

Verkenning alternatieve financieringsfaciliteiten voor woningcorporaties



Gemeente Amsterdam
Afdeling Wonen
T.a.v. de heer L. de Heus

Datum
25 november 2020

Behandeld door
Martin Groot/Marcel
Winkelman

Ons kenmerk
2020-08-044-RC - 2

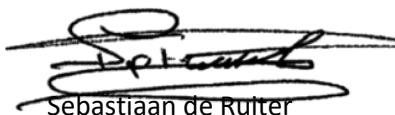
Onderwerp
Rapportage verkenning naar alternatieve financieringsfaciliteiten voor
woningcorporaties

Uw kenmerk
Afdelingscode: CJ08000
en Routecode: 77660000

Geachte heer De Heus,

Naar aanleiding van het door ons uitgevoerde onderzoek doen wij u hierbij graag onze definitieve rapportage toekomen. In dit rapport is rekening gehouden met de reacties vanuit het kernteam gemeente Amsterdam zoals besproken op 18 augustus, 3 en 29 september 2020 en de bespreking met de directeur Wonen op 19 november 2020.

Met vriendelijke groet,



Sebastiaan de Rulter
Directeur

Managementsamenvatting

In de Samenwerkingsafspraken 2020 t/m 2023 tussen gemeente Amsterdam, woningcorporaties en huurders is in afspraak “28 en 1-e” vastgelegd dat er een verkenning zal worden gedaan naar een alternatieve financieringsfaciliteit door de gemeente Amsterdam. Wij ontvingen van de gemeente Amsterdam opdracht om deze verkenning uit te voeren. Als onderdeel van uw vraagstelling ontvingen wij de volgende deelvragen:

- I. Welke mogelijkheden / vormen heeft de gemeente Amsterdam om alternatieve financieringsconstructies aan te bieden aan woningcorporaties?
- II. Wat is de (verwachte) impact van deze maatregelen voor corporaties, hoe sluit dit aan bij hun werkwijze en welke ruimte is er vanuit de (financiële) regelgeving vanuit het toezichtsperspectief en het borgingsperspectief?
- III. Wat is de impact / risico's van de oplossingsrichtingen op de gemeentebegroting, balans en de schuldpositie van de gemeente?

Bij de vraagstelling zijn de volgende randvoorwaarden meegegeven:

- De focus van onderzoeksvraag ad I. ligt op de inzet van financiële instrumenten;
- Een verkenning naar bijstelling van inhoudelijke ambities of het erfpachtinstrumentarium behoren niet tot de vraagstelling. Hierover zijn reeds afspraken gemaakt in de samenwerkingsafspraken;
- De woningcorporaties zullen betrokken worden bij de vraagstelling ad II.

Naar aanleiding van ons onderzoek en met inachtneming van de hierbij meegegeven scope concluderen wij als volgt:

I. Mogelijkheden/vormen voor de gemeente om alternatieve financieringsvormen aan te bieden

De gemeente heeft mogelijkheden om alternatieve financieringsconstructies aan te bieden aan de woningcorporaties, zoals het rechtstreeks verstrekken van leningen en het aanbieden van garanties.

Segment DAEB

De woningcorporaties beschikken echter voor financiering in het zogenaamde DAEB-segment van de woningmarkt over een uitgebreide infrastructuur, waarbij de woningcorporaties financiering kunnen verkrijgen tegen gunstige voorwaarden.

Ons onderzoek heeft niet aan het licht gebracht dat er tekorten zijn in het aanbod van financieringsmogelijkheden in het DAEB-segment van de woningmarkt, het deel van de markt waarop woningcorporaties zich, op grond van wet- en regelgeving, voornamelijk richten. Ons zijn daarnaast geen aanknopingsmogelijkheden gebleken die aanbod door de gemeente Amsterdam in positieve zin onderscheidt van dat van andere aanbieders.

Het onderzoek opgaven en middelen (juli 2020) heeft aangetoond dat corporaties op termijn tegen beperkingen gaan aanlopen in hun financieringsmogelijkheden. Ons onderzoek heeft geen middelen aan het licht gebracht die de gemeente Amsterdam kan inzetten om deze beperkingen op te heffen.

In het kader van het risicomanagementproces van de huidige achtervangovereenkomst tussen Gemeente Amsterdam en WSW is erin voorzien om de omvang van de achtervangfaciliteit van de gemeente in het kader van de overeenkomst met het WSW tweejaarlijks te verhogen, mocht deze knellend worden. Deze situatie was de afgelopen jaren incidenteel aan de orde. De oorzaak is waarschijnlijk gelegen in de langere planningshorizon, tot 5 jaar, die woningcorporaties in hun financiële prognoses hanteren. Wij hebben vernomen dat inmiddels de frequentie van overleg tussen gemeente en de woningcorporaties over de achtervangfaciliteit is verhoogd.

Segment niet-DAEB

Ons onderzoek heeft niet aangetoond dat een gebrek aan financieringsmogelijkheden in het segment voor middeldure huurwoningen de oorzaak is van het feit dat woningcorporaties hier beperkt actief zijn. De oorzaak lijkt eerder gelegen in de wet- en regelgeving voor de woningcorporaties, die er nadrukkelijk op gericht is om woningcorporaties alleen actief te laten zijn in het DAEB-segment van de woningmarkt. Initiatieven tot bouw in het middeldure huursegment concurreren immers binnen de woningcorporaties met initiatieven ten behoeve van het DAEB-segment. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Amsterdamse situatie niet helemaal vergelijkbaar is met het landelijk beeld en dat de betrokkenheid van sommige woningcorporaties bij niet-DAEB in Amsterdam groter lijkt te zijn. Door de gemeente te verstrekken financieringsfaciliteiten voor middeldure huurwoningen dienen plaats te vinden uitgaande van het “at arms lengths” beginsel, waarbij overwogen dient te worden om mogelijke initiatieven voor te leggen aan Europa Decentraal om inbreuken op de regels voor staatssteun te voorkomen. Ons zijn – binnen de scope van het onderzoek – slechts beperkte mogelijkheden gebleken die de gemeente Amsterdam in het segment van middeldure huur kan inzetten. Deze dienen vervolgens voor de woningcorporaties voldoende aantrekkelijk te zijn.

Algemeen

Het naar aanleiding van de motie Ronnes door de regering ingestelde onderzoek opgaven en middelen (juli 2020) heeft aangetoond dat corporaties op termijn hun ambities niet kunnen realiseren gegeven de individuele normen voor de financiële ratio's van corporaties en/of de grenzen van het bestaande stelsel. Ons onderzoek heeft geen instrumenten aan het licht gebracht die de gemeente Amsterdam kan inzetten om deze beperkingen op te heffen.

II. Impact voor corporaties en vanuit toezichts- en borgingsperspectief

De impact van de inzet van financieringsmogelijkheden door de gemeente voor corporaties zal afhangen van de concrete initiatieven die in dit kader worden ingezet. Woningcorporaties zijn gebonden aan stringente wet- en regelgeving en toezicht. Toezichthouder Aw en borgingsinstelling WSW dienen nadrukkelijk te worden betrokken bij verdere concrete initiatieven. Deze organisaties richten – gezien hun takenpakket - hun beoordelingen echter op initiatieven vanuit de woningcorporaties, die zullen dus de casus moeten voorleggen aan Aw en WSW. De impact op het toezichts- en borgingsperspectief kunnen blijken indien concrete initiatieven door de woningcorporaties worden ontwikkeld die door deze woningcorporaties worden voorgelegd aan Aw en WSW. Een eerste globale inventarisatie en overzicht van de impact van enkele mogelijke initiatieven op hoofdlijnen is opgenomen in hoofdstuk 4 en bijlage I van dit rapport.

III. Impact en risico's voor de gemeente

De impact van de inzet van financieringsmogelijkheden zal afhangen van de concrete initiatieven die door de gemeente zullen worden gekozen. Een eerste globale inventarisatie en overzicht van de impact van enkele mogelijke initiatieven op hoofdlijnen is opgenomen in hoofdstuk 4 en bijlage I van dit rapport.

Voorwoord

Met de onderzoeksoopdracht van de gemeente Amsterdam – in navolging van de samenwerkingsafspraken 2020 -2023 - bereikte ons een vraagstelling gericht op het bieden van oplossingen om de tekorten aan betaalbare huurwoningen in Amsterdam aan te pakken. Bij het uitvoeren van onze inventarisatie konden wij rekenen op veel bereidheid vanuit de Amsterdamse woningcorporaties om inzicht te bieden in hun dagelijkse omstandigheden en hun missie, te reflecteren op onze gedachten en overwegingen en mee te denken over mogelijke oplossingsrichtingen.

We werden tijdens het uitvoeren van het onderzoek geconfronteerd met verwondering over de vraagstelling. Zo werden er – overigens niet vanuit betrokken woningcorporaties, onze opdracht kwam immers voort uit de samenwerkingsafspraken - kanttekeningen gezet bij het beeld dat de vraagstelling bij sommigen oproep, namelijk dat het bestaande stelsel van financieringsmogelijkheden voor de woningcorporaties onvoldoende mogelijkheden zou bieden. Ook het voornemen dat woningcorporaties zich – gegeven de omvang van de opgave in sociale huisvesting en de intentie van wet- en regelgeving voor de woningcorporaties – zouden richten op het realiseren van een flinke opgave in het segment van middeldure huurwoningen riep reacties op.

We hebben er nadrukkelijk voor gekozen om ook de reis die we maakten om te komen tot dit onderzoeksrapport vast te leggen. Het onderzoeksrapport is hiermee wat breder geworden dan de oorspronkelijke vraagstelling impliceert en beperkt zich dus niet tot het louter inventariseren en vermelden van mogelijke financieringsinstrumenten die de gemeente aan de woningcorporaties ter beschikking kan stellen. Oplossingen kunnen naar onze mening gevonden worden door open en zonder terughoudendheid kennis te nemen van de uitgangspositie van alle betrokken partijen en vervolgens vanuit samenwerking en kracht oplossingsrichtingen om te zetten in concrete maatregelen.

Graag bedanken wij de vertegenwoordigers van de drie woningcorporaties die zijn gesproken, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de gemeente Amsterdam voor de medewerking die wij bij het uitvoeren van ons onderzoek mochten ondervinden.

Zoetermeer, 25 november 2020

Vanberkel Professionals

Inhoudsopgave

<i>Managementsamenvatting</i>	<i>2</i>
<i>Voorwoord</i>	<i>5</i>
<i>Inleiding.....</i>	<i>7</i>
<i>Hoofdstuk 1 Opdracht en hierbij gehanteerde aanpak.....</i>	<i>8</i>
<i>Hoofdstuk 2 Betrokken partijen</i>	<i>11</i>
<i>Hoofdstuk 3 De inventarisatiefase van het onderzoek.....</i>	<i>14</i>
<i>Hoofdstuk 4 Mogelijke oplossingsrichtingen.....</i>	<i>21</i>
<i>Hoofdstuk 5 Beschouwing uitkomsten, conclusies en adviezen voor het vervolg</i>	<i>30</i>
<i>Bijlage I Inventarisatiematrix alternatieven.....</i>	<i>34</i>
<i>Bijlage II Begrippen en afkortingen.....</i>	<i>41</i>

Inleiding

Met de uitkomsten van het onderzoek opgaven en middelen (juli 2020) staan de financiën van de woningcorporaties – en dan vooral het op afzienbare termijn knellen ervan – flink in de belangstelling.

De uitgangspositie van de woningcorporatie is de afgelopen jaren dan ook ingrijpend veranderd. De opgaven die aan de woningcorporaties worden gesteld nemen, met een beoogde aanzienlijke groei van het bouwvolume en verduurzaming van de bestaande woningen, kort gezegd sterk toe terwijl de woningcorporaties te maken hebben met sterk toegenomen uitgaven en slechts beperkte mogelijkheden om de huren te verhogen.

Ook binnen de gemeente Amsterdam speelt bovenstaande situatie, maar deze is toch nog wat complexer dan het landelijke beeld. In de samenwerkingsafspraken 2020-2023 heeft de gemeente daarom het voornemen opgenomen om te bezien met welke alternatieve financieringsmogelijkheden de gemeente de woningcorporaties kan ondersteunen.

Dit rapport is het resultaat van een inventarisatie naar alternatieve financieringsmogelijkheden voor woningcorporaties. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Amsterdam, in het verlengde van het voornemen zoals vastgelegd in de samenwerkingsafspraken.

Het onderzoek heeft niet het karakter gehad van een zuiver bureau-onderzoek met als resultaat een lijst met mogelijke opties. Nadrukkelijk is de afstemming met een selectie van woningcorporaties, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en diverse afdelingen van de gemeente opgezocht om het speelveld goed in beeld te hebben en de visie van betrokkenen te vernemen ten aanzien van de mogelijkheden.

Deze aanpak blijkt ook uit de opbouw van het rapport. In hoofdstuk 1 wordt onze opdracht beschreven en vindt hierop een nadere beschouwing plaats. Hoofdstuk 2 behandelt de partijen die aan zet zijn bij het realiseren van de samenwerkingsafspraken en schetst hierbij een beeld van de omgeving van deze partijen. De eerste inventarisatie van resultaten uit ons onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 3. Mogelijke passende alternatieve opties worden een hoofdstuk verder beschreven en geanalyseerd gezien de vraagstelling van het onderzoek. In hoofdstuk 5 is de algemene conclusie opgenomen en zijn adviezen gegeven voor een mogelijk vervolg na deze inventarisatie.

Hoofdstuk 1 Opdracht en hierbij gehanteerde aanpak

Aanleiding voor het onderzoek

De afdeling Wonen van de gemeente Amsterdam werkt samen met de woningcorporaties in het werkgebied Amsterdam. Ook zijn betrokken de onderdelen Dienst Middelen en Control (onderdelen Treasury en Control), afdeling Grond en Ontwikkeling en afdeling Ruimte en Duurzaamheid.

De woningcorporaties zijn georganiseerd via de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (hierna: AFWC).

In de Samenwerkingsafspraken 2020 t/m 2023 tussen gemeente Amsterdam, woningcorporaties en huurders is in afspraak 28 en 1-e vastgelegd dat er een verkenning zal worden gedaan naar een alternatieve financieringsfaciliteit door de gemeente, als volgt:

Afspraak 28. Vergroten investeringscapaciteit:

“Corporaties, gemeente en huurderskoepels onderzoeken hoe de gemeente een verdere bijdrage kan leveren aan de investeringscapaciteit van de corporaties. Hiervoor verkennen de partijen de mogelijkheden voor een alternatieve financieringsfaciliteit door de gemeente en het wegnemen van belemmeringen op de investeringscapaciteit voor middel dure huur vanuit de Niet-Daeb-tak. De corporaties en de gemeente bespreken deze financieringsfaciliteit en het investeren vanuit Niet-Daeb gezamenlijk met het WSW.

De gemeente is eventueel bereid om in afwijking van de eigen gemeentelijke kaders middelen ter beschikking te stellen om de omvang van de voorraad sociale en middel dure huurwoningen te vergroten.’

Afspraak 1-e biedt verdere achtergrond voor deze verkenning.

‘Gezamenlijk onderzoeken we alternatieve financiële constructies om minder sociale huurwoningen te verkopen en toch dezelfde groei van de sociale huurvoorraad te kunnen realiseren.’

Bij de bespreking van de Samenwerkingsafspraken in de gemeenteraad op 27 november 2019 is motie 1990 met de volgende inhoud aangenomen:

‘Op korte termijn een inventarisatie te maken van alternatieve financieringsconstructies met een hoofdrol voor de gemeente en deze na overleg met woningcorporaties vóór 1 juli 2020 voor te leggen aan de Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor een reactie.’

Onderzoeksopdracht: vraagstelling en randvoorwaarden

Naar aanleiding van uw opdracht om de hierboven genoemde verkenning uit te voeren ontvingen wij van u de volgende vraagstelling en randvoorwaarden:

“De verkenning naar een alternatieve financieringsfaciliteit door de gemeente bestaat uit 3 deelvragen:

I. Welke mogelijkheden / vormen heeft de gemeente Amsterdam om alternatieve financieringsconstructies aan te bieden aan woningcorporaties?

De focus van deze onderzoeksvraag ligt op de inzet van financiële instrumenten.

Een verkenning naar bijstelling van inhoudelijke ambities of het erfpachtinstrumentarium behoren niet tot de vraagstelling. Hierover zijn reeds afspraken gemaakt in de samenwerkingsafspraken.

II. Wat is de (verwachte) impact van deze maatregelen voor corporaties, hoe sluit dit aan bij hun werkwijze en welke ruimte is er vanuit de (financiële) regelgeving vanuit het toezichts-perspectief en het borgingsperspectief? De corporaties worden betrokken bij het onderzoeken van deze vraag.

III. Wat is de impact / risico's van de oplossingsrichtingen op de gemeentebegroting, balans en de schuldpositie van de gemeente?”.

In aanvulling op uw vraagstelling heeft u aangegeven dat het vraagstuk van de alternatieve financieringsfaciliteit zowel de DAEB als de niet-DAEB betreft. Ook heeft u aangegeven mogelijkheden onderzocht te willen zien om de verkoop van DAEB-bezit door woningcorporaties te beperken.

Gehanteerde aanpak bij het onderzoek

De kwestie van de alternatieve financieringsfaciliteit door de gemeente Amsterdam betreft een complex vraagstuk.

Gezien het belang van de tot de vraagstelling leidende problematiek en de – gezien de stand van wet- en regelgeving te verwachten aandachtspunten – hebben wij er in ons plan van aanpak voor gekozen om de verkenning van begin af aan breed aan te vliegen. Onze doelstelling hierbij was om in de verkenning zicht te kunnen bieden op werkende en door betrokken partijen gedragen oplossingsrichtingen.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam, de AFWC, drie woningcorporaties en sectorinstituten als de toezichthouder van de woningcorporaties (Autoriteit woningcorporaties; hierna Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW). De drie woningcorporaties (De Key, Eigen Haard en Ymere) zijn geselecteerd gezien de verscheidenheid in financiële positie en strategie, en dat na discussie met ons door de opdrachtgever. De gesprekken met de drie woningcorporaties, AFWC en de gemeente vonden plaats met het doel zicht te krijgen op de belangen en achtergronden van deze partijen, de mogelijke behoeften van de woningcorporaties en –binnen de kaders van ons onderzoek - de mogelijkheden om hierin te voorzien. Na de gesprekken resulteerde een inventarisatie van diverse maatregelen, die uiteindelijk op grond van de scope van de onderzoeksopdracht is teruggebracht tot

tien mogelijke oplossingsrichtingen. Deze uit dit afwegingsproces overblijvende opties zijn vervolgens uitgewerkt op de drie aspecten uit de opdracht, waarna deze zijn voorgelegd aan de opdrachtgever, AFWC en de sectorinstituten Aw en WSW. Doelstelling hierbij was om draagvlak te creëren en zicht te krijgen op het vervolgtraject als vanuit de gemeente Amsterdam besloten zou worden om op grond van de in kaart gebrachte alternatieven concrete initiatieven in gang te zetten. Tegelijk is de hogere wet- en regelgeving die voor gemeenten gelden in beschouwing genomen.

Hoofdstuk 2 Betrokken partijen

Taken en rolverdeling

In Nederland zijn de woningcorporaties (officiële benaming: Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting) belast met het huisvesten van doelgroepen die niet of moeilijk zelfstandig in hun eigen huisvesting kunnen voorzien. Belangrijke taken van de woningcorporaties zijn het verhuren, onderhouden, exploiteren van woningen en het realiseren van nieuwe huurwoningen voor de doelgroep. Woningcorporaties is er veel aan gelegen om ervoor te zorgen dat de woningen die zij aanbieden steeds aansluiten bij de wensen van de doelgroep en ook voor toekomstige huurders uit de doelgroep aantrekkelijk zijn.

In de gemeente Amsterdam zijn diverse woningcorporaties werkzaam. Bij de belangenvereniging AFWC, zijn negen woningcorporaties die werkzaam zijn in Amsterdam, aangesloten. De meeste van die woningcorporaties zijn ook in andere gemeenten actief en enkelen richten zich op een focusgroep. Om te waarborgen dat de inspanningen van de woningcorporaties aansluiten bij de ontwikkelingen op de lokale omstandigheden en het gemeentelijk beleid, maken woningcorporaties en gemeenten de zogenaamde prestatieafspraken die voor een bepaalde periode gelden. De AFWC is een belangrijke partij in het overleg tussen de gemeente Amsterdam en de woningcorporaties die werkzaam zijn in de gemeente Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (hierna: MRA) en heeft een voortrekkersrol bij het maken van prestatieafspraken.

De gemeenten hebben een woningbouwopgave van het Rijk gekregen. Daarnaast kan een gemeente aanvullend beleid formuleren. Dat aanvullende beleid kan betrekking hebben op het volume en ook op focusgroepen. De gemeenten hebben immers een taak en verantwoordelijkheid in het faciliteren en stimuleren van de volkshuisvesting.

2.1 Gemeente Amsterdam

Wet- en regelgeving

Gemeenten zijn bij de uitvoering van hun taken gebonden aan specifieke wet- en regelgeving. In het kader van dit onderzoek zijn vooral de nationale Wet- en regelgeving m.b.t. gemeentefinanciën in brede zin van belang, zoals Gemeentewet, BBV, Fido en Bldo. Daarnaast is er de Nationale wetgeving die uit EU-regelgeving voortvloeit, hier vooral de Wet Markt & Overheid en de Aanbestedingswet. Tot slot is er het algemene Europees staatssteunverbod, wat is neergelegd in art. 107 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het is hier belangrijk om in ogenschouw te houden dat de wetgeving die uit EU-regelgeving voortvloeit hardheidsclausules bevat. De EU realiseert zich immers dat generieke wet- en regelgeving regionaal ongewenste en onwenselijke gevolgen kan hebben.

Zo horen voorgenomen afwijkingen van het algemene Europees staatssteunverbod vooraf aan het kenniscentrum Europa Decentraal voorgelegd te worden. Over afwijkingen van de Aanbestedingswet hoort vooraf gemotiveerd besloten te worden, en dat door het bevoegd orgaan, het college van Burgemeester en Wethouders.

2.2 De woningcorporaties

Wet- en regelgeving

Ook de woningcorporaties zijn bij de uitvoering van hun taken gebonden aan specifieke wet- en regelgeving. In het kader van dit onderzoek zijn vooral de Woningwet 2015 en de daarbij horende regelingen (RTIV) en uitvoeringsbesluiten (BTIV) relevant. Basisgedachte van deze wet- en regelgeving is dat woningcorporaties zich richten op het aanbieden van zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB), namelijk het verhuren van woningen aan mensen die niet of moeilijk zelfstandig in hun behoefte aan woonruimte kunnen voorzien.

Aan het verrichten van activiteiten buiten het DAEB-segment, zoals het exploiteren van middeldure huurwoningen (woningen met een maandelijkse huur tussen € 737,14 en ca. € 1.000) stellen wet- en regelgeving stringente eisen. Bij het formuleren van wet- en regelgeving is namelijk het uitgangspunt geweest dat zogenaamde niet-DAEB activiteiten door marktpartijen zouden moeten worden opgepakt. Het wordt woningcorporaties in beginsel uitsluitend toegestaan om activiteiten in het niet-DAEB segment te verrichten als kan worden aangetoond dat geen marktpartij bereid is om de desbetreffende activiteit op te pakken.

Staatssteun is toegestaan voor DAEB-activiteiten, doch binnen kaders. Van de meer commerciële activiteiten wordt verwacht dat deze zelfstandig levensvatbaar zijn.

Wet- en regelgeving verplichten woningcorporaties om hun DAEB en hun niet-DAEB activiteiten in hun bedrijfsvoering afgescheiden van elkaar te houden en afzonderlijk verslag uit te brengen over de met beide takken behaalde resultaten. Uitgangspunt bij deze scheiding is om weglek van maatschappelijk vermogen (vanuit de DAEB-tak) te voorkomen. Het is woningcorporaties, sinds de DAEB en niet-DAEB activiteiten enkele jaren geleden van elkaar zijn gescheiden, via door de toezichthouder goedgekeurde scheidingsvoorstellen, niet meer toegestaan om vanuit de DAEB-tak vermogen te verstrekken aan de niet-DAEB-tak.

Toezicht

Met de invoering van de Woningwet in 2015 is het toezicht op de woningcorporaties ondergebracht bij de Aw, onderdeel van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport. Inspecteurs van de Aw zijn belast met het toezicht op de woningcorporaties. Daarnaast is ook het verlenen van vergunningen aan woningcorporaties bij de Aw ondergebracht. Vergunningverlening kan in het kader van deze rapportage aan de orde zijn als woningcorporaties voornemens zijn om:

- a. activiteiten te verrichten in het zogenaamde niet-DAEB segment van de woningmarkt;
- b. beheer en onderhoudstaken voor een andere entiteit te verzorgen;
- c. dochtervennootschappen (zogenaamde verbindingen) op te richten.

Het toezicht van de Aw richt zich zowel op de DAEB als de niet-DAEB-tak van de woningcorporaties.

Financiering

Voor de financiering van hun activiteiten in het DAEB-segment kunnen woningcorporaties gebruik maken van het borgingsstelsel van het WSW. In de praktijk levert dit de woningcorporaties voordelen op in de vorm van een lagere rentevoet voor via het WSW afgesloten leningen. Teneinde over voldoende zekerheid te beschikken dienen aangesloten woningcorporaties aan het WSW volmachten af te geven, op grond waarvan door het WSW hypotheek gevestigd kan worden op het bezit van de

woningcorporaties. Het borgingsstelsel voorziet in een achtervangconstructie waarbij woningcorporaties borg staan voor elkaars leningen en gemeenten, waaronder de gemeente Amsterdam, als achtervang fungeren.

Aangezien het gebruik maken van het borgingsstelsel van het WSW aangemerkt wordt als het aanspraak maken op staatssteun, dient de niet-DAEB-tak gebruik te maken van financiering via commerciële aanbieders. Voor de niet-DAEB-tak kan dus geen aanspraak worden gemaakt op het borgingsstelsel via het WSW.

WSW en Aw houden toezicht op de de woningcorporaties. Dit wordt gezamenlijk, aan de hand van een hiervoor vastgesteld gezamenlijk toezichtskader uitgevoerd. In aanvulling op dit gezamenlijk toezichtskader is begin 2020 nog een financieel kader vastgesteld waarin onder meer de normen aan de hand waarvan het WSW de financiële stabiliteit van woningcorporaties beoordeelt, worden gedefinieerd en hiervoor streefwaarden worden gegeven. In dit kader is het van belang om hier aan te duiden dat de normen voor financiële stabiliteit, niet zoals bij commerciële vastgoedbeleggers, gebaseerd zijn op een marktwaardering van hun bezit, maar dat in plaats hiervan een lagere waarde, de beleidswaarde, het uitgangspunt is. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de volkshuisvestelijke missie van de woningcorporaties om huisvesting te bieden aan kwetsbare groepen.

Het toezicht van het WSW richt zich net als bij de Aw op zowel de DAEB- als de niet-DAEB-tak van de woningcorporaties. Beiden kijken dus naar de woningcorporatie als geheel.

Hoofdstuk 3 De inventarisatiefase van het onderzoek

3.1 Doorlopen proces

De verkenningsopdracht van de gemeente Amsterdam betreft een complex vraagstuk. Het aanbieden van financieringsfaciliteiten aan woningcorporaties door gemeenten is, behoudens de achtervangfaciliteit in het kader van het borgingsstelsel van het WSW, onontgonnen gebied en daarom bijzonder.

Doel van de door ons gekozen aanpak was om de uitkomsten van het onderzoek zoveel mogelijk te laten aansluiten op de dagelijkse praktijk van de woningcorporaties door knelpunten te signaleren en nadrukkelijk de behoeften van de woningcorporaties te onderzoeken en hun mogelijke oplossingsrichtingen mee te wegen. Onze onderzoeksaanpak is dus breder geweest dan uitsluitend het inventariseren van mogelijke financieringsinstrumenten die door de gemeente kunnen worden ingezet.

Als gevolg van deze aanpak hadden de resultaten uit de inventarisatie, door ons hierna aangemerkt als “mogelijke maatregelen”, dan ook betrekking op meer terreinen dan uitsluitend alternatieve financieringsmogelijkheden vanuit de gemeente. Dit riep gedurende de verwerking van de resultaten de behoefte op om afwegingen te maken over de toepasbaarheid van de maatregelen in het kader van het onderzoek. Via een afwegingskader, dat in dit hoofdstuk is beschreven, zijn uit de maatregelen die alternatieven afgeleid die passend zijn in het kader van de vraagstelling van het onderzoek en deze zijn in het hiernavolgende hoofdstuk als mogelijke financierings- alternatieven gepresenteerd en nader uitgewerkt.

Het voeren van gesprekken met de selectie van de Amsterdamse woningcorporaties, de AFWC en vertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam heeft plaatsgevonden aan de hand van vooraf opgestelde vragenlijsten en de resultaten van een brainstormsessie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over mogelijke financieringsalternatieven.

De samenwerking met de AFWC, met de drie woningcorporaties en de gemeente Amsterdam verliep steeds in een constructieve en open sfeer. Vanuit de AFWC en de drie woningcorporaties ondervonden we alle medewerking en de bereidheid om in alle fasen van het onderzoek mee te denken en informatie te verschaffen. Via wekelijkse voortgangsgesprekken werd de opdrachtgever van de vorderingen in het onderzoek geïnformeerd en werden dilemma's en afwegingen besproken.

3.2 Bevindingen inventarisatie op hoofdlijnen

Vanuit de vraagstelling van het onderzoek kan worden afgeleid dat de gemeente Amsterdam– in aanvulling op de samenwerkingsafspraken 2020 -2023 tussen de gemeente Amsterdam en de woningcorporaties die in november 2019 zijn ondertekend - de volgende resultaten nastreeft waar de verstrekking van alternatieve financieringsfaciliteiten vanuit de gemeente aan de woningcorporaties aan zou moeten bijdragen:

1. Groei en snellere ontwikkeling van het bestand van sociale huurwoningen (DAEB);
2. Groei en snellere ontwikkeling van het bestand van middel dure huurwoningen (niet-DAEB);
3. Tegengaan van de verkoop van sociale (DAEB) en middel dure huurwoningen (niet-DAEB) door woningcorporaties.

In de inventarisatiefase is ervoor gekozen om voor de overzichtelijkheid en een helder onderscheid bovenstaande driedeling te hanteren voor het groeperen van de voorlopige resultaten. Het terugbrengen van de resultaten van het gehele onderzoek naar de drie onderzoeksvragen heeft na afronding van het onderzoek plaatsgevonden en is weergegeven in hoofdstuk 5 van dit rapport.

Vanuit de inventarisatiefase kwamen wij, tot de volgende bevindingen op hoofdlijnen:

1. Voor de **DAEB-tak** beschikken de woningcorporaties, met het borgingsstelsel via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) over een passend en toereikend instrumentarium voor hun financiering. De mogelijkheden om financieringsmiddelen aan te trekken kennen grenzen:
 - a. het maximum waarvoor de gemeente Amsterdam achtervang (= garantstelling) beschikbaar stelt.
 - b. de generieke normstellingen vanuit het kader dat door het toezicht op de sector vanuit het waarborgen van de financiële continuïteit van woningcorporaties wordt gehanteerd;
 - c. individuele borgingsplafonds die door WSW voor corporaties afzonderlijk worden vastgesteld.
2. Een aantal woningcorporaties voorziet vanuit verkoop van vastgoed (DAEB, middel dure huur en overig niet-DAEB bezit) in de voor de investeringen benodigde inkomende kasstromen. De verkoop van DAEB en middeldure huurwoningen staat op gespannen voet met resultaatgebied 3.
3. Ten aanzien van de **niet-DAEB tak** is sprake van wisselende ambities en activiteiten van de woningcorporaties. Hierbij speelt dat de woningcorporaties, sinds de instelling van de Woningwet in 2015, gebonden zijn aan stringente regelgeving die gericht is om initiatieven qua financiering en ontwikkeling in het niet-DAEB-segment van de woningmarkt voor te behouden aan marktpartijen. Mogelijkheden voor de gemeente Amsterdam om financieringsfaciliteiten aan te bieden binnen het niet-DAEB segment lijken in eerste aanleg ruimer dan in het -DAEB-segment, maar dergelijke financieringsfaciliteiten dienen aantrekkelijkheid te hebben ten opzichte van het aanbod van marktpartijen. Echter: de uit wet- en regelgeving blijkende begrenzingen van het werkgebied van woningcorporaties en hun eigen doelstellingen lijken in eerste aanleg meer bepalend voor de inzet van de woningcorporaties in dit segment dan een gebrek aan financieringsmogelijkheden.
4. Ten aanzien van **verkopen van bezit** is de conclusie dat deze voor enkele woningcorporaties in het Amsterdamse werkgebied de voor de investeringen benodigde inkomende kasstromen verschaffen. Anderzijds verkopen woningcorporaties ook bezit vanuit andere motieven zoals het realiseren van gemengde buurten, het realiseren van een betere aansluiting van het aanbod van woningen op de vraag van de doelgroep en het afstoten van vastgoed dat niet tot de core business behoort. Verkopen van bezit is aldus voor woningcorporaties een onmisbaar onderdeel van hun strategie.

Ten aanzien van de **samenwerkingsafspraken 2020 -2023** hebben wij vernomen dat het aanbod van de woningcorporaties, in opdracht van de gemeente, door het bureau Ortec bij wijze van second opinion is onderzocht en dat geconcludeerd is dat woningcorporaties de juiste cijfers hebben aangeleverd en zij met hun deel van de samenwerkingsafspraken een passend bod hebben uitgebracht. Wij hebben verzocht om inzage in dit rapport, maar hebben vernomen dat de inhoud van dit rapport als vertrouwelijk is aangemerkt, waardoor wij er geen kennis van konden nemen.

3.3 Uitgangssituatie woningcorporaties

Het ambitieniveau van de gemeente Amsterdam gaat verder dan de prestatieniveaus die zijn vastgelegd in de samenwerkingsafspraken. Op grond hiervan is bij de gemeente Amsterdam de overweging opgekomen om de woningcorporaties te ondersteunen met een alternatieve financieringsfaciliteit, hetgeen ook is vastgelegd in de samenwerkingsafspraken.

In de gesprekken met de AFWC en de selectie van Amsterdamse woningcorporaties is aangegeven dat de woningcorporaties, gezien de actuele situatie, tegen hun grenzen gaan aanlopen en dat er druk ligt op hun investeringsmogelijkheden in de toekomst. De korte conclusie is dat meer niet kan, maar anders wel.

Het onderzoek dat de regering naar aanleiding van de motie Ronnes, opgave en middelen juli 2020, heeft uitgevoerd met de vraag hoe bereikt kan worden dat woningcorporaties op de korte en lange termijn hun maatschappelijke opgaven in voldoende mate kunnen oppakken, bevestigt dit beeld. De conclusie van dit onderzoek (rapportagedatum 3 juli jl.) is dat de woningcorporaties over onvoldoende middelen beschikken om alle maatschappelijke opgaven tot en met 2035 op te pakken. Uit het rapport blijkt dat in de MRA vanaf 2025 de opgave gaat vastlopen op de beschikbare middelen bij de woningcorporaties. In de volgende paragraaf wordt meer in detail ingegaan op de uitgangssituatie bij de Amsterdamse woningcorporaties. De weergave is gebaseerd op de met de woningcorporaties gevoerde gesprekken.

3.4 Gesignaleerde knelpunten en gevolgen

Bij de gesprekken met de drie woningcorporaties en de AFWC is ingegaan op belangrijke onderwerpen die in het kader van hun bedrijfsvoering aan de orde zijn. Hieronder is – bullitgewijs – een opsomming gegeven van belangrijke overwegingen die door de woningcorporaties en AFWC zijn genoemd.

Groei en snellere ontwikkeling van het bestand van sociale huurwoningen (DAEB)

Gesignaleerde knelpunten:

- a. Grenzen aan de borgingsplafonds bij woningcorporaties vanuit het WSW beperken investeringsmogelijkheden
- b. Verplicht aanhouden van liquiditeitsbuffers door woningcorporaties beperken vrij ter beschikking staande kasstromen
- c. Hoog aandeel gemeentelijke en waterschapsbelastingen en landelijke heffingen en belastingen, wat een hoge en steeds stijgende uitgaande kasstroom bij woningcorporaties geeft
- d. Snelgroeijende waarde vastgoed die als grondslag geldt voor een aantal heffingen en belastingen
- e. Doorlooptijd bij aanbieden erfpachtvoorstellen en afwikkeling grondruil bij herontwikkeling wordt als relatief lang ervaren
- f. De huuropbrengsten stijgen minder snel dan een belangrijk deel van de bedrijfskosten
- g. De duurzaamheidsambities van de overheden overtreffen de mogelijkheden van de woningcorporaties en concurreren met keuzes voor uitgaven voor nieuwbouw en onderhoud.

Gevolgen van die knelpunten:

1. Planbaarheid van nieuwbouw vermindert, investeringen in nieuwbouw krijgen een langer dan geplande en gewenste tijdshorizon
2. Woningcorporaties verkopen bezit om financiële ruimte te creëren voor investeringen in bestaand bezit en nieuwbouw
3. Woningcorporaties zijn gezien de beperkte financiële middelen gedwongen om keuzes te maken bij de besteding van hun middelen. Duurzaamheidsinvesteringen blijven achter bij de ambities van de overheid
4. Sterke toename van kosten OZB, waterschapslasten en verhuurderheffing, door snel stijgende WOZ-waarden en stijgende tarieven
5. Liquiditeitsbuffers werken nadelig uit op de investeringsruimte van woningcorporaties
6. Operationele kasstroom woningcorporaties wordt sterk negatief beïnvloed door relatief hoog niveau vaste lasten en sterk stijgende tendens hiervan.

Groei en snellere ontwikkeling van het bestand van middel dure huurwoningen (niet-DAEB)

Gesignaleerde knelpunten:

- a. Wetgeving is ingericht op bouw in niet-DAEB segment door de markt, maar die pakt dit minder en anders op dan gewenst.
- b. Hoog aandeel gemeentelijke en waterschapsbelastingen en landelijke heffingen en belastingen
- c. Groot verschil grondprijs tussen DAEB-segment en segment middel dure huur
- d. Snelgroeiende waarde vastgoed
- e. Doorlooptijd bij aanbieden erfpachtvoorstellen en afwikkeling grondruil bij herontwikkeling wordt als relatief lang ervaren
- f. De duurzaamheidsambities van de overheden overtreffen de mogelijkheden van de woningcorporaties en concurreren met uitgaven voor nieuwbouw en onderhoud.

Gevolgen van die knelpunten:

1. Investerings in nieuwbouw krijgen een langer dan wenselijke tijdshorizon
2. Planbaarheid nieuwbouw vermindert
3. Hogere onrendabele top op de investeringen in nieuwbouw middelduur dan bij nieuwbouw sociale huur
4. Verkopen van bezit door woningcorporaties om financiële ruimte) te vinden voor nieuwbouw
5. Duurzaamheidsinvesteringen blijven achter bij de ambitie van de overheid
6. Sterke groei kosten OZB, waterschapslasten en verhuurdersheffing vanwege sterk stijgende WOZ-waarde
7. Operationele kasstroom woningcorporaties wordt beperkt door hoog niveau vaste lasten

Tegengaan verkoop van sociale en middel dure huurwoningen door woningcorporaties (DAEB en niet-DAEB)

Gesignaleerde knelpunten:

- a. Toename verhuur (DAEB en middel dure huur) gaat minder snel dan gewenst
- b. Corporaties hanteren verkoop van bezit in het kader van het genereren van financiële middelen om te kunnen investeren
- c. Corporaties hanteren verkoop van bezit vanwege andere doelstellingen van beleid, bijvoorbeeld het bereiken van gemengde buurten en het afstoten van woningen met minder gewenste bezitskenmerken gegeven hun strategie.

Gevolgen van die knelpunten:

1. Huur wijzigt in koop, geen beschikkingsmacht meer over verkochte eenheden
2. Voorraad huurwoningen (DAEB en niet-DAEB) valt lager uit dan door de gemeente gewenst
3. Woningcorporaties krijgen via verkoop van bezit meer financiële armslag voor nieuwbouw en duurzaamheidsmaatregelen, zowel in liquiditeit als balanswaarde
4. Woningcorporaties bereiken via verkopen van bezit verscheidenheid in wijken, met positief effect op leefbaarheid
5. Mogelijk versnippering van bezit

3.5 Inventarisatie mogelijke maatregelen

De inventarisatiefase leverde een aantal potentiële maatregelen op die (deels) een oplossing zouden kunnen vormen voor de door de woningcorporaties aangegeven knelpunten.

Deze maatregelen bieden inzicht in de dagelijkse praktijk van de woningcorporaties, waarmee een eerste indruk wordt verkregen in de passendheid en toepasbaarheid van het voornemen van de gemeente om te voorzien in alternatieve financieringsfaciliteiten voor de woningcorporaties. De inventarisatiematrix in bijlage I kan daarom ter illustratie en wellicht voor de gemeente ook ter inspiratie dienen bij het ontwikkelen van initiatieven in de richting van de woningcorporaties, buiten het bestek van de vraagstelling van het onderzoek.

3.6 Afwegingskader maatregelen

Van maatregelen naar mogelijke oplossingsrichtingen

Om te bewerkstelligen dat in de eindconclusie van het onderzoek uitsluitend maatregelen worden behandeld die aansluiten op de vraagstelling, hebben we – in nauwe afstemming met de opdrachtgever – die maatregelen geselecteerd die in het kader van de opdracht als een mogelijke oplossingsrichting kunnen worden aangemerkt. Aanknopingspunten bij deze afweging zijn onder meer gelegen in de scope die voorafgaand aan het onderzoek door de gemeente Amsterdam is meegegeven en waarop tijdens de uitvoering van het onderzoek een verdere concretisering en uitbreiding door de opdrachtgever is meegegeven in de vorm van een aantal randvoorwaarden. In overleg met de opdrachtgever is besloten om de scope van het onderzoek ongewijzigd te laten.

Selectie van maatregelen voor uitwerking na de inventarisatiefase

Voor de beoordeling en de selectie van maatregelen die in het kader van de opdracht verder dienden te worden uitgewerkt heeft aldus een beschouwing plaats gevonden, deels aan de hand van de scope van het onderzoek. Bij de opdrachtverstrekking was hierin, zoals aangegeven bij de beschrijving hiervan, voorzien. Gedurende de uitvoering van het onderzoek, met name als gevolg van het inventariserende gesprek met de Wethouder Wonen, is de scope van het onderzoek echter aangevuld en nader geconcretiseerd.

Buiten verdere uitwerking zijn gevallen:

Op grond van de initieel bij opdrachtverstrekking meegegeven scope:

- a. Maatregelen met een niet-financieringskarakter (deze zijn opgenomen in bijlage I bij dit rapport);
- b. Maatregelen die afwijkingen veronderstellen van het huidige erfpachtbeleid van de gemeente Amsterdam.
- c. Maatregelen die afwijkingen veronderstellen van het geformuleerde ambitieniveau van de gemeente Amsterdam.

Op grond van tijdens het onderzoek meegegeven randvoorwaarden:

- d. De optie van de oprichting van een gemeentelijk Woningbedrijf, deze optie was reeds eerder binnen de gemeente verkend en onwenselijk bevonden;
- e. Maatregelen die direct leiden tot aanzienlijke kosten en aldus druk veroorzaken op de gemeentelijke begroting, dit onder meer in relatie met de COVID-19 effecten die druk leggen op de gemeentelijke begroting;
- f. Maatregelen die systeemaanpassingen m.b.t. WSW en Aw en aanpassingen in het wettelijk kader veronderstellen;
- g. Maatregelen die niet generiek voor alle woningcorporaties zijn geformuleerd, bijvoorbeeld maatregelen die steunverlening vanuit de gemeente aan individuele woningcorporaties veronderstellen.

En op grond van kader:

- h. Maatregelen die financiële compensatie door de gemeente voor landelijke overheidsmaatregelen biedt.

In het hoofdrapport (namelijk in hoofdstuk 4) zijn uitsluitend die maatregelen beschreven die in het kader van de vraagstelling uitwerking behoeften. De resultaten van de inventarisatiefase zijn integraal opgenomen in bijlage I van dit rapport.

In het volgende hoofdstuk (4) zijn oplossingsrichtingen in het kader van de vraagstelling opgenomen en zijn de resultaten van het onderzoek na de inventarisatiefase weergegeven.

Hoofdstuk 4 Mogelijke oplossingsrichtingen

De mogelijk haalbare oplossingen zijn hier uitgewerkt. In bijlage I zijn die nog eens compact weergegeven. Hieronder is de nummering van de opties, zoals vastgelegd in bijlage I, aangehouden.

Uitwerking mogelijke oplossingsrichtingen

1. Mogelijke maatregelen ten aanzien van het DAEB-segment (sociale huurwoningen)

Optie 1.1: De gemeente verstrekt ongeborgde financiering aan woningcorporaties

Bij deze maatregel trekt de gemeente Amsterdam middelen aan die vervolgens rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van het WSW, worden doorgeleend aan de woningcorporaties. Aan de verstrekking zou de voorwaarde moeten worden gekoppeld dat de financiering uitsluitend gebruikt mag worden voor investeringen binnen het grondgebied van de gemeente Amsterdam, en zo tot extra investeringen in DAEB in de gemeente Amsterdam leidt. Ook moet sprake zijn van verstrekking tegen marktconforme voorwaarden en vanuit risico-oogpunt dient sprake te zijn van adequate zekerheden die vanuit de woningcorporatie worden verstrekt.

Overwogen moet worden dat woningcorporaties ten behoeve van hun investeringen in het DAEB-segment, via het WSW, geborgde middelen kunnen aantrekken tegen gunstige voorwaarden. Op voorhand is niet duidelijk of de woningcorporaties in geval financiering vanuit de gemeente Amsterdam plaatsvindt deze financiering tegen gunstiger voorwaarden kunnen verkrijgen dan bij gebruik van financiering uitgaande van WSW-borging, ook omdat het hypotheekrecht bij WSW ligt. Ons is tijdens het onderzoek gebleken dat – aan het geheel van Amsterdamse woningcorporaties, individuele woningcorporaties daargelaten – naar verwachting voldoende borgingscapaciteit ter beschikking staan om voor de investeringen in DAEB aanspraak te kunnen doen op door het WSW-geborgde leningen, daarmee ligt het aanbieden van ongeborgde financiering in DAEB minder voor de hand en lijkt dit niet in een behoefte te voorzien. Daarnaast dient te worden bedacht dat leningen die verstrekt worden vanuit de gemeente Amsterdam, zoals alle overige leningen, meelopen bij de beoordeling van de financiële positie van de woningcorporaties op grond van het financieel kader zoals dat wordt gehanteerd door Aw en WSW en bij de beoordeling van de borgingscapaciteit (inclusief vaststelling van de maximale borgingscapaciteit van € 3,5 mrd per corporatie). Naar verwachting zullen vanuit toezichts- en borgingsperspectief geen bezwaren bestaan tegen financieringen die verstrekt zijn door de gemeente Amsterdam. Financiering door de gemeente Amsterdam zal, binnen de huidige werkwijze van woningcorporaties belangrijke gevolgen hebben voor het onderpand van verstrekte financieringen. Het recht om hypotheekrecht te vestigen op DAEB-bezit berust immers standaard bij het WSW via een door de woningcorporaties afgegeven volmacht.

Optie 1.2: De gemeente stelt zich garant voor financieringen die door derden aan woningcorporaties worden verstrekt

De maatregel bestaat eruit dat de gemeente Amsterdam zich garant stelt voor de betaling van rente- en aflossingsverplichtingen die voortvloeien uit door woningcorporaties met derde partijen afgesloten financieringen.

Vanuit deze maatregel is, indien de financiering betrekking heeft op het DAEB-segment van de woningmarkt, geen belangrijke impact te verwachten voor de werkwijze van de woningcorporaties, dan wel vanuit wet- en regelgeving en toezichts- en borgingsperspectief. Garantstelling door gemeenten, onder meer via generieke borgstelling, maakt nu al standaard deel uit van het borgingsstelsel via WSW.

Als nadere uitwerking van deze maatregel kan worden overwogen om het plafond van € 8,6 miljard voor achtervang door de gemeente Amsterdam in het kader van de overeenkomst met WSW nader te onderzoeken, zodra hier aanleiding voor mocht bestaan. Wij hebben vernomen dat de frequentie van overleg tussen gemeente en woningcorporaties over de achtervang inmiddels is verhoogd en nu jaarlijks plaatsvindt.

Er wordt dan bovendien met één instrumentarium en toezichtregime gewerkt.

Optie 1.3: De gemeente verstrekt geborgde leningen aan woningcorporaties

Bij deze maatregel trekt de gemeente Amsterdam middelen aan die vervolgens, met inschakeling van het WSW door betrokken woningcorporaties, worden doorgeleend aan de woningcorporaties. Aan de verstrekking zou de voorwaarde moeten worden gekoppeld dat de financiering uitsluitend gebruikt mag worden voor investeringen binnen het grondgebied van de gemeente Amsterdam, en zo tot extra-investeringen in de gemeente Amsterdam leidt.

Vanuit deze maatregelen zijn, voor de werkwijze van de woningcorporaties en ook vanuit wet- en regelgeving voor woningcorporaties, dan wel vanuit toezichthoudend en borgingsperspectief, naar onze verwachting geen belangrijke belemmeringen te verwachten. Wel doet zich de vraag voor welk probleem met deze maatregel wordt opgelost. Naar verwachting kunnen de in Amsterdam werkzame woningcorporaties, binnen de aan hun toegekende borgingsruimte, beschikken over voldoende financieringsmogelijkheden. Wel vormt de maximale borgingscapaciteit ad € 3,5 mrd voor enkele woningcorporaties op korte termijn een knelpunt bij het aantrekken van financiering en zal dit vanaf 2030, naar de inschatting van AFWC, voor meer woningcorporaties gaan gelden. Rechtstreekse verstrekking van financiering door de gemeente aan woningcorporaties biedt in dit kader geen oplossing, aangezien op een dergelijke financiering ook de gebruikelijke randvoorwaarden uit het financiële kader zoals gehanteerd door Aw en WSW van toepassing zijn. Overigens leidt verstrekking van een financiering aan een woningcorporatie niet automatisch tot een uitbreiding van het aantal wooneenheden in DAEB aangezien de woningcorporaties ook geconfronteerd worden met omvangrijke duurzaamheids- en renovatieopgaven ten aanzien van hun woningbezit. Binnen de financiële mogelijkheden, die zoals hiervoor is opgemerkt niet onbegrensd

zijn, zullen de woningcorporaties dus moeten balanceren om de opgaven die op hun af komen te kunnen aanpakken.

Optie 1.8: De gemeente gaat zelfstandig huurwoningen ontwikkelen in DAEB/koopt huurwoningen aan

Deze maatregel vraagt wel om financiering, doch betreft geen initiatief in het kader van het verstrekken van financiering aan woningcorporaties. Wel kan, doordat de gemeente zelfstandig de ontwikkeling van woningen in het DAEB-segment ter hand neemt, deze maatregel leiden tot een directe bijdrage aan het gestelde doel om het aantal DAEB-woningen binnen de gemeente Amsterdam uit te breiden. Deze maatregel leidt tot balansverlenging bij de gemeente, waardoor de balansratio's verslechteren. De huidige Woningwet biedt de mogelijkheid om als niet-Toegelaten Instelling de ontwikkeling en exploitatie van sociale huurwoningen ter hand te nemen. Anders dan bij bestaande dochterondernemingen van de gemeente zou binnen een hiervoor op te richten entiteit geen sprake mogen zijn van resultaatmaximalisatie en dient gewaarborgd te zijn dat sprake is en blijft van sociale huur van betrokken woningen.

De volgende varianten binnen deze optie zijn tijdens het onderzoek genoemd:

- Aankopen en doorleveren, gemeente koopt particuliere panden aan en levert die aan woningcorporaties, die langzaam deze panden in eigendom krijgen. Dit model is in Amsterdam in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw succesvol toegepast. Het vestigen van een voorkeursrecht is daarbij een te hanteren middel;
- De gemeente participeert financieel in ontwikkelingen van commerciële derden, transformaties, voor een deel van het verplichte sociale programma en leidt deze woningen geleidelijk richting de woningcorporaties.

Maatschappelijk betekent deze maatregel een stap terug naar de tijd dat een gemeentelijk woningbedrijf gebruikelijk was. Afweging en motivatie kan zijn dat de redenen die destijds een rol speelden bij de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf nu minder spelen, dan wel een lager belang kennen dan het realiseren van een extra uitbreiding van het aantal woningen in het DAEB-segment, bovenop de uitbreiding die door de woningcorporaties wordt gerealiseerd. Toepassing moet ook passend zijn in de langere termijnvisie van de gemeente. Betrokkenheid van de woningcorporaties, in de vorm van het delen van kennis, bijvoorbeeld waar het gaat om vraagstukken als duurzaamheid en het programma van eisen ten aanzien van te bouwen woningen, lijkt noodzakelijk om een consequent kwaliteitsniveau van nieuwe sociale huurwoningen binnen de gemeente te realiseren. Deze maatregel kan tot gevolg hebben dat belangentegenstellingen ontstaan tussen woningcorporaties en de gemeente Amsterdam, aangezien realisatie van DAEB-bezit door de gemeente tot gevolg kan hebben dat de woningcorporaties hun strategie moeten bijstellen op aspecten als verjonging van hun bezit en het ontwikkelen van voldoende geschikte woningen voor de (sub)doelgroep.

Met dit initiatief hangt het vraagstuk samen hoe het beheer van de woningen wordt georganiseerd. Dit gezien de uitgebreide en veelal gespecialiseerde eisen die hieraan bij DAEB-woningen worden gesteld en de randvoorwaarde dat de gemeentelijke begroting niet mag worden belast. Dit lijkt de opbouw van een nieuwe organisatie-eenheid voor de exploitatie van sociale huurwoningen binnen het gemeenteapparaat uit te sluiten, al worden er ook huurpenningen ontvangen. Overwogen kan worden om het beheer van de woningen uit te besteden aan woningcorporaties. Voor activiteiten voor derden, waaronder het beheer van woningen in eigendom van gemeenten, dienen deze toestemming te verkrijgen van toezichthouder Aw.

Aangezien deze maatregel geen betrekking heeft op het financieringsvolume van de woningcorporaties, zijn vanuit het toezichts- en borgingsperspectief voor de woningcorporaties geen belangrijke implicaties te verwachten.

Optie 1.9: De gemeente verstrekt leningen aan VVE's in het kader van duurzaamheid

Deze maatregel heeft geen betrekking op het bieden van financieringsfaciliteiten aan woningcorporaties en heeft het karakter van het recent geïntroduceerde initiatief om vanuit de gemeente leningen te verstrekken aan wooncoöperaties. Wel kan deze maatregel een verlichting betekenen van de uitgaven die door woningcorporaties in gemengde complexen moeten worden gedaan in het kader van de duurzaamheidsopgave. Op voorhand is niet gegarandeerd dat de vrijkomende kasstromen door de woningcorporaties zullen worden aangewend in het kader van het realiseren van uitbreiding van hun DAEB-bezit en in de gemeente Amsterdam zullen worden besteed. Aangezien deze maatregel uitsluitend ziet op het aandeel van de woningcorporaties in de duurzaamheidsuitgaven binnen een VVE lijkt de financiële omvang van de besparing binnen het totaal van de uitgaven van de woningcorporaties relatief beperkt. Voor de woningcorporaties zijn geen consequenties vanuit wet- en regelgeving en het toezichts- en borgingsperspectief voorzienbaar. De impact van deze maatregel voor de dagelijkse werkzaamheden bij de woningcorporaties is beperkt.

2. Mogelijke maatregelen ten aanzien van het segment middeldure huurwoningen

Optie 2.1: De gemeente verstrekt ongeborgde financiering aan woningcorporaties

Bij deze maatregel trekt de gemeente Amsterdam middelen aan die worden doorgeleend aan de woningcorporaties ten behoeve van hun investeringen in middeldure huurwoningen, dus het niet-DAEB-segment. Aan de verstrekking zou de voorwaarde moeten worden gekoppeld dat de financiering uitsluitend gebruikt mag worden voor investeringen binnen het grondgebied van de gemeente Amsterdam.

In eerste aanleg lijkt voldoende aanbod aan financieringsmogelijkheden in niet-DAEB voor woningcorporaties aanwezig te zijn. Financiering door de gemeente is aantrekkelijk als deze qua voorwaarden positief uitpakt voor de woningcorporaties ten opzichte van aanbiedingen door

marktpartijen. Wel spelen hier de Wet Markt & Overheid en de Staatssteunregels. Financiering door de gemeente kan daarnaast een oplossing zijn in gevallen waarin marktpartijen niet bereid zijn om financiering te bieden boven een vastgesteld percentage van de investeringssom. Belangrijkste attentiepunt voor de gemeente bij deze maatregel is echter het voldoen aan het beginsel van “level playing field”. Dit om te voorkomen dat een ongelijk speelveld wordt gecreëerd ten opzichte van commerciële aanbieders van financieringen. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een ongelijk speelveld wordt gecreëerd ten opzichte van marktpartijen die niet-DAEB bezit willen ontwikkelen. De gemeente zou beleid moeten ontwikkelen uitgaande van de motivatie dat het volkshuisvestelijk belang in deze zwaarder dient te wegen dan het belang van de eventuele marktverstoring. Het volkshuisvestelijk belang kan bijvoorbeeld gediend zijn met:

- a. Meer middel dure huurwoningen die ook daadwerkelijk aan de doelgroep worden verhuurd.*
- b. Middel dure huurwoningen die langdurig die status houden en aan de doelgroep verhuurd worden.*

Dat concept-beleid en de uitvoeringsregelingen zouden vooraf ter toetsing aan Europa Decentraal voorgelegd moeten worden.

Voor de woningcorporaties die reeds actief zijn in het niet-DAEB-segment van de woningmarkt lijkt de impact op hun werkwijze gering. Hierbij dient te worden aangetekend dat de huidige wet- en regelgeving sterk remmend werkt op het ontplooiën van activiteiten door woningcorporaties in het niet-DAEB-segment en dat als gevolg daarvan de animo om activiteiten te ondernemen in dat segment veelal gering is. Er ontstaat qua investeringsruimte en kasstromen binnen een woningcorporatie immers concurrentie tussen DAEB en middel dure huur, waarbij vanuit de doelstelling van woningcorporaties de afweging in het voordeel van DAEB zal uitvallen. Het ontplooiën van nieuwe activiteiten in het niet-DAEB-segment door woningcorporaties vereist de goedkeuring van toezichthouder Aw, waarbij onder meer een markttoets moet worden overlegd. Voor het overige zullen de randvoorwaarden zoals geformuleerd in het financieel kader Aw en WSW als uitgangspunt gelden voor het toezichts- en borgingsperspectief.

Optie 2.2: De gemeente Amsterdam stelt zich garant voor financieringen die door derden aan woningcorporaties worden verstrekt

De maatregel bestaat eruit dat de gemeente Amsterdam zich garant stelt voor rente en aflossingsverplichtingen die voortvloeien uit door woningcorporaties met derde partijen afgesloten (marktconforme) financieringen.

In het kader van voorwaarden voor financiering door derden kan deze maatregel belangrijke voordelen bieden, zeker in gevallen waar financiers normaal gesproken bereid zijn om te financieren tot een bepaald percentage van de investering, kan een garantstelling door de gemeente wellicht een goede oplossing zijn. Kanttekening is echter dat het exclusief openstellen van een dergelijke faciliteit voor de woningcorporaties neigt naar het toepassen van staatssteun voor een beperkte groep, waar in beginsel sprake zou moeten zijn van een level playing field. De gemeente Amsterdam

zou beleid moeten ontwikkelen uitgaande van de motivatie dat het volkshuisvestelijk belang in deze zwaarder dient te wegen dan het algemeen openstellen van deze faciliteit. Dat concept-beleid zou vooraf ter toetsing aan Europa Decentraal voorgelegd moeten worden. Gezien het toegenomen risico voor de gemeente zal verstrekking van garantstellingen gevolgen hebben voor de risico-opslag bij financieringen en daarmee een kostenaspect kennen.

Voor de dagelijkse werkzaamheden van de woningcorporaties zal toepassing van deze maatregel naar verwachting beperkte gevolgen hebben. Woningcorporaties zullen mogelijk gebruik maken van deze mogelijkheid als een garantie vanuit de gemeente leidt tot voordeliger voorwaarden voor hun financiering in niet-DAEB. Ook hier gelden de kanttekeningen zoals bij 2.1 aangetekend ten aanzien van activiteiten die woningcorporaties ondernemen in het niet-DAEB-segment, goedkeuring door Aw en er moet worden voldaan aan de uitgangspunten zoals opgenomen in het financieel kader van Aw en WSW.

Optie 2.7: De gemeente Amsterdam gaat zelfstandig middeldure huurwoningen ontwikkelen

Deze optie vraagt wel om financiering, doch is geen initiatief in het kader van het verstrekken van financiering aan woningcorporaties. Wel kan, doordat de gemeente zelfstandig de ontwikkeling van middeldure huurwoningen ter hand neemt, deze maatregel leiden tot een directe bijdrage aan het gestelde doel om het aantal middeldure huurwoningen binnen de gemeente Amsterdam uit te breiden. Toepassing van deze maatregel biedt een oplossing aan de vanuit wet- en regelgeving voor woningcorporaties opgeworpen beperkingen om activiteiten te ontplooiën in het niet-DAEB-segment van de woningmarkt. Ook binnen deze optie zijn de bij optie 1.8 vermelde mogelijkheden als het aankopen en doorleveren van woningen door de gemeente aan de woningcorporaties denkbaar. Ook deze maatregel leidt tot balansverlenging bij de gemeente Amsterdam.

Evenals bij optie 1.8 roept deze maatregel het vraagstuk op hoe het beheer van de woningen wordt georganiseerd. Dit gezien het aanvullende gegeven dat de gemeentelijke begroting niet mag worden belast. Dit lijkt de opbouw van een nieuwe organisatie-eenheid voor de exploitatie van huurwoningen binnen het gemeenteaapparaat uit te sluiten, al staan er uiteraard wel huurinkomsten tegenover de kosten. Overwogen kan worden om het beheer van de woningen uit te besteden aan woningcorporaties. Voor activiteiten voor derden, waaronder het beheer van woningen in eigendom van een gemeente, dienen deze toestemming te verkrijgen van toezichthouder Aw. Deze toestemming wordt voor maximaal tien jaar verleend en kan door de toezichthouder tussentijds worden ingetrokken.

Zoals bij 1.8 aangegeven betekent deze optie maatschappelijk een stap terug naar de tijd dat een gemeentelijk woningbedrijf gebruikelijk was. Afweging en motivatie kan zijn dat de redenen die destijds een rol speelden bij de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf nu minder spelen, dan wel een lager belang kennen dan het realiseren van een extra uitbreiding van het aantal woningen in het DAEB-segment (bovenop de uitbreiding die door de woningcorporaties wordt gerealiseerd). Toepassing moet ook passend zijn in de langere termijnvisie van de gemeente. Overwogen kan ook worden om de ontwikkelde woningen na realisatie af te stoten naar particuliere

beleggers dan wel in samenspraak met institutionele beleggers te ontwikkelen. In dit geval dienen expliciete voorwaarden te worden gesteld aan het niveau en de ontwikkeling van de huren teneinde te waarborgen dat de woningen duurzaam ter beschikking staan aan de doelgroep. Wij hebben niet onderzocht of vanuit institutionele beleggers belangstelling bestaat voor de overname van dergelijke pakketten woningen, maar gezien opgevangen signalen tijdens ons onderzoek is onze aanbeveling om hiernaar vervolgonderzoek in te stellen. Deze beleggers hebben een lange beleggingshorizon en een matige rendementseis.

Aangezien deze opties geen betrekking hebben op de woningcorporaties zijn vanuit het toezichts- en borgingsperspectief geen belangrijke implicaties te verwachten. Gezien de (huidige) beperkte focus die de woningcorporaties hebben op het niet-DAEB-segment van de woningmarkt zullen de gevolgen voor de werkwijze van de woningcorporaties naar onze verwachting eveneens beperkt zijn.

3. Mogelijke maatregelen ten aanzien van het beperken van de verkoop van woningen door woningcorporaties

Optie 3.1: De gemeente neemt verhuureenheden over die de woningcorporaties voornemens zijn te verkopen

Deze optie betreft – in ieder geval voor de woningcorporaties die bezit verkopen om middelen te genereren voor nieuwe investeringen in de gemeente Amsterdam – een daadwerkelijke financieringsactiviteit. Doordat de gemeente de door de woningcorporaties te verkopen woningen overneemt leidt deze maatregel tot een directe bijdrage aan het gestelde doel om het aantal woningverkoop van sociale en middel dure huurwoningen binnen de gemeente te beperken en de huurwoningen langdurig in de verhuur te houden. Met het verkrijgen van het eigendom verkrijgt de gemeente daarnaast beschikkingsmacht en daarmee zeggenschap over de positionering van de woningen op de markt. Op deze manier kan voorkomen worden dat de woningen worden onttrokken aan de sociale en middeldure voorraad. Ten aanzien van deze optie zijn dezelfde kanttekeningen aan de orde als eerder zijn gemaakt bij 1.8 en 2.7. In feite doet bij toepassing van deze mogelijkheid het gemeentelijk woningbedrijf opnieuw zijn intrede en speelt de kwestie van het beheer van de aangekochte eenheden. Bijkomende complicatie bij verkoop van eenheden uit gestapelde bouw kan zijn dat de gemeente Amsterdam als kopende partij onderdeel wordt van VVE's. Deze maatregel zal ook effect hebben op de gemeentebegroting en leiden tot balansverlenging bij de gemeente Amsterdam.

Toepassing van deze optie heeft geen bijzondere consequenties voor de woningcorporaties waar het gaat om de eigen werkzaamheden dan wel vanuit het toezichts- of borgingsperspectief. Verkoop van woningen aan de gemeente vereist, evenals veel andere verkooptransacties van bezit van woningcorporaties, goedkeuring van toezichthouder Aw.

Optie 3.2: De gemeente Amsterdam en woningcorporatie(s) richten een gezamenlijke entiteit op

Deze optie betreft geen initiatief in het kader van het verstrekken van financiering aan woningcorporaties, doch wel is financiering vereist en de optie zal leiden tot balansverlenging bij de gemeente Amsterdam. Deze optie kan – uiteraard afhankelijk van het gestelde doel van de op te richten entiteit en de rolverdeling tussen gemeente en betrokken corporatie(s) - leiden tot een directe bijdrage aan de gestelde doelen om het aantal middeldure huurwoningen binnen de gemeente Amsterdam uit te breiden en door middel van opkoop van woningen te realiseren dat de sociale voorraad op peil blijft. Het volgende voorbeeld is in één van de gesprekken naar voren gebracht: de gemeente participeert met woningcorporaties samen in de bouw van sociale huurwoningen (dus gedeeld ondernemerschap, gedeelde financiering, exploitatie en beheer bij woningcorporaties, eventueel in een model met geleidelijke overname van het bezit door de woningcorporaties).

Door oprichting van een gezamenlijke entiteit begeeft de gemeente Amsterdam zich actief op het activiteitengebied van de woningcorporaties, hetgeen – gezien de gezamenlijke betrokkenheid – ertoe kan leiden dat de gemeente Amsterdam in het speelveld meerdere petten op heeft, namelijk vanuit kaderstelling en als uitvoerder. Al met al is de impact van deze maatregel voor de gemeente Amsterdam aanzienlijk.

Voor het toepassen van deze maatregel dienen betrokken woningcorporaties toestemming van toezichthouder Aw te verkrijgen. Oprichting van verbindingen door woningcorporaties vereist immers goedkeuring vooraf van de Aw, op grond van de overweging dat oprichting van een dergelijke verbinding in het belang moet zijn van de volkshuisvesting. Op voorhand is niet in te schatten hoe kansrijk een dergelijk traject zal zijn. Het verdient aanbeveling om hierover, afhankelijk van de mogelijke missie van de verbinding en mede gelet op de opgedane ervaringen met verbindingen van woningcorporaties, nadere afstemming met de Aw te hebben. Ook bij deze maatregel kan het aloude gemeentelijk woningbedrijf zijn intrede doen. Gezien de betrokken partijen ligt het voor de hand dat het beheer van verhuureenheden bij de betrokken woningcorporatie komt te liggen.

Zoals hiervoor opgemerkt is de impact van deze maatregel voor de woningcorporaties aanzienlijk en dient de toezichthouder van de woningcorporaties (Aw) vroegtijdig en intensief te worden betrokken indien een dergelijke maatregel wordt overwogen. Om te kunnen voorzien in de doelstellingen van de gemeente is nader onderzoek naar de haalbaarheid van deze maatregel aan te bevelen.

Resultaten afstemming met de AFWC

De hiervoor genoemde oplossingsrichtingen zijn voorgelegd aan de AFWC. In aanvulling daarop heeft AFWC een aantal concrete (sub-) varianten benoemd die vervolgens in de tekst zijn toegevoegd.

Resultaten afstemming met het WSW

Afstemming van de hiervoor genoemde varianten heeft geleid tot een enkele tekstuele bemerking die verwerkt is in bovenstaande tekstpassages. WSW heeft met de gemeente periodiek overleg over de hoogte van het maximale borgingsplafond zoals vastgelegd in de achternvangafspraken tussen WSW en de gemeente Amsterdam. Het advies is om bij het vaststellen van het maximale borgingsplafond dezelfde planningsperiode te hanteren als de woningcorporaties.

Hier zien wij reële mogelijkheden als (alternatieve) investeringsfaciliteit vanuit de gemeente Amsterdam voor DAEB.

WSW kiest er vanuit hun rol voor geen oordeel uit te spreken over de wenselijkheid of toepasbaarheid van de voorgelegde oplossingsrichtingen.

Resultaten afstemming met de Aw

Ook aan de Aw zijn bovenvermelde opties voorgelegd en zij hebben ons teruggegeven dat zij de indruk hebben opgedaan dat steeds de relevante kanttekeningen gemaakt worden in relatie tot de Woningwet, vergunningverlening door de Aw, de rol van het WSW, het gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW en de regelgeving omtrent Staatssteun. Ook de Aw kiest er vanuit hun rol voor geen oordeel uit te spreken over de wenselijkheid of toepasbaarheid van de voorgelegde oplossingsrichtingen.

In het kader van een mogelijk vervolg heeft de Aw aangegeven dat als er bij een specifieke woningcorporatie concrete zaken gaan spelen dan door deze woningcorporatie contact kan worden opgenomen met de inspecteur. Deze zal dan beoordelen of een gesprek vanuit de afdeling toezicht van de Aw aan de orde is, dan wel doorverwijzen naar de afdeling vergunningverlening van de Aw.

Een oordeel van de Aw zal dus pas aan de orde zijn als dit een concreet initiatief van een woningcorporatie betreft.

Hoofdstuk 5 Beschouwing uitkomsten, conclusies en adviezen voor het vervolg

Nadere beschouwing uitkomsten onderzoek

In hoofdstuk 4 van dit onderzoeksrapport zijn, conform de opdracht, een aantal alternatieve financieringsmogelijkheden benoemd. Ook is daar nader ingegaan op het vervolgtraject en de rol van de Aw en het WSW als besloten wordt om deze alternatieve oplossingsrichtingen om te zetten in concrete initiatieven. Geconstateerd kan worden dat de mate waarin de alternatieven feitelijk bijdragen aan de drie doelstellingen die de gemeente heeft gesteld sterk uiteenlopen. Dat kan ook gezegd worden van de consequenties en impact van de verschillende oplossingsrichtingen op de gemeente en de woningcorporaties.

De oplossingsrichtingen, zoals opgenomen in hoofdstuk 4, zijn gedurende het onderzoek naar aanleiding van afstemmingen met diverse betrokkenen in het veld tot stand gekomen. Om er een vervolg aan te kunnen geven zullen de oplossingsrichtingen moeten worden omgezet naar concrete maatregelen. Deze maatregelen zullen slechts leiden tot deeloplossingen die bovendien zullen verschillen in de mate waarin de beoogde doelstellingen worden bereikt.

AFWC en de drie bij het onderzoek betrokken woningcorporaties hebben een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de resultaten van dit onderzoek. Ook voor het vervolg zal inzet van deze partijen noodzakelijk zijn om mogelijke oplossingsrichtingen om te kunnen zetten in concrete maatregelen en voornemens van woningcorporaties, die kunnen worden afgestemd en getoetst door WSW en Aw

Afweging van de aangereikte alternatieven zal aldus nog niet eenvoudig blijken te zijn. Uiteraard ligt de afweging in handen van de gemeente. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, waarin we terugblikken op het onderzoek en de vraagstelling, zijn enkele observaties, die wellicht in het kader van het afwegingsproces van belang kunnen zijn.

Conclusies

Naar aanleiding van ons onderzoek en met inachtneming van de hierbij meegegeven scope concluderen wij als volgt:

I. Mogelijkheden/vormen voor de gemeente Amsterdam om alternatieve financieringsvormen aan te bieden

De gemeente Amsterdam heeft mogelijkheden om alternatieve financieringsconstructies aan te bieden aan de woningcorporaties, zoals het rechtstreeks verstrekken van leningen en het aanbieden van garanties.

Segment DAEB

De woningcorporaties beschikken echter voor financiering in het zogenaamde DAEB-segment van de woningmarkt over een uitgebreide infrastructuur, waarbij de woningcorporaties financiering kunnen verkrijgen tegen gunstige voorwaarden.

Ons onderzoek heeft niet aan het licht gebracht dat er tekorten zijn in het aanbod van financieringsmogelijkheden in het DAEB-segment van de woningmarkt, het deel van de markt waarop woningcorporaties zich, op grond van wet- en regelgeving, voornamelijk richten. Ons zijn daarnaast geen aanknopingsmogelijkheden gebleken die aanbod door de gemeente Amsterdam in positieve zin onderscheidt van dat van andere aanbieders van financieringen in het DAEB-segment.

Het onderzoek opgaven en middelen (juli 2020) heeft aangetoond dat corporaties op termijn tegen beperkingen gaan aanlopen in hun financieringsmogelijkheden. Ons onderzoek heeft geen middelen aan het licht gebracht die de gemeente kan inzetten om deze beperkingen op te heffen.

In het kader van het risicomanagementproces van de huidige achtervangovereenkomst tussen gemeente Amsterdam en WSW is erin voorzien om de omvang van de achtervangfaciliteit van de gemeente in het kader van de overeenkomst met het WSW tweejaarlijks te evalueren. De afgelopen jaren bleek de omvang een aantal keer te knellen. Wij hebben vernomen dat de frequentie van overleg tussen de gemeente en de woningcorporaties over de achtervang inmiddels is verhoogd naar jaarlijks, zodat tijdig kan worden ingespeeld op ontwikkelingen vanuit de meerjarige financiële prognoses van de woningcorporaties.

Segment niet-DAEB

Ons onderzoek heeft niet aangetoond dat een gebrek aan financieringsmogelijkheden in het segment voor middeldure huurwoningen de oorzaak is van het feit dat woningcorporaties hier beperkt actief zijn. De oorzaak lijkt eerder gelegen in de wet- en regelgeving voor de woningcorporaties, die er nadrukkelijk op gericht is om woningcorporaties alleen actief te laten zijn in het DAEB-segment van de woningmarkt. Initiatieven tot bouw in het middeldure huursegment concurreren immers binnen de woningcorporaties met initiatieven ten behoeve van het DAEB-segment. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Amsterdamse situatie niet helemaal vergelijkbaar is met het landelijk beeld en dat de betrokkenheid van enkele woningcorporaties bij niet-DAEB in Amsterdam groter lijkt te zijn. Door de gemeente te verstrekken financieringsfaciliteiten voor middeldure huurwoningen dienen plaats te vinden uitgaande van het “at arms lengths” beginsel, waarbij overwogen dient te worden om mogelijke initiatieven voor te leggen aan Europa Decentraal om inbreuken op de regels voor staatssteun te voorkomen. Ons zijn – binnen de scope van het onderzoek – slechts beperkte mogelijkheden gebleken die de gemeente in het segment van middeldure huur kan inzetten. Deze dienen vervolgens voor de woningcorporaties voldoende aantrekkelijk te zijn om ten opzichte van mogelijkheden die door commerciële partijen worden aangeboden.

Algemeen

Het naar aanleiding van de motie Ronnes door de regering ingestelde onderzoek opgaven en middelen (juli 2020) heeft aangetoond dat corporaties op termijn hun ambities niet kunnen realiseren gegeven de individuele normen voor de financiële ratio's van corporaties en/of de grenzen van het bestaande stelsel. Ons onderzoek heeft geen instrumenten aan het licht gebracht die de gemeente Amsterdam kan inzetten om deze beperkingen op te heffen.

II. Impact voor corporaties en vanuit toezichts- en borgingsperspectief

De impact van de inzet van financieringsmogelijkheden door de gemeente Amsterdam voor corporaties zal afhangen van de concrete initiatieven die in dit kader worden ingezet. Woningcorporaties zijn gebonden aan stringente wet- en regelgeving en toezicht. Toezichthouder Aw en borgingsinstelling WSW dienen nadrukkelijk te worden betrokken bij verdere concrete initiatieven. Deze organisaties richten – gezien hun takenpakket - hun beoordelingen echter op initiatieven vanuit de woningcorporaties, die zullen dus de casus moeten voorleggen aan Aw en WSW. De impact op het toezichts- en borgingsperspectief blijken indien concrete initiatieven door de woningcorporaties worden ontwikkeld die door deze woningcorporaties worden voorgelegd aan Aw en WSW. Een eerste globale inventarisatie en overzicht van de impact van enkele mogelijke initiatieven op hoofdlijnen is opgenomen in hoofdstuk 4 en bijlage I van dit rapport.

Terugblik op onderzoek en vraagstelling

In de periode dat wij het onderzoek uitvoerden kwam een aantal concrete initiatieven tot ontwikkeling die tot doel hebben bij te dragen aan oplossing van de problematiek die voor de gemeente aanleiding is geweest om in de samenwerkingsafspraken de aanbieding te doen om een onderzoek te doen naar alternatieve financieringsmogelijkheden voor woningcorporaties. Zo werd tussen marktpartijen en de gemeente Amsterdam een convenant afgesloten dat tot doel heeft om de aantrekkelijkheid van het ontwikkelen van middeldure huur te bevorderen. Ook vanuit het Ministerie van BZK werden initiatieven ondernomen om de huurontwikkeling binnen het middeldure huursegment aan banden te leggen via een wetsvoorstel. De gemeente Amsterdam maakte bekend € 50 mln. vrij te willen maken voor de bevordering van zelfbeheer door bewoners via wooncoöperaties.

De vraagstelling van dit onderzoek en de ermee samenhangende verwachting die aan de woningcorporaties wordt gesteld om hun activiteiten in niet-DAEB uit te breiden, kunnen gemakkelijk de conclusie opwerpen dat klaarblijkelijk via de gebruikelijke wegen geen oplossingen voorhanden zijn om de tekorten in dat deel van de Amsterdamse woningmarkt op te lossen. Zoals eerder opgemerkt is het aanbieden van alternatieve financiële faciliteiten door een gemeente aan woningcorporaties een (tot nu toe) ongebruikelijke en innovatieve stap. Dit zou het beeld kunnen oproepen dat uitsluitend onconventionele oplossingen soelaas bieden. Wat ons betreft zou dit geen juist beeld zijn.

Bij het uitvoeren van het onderzoek hebben wij aanwijzingen gekregen dat de gebruikelijke wegen, waarbij woningcorporaties het DAEB-segment bedienen en marktpartijen zich richten op het bedienen van niet-DAEB-segment, ook nog belangrijke kansen in zich dragen. De gemeente heeft aangegeven hier ook actief aan te werken, daarvan is het hiervoor genoemde convenant een voorbeeld. De gemeente kan ook binnen het WSW-stelsel direct bijdragen aan vergroting van de leenmogelijkheden van de woningcorporaties door het maximale borgingsplafond, zoals vastgelegd in de achternavigatieovereenkomst, te bezien zodra hier aanleiding toe ontstaat.

En, hoewel buiten de scope van ons onderzoek: we ontvingen signalen dat er meer marktpartijen (institutionele beleggers) dan nu betrokken zijn, geïnteresseerd zijn in ontwikkeling van het middeldure huursegment, en als doelstellingen een lange beleggingshorizon en een matige rendementseis hanteren. Vervolgonderzoek doen naar deze belangstelling is wat ons betreft dan ook zeker

aanbevelenswaardig. Dit is vooral van belang aangezien recent via het onderzoek opgave en middelen is aangetoond dat de woningcorporaties op termijn (voor de MRA wordt 2025 genoemd als omslagpunt) gaan vastlopen bij het realiseren van hun toekomstige opgaven. Het kunnen blijven focussen op de eigenlijke kerntaak (voorzien van huisvesting in het DAEB-segment) doordat marktpartijen meer dan nu toetreden tot het middeldure segment, zal wellicht een positieve impuls kunnen bieden aan het realiseren van de opgaven in DAEB.

Ook kan overwogen worden om woningcorporaties te betrekken bij de opgave die nu nog minder betrokken zijn, maar die wel beschikken over een toelating om binnen de gemeente Amsterdam werkzaam te zijn.

Bijlage I Inventarisatiematrix alternatieven

De in de onderstaande inventarisatiematrix toegepaste kleuren (stoplichtmodel) hebben de volgende betekenis:

Rood: maatregel is uitgesloten van verder onderzoek na de inventarisatiefase. Maatregel is uitsluitend ter illustratie opgenomen

Geel: maatregel is, na afstemming met de opdrachtgever, na de inventarisatiefase verder onderzocht en nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit rapport.

Groen: maatregel is na de inventarisatiefase verder onderzocht en nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit rapport.

...als het om vertrouwbaarheid gaat!

1. Mogelijke maatregelen t.a.v. het DAEB-segment (sociale huurwoningen):

	Gemeente Amsterdam		Woningcorporaties		Beiden		Gemeente
Maatregel	Financieel effect	Risico	Impact	Ruimte vanuit de (financiële) regelgeving (toezicht en borging)	Relevante wet- en regelgeving	Betrokken toezicht-houder en controle-orgaan	Overige aspecten
1.1 De gemeente verstrekt ongeborgde financiering aan woningcorporaties	Schuldpositie loopt op. Aanpassing weerstands-vermogen door gewijzigd risicoprofiel	Rentestijging Minder vrij besteedbaar vermogen	Hogere rentelasten dan bij geborgd lenen, hierdoor niet aantrekkelijk binnen DAEB, maar ook geen noodzaak voor ongeborgd lenen in DAEB. Toename LTV, afname solvabiliteit, afname ICR	Mogelijk mits voldaan aan ratio's uit financieel kader.	Woningwet, Financieel kader Aw/WSW, FIDO, Bldo, BBV, Wet M&O	Aw, WSW, accountant, Provincie	Beleid aanpassen voor deze specifieke groep.
1.2 De gemeente stelt zich garant voor financieringen die door derden aan woningcorporaties worden verstrekt	Aanpassing weerstands-vermogen door gewijzigd risicoprofiel	Minder vrij besteedbaar vermogen	Beperkt	Mogelijk, mits qua zekerheden niet conflicterend met positie WSW	BBV, Staatssteun	Aw, WSW, Accountant, Provincie	Beleid aanpassen voor deze specifieke groep.
1.3 De gemeente verstrekt geborgde leningen aan woningcorporaties	Schuldpositie loopt op Aanpassing weerstands-vermogen	Rentestijging Minder vrij besteedbaar vermogen	Beperkt Toename LTV, afname solvabiliteit, afname ICR	Mogelijk mits voldaan aan ratio's uit financieel kader	Woningwet, Financieel kader Aw/WSW, FIDO, Bldo, BBV	Aw, WSW, accountant, Provincie	Beleid aanpassen voor deze specifieke groep.

1.4 Subsidies vanuit gemeente voor ontwikkeling van wooneenheden	Sterke belasting begroting.	Herooverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen
1.5 Subsidies vanuit gemeente voor ontwikkeling van wooneenheden, incl. grond	Sterke belasting begroting.	Herooverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen
1.6 Subsidies vanuit gemeente op exploitatie van wooneenheden	Sterke belasting begroting.	Herooverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen
1.7 Subsidies vanuit de gemeente op de grondprijzen (incl. afkoop eeuwigdurende erfpacht) bij de ontwikkeling van nieuwe wooneenheden	Sterke belasting begroting.	Herooverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen
1.8 De gemeente gaat zelfstandig huurwoningen ontwikkelen in DAEB / koopt huurwoningen aan	Beperkte uitbreiding ambtelijke capaciteit, dus bescheiden impact op begroting. Schuld neemt toe door	Risicomanagement en renterisico	Mogelijk conflicterend met strategie corporaties, kan dus belangentegenstelling en opleveren	Geen gevolgen voor corporaties vanuit toezichts- en borgingsperspectief	Wet M&O, en divers	EZ	Informereren bij Europa Decentraal. Oplossing dient gevonden te worden voor beheer eenheden na oplevering

...als het om vertrouwbaarheid gaat!

	<i>financierings- vraagstuk.</i>						
1.9 De gemeente verstrekt leningen aan VVE's in het kader van duurzaamheid	<i>Schuldpositie loopt op</i>	<i>Risicomanagement en renterisico</i>	<i>Beperkt, biedt financierings- mogelijkheid voor deel corporatie in VVE</i>	<i>Geen beperkingen vanuit toezicht/borgingsperspectief</i>	<i>BBV, FIDO Bldo, Wet M&O, eigen beleid</i>	<i>Accountant, provincie</i>	<i>Beleid voor te ontwikkelen</i>

2. Mogelijke maatregelen t.a.v. segment middel dure huurwoningen:

	Gemeente Amsterdam		Woningcorporaties		Beiden		Gemeente
	Financieel effect	Risico	Impact	Ruimte vanuit de (financiële) regelgeving (toezicht en borging)	Relevante wet- en regelgeving	Betrokken toezicht-houder en controle orgaan	Overige aspecten
2.1 De gemeente verstrekt ongeborgde financiering aan woningcorporaties	Schuldpositie loopt op. Aanpassing weerstandsvermogen door gewijzigd risicoprofiel	Rentestijging Minder vrij besteedbaar vermogen	Hogere rentelasten dan bij geborgd lenen, hierdoor niet aantrekkelijk binnen DAEB, maar ook geen noodzaak voor ongeborgd lenen in DAEB. Toename LTV, afname solvabiliteit, afname ICR	Mogelijk mits voldaan aan ratio's uit financieel kader.	Woningwet, Financieel kader Aw/WSW, FIDO, Bldo, BBV, Wet M&O, Staatssteun	Aw, WSW, accountant, Provincie	Beleid aanpassen voor deze specifieke groep.
2.2 De gemeente stelt zich garant voor financieringen die door derden aan woningcorporaties worden verstrekt	Aanpassing weerstandsvermogen door gewijzigd risicoprofiel	Minder vrij besteedbaar vermogen	Beperkt	Mogelijk, mits qua zekerheden niet conflicterend met positie WSW	BBV, Staatssteun	Aw, WSW, Accountant, Provincie	Beleid aanpassen voor deze specifieke groep.
2.3 Subsidies vanuit de gemeente voor ontwikkeling van wooneenheden	Sterke belasting begroting	Heroverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen

2.4 Subsidies vanuit de gemeente voor ontwikkeling van wooneenheden, incl. grond	Sterke belasting begroting	Herooverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen
2.5 Subsidies vanuit de gemeente op exploitatie van wooneenheden	Sterke belasting begroting	Herooverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen
2.6 Subsidies vanuit de gemeente op de grondprijzen (incl. afkoop eeuwigdurende erfpacht) bij ontwikkeling van nieuwe wooneenheden	Sterke belasting begroting	Herooverwegingen discussie met maatschappelijke onrust	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	divers	n.v.t.	Specifiek doelgroep beleid ontwikkelen
2.7 De gemeente gaat zelf middel dure huurwoningen ontwikkelen.	Beperkte uitbreiding ambtelijke capaciteit, dus bescheiden impact op begroting. Schuld neemt toe door financiering	Leidt tot reactie marktpartijen. Risicomanagement en renterisico verdienen aandacht. Motivatie noodzakelijk waarom taak gemeente	Beperkt gezien huidig werkgebied woningcorporaties	Geen gevolgen voor corporaties vanuit toezichts- en borgingsperspectief	Wet M&O, en divers	Aw, EZ	Informeren bij Europa Decentraal. Oplossing dient gevonden te worden voor beheer verhuur-eenheden na oplevering

3. Mogelijke maatregelen t.a.v. het beperken van de verkoop van woningen door woningcorporaties

	Gemeente Amsterdam		Woningcorporaties		Beiden		Gemeente
	Financieel effect	Risico	Impact	Ruimte vanuit de (financiële) regelgeving (toezicht en borging)	Relevante wet- en regelgeving	Betrokken toezichthouder en controleorgaan	Overige aspecten
3.1 De gemeente neemt verhuureenheden over die de woningcorporaties voornemens zijn te verkopen	Schuldpositie loopt op	Rentestijging, risico t.a.v. onderhoud, asbestuitgaven en verduurzaming komt bij Gemeente te liggen. Ook beheer bij Gemeente.	Stijging financierings-kasstroom	Mogelijk, gelijk aan ruimte bij normale verkopen.	Woningwet, BBV	Aw, WSW, accountant, Provincie	Overweeg het beheer uit te besteden aan corporatie
3.2 De gemeente & woningcorporatie(s) richten een gezamenlijke entiteit op	Schuldpositie loopt op	Rentestijging, afbakening rolverdeling gemeente/corporaties	Aanzienlijk t.a.v. governance en risicomanagement verbinding	Oprichting verbinding behoeft goedkeuring Aw	Woningwet, BBV	Aw, WSW, accountant, Provincie	Overweeg het beheer bij corporatie(s) te laten
3.3 Oprichting gemeentelijk woningbedrijf	Schuldpositie loopt op	Rentestijging	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	PM, maatregel valt af op grond van randvoorwaarden	Woningwet, BBV	Accountant, Provincie	Overweeg het beheer uit te besteden aan corporatie

Bijlage II Begrippen en afkortingen

De afkortingen staan zoveel mogelijk in alfabetische volgorde en waar het nuttig is gevonden staat een korte toelichting. Als afkortingen met elkaar samenhangen, dan is er voor gekozen om die bij elkaar te houden.

<i>AFWC</i>	=	<i>Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties</i>
<i>BBV</i>	=	<i>Besluit begroting en verantwoording voor gemeenten, provincies en waterschappen</i>
<i>Blido</i>	=	<i>Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden</i>
<i>DAEB</i>	=	<i>Dienst van Algemeen Economisch Belang. Wordt bij woningcorporaties gehanteerd om hun in de wet- en regelgeving gemarkeerde taakgebied af te grenzen. Betreft in feite sociale huur, in tegenstelling tot het niet-DAEB dat het meer commerciële deel betreft.</i>
<i>DMC</i>	=	<i>Dienst Middelen en Control (onderdeel ambtelijk apparaat gemeente Amsterdam)</i>
<i>Fido</i>	=	<i>Wet Financiering Decentrale Overheden</i>
<i>ICR</i>	=	<i>Intrest Coverage Ratio (indicatie dat interestbetaling kan plaatsvinden)</i>
<i>LTV</i>	=	<i>Loan to Value (schuldverhouding ten opzichte van waarde activa)</i>
<i>MRA</i>	=	<i>Metropool Regio Amsterdam</i>
<i>VWEU</i>	=	<i>Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hier zijn van toepassing de regels tegen Staatssteun en verder de Wet Markt & Overheid en de Aanbestedingswet. Allen staan in het teken van het tegengaan van staatssteun en concurrentievervalsing.</i>

Woningwet 2015, daaruit vloeien voort:

<i>Aw</i>	=	<i>Autoriteit woningcorporaties, op basis van de Woningwet 2015 wordt toezicht gehouden op de woningcorporaties en is vergunningverlening een taak.</i>
<i>BTiV</i>	=	<i>Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting</i>
<i>RTiV</i>	=	<i>Regeling Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting</i>

WSW = *Waarborgfonds Sociale Woningbouw, aan te merken als de hoeder van de borg voor woningcorporaties*