de DAEB-scheiding is er ook weer sprake van een ongedeeld vermogen. Hiermee is de corporatie beter in staat om tot een optimale inzet van de beschikbare middelen te komen. Tot slot kunnen corporaties actief worden in het middensegment van de huursector zonder de eis van marktconformiteit, die nu tot gekunstelde constructies leidt.

Dit rigoureuze voorstel heeft bovendien als groot voordeel dat wet- en regelgeving voor corporaties sterk vereenvoudigd kunnen worden. Dat vermindert de administratieve lasten. De corporatiesector wordt simpeler, transparanter en effectiever.

18 oktober 2018

²² Het is ook zinvol om tevens te afbakening van de DAEB-activiteiten te heroverwegen. Soms, zoals bij parkeerplaatsen, is de afbakening te rigide waardoor zich ongewenste en onnodige problemen voordoen.