

Naar een evenwichtig arrangement tussen Staat en woningcorporaties

Hugo Priemus Onderzoeksinstituut OTB Technische Universiteit Delft

Sinds 1995, het jaar van de Bruteringswet, is er in toenemende mate onduidelijkheid over de geldende en gewenste verhouding tussen de Staat en de woningcorporaties. Binnen Aedes konden zeer verschillende geluiden worden vernomen, maar het dominante geluid was toch dat van de corporatie als maatschappelijke onderneming die in overleg en in samenwerking met lokale partners haar taken verricht, zo min mogelijk gehinderd door ‘Den Haag’.

Toen in 2007 de integrale Venootschapsbelasting voor corporaties werd ingevoerd, gevolgd door de Vogelaaheffing, barstten er in corporatieland vele protesten los. Sommigen wilden meteen het corporatiestelsel verlaten, maar dat bleek niet te kunnen. Corporaties kunnen als toegelaten instelling op voet van de Woningwet wel worden toegelaten, maar niet worden uitgelaten.

Achtereenvolgende bewindspersonen hebben zich gezet aan de taak om de verhouding tussen woningcorporaties en de Staat te preciseren of opnieuw te definiëren, maar mede door afwijkende oriëntaties van elkaar opvolgende bewindspersonen is hiervan tot nu toe weinig terechtgekomen.

Enkele jaren geleden bemoeide onverwacht EU-Commissaris Neelie Kroes zich met het Nederlandse debat en gaf aan de stellige indruk te hebben dat Nederlandse woningcorporaties ongeoorloofde Staatssteun ontvingen en dat er rondom woningcorporaties van een *level playing field* geen sprake was. Later gooide de IVBN, de koepel van vastgoedbeleggers in Nederland, olie op het vuur en diende een klacht in bij Brussel in verband met de constatering dat corporaties op ongeoorloofde wijze werden bevoordeeld.

Minister Dekker schreef destijds een brief aan de

Tweede Kamer, waarin een serieuze poging werd ondernomen om de Nederlandse woningcorporaties *Brussel-proof* te maken. Voorgesteld werd om in de administratie van woningcorporaties een scherp onderscheid te maken in commerciële en sociale activiteiten en duidelijk te maken op een voor accountants controleerbare wijze dat de commerciële activiteiten niet door kruissubsidies worden gesteund of risico's voor de sociale taken opleveren. De Tweede Kamer kwam echter niet toe aan besluitvorming over deze kwestie.

De Stuurgroep-Meijerink, bestaande uit VROM-topambtenaren en een zware Aedes-delegatie onder een onafhankelijk voorzitterschap, bracht in november 2008 een advies uit dat op 1 december 2008 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. In dit advies dat een nieuw arrangement tussen overheid en woningcorporaties tracht te schetsen, wordt de Brusselse kwestie zelfs niet aangesneden, laat staan opgelost.

In het licht van de moeizame voorgeschiedenis was het een gedenkwaardig moment, toen minister Eberhard van der Laan op 12 juni 2009 een brief met ‘Voorstellen woningcorporatiestelsel’ aan de Tweede Kamer zond. En het moment wordt nog gedenkwaardiger als na lezing van de brief blijkt dat de nog vrij nieuwe bewindspersonen een doorwrochte brief heeft geschreven waarin

nagenoeg alle actuele beleidsthema's in relatie tot woningcorporaties worden behandeld en waarin uitzicht wordt geboden op een samenhangend, verstandig en evenwichtig beleid inzake de relatie tussen woningcorporaties en de Staat. Dat houdt niet in dat er helemaal niets te wensen valt. In het nu volgende bespreek ik de brief van 12 juni 2009 en plaats daarbij een aantal kanttekeningen. Die kanttekeningen zijn vaak positief getoetst, ter ondersteuning van de voorstellen van Van der Laan, en voor een deel kritisch.

Vermogensovermaat en huurbeleid

De brief van minister Van der Laan moest uiteraard binnen het kader van het Coalitieakkoord CDA-PvdA-CU passen en dat leidt meteen tot de eerste kritische kanttekening. Het Coalitieakkoord schrijft voor (tenminste) vier jaar een inflatievolgend huurbeleid voor. Dat lijkt voor de korte termijn een voor huurders geruststellende beleidslijn. Voor zowel commerciële als sociale verhuurders is dit een buitengewoon onaantrekkelijk uitgangspunt dat het investeren in nieuwe huurwoningen financieel onaantrekkelijk maakt. De onrendabele top bij de bouw van een sociale huurwoning is zo hoog – bij een stevige grondprijs oplopend tot 80.000 euro per woning en soms zelfs meer – dat het economisch langzamerhand onverantwoord is geworden om nog sociale-huurwoningen te realiseren. Het rendement op nieuwe commerciële huurwoningen is

zodanig uitgehold dat deze sector geheel dreigt uit te sterven.

Door het krampachtige huurbeleid is de bedrijfswaarde van het corporatiebezit zo laag geworden, dat de vermogensovermaat in de sector grotendeels aan het oog wordt onttrokken. Hierbij spelen ook de per 1 januari 2008 ingevoerde integrale Vennootschapsbelasting en de Vogeljaarheffing een rol. Als er ooit weer een wat meer marktconform huurbeleid zou komen, zou de vermogensovermaat in de corporatiesector als een raket omhoog gaan. En dan zou blijken dat het thema van de vermogensovermaat in de brief van 12 juni 2009 ten onrechte niet aan de orde wordt gesteld, behoudens het noemen van het wegglekken van maatschappelijk bestemd vermogen als aandachtspunt voor intern en extern toezicht.

Afstand tot de Stuurgroep-Meijerink

Met genoegen constateer ik dat op belangrijke punten de brief van Van der Laan een andere geest ademt dan het rapport van de Stuurgroep-Meijerink. Van der Laan probeert het publieke kader voor de woningcorporaties aan te scherpen en te verduidelijken, terwijl de Stuurgroep-Meijerink vooral vrijheid-blijheid voor de woningcorporaties predikte. De brief van de minister betekent ook een zeker eerherstel voor het Centraal Fonds Volkshuisvesting; de Volkshuisvestingsautoriteit wordt gezien als een doorstart van het CFV. Deze autoriteit kan zelf



informatie inwinnen en zijn tanden laten zien. Tenslotte adresseert Van der Laan ook de recente integriteitsproblemen in de corporatiesector. Gelukkig gaat het om slechts een beperkt aantal gevallen, maar de minister heeft hier direct een pro-actief beleid gevoerd en duidelijk gemaakt dat het corporatiebestel alleen kan overleven als de integriteit van alle betrokkenen geborgd is.

Wet Maatschappelijke Onderneming

Op het moment dat de brief met voorstellen voor het corporatiestelsel bij de Tweede Kamer werd bezorgd (12 juni 2009) was de inhoud van het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming bij mij (en vele anderen) niet bekend. Het ziet ernaar uit dat de Maatschappelijke Onderneming niet in de plaats komt van de status van Toegelaten Instelling, maar voor woningcorporaties als het ware het ruimere kader aangeeft waarin de Toegelaten Instelling past. Voorts ziet het er naar uit dat er voor Maatschappelijke Ondernemingen geen bijzondere fiscale voordelen in het vooruitzicht worden gesteld. Binnenkort moet blijken wat de toegevoegde waarde van een Wet Maatschappelijke Onderneming zal worden (consistente maximering van directeursalarissen in de non-profit sector?), maar vooral lijkt een nieuwe wettelijke regeling voor het corporatiestelsel geen roet in het eten te gooien: baat het niet, schaden doet het vermoedelijk ook niet.

Evenwicht tussen publiek en privaat

Van der Laan meldt dat er voor de inspanningen van woningcorporaties op het terrein van de volkshuisvesting, primair in het belang van de zwakkeren op de woningmarkt, in het algemeen grote waardering bestaat. Het is hem evenwel niet ontgaan dat het partnerschap tussen overheid en woningcorporaties door de integrale vennootschapsbelasting, de Vogelaarheffing (officieel aangeduid als 'bijzondere projectsteun') en het stringente huurbeleid onder druk is komen te staan. De minister acht het nu wenselijk een nieuwe balans te vinden tussen het zelfstandig maatschappelijke ondernemerschap van corporaties en de door de overheid te waarborgen publieke kaders en waarden.

Van der Laan: "Concreet is vernieuwing nodig wat betreft de relatie tussen woningcorporaties, overheid en lokale belanghebbenden, het werkdomein, de staatssteunkwestie en de verbindingen van corporaties. Ook gaat het om vernieuwing in de balans tussen sturing en regulering door de sector en door het interne toezicht enerzijds en publieke waarborgen anderzijds, de integriteit, de schaalgrootte en fusies en de organisa-

tie en aanpak van het externe toezicht". Kortom, de brief van 12 juni 2009 bestrijkt een brede beleidsagenda.

Brede beleidsagenda

Van der Laan werkt de brede agenda als volgt uit (Van der Laan, 2009: 7-8):

- "bij alle betrokken partijen is er behoefte de relatie tussen de overheid, de woningcorporaties en belanghebbenden scherper dan nu te benoemen. Op die manier kunnen onderlinge verwachtingen duidelijker worden neergezet en kunnen (potentiële) geschillen worden voorkomen. Zo is er een duidelijke behoefte van Rijk, gemeenten, huurders en andere belanghebbenden aan verantwoording (in plaats van verslaglegging) door corporaties over hun beleidskeuzes en prestaties en een nauwe betrokkenheid bij het maken van beleidskeuzes en voorgenomen prestaties.
- in de afgelopen periode is in diverse gevallen het werkdomein van woningcorporaties onderwerp van discussie geweest. Een duidelijke(r) bepaling van wat mag en niet mag is gewenst. Hiermee hangt de vraag samen voor welke activiteiten wel en geen staatssteun mag worden ingezet. Op dit punt is sprake van een al langer lopende discussie met de Europese Commissie die zowel Nederland als de Europese Commissie op korte termijn wenst af te sluiten.
- het toenemende aantal verbindingen van woningcorporaties leidt tot de vraag welke risico's hieraan zijn verbonden en welke waarborgen moeten worden gecreëerd om het weglekken van maatschappelijk bestemd vermogen te voorkomen.
- er is steeds meer aandacht voor de doelmatigheid van woningcorporaties. Woningcorporaties worden in het BBSH opgeroepen een sobere en doelmatige bedrijfsvoering te hanteren. Corporaties hebben geen leden, aandeelhouders of kiezers, door wie zij op dit punt scherp zouden kunnen worden gehouden. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de salarissen van diverse bestuurders.
- tenminste een deel van de corporatiesector heeft behoefte om meer op eigen kracht via eigen sectorale codes en handhaving daarvan invulling te geven aan het maatschappelijke ondernemerschap. De gevoelde (regel)druk van de publieke regelgeving zou op die wijze ook kunnen worden verminderd. Hiermee samenhangend is de vraag op welke wijze het functioneren van het interne toezicht van woningcorporaties kan worden verbeterd.
- in de afgelopen tijd is gebleken dat de corporatiesector als onderdeel van de vastgoedsec-

tor kenmerken heeft die haar gevoelig maken voor integriteitsrisico's. Het stelsel zal waarborgen moeten bevatten die dergelijke risico's minimaliseren.

- er zijn, vooral bij lokale belanghebbenden en bij de overheid, twijfels waarneembaar over de toenemende schaalgrootte van corporaties door fusies en overnames. De vraag is op welke wijze de lokale binding kan worden gewaarborgd.
- de organisatie van het externe toezicht op woningcorporaties is niet altijd even helder. Dat toezicht wordt nu deels door mijn ministerie en deels door het CFV uitgeoefend. De vraag is op welke wijze dit externe toezicht doelmatiger kan worden ingericht”.

Rol gemeente

De Woningwet meldt dat volkshuisvesting een Rijkszaak is en een gemeentetaak. Het volkshuisvestingsbeleid komt tot stand door nationale prioriteiten en lokale opgaven. Dit is ook de benadering die minister Van der Laan volgt. Zijn brief benadrukt dat het volkshuisvestingsbeleid lokaal en regionaal wordt vormgegeven. De gemeente baseert zich op actuele gegevens over de ontwikkeling en de samenstelling van de bevolking en de lokale en regionale woningmarktsituatie. De gemeente legt haar lokale visie op de volkshuisvesting vast in beleidsdocumenten (Woonvisie) en bestemmingsplannen. De gemeentelijke Woonvisie (ik spreek liever van een ‘Volkshuisvestingsvisie’) geeft de lokale opgaven aan, de prioriteiten en de inspanningen die van verschillende partijen worden verwacht. In het BBSH staat dat de corporatie het gemeentelijk woonbeleid in acht neemt. Van der Laan wil deze formulering aanscherpen door in de regelgeving op te nemen dat woningcorporaties met hun werkzaamheden naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij werkzaam zijn.

“Van woningcorporaties wordt verwacht dat zij een aanbod doen aan de gemeente(n) waarin zij actief zijn. Dat aanbod moet ingaan op de redelijke bijdrage die de corporatie kan leveren aan (de prioriteiten in) de lokale woonopgaven. Vervolgens moet dit leiden tot duidelijke, zo mogelijk resultaatgerichte en afrekenbare, gekwantificeerde (meerjarige) prestatieafspraken tussen gemeente(n) en corporaties. Dit met inachtneming van ieders eigen doelstellingen maar ook met de reële verwachtingen van de ander. Bij dit aanbod zal de gemeente met het oog op de reële mogelijkheden van woningcorporaties en de mededinging ook de positie van andere relevante partijen in ogenschouw moeten nemen.

Het ministerie van WWI zal daar waar de prestaties van woningcorporaties dreigen achter te blijven ten opzichte van het landelijke en lokale woonbeleid vroegtijdig interveniëren. Zeker bij het achterblijven ten opzichte van het lokale woonbeleid zijn de visie en de rol van de gemeente van groot belang.

Ook zal het ministerie van WWI interveniëren in het geval de woningcorporatie in overleg met de gemeente (en mogelijk ook de huurdersorganisatie) komt tot voornemens die strijdig zijn met de nationale of bovenregionale inzet in de volkshuisvesting. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het (niet) huisvesten van statushouders, of te forse nieuwbouwvoornemens in relatie tot het ruimtelijke beleid”.

Volgens de brief van 12 juni 2009 is het essentieel dat de gemeente haar volkshuisvestingsbeleid helder heeft vastgelegd en daarin aangeeft wat zij verwacht van de woningcorporatie(s). De gemeente dient met de corporatie(s) afrekenbare prestatieafspraken te maken en jaarlijks met de corporatie(s) hierover te spreken. De Volkshuisvestingsautoriteit zal een financiële norm introduceren inzake de relatie tussen de voornemens van een corporatie en haar financiële polsstok. Deze norm zal aansluiten op het thans gehanteerde continuïteitsoordeel per woningcorporatie.

De minister meent dat de gemeentelijke Volkshuisvestingsvisie geen verplichting hoeft te worden en dat er evenmin vormvereisten gelden. Helaas moet ik constateren dat in de praktijk vele gemeenten het lelijk laten liggen: zij hebben geen Woonvisie, een te oude, niet-actuele Woonvisie of een PR-brochure over het wonen in de gemeente zonder relevante informatie over de vraagdynamiek. Zo'n document kan geen basis vormen voor prestatieafspraken met een woningcorporatie.

In dit licht beschouwd zou het weldadig zijn als het Ministerie van WWI en de VNG gezamenlijk een stimulerend beleid zouden voeren om de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de volkshuisvesting te activeren, de kwaliteit en actualiteit van de Woonvisie/ Volkshuisvestingsvisie te verhogen, goede afspraken over monitoring te maken en aanknopingspunten te bieden voor een betekenisvol regionaal beleidskader en regionale woningmarktinformatie. Op dit punt zijn training en kennisuitwisseling geen overbodige luxe. In de feitelijke onderbouwing van het gemeentelijk beleid zou het WOON-onderzoek een veel omvattender rol kunnen spelen.

Tenslotte geeft Minister Van der Laan aan dat corporaties niet zelf mogen bouwen en investeren buiten de landsgrenzen. Daarmee loopt de bewindsman vooruit op de uitspraak van het Europese Hof over de rechtzaak met woningcorporatie Servatius te Maastricht die via een dochter-



FOTO: HOLLANDSE HOOGTE

Van der Laan: “Concreet is vernieuwing nodig wat betreft de relatie tussen woningcorporaties, overheid en lokale belanghebbenden, het werkdomein, de staatssteunkwestie en de verbindingen van corporaties.”

onderneming woningen in Luik heeft gebouwd.

Dochters

Woningcorporaties mogen dochterondernemingen blijven oprichten. Kerntaak van de corporaties blijft het huisvesten van zwakkeren op de woningmarkt. Daarnaast kan de woningcorporatie bijdragen aan de sociale en fysieke verbetering van wijken en dorpen en kan de corporatie het vastgoed verzorgen voor maatschappelijke instellingen. Dochterondernemingen zijn qua werkdomein gehouden aan wat de corporatie zelf

mag. ‘Zo moeder, zo dochter’, zegt de brief van 12 juni 2009. Behoudens enkele bijzondere gevallen mogen in dochters geen woningen met een huur onder de huurtoeslaggrens (sinds 1 juli 2009 circa € 648 per maand) worden ondergebracht. Bij investeringsvoornemens in een project met een deels commercieel karakter boven een nader te bepalen drempelbedrag *moet* de corporatie die activiteit voortaan onderbrengen in een dochter of een andere verbinding. De woningcorporaties mogen slechts aandelenkapitaal verschaffen tot maximaal 33% van het balanstotaal van die dochter. Corporaties mogen de dochter niet steunen via leningen, schenkin-

gen of garantstellingen. Bij projecten met een relatief groot commercieel deel moet er sprake zijn van een algemeen belang en moet de gemeente financieel participeren. Na realisatie van het project moet de corporatie het commerciële deel binnen een redelijke termijn verkopen.

Met deze voorstellen lijkt minister Van der Laan een werkbare oplossing te hebben gevonden voor de relatie tussen corporaties en deelnemingen: aan het overhevelen van risico's van dochter naar moeder en aan de oncontroleerbaarheid van deelnemingen kan nu een einde worden gemaakt.

Doelgroepen van beleid: discussie met Brussel

De taak van corporaties richt zich, zoals ook Meijerink aangeeft, niet alleen op de laagste inkomens. Van der Laan: "Ook huishoudens met een (iets) hoger inkomen moeten reële kansen hebben op een passende woning en verbetering van hun woon- en leefsituatie, zoals in de aandachtswijken. Deze bredere focus in de taken van de woningcorporaties in Nederland draagt sterk bij aan wijken waarin perspectieven bestaan voor iedereen, en aldus aan een ongedeelde stad. Dat is een belangrijke waarde van het corporatiestelsel".

Tussen de Europese Commissie en het Kabinet blijkt de discussie nog niet definitief te zijn afgerond. Over de staatssteundiscussie met de Europese Commissie meldt de brief van 12 juni 2009 het volgende:

"De EC wil de taken van de corporaties niet beperken, maar wel de taken die mogen worden vervuld met staatssteun. Op belangrijke onderdelen sluit het aan bij de nationale wensen, te weten een duidelijkere afgrenzing van de publieke taak en de concurrerende activiteiten. Zo wil de EC dat de doelgroep van de woningcorporaties wordt afgegrensd. Op dit punt ben ik in gesprek met de EC over een model waarin de corporaties hun huurwoningen met een huur tot de huurtoeslaggrens voor ten minste 80% toe-wijzen aan huishoudens die wat betreft hun inkomen in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag. De overige 20% is dan bedoeld voor urgente woningzoekenden, woningzoekenden die al lang wachten op een woning of huishoudens met bijzondere kenmerken, zoals grote gezinnen en ouderen. Ook kan hiermee segregatie worden tegengegaan. Corporaties moeten zich hierover jaarlijks verantwoorden. Het gesprek met de EC over het punt van de doelgroep is nog niet afgerond.

Op twee belangrijke punten stelt de Europese Commissie voorwaarden:

"Ten eerste verlangt de EC een afbakening van de huishoudens aan wie woningcorporaties met staatssteun gebouwde huurwoningen kunnen toewijzen. In uitgebreide besprekingen met de EC is gebleken dat niet kan worden volstaan met een objectgerelateerde grens zoals de stichtingskostengrens (deze wordt thans door het WSW toegepast als begrenzing voor de borging van leningen)."

In dit licht is minister Van der Laan in gesprek met de EC langs de volgende lijnen:

"Staatssteun kan alleen worden gegeven voor de realisatie en verhuur van huurwoningen door woningcorporaties met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens (per 1 juli 2009 circa € 648). Deze categorie huurwoningen beslaat immers dat deel van de huurwoningvoorraad waarvoor de overheid regels stelt ten aanzien van de huurprijzen, de toewijzing (via de huisvestingsverordening) en waarvoor zij via de huurtoeslag meebetaalt.

Vervolgens zou kunnen worden bepaald dat woningcorporaties jaarlijks ten minste 80% van hun vrijkomende huurwoningen met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens verhuren aan huishoudens met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag (circa € 28.400).

De laatste jaren ligt dit percentage gemiddeld op circa 75%. Er is hiermee dus sprake van een benodigde inspanning van woningcorporaties. Deze past echter bij de prioritaire inzet van woningcorporaties om de zwakkeren op de woningmarkt te huisvesten. Tegelijkertijd biedt dit percentage voldoende ruimte om urgente woningzoekenden als gevolg van sloop en herstructurering, lange wachtlijsten of calamiteiten, en huishoudens met bijzondere kenmerken zoals grote gezinnen of ouderen te kunnen blijven huisvesten binnen de overige 20%. Ook kan hiermee segregatie worden tegengegaan.

Woningcorporaties moeten zich, net als nu al het geval is, over hun toewijzing verantwoorden op basis van het BBSH. De discussie met de EC op dit punt loopt nog, waarbij eventuele andere oplossingen niet op voorhand worden uitgesloten.

Woningen met een hoger prijsniveau dan de huurtoeslaggrens zijn in beginsel niet geschikt voor huishoudens met een bescheiden beurs en moeten worden gezien als woningen waarmee woningcorporaties concurreren met andere marktpartijen. Daarvoor zal geen staatssteun kunnen worden gegeven. Het is wel van belang dat corporaties dergelijke woningen blijven realiseren, met het oog op hun inspanningen voor de verbetering van wijken en het aanbieden van kansen op een wooncarrière aan hun huurders."

De Nederlandse Woonbond heeft over de door

de EC geëiste precisering van de doelgroep van woningcorporaties alarm geslagen. De Woonbond meent dat een onaanvaardbare versmalling van de doelgroep optreedt. In mijn ogen is het essentieel dat alleen criteria worden toegepast die gelden bij de toewijzing van een woning. Als daarna het huishoudeninkomen toeneemt, moet dat mijns inziens zonder meer worden geaccepteerd. Langs deze weg kunnen corporaties in de praktijk een gedifferentieerde groep huurders blijven bedienen zonder interventies van de Europese Commissie, de Nederlandse regering of de Volkshuisvestingsautoriteit.

Maatschappelijk vastgoed

De EC plaatst vraagtekens bij het verlenen van staatssteun voor de realisatie en verhuur van maatschappelijk vastgoed. De EC meent dat ook marktpartijen dergelijk vastgoed zouden kunnen en willen realiseren.

Minister Van der Laan plaatst bij deze visie van de EC nadrukkelijk kanttekeningen:

“In de praktijk kan worden geconstateerd dat woningcorporaties zich in wijken en dorpen inspannen om maatschappelijk vastgoed te realiseren, zoals buurt- en dorpshuizen, kleinschalige cultuurgebouwen of gebouwen met een onderwijsfunctie. Woningcorporaties doen die investeringen nadrukkelijk zonder winstoogmerk. Naar het oordeel van de minister steken corporaties hiermee hun nek uit in het belang van de wijken en de leefbaarheid op het platteland. De minister acht het van groot belang dat staatssteun beschikbaar blijft voor de realisatie en verhuur van maatschappelijk vastgoed. Daartoe zal de minister, naar aanleiding van het overleg met de EC, het begrip maatschappelijk vastgoed nader omschrijven, zodat vastgoed met een overwegend commercieel gebruik hiervan duidelijk wordt onderscheiden. Ook zal de minister, om op dit punt de EC tegemoet te komen, regels stellen ten aanzien van de aanbesteding van zowel de planrealisatie als de bouw van dergelijk vastgoed. De discussie met de EC hierover wordt voortgezet.

Een speciaal aandachtspunt daarbij is de positie van maatschappelijk vastgoed in de veertig wijken, vanwege de bijzondere projectsteun.”

De EC vindt dat de realisatie en verhuur van maatschappelijk vastgoed zonder staatssteun moet worden uitgevoerd. Minister Van der Laan acht het van groot belang dat hiervoor staatssteun beschikbaar blijft. Het begrip maatschappelijk vastgoed zal daartoe nader worden omschreven en er zullen regels worden gesteld over de aanbesteding van zowel de planrealisatie als de bouw van dergelijk vastgoed. De discussie

met de EC over dit onderwerp is nog niet afgerond.

Er moeten ongetwijfeld nog punten op de i worden gezet, zoals een bevredigde definitie van ‘maatschappelijk vastgoed’ en er zal nog eens precies moeten worden gerekend aan het aantal huishoudens in de sociale huursector die bij de toewijzing van de woning tot de doelgroep behoren en daarna hun inkomen zagen toemen. Toch ziet het er naar uit dat voor de corporatiesector de oplossing van het Brusselprobleem er aan zit te komen.

Activiteiten waarmee woningcorporaties wel in concurrentie treden met marktpartijen zijn wat de minister betreft de bouw en verhuur van huurwoningen met een huur boven de huurtoeslaggrens, de bouw van koopwoningen, de realisatie en verhuur van (ook kleinschalige) commerciële bedrijfsruimte en diensten aan derden, zoals het onderhoud of de administratie voor een vereniging van eigenaren.

In de regelgeving zal worden vastgelegd dat woningcorporaties tenminste een boekhoudkundige scheiding moeten hanteren om de activiteiten die zonder staatssteun moeten worden uitgevoerd, te onderscheiden van de andere activiteiten. Hierbij mogen winsten uit de commerciële activiteiten wel worden ingezet voor activiteiten verband houdend met de publieke taak, maar niet andersom. Het interne toezicht zal moeten bewaken dat hieraan door woningcorporaties invulling wordt gegeven en hierover jaarlijks een verklaring moeten opnemen in de jaarstukken van de corporatie. Door de Autoriteit zal extern toezicht hierop plaatsvinden.

Fusies

De Tweede Kamer heeft meermalen aangegeven moeite te hebben met fusies tussen corporaties en heeft uitgesproken dat een maximaal bezit van 10.000 woningen per corporatie zou moeten worden aangehouden. Hiervoor zou het motto ‘nee tenzij’ gelden (motie-Depla, TK 2005-2006, 29.453 nr. 44). Dat is merkwaardig gezien het feit dat een aantal zeer grote woningcorporaties, met een bezit van circa 70.000 woningen, in de praktijk uitstekend blijken te functioneren. Minister Van der Laan wil de fusietoetsing met een cruciale rol voor de betrokken gemeente(n) en huurdersorganisaties handhaven. Er zal een *fusie-effecttoets* worden gevraagd. Daartoe zullen de fusiecriteria uit 2002 worden herijkt. Er zullen voorschriften kunnen worden gegeven over de maximale omvang van de corporatie (Van der Laan denkt aan een aantal van 80.000 woningen, zodat alle corporaties thans binnen deze

grens vallen) en over de periode waarbinnen na de fusie opnieuw mag worden gefuseerd. Steeds moeten bij een fusievoornemen alternatieven worden afgewogen.

Duidelijk is dat Van der Laan, zonder al te veel onweerlegbare argumenten, het fusiethema vooral politiek wil oplossen. Het siert hem dat hij niet blindelings de onbezonnen Kamermotie met de maximum omvang van 10.000 woningen volgt. Kennelijk wil de Tweede Kamer geen fusies maar splitsingen zonder enig steekhoudend argument.

Uittreding

Zoals bekend hebben sommige corporatiedirecteuren aangekondigd het corporatiestelsel te zullen verlaten. Minister Van der Laan geeft deze directeuren in zijn brief van 12 juni 2009 een kort en duidelijk antwoord: "Er zullen geen mogelijkheden in de regelgeving worden geboden tot vrijwillige uittreding uit het stelsel zonder ontbinding van de corporatie". Ontbinding van een corporatie blijft mogelijk in het geval dat een corporatie ernstige schade toebrengt aan de volkshuisvesting.

De lokale verankering van woningcorporaties blijft een belangrijk uitgangspunt maar op hun verzoek kunnen corporaties voortaan in heel Nederland werkzaam kunnen zijn. Dat biedt gemeenten wat meer keuzen en neemt de kans op lokale monopolies weg. Ook landelijk toegelaten instellingen zullen prestatieafspraken met gemeenten moeten maken.

Intern en extern toezicht

Zowel het intern als het extern toezicht moeten worden geprofessionaliseerd. Aan het aantal commissariaten per commissaris en aan de zittingsduur van commissarissen zal een maximum grens worden gesteld.

Een nieuwe Autoriteit zal worden ingericht met de status van Zelfstandig Bestuursorgaan, dat verantwoordelijk is voor het extern toezicht op de corporatiesector. Dit extern toezicht zal betrekking hebben op het financieel beleid, de integriteit en de volkshuisvestingsprestaties. Bij de inrichting van de nieuwe Autoriteit zal worden voortgebouwd op de kennis en ervaring van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Van der Laan:

"De Autoriteit zal mij adviseren over de maatschappelijke prestaties van corporaties, een eventuele interventie op dit punt ligt bij mij. De Autoriteit voert daarnaast het toezicht uit op de rechtmatigheid en oefent het financiële toezicht uit. Statutenwijzigingen blijven aan goedkeuring vooraf door de Autoriteit onderhevig. Voor de

financiële beheersing bij corporaties zal een treasurystatuut verplicht worden gesteld.

De Autoriteit zal ook de saneringssteun en de projectsteun uitvoeren. Wat betreft de projectsteun geldt dit zolang daarvoor door de branche geen sluitend alternatief is ontwikkeld en ingevoerd.

Voor het externe toezicht beoordeelt de Autoriteit de verklaringen die de Raden van Commissarissen (RvC's) van de corporaties voortaan moeten afgeven over het maatschappelijke presteren, de financiële continuïteit, de inzet van het vermogen en de doelmatigheid, de rechtmatigheid, de integriteit en de governance.

Voor aankopen boven bepaalde (nader vast te stellen) drempelbedragen zal met het oog op financiële en integriteitsrisico's voorafgaande toestemming van de Raad van Commissarissen, respectievelijk de Autoriteit vereist zijn.

Het toezicht op integriteit wordt geïntensiveerd langs de lijnen van mijn brief van 3 april jl.

De meest toegepaste sanctiebevoegdheden ten aanzien van woningcorporaties zullen aan de Autoriteit worden toegedeeld, maar daar waar het gaat om kwesties die direct raken aan beleidsmatige vraagstukken blijven de sancties bij de minister. Dat geldt ook voor de relatief zware sancties, waarbij bestuur (benoeming bewindvoerder) en RvC (aanstellen extern toezichthouder, ontslag RvC) of zelfs de hele organisatie (intrekken toelating) in het geding zijn".

In het najaar van 2009 zal minister Van der Laan een voorstel tot wijziging van de Woningwet aan de Tweede Kamer voorleggen, alsmede een proeve van een nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur ter vervanging van het BBSH. Daarbij wordt aangesloten op het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming. De nieuwe wet- en regelgeving zou per 1 januari 2011 in werking moeten treden.

Brede zorg voor het wonen

Woningcorporaties moeten zich richten op de 'brede zorg voor het wonen', waarbij raakvlakken optreden met zorg (*care*), welzijn, onderwijs, werk en de wijk economie.

De kern van de huisvestingsopgave is vastgelegd in de Aedescode:

"Alles wat in hun vermogen ligt (doen) om samen met mensen die voor wonen een beroep op hen doen, goed wonen waar te maken. Voor mensen met lage inkomens, die vooral goed en betaalbaar willen wonen. Voor mensen op leeftijd, die zo lang mogelijk zelfstandig willen wonen. Voor mensen die voor het eerst een woning zoeken, die niet jaren willen wachten. Voor mensen met

psychische en fysieke problemen, die volwaardig willen wonen. Voor mensen in achterstandswijken, die uitzicht willen op verbetering van hun leefomstandigheden. Voor de echte kansarmen: zwerfkinderen, dak- en thuislozen, die een dak boven hun hoofd moeten.

Hiermee is sprake van een verantwoordelijkheid van woningcorporaties voor de 'brede zorg voor het wonen'. Het kabinet deelt deze visie ten volle". Anno 2009 is de staatssteun voor woningcorporaties vermoedelijk zeer beperkt. Het gaat om de wettelijk vastgelegde sanerings- en projectsteun, waarop slechts in bescheiden mate een beroep wordt gedaan en om de privaatrechtelijke achtervang van de overheid bij de borging van leningen door het WSW. Daar staat sinds 1-1-2008 de integrale Vennootschapsbelastingplicht tegenover.

Nieuw evenwicht tussen zelfstandigheid en publieke waarborgen

Minister Van der Laan spreekt in de brief van 12 juni 2009 zijn grote waardering uit voor de activiteiten van woningcorporaties bij het uitvoeren van hun brede zorg voor het wonen, het onrendabel investeren in nieuwbouw van woningen en maatschappelijk vastgoed, de inspanningen van de woningcorporaties voor energiebesparing in de woningvoorraad en de pogingen van corporaties om anticyclisch in de bouw van woningen te investeren. Toch is er volgens minister Van der Laan aanleiding om een nieuwe balans te vinden tussen het zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap van de corporaties en de publieke waarborgen in het corporatiestelsel.

De Wet op het overleg huurders verhuurders (WOHV) blijft gehandhaafd, Branchecodes die bij Maatschappelijke Ondernemingen een grote rol spelen, kunnen straks via publieke regelgeving algemeen verbindend worden verklaard. Minister Van der Laan is voornemens om de Aedescode algemeen verbindend te verklaren.

Selectieve erfpacht om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen

Ook volgens minister Van der Laan kunnen woningcorporaties maatschappelijk vastgoed realiseren en exploiteren, zonder zelf de daarbij betrokken welzijnsdiensten of onderwijsactiviteiten te verrichten. Minister Van der Laan verzuimt hierbij te melden dat hier een structureel gevaar dreigt van ongeoorloofde staatssteun.

Als een maatschappelijk vastgoedproject wordt gerealiseerd, ligt volgens het beginsel van de

functionele grondprijsbepaling een lage grondprijs voor de hand. Als in een later stadium de functie van het vastgoed zou veranderen, bijvoorbeeld van een maatschappelijk buurthuis naar een commerciële discotheek, zou de exploitant profiteren van deze lage grondprijs. Bij de commerciële functie hoort een veel hogere grondprijs. In dit geval zou er achteraf sprake zijn van illegale staatssteun. Bij sociale huurwoningen kan iets dergelijks gebeuren, als de woning later op de vrije markt zou worden verkocht of als harmonisatie-ineens zou worden toegepast. Een oplossing, niet in de brief van 12 juni 2009 genoemd, zou kunnen zijn om in dergelijke gevallen een selectief erfpachtsysteem toe te passen. Bij een voorgenomen functieverandering van sociaal naar markt, kan de gemeente de erfpachtcanon opwaarts bijstellen, zodat van illegale staatssteun geen sprake is.

Bedrijfslasten

Minister Van der Laan maakt zich zorgen over de relatief snelle stijging van de bedrijfslasten van woningcorporaties. Hij vindt dat de Raden van Commissarissen hieraan aandacht moeten besteden. Corporaties behoren een sobere en doelmatige bedrijfsvoering te voeren. Daarbij gaat het om zowel zichtbare elementen zoals het kantoor en het bedrijfswagenpark, maar ook om zaken als loonontwikkeling en formatieruimte. De Minister zal de Tweede Kamer twee keer per jaar informeren over de sectorale ontwikkeling van de bedrijfslasten:

"Wat betreft de salarissen van de bestuurders van corporaties zal het kabinet komen met wetgeving ter normering van die salarissen. Daarbij wordt ingezet op maximering van deze salarissen tot het wettelijk vastgelegde normbedrag voor de semi-publieke sector.

Ik wil in de publieke regelgeving geen verdere eisen vastleggen, omdat de diverse elementen van de bedrijfsvoering van een corporatie niet landelijk kunnen worden beoordeeld of genormeerd. Het ligt uitdrukkelijk op de weg van de RvC van de corporatie om (erop) toe te zien dat de corporatie sober en doelmatig met haar maatschappelijk bestemde vermogen omgaat. Vastgelegd zal worden dat de RvC ook hierover een jaarlijkse verklaring aflegt".

Het voorgaande neemt niet weg dat het voor de hand dat de CAO Woningcorporaties nog eens kritisch tegen het licht wordt gehouden, alsmede de Izeboud-normen voor de salarierende van corporatiedirecteuren. Deze kwestie blijkt ook in de Tweede Kamer begrijpelijkerwijs veel opwinding teweeg te brengen.

Integriteit

In een brief d.d. 3 april 2009 heeft minister Van der Laan zijn aanpak aangegeven met betrekking tot de integriteit bij corporaties. In zijn brief van 12 juni 2009 voegt de minister daaraan het volgende toe:

“Daarbij is sprake van een intensivering van het toezicht, niet alleen om eventueel misbruik vast te stellen en aan te pakken, maar ook om een cultuuromslag te bewerkstelligen.

Mede op basis van een risicoanalyse zullen in 2009 thema's met grote afbreukrisico's voor integriteit worden onderzocht. Daarbij gaat het om een nul-meting door het CFV en een jaarlijks vervolg daarop en thema-analyses door de VROM-inspectie (VI). Ook zal de VI voortdurend de risico's op het punt van de integriteit bij corporaties analyseren.

Verder komt er een interventieteam dat kan optreden richting corporaties bij onrechtmatigheden en (dat) bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden zal voorbereiden.

Daarnaast heb ik al een meldpunt integriteit ingericht waarvan alle contactgegevens op de VROM-website staan”.

Van der Laan:

“De komende periode is er op gericht de corporatiesector op het punt van de integriteit langs deze lijnen grondig door te lichten en ‘achterstallig onderhoud’ aan te pakken. Beoogd wordt dat deze aanpak rond 1 januari 2011 tot afdoende resultaten heeft geleid”.

Slotbeschouwing

De brief van 12 juni 2009 bevat inzake de relatie tussen Staat en woningcorporaties overwegend verstandige taal. Veel hangt nu af van de reacties van het parlement en van de woningcorporaties. Aedes staat nu op een kruispunt. De nieuwe voorzitter, Marc Calon, kan leiderschap tonen door de lijn van Van der Laan te omarmen en actief mee te werken aan een aangescherpte vormgeving van het publieke kader voor de woningcorporaties. Dit zou het draagvlak voor de woningcorporaties in de maatschappij weer kunnen versterken. De pers zal dan moeten uitkijken naar een nieuw smakelijk onderwerp.

Veel hangt ook af van de wijze waarop de formuleringen in de brief van 12 juni 2009 in concrete regelgeving worden uitgewerkt: het nieuwe Besluit Beheer Sociale Huursector, de aanpassingen van de Woningwet, de precieze taak van de nieuwe Volkshuisvestingsautoriteit en de wijze waarop de gemeenten hun volkshuisvestingsbeleid concretiseren en prestatieafspraken met de woningcorporaties maken.

Tenslotte is het van belang dat de Europese

Commissie op korte termijn concrete uitspraken doet die het level playing field voor ontwikkelaars, bouwers en beheerders van woningen veiligstelt en tegelijkertijd voor de Nederlandse woningcorporaties voldoende ruimte laat voor maatschappelijk ondernemerschap en voor het vermijden van stigma en ruimtelijke sociaal-economische segregatie. Ook voor andere EU-landen met een brede sociale huursector (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Oostenrijk) zou zo'n uitspraak van belang zijn.

Tenslotte blijft de vakwereld hopen op een regeringscoalitie die het aandurft om het complete woningmarktbeleid op de helling te zetten. Zo'n algehele herziening zou onder meer een vrijer, meer marktconform huurbeleid moeten omvatten die het investeren in de bouw van huurwoningen weer aantrekkelijk maakt. Zo'n beleid zou het vermogen van woningcorporaties structureel kunnen verhogen. Daarmee zou het nog niet opgeloste hoofdstuk van woningcorporatiethema's bovenaan de beleidsagenda komen te staan: hoe om te gaan met een toenemend vermogensovermaat van woningcorporaties? Juist op dit gebied zal de verantwoordelijkheid van de nationale overheid nader moeten worden geprofileerd.