

Vergaderjaar 1995–1996

24 339

Stichting Woningbeheer Limburg

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 oktober 1995

Ten vervolge op mijn brief dd. 8 september (24 339, nr. 1) doe ik u hierbij – vooralsnog vertrouwelijk – toekomen het aangekondigde rapport van het accountantsbureau Deloitte en Touche, dat in mijn opdracht is vervaardigd.¹

1. Inleiding

Alvorens op de inhoud van dit rapport in te gaan, meen ik er goed aan te doen eerst nog het volgende onder uw aandacht te brengen.

Eind jaren tachtig manifesteerden zich bij een aantal zogenoemde niet-winstbeogende instellingen, dus niet zijnde toegelaten instellingen, financiële problemen, die vooral veroorzaakt werden door zaken als de éézijdige samenstelling van het woningbezit van die instellingen en een slechte kosten/kwaliteitsverhouding van veel van de door die instellingen geëxploiteerde woningen.

Over de financiële situatie van bedoelde instellingen heeft mijn ambtsvoorganger aan de kamer gerapporteerd bij brief dd. 8 juni 1989 en in de memorie van toelichting bij de begroting 1992. Bedoelde stukken heb ik u doen toekomen bij brief dd. 18 september 1995 (24 339, nr. 2)

In een aantal gevallen is bij dergelijke instellingen tot sanering overgegaan. Het Rijk was financieel bij die saneringen betrokken vanwege de contra-garanties die in veel gevallen zijn afgegeven op door de gemeenten gearandeerde leningen van de instellingen.

Het Rijk achtte in zijn algemeenheid faillissement van de instellingen onwenselijk, omdat:

- Er bij faillissement een grote kans is dat delen van het bezit niet voor de sociale huursector behouden kunnen blijven.
- Huurders, gemeenten en financiers belang hebben bij een zo ongestoord mogelijke voortzetting van de woningexploitatie.

¹ Ter **vertrouwelijke** inzage, alleen voor de leden, gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

– De verliezen bij faillissement in het algemeen een veelvoud zijn van de saneringskosten.

2. Uitgangspunten bij saneringen van niet-winstbeogende instellingen

In gevallen waar het Rijk betrokken was bij een sanering was het te doen gebruikelijk de volgende vuistregels te hanteren. Hierbij moet worden opgemerkt, dat elk concreet geval van sanering zijn eigen bijzondere omstandigheden kent en derhalve om maatwerk vraagt:

Een instelling kwam in aanmerking voor sanering indien er blijkens de jaarrekeningen een structureel negatieve vermogenspositie bestond.

Teneinde inzicht te krijgen in de eigen potentie diende de instelling een meerjarenprognose op te stellen, in het bijzonder ten aanzien van het onderhoudstechnische beheer, waarbij onder andere rekening werd gehouden met reële ontwikkelingswaarden voor de huurtrend, rente en stijging van variabele exploitatielasten. Bovendien dienden de lasten voor algemeen beheer en administratie te worden teruggebracht tot minstens de destijds geldende rijksnormen.

Vervolgens diende een saneringsscenario te worden opgesteld gericht op het maximaliseren van de inkomsten en minimaliseren van de uitgaven over een termijn van 10 jaar. De eventueel daarbij te verstrekken geldelijke steun van het Rijk werd gebaseerd op het bereiken van een situatie waarin de contante waarde van de exploitatieresultaten in de saneringsperiode alsmede de vermogenspositie aan het einde van de saneringsperiode minimaal nul is. De rijkssteun voorzag dus niet in het volledig afdekken van de financiële problematiek. De 10 jaarsperiode diende te worden benut om verdere saneringsmaatregelen door te voeren, zoals verkoop van woningen, terugbrengen van te hoge apparaatskosten, versobering van onderhoud, maximalisering van huuropbrengsten etc.

De periode van 10 jaar werd gehanteerd, omdat dat een periode is waarin kan worden verwacht, dat dergelijke saneringsmaatregelen redelijkerwijs effect kunnen sorteren. Bovendien zijn voor een langere periode de prognoses te onbetrouwbaar om een bijdrage op te baseren.

Er diende voorts een analyse te worden gemaakt van mogelijke opbrengsten van de verkoop van delen van het bezit van de instelling.

Daarnaast werd nagegaan of en in hoeverre gemeenten mede-verantwoordelijk waren voor het ontstaan van de financiële problemen. In voorkomende gevallen werden gemeenten dan ook op een bijdrage aangesproken.

Aan de steunverlening konden – ingeval van continuïteit van de instellingen – extra voorwaarden worden gesteld, zoals verscherpt toezicht, fusie, het benoemen van bestuursleden door de gemeente, etc.

Extra geldelijke steun van het rijk werd ingevuld door een bijdrage a fonds perdu dan wel een renteloze lening, al dan niet terug te betalen na een van te voren overeengekomen termijn.

3. De sanering van de SBDI in de praktijk

Zoals ook blijkt uit het bijgevoegde rapport zijn deze destijds gebruikelijke vuistregels ook in het geval van de sanering van de SBDI gevolgd. Voor de SBDI is een meerjarenprognose opgesteld volgens de destijds geldende normen. Aan de hand daarvan is een saneringsscenario

opgesteld. De noodzakelijk geachte bijdrage is gebaseerd op het bereiken van een nulsituatie na een periode van 10 jaar.

Het woningbezit in Lelystad en Doetinchem is afgestoten, evenals de parkeergarages in Maastricht.

Een bijzonderheid in het geval van de sanering van de SBDI was, dat de instelling werd gesaneerd door het Rijk in samenwerking met de stichtingen HBL en het Zuiden. Op het moment van sanering werd al voorzien, dat bedoelde stichtingen het Brabantse en Limburgse woningbezit zouden overnemen (later heeft dat de vorm van een fusie aangenomen). Om die reden is afgezien van het stellen van extra voorwaarden, mede in het licht van de destijds gunstige vermogensposities en redelijke exploitatieresultaten van Het Zuiden en het HBL, zoals die bleken uit de jaarrekeningen over 1989 en 1990.

Wel is naar aanleiding van signalen van onder meer gemeenten vanaf medio 1993 een gerichte inspectie uitgevoerd bij de WBL. De eerste geconsolideerde jaarrekening van het WBL was toen juist verschenen.

Van rijkszijde is uiteindelijk een bijdrage in de sanering verstrekt in de vorm van een bijdrage a fonds perdu.

4. Ontwikkelingen in regelgeving en wijze van bedrijfsvoering

Bij een beoordeling achteraf van de saneringsoperatie SBDI, inclusief de fusie die leidde tot de oprichting van de huidige WBL, in het begin van de jaren negentig dient een aantal fundamentele verschillen in de regelgeving en de gebruikelijke wijze van bedrijfsvoering in de sector tussen toen en nu in het oog te worden gehouden.

In de eerste plaats is relevant, dat de gedragsregels die golden en gelden voor toegelaten instellingen niet van toepassing waren en zijn op de niet-winstbeogende instellingen (NWI's), zoals de SBDI. Kenmerk van deze instellingen was dat zij bouwplannen realiseerden veelal met gemeentegaranties en rijkscontra-garanties, aanvankelijk zonder enig en later met een beperkt gemeentelijk toezichtskader op de statuten en de verslaglegging (MG 82-44). Er was dus geen sprake van toelating en de daaraan verbonden voorschriften: dus geen eisen aan de verslaglegging, gedragsregels, ministerieel toezicht etc., zoals bij toegelaten instellingen wel het geval was en is.

Aangezien deze instellingen werkten met garanties van de overheid en daarnaast ook aanzienlijke sommen nieuwbouwsubsidies ontvingen werd de beschreven situatie uiteindelijk onwenselijk geacht. Daarom is in de MG 88-32, dd. 16 september 1988 aangekondigd, dat NWI's vanaf 1 januari 1990 omgezet moesten zijn in toegelaten instellingen om nog in aanmerking te komen voor financiële steun van het Rijk voor verbetering en nieuwbouw.

In de tweede plaats is van belang dat in het begin van de jaren negentig een fundamentele wijziging van de waarderingsgrondslagen voor jaarrekening en verslaglegging van toegelaten instellingen is doorgevoerd. Voor die tijd werden de jaarrekeningen – in afwijking van de betreffende bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, boek II – opgesteld conform de voorschriften van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV). Wezenlijke kenmerken van die voorschriften waren: waardering op basis van de historische kostprijs c.q. de dynamische kostprijs, een (ongedeelde) Algemene Bedrijfsreserve en geen voorzieningen samenhangend met de (bedrijfs)waardering van de vaste activa, maar een zogenaamd onderhoudsfonds. Eén van de gevolgen hiervan was dat het opstellen van meerjarenramingen voor

financiële reserve, onderhoud en liquiditeit eerder uitzondering dan regel was. Zo bleek in het jaar 1987 dat bij ruim 50% van de corporaties geen sprake was van meerjarenramingen. Dit blijkt ook uit de inspectierapportages uit de jaren 1987–1989 (zie Nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting, juli 1987 en de memories van toelichting bij de begrotingen 1988 en 1989).

Het opstellen van dergelijke meerjarenramingen was onder het BTIV ook niet verplicht.

Deze situatie werd door het Rijk als onwenselijk beschouwd. Een sector als de volkshuisvesting vraagt om professionele bedrijfsvoering en daar hoort het beschikken over meerjarencijfers bij. Om die reden werd bij reguliere inspecties in het kader van het rijkstoezicht ook steeds aangedrongen op het opstellen van beleidsplannen en meerjarenramingen. Om dezelfde reden zijn dan ook in het Besluit beheer sociale Huursector (BBSH) voorschriften opgenomen, die toegelaten instellingen verplichten meerjarige prognoses op te stellen voor het financieel en onderhoudstechnisch beheer en een voorziening te treffen voor te verwachten verliezen. Ten aanzien van de verslagleggingsvoorschriften is aangesloten bij de algemene voorschriften vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, boek II.

Het ontbreken van meerjarenramingen voor financieel- en onderhoudstechnisch beheer, alsmede een prognose voor de liquiditeitspositie bij de fusiepartners HBL en Het Zuiden in 1991 was dus niet uitzonderlijk en behoefde op zichzelf geen reden te zijn om te twifelen aan de potenties van de stichtingen in relatie tot de fusie.

Zoals hiervoor vermeld is het thans vereist om in de jaarrekening voorzieningen te treffen voor te verwachten verliezen. Dit betekent, dat onder het traditionele systeem nog sprake kon zijn van een instelling met een hoge ABR, terwijl in het huidige systeem bij dezelfde instelling deze aanzienlijk lager kan zijn vanwege de getroffen voorzieningen. De totale vermogenspositie is in beide gevallen dezelfde, maar het verschil in presentatie wekt een heel andere indruk. Dit vormt de belangrijkste verklaring voor de verschillen tussen de cijfers bij sanering van de SBDI in 1991 en de huidige cijfers betreffende de WBL.

5. Het rapport van Deloitte en Touche

De opdracht van Deloitte en Touche luidde als volgt:

1. Welke aannamen lagen ten grondslag aan de sanering van de SBDI en in relatie daarmee aan de fusie, die leidde tot de huidige WBL.

2. Welke financiële consequenties treden op wanneer bij de sanering uitgegaan zou zijn van een bedrijfswaardeberekening, met bijbehorende parameters zoals bij het Centraal Fonds gebruikelijk is geworden na aanvaarding van de Wet Balansverkorting.

3. Welke consequenties zou de bedrijfswaardeberekening, bedoeld onder punt 2. hebben gehad voor de bijdragecapaciteit van de fusiepartners.

4. Wat is de ontwikkeling van de financiële positie van de WBL in de periode 1990 tot en met 1994 geweest, op basis van de historische uitgaafprijs en op basis van de lagere bedrijfswaarde.

Wat zijn de daaraan ten grondslag liggende factoren, mede in relatie tot punt 1.

Bij gebrek aan gegevens – m.n. meerjarenbegrotingen van de fusiepartners de woningstichtingen HBL en Het Zuiden – is het Deloitte en Touche niet mogelijk geweest om binnen de gestelde termijn een antwoord te formuleren op de vragen 2. en 3. De in het rapport aangedragen gegevens bieden echter voldoende basis om thans een oordeel te

geven omtrent de kansen op continuïteit van de WBL op het moment van de fusie.

De inhoud van het rapport spreekt voor zich.

6. Conclusies

Op basis van het bijgaande rapport van Deloitte en Touche en de destijds bij saneringsoperaties gehanteerde systematiek kom ik tot de volgende conclusies:

1. De gehanteerde parameters bij de sanering van de SBDI waren op dat moment realistisch.
2. De sanering van de SBDI is uitgevoerd conform de destijds bij saneringen van niet-winstbeogende instellingen gehanteerde uitgangspunten. Uitgegaan is dus van een rijksbijdrage berekend op basis van een nul-situatie na een periode van 10 jaar en uitgaande van een door de instelling te voeren beleid gericht op structurele continuïteit van – in dit geval – de fusiecorporatie WBL.
3. De ontwikkelingen sinds de sanering geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:
 - Bij het vaststellen van de saneringsbijdrage is uitgegaan van een disconteringspercentage van 10. De renteontwikkeling sinds die tijd heeft lagere percentages te zien gegeven. Dit heeft een negatieve invloed gehad op de exploitatieresultaten.
 - Per 1-1-1993 is het BBSH in werking getreden, waardoor het woningcorporaties mogelijk werd de zogenoemde huursombenadering toe te passen. De marktpositie van het WBL-bezit kan daardoor zijn veranderd, waardoor de exploitatie van het WBL-bezit mogelijk werd beïnvloed. Bij de sanering was immers uitgegaan van een doorgezette trendhuurontwikkeling voor het hele bezit.
 - Door de invoering van de Wet Balansverkortung wordt het financiële probleem van de WBL ineens manifest, omdat de inverdiencapaciteit van het bijdragevrije bezit wordt «ingeboekt» om het verschil tussen de bijdrageafbraak van 5% (en na flankerend beleid 4,6%) en het gemiddelde huurverhogingspercentage van 3,8% te overbruggen.
4. Ten behoeve van het structureel gezond maken van de WBL werd naast de saneringsbijdrage uitgegaan van een actief, alert en doelmatig beleid van bestuur en management van de WBL. Het was immers voor alle actoren van meet af aan duidelijk dat het bereiken van structurele continuïteit niet mogelijk was op basis van de saneringsbijdrage en de fusie alleen.
5. Als gevolg van het gevoerde bestuursbeleid met betrekking tot de overname van het voormalig gemeentelijk woningbedrijf Eygelshoven is een tegenvaller opgetreden. De uiteindelijk daarmee gemoeide kosten hebben de reserves van HBL en Het Zuiden in belangrijke mate opgesoupeerd. In tegenstelling tot de aannamen van Het Zuiden bij de overname was de benodigde dotatie voor onderhoud van het bezit van Eygelshoven niet ca. 4 miljoen gulden, maar ca. 12 miljoen gulden. Aangezien Het Zuiden bedoelde woningen al zo'n 10 jaar in beheer had, had een betere inschatting van de onderhoudstoestand van het bezit van Eygelshoven mogelijk moeten zijn.

6. Een andere tegenvaller was de interne financiering van het nieuwe kantoorgebouw te Geleen. Hierdoor werd een beslag gelegd op liquide middelen, benodigd voor beleid ter structurele gezondmaking van de WBL.

7. De adviezen van het accountantsbureau Coopers, Lybrand, Dijker en Van Dien met betrekking tot te voeren beleid en te nemen maatregelen aan het WBL-bestuur dd. 3 juli 1990 zijn grotendeels niet opgevolgd. Het betrof onder meer: verkoop van woningen en aanpak van probleemcomplexen.

Het geheel overziende kom ik tot de volgende eindconclusie:

Bij het onomstreden uitgangspunt dat een sanering bestaat uit een pakket van maatregelen waarvan een rijksbijdrage een onderdeel kan zijn, maar waar actief, alert en doelmatig beleid van bestuur en management onderdeel van moet zijn was de saneringsbijdrage in dit geval adequaat.

Thans, halverwege de 10-jaarsperiode moet ik het volgende constateren:

- Er zijn tot op dit moment door het bestuur nog geen maatregelen genomen gericht op structurele gezondmaking van de WBL.
- Er zijn door het gevoerde beleid van de desbetreffende besturen tegenvallers opgetreden, zoals de overname van het voormalig gemeentelijk woningbedrijf Eygelshoven, met name voor wat betreft de onderhoudstoestand van de woningen, en de interne financiering van het te dure en – naar later bleek – te grote kantoorgebouw.
- Er heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan, waarmee bij de sanering geen rekening kon worden gehouden, t.w.:
 - het verschil tussen het disconteringspercentage en de werkelijke renteontwikkeling.
 - de invoering van het BBSH, waardoor het mogelijk werd de zogenoemde huursombenadering toe te passen.
 - de invoering van de Wet Balansverkorting, waardoor het financiële probleem van de WBL zowel in als na de saneringsperiode ineens manifest wordt.

Artikel 10, lid 2 van het convenant van 29 maart 1991, gesloten tussen het Rijk en de stichting Het Zuiden, HBL, SBDI en WBL, voorziet in de mogelijkheid om in goed overleg naar oplossingen te zoeken voor het geval zich kwesties voordoen welke niet of onvoldoende voorzien waren. Op grond daarvan kunnen voornoemde ontwikkelingen, waarmee bij de sanering geen rekening is gehouden onderwerp zijn van gesprek tussen de Stichting Woningbeheer Limburg, het Rijk en het Centraal Fonds en Volkshuisvesting.

7. De toekomst

Nog belangrijker dan de terugblik naar het verleden is mijns inziens de toekomst. Zoals gemeld in mijn brief dd. 8 september 1995 is inmiddels in overleg met de toezichthoudende gemeenten en het – nieuwe – bestuur van de WBL een interim-manager aangesteld in de persoon van de heer drs. B. G. A. Kempen. De heer Kempen is begin september met zijn werkzaamheden gestart. Zijn opdracht is te komen tot een saneringsaanvraag bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Na een oriënteringsfase van maximaal twee maanden zal hij een plan van aanpak opleveren, waarin ondermeer een planning is opgenomen voor het tot stand komen van de saneringsaanvraag.

Voor wat betreft mogelijke oplossingsrichtingen kent de opdracht van de heer Kempen geen beperkingen, met uitzondering van faillissement van de Stichting Woningbeheer Limburg. Wel heeft de heer Kempen de nadrukkelijke opdracht, dat hij bij zijn werkzaamheden uitdrukkelijk dient

te komen tot een expliciete afweging van algemene en specifieke volkshuisvestingsbelangen, de belangen van de huurders en die van de WBL.

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel