

Aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Van Prof dr. Johan Conijn

Datum 4 februari 2021

Onderwerp Internetconsultatie Wijziging Woningwet in verband met aanpassing van het saneringskader

finance
ideas

Geachte mevrouw Ollongren,

Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de voorgenomen aanpassing van het saneringskader. Bijgaande notitie bevat de analyse van de consequenties van het voorgestelde saneringskader. Samenvattend zijn de conclusies:

- Het is, behoudens bijzondere omstandigheden, onwenselijk om een onderscheid te willen maken tussen noodzakelijke en niet-noodzakelijke DAEB-woningen. Het is niet in het belang van de huurder dat hij geconfronteerd wordt de vaststelling dat zijn woning als niet-noodzakelijk DAEB wordt beschouwd. Bovendien doet, mede gelet op het grote tekort aan sociale huurwoning, het uitgangspunt dat alle DAEB-woningen noodzakelijk zijn, meer richt aan het belang van de volkshuisvesting
- Het advies van de Adviescommissie noodzakelijk DAEB heeft in potentie verstrekkende gevolgen voor de woningcorporatie die in financiële problemen verkeert, en ook voor de andere betrokken woningcorporaties. Voor woningcorporaties is er geen bezwaar- en beroepsprocedure mogelijk tegen het advies. Daarmee doet de voorgestelde gang van zaken afbreuk aan de rechtsbescherming van de betrokken woningcorporaties. Verder is het een omissie dat aan u als de verantwoordelijke minister geen rol is toebedeeld bij de bepaling wat noodzakelijk DAEB en wat niet-noodzakelijk DAEB is. Aan de basis van deze keuze staat de vraag wat in het belang van de volkshuisvesting is. Dat is bij uitstek een politieke verantwoordelijkheid de bij u als de minister ligt.
- De overdacht van de noodzakelijke DAEB-woningen aan andere woningcorporaties op basis van de marktwaarde leidt ertoe dat de LTV van de kopende woningcorporatie verslechtert. Als dit op vrijwillige basis gebeurt, kan een bijdrage worden geleverd aan het oplossen van het financiële probleem van de betreffende woningcorporatie. Een verplichting tot aankoop is eigendomsregulering en betekent een zware inbreuk op het eigendomsrecht. Deze verplichting bij één of enkele woningcorporaties neerleggen, is disproportioneel. Het zou beter zijn en ook proportioneel, als de financiële last over alle woningcorporaties in Nederland zou worden gespreid.
- Er is sprake van een gebrekkige aansluiting tussen het voorgestelde saneringskader en het borgstelsel. Als gevolg hiervan kunnen woningcorporaties voor langere tijd zich tussen de wal en het schip bevinden. In de praktijk is gebleken dat dit nadelig uitpakt voor de huurders van de betreffende woningcorporaties. Het is wenselijk dat er een betere aansluiting komt tussen het saneringskader en het borgstelsel.

Weg der Verenigde Naties 1

3527 KT Utrecht

Telefoon 030 232 0480

info@finance-ideas.nl

www.finance-ideas.nl

Samenvattend is de eindconclusie dat het voorgestelde saneringskader niet in het belang is van de huurders en niet in het belang is van de volkshuisvesting. Deze conclusie rechtvaardigt dat het voorgestelde wetsvoorstel wordt heroverwogen.

Voor de nadere onderbouwing van deze conclusie verwijs ik u graag naar de notitie die hierna volgt. Indien u dat wenst ben ik graag bereid een en ander nader toe te lichten.

Met vriendelijke groeten,

Johan Conijn
Finance Ideas

The logo for Finance Ideas, featuring the word "finance" in a blue, lowercase, sans-serif font above the word "Ideas" in a larger, blue, lowercase, sans-serif font. The "I" in "Ideas" is significantly larger than the other letters.

Reactie op de voorgenomen wijziging Woningwet in verband met aanpassing van het saneringskader

Prof dr J.B.S. Conijn



1. Inleiding

Deze notitie is opgesteld in het kader van de internetconsultatie vanwege de voorgenomen wijziging van de Woningwet, en aansluitend van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV), in verband met de aanpassing van het saneringskader. Deze notitie is verder als volgt opgebouwd. De volgende paragraaf begint met de uitwerking van het toetsingskader dat bij de reactie op het wetsvoorstel zal worden gehanteerd. Vervolgens zullen de onderdelen van het wetsvoorstel, waarop deze reactie betrekking heeft, op hoofdlijnen worden beschreven. Aansluitende zal de reactie op het saneringskader worden gegeven. Hierbij worden de voorgestelde aanpassingen getoetst aan het toetsingskader. De notitie wordt afgesloten met conclusies

2. Toetsingskader

De reactie op de voorgestelde aanpassingen van het saneringskader zal gebaseerd zijn op een toetsingskader. Voor woningcorporaties is dat in algemene zin 'het belang van de volkshuisvesting'. Dat begrip staat centraal in de Woningwet. Woningcorporaties dienen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn. De beschikbare financiële middelen dienen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting te worden ingezet. Wat wel, resp. niet in het belang van de volkshuisvesting is, is van plaats en tijd afhankelijk. De omstandigheden spelen een belangrijke rol voor de beantwoording van de vraag wat in het belang van de volkshuisvesting is. In deze reactie op het voorgestelde saneringskader zal het belang van de volkshuisvesting als volgt worden geconcretiseerd:

- De positie van huurders, die in een DAEB-woning wonen, zeker wanneer ze tot de doelgroepen behoren, dient zo veel mogelijk behouden te blijven. Voor zover mogelijk dient voorkomen te worden dat huurders in een DAEB-woning nadeel ondervinden van financiële problemen van de woningcorporatie waarbij ze huren.
- De activiteiten van de woningcorporatie in het bestaande DAEB-woningbezit, zoals het reguliere beheer, het reguliere (groot-)onderhoud en de verduurzaming, dienen in het belang van de huurders zo veel mogelijk ongestoord doorgang te kunnen vinden. Als door de financiële problemen daartoe de financiële middelen ontbreken, is het wenselijk dat de periode waarin dat het geval is, zo kort mogelijk duurt.
- Als een woningcorporatie niet meer borgbaar is bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), is het wenselijk dat die situatie op afzienbare termijn wordt opgelost. Het is onwenselijk dat een woningcorporatie te lang in de situatie blijft verkeren dat ze geen geborgde leningen kan aantrekken omdat dan de noodzakelijke investeringen in het gedrang komen.

Dit toetsingskader heeft in feite betrekking op het sanerings- en borgstellingsregime in hun onderlinge samenhang. De verdere toetsing is vooral gericht op het saneringsregime, maar op onderdelen heeft de toetsing ook raakvlakken met het borgstellingsregime.

3. Het voorgenomen saneringskader

De Woningwet 2015 heeft het saneringskader veranderd. Saneringssteun is staatssteun en staatssteun is alleen beschikbaar voor DAEB-activiteiten, en niet meer voor de woningcorporatie als zodanig omdat voor woningcorporaties ook niet-DAEB activiteiten zijn toegestaan. Bij de uitvoering van het huidige saneringskader zijn problemen naar voren gekomen. Het gaat dan onder meer om de wijze waarop een mogelijke sanering plaats vindt en wordt afgestemd met de positie van het WSW en de wijze waarop het WSW tot een mogelijke uitwinning overgaat. Een bijkomende complicatie daarbij is dat het WSW zowel gemandateerd saneerder als borg is. Het voorgenomen wetsvoorstel beoogt deze problemen op te lossen door het saneringskader verder aan te passen.

Op hoofdlijnen gaat het om de volgende aanpassingen:

- Er komt een Adviescommissie noodzakelijk DAEB die in een vroegtijdig stadium, als een woningcorporaties in een herstructureringsfase terecht komt, advies uitbrengt over:
 - Het deel van de woningportefeuille van de betreffende woningcorporatie dat als noodzakelijk DAEB kan worden beschouwd.
 - De financiële draagkracht van de andere woningcorporaties die in dezelfde woningmarktregio gevestigd zijn.
- Als de herstructureringsfase geen oplossing biedt voor de betreffende woningcorporatie en de saneringsfase aanbreekt, dienen de woningen die door de adviescommissie als noodzakelijk DAEB zijn aangemerkt, tegen de marktwaarde overgenomen te worden door de andere woningcorporaties in de betreffende woningmarktregio.
- Indien in deze fase blijkt dat op basis van vrijwilligheid niet alle noodzakelijke DAEB woningen door andere woningcorporaties overgenomen worden, kan de Autoriteit woningcorporaties (Aw) op basis van een aanwijzingsbevoegdheid een of enkele woningcorporaties, als zij daarvoor ook de financiële mogelijkheden hebben, verplichten om de woningen tegen de marktwaarde over te nemen.

Hiermee is saneringssteun volledig naar de achtergrond verschoven. Alleen als er geen enkele woningcorporatie in de betreffende woningmarktregio meer is die de financiële mogelijkheden heeft om de DAEB-woningen over te nemen, zou saneringssteun nog een mogelijkheid kunnen zijn.

4. Kanttekeningen

Er zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen bij het voorgenomen wetsvoorstel. Deze notitie richt zich daarbij met name op een aantal onderwerpen die beleidsmatig voor het corporatiebestel van groot belang zijn. De kanttekeningen worden gemaakt naar aanleiding van het voorgestelde saneringskader. De voorstellen om het saneringskader aan te passen zijn een doorontwikkeling van de verandering die al met de Woningwet 2015 in gang zijn gezet. Daarom is het onvermijdelijk dat ook het huidige saneringskader van kanttekeningen wordt voorzien.

Noodzakelijk DAEB: pleonasme?

De voorgenomen wetsvoorstel leunt zeer sterk op het begrip 'noodzakelijk-DAEB'. Dit begrip vloeit niet voort uit de Woningwet zelf, maar uit het BTIV. Daarin is bepaald dat saneringssteun alleen verstrekt kan worden ten behoeve van DAEB-woningen die noodzakelijk zijn om voldoende woningen

te behouden. De noodzakelijkheid van de DAEB-woningen dient per gemeente te worden gezien. In de beleidsregels van het WSW is nog bepaald dat de zienswijze van B&W van de gemeente over de omvang van noodzakelijk DAEB de 'bovengrens' is. Voor het bepalen welk deel van de DAEB-woningen noodzakelijk is, is het belang van de volkshuisvesting het leidende principe. Tot op heden is echter niet nader uitgewerkt hoe het 'noodzakelijkheids criterium' verder ingevuld zou moeten worden. Het voorgenoemde wetsvoorstel beoogt daar nadere uitwerking aan te geven.

De beoordeling dat een deel van de DAEB-portefeuille van een woningcorporatie als niet-noodzakelijk wordt gekwalificeerd heeft belangrijke consequenties. In het geval een woningcorporatie financieel in de problemen komt, waaruit zij niet meer op eigen kracht kan herstellen, zullen de niet-noodzakelijke DAEB-woningen niet behouden behoeven te worden binnen de corporatiesector. De voorgestelde collegiale reddingsactie geldt immers alleen voor de noodzakelijke DAEB-woningen. Dit impliceert dat het WSW in de situatie dat de woningcorporatie niet meer aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen, de woningen aan de hoogst biedende partij zal verkopen. Dat kan zeer wel een andere partij zijn dan een woningcorporatie.

Bij het begrip 'noodzakelijk-DAEB' kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst:

- Er is kennelijk een deel van de woningportefeuille, dat zich wel als DAEB kwalificeert en daarmee recht heeft op staatssteun, maar gezien vanuit het belang van de volkshuisvesting niet noodzakelijk is. Er wordt in voorkomende gevallen dus staatssteun verstrekt ten behoeve van DAEB-woningen die bij nader inzien gezien vanuit het belang van de volkshuisvesting overbodig zijn. Dit lijkt een tegenstrijdigheid te zijn.
- De huurder heeft een huurovereenkomst die betrekking heeft op een gereguleerde DAEB-woning. Vanuit het perspectief van de huurder is het onderscheid tussen noodzakelijk en niet-noodzakelijk DAEB oneigenlijk. Hij huurt een gereguleerde woning bij een woningcorporatie die gehouden is om een beleid te voeren dat past bij de maatschappelijk beleid van de woningcorporatie, dat over het algemeen meer omvat dan waartoe de woningcorporatie verplicht is. Als de huurder wordt geconfronteerd met de beoordeling dat zijn woning niet-noodzakelijk DAEB is, loopt hij het risico dat de woning wordt verkocht aan een andere partij dan een woningcorporatie. Dat is niet in het belang van de huurder.
- Bij de bepaling van het deel van de DAEB-portefeuille dat niet noodzakelijk is, worden ook de betreffende gemeenten om hun zienswijze gevraagd. In de beleidsregels van het WSW is bepaald dat deze zienswijze de 'bovengrens' vormt. Het WSW als gemandateerd sanerend heeft de mogelijkheid om daarvan neerwaarts af te wijken. Een reden hiervoor is dat gemeenten er belang bij zouden kunnen hebben om het aandeel noodzakelijk DAEB (te) hoog in te schatten, zonder dat de gemeenten worden geconfronteerd met de financiële lasten daarvan. Een vorm van 'moral hazard'.¹ Een te hoge inschatting is zeker mogelijk. Daar staat tegenover dat een te lage inschatting ook zeer wel tot de mogelijkheden behoort. Vanuit de eindverantwoordelijkheid die de minister heeft om inhoud te geven van hetgeen in het belang van de volkshuisvesting is, kan zij tot andere conclusies komen dan een gemeente. Gelet op de grote diversiteit in de politieke samenstelling van de

¹ Zie het rapport van ABDTOPconsult: *"In regels kun je niet wonen. Evaluatie Extern Toezicht Woningwet 2015"*, p. 15, 2018

gemeenteraad en van het gemeentelijke beleid, is het aannemelijk dat zowel neerwaartse als opwaartse aanpassingen van de zienwijze van de gemeenten tot de mogelijkheden zou kunnen behoren.

- Verder is het zo dat er vooralsnog een groot tekort is aan sociale huurwoningen. Dit is landelijk, maar ook in (nagenoeg) alle woningmarktregio's het geval. Op basis daarvan zou het passender zijn om als uitgangspunt te hanteren dat alle DAEB-woningen noodzakelijk zijn, tenzij onder bijzondere omstandigheden het tegendeel blijkt.

De conclusie is dan ook dat 'noodzakelijk DAEB' een pleonasme is. Alle DAEB-woningen zijn vooralsnog noodzakelijk. Verder is het niet in het belang van de huurder dat zijn woning als niet-noodzakelijk wordt gekwalificeerd.

Borgen publiek belang

Op basis van het voorgenomen wetsvoorstel vervult een nog in stellen Adviescommissie noodzakelijk DAEB een centrale rol bij het beantwoorden van de vraag welke deel van de DAEB-woningen noodzakelijk is. De commissie wint daartoe bij alle betrokkenen informatie en advies in, maar komt zelfstandig en onafhankelijk tot haar eigen advies. Dit advies wordt uitgebracht aan een groot aantal betrokkenen waaronder de betreffende woningcorporatie, andere betrokken woningcorporaties, de betrokken huurdersorganisatie, de Aw en het WSW. Het advies van de commissie vormt voor de Aw de basis voor de verdere onderbrenging van de noodzakelijk DAEB-woningen bij de woningcorporaties die in dezelfde woningmarktregio actief zijn. Met als uiterste middel van de Aw om een aanwijzing te geven aan één of enkele woningcorporaties met de verplichting de noodzakelijke DAEB-woningen over te nemen. Voor het WSW geeft het advies tijdig de duidelijkheid welk deel niet-noodzakelijk DAEB is. Indien nodig ten behoeve van nakomen van de financiële verplichtingen aan de financiers van de betreffende woningcorporatie, kan het WSW overgaan tot uitwinning van het niet-noodzakelijke DAEB-woningen, als ook het andere vastgoed dat het WSW in onderpand heeft.

Bij de wijze waarop de rol en werkwijze van de Adviescommissie noodzakelijk DAEB is uitgewerkt, kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst:

- De Adviescommissie noodzakelijk DAEB brengt in formele zin haar advies uit aan de betreffende woningcorporatie. Voor de betreffende woningcorporatie is er geen formele bezwaar- en beroepsprocedure mogelijk tegen het advies. Pas als de Aw, veelal in een veel later stadium, aanwijzingen geeft of andere besluiten neemt gericht tegen de betreffende woningcorporatie kan zij daar tegen bezwaar aantekenen. Ondertussen heeft het advies van de commissie wel verstrekende gevolgen voor de betreffende woningcorporatie en ze wordt ook geacht het advies ter harte te nemen bij haar herstelbeleid. Deze gang van zaken doet afbreuk aan een goede rechtsbescherming van de betreffende woningcorporatie. En overigens ook van andere woningcorporaties die te maken kunnen krijgen met de consequenties van het advies.
- De verantwoordelijke minister vervult, naar het zich laat aanzien geen rol in het proces. De minister komt niet voor in de rij van partijen die aan de commissie informatie en advies verstrekken. De minister komt evenmin voor in het overzicht van de partijen aan wie de commissie haar advies uitbrengt. Dat is opmerkelijk. Het advies van de commissie is in de concrete situatie een invulling van hetgeen de commissie beschouwt als het belang van de

volkshuisvesting. Dat is immers het algemene criterium op basis waarvan het onderscheid tussen noodzakelijk DAEB en niet-noodzakelijk DAEB dient te worden gemaakt. Het volkshuisvestelijk belang is een publiek belang. Hierop is de analyse en het advies van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) “Het borgen van het publieke belang” van toepassing.² De WRR maakt in zijn advies onderscheid tussen de ‘wat-vraag’ en de ‘hoe-vraag’. De ‘wat-vraag’ gaat over de vraag wat onder de gegeven omstandigheden tot een publiek belang gerekend moet worden. De WRR geeft aan dat dit bij uitstek een politieke keuze en verantwoordelijkheid is. In het corporatiebestel impliceert dit dat de eindverantwoordelijkheid voor de ‘wat-vraag’ bij de verantwoordelijke minister ligt. Daarmee is de minister ook eindverantwoordelijk voor de keuze voor noodzakelijk DAEB en niet-noodzakelijk DAEB. Zij dient daarom in de eerste plaats vanuit een beleidsmatig perspectief een positie te hebben in het proces waarin het onderscheid tussen noodzakelijk en niet-noodzakelijk wordt gemaakt. Overigens ook vanuit het perspectief van de sanering, omdat de minister ook het eindverantwoordelijke orgaan voor de sanering is.

De conclusie is dat bij de uitwerking van de positie en werkwijze van de Adviescommissie bij het bepalen wat noodzakelijk DAEB en wat niet-noodzakelijk DAEB is, de betreffende woningcorporatie onvoldoende mogelijkheden heeft om bezwaar te maken tegen het advies. Verder is het een omissie dat de beleidsmatig verantwoordelijke minister geen rol is toebedeeld in het proces waarin bepaald wordt wat noodzakelijk DAEB, en wat niet-noodzakelijk DAEB is. Daarbij is immers het volkshuisvestelijk belang in het geding.

Proportionaliteit

Nadat bepaald is welke deel van de DAEB-woningen noodzakelijk is en nadat is vastgesteld dat de betreffende woningcorporatie het financieel niet meer redt, dienen de andere woningcorporaties in dezelfde woningmarktregio, te beginnen bij de woningcorporaties in dezelfde of nabij gemeente(n), de noodzakelijk DAEB-woningen over te nemen. De prijs waartegen de overname dient plaats te vinden is de getaxeerde marktwaarde. In de voorgenomen aanpak vormt vrijwilligheid om de woningen over te nemen het startpunt. Als dat onvoldoende aankoop oplevert, kan de Aw via een aanwijzing één of enkele woningcorporaties verplichten om de noodzakelijke DAEB-woningen over te nemen. Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- Een (verplichte) overname van DAEB-woningen op basis van de getaxeerde marktwaarde, leidt tot een vermindering van het eigen vermogen en van de solvabiliteit op basis van de beleidswaarde van de woningen. Dit is het gevolg van het feit dat de beleidswaarde veel lager is dan de marktwaarde. De hoogte van het verschil is afhankelijk van woningmarktomstandigheden en het exploitatiebeleid van de kopende woningcorporatie. Gemiddeld genomen bedraagt het verschil zo’n 50% van de marktwaarde. Als gevolg hiervan zal bij de kopende woningcorporatie de LTV verslechteren, waardoor deze woningcorporatie mogelijk andere activiteiten achterwege laat.
- Bij een mogelijke verplichting om noodzakelijke DAEB-woningen over te nemen, toetst de Aw de financiële positie van de kopende woningcorporatie. Aan woningcorporaties met een

² WRR: “Het borgen van het publieke belang”, 2000

LTV lager dan 70% en een ICR hoger dan 1,6 kan de verplichting worden opgelegd. Het is onduidelijk of deze grenzen gelden voorafgaande aan de aankoop, of nadat de aankoop heeft plaats gevonden. Omdat een aankoop, afhankelijk van het aantal woningen en de omvang van de kopende woningcorporatie, een forse impact heeft op de financiële ratio's, is het wenselijk dat toetsing op de financiële ruimte plaatsvindt op basis van de hoogte van de financiële ratio's inclusief het effect van de aankoop.

- De verplichting om woningen te kopen is een vergaande maatregel. Deze maatregel is een vorm van eigendomsregulering en doet een inbreuk op het eigendomsrecht. Een belangrijk criterium of deze inbreuk is toegestaan, is dat er sprake is van proportionaliteit. In de concept toelichting bij het voorgenomen wetsvoorstel wordt daaraan ook aandacht besteed. Echter zeer summier. In de onderbouwing dat de verplichting proportioneel is, verwijst de concept toelichting naar het advies van de Adviescommissie noodzakelijk DAEB waarin de wenselijkheid van het behouden van de noodzakelijke DAEB-woningen is geadviseerd. Verder is het een maatregel die als een uiterst middel wordt gezien en die alleen in uitzonderlijke situaties zal worden ingezet. Daarmee zijn echter niet alternatieven in de beschouwing betrokken die de financiële last veel meer gelijkmatig over alle woningcorporaties spreidt. De keuze is een zware last leggen op één of enkele woningcorporaties of een lichte last op alle woningcorporaties. De tweede optie voldoet in veel grotere mate aan het criterium dat de inbreuk op het eigendomsrecht proportioneel dient te zijn. In tegenstelling tot de in het voorgenomen wetsvoorstel gemaakte keuze.
- Een bijkomende overweging om niet de oplossing van een financieel probleem te zoeken bij de woningcorporaties in de betreffende woningmarktregio, is dat woningcorporaties geen onderlinge verantwoordelijkheid hebben voor het beleid dat een andere woningcorporatie voert. Ook is er geen mogelijkheid, zo dat al wenselijk zou zijn, dat de ene woningcorporatie de andere corrigeert. De Aw en het WSW hebben de verantwoordelijkheid en de interventie-mogelijkheden om te voorkomen dat een woningcorporatie in financiële problemen komt. Het is dan ook passender om oplossingen ook het landelijke niveau uit te werken.

De conclusie is dat de wijze waarop eventuele overdracht van noodzakelijke DAEB-woningen is uitgewerkt vergaande consequenties kan hebben voor de kopende woningcorporaties. Vanwege die consequenties is vrijwilligheid een belangrijk uitgangspunt. Dat toch, weliswaar in het uiterste geval, één of enkele woningcorporaties verplicht kunnen worden tot aankoop, is een te vergaande inbreuk op het eigendomsrecht en niet proportioneel. Beter zou het zijn de financiële last te spreiden over alle woningcorporaties, waardoor voor elke woningcorporatie afzonderlijk de last licht wordt.

Tussen de wal en het schip

Het voorgenomen wetsvoorstel heeft betrekking op het saneringskader. Het saneringskader kan echter niet los worden gezien van borgstelsel. Het gaat daarbij om de criteria de WSW als borg stelt voor het verkrijgen van borgstelling op de leningen. Ook is van belang op welke wijze het WSW omgaat met woningcorporaties die niet voldoen aan de vereisten van borgstelling en mede daardoor in bijzonder beheer zijn bij het WSW. De concept toelichting bij het voorgenomen wetsvoorstel besteedt bijzonder weinig aandacht aan deze samenhang. Evenmin gaat de concept toelichting in op de

consequenties voor een woningcorporatie die langdurig geen geborgde leningen kan aantrekken of langdurig de beschikbare kasstroom niet of in beperkte mate kan inzetten voor volkshuisvestelijk beleid. Verder wordt onderkend dat woningcorporaties tijdens de herstelfase en vervolgens de herstructureringsfase, weliswaar niet voldoen aan de financiële ratio's, maar niettemin geen acuut liquiditeitstekort hebben. Bij dit onderdeel van het voorgenomen wetsvoorstel kunnen de volgende kanttekeningen worden gezet:

- Vanwege het feit dat bij de uitwerking van het saneringskader geen aandacht is geschonken aan de samenhang met het borgstelsel, blijft buiten beschouwing wat de consequenties zijn van het ontbreken van een goede aansluiting tussen saneringskader en borgstelsel. Zoals recente gevallen hebben laten zien, verkeren de betreffende woningcorporaties jarenlang in limbo. Niet goed genoeg voor geborgde leningen, niet slecht genoeg om geholpen te worden.
- Of een financieel probleem acuut is en opgelost moet worden, wordt afgemeten aan de liquiditeitssituatie. Als de betreffende woningcorporatie haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen en daarnaast nog net genoeg geld overhoudt voor de allernoodzakelijkste uitgaven voor onderhoud en beheer, blijft steun uit. Dat een degelijke situatie zeer nadelig is voor huurders en woningzoekenden blijft daarbij buiten beschouwing. Consequenties voor de huurders kunnen zijn dat onvoldoende onderhoud wordt uitgevoerd, dat het beheer tekortschiet en dat de huurstijgingen relatief hoog zijn. Die consequenties kunnen evenzeer als acuut worden gezien en tot snelle actie nopen.
- Vóór 2015 bestond er een naadloze aansluiting tussen het saneringskader en het borgstelsel. Met de nieuwe Woningwet is die naadloze aansluiting beëindigd. Het voorgenomen wetsvoorstel verbreedt de kloof tussen het saneringskader en het borgstel verder. Daar is de huurder en het belang van de volkshuisvesting niet mee gediend.

De conclusie is dat er sprake is van een gebrekkige aansluiting tussen het voorgestelde saneringskader en het borgstelsel. Woningcorporaties kunnen als gevolg daarvan jarenlang zich tussen de wal en het schip bevinden. Dit heeft, zoals de praktijk heeft laten zien, nadelig gevolgen voor de huurders van de betreffende woningcorporaties. Het is wenselijk dat in het belang van de volkshuisvesting gezocht wordt naar een betere aansluiting tussen het saneringskader en het borgstelsel.

5. Samenvattende conclusies

De voorgenomen aanpassing van het saneringskader is het voorafgaande getoetst aan de consequenties die het saneringskader gaat hebben voor de huurders in DAEB-woningen en voor de betreffende woningcorporatie om haar maatschappelijke rol te vervullen met betrekking tot het bestaande woningbezit.

Samenvattend zijn de volgende conclusie getrokken:

- Het is, behoudens bijzondere omstandigheden, onwenselijk om een onderscheid te willen maken tussen noodzakelijke en niet-noodzakelijke DAEB-woningen. Het is niet in het belang van de huurder dat hij geconfronteerd wordt de vaststelling dat zijn woning als niet-noodzakelijk DAEB wordt beschouwd. Bovendien doet, mede gelet op het grote tekort aan sociale huurwoningen, het uitgangspunt dat alle DAEB-woningen noodzakelijk zijn, meer richt aan het belang van de volkshuisvesting

- Het advies van de Adviescommissie noodzakelijk DAEB heeft in potentie verstrekende gevolgen voor de woningcorporatie die in financiële problemen verkeert, en ook voor de andere betrokken woningcorporaties. Voor woningcorporaties is er geen bezwaar- en beroepsprocedure mogelijk tegen het advies. Daarmee doet deze gang van zaken afbreuk aan de rechtsbescherming van de betrokken woningcorporaties. Verder is het een omissie dat de verantwoordelijke minister geen rol is toebedeeld bij de bepaling wat noodzakelijk DAEB en wat niet noodzakelijk DAEB is. Aan de basis van deze keuze staat de vraag wat in het belang van de volkshuisvesting is. Dat is bij uitstek een politieke verantwoordelijkheid die bij de minister ligt.
- De overdacht van de noodzakelijke DAEB-woningen aan andere woningcorporaties op basis van de marktwaarde leidt ertoe dat de LTV van de kopende woningcorporatie verslechtert. Als dit op vrijwillige basis gebeurt, kan een bijdrage worden geleverd aan het oplossen van het financiële probleem van de betreffende woningcorporatie. Een verplichting tot aankoop is eigendomsregulering en betekent een zware inbreuk op het eigendomsrecht. Deze verplichting bij één of enkele woningcorporaties neerleggen, is disproportioneel. Het zou beter zijn en ook proportioneel, als de financiële last over alle woningcorporaties in Nederland zou worden gespreid.
- Er is sprake van een gebrekkige aansluiting tussen het voorgestelde saneringskader en het borgstelsel. Als gevolg hiervan kunnen woningcorporaties voor langere tijd zich tussen de wal en het schip bevinden. In de praktijk is gebleken dat dit nadelig uitpakt voor de huurders van de betreffende woningcorporaties. Het is wenselijk dat er een betere aansluiting komt tussen het saneringskader en het borgstelsel.

Samenvattend is de eindconclusie dat het voorgestelde saneringskader niet in het belang is van de huurders en niet in het belang is van de volkshuisvesting. Deze conclusie rechtvaardigt dat het voorgestelde wetsvoorstel wordt heroverwogen.