

De sanering van woningcorporaties

De sector volkshuisvesting staat aan de vooravond van een aanzienlijke herverdeling van vermogens; er kan sprake zijn van een overheveling van zo'n f 100 mln. gulden op jaarbasis. In het kader van de functionele decentralisatie is deze financiële volksverhuizing overgelaten aan de sector zelf. De regering heeft daartoe een Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting ingesteld. Het uiteindelijke doel is om arm-lastige woningcorporaties te saneren. In dit artikel wordt ingegaan op de achtergronden van de operatie. Daarbij staat de vraag centraal wie uiteindelijk het gelag betaalt.

Achtergrond

De gezamenlijke woningcorporaties hebben een eigen vermogenspositie van f 7,2 mrd.¹. Althans, dat totaal vermelden zij op de balans. Bij dit bedrag zullen bedrijfseconomen hun vraagtekens zetten. De van rijkswege voorgeschreven waarderinggrondslagen voor het woningbezit veroorzaken enerzijds geweldige stille reserves, en anderzijds een overschatting van het eigen vermogen. Een getrouw beeld naar bedrijfseconomische maatstaven levert het echter niet.

De 7,2 mrd. gulden uitgedrukt in procenten van het lang vreemd vermogen levert een solvabiliteit op van circa 8 procent. Voor het vrije bedrijfsleven een ongekend laag percentage, maar geen enkele sector wordt zo door de overheid gereguleerd en financieel bevoogd als de volkshuisvesting. Wonen was (en is) nu eenmaal een 'merit good'. Bovendien beïnvloedt de hoogte van de woonlasten het loonniveau en daarmee onze internationale concurrentiepositie.

De betrokkenheid van de overheid heeft er tevens voor gezorgd dat er continuïteit is in de sector volkshuisvesting. Waar corporaties in de problemen kwamen hielp een bekend fenomeen uit de sfeer van de ontwikkelingshulp: het verstrekken van leningen onder zachte voorwaarden. Het is slechts zelden voorgekomen dat er toch een faillissement dreigde.

Sanering in de praktijk

Tot voor kort werd bij de sanering van corporaties vooral gekeken naar de gevolgen van een eventueel faillissement

van de betrokken overheden. Het woningbezit van corporaties is – vanwege de al genoemde slechte vermogenspositie – vrijwel geheel met overheidshulp gefinancierd. Doorvoor zijn drie manieren van financiering relevant:

- rijksleningen die door het Ministerie van Volkshuisvesting worden verstrekt aan de gemeente. Deze geeft vervolgens een vrijwel identieke lening door aan de corporatie;
- contra-garantieleningen die, onder garantie van de gemeente, door een corporatie zelf op de kapitaalmarkt worden aangetrokken. De eventueel daaruit voortvloeiende verliezen kan de gemeente declareren bij het Rijk;
- leningen onder gemeentegarantie (zonder contra-garantie van het Rijk) en gemeentelijke leningen.

Bij een faillissement ligt het financieringsrisico in het tweede geval bij het Rijk en in het derde bij de gemeente. In het eerste geval is nog een interessant juridisch gevecht te leveren, omdat de lening getrapd wordt verstrekt. Sinds kort bestaat er een vierde variant namelijk lenen onder garantie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw². Hierbij wordt het financieringsrisico gespreid over de betrokken woningcorporaties, de gemeenten en het Rijk.

In de praktijk werden de kosten van saneringen doorgaans over Rijk en gemeenten verdeeld naar rato van de verliezen bij faillissement. Dit is het schade-criterium.

Centraal Fonds

Met terugwerkende kracht heeft het kabinet Lubbers-II per 1 januari 1988 een Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting ingesteld³. De hoofdtaak van het Centraal Fonds luidt krachtens het instellingsbesluit, de financiële gezondmaking van woningcorporaties⁴. Het bestuur van het fonds bestaat behoudens twee gemeentelijke leden en een rijksvertegenwoordiger, geheel uit corporatie-vertegenwoordigers. Op zichzelf is dit aanleiding tot boeiende beschouwingen over functionele decentralisatie; ondermeer over de vraag welke eindverantwoordelijkheid de staatssecretaris van Volkshuisvesting nog

draagt voor deze geweldige financiële operatie⁵ en over de mate van invloed die het Centraal Fonds kan krijgen op het lokale volkshuisvestingsbeleid⁶. Ik beperk me in dit artikel echter tot de financiële operatie van het herverdelen van vermogens.

Om de taak te kunnen waarmaken wordt in het instellingsbesluit geregeld dat van alle corporaties bijdragen worden geheven. De jaarlijkse bijdrage is gerelateerd aan de vermogenspositie van de corporatie en wordt naar draagkracht vastgesteld. Daarom wordt er wel gesproken over een 'solidariteitsfonds'. Het is echter juist om te spreken van een 'saneringsfonds', omdat er pas daadwerkelijk sprake is van een overheveling van vermogens wanneer het fonds besluit tot het toekennen van saneringssteun. De criteria die het fonds bij de sanering hanteert dienen te worden vastgelegd in een beleidsplan, zo is in het instellingsbesluit geregeld.

Saneringstaak

De vraag kan gesteld worden of de saneringstaak van het fonds financieel begrensd is. Ofwel: zijn de inkomsten bepalend voor het niveau van de uitgaven, of dienen de inkomsten te worden aangepast aan de noodzakelijke uitgaven. De staatssecretaris van volkshuisvesting gaat deze vraag vooralsnog uit de weg. In de nota van toelichting bij het instellingsbesluit poneert hij simpelweg: "Bij de genoemde bijdragepercentages is de omvang van de structurele bijdrage voldoende voor integrale uitoefening van de solidariteitstaak". Overigens heeft de staatssecretaris wel de mogelijkheid om de bijdragepercentages te verhogen. De huidige percentages leiden tot jaarlijkse inkomsten van het fonds van circa f 60 mln. Daarmee moet de klus geklaard worden.

Het is echter zeer de vraag of de f 60 mln. wel toereikend zal zijn. Om een

1. Stand 1985, *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 691.

2. A.A.J. Kluytmans, *Privatisering van woningbouwfinanciering*, *ESB*, 10 augustus 1988, blz. 738-742.

3. Zie ondermeer In de volkshuisvesting is geen behoefte aan landelijke fondsvorming, *Woningraad*, nr. 5-87, en G.R. de Goede, Heerma gaat door met instelling Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, *De Nederlandse Gemeente*, 4 maart 1988.

4. Besluit van 17 oktober 1988 tot vaststelling van algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 59, vijfde lid, van de Woningwet (Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting), *Staatsblad*, 1988, blz. 483.

5. C.M. van den Hoff, Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke controle, *Bestuur*, nr. 1, januari 1989, blz. 8-10.

6. E. Arnoldussen, De financiële en bestuurlijke verhoudingen in de volkshuisvesting in de jaren negentig, *B&G*, november 1988, blz. 288-290.

schatting te maken baseer ik mij op drie overwegingen.

- De huidige beleidslijn van de rijksoverheid, ook neergelegd in de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* legt een accent op het zelfstandiger functioneren van woningcorporaties. De opdracht aan corporaties luidt zich marktconform te gedragen. De rijksoverheid is gaarne bereid voor een financiële prikkel te zorgen door de normvergoedingen voor bij voorbeeld onderhoud en beheer structureel te laag te houden. Daarnaast zijn er in de komende periode geweldig veel woningen te verbeteren. Per woningverbetering draagt de corporatie uit eigen reserves fors bij. De al genoemde *Nota volkshuisvesting* gaat uit van 500 tot 800 miljoen gulden jaarlijks voor de gezamenlijke corporaties. In dit perspectief zullen in het komend decennium steeds meer corporaties onder de saneringsgrens zakken.
- Thans hebben circa 45 corporaties een reservépositie lager dan 12,5% van de jaaromzet – in de volkshuisvesting het criterium voor financiële zwakte. Een gemiddelde saneringsaanvraag kost zo'n f 20 mln. Niet alle genoemde 45 corporaties zullen saneringssteun nodig hebben, maar daar staat tegenover dat nog andere corporaties, die nu niet in beeld zijn, nog wel tot dat niveau zullen dalen. Bij benadering kan worden uitgegaan van een totale opgave van 40 maal f 20 mln.
- De genoemde 45 corporaties behoren gezamenlijk ruim 100.000 woningen. Dit bezit is gemiddeld genomen ouder dan van de andere corporaties. De veronderstelling is reëel dat nog zo'n 40% van dit bezit verbeterd moet worden. Rekenend met een gemiddelde onttrekking aan het vermogen van de corporatie per ingreep van 20.000 gulden leidt dit eveneens tot een geschat saneringsbedrag van f 800 mln. In deze rekensom zijn de saneringskosten voor gemeentelijke woningbedrijven buiten beschouwing gebleven, omdat deze vooralsnog niet onder de werking van het Centraal Fonds vallen.

Op grond van deze overwegingen is het maar zeer de vraag of de beschikbare middelen van het Centraal Fonds wel toereikend zullen zijn voor een volledige taakuitoefening.

De kostenverdeling

Een andere boeiende vraag is of naast het Centraal Fonds ook anderen bijdragen in de kosten van sanering. Het eerder genoemde schadecriterium is niet meer toepasbaar. Immers, in het kader van de verzelfstandiging van de woningcorporaties is hen door het in-

stellen van het Centraal Fonds opgedragen de sanering van financieel zwakke metgezellen onderling te regelen. Het Fonds zal in sommige gevallen echter terecht kunnen beweren dat zijn cliënt verliezen heeft geleden omdat Rijk en/of gemeenten de eigen taak niet goed hebben uitgeoefend. Op grond hiervan zal het Fonds een bijdrage van Rijk en/of gemeente in de totale saneringskosten kunnen claimen.

Wanneer en in welke mate de beide overheden moeten bijdragen zal duidelijk moeten worden vastgelegd. In de eerste plaats om te voorkomen dat een ander oer-hollands fenomeen ontstaat: eindeloos touwtrekken tussen partijen waarvan de te saneren corporatie uiteindelijk de dupe is. In de tweede plaats om een helder toetsingscriterium te kunnen vormen voor juridische procedures bij het ontbreken van overeenstemming.

Mijn voorkeur gaat uit naar 'forfaitaire claims' die het Centraal Fonds kan doen uitgaan, wanneer naar zijn oordeel Rijk en/of gemeente op laakbare wijze nalatig zijn geweest. Dat zou kunnen door 12,5% van de saneringskosten te claimen in elk van de volgende situaties:

- als het gemeentelijk beleid aantoonbaar aan de financiële problematiek heeft bijgedragen, bij voorbeeld door het creëren van overaanbod of niet marktconforme bouwplannen;
- als het rijksbeleid aantoonbaar aan de financiële problematiek heeft bijgedragen, bij voorbeeld door te lage normbedragen of late planafwikkeling/uitbetaling door fouten bij de planbeoordeling of de aanbodverruiming via het groeikernbeleid;
- als de gemeente heeft nagelaten om vanuit haar toezichhoudende rol tijdig maatregelen te treffen die er toe moesten leiden dat de corporatie haar financiële problemen ging aanpakken;
- als de rijksoverheid geen gebruik heeft gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid die haar toekomt in het kader van het toezichtbeleid. De optelsom van deze potentiële claims komt nooit hoger dan 50% van de totale saneringskosten. Het Centraal Fonds betaalt dus steeds tenminste de helft van de kosten, hetgeen logisch voortvloeit uit de nieuwe ordeningsgedachte in de *Nota volkshuisvesting* die de saneringstaak aan het collectief van de corporaties geeft.

Beleidsplan

Deze zomer heeft het bestuur van het Centraal Fonds een concept-beleidsplan voorgelegd aan de betrokken partijen. De commentaren worden op grond van het instellingsbesluit meegewogen bij de definitieve vaststelling van het beleidsplan. Het is interessant te

bezien wat het concept-beleidsplan meldt over deze onderwerpen.

In het concept-beleidsplan van het Centraal Fonds wordt geen uitspraak gedaan over de te verwachten saneringsuitgaven. Wel is er de volgende passage in opgenomen: "Bij de toekenning van geldelijke steun zal het Centraal Fonds zich mede laten leiden door het uitgangspunt dat de toe te kennen steun in redelijke verhouding moet staan tot het doel en de middelen van het Centraal Fonds". Met name het in verhouding staan tot de middelen geeft impliciet aan dat het Fonds van oordeel is dat de inkomsten vast staan en dat de uitgaven daaraan moeten worden aangepast.

Over de kostenverdeling worden in het concept-beleidsplan meer uitspraken gedaan. Er staat een beschrijving in van de bemoeienis die de rijksoverheid heeft met het functioneren van de corporaties. Daarnaast wordt vermeld dat het Rijk tot voor kort aanspreekbaar was wanneer een corporatie saneringssteun nodig had. "Met ingang van 1988 is echter de desbetreffende begrotingspost bij VROM geschrapt en acht de staatssecretaris van VROM zich voorts niet meer aanspreekbaar, omdat thans het Centraal Fonds deze taak zou moeten overnemen. De instelling van een Centraal Fonds mag echter niet betekenen dat het Rijk thans bij de oplossing van problemen van in moeilijkheden verkerende corporaties niet meer zou kunnen worden aangesproken."

Ook van de gemeenten wordt beschreven wat hun beleid voor de corporaties kan betekenen. De conclusie luidt vervolgens: "Zowel de zorg voor de lokale volkshuisvesting als die voor de eigen financiële belangen kunnen voor de gemeente aanleiding zijn om zelf bij te dragen in de kosten van saneringsoperaties. Voor het fonds zal vooral belangrijk zijn of en in welke mate er in financiële en/of beleidsmatige zin sprake is van medeverantwoordelijkheid van de gemeente voor het ontstaan van de moeilijkheden."

Opmerkelijk is de ongelijke benadering van beide overheden⁷. In de richting van het Rijk wordt, naar het lijkt, een morele oproep gedaan. In de richting van de gemeente wordt bedreigd met het schadecriterium (wat in de richting van het Rijk evengoed had gekund), maar wordt uiteindelijk een beleidsmatige claim gelegd, die overigens niet gekwantificeerd wordt.

Deze kwantificering wordt in eerste instantie overgelaten aan de steun aanvragende corporatie: "Voor wat betreft

7. Zie hierover ook M. van Omme, Ook kritiek Raad van State op Centraal Fonds Volkshuisvesting, *De Nederlandse Gemeente*, 18 november 1988, blz. 1047-1048.

derden, waaronder het Rijk en de gemeenten, dient in het saneringsplan te worden aangegeven waartoe overleg over een mogelijke bijdrage aan de sanering heeft geleid".

Conclusies

De sector volkshuisvesting staat aan de vooravond van een forse overheveling van vermogens, naar het zich laat aanzien ter grootte van circa f 800 mln. De vraag is of het daartoe ingestelde Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting dit kan verwerken. In alle beleidsuitspraken tot het instellen van het Centraal Fonds stond dat de jaarlijkse heffing van f 60 mln. voor 5 jaar zou worden geregeld. In dat geval zou de totaal f 300 mln. die aan het Fonds beschikbaar kwam volstrekt onvoldoende zijn geweest voor een goede taakuitoefening.

Van een beperking tot 5 jaar is in het definitieve instellingsbesluit niets meer terug te vinden. Een structurele heffing van f 60 mln. kan voldoende zijn als de saneringsuitgaven over een periode van 10 jaar gespreid worden en ook aangenomen wordt dat het Centraal Fonds zo nu en dan een claim bij Rijk en/of gemeente kan verzilveren.

Indien de middelen tekort schieten dan kan de staatssecretaris mijns inziens niets anders doen dan de inkomsten van het fonds vergroten. Laat hij dit na dan komt hij in conflict met zijn eigen doelstellingen en uitgangspunten. De veronderstelling van de corporatie-organisaties lijkt overigens een geheel andere. Zij hebben steeds aangedrongen op een beperkte duur (5 jaar) van de heffingen.

Of het Centraal Fonds de genoemde claims op andere overheden kan verzilveren hangt sterk af van de formulering van het definitieve beleidsplan. Het concept-beleidsplan maakt de veronderstelde overheidsbijdragen niet concreet en onderbouwt ze evenmin. Eindeloze onderhandelingen en voortdurende verschillen van mening lijken het perspectief.

Dit neemt niet weg dat het collectief van corporaties, via het Centraal Fonds, soms een gerechtvaardigde rekening aan de betrokken overheden zou kunnen sturen. Met een stelsel van 'forfaitaire claims' zou een aanzienlijk soepeler communicatie tussen de betrokken partijen kunnen ontstaan.

M. Kromwijk

De auteur is werkzaam bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.