Evaluatie van de herziene Woningwet

Verslag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

22 februari 2019

Inhoud

Inleiding 6
Evaluatie van de herziene Woningwet 6
Totstandkoming van de evaluatie 7
Samenvatting 10
Hoofdlijnen uitkomsten evaluatie herziene Woningwet 10
Vereenvoudiging van regelgeving en meer mogelijkheden in de lokale uitvoering 11
Doorontwikkeling extern toezicht 12
Gemengde wijken en leefbaarheid 13
Wonen, zorg en welzijn 15
Meer mogelijkheden voor corporaties om te verduurzamen 16
Verbetering sanering 17
1. De werking van de wet 20
2. Afbakening van de kerntaak 24
2.1 Huurprijs en inkomensgrens 24
2.2 Tijdelijke verruiming van de toewijzingsnorm 26
2.3 Passend toewijzen 28
2.4 Leefbaarheid 30
2.5 Diensten aan bewoners 33
2.6 Werkzaamheden voor derden 34
2.7 Maatschappelijk vastgoed 35
3. Bescherming maatschappelijk vermogen en voorkomen marktverstoring 38
3.1 Scheiden en splitsen van DAEB en niet-DAEB 38
3.2 Niet-DAEB-activiteiten door corporaties 41
3.3 Interne financiering DAEB/ niet-DAEB 43
3.4 Waardering op marktwaarde 44
3.5 Reglement financieel beheer 45
3.6 Verbonden ondernemingen 46
3.7 Verslaglegging en verantwoordelijkheid (dPi, dVi) 48
4. Versterken positie gemeente en huurdersorganisaties 50
4.1 Lokale driehoek: woonvisie, bod, prestatieafspraken, geschilbeslechting 50
4.2 Positie van huurdersorganisaties 53
4.3 Volkshuisvestelijke prioriteiten 54
4.4 Informatievoorziening 55
4.5 Visitaties 57
4.6 Zienswijzen en instemmingsrecht 58
4.7 Woningmarktregio's 60
5. Interne governance 62

5.1 Nadere eisen aan bestuur 62
5.2 Verantwoordelijkheden (intern) toezichthouders 63
5.3 Geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets 65
5.4 Aanpassen statuten 66
5.5 Aangescherpte accountantscontrole 67
5.6 Positie van de algemene ledenvergadering (ALV) bij verenigingen 68
6. Wooncoöperaties 70
7. Extern toezicht 72
7.1 Conclusies en aanbevelingen van ABD TOPconsult 72
7.2 Beleidsreactie 72
8. Saneringsfunctie woningcorporaties 74
8.1 Conclusies en aanbevelingen ABD TOPconsult 74
8.2 Beleidsreactie 74
9. Toekomstbestendigheid van de Woningwet 76
9.1 Wonen, zorg en welzijn 76
9.2 Leefbaarheid en gemengde wijken 77
9.3 Ouderen en wonen met zorg 79
9.4 Middeninkomens 80
9.5 Verduurzaming van de gebouwde omgeving 81
Appendix – Overzicht beleidsvoornemens 0

Inleiding

Op 1 juli 2015 trad de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting in werking. Aanleiding was enerzijds het staatssteunbesluit van de Europese Commissie van 15 december 2009, anderzijds misstanden in de sector die leidden tot de parlementaire enquête woningcorporaties. Om de bereikte prestaties en verdere bijdragen in de toekomst te borgen, werd besloten tot grote veranderingen in het stelsel.

Met de herziening van de Woningwet werd beoogd zes doelen te behalen. Ten eerste beoogt de herziene Woningwet duidelijk te definiëren welke taken corporaties met staatssteun uit mogen voeren (Diensten van algemeen economisch belang, DAEB) en welke niet (niet-DAEB). Ook was het doel om (2) het maatschappelijk bestemd vermogen te beschermen en (3) marktverstoring bij activiteiten die niet met staatssteun mogen worden uitgevoerd (niet-DAEB) te voorkomen. Ten vierde werd beoogd de positie van gemeenten en huurdersorganisaties te versterken, om de uitvoering van de publieke taak van corporaties te voorzien van democratische legitimatie en de juiste checks en balances op de activiteiten die corporaties lokaal en regionaal ondernemen. Het vijfde doel was het verbeteren van het intern en extern toezicht op corporaties, nadat uit de parlementaire enquête woningcorporaties bleek dat bij incidenten en misstanden het interne toezicht niet de gewenste eerste verdedigingslinie was en het extern toezicht te verdeeld was en (deels) te verbonden met beleid. Tot slot is met de herziene Woningwet beoogd een wettelijke basis aan de wooncoöperatie te bieden.

Evaluatie van de herziene Woningwet

Op grond van artikel XXI van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, is in 2018 de herziene Woningwet geëvalueerd. Daarbij is conform deze wettelijke bepaling gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de genomen maatregelen. Voor u ligt het verslag van deze evaluatie. Dit verslag van de evaluatie van de herziene Woningwet bestaat uit verschillende onderdelen. In het eerste deel worden de uitkomsten van verschillende onderzoeken samengebracht om in te kunnen gaan op de doeltreffendheid en effecten van de wet. Het tweede deel gaat in op de uitkomsten ten aanzien van het functioneren van het extern toezicht en de inrichting van de saneringsfunctie. Bij elk onderdeel wordt ook benoemd tot welke beleidsvoornemens de uitkomsten leiden. Het derde deel richt zich op de toekomstbestendigheid van de wet. Hieronder wordt per onderdeel weergegeven hoe en uit welke bronnen deze delen zijn opgebouwd.

Doeltreffendheid en effecten van de wet

Het eerste deel van dit verslag (hoofdstukken 1 tot en met 6) gaat over de doeltreffendheid van de maatregelen van de wet. Dit gedeelte is opgebouwd langs de hoofddoelen van de wet en de maatregelen waarmee beoogd werd die hoofddoelen te bereiken. De analyses van de maatregelen zijn volgens een vast stramien opgebouwd. Ten eerste wordt het doel en de beoogde werking van de maatregel beschreven. Hierop volgt een analyse van de effecten van de maatregel, onderscheiden naar beoogde effecten en neveneffecten. Daarvoor zijn de uitkomsten van het onderzoek van Companen naar de praktijkervaringen en de cijfermatige analyse aan de hand van prognose- en verantwoordingsinformatie bij elkaar gebracht. Waar relevant is ook gebruik gemaakt van en verwezen naar andere onderzoeken. Vervolgens is op basis van de analyse geconcludeerd in welke mate de maatregel doeltreffend is. Per maatregel wordt vervolgens weergegeven tot welke beleidsvoornemens dit leidt.

Functioneren van het extern toezicht en inrichting van de saneringsfunctie

In het tweede deel van dit verslag (hoofdstuk 7) wordt ingegaan op het functioneren van het extern toezicht en de inrichting van de saneringsfunctie. Het betreft een weergave van en reactie op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen die door ABD TOPconsult zijn weergegeven in het rapport ‘In regels kun je niet wonen’.

Toekomstbestendigheid van de herziene Woningwet

Het derde en laatste deel van dit verslag (hoofdstuk 8) gaat in op de toekomstbestendigheid van de wet in relatie tot de verwachte opgaven in het sociale en fysieke domein. Waar nodig zijn hier

wenselijke richtingen beschreven voor mogelijke wijzigingen. De inzichten die hieraan ten grondslag liggen zijn verworven door middel van literatuurstudie, cijfermatige analyses en praktijkervaringen van professionals (wethouders, corporatiebestuurders, leden van de raden van commissarissen (RvC), juristen, vertegenwoordigers van huurdersorganisaties en academische experts) uit het veld.

Totstandkoming van de evaluatie

De evaluatie is tot stand gekomen op basis van verschillende onafhankelijke onderzoeken, die in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn uitgevoerd. ABD TOPconsult heeft het functioneren van het extern toezicht en de inrichting van de saneringsfunctie onderzocht en haar bevindingen en aanbevelingen opgeleverd in het rapport “In regels kun je niet wonen”. Onderzoeksbureau Companen heeft de praktijkervaringen met de herziene Woningwet in kaart gebracht aan de hand van een digitale enquête onder alle corporaties, commissarissen, gemeenten en huurdersorganisaties, en 93 interviews met diezelfde partijen, marktpartijen, zorgpartijen en accountants. Daarnaast heeft BZK cijfermatige ontwikkelingen in de periode 2014-2017 in kaart gebracht aan de hand van verantwoordings- en prognosegegevens die corporaties jaarlijks indienen bij de toezichthouder. De verantwoordingsgegevens over het jaar 2017 zijn de meest recente gegevens die voor de evaluatie beschikbaar waren. Tot slot is geput uit andere onderzoeken, zoals (onderdelen van) de Staat van de Volkshuisvesting en rapportages van Platform 31.

Betrokkenheid sector

Het evaluatietraject is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit verschillende sectorpartijen. Deelnemers zijn Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Woonbond, de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN), de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN), de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Gedurende het evaluatietraject zijn zij geïnformeerd en is met hen overlegd over de onderzoeksopzet, het verloop van de onderzoeken en de uitkomsten van de evaluatie, alsmede de conclusies die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hieruit trekt.

Deze vormgeving is gekozen voor een transparant verloop van het evaluatieproces. Eventuele zienswijzen op proces en inhoud die leden van de klankbordgroep gedurende de evaluatie hebben gegeven, zijn betrokken in de afweging, maar de eindverantwoordelijkheid heeft te allen tijde bij BZK gelegen.

In het afgelopen jaar hebben deze sectorpartijen ook zelf of met hun achterban naar de herziene Woningwet gekeken. In een aantal gevallen heeft dit ook geleid tot rapportages, los van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerde evaluatie. Zo stelde de VTW op 12 november haar aanbevelingen op de herziene Woningwet vast en volgde op 19 november de rapportage van de door Aedes ingestelde commissie Van Bochove. De Tweede Kamer heeft door middel van een commissiebrief[1] verzocht om een reactie op deze beide documenten. In het vervolg van dit verslag zal daarom, daar waar relevant, bij specifieke onderwerpen ingegaan worden op de aandachtspunten en oplossingen zoals voorgesteld door VTW dan wel Aedes.

[1] Referentienummer 2018D57936

Samenvatting

Woningcorporaties leveren een onmisbare bijdrage aan de volkshuisvesting in Nederland. Zij zorgen voor betaalbare woningen van goede kwaliteit voor mensen die op de woningmarkt moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. Corporaties kijken verder dan de huurinkomsten of het hout van de eigen kozijnen en hebben aandacht voor de woonomgeving en de huurders. Met hun langjarige betrokkenheid in de wijken waar hun woningen staan zijn ze belangrijk voor de leefbaarheid in de woonomgeving. Er zijn wel kwetsbare wijken en buurten, maar getto's kennen we in Nederland niet. De corporatiesector heeft daardoor veel bijgedragen aan de Nederlandse woningmarkt. Het is van groot belang dat corporaties ook in de toekomst die goede rol kunnen vervullen.

Op 1 juli 2015 trad de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting de herziene Woningwet in werking. Aanleiding waren enerzijds het staatssteunbesluit van de Europese Commissie van 15 december 2009, anderzijds misstanden in de sector die leidden tot de parlementaire enquête woningcorporaties. Om de bereikte prestaties en verdere bijdragen van de corporatiesector in de toekomst te borgen, werd besloten tot grote veranderingen in het stelsel. De herziening van de Woningwet werd met steun van alle partijen in de Tweede Kamer aangenomen.

Met de herziening van de Woningwet werd deze stelselwijziging doorgevoerd. Daar werden verschillende doelen mee gediend. De wet beoogde de taken die corporaties met staatssteun uit mogen voeren (DAEB) en het bredere gebied van de volkshuisvesting duidelijk te definiëren, maatregelen te nemen om het maatschappelijk bestemd vermogen te beschermen en marktverstoring bij activiteiten die niet met staatssteun mogen worden uitgevoerd (niet-DAEB) te voorkomen, de positie van gemeenten en huurders te versterken, het intern en extern toezicht te verbeteren en een wettelijke basis te bieden aan de wooncoöperatie.

Op grond van artikel XXI van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, is de herziene Woningwet geëvalueerd. Daarbij is conform deze wettelijke bepaling gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de genomen maatregelen. In deze samenvatting schets ik een aantal hoofdlijnen van de bevindingen, conclusies en mijn beleidsvoornemens naar aanleiding van de evaluatie. Daarnaast zal ik meer specifiek ingaan op onderwerpen die raken aan de toekomstbestendigheid van de wet. Het gaat om de regels omtrent verduurzaming door corporaties en regels die raken aan gemengde wijken en leefbaarheid en wonen-zorg-welzijn.

Hoofdlijnen uitkomsten evaluatie herziene Woningwet

Uit de evaluatie is op te maken dat de herziene Woningwet over het algemeen de goede ontwikkelingen heeft gestimuleerd en heeft bijgedragen aan het voorkomen van nieuwe misstanden. Ook in de ervaring van betrokken partijen leveren de meeste maatregelen een bijdrage aan de doelen die de herziene Woningwet stelde. De nieuwe regelgeving noodzaakte tot meer reflectie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de sector al in de periode voorafgaand aan de herziene Woningwet uit eigen beweging in enige mate verbetermaatregelen inzette op gebied van bijvoorbeeld de herijking van de activiteiten, professionalisering van bedrijfsvoering en verbetering van het intern toezicht. Op lokaal niveau heeft de herziene Woningwet de samenwerking tussen corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties krachtiger en minder vrijblijvend gemaakt. Ten aanzien van de afbakening van de DAEB-taken zouden sommige partijen andere keuzes hebben gemaakt, maar de herziening van de Woningwet heeft wel duidelijkheid geboden. Ook marktpartijen ervaren dit zo, met name ten aanzien van de scheiding tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten.

Op basis van de evaluatie kan daarom geconcludeerd worden dat de herziene Woningwet haar hoofddoelen weet te bereiken. Dat is de verdienste van alle betrokken partijen. De herziening van de Woningwet in 2015 betekende een stevige herziening met directe gevolgen voor alle organisaties in het stelsel en alle mensen die zich dag in dag uit inzetten voor de volkshuisvesting. Bijna drie jaar implementatie van nieuwe wet- en regelgeving heeft veel gevraagd van alle betrokkenen bij corporaties, gemeenten, huurdersorganisaties, raden van commissarissen, de Autoriteit woningcorporaties en het WSW. In die tijd is de sector er in geslaagd om te blijven doen waar zij goed in is. Dat is een prestatie van formaat.

Gezien het bovenstaande, zie ik geen aanleiding voor grote stelselwijzigingen. De ten aanzien van de herziene Woningwet ingezette koers kan gehandhaafd blijven. Dit sluit ook aan bij de in de evaluatie geuite wens van corporaties, huurdersorganisaties, gemeenten en commissarissen. Daarmee kan weer meer aandacht gaan naar de volkshuisvesting in plaats van naar de implementatie van ingrijpend gewijzigde wet- en regelgeving.

Dit betekent echter niet dat de herziene Woningwet op alle onderdelen goed functioneert en geen aanpassingen in regelgeving nodig zijn. Vorig jaar bleek al uit berekeningen in opdracht van Aedes[2] dat de nieuwe regels en nieuwe manieren van werken hebben geleid tot een sterke toename van administratieve lasten. Uit de evaluatie blijkt ook dat op onderdelen van de wet in de praktijk neveneffecten worden ervaren of onduidelijkheden bestaan, die corporaties kunnen belemmeren in het uitvoeren van hun taken. Verder heeft de context van het voorkomen van nieuwe misstanden, beschermen van maatschappelijk vermogen en de roep vanuit sectorpartijen om duidelijke voorschriften geleid tot een hoge mate van detaillering in de regelgeving. Als logisch gevolg heeft de afgelopen jaren vanuit de interne organisatie van corporaties en het extern toezicht een sterke nadruk gelegen op regelsturing en compliance. Dit geheel laat ruimte zien om het functioneren van de wet te verbeteren, de uitvoerbaarheid te vergroten en de administratieve lasten te beperken. Daarbij handhaaf ik de algemene richting en uitgangspunten van de herziene Woningwet.

Daarnaast hebben de afgelopen jaren ontwikkelingen plaatsgevonden op de woningmarkt en aanpalende beleidsterreinen, die invloed hebben op het werk dat corporaties nu en in de toekomst doen. Veel van deze ontwikkelingen zijn na invoering van de wet ontstaan, of werden pas na die tijd voelbaar. Het gaat bijvoorbeeld om de decentralisaties in het sociaal domein en het langer zelfstandig wonen, het besluit om toe te werken naar een gasvrije gebouwde omgevingen de toegenomen aandacht voor de verduurzaming naar aanleiding van het Klimaatakkoord. De effecten van deze ontwikkelingen zijn soms nu al voelbaar en zullen de komende jaren naar verwachting verder doorzetten. Tegen deze achtergrond is bij de evaluatie van de herziene Woningwet ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van de regelgeving.

Vereenvoudiging van regelgeving en meer mogelijkheden in de lokale uitvoering

De DAEB-taak van corporaties blijft het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan huishoudens met een relatief laag inkomen. Naar aanleiding van de evaluatie is het voornemen om de regelgeving te vereenvoudigen, zodat onnodige belemmeringen voor het uitvoeren van de taken weggenomen worden en lokale partijen meer mogelijkheden krijgen om een bij hun specifieke context passende uitvoering aan de wet te geven. Zoals hierboven beschreven, zijn sommige regels in de herziene Woningwet tot op het operationele niveau nader uitgewerkt. Dat biedt enerzijds duidelijkheid, maar kan corporaties ook onbedoeld belemmeren in de uitvoering van hun taken wanneer de lokale situatie net afwijkt. Dit leidt tot een behoefte aan uitzonderingsbepalingen, maar die maken het geheel aan regels juist meer complex.

De bovengeschetste situatie is voor mij aanleiding om de regelgeving meer in te richten langs de wettelijke principes. De op wetsniveau vastgelegde uitgangspunten moeten leidend blijven; voorkomen moet immers worden dat net als in het verleden via de band van leefbaarheid misstanden kunnen ontstaan, onverantwoorde risico's worden gelopen voor de DAEB, of activiteiten worden opgepakt die primair de taak van anderen zijn (zoals zwembaden, bruggen en tunnels, universiteitsgebouwen en ziekenhuizen). Waar mogelijk, worden echter detailregels en wettelijke uitvoeringsvoorschriften geschrapt. Zo denk ik aan de op vierkante meters uitgewerkte beperking op kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten, zoals de buurtbakker of winkelvoorziening bij ouderenhuisvesting, bij gebouwen met een gemengde functie. Hier is het wettelijk principe dat het om een kleinschalige en aan het wonen gerelateerde activiteit moet gaan voldoende. Andere voorbeelden zijn de maximale leefbaarheidsuitgaven per woning van € 129,13 en het naar algemene principes omzetten van de limitatieve lijst van toegestane diensten aan bewoners. Dit geeft lokale partijen meer mogelijkheden om een passende uitvoering te geven aan de volkshuisvesting vanuit de achterliggende

[2] Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr 461

wettelijke principes. Voor de toezichthouder ontstaat ook ruimte om de lokale context mee te wegen in haar oordeel. Ook wordt de noodzaak verminderd om regelgeving te veranderen bij elke nieuwe ontwikkeling, zonder dat de bedoeling van de wet verandert. Aanvullend hierop zal ik met de Autoriteit woningcorporaties bezien welke goedkeuringsprocedures met beperkte toegevoegde waarde vervangen kunnen worden door een meldplicht of toezicht achteraf.

Door de commissie Van Bochove is tegen dezelfde achtergrond voorgesteld om in de wet een algemene hardheidsclausule op te nemen of experimenteerruimte te bieden. Een mogelijkheid om via een algemene hardheidsclausule van alle regels in de wet af te kunnen wijken acht ik onwenselijk, mede gelet op het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de Europeesrechtelijke kaders. Met bovenstaande lijn voor aanpassingen in wet- en regelgeving verwacht ik de door de commissie beoogde flexibiliteit van regelgeving ten aanzien van de uitvoeringspraktijk ook te kunnen bereiken. De komende tijd zal ik met sectorpartijen verkennen op welke onderdelen er een wens voor flexibiliteit in de regelgeving blijft bestaan en of en op welke wijze daaraan tegemoet kan worden gekomen. Daarbij zal tevens worden verkend in hoeverre de in artikel 120a van de Woningwet en artikel 125 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting opgenomen experimenteerruimte voldoende is, en of en onder welke voorwaarden het wenselijk is die bepalingen te verbeteren. Daarbij zal ik in elk geval aandacht hebben voor mogelijke rechtsongelijkheid tussen huurders, de bescherming van het maatschappelijk vermogen, marktverstoring en de risicopositie van corporaties.

De rol voor lokale partijen past bij de nadruk die bij de herziene Woningwet is gelegd op het samenspel tussen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties. De bij de herziening van de Woningwet beoogde versterking van de positie van gemeenten en huurders heeft de afgelopen jaren de gewenste resultaten gehad. Er zijn meer woonvisies, meer prestatieafspraken met meer concrete afspraken en partijen zijn door de jaren heen steeds beter in staat geweest hun rol op te pakken. Tegelijk is de ‘lokale driehoek’ nog niet uitontwikkeld en vraagt de beweging naar meer op principes ingerichte regelgeving om een verdere versterking van het lokale samenspel tussen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties. Getuige de uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet zal dit slechts in beperkte mate juridisch gestalte hoeven te krijgen en moet met name ingezet worden op betere en meer gerichte informatievoorziening, communicatie en praktijkontwikkeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om het actualiseren van de Handreiking Prestatieafspraken, het hierin opnemen dat lokale partijen goede samenwerkings- en procesafspraken maken en het verder versterken van huurdersorganisaties. De komende tijd zal ik hiertoe een traject opstarten met de VNG, Woonbond, Aedes en VTW.

Doorontwikkeling extern toezicht

Bij meer naar principes ingerichte en minder gedetailleerde regelgeving om lokaal meer ruimte te bieden, past ook het doorontwikkelen van de uitvoering van het externe toezicht. De toezichthouder heeft immers meer ruimte om per geval te oordelen of de praktijk past binnen de principes en uitgangspunten die in de wet blijven vastgelegd, en kan daarbij rekening houden met de specifieke lokale omstandigheden en het volkshuisvestelijk belang. Dat vergt een andere manier van werken. Bij meer discretionaire bevoegdheden voor de Aw zijn ook heldere op de wet- en regelgeving gebaseerde beoordelings- en toetsingskaders noodzakelijk. Dergelijke toezichtskaders zijn echter wel flexibeler waardoor beter ingespeeld kan worden op de bedoeling van de wet of op nieuwe of juist beheerste risico’s.

Voornemen is verder om toe te werken naar een meer risicogerichte uitvoering van het toezicht en de reeds door de Autoriteit woningcorporaties (Aw) ingezette lijn voort te zetten van een verdere uniformering van de beoordelingen, een meer uniforme houding van vergunningverlening en handhaving en op verdere doorontwikkeling van het extern toezicht op governance. Over deze ontwikkelingen is de Tweede Kamer eerder geïnformeerd in de brief over het verticaal toezicht[3] en het eind 2018 uitgebrachte Sectorbeeld.[4] Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om minder toezicht, maar om

[3] Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr.486

[4] Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr.488

ander, gerichter toezicht: op corporaties met minder risico's op governance hoeft minder intensief toezicht gehouden te worden, terwijl corporaties met meer risico's juist intensiever worden gevolgd. In het verlengde daarvan zal ook ruimte gemaakt worden voor themagericht toezicht, zodat de toezichthouder per jaar aan de hand van een risicoanalyse aandachtsgebieden kan bepalen in plaats van dat elk jaar voor alle corporaties alles volledig doorgelicht moet worden.

Gemengde wijken en leefbaarheid

Corporaties krijgen steeds meer te maken met kwetsbare groepen. Het gaat om huishoudens die te maken hebben met een of meerdere gezondheidsproblemen, een sociaaleconomische achterstand hebben, meer moeite hebben om mee te draaien in een ingewikkelder wordende samenleving. Het aantal kwetsbare huishoudens neemt toe en zij wonen steeds meer in dezelfde wijken en buurten. Dit is in de evaluatie naar voren gebracht door corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties, en wordt ook gesignaleerd in het onderzoek van RIGO[5] naar kwetsbare doelgroepen en leefbaarheid. Daaruit volgt ook een samenhang tussen de leefbaarheid en deze ontwikkelingen. Er worden in onderzoeken en de evaluatie van de herziene Woningwet verschillende, vaak met elkaar samenhangende oorzaken gegeven voor deze ontwikkelingen. Onder andere wordt gewezen op de decentralisaties in het sociaal domein, de uitstroom uit de GGZ, de afbakening van de corporatiedoelgroep, een eenzijdige vastgoedsamenstelling in een wijk, en de invoering van passend toewijzen en de manier waarop dit in de praktijk wordt toegepast. In de wijken met overwegend corporatiebezit loopt de problematiek op, al is een positief punt dat het aantal eenzijdige wijken is afgenomen door herstructurering en differentiatie.

Niet elk van de bovenstaande factoren heeft een even grote of directe invloed. Dat kan ook nog per wijk of buurt verschillen. Over het algemeen is sprake van een samenloop van factoren, die een lokale aanpak vergt specifiek toegesneden op die situatie. Er is daarin geen panacee: de aanpak zal op meerdere factoren tegelijk in moeten gaan. De mate van samenhang van het beleid van de gemeente, corporaties en andere betrokken instanties is een belangrijke factor in de vraag of de toename van kwetsbare doelgroepen in een wijk ook leidt tot een toename van overlast. Uit het onderzoek van RIGO blijkt dat juist in gebieden waar niet (meer) gescreend wordt op de instroom van kwetsbare groepen, niet wordt gewerkt aan differentiatie van de wijken (nieuwbouw of huurprijs), sociaal beheer weinig aandacht krijgt, passendheidseisen strikt worden toegepast en de samenwerking met gemeenten en zorgpartijen moeizaam verloopt, er sprake is van toenemende overlast.

De bovengeschetste ontwikkelingen zijn aanleiding om de slagkracht van corporaties in kwetsbare wijken te versterken. Het aanpassen van de regelgeving omtrent leefbaarheidsactiviteiten en –uitgaven draagt hier aan bij. Onderstaand schets ik een aantal beleidswijzigingen naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet. Daarmee wordt deels gestand gedaan aan de motie Smeulders,[6] die de regering verzoekt bij de evaluatie expliciet aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor gemeenten en corporaties bij het voorkomen van het ontstaan van nieuwe kwetsbare wijken, en aan het verzoek van de Tweede Kamer om een reactie op het aangehaalde RIGO-rapport.

Ruimte voor activiteiten gericht op ontmoeting

Onder de huidige regelgeving worden toegestane leefbaarheidsactiviteiten gedefinieerd aan de hand van drie begrippen. Het betreft (1) bijdragen aan woonmaatschappelijk werk, (2) de aanleg en onderhoud van kleinschalige infrastructuur in de directe nabijheid van bezit van corporaties, en (3) het bijdragen aan de uitvoering van plannen ter bevordering van een schone woonomgeving, ter voorkoming van overlast en ter bevordering van de veiligheid. Uit de evaluatie komt naar voren dat corporaties ervaren dat deze toegestane activiteiten niet altijd toereikend zijn. Concreet wordt het mogen organiseren of direct (financieel) ondersteunen van kleinschalige activiteiten gericht op

[5] https://www.rigo.nl/nieuws/veerkracht-in-het-corporatiebezit/

[6] Kamerstukken 2018/2019, 32 847 nr.412

ontmoeting tussen bewoners gemist als toegestane activiteit. Ik ben van mening dat dergelijke activiteiten een positieve bijdrage kunnen hebben op de leefbaarheid en ben daarom voornemens de regelgeving rondom leefbaarheid aan te passen, zodat dergelijke kleinschalige activiteiten daaronder vallen.

In haar rapport beveelt de commissie Van Bochove aan om de leefbaarheidsactiviteiten die door corporaties mogen worden uitgevoerd te verruimen en meer aan de lokale driehoek te laten welke activiteiten daartoe behoren. Met bovenstaande aanpassing wordt meer ruimte geboden, maar wordt geen volledige vrijheid gegeven om lokaal tot een eigen definitie van wettelijk toegestane leefbaarheidsactiviteiten te komen. Dit acht ik niet wenselijk gezien ervaringen uit het verleden. Via leefbaarheid werd het werkdomein van corporaties ongewenst opgerekt tot ver buiten het gebied van de volkshuisvesting. Signalen in de huidige evaluatie wijzen erop dat het ook nu nog geregeld voorkomt dat corporaties door lokale partijen worden gevraagd activiteiten te ontplooien waarvoor primair andere organisaties verantwoordelijk zijn.

Minder procedurevoorschriften voor leefbaarheid

Leefbaarheid is bij uitstek een lokaal thema. In prestatieafspraken bepalen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties welke inzet in welke wijken wenselijk is. De herziene Woningwet geeft daar een aantal procedurevoorschriften bij. Corporaties mogen alleen leefbaarheidsactiviteiten uitvoeren indien ze zijn vastgelegd in de prestatieafspraken, corporaties mogen gemiddeld maximaal € 129,17 per verhuureenheid per jaar uitgeven aan leefbaarheidsactiviteiten, maar hiervan mag afgeweken worden als de gemeente en huurdersorganisaties hiermee instemmen en dit vast wordt gelegd in prestatieafspraken. Doel van deze maatregelen was om de risico's voor het maatschappelijk vermogen te beperken en huurdersorganisaties en gemeenten goed te betrekken bij de besluitvorming omtrent leefbaarheidsactiviteiten die corporaties ondernemen.

Naar aanleiding van de evaluatie, acht ik het wenselijk de regelgeving te vereenvoudigen, met behoud van de onderliggende uitgangspunten. Uit de evaluatie blijkt dat de feitelijke gemiddelde leefbaarheidsuitgaven ver onder het wettelijk maximumbedrag liggen en dat slechts in een beperkt aantal gevallen gebruik wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om via prestatieafspraken méér dan dit bedrag uit te geven. Beide maatregelen kunnen daarom komen te vervallen. De bescherming van het maatschappelijk vermogen wordt reeds geborgd door zowel de beperking op het type activiteit dat mag worden uitgevoerd, alsmede via de betrokkenheid van gemeenten en huurdersorganisaties. Het voorschrift dat leefbaarheidsactiviteiten alleen mogen worden uitgevoerd indien ze zijn vastgelegd in prestatieafspraken, zal ik omzetten naar een bepaling dat corporaties in hun bod voor de prestatieafspraken opnemen welke leefbaarheidsactiviteiten en –uitgaven zij voornemens zijn te doen. Zo blijft gewaarborgd dat gemeenten en huurdersorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de leefbaarheidsactiviteiten, maar wordt ook voorkomen dat bij het per abuis vergeten van het in detail vastleggen van dergelijke activiteiten in de prestatieafspraken, sprake is van een onrechtmatigheid. Deze wijzigingen maken het ook eenvoudiger voor huurdersorganisaties, gemeenten en corporaties om in onderling overleg te bepalen welke leefbaarheidsactiviteiten noodzakelijk zijn en welke uitgaven daarbij passen.

Mogelijkheden om te investeren in gemengde wijken

De leefbaarheid in een wijk hangt samen met de samenstelling van het vastgoed. Wanneer een wijk overwegend bestaat uit corporatiewoningen die worden aangeboden tegen een huurprijs onder de aftoppingsgrens en het aandeel kwetsbare huishoudens in de corporatiedoelgroep toeneemt, kan juist in die wijk een concentratie van kwetsbare huishoudens ontstaan. Van belang is daarom een differentiatie van de vastgoedsamenstelling in de wijk en meer inzet op passende voorzieningen, zodat meer spreiding van kwetsbare doelgroepen gefaciliteerd kan worden.

Corporaties kunnen direct een bijdrage leveren aan die differentiatie via de niet-DAEB-tak. Soms lijkt het beeld te bestaan dat het corporaties niet is toegestaan om meer dan de DAEB-taken uit te voeren. Van corporaties mag verlangd worden dat zij de hen opgedragen DAEB-taken, waarvoor staatssteun ingezet mag worden, goed uitvoeren. Maar het werkdomein van corporaties is nadrukkelijk breder.

Ook vanuit de niet-DEAB mogen corporaties activiteiten ontplooien. Daarbij is de corporatie vrij om een huurprijs te kiezen die zij wenselijk en passend acht, zolang de niet-DAEB-tak als geheel levensvatbaar en zelfstandig financierbaar blijft en op portefeuilleniveau marktconform opereert. Voorwaarde is verder dat de activiteiten een relatie hebben met de DAEB-activiteiten. Om onnodige belemmeringen voor het realiseren van meer middenhuurwoningen door de niet-DAEB-tak van corporaties weg te nemen, ligt op dit moment ook het voorstel tot vereenvoudiging van de markttoets in de Tweede Kamer.[7]

Beter benutten vrije ruimte bij toewijzingen en passend toewijzen

Door te sturen op het gebruik van de vrije ruimte bij nieuwe verhuringen in het DAEB-segmenten in het passend toewijzen, kunnen corporaties gericht inzetten op een meer gemengde instroom van bewoners in bepaalde wijken. Het gaat om de 10% geheel vrije ruimte en de tijdelijke 10% voor lage middeninkomen[8] bij nieuwe verhuringen in het DAEB-segment, alsmede over de 5% maatwerkruimte in het passend toewijzen.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt dat de bestaande vrije ruimte in zowel de reguliere toewijzingen en het passend toewijzen nauwelijks benut wordt. Er is daarom geen aanleiding voor een generieke verruiming van de 5%-marge bij passend toewijzen.[9] Wel ben ik voornemens om samen met de sector aan de hand van praktijkvoorbeelden te verkennen hoe de vrije ruimte effectief benut kan worden. De ruimte biedt immers juist een mogelijkheid om lokaal te kiezen voor een invulling die niet alleen gericht is op de betaalbaarheid, maar bijvoorbeeld ook op de mogelijkheid om gedifferentieerd toe te wijzen in eenzijdige wijken. Aanvullend ben ik voornemens om, mede naar aanleiding van het voorstel van de commissie Van Bochove, het mogelijk te maken dat het gebruik van de vrije ruimte wordt gespreid over meerdere jaren. Daarmee ontstaat lokaal meer flexibiliteit voor een gerichte inzet van de vrije ruimte.

Wonen, zorg en welzijn

Behalve dat corporaties meer te maken krijgen met kwetsbare huishoudens, zijn er ook demografische ontwikkelingen die de samenstelling van de doelgroep beïnvloeden. Vergrijzing is in Nederland geen nieuw fenomeen. Wel komen we steeds dichter bij het punt waarop de vergrijzing haar top zal bereiken. Naar verwachting zal het aantal 65-plussers tussen 2017 en 2040 groeien van 3,2 miljoen naar 4,8 miljoen. Daarnaast bereiken deze ouderen een steeds hogere leeftijd, waarop vaker gebreken en beperkingen optreden. Gecombineerd met het langer thuis blijven wonen van ouderen, betekent dit een veranderende woonbehoefte. Dat vraagt om levensloopbestendige woningen, kleinere woningen, geclusterde woonvormen, en een goede aansluiting tussen het wonen en noodzakelijke voorzieningen. Lang niet elke oudere is aangewezen op een corporatiewoning, maar vanuit hun eigen doelgroep zullen ook corporaties met bovenstaande ontwikkelingen te maken (blijven) krijgen.

Meer samenwerking op lokaal niveau

Corporaties hebben vanuit hun eigen verantwoordelijkheid als maatschappelijk verhuurder een rol in wonen-zorg-welzijn. Ze zijn al gewend om woningen te bouwen en aan te bieden die geschikt zijn

[7] Kamerstukken 2018/2019, 35 036

[8] Sinds 2011 moeten corporaties in hun DAEB-tak als uitwerking van het staatssteunbesluit van de Europese Commissie van 15 december 2009, ten minste 90% van hun toewijzingen doen aan huishoudens uit de doelgroep. De overige 10% kan ongeacht het inkomen worden toegewezen. In de Nationale woonagenda is afgesproken dat het Rijk samen met Aedes en de Woonbond onderzoekt of er bij het passend toewijzen, met inachtneming van de betaalbaarheid, meer ruimte, flexibiliteit of maatwerk mogelijk is als de specifieke situatie van de huurder of van de lokale woningmarkt daarom vraagt. Daarnaast heb ik de Tweede Kamer toegezegd te bezien of de 5% ruimte in passend toewijzen wordt gebruikt voor maatwerk of voor administratieve onvolkomenheden[8] en heeft de Tweede Kamer mij bij de behandeling van de Wet op de huurtoeslag gevraagd of de 5% ruimte in passend toewijzen voldoende is.

voor bijzondere doelgroepen zoals ouderen en doelgroepen met specifieke woon-/zorgvragen, of zelfs specifiek voor hen gebouwd zijn. Uit de gevoerde gesprekken komen dan ook geen grote belemmeringen in de herziene Woningwet naar voren om die rol goed op te pakken. Wel komt uit die gesprekken naar voren dat er winst te behalen is in de samenwerking tussen verschillende instanties. Het is van belang dat gemeenten, huurdersorganisaties, zorgpartijen en corporaties elkaar op verschillende niveaus (complex, wijk/buurt, gemeente) weten te vinden. Het is echter niet aan corporaties om die coördinatie op zich te nemen: de gemeente is de voor de hand liggende partij om de verbinding tussen domeinen te leggen, bijvoorbeeld via de woonvisie of via afspraken met betrokken partijen. Met de Actielijn Wonen en Zorg[10] worden corporaties ondersteund en gestimuleerd meer te investeren in geclusterde woonvormen. Dat gebeurt aan de hand van een ondersteuningsteam en kennisprogramma.

Uitzondering voor ouderen met vermogen in het passend toewijzen

Daarnaast wordt gewezen op de situatie waarin ouderen met vermogen maar een laag inkomen bij een toewijzing in het DAEB-segment op grond van de wettelijke bepalingen een huur tot de aftoppingsgrens moeten krijgen terwijl de bij hun woonwensen en (toekomstige) zorgbehoefte passende woning voor een hogere huurprijs wordt aangeboden en daardoor niet toegankelijk is. Naar aanleiding van die signalen heb ik het voornemen om ouderen met een laag inkomen maar met vermogen uit te zonderen van het passend toewijzen. Het betreft een kleine groep die, gezien hun woonwensen en mogelijke toekomstige zorgbehoefte, een iets duurdere huurwoning kan en wil betalen dan waarvoor zij op basis van het passend toewijzen in aanmerking komen. Dit is eveneens voorgesteld door de commissie Van Bochove. Dit voornemen kan positief bijdragen aan de totstandkoming van geclusterde woonvormen voor ouderen.

Meer mogelijkheden voor corporaties om te verduurzamen

De verduurzaming van de gebouwde omgeving is een van de pijlers onder het kunnen behalen van de klimaatdoelstellingen die dit kabinet zich heeft gesteld. Gezien hun positie op de woningmarkt, zullen corporaties een belangrijke rol spelen in die verduurzaming. Dat blijkt ook uit het eind 2018 gepresenteerde ontwerp Klimaatakkoord. Daarom is, mede naar aanleiding van toezeggingen aan de leden Ronnes en Van Eijs,[11] gekeken naar de mogelijkheden en belemmeringen in de Woningwet voor de verduurzaming van het corporatiebezit.

De huidige regelgeving biedt corporaties al veel ruimte om te investeren in verduurzaming. Zij kunnen bijvoorbeeld de energievraag reduceren met isolatie, energie opwekken door zonnepanelen op het dak te plaatsen, of warmte leveren via een warmte- koudeopslag (WKO). Er worden echter ook belemmeringen ervaren. Onder andere in het rapport van de commissie Van Bochove wordt gewezen op belemmeringen in situaties waarin corporatiebezit een bouwkundig geheel vormt met woningen van andere eigenaren, zoals in gemengde woongebouwen en bij gespikkeld bezit in rijtjeswoningen. Ook de Tweede Kamer heeft bij verschillende algemene overleggen aandacht gevraagd voor dergelijke situaties. Verder is het voor corporaties niet altijd duidelijk welke mogelijkheden en regels er zijn voor energieopwekkende voorzieningen aan het eigen bezit.

Gezien de grote opgave waar de gebouwde omgeving voor staat, is het niet wenselijk dat de Woningwet corporaties onnodige belemmert in de verduurzaming. Ik acht het daarom noodzakelijk om de regelgeving met betrekking tot verduurzaming te verduidelijken en op verschillende onderdelen aan te passen. Daarbij hanteer ik de uitgangspunten dat de verduurzamingsactiviteiten van corporaties verband moet hebben met het eigen bezit, dat de corporatie niet de risico's en verantwoordelijkheden van andere eigenaren op zich moeten nemen, en dat de risico's die met activiteiten worden aangegaan proportioneel zijn. Dit vergt ook een risicokader van het Aw/WSW. Het is dus niet de bedoeling dat corporaties risicodragend investeren in grootschalige

[10] Kamerstukken 2018-2019, 32 847 nr. 408

[11] AO Bouwregelgeving van 21 maart 2018

duurzaamheidsprojecten als windmolenparken op zee of zonneparken in het weiland. Binnen deze principes en het taakveld van corporaties, ben ik voornemens de onderstaande aanpassingen te doen.

Verduurzaming van eigen bezit

De regels in de Woningwet voor verduurzaming worden zodanig aangepast dat corporaties aan het eigen bezit dezelfde investeringen kunnen doen als andere vastgoedeigenaren. Dit wordt afgebakend op de eigen gebouwen en de daarbij behorende grond. Daarmee hebben corporaties meer mogelijkheden om bij te dragen aan de verduurzaming, maar blijft er een natuurlijke afbakening van de schaal waarop corporaties energieopwekkende activiteiten kunnen uitvoeren. Een fysieke verbinding tussen energieopwekkende installaties en de individuele energiemeter van een woning is daarmee niet nodig. Vanuit de Woningwet zal geen belemmering worden opgelegd om stroom terug te leveren aan het net en besparingen indirect ten goede te laten komen aan de huurder. Op dit moment wordt gewerkt aan de opvolger van de salderingsregeling zoals opgenomen in het regeerakkoord. Bij de ontwikkeling van een nieuwe regeling onderzoekt de minister van Economische Zaken en Klimaat ook het effect van de nieuwe regeling op de huursector. Een voorstel voor een nieuwe regeling zal naar verwachting dit voorjaar naar de Tweede Kamer worden gestuurd.[12]

Gemengde woongebouwen en gespikkeld bezit

In situaties waarin corporatiebezit een bouwkundig geheel vormt met woningen van andere eigenaren, acht ik het wenselijk dat die andere eigenaren kunnen worden verleid om te verduurzamen door mee te kunnen profiteren van de kennis, inkoop- en organisatiekracht van corporaties. De corporatie mag daarbij ook ‘overheadkosten’ dragen, zoals de kosten die samenhangen met een algemene vergunningsaanvraag of proceskosten die worden gemaakt bij de aanbesteding van het traject. Overige kosten, die bijvoorbeeld samenhangen met de financiering en feitelijke fysieke realisatie van het project (zoals materiaal en arbeid) blijven voor rekening en risico van de eigenaar-bewoner, die immers ook profiteert van een lagere energierekening en waardestijging.

Het voorstel van de commissie Van Bochove om corporaties toe te staan leningen aan eigenaar-bewoners te verstrekken onderschrijf ik niet. Dit past niet bij het principe dat de corporatie geen risico’s en verantwoordelijkheden van andere eigenaren op zich nemen. Dergelijke risico’s dienen niet door corporaties en daarmee de huurders, te worden gedragen. Ik acht het daarom niet wenselijk en niet nodig om het werkdomein van corporaties te verbreden naar bancaire activiteiten ten behoeve van het bredere duurzaamheidsvraagstuk.

Tot slot acht ik het wenselijk dat corporaties hun kennis, inkoop- en organisatiekracht ook breder kunnen inzetten bij een door de gemeente gecoördineerde wijkgerichte aanpak. Uitganspunt blijft dat de gemeente verantwoordelijk is voor de regie op en coördinatie van de lokale energietransitie. Corporaties moeten deze rol niet overnemen, noch de verantwoordelijkheid of risico’s dragen voor de verduurzaming van bezit van andere eigenaren.

Verbetering sanering

Met de herziene Woningwet is het instrument van de sanering van woningcorporaties ingrijpend gewijzigd. Sanering is geen automatisme meer en ook niet meer gericht op het voortbestaan van de betreffende corporatie. Sanering is gericht op voortzetting van de noodzakelijke volkshuisvestelijke activiteiten, in het bijzonder DAEB-woningen. Eventuele steun om een dergelijk saneringsplan te realiseren dient evenredig te zijn, strikt noodzakelijk vanuit volkshuisvestelijk belang en ook andere partijen kunnen worden aangesproken voor de afwikkeling van de financiële schade. Het aanspreken van andere partijen bij financiële schade verbetert aan de voorkant het risicobewustzijn van externe partijen en voorkomt daarmee ongewenst gedrag (*moral hazard*). Bij een saneringsbesluit dienen de gevolgen voor de lokale volkshuisvesting (waarbij de zienswijze van gemeenten worden betrokken) en voor het stelsel als geheel te worden meegewogen. Het betekent dat sanering geen automatisme is en

[12] Kamerstukken 2018/2019, 31 239 nr. 296

dat de borger (WSW) in geval een corporatie met geborgde leningen niet langer in staat is haar financiële verplichtingen te voldoen, financieel zal worden aangesproken. Met de herziene Woningwet is ook de uitvoering van de saneringstaak gewijzigd. Gekozen is, om het WSW namens de minister de gemandateerde saneringstaak uit te laten voeren.

Aan de hand van twee recente casussen die zich onder de herziene Woningwet hebben voorgedaan, heeft ABD Topconsult een tussenevaluatie gedaan van de inrichting van de saneringsfunctie. Ten aanzien van de vraag of de sanering werkt zoals bedoeld wordt door ABD Topconsult geconcludeerd dat WSW de condities heeft geregeld voor de uitvoering van het saneringsproces en dat betrokken partijen door het WSW als saneerder in staat zijn gesteld hun inbreng volgens het afgesproken model te leveren. Het doel van de herziene Woningwet om de *moral hazard* van de vanzelfsprekendheid van sanering weg te nemen, is gerealiseerd. Tegelijkertijd benoemt ABD Topconsult verschillende beleidsvragen inzake onder andere de positionering van de saneringsfunctie ten opzichte van de borgingsfunctie, het inhoudelijke saneringskader en de uitvoering van de sanering. ABD Topconsult beveelt aan om sanering als uiterste middel te hanteren en het beleidskader hierop nader te verduidelijken. Ook zou de borger meer instrumenten moeten hebben om tijdig in te kunnen grijpen bij een corporatie met financiële risico's. Verder vergt volgens ABD Topconsult het bredere volkshuisvestelijke belang bij een saneringsbesluit een beleidsmatige en politieke afweging die intensieve betrokkenheid en regie vanuit BZK vraagt. Ook concludeert ABD Topconsult dat gemeenten belang hebben om het noodzakelijk DAEB-deel hoog in te schatten, omdat zij niet meebetalen aan de saneringskosten en wel belang hebben bij de instandhouding van dit bezit. Voorts bleek de rollenscheiding binnen het WSW en de rolverdeling in de samenwerking tussen de bij sanering betrokken partijen volgens ABD Topconsult moeilijk uitvoerbaar, met name wanneer de rollen van borger en saneerder samenkomen bij het WSW-bestuur. ABD Topconsult beveelt aan meer transparantie in die rolverdeling aan te brengen.

In de tussenevaluatie van ABD Topconsult zijn belangrijke vraagstukken naar voren gebracht die om een beleidsreactie vragen. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat het gaat om een complex vraagstuk waarbij er slechts beperkt (twee nieuwe saneringsaanvragen) ervaring is met de aanpak op basis van de herziene Woningwet. Hierbij was ook nog eens sprake van problematiek die reeds was ontstaan vóór de herziening van de Woningwet. Enige terughoudendheid ten aanzien van vergaande koerswijzigingen is daarom op zijn plaats. In de komende maanden zal ik voorstellen uitwerken, in afstemming met betrokken partijen, om het huidige beleidskader sanering[13] nader te verduidelijken, waar mogelijk en wenselijk nadere normen te formuleren, en op onderdelen de uitvoering van de saneringstaak door WSW anders in te richten.

Ter waarborging van volkshuisvestelijke doelen acht ik de mogelijkheid van een saneringsfunctie als uiterste middel in aanvulling op de borgingsfunctie wenselijk. Afwikkeling van financiële problematiek via enkel de borgingsfunctie kan onvoldoende waarborgen bieden dat de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden behouden zullen blijven voor de sociale volkshuisvesting. De saneringsfunctie heeft immers als doel om de volkshuisvestelijke belangen te borgen indien een corporatie niet meer financieel in staat is om de noodzakelijke volkshuisvestelijke activiteiten te verrichten, nadat de sector zelf niet in staat is om tijdig tot een acceptabele en werkbare oplossing te komen. De borger heeft als, onderlinge verzekeraar, het doel om de kosten van de financiële problemen te minimaliseren voor zijn deelnemers. Beide oogmerken – borgen publieke belangen, verliesminimalisatie - dienen behouden te blijven. Het is wenselijk in het huidige saneringskader het onderscheid tussen de volkshuisvestelijke en de financiële afwegingen nader te verduidelijken. Waarbij voorop blijft staan dat eventuele saneringssteun alleen in een uiterste geval verstrekt wordt.

Voor dit onderscheid is een nadere verduidelijking wenselijk ten aanzien van de *waardebepaling* en de *omvang* van de noodzakelijk DAEB-werkzaamheden. Ten aanzien van het eerste denk ik aan een nadere concretisering van de normstelling voor de wijze van waardebepaling voor het noodzakelijk DAEB-bezit waarop eventuele saneringssteun is gebaseerd. Hierbij wordt gedacht aan het waardeverschil van een woning bij (executie)verkoop aan de hoogste bieder en de verkoopwaarde

[13] Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr. 465

indien deze woning door een andere corporatie wordt gekocht en voortgezet als DAEB.. Het eventuele verschil tussen beide geeft inzicht in de kosten van het borgen van het publieke belang. Tevens draagt het bij aan het inzicht van de borger in de financiële risico's waarmee hij rekening moet houden in zijn beoordelingsmodellen en het risicovermogen dat hij hiervoor aan moet houden c.q. beschikbaar moet zijn. Ten tweede zal gekeken worden naar normen voor en (het proces van) de vaststelling van de omvang van noodzakelijke DAEB-activiteiten. De vaststelling van de omvang vraagt een volkshuisvestelijke weging die per geval – en mede op grond van de gemeentelijke zienswijzen hierop - moet worden bekeken. In de recente casussen is gebleken dat die afweging voor WSW moeilijk te maken is en ook kan wringen met de positie van borger. Daarom zal ik bezien hoe die volkshuisvestelijke weging en vaststelling anders kan worden ingericht en op welke wijze de zienswijze van de corporatiesector in de volkshuisvestelijke weging zal worden betrokken. Daarmee wordt tevens een bijdrage geleverd aan meer transparantie in de rolverdeling tussen partijen, waartoe door ABD Topconsult is aanbevolen. De mogelijkheid van saneringssteun komt pas aan de orde als de oplossing die vanuit het financiële belang van de borger tot stand komt niet leidt tot het instandhouden van de noodzakelijke DAEB. In dat geval kan de gemandateerd saneerder besluiten voor dat specifieke publieke belang een aanvulling in de vorm van saneringssteun te verstrekken. De borger behoudt daarmee de prikkel om via zijn risicobeheersing ervoor te zorgen dat een saneringssituatie wordt voorkomen. Dit biedt ook de ruimte aan de sector om eerst zelf tijdig tot een werkbare oplossing te komen, voordat in een uiterste geval saneringssteun aan de orde is.

De voorstellen die ik zal doen voor verduidelijking van het beleidskader sanering en de uitvoering van de taak, zullen door WSW tevens worden betrokken bij het traject dat zij als borgingsvoorziening zelf heeft ingezet om de borgingsfunctie verder te versterken.[14] Waar nodig zal ik de Tweede Kamer over beide trajecten in samenhang informeren, naar verwachting voor de zomer.

[14] Kamerstukken 2018/2019, 29 453, nr. 485

1. De werking van de wet

De herziening van de Woningwet in 2015 betekende een stevige stelselwijziging met directe gevolgen voor alle organisaties in het stelsel en alle mensen die zich dag in dag uit inzetten voor de volkshuisvesting. Die wijziging was noodzakelijk om het corporatiestelsel beter te laten functioneren. Deze noodzaak wordt ook onderschreven door de verschillende sectorpartijen: uit de evaluatie komt naar voren dat het goed is dat de herziene Woningwet er is gekomen en ook in het rapport van de commissie Van Bochove wordt dit zo benoemd.

Bijna drie jaar implementatie van nieuwe wet- en regelgeving heeft veel gevraagd van alle betrokkenen bij corporaties, gemeenten, huurdersorganisaties, raden van commissarissen, de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Zeker de corporaties, maar ook hun partners, zien dat in veel energie is gaan zitten in de juiste inrichting van de organisatie, procedures en verantwoording. Dat de sector er de afgelopen jaren in is geslaagd om te blijven doen waar ze goed in is, is dan ook een prestatie van formaat.

Nu de implementatie is afgerond, verwachten veel partijen in de sector dat de focus op de normale dagelijkse taken groter zal worden. Desalniettemin geven de evaluatie, het rapport van de commissie Van Bochove en de aanbevelingen van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) een aantal nuttige inzichten en uitkomsten vanuit de implementatie over de werking van de wet in het algemeen. Deze inzichten leiden tot een aantal uitgangspunten bij het formuleren van beleidsvoornemens aan de hand van de uitkomsten op individuele maatregelen. Onderstaand zijn deze algemene inzichten opgesomd en de daar uit volgende uitgangspunten uiteengezet.

Uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid

Bij de evaluatie van de Woningwet is gevraagd naar hoe sectorpartijen de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van de wet ervaren. Aanleiding waren signalen uit de sector over de veelheid aan regels, de verdeling daarvan over verschillende lagen regelgeving (Woningwet, Btiv, Rtiv), onduidelijkheden en interpretatieruimte in regels. Een deel van deze punten zijn ook aangehaald in de aanbevelingen van de VTW op de Woningwet en het rapport van de commissie Van Bochove.

Uit de enquête bij de evaluatie komt een genuanceerd beeld naar voren. Onder alle categorieën sectorpartijen ervaart een meerderheid van respondenten de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van de herziene Woningwet als goed of voldoende. Er zijn echter duidelijke verschillen tussen deze categorieën. De uitvoerbaarheid van de herziene Woningwet wordt door een groter aandeel huurdersorganisaties (73%) en gemeenten (85%) als goed of voldoende beoordeeld, dan commissarissen (58%) en corporaties (53%). Op de begrijpelijkheid van de wet is dat beeld ongeveer hetzelfde en ervaart een grotere meerderheid van huurdersorganisaties (73%) en gemeenten (88%) dan commissarissen (67%) en corporaties (52%) de begrijpelijkheid als voldoende of goed. Het zijn met name de corporaties en commissarissen, waarvan aangenomen mag worden dat zij vaker en met meer verschillende onderdelen van de wet te maken hebben, die de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid vaker als matig of onvoldoende ervaren.

Een grote stelselwijziging als de herziening van de Woningwet in 2015 gaat gepaard met de aanpassing van regels waar de sector aan gewend was en de introductie van veel nieuwe regels op gebieden waar voorheen geen of zeer beperkte regulering bestond. Het ligt daarom voor de hand dat sectorpartijen in de implementatiefase veel energie kwijt zijn aan het doorvoeren van aanpassingen in de organisatie en de manier van werken. Het is eveneens logisch dat juist in die fase veel vragen ontstaan over de regelgeving. Respondenten geven in de evaluatie ook aan dat zij ‘inmiddels’ hun weg hebben gevonden in de wet.

Ook na bijna drie jaar aan implementatie, blijft echter met name een groot aandeel van de corporaties de wet nog als matig of onvoldoende ervaren. Ook uit de toelichting die respondenten bij individuele maatregelen konden geven blijkt dat de (bedoelde) werking van regels niet altijd geheel duidelijk is. De begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de Woningwet kan dus beter.

Een eerste algemeen uitgangspunt bij de beleidsvoornemens naar aanleiding van de evaluatie is dan ook het waar mogelijk vereenvoudigen van de regelgeving. Of, in hoeverre en op welke wijze dit kan, zal per maatregel verschillen. In dit verslag worden daar bij verschillende maatregelen voorstellen toe gedaan.

Administratieve lasten

In het najaar van 2017 heeft Aedes het onderzoek gepubliceerd over de administratieve lasten die voortkomen uit de Woningwet, uitgevoerd door SIRA Consulting. Hoofdconclusie van het onderzoek was dat de structurele administratieve lasten sinds 1 juli 2015, met de herziening van de Woningwet, met circa € 60 miljoen zijn gestegen van circa € 30 miljoen naar bijna € 90 miljoen.[15] Uit de evaluatie blijkt eveneens dat veel corporaties ervaren dat de herziene Woningwet heeft geleid tot een toename van administratieve lasten. In de ervaring van 78% gaat het om een sterke toename, slechts 2% ervaart dat ze ongeveer gelijk zijn gebleven.

In 2018 heeft BZK SIRA Consulting opdracht gegeven een nader onderzoek uit te voeren naar de aard van de administratieve lasten van onderwerpen uit de herziene Woningwet die in de praktijk nader ingevuld moeten worden. Deze rapportage is op 5 december 2018 aan de Tweede Kamer gestuurd.[16] De uitkomst hiervan is dat circa 60% van de regeldruk direct een gevolg van de voorgeschreven uitwerking van de onderwerpen in de wet. De overige 40% van de administratieve lasten komt voort uit de invulling van betrokken partijen (woningcorporaties, gemeenten en accountants) in de praktijk. Met name de administratieve lasten ten aanzien van prestatieafspraken en de verscherpte eisen aan bestuur en commissarissen komen vooral voort uit de nadere invulling die betrokken partijen zelf geven aan de wettelijke bepaling. Dat geeft aanleiding om samen met betrokken partijen in gesprek te gaan om te bezien of een andere, minder belastende invulling in de praktijk mogelijk is. De administratieve lasten van de Prospectieve informatie (dPi), de Verantwoordingsinformatie (dVi), passend toewijzen en modelmatige marktwaardering komen hoofdzakelijk door de voorgeschreven uitwerking in de Woningwet.

Op dit moment wordt er op deze onderdelen reeds samen met de sector gewerkt aan lastenreductie. In het convenant “Verbeteren informatievoorziening woningcorporaties” en in het programma “Verticaal Toezicht” wordt gewerkt aan het beperken van de informatie-uitvraag aan corporaties. Ook bij nieuwe beleidsvoornemens naar aanleiding van de evaluatie zal er echter op gelet moeten worden dat de administratieve lasten en beoogde doelen van de wijzigingen goed met elkaar in balans blijven.

Flexibiliteit in regelgeving

In het onderzoek dat Companen heeft gedaan naar de praktijkervaringen met de herziene Woningwet, komt om onderdelen het signaal naar voren dat partijen bepaalde maatregelen niet altijd als zinvol ervaren in het licht van lokale en regionale volkshuisvestelijke opgaven. De commissie Van Bochove neemt in haar rapport de stelling in dat de herziene Woningwet te veel generieke grenzen heeft en te weinig mogelijkheden kent om lokaal af te wijken. Daarbij noemt de commissie regels rondom het werkdomein van corporaties, zoals de inkomensgrenzen en de toegestane leefbaarheidsactiviteiten.

Omdat de volkshuisvesting met name op het lokale niveau vorm moet krijgen, is een derde uitgangspunt bij de beleidsvoornemens om, waar mogelijk, meer mogelijkheden te geven om een lokale invulling van wettelijke uitgangspunten te geven. Daarbij geldt wel als randvoorwaarde dat deze mogelijkheden in balans moeten blijven met de rechtszekerheid- en gelijkheid voor betrokken partijen, tussen gebieden en door de tijd heen. Ook zullen aanpassingen ten aanzien van de DAEB-taken moeten blijven binnen het staatssteunkader voor de Nederlandse volkshuisvesting, zoals vastgelegd in het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009.

Dit betekent bijvoorbeeld dat het voorstel van de commissie Van Bochove om op gemeentelijkniveau te laten bepalen wat de DAEB is en geborgd gefinancierd mag worden, de huur- en inkomensgrenzen generiek te verhogen, of lokaal te laten bepalen wat de wettelijk toegestane leefbaarheidsactiviteiten

[15] Kamerstukken 2017/2018, 29 453 nr. 461

[16] Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr. 486

zijn, niet gevolgd kunnen worden. In dit verslag is hier nader op ingegaan bij de maatregelen waar de commissie dergelijke voorstellen heeft gedaan. Het vergroten van de lokale mogelijkheden kan echter ook op andere manieren geboden worden, die eveneens in de aanbevelingen van de VTW en het rapport van de commissie Van Bochove worden aangehaald: meer op principes gebaseerde regelgeving. Daarom wordt bij de beleidsvoornemens als uitgangspunt gehanteerd om, waar mogelijk, detailregels, uitvoeringsvoorschriften en goedkeuringsprocedures met weinig toegevoegde waarde te schrappen. De wettelijke principes en uitgangspunten waarvan zij de uitwerking zijn, blijven echter gehandhaafd. Zo worden lokale partijen beter in staat passend uitvoering te geven aan de regels en wordt de noodzaak weggenomen om wet- en regelgeving te veranderen bij elke nieuwe ontwikkeling, zonder dat de bedoeling van de wet verandert. Deze beweging wordt in dit verslag bij verschillende maatregelen als beleidsvoornemen geschetst.

Daarnaast is stelt de commissie Van Bochove in haar rapport voor om een algemene hardheidsclausule op te nemen of experimenteerruimte te bieden. Een mogelijkheid om via een algemene hardheidsclausule van alle regels in de wet af te kunnen wijken acht ik onwenselijk, mede gelet op het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de Europeesrechtelijke kaders. Met bovenstaande lijn voor aanpassingen in wet- en regelgeving verwacht ik de door de commissie beoogde flexibiliteit van regelgeving ten aanzien van de uitvoeringspraktijk ook te kunnen bereiken. De komende tijd zal ik met sectorpartijen verkennen op welke onderdelen er een wens voor flexibiliteit in de regelgeving blijft bestaan en of en op welke wijze daaraan tegemoet kan worden gekomen. Daarbij zal tevens worden verkend in hoeverre de in artikel 120a van de Woningwet en artikel 125 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting opgenomen experimenteerruimte voldoende is, en of en onder welke voorwaarden het wenselijk is die bepalingen te verbeteren. Daarbij zal ik in elk geval aandacht hebben voor mogelijke rechtsongelijkheid tussen huurders, de bescherming van het maatschappelijk vermogen, marktverstoring en de risicopositie van corporaties.

2. Afbakening van de kerntaak

Het eerste hoofddoel van de herziene Woningwet is het helder afbakenen van de taken die corporaties met staatssteun mogen verrichten, de zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Voor activiteiten in de DAEB is gebruik van staatssteun toegestaan. De kerntaak van corporaties is het huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden niet in staat zijn zelfstandig te voorzien in passende huisvesting. De inkomensgrens bepaalt tot welk maximale inkomen woningcorporaties een huishouden mag huisvesten en bakent op die manier de doelgroep af. Daarnaast hebben sommige groepen zorgbehoevenden toegang tot de sector, ongeacht inkomen.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie, die in dit hoofdstuk per onderdeel worden besproken, kan geconcludeerd worden dat de herziene Woningwet dit hoofddoel bereikt. Er is duidelijkheid over de activiteiten die corporaties met staatssteun mogen uitvoeren en welke niet, ook al zouden niet alle partijen in de sector voor dezelfde grenzen gekozen hebben. Daarnaast worden op verschillende onderdelen neveneffecten ervaren.

2.1 Huurprijs en inkomensgrens

De afbakening van het prijssegment waarin een woningcorporatie actief mag zijn heeft als doelstelling dat het maatschappelijk bestemd vermogen wordt ingezet voor de kerntaak. Met de herziene Woningwet is bepaald dat woningen met een huur tot maximaal € 710,68 (prijspeil 2015), een gereguleerd contract, of anders dan in verband met verhuur toe te wijzen woningen (bijvoorbeeld zorgwoningen), tot het DAEB-segment behoren. Daarnaast is met de herziene Woningwet tot 1 januari 2019 de maximale aanvangshuurprijs bevroren. Beoogd is om hiermee de huurprijs van opnieuw verhuurde DAEB-woningen betaalbaar te houden.

2.1.1 Analyse

Tussen 2014 en 2017 nam het aantal woongelegenheden van corporaties met ongeveer 28.000 verhuureenheden af. Tegelijkertijd groeide het aantal goedkope woningen (tot € 414,02 in 2017) en betaalbare woningen met circa 48.700 (€ 635,05 in 2017). Deze groei kwam enerzijds door huuraanpassingen, anderzijds door een toename van het aandeel goedkope en betaalbare woningen in de nieuwbouw van 26% in 2014 naar 61% in 2017. De nieuwbouw van woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens daalde in die periode van 2.000 naar 500. De investeringen van corporaties waren in 2017 met € 4,8 miljard nagenoeg gelijk aan het niveau van 2014 (€ 4,7 miljard).

In de ervaring van 53% van de corporaties draagt de afbakening van het prijssegment bij aan de focus op de kerntaak. Corporaties in delen van het land met een krappere woningmarkt ervaren vaker een bijdrage aan de kerntaak door het begrenzen van het prijssegment (65%) dan corporaties in krimpregio's (26%). Gemeenten (77%) geven aan dat de maatregel bijdraagt aan de focus op de kerntaak, evenals huurdersorganisaties (75%). Verder blijkt dat ook beleggers vinden dat de afbakening van de huurprijs het speelveld helderder heeft afgebakend.

In totaal ervaart 47% van de corporaties dat de afbakening niet of nauwelijks bijdraagt. Hierbij wordt aangegeven dat veel woningcorporaties zich los van de Woningwet ook al beperkten tot hoofdzakelijk het gereguleerde segment. Ook gemeenten en huurdersorganisaties die vinden dat het afbakenen van het prijssegment waarop corporaties zich mogen richten niet heeft bijgedragen aan de focus op de kerntaak, geven vaak als reden hiervoor dat corporaties zich altijd al op dit prijssegment richtten. Een aantal huurdersorganisaties geeft als toelichting aan een huurprijs van € 710,68 te hoog te vinden voor 'sociale huur' en is van mening dat meer woningen voor een (veel) lagere prijs verhuurd zouden moeten worden.

Bevriezing huurprijsgrens

Met de herziene Woningwet is de maximale aanvangshuurprijs voor woningen in het DAEB-segment tot 1 januari 2019 bevroren op € 710,68. Hiermee is beoogd de huurprijs van nieuw verhuurde sociale

woningen betaalbaar te houden. In de ervaring van 55% van de huurdersorganisaties heeft de bevriezing van de maximale huurprijs bijgedragen aan dit doel. Bij gemeenten is dit 44% en bij corporaties 34%. Onder corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties in krimpgebieden ziet een kleiner aandeel een bijdrage aan het doel dan die in de andere gebieden. Corporaties ervaren het uitblijven van jaarlijkse indexatie als 'arbitrair'.

Bestuursverklaring bij intermediaire verhuur

Wanneer woningen van de corporatie via een intermediair in gebruik worden gegeven, zoals het geval is bij de maatschappelijke opvang, kan inkomenstoetsing achterwege blijven. Wel moeten deze woningen getalsmatig worden verantwoord via een bestuursverklaring van de intermediaire verhuurder aan de corporatie. Deze verklaring kan gebruikt worden als assurance voor de accountant dat de verantwoording volledig is. Is wel sprake van een huurcontract tussen de intermediair en de bewoner, dan dient wel inkomenstoetsing plaats te vinden. Deze toetsing moet ook verantwoord worden aan de corporatie.

Van alle corporaties verhuurt 71% een deel van hun woningbezit via een dergelijke intermediaire verhuurder, zoals een zorgaanbieder of instantie actief in de maatschappelijke opvang. Van de corporaties die het betreft, maakt het overgrote deel (86%) gebruik van een bestuursverklaring bij de inkomenstoetsing. In de ervaring van de meeste corporaties is er goed te werken met een bestuursverklaring. De toegevoegde waarde zien zij echter niet altijd. Daarnaast vinden de corporaties dat de verklaring tot administratieve lasten leidt en dat het overleg met intermediaire verhuurders over de bestuursverklaring lang kan duren. Andere corporaties beschouwen het juist als een lastenverlichting, daar het de accountantscontrole eenvoudiger maakt.

2.1.2 Belangrijkste neveneffecten

Ruim de helft van de corporaties ervaart neveneffecten van de afbakening van het prijssegment waarop corporaties zich moeten richten. Zo wordt aangegeven dat de maximale huurprijsgrens een negatief effect heeft op de rendementen en daarmee op de investeringscapaciteit. Dit geldt ook voor duurzaamheidsmaatregelen, daar deze moeilijker doorberekend kunnen worden in de huur. Het uitblijven van indexatie door de bevriezing van de maximale huurprijsgrens versterkt deze effecten.

Daarnaast wordt onvoldoende ruimte ervaren om te variëren al naar gelang de regionale verschillen. Zo zien de woningcorporaties in de krimpregio's minder effect van de maatregel dan de corporaties in gebieden met een gemiddelde of hogere druk op de woningmarkt. Hoewel minder uitgesproken dan woningcorporaties, ervaren gemeenten hetzelfde.

2.1.3 Conclusie

Corporaties, gemeenten, huurdersorganisaties en marktpartijen ervaren dat het speelveld helderder is afgebakend. Veel respondenten ervaren geen directe bijdrage van de maatregel, omdat het in hun ogen reeds bestaande praktijk betrof. Dat kan deels komen door de basis die in 2011 is gelegd met de tijdelijke regeling DAEB, maar ook voor die tijd zal door menig corporatie reeds een kerntaak langs de huidige lijnen zijn gehanteerd. Desalniettemin lijkt de herziening van de Woningwet effect te hebben gehad: sinds 2014 is het aantal goedkope en betaalbare huurwoningen gegroeid en heeft een duidelijke herijking in de nieuwbouw richting deze categorieën plaatsgevonden. Dit draagt bij aan de betaalbaarheid van wonen voor de doelgroep en verzekert dat maatschappelijk vermogen ten goede komt aan de kerntaak. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de maatregel heeft bijgedragen aan de doelstelling. Daarnaast heeft bevriezing van de huurprijsgrens bijgedragen aan het betaalbaar houden van sociale huurwoningen en is in dat opzicht het doel behaald. De bevriezing gold voor drie jaar.

2.1.4 Beleidsvoornemens

In de herziene Woningwet is ten behoeve van de betaalbaarheid de liberalisatiegrens voor drie jaar bevroren en is passend toewijzen ingevoerd. Uit de evaluatie komt het signaal naar voren dat stijgende grondprijzen en bouwkosten het steeds moeilijker maken om goede woningen te realiseren binnen de DAEB-huurprijs. De bevriezing is in de ervaring van corporaties ten koste gegaan van de

investeringscapaciteit. Mede naar aanleiding van afspraken in de Nationale woonagenda 2018-2021, is verkend wat het verlagen, bevriezen of verder indexeren van de liberalisatiegrens en daaraan gekoppelde grenzen zou doen. Door de grens te indexeren, blijft de ruimte voor de markt gelijk, terwijl ook de prijs-kwaliteit verhouding wordt gewaarborgd en er huurstijgingen voor het gereguleerde segment beperkt blijven. Hoewel er dus niet is gekozen om de liberalisatiegrens generiek te verhogen, zoals aanbevolen door commissie Van Bochove, zal de huurprijsgrens vanaf 1 januari 2019 met de ontwikkeling van het algemene prijspeil meebewegen.

2.2 Tijdelijke verruiming van de toewijzingsnorm

Sinds 2011 moeten corporaties op grond van de staatssteuneisen van de Europese Commissie voor DAEB, minimaal 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 38.035 (prijspeil 2019) en bepaalde zorgbehoevenden met een inkomen daarboven. Daarmee heeft in potentie ongeveer 43% van alle huishoudens in Nederland toegang tot het DAEB-segment van de corporaties. Maximaal 10% van het vrijkomend DAEB-segment is in beginsel vrij toewijsbaar. Met de herziene Woningwet is tijdelijk (tot 2021) ruimte gecreëerd om maximaal 10% van de vrijkomende woningen toe te kunnen wijzen aan huishoudens met een inkomen tussen de € 38.035 en € 42.436 (prijspeil 2019).

2.2.1 Analyse

Uit de verantwoordingsgegevens van de corporaties blijkt dat in 2014 95,7% van de vrijkomende huurwoningen is toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot de eerste inkomensgrens en 4,3% aan andere huishoudens. De daaropvolgende jaren laten een vergelijkbaar beeld zien. In 2017 wordt nog steeds 95,7% van de vrijkomende woningen toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot de eerste inkomensgrens, 2,0% aan huishoudens met een inkomen tussen de eerste en tweede inkomensgrens, en 2,3% aan overige huishoudens. Dit beeld blijft overeind wanneer wordt gekeken naar specifieke regio's of onderscheid wordt gemaakt tussen schaarstegebieden en meer ontspannen woningmarkten.

In de ervaring van corporaties, gemeenten en huurdersorganisatie heeft de tijdelijke verruiming van de inkomensgrens niet of nauwelijks geleid tot grotere slaagkansen voor middeninkomens. Onder corporaties is dat 49%, bij gemeenten 47% en huurdersorganisaties zelfs 52%. Ondanks dat corporaties met name in de Randstad aangeven de maatregel van tijdelijke verruiming van de vrije toewijzingsruimte een nuttig instrument te vinden, zijn het ook die corporaties waarvan het grootste aandeel (27%) in de enquête aangeeft geen gebruik te maken van de ruimte. Als redenen voor het geringe gebruik van de toewijzingsruimte voor middeninkomens, noemen corporaties dat zij zich primair willen richten op de doelgroep met de laagste inkomens. Daarnaast zijn zij in verband met het tijdelijk karakter van de maatregel terughoudend met nieuwbouwinvesteringen voor deze doelgroep. Huishoudens uit deze doelgroep zouden het sociale aanbod soms ook minder aantrekkelijk vinden. Een aanvullende verklaring voor het beperkte gebruik van de tijdelijke verruiming kan zijn dat de (geautomatiseerde) woonruimteverdelingssystemen van corporaties soms zo zijn ingericht dat huishoudens met middeninkomens niet kunnen reageren op vrijkomende sociale huurwoningen (Platform 31, 2018).

2.2.2 Belangrijkste neveneffecten

Specifiek ten aanzien van de tijdelijke verruiming van de toewijzingsgrenzen worden geen neveneffecten genoemd. Wel worden opmerkingen gemaakt bij de inkomensgrens zoals vastgesteld met de tijdelijke regeling DAEB van 2011. De begrenzing zou ertoe leiden dat middeninkomens in de knel komen, houdt volgens respondenten onvoldoende rekening met regionale verschillen op de woningmarkt en verschillen in huishoudsamenstelling: gezinnen met kinderen hebben over het algemeen minder bestedingsruimte dan alleenstaanden met eenzelfde inkomen.

Daarnaast wordt gewezen op een lastenverzwaring die zou samenhangen met inkomenstoetsing en de accountantscontrole op de verantwoording daarover. SIRA (2017) berekende in eerste instantie dat inkomenstoetsing en passend toewijzen gezamenlijk € 4.680.000 incidenteel en € 17.310.000 structureel kosten. Aan de hand van nader onderzoek (SIRA 2018) is gebleken dat de structurele

kosten 10% lager liggen en dat 12% van de extra regeldruk een direct gevolg is van de invulling die corporaties geven aan de verantwoording van de toewijzingen. Dit betreft de extra tijd die wordt besteed aan het extra controleren en toetsen van dossiers vanwege de angst om fouten te maken vanwege de 0%-controletolerantie die accountants hanteren. Direct gevolg van de herziene Woningwet betreft 21% van de kosten in verband met passend toewijzen; de overige kosten die samenhangen met het toetsen van inkomens betreffen kosten die reeds op basis van de tijdelijke regeling DAEB die in 2011 is ingevoerd werden gemaakt.

2.2.3 Conclusie

Met de tijdelijke verruiming van de inkomensgrens werd beoogd de slaagkansen van lage middeninkomens (tot € 42.436 in 2019) op de woningmarkt te verbeteren door hun (tot max 10% van de toewijzingen) toegang te bieden tot het DAEB-segment. Hoewel er voor deze doelstelling draagvlak lijkt te zijn, blijkt uit de toewijzingscijfers sinds 2014 dat corporaties vrijwel geen gebruik maken van de geboden ruimte. Een belangrijke reden hiervoor is dat corporaties ervoor kiezen om de sociale huurwoningen vooral toe te wijzen aan huishoudens uit de doelgroep met de laagste inkomens. Hoewel de maatregel in theorie meer ruimte heeft geboden, hebben middeninkomens dus maar in zeer beperkte mate profijt gehad van deze maatregel. Er wordt daarom geconcludeerd dat de maatregel niet doeltreffend is geweest. De stelling dat de middeninkomens in de knel raken door de toewijzingsregels, lijkt gezien het geconstateerde niet-gebruik van de geboden ruimte voor middeninkomens in elk geval deels onterecht. Corporaties kiezen bewust voor de slaagkansen van de doelgroep met lagere inkomens.

2.2.4 Beleidsvoornemens

Voorgesteld wordt het volgende:

- In de praktijk blijkt uit de evaluatie van de herziene Woningwet dat corporaties zowel de tijdelijke ruimte als de structureel vrije ruimte voor toewijzingen zeer beperkt benutten. De tijdelijke verhoging van de inkomensgrens zal dan ook niet in deze vorm worden verlengd.[17] Wel wordt met de sector onderzocht hoe het gebruik van de bestaande vrije toewijzingsruimte kan worden bevorderd en welke knelpunten hieraan in de weg staan. Het kunnen benutten van ongebruikte toewijzingsruimte uit een eerder kalenderjaar, zoals aangedragen door commissie Van Bochove, wordt daarbij ook bezien.
- De inkomensgrens differentiëren naar een- en meerpersoonshuishoudens, waardoor gezinnen tot een hoger inkomen toegang hebben tot de corporatiesector en alleenstaanden tot een minder hoog inkomen. Daarmee blijft de corporatiedoelgroep grosso modo gelijk in omvang. Dat is ook relevant met het oog op het staatssteunbesluit van de Europese Commissie te blijven. Dit voorstel wordt nader omschreven in hoofdstuk 9.4 van dit verslag.
- Per 1 januari 2018 is de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB voltooid. In gebieden waar de vraag naar middenhuur hoog is, kan het vermogen in de niet-DAEB-tak worden ingezet om meer middenhuur te realiseren. Daarmee kunnen corporaties zorgen voor meer differentiatie in de vastgoedsamenstelling en voorzieningen in wijken, zodat een betere verhouding ontstaat tussen verschillende inkomensgroepen. Daarbij is de corporatie vrij om een huurprijs te kiezen die zij wenselijk en passend acht, zolang de niet-DAEB-tak als geheel levensvatbaar en zelfstandig financierbaar blijft en voldaan wordt aan de normen voor de financiële ratio's van Aw en WSW. Om onnodige belemmeringen voor het realiseren van meer middenhuurwoningen weg te nemen, ligt op dit moment ook het voorstel tot vereenvoudiging van de markttoets in de Tweede Kamer.
- De commissie Van Bochove stelt in haar rapport voor de DAEB-huur- en inkomensgrenzen generiek te verhogen, zodat middenhuur tot het DAEB-segment hoort. De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) heeft eenzelfde aanbeveling en stelt daarbij voor het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB in het geheel te laten vervallen. Deze oplossingsrichtingen

[17] Hiermee wordt gestand gedaan aan de bij de behandeling van de Herzieningswet toegelaten instellingen gedane toezegging aan het lid Bikker (CU) om op tijd duidelijkheid te geven over het weer verlagen van de inkomensgrens.

kan niet onderschreven worden. Bij een dergelijke generieke verhoging zou al snel meer dan de helft van het aantal Nederlandse huishoudens in aanmerking komen voor een woning in de DAEB-sector. Het zou op korte termijn de slaagkansen van vrijwel alle huishoudens verlagen, doordat met een gelijk aantal woningen in bezit van corporaties een grotere doelgroep bediend zou moeten worden. Op de meer lange termijn leidt een dergelijke generieke verhoging tot een verstoring van een gezonde werking van de woningmarkt, waarin investeringen in nieuw aanbod van marktpartijen ontmoedigd zou worden. Een generieke verhoging past ook niet binnen het staatssteunkader voor de Nederlandse volkshuisvesting, zoals vastgelegd in het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009. De voorgestelde differentiatie is in lijn met de gestelde kaders. Waar nodig zal de Europese Commissie hierover geïnformeerd worden.

- Samen met corporaties en de Belastingdienst wordt verkend of de toetsing van inkomens gedigitaliseerd kan worden. Daarbij zou de toetsing plaatsvinden aan de hand van aan de gegevensbron geverifieerde inkomensgegevens. Daarmee wordt tevens de fraudegevoeligheid bij de bewijsvoering beperkt.[18]

2.3 Passend toewijzen

Om de betaalbaarheid van het wonen voor de huishoudens met de laagste inkomens te bevorderen is in de herziene Woningwet een toewijzingsnorm opgenomen, het zogeheten ‘passend toewijzen’. Deze norm houdt in dat ten minste 95% van de toewijzingen aan huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens[19] moet plaatsvinden in woningen met een huurprijs tot de voor het huishouden van toepassing zijnde aftoppingsgrens.[20] De norm voor passend toewijzen is per 1 januari 2016 van kracht geworden.

2.3.1 Analyse

In 2014 was in 68% van de toewijzingen sprake geweest van een passende toewijzing, zou het passend toewijzen toen gegolden hebben. In 2015 nam dat percentage toe naar 73%, en sinds de invoering van passend toewijzen naar 97% in 2016 en 99% in 2017. De passendheidsnorm van 95% is daarmee ruimschoots gehaald.

De invoering van passend toewijzen is niet ten koste gegaan van de slaagkansen van de laagste inkomens. In 2014 werd nog 77% van de vrijkomende woningen toegewezen aan huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens, in 2017 ging het om 80%. Om dit te bereiken hebben corporaties onder meer de huurprijs niet verhoogd bij mutatie of deze zelfs verlaagd tot onder de aftoppingsgrens.

In de ervaring van corporaties (79%), gemeenten (84%) en huurdersorganisaties (70%) draagt passend toewijzen bij aan de betaalbaarheid van het wonen voor de huurtoeslagdoelgroep. Corporaties in de Randstad zien in dit verband meer effect dan corporaties in gebieden met een minder gespannen woningmarkt. Een deel van de corporaties is van mening dat passend toewijzen op dit punt geen verbetering inhoudt omdat zij altijd al aandacht had voor de verhouding tussen inkomen en huurprijs.

2.3.2 Belangrijkste neveneffecten

Een groot deel van de corporaties (83%) en gemeenten (66%) ervaart neveneffecten van het passend toewijzen.

- Corporaties ervaren dat de keuzemogelijkheden voor de laagste inkomens beperkt worden. Mogelijk wordt hiermee bedoeld dat deze huishoudens niet langer kunnen kiezen voor een woning met een huurprijs boven de aftoppingrens waarvan de corporatie deze niet goedkoper aanbiedt.
- Verder noemen corporaties dat ouderen met een laag inkomen en met vermogen volgens de norm van passend toewijzen een woning onder de aftoppingsgrens moet worden toegewezen, terwijl zij

[18] Kamerstukken 2018/2019, 32 847 nr.464

[19] Voor eenpersoonshuishoudens € 22.400 en voor meerpersoonshuishoudens € 30.400 per jaar naar prijspeil 2018.

[20] Voor een- en tweepersoonshuishoudens € 597,30 per maand en voor grotere huishoudens € 640,14 per jaar naar prijspeil 2018.

gezien hun woonwensen en (toekomstige) zorgbehoefte juist geïnteresseerd zijn in iets duurdere woningen op plekken waar voorzieningen in de buurt zijn. Dit speelt onder andere bij (sommige) ouderencomplexen.

- Ook gemeenten en corporaties noemen deze neveneffecten. Gemeenten geven verder aan dat zij ervaren dat nieuwbouwwoningen van corporaties als gevolg van de maatregel kleiner worden en dat kwaliteitsverbeteringen achterblijven.
- Ook zien zij een toenemende concentratie van huishoudens met de laagste inkomens in wijken met een eenzijdige, goedkope opbouw. Het is niet het bestaan van passend toewijzen op zich dat bijdraagt aan deze concentratie, maar de toepassing van het beleid in de praktijk in combinatie met andere factoren (zoals de historisch gegroeide, eenzijdige vastgoedsamenstelling in een wijk). Of de toename van kwetsbare doelgroepen ook leidt tot een toename van overlast, hangt in belangrijke mate af van het beleid van de gemeente, corporatie en andere betrokken instanties.[21] In hoofdstuk 9.2 wordt nader ingegaan op leefbaarheid en gemengde wijken.
- In aanvulling op deze neveneffecten noemen corporaties dat door het matigen van de huurprijzen voor het passend toewijzen de ruimte voor investeringen in onder meer duurzaamheid (op termijn) onder druk komt te staan. De huurverhoging die na investeringen in verduurzaming kan worden toegepast, wordt na mutatie tenietgedaan als weer passend wordt toegewezen.
- Ook noemen zij de toegenomen administratieve lasten die met de inkomenstoetsing bij toewijzing samenhangen, waarbij tevens specifiek op de verantwoording bij intermediaire verhuur wordt gewezen. Deze lastenverzwaring is eveneens gememoreerd in het eerdergenoemde administratieve lastenonderzoek van Sira Consulting.
- Tot slot ervaren corporaties dat de vrije ruimte van 5% dusdanig beperkt is, dat zij deze vooral inzetten als correctie voor administratieve fouten. In het kader van de Nationale woonagenda is met partijen afgesproken dat mede op basis van de bevindingen uit deze evaluatie zal worden onderzocht of er bij het passend toewijzen, met inachtneming van de betaalbaarheid, meer ruimte, flexibiliteit of maatwerk mogelijk is als de specifieke situatie van de huurder of van de lokale woningmarkt daarom vraagt. Ook hierbij geldt echter dat uit nadere signalen van corporaties is gebleken dat ook bij het passend toewijzen voor de huurtoeslag de inzet van de vrije ruimte voor maatwerk in de praktijk soms wordt belemmerd door de inrichting van de woonruimteverdelingssystemen van corporaties.

2.3.3 Conclusie

Gezien de ontwikkelingen in de praktijk wordt geconcludeerd dat passend toewijzen in zeer hoge mate bijdraagt aan het beoogde doel: het bevorderen van de betaalbaarheid van het wonen voor de laagste inkomens. Ook corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties zijn van mening dat deze maatregel doeltreffend is. Wel worden door met name corporaties en gemeenten veel neveneffecten van het passend toewijzen ervaren. Genoemd worden onder andere een beperking van de verdiencapaciteit, een ervaren rol in het ontstaan van kwetsbare wijken en zwaardere administratieve lasten.

2.3.4 Beleidsvoornemens

Gezien deze neveneffecten die bij passend toewijzen, is het van belang samen met de sector te bezien hoe deze kunnen worden beperkt en hoe regelgeving kan worden vereenvoudigd zodat er meer mogelijkheden ontstaan voor een lokale invulling van de wettelijke principes, met behoud van de uitgangspunten en kaders van de Woningwet. Naar aanleiding van bovenstaande analyse en conclusie wordt het volgende voorgesteld:

- Corporaties gebruiken nu slechts 1% van de 5% vrije ruimte die passend toewijzen biedt. Er blijft dus een groot potentieel vrije beleidsruimte onbenut die corporaties op lokaal niveau tot beschikking staat. Op korte termijn zal samen met corporaties worden onderzocht hoe zij beter kunnen sturen op het benutten van de vrije ruimte. Het ligt daarom niet voor de hand om de vrije ruimte te verdubbelen van 5% naar 10%, zoals de commissie Van Bochove voorstelt.

[21] RIGO (2018) Veerkracht in het corporatiebezit – kwetsbare bewoners en leefbaarheid

- Via een wetswijziging mogelijk maken dat corporaties een onderschrijding van de norm in enig jaar kunnen compenseren in een of meerdere daaropvolgende jaren. Dat geeft corporaties meer sturingsmogelijkheden. Het werken met een gemiddelde is ook voorgesteld door de commissie Van Bochove.
- Samen met corporaties en de Belastingdienst wordt verkend of de toetsing van inkomens gedigitaliseerd kan worden. Daarbij zou de toetsing plaatsvinden aan de hand van aan de gegevensbron geverifieerde inkomensgegevens. Daarmee wordt tevens de fraudegevoeligheid bij de bewijsvoering beperkt.[22]
- Ouderen met een laag inkomen maar met vermogen worden uitgezonderd van de passendheidstoets (zie ook hoofdstuk 9.3). Het betreft een kleine groep die, gezien hun woonwensen en mogelijke toekomstige zorgbehoefte, een iets duurdere huurwoning kan en wil betalen dan waarvoor zij op basis van de passendheidstoets in aanmerking komen. Dit is eveneens voorgesteld door de commissie Van Bochove.
- Corporaties kunnen helpen te voorkomen dat er een concentratie van kwetsbare doelgroepen in dezelfde wijken ontstaat, door een meer gedifferentieerde vastgoedsamenstelling in een wijk te bewerkstelligen (zie hoofdstuk 9.2) en door meer differentiatie aan te brengen in de huurprijzen van de huidige woningvoorraad. Dat kan bijvoorbeeld door het toepassen van een tweehurenbeleid of door, binnen de ruimte van het huurbeleid, sommige woningen in wijken met relatief veel eenzijdig, bezit tegen een hogere huur aan te bieden voor een hogere inkomensgroep en hiervoor te compenseren door in buurten met meer sociale draagkracht woningen tegen een lagere huurprijs aan te bieden aan huishoudens uit de lagere inkomensgroep.

2.4 Leefbaarheid

Met de herziening van de Woningwet zijn de toegestane activiteiten op het terrein van leefbaarheid afgebakend. Leefbaarheid bestaat uit bijdragen aan 1) woonmaatschappelijk werk, 2) aanleg en onderhoud van kleinschalige infrastructuur in de directe omgeving van het eigen bezit en 3) een schone woonomgeving, voorkoming van overlast en bevordering van veiligheid. Financiële bijdragen zijn toegestaan als het gaat om een tegemoetkoming aan de eigen bewoners in verband met door hen georganiseerde activiteiten ten behoeve van de woningen of directe woonomgeving. Daarnaast moeten de activiteiten op het terrein van leefbaarheid zijn opgenomen in de prestatieafspraken en zijn de toegestane uitgaven beperkt tot maximaal € 125 (in 2015; in 2017 € 127,01) per DAEB-verhuureenheid per jaar. Een hoger bedrag is toegestaan als dit bedrag expliciet is opgenomen in de prestatieafspraken.

Activiteiten waarvoor primair andere partijen verantwoordelijk zijn, behoren niet tot het werkdomein van corporaties. Denk bijvoorbeeld aan het uitvoeren of initiëren, coördineren van welzijnswerk, inbraakpreventieteams voor de gehele wijk of het groenonderhoud in de wijk wat niet direct verband hield met het eigen bezit van de corporatie. Corporaties kunnen nog steeds deelnemen aan wijkbrede leefbaarheidstrajecten, maar niet in een dragende rol en altijd direct ten dienste van de eigen bewoners en het bezit. Indien een corporatie bij een eigen huurder ‘achter de voordeur’ problemen signaleert, kan (met betrokkenen) in overleg worden getreden met de verantwoordelijke instanties. Het is voor corporaties nadrukkelijk toegestaan om vanuit deze hoedanigheid deel te nemen in wijkteams met gemeenten en welzijnsinstellingen.

Het beoogde doel hiermee was dat het maatschappelijk bestemd vermogen van toegelaten instellingen voor de kerntaak wordt ingezet en niet voor activiteiten die evident niet tot de taken van de corporatie behoren.

2.4.1 Analyse

Gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties zien het vervullen van een actieve rol ten behoeve van de leefbaarheid als een belangrijke taak voor corporaties. In de herziene Woningwet is

[22] Kamerstukken 2018/2019, 32 847 nr.464

opgenomen welke soort activiteiten onder leefbaarheid vallen. Op basis van tien casestudies, concludeert Platform31[23] dat dit heeft geleid tot meer focus op de eigen huurder en de directe fysieke woonomgeving en meer duidelijkheid. De corporatie bleef problemen achter de voordeur signaleren, maar wees vervolgens door naar verantwoordelijke instanties. Uitgaven die men als primair de taak van de gemeente, de politie of welzijnswerk ervoer, zijn geschrapt. Daartoe behoren ook activiteiten in de openbare ruimte (groen, speeltuin, etc.). In de ervaring van 35% van de corporaties, zijn de leefbaarheidsactiviteiten die zij niet langer uitvoeren deels opgepakt door anderen en 48% ervaart dat dit niet het geval is. Onder gemeenten ervaart 33% dat activiteiten niet zijn overgenomen, tegenover 50% deels of geheel.

Van de corporaties ervaart 56% de afbakening van het type activiteiten dat onder leefbaarheid valt als een bijdrage aan het doel. Gemeenten (62%) en huurdersorganisaties (67%) ervaren dit iets meer, waarbij vermeld moet worden dat 9% van de gemeenten en 26% van de huurdersorganisaties aangeeft hier geen zicht op te hebben. De afbakening zou eraan hebben bijgedragen dat het 'overvragen' van corporaties minder snel gebeurt. Corporaties die ervaren dat de maatregel niet bijdraagt, geven aan dat zij al heel beperkt actief waren op het gebied van leefbaarheid. Een ander deel ervaart de mogelijkheden als te limitatief omdat in hun beleving nuttige activiteiten niet meer zijn toegestaan. Ook sommige gemeenten ervaren dat corporaties te weinig kunnen doen en dat daarmee waardevolle bijdragen niet meer mogelijk zijn. In het evaluatieonderzoek en het aangehaalde onderzoek van Platform31 worden als voorbeeld het (financieel) bijdragen aan streekvervoer, Kerstdiner tegen eenzaamheid, gehandicaptenvervoer en een lokale scholenmarkt genoemd.

Leefbaarheidsuitgaven

In 2014 gaven corporaties gezamenlijk circa € 241 miljoen uit aan leefbaarheid. Gemiddeld gaat het om € 106 per DAEB-woongelegenheid per jaar, wat onder het vastgestelde maximum ligt. Had het maximum toen al gegolden, dan waren er 65 corporaties geweest die meer uitgaven dan dit maximum. Na de invoering van de herziene Woningwet in 2015 namen de leefbaarheidsuitgaven af, om vanaf 2016 weer stapsgewijs toe te nemen naar € 229,5 miljoen in 2017. Gemiddeld is dat € 103 per DAEB-woongelegenheid. Het aantal corporaties dat meer uitgaf dan het maximum is gedaald naar 39 in 2017. Net als in 2014 al het geval was, geven grotere corporaties en corporaties in meer stedelijke gebieden meer uit aan leefbaarheid dan kleinere corporaties of corporaties in minder of niet stedelijke gebieden.

In de ervaring van 77% van de corporaties draagt de financiële begrenzing niet of nauwelijks bij aan de focus op de kerntaak. Hoewel meerdere respondenten de mogelijkheid af te wijken van de gemaximeerde leefbaarheidsuitgaven via prestatieafspraken als een stap in de goede richting zien, is 58% van de corporaties van mening dat deze mogelijkheid niet bijdraagt aan de wet. Als reden wordt gegeven dat de betreffende respondenten altijd al terughoudend waren in leefbaarheidsactiviteiten, dat zij de leefbaarheidsopgave laten bepalen door de problematiek die er speelt, of dat het in de praktijk niet nodig is om af te wijken. Andere corporaties en gemeenten zien de mogelijkheid om af te wijken als een stap in de goede richting en gebruiken deze ook.

Bijna de helft (48%) van de gemeenten is van mening dat het maximeren van de leefbaarheidsuitgaven bijdraagt aan de focus op de kerntaak en onder huurdersorganisaties is dit 58%. Huurdersorganisaties die aangeven dat het maximumbedrag niet of nauwelijks bijdraagt aan het doel van de wet, geven aan dat het bedrag te laag is. Zo'n 48% van de huurdersorganisaties ziet een bijdrage aan de mogelijkheid om af te wijken, maar 26% zegt ook daar geen zicht op te hebben.

Financiële bijdrage

De afbakening van de activiteiten waarvoor corporaties een financiële bijdrage mogen leveren, leidt in de ogen van 45% van de corporaties, 54% van de gemeenten en 55% van de huurdersorganisaties tot meer focus op de kerntaak. Huurdersorganisaties die een andere mening zijn toegedaan, geven

[23] https://www.platform31.nl/publicaties/lokale-effecten-van-de-woningwet

geregeld aan dat corporaties vaak terughoudend (moeten) zijn in waar zij wel en niet aan kunnen meebetalen en dat dit niet altijd aansluit bij wat in de ogen van de huurdersorganisatie wenselijk is.

Ook uit het onderzoek van Platform31 (2018) komt naar voren dat betrokken partijen het onwenselijk vinden dat corporaties niet meer activiteiten van huurders mogen sponsoren. Erkend wordt dat sommige sponsoring ver van de huurders afstond, maar dat sommige andere activiteiten de leefbaarheid van de huurders wel ten goede kwam. Genoemd wordt de aanleg van een moestuin, buurtbarbecue, buurtfeest, speeltuinactiviteiten, het sponsoren van een lokale organisatie waar huurders lid van zijn, of het sponsoren van een wijkinstelling op voorwaarde dat het ten goede komt van huurders.

2.4.2 Belangrijkste neveneffecten

- Veel corporaties geven aan dat kleinschalige initiatieven die als zeer waardevol worden ervaren niet meer gesponsord mogen worden. Daardoor zijn kleine bijdragen met grote betekenis voor de sociale leefbaarheid niet meer mogelijk. De lijst met activiteiten waarvoor een financiële bijdrage mag worden geleverd wordt als te limitatief ervaren.
- Bijna vier op de tien gemeenten (39%) ervaart neveneffecten van het begrenzen van de toegestane leefbaarheidsuitgaven. Volgens de gemeenten doen corporaties nu minder dan eerst en minder dan nodig is. Sommige gemeenten geven ook aan dat in hun beleving corporaties zich heel strikt opstellen en het maximumbedrag gebruiken als argument om hun leefbaarheidsinspanning sterk terug te brengen. Andere geven aan dat de afhoudende opstelling van corporaties in de eerste jaren na de herziene Woningwet kwam omdat (ten onrechte) het idee leefde dat leefbaarheidsactiviteiten in het geheel verboden waren.

2.4.3 Conclusie

De afbakening van leefbaarheidsactiviteiten heeft in de ervaring van een meerderheid van corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties bijgedragen aan het doel. De uitkomsten van een beperkt aantal casestudies ondersteunt dit beeld: de focus is meer bij de eigen huurders gekomen en taken die primair van de gemeente, welzijn of politie zijn, worden niet meer door corporaties gedaan. Het risico op het overvragen van de corporaties is kleiner geworden. Daarmee heeft deze maatregel haar doel bereikt. In de ervaring van corporaties en gemeenten worden de geschrapte activiteiten echter maar beperkt opgepakt door andere partijen.

Omdat de leefbaarheidsuitgaven sinds 2014 onder het maximumbedrag zijn gebleven en het aantal corporaties dat afweek is gedaald, lijkt ook hier het beoogde doel te zijn behaald. Bij het Algemeen Overleg van 25 april 2015 is de leden Karabulut (SP) en Monasch (PvdA) toegezegd bij de evaluatie te bezien of het maximumbedrag voor leefbaarheid voldoende is. Omdat de leefbaarheidsuitgaven sinds 2014 onder het maximumbedrag zijn gebleven en het aantal corporaties dat afweek is gedaald, is dat het geval. Om deze reden lijkt ook het beoogde doel te zijn behaald. In de ervaring van met name de corporaties is dat echter niet het geval, omdat zij reeds terughoudend waren met leefbaarheidsuitgaven. Dit geeft reden om nader te bezien of middel en doel volledig met elkaar in lijn zijn.

Specifiek wat de inperking van sponsoring van organisaties, huurders en activiteiten betreft: een meerderheid van corporaties en huurders (55%) stelt dat dit wel bijdraagt aan de focus op de kerntaak. Corporaties erkennen dat sponsoring in het verleden soms te ver van de huurders afstond, maar alle partijen vinden dat de wet nu te strikt is; met name een financiële bijdrage aan activiteiten gericht op ontmoeting werd gewaardeerd en wordt nu gemist. Hoewel deze maatregel doelmatig is vanuit de optiek dat financiële risico's worden beperkt, kan anderzijds ook worden gesteld dat geen taken worden uitgevoerd die de primaire verantwoordelijkheid van andere partijen zijn. De genoemde neveneffecten geven aanleiding om te bezien waar ruimte kan worden geboden, waarbij sprake moet blijven van heldere kaders zodat excessen uit het verleden voorkomen kunnen worden. Daarnaast is er aanleiding om te bezien hoe beter duidelijk gemaakt kan worden welke activiteiten wel toegestaan zijn, aangezien daar verschillende beelden over lijken te bestaan.

2.4.4 Beleidsvoornemens

Uit de evaluatie komt naar voren dat corporaties ervaren dat de toegestane leefbaarheidsactiviteiten niet altijd toereikend zijn. De inzet van corporaties op activiteiten in het kader van de leefbaarheid en sociaal beheer is van groot belang. In dit kader is het voornemen om de volgende maatregelen te nemen:

- Concreet wordt het mogen organiseren of (financieel) ondersteunen van kleinschalige activiteiten gericht op ontmoeting tussen bewoners gemist als toegestane activiteit. Dergelijke activiteiten kunnen een positieve bijdrage hebben op de leefbaarheid. Daarom is het voornemen om de regelgeving rondom leefbaarheid aan te passen, zodat dergelijke kleinschalige activiteiten daaronder vallen. Dit is in lijn met de aanbevelingen van commissie Van Bochove en de aanbevelingen van de VTW.
- In haar rapport beveelt de commissie Van Bochove aan om de leefbaarheidsactiviteiten die door corporaties mogen worden uitgevoerd te verruimen en meer aan de lokale driehoek van corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties te laten welke activiteiten daartoe behoren. Met bovenstaande aanpassing wordt meer ruimte geboden, maar wordt geen volledige vrijheid gegeven om lokaal tot een eigen definitie van de wettelijk toegestane leefbaarheidsactiviteiten te komen. Dit is niet wenselijk, gezien ervaringen uit het verleden. Via leefbaarheidsactiviteiten werd het werkdomein van corporaties ongewenst opgerekt tot ver buiten het werkdomein van de volkshuisvesting. Signalen in de huidige evaluatie wijzen erop dat het ook nu nog geregeld voorkomt dat corporaties worden gevraagd activiteiten te ontplooien waarvoor primair andere organisaties verantwoordelijk voor zijn.
- Het is van belang dat ook leefbaarheid onderdeel is van de prestatieafspraken, maar het grensbedrag van € 129,17 (prijspeil 2019) en de mogelijkheid daarvan af te wijken wordt als onduidelijk ervaren en de bepaling dat leefbaarheidsactiviteiten enkel zijn toegestaan voor zover opgenomen in prestatieafspraken maakt corporaties te voorzichtig. Voornemen is om deze bepalingen te schrappen en op te nemen dat leefbaarheid een van de onderwerpen is waarop moet worden ingegaan in het bod van voorgenomen werkzaamheden dat corporaties jaarlijks aan gemeenten en huurders uitbrengen. Zo blijft gewaarborgd dat gemeenten en huurdersorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de leefbaarheidsactiviteiten, maar wordt ook voorkomen dat bij het per abuis vergeten van het in detail vastleggen van dergelijke activiteiten in de prestatieafspraken, sprake is van een onrechtmatigheid. Het verplicht opnemen in prestatieafspraken komt daarmee te vervallen.

2.5 Diensten aan bewoners

Corporaties mogen diensten verlenen aan bewoners van hun woongelegenheden. Bij de herziening van de Woningwet is in het BTIV een lijst opgenomen van activiteiten die daar expliciet niet toe behoren. Het gaat daarbij voornamelijk om diensten die primair door andere maatschappelijke organisaties worden aangeboden of waarbij, wanneer toegelaten instellingen ze zouden aanbieden, sprake is van oneigenlijke concurrentie met marktpartijen.[24]

[24] In artikel 47 van het Btiv is een lijst met activiteiten opgenomen die in elk geval niet toegestaan zijn. Het gaat om (1) diensten die door nutsbedrijven kunnen worden geleverd, behalve wanneer dit geschied met een voorziening in of nabij de woning, (2) zorgdiensten, maaltijddiensten en medische diensten, (3) het exploiteren van een radio- of televisiezender, (4) verzorgen van opleidingen anders dan aan corporatiemedewerkers of op het gebied van de volkshuisvesting, (5) schoonmaakdiensten anders dan die bij mutatie of ter voorkoming van overlast, (6) woninginrichting anders dan bij gestoffeerde verhuur, (7) hypotheekadvisering en makelaarsdiensten voor woningen niet in het bezit van de corporatie, (8) notariële diensten, (9) het aanbieden van verzekeringen, (10) bemiddelen van verzekeringen voor woningen niet in bezit van de corporatie, (10) het aanbieden van voor- tussen- en naschoolse opvang, (11) hulp bij het voorkomen van schooluitval, (12) ondersteuning bij opvoeding van kinderen.

2.5.1 Analyse

De afbakening van de toegestane diensten aan bewoners draagt volgens 35% van de corporaties bij aan de focus op de kerntaak. De ruimte die de wet biedt voor diensten aan bewoners, leidt niet tot grote en andere inzet vanuit de corporatie. Onder gemeenten en huurdersorganisaties is dit aandeel hoger, namelijk 47% respectievelijk 49%. Een aanzienlijk deel van de gemeenten (33%) en de huurdersorganisaties (32%) geeft aan geen zicht te hebben op de mate waarin de maatregel bijdraagt aan het doel. Bij een deel van de werkzaamheden die corporaties niet meer kunnen uitvoeren, ontbreekt het de corporatie ook aan inzicht of, en in welke mate de werkzaamheden worden opgepakt. Dat is vooral het geval bij de diensten aan huurders (40% van de corporaties heeft hierop geen zicht). Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft er geen zicht op of diensten aan huurders worden opgepakt door andere partijen.

2.5.2 Belangrijkste neveneffecten

Ten aanzien van de diensten aan bewoners zijn geen neveneffecten genoemd.

2.5.3 Conclusie

Grofweg vindt een derde tot de helft van de geënquêteerden dat de maatregel wel bijdraagt aan de focus op de kerntaak, maar een aanzienlijk deel van gemeenten en huurders heeft geen zicht op het effect van de maatregel. Al met al lijkt het weinig invloed te hebben op de inzet van corporaties. Er zijn in de evaluatie geen neveneffecten benoemd. Corporaties geven aan weinig zicht te hebben of diensten aan bewoners die zij niet meer leveren, door anderen worden opgepakt. Op dit onderdeel is niet bekend wat de huurders ervaren

2.5.4 Beleidsvoornemens

De uitkomsten van de evaluatie geven geen aanleiding tot beleidswijzigingen. Wel is de regelgeving rondom de diensten die aan bewoners geleverd mogen worden uitgewerkt op een diep detailniveau. In lijn met het algemene voornemen om de regelgeving te vereenvoudigen en minder detailregels te stellen, zal daarom verkend worden of de regels voor diensten aan bewoners vereenvoudigd of meer naar algemene principes ingericht kunnen worden. Daarnaast zijn uit de verkenning naar de toekomstbestendigheid van de wet belemmeringen op dit onderdeel naar voren gekomen. Die geven wel aanleiding tot aanpassingen. Dit is opgenomen in hoofdstuk 9.

2.6 Werkzaamheden voor derden

Corporaties mogen werkzaamheden in het kader van bedrijfsvoering of administratie voor elkaar, voor dochtermaatschappijen en voor huurdersorganisaties uitvoeren. Dit kan een besparing opleveren voor de administratieve lasten en de personeelslasten. Daarnaast mogen corporaties vastgoed van derden huren om dit te verhuren, bijvoorbeeld in situaties waarin het verwerven van dat vastgoed minder aantrekkelijk of niet mogelijk is. Daarbij zijn voorwaarden gegeven, zoals dat de overeenkomst geen koopbeding mag bevatten en een termijn van maximaal 10 jaar kent. Voor dergelijke constructies is toestemming van de Aw noodzakelijk. Ten slotte is in de regelgeving ruimte gecreëerd voor een bijdrage van corporaties aan de huisvesting van statushouders, doordat zij onder voorwaarden verhuur-, verbouw- en onderhoudswerkzaamheden kunnen uitvoeren in panden van derden waarin statushouders gehuisvest zullen worden.

2.6.1 Analyse

Het is sinds 1 juli 2017 mogelijk om werkzaamheden voor derden uit te voeren. Dit is geregeld in de Veegwet. Sindsdien is bij de Aw acht keer een verzoek ingediend en goedgekeurd voor het uitvoeren van dergelijke werkzaamheden. Ten behoeve van de huisvesting van statushouders heeft de Aw in 2016 veertien verzoeken voor beheerwerkzaamheden door corporaties in bezit van derden goedgekeurd, en zestien verzoeken in 2017. Een meerderheid van de woningcorporaties ervaart de

afbakening van de toegestane werkzaamheden voor derden als niet (37%) of nauwelijks (22%) bijdragend aan de focus op de kerntaak. Onder gemeenten ervaart 40% wel een bijdrage, maar een bijna even groot aandeel (37%) weet het niet. Circa één vierde van de huurdersorganisaties (27%) geeft aan dat de afbakening bijdraagt aan de doelstelling, terwijl 42% van de huurdersorganisaties geen antwoord kan geven op deze vraag.

De woningcorporaties die geen bijdrage ervaren, geven aan dat dergelijke werkzaamheden voor derden voor de introductie van de herziene Woningwet ook niet uitgevoerd werden. De herziene Woningwet heeft daar in hun ervaring weinig verschil gemaakt. Als voorbeeld van een ervaren belemmering wordt (onterecht) genoemd dat de corporatie geen beheertaken mag uitvoeren in een gebouw van een commerciële partij ten behoeve van de huisvesting van statushouders, en dat de corporatie het onderhoud van zorgcomplexen in eigendom van zorgpartijen niet mag uitvoeren.

2.6.2 Belangrijkste neveneffecten

Gemiddeld ervaart 10% tot 20% van de woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties neveneffecten van de maatregel om de werkzaamheden voor derden te beperken. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat de toegestane diensten voor derden te beperkt zijn in het geval van gespikkeld bezit. Daarnaast gaven accountants aan dat de maatregel een belemmering opwerpt in samenwerking tussen corporaties, omdat zij geen diensten mogen verlenen aan dochterondernemingen. Met de Veegwet is per 1 juli 2017 echter juist ruimte geboden op deze punten.

2.6.3 Conclusie

Een meerderheid van de partijen ziet geen bijdrage in de regels voor werkzaamheden voor derden aan de kerntaak. Dit komt gedeeltelijk omdat dergelijke activiteiten toch al niet opgepakt werden, maar ook omdat ervaren wordt dat de huidige toegestane werkzaamheden te limitatief zijn. De genoemde neveneffecten lijken betrekking te hebben op situaties waarin met de Veegwet juist ruimte is geboden.

2.6.4 Beleidsvoornemens

Met de Veegwet is beheer voor derden mogelijk gemaakt. Er worden veel belemmeringen ervaren, waarvan in elk geval een deel voort lijkt te komen uit onduidelijkheden over de mogelijkheden die er al zijn. Daarom dient actiever en beter met de sector gecommuniceerd te worden over de wettelijke ruimte die er is. Verder zal in het kader van het wetstraject naar aanleiding van de evaluatie bekeken worden of de voorwaarden voor beheer voor derden niet onnodig belemmerend zijn voor de (tijdelijke) aanhuur van woningen als uitbreiding van de DAEB-voorraad en of vereenvoudigingen mogelijk zijn. Hierbij zal vanuit het risicoperspectief ook het oordeel van de Aw en het WSW betrokken worden.

2.7 Maatschappelijk vastgoed

De toegestane activiteiten van corporaties rond maatschappelijk vastgoed zijn in de herziene Woningwet nader afgebakend. De typen vastgoed die als maatschappelijk vastgoed gelden zijn reeds in de tijdelijke regeling DAEB in 2011 gedefinieerd, en bij de herziening van de Woningwet in 2015 ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen verder aangescherpt. Verder mogen corporaties maatschappelijk vastgoed enkel verhuren aan overheidsinstellingen of stichtingen of verenigingen met een maatschappelijk doel. Maximaal 10% van het bruto vloeroppervlak van maatschappelijk vastgoed mag binnen de DAEB commercieel geëxploiteerd worden.

2.7.1 Analyse

Meer dan de helft (52%) van de corporaties geeft aan dat het afbakenen van de toegestane typen maatschappelijk vastgoed bijdraagt aan de focus op de kerntaak, tegenover 44% die dat niet of nauwelijks ervaart. Onder gemeenten (65%) en huurdersorganisaties (55%) ziet een groter aandeel een bijdrage. De gemeenten die niet vonden dat de maatregel bijdraagt aan het gestelde doel, geven bijvoorbeeld aan dat de definitie van maatschappelijk vastgoed erg krap is voor plinten met zorggerelateerde functies in complexen voor ouderen.

Wat betreft het type organisatie waaraan corporaties maatschappelijk vastgoed mogen verhuren, vindt 44% van de corporaties dat deze bijdraagt aan de focus op de kerntaak en 50% niet of nauwelijks. Bij gemeenten ziet 64% een bijdrage, onder huurdersorganisaties 46%.

De afbakening van de commerciële activiteiten die mogen plaatsvinden in maatschappelijk vastgoed wordt door een derde van de corporaties, 52% van de gemeenten en 35% van de huurdersorganisaties ervaren als een bijdrage aan de doelstelling van de herziene Woningwet. Zowel onder gemeenten als corporaties die niet of nauwelijks een bijdrage ervaren, wordt genoemd dat het in hun geval niet speelt, omdat er al weinig werd ondernomen in maatschappelijk vastgoed. Daar staat tegenover dat een ander deel van de corporaties aangeeft dat 10% ruimte voor commerciële exploitatie binnen het maatschappelijk vastgoed te limitatief is.

2.7.2 Belangrijkste neveneffecten

Ruim een kwart van de corporaties (27%) en bijna een derde van de gemeenten (30%) geeft aan neveneffecten te ervaren van de afbakening van de toegestane typen maatschappelijk vastgoed waarin een corporatie mag investeren. Op verschillende plekken hebben gemeenten de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed weliswaar overgenomen, maar zou dit tot kwaliteitsverlies hebben geleid in de (multi-) functionaliteit en inhoudelijke betekenis van het gebouw. Daardoor is de betekenis van het project voor de wijk beperkt gebleven.

Corporaties wijzen erop dat de lijst met toegestane typen maatschappelijk vastgoed in hun ogen te beperkt is. Voor een deel van de corporaties gaat het met name om de situatie in kleine kernen, waar vaak veel functies in één specifiek gebouw worden ondergebracht. Daarvan valt een deel niet meer binnen de DAEB. Daarnaast ervaren corporaties dat de regels ten aanzien van het type huurder van het maatschappelijk vastgoed, te weten overheidsinstellingen of instellingen met een maatschappelijk doel, de panden en ruimten slechter verhuurbaar maakt. In de studie van Platform31 (2018) komt eveneens naar voren dat er risico op leegstand ontstaat wanneer een huurder vertrekt, omdat maatschappelijke organisaties de huur vaak niet kunnen betalen. Het vervolgens kunnen verhuren aan bijvoorbeeld een kinderdagverblijf, dat juridisch onder bedrijfsmatig onroerend goed valt, zou volgens hen soelaas kunnen bieden.

Meerdere categorieën respondenten ervaren de regelgeving als een rem op de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed. Zorgorganisaties ervaren dat corporaties terughoudend zijn om samen projecten op te pakken en er daardoor wordt steeds vaker gekozen voor een wooncomplex zonder maatschappelijke functies. Gemeenten geven aan dat de vaste en vanzelfsprekende partner mist en daarom op zoek gegaan moet worden naar nieuwe partijen. Ook in het onder leefbaarheidsactiviteiten aangehaalde onderzoek van Platform31 (2018) komt het signaal naar voren dat corporaties geen nieuw maatschappelijk vastgoed ontwikkelen of aankopen, ook al is er wettelijk gezien nog ruimte voor. Wat ze aan dit type vastgoed in bezit hebben, exploiteren ze doorgaans verder.

Deze ervaringen komen niet helemaal overeen met de cijfermatige ontwikkeling. Op basis van de inschattingen van corporaties, is er tussen 2014 en 2017 een lichte afname in de totale investeringen in maatschappelijk vastgoed waar te nemen. Tegenover een stijging van nieuwbouwinvesteringen van € 103,7 miljoen naar € 130,9 miljoen, staan een verdubbeling van de verkoop (van € 26,8 miljoen naar € 51,5 miljoen) en een meer dan halvering van aankoop (van € 24,1 miljoen naar € 10,3 miljoen). Nieuwbouw en aankoop overtreffen echter nog steeds de verkoop.

De ruimte voor commerciële activiteiten in maatschappelijk vastgoed wordt door geïnterviewden als te beperkt ervaren. Wil men een groter aandeel van een te realiseren gebouw commercieel exploiteren, dan is een markttoets nodig. Dat wordt ervaren als een onnodige vertraging in de ontwikkelfase, die leidt tot hogere administratieve lasten.

2.7.3 Conclusie

De definitie van en voorwaarden rondom maatschappelijk vastgoed beogen ervoor te zorgen dat investeringen in maatschappelijk vastgoed samenhangen met het wonen, zijn gericht op de bewoners en een op de wijk of buurt gerichte functie hebben. Het betekent volgens veel signalen dat men het

maatschappelijk vastgoed beperkt of de portefeuilles in elk geval niet uitbreidt, al wijzen de investeringen in maatschappelijk vastgoed juist op iets anders. Daarnaast blijkt de regelgeving als onduidelijk en ingewikkeld ervaren te worden, met name in situaties waar er een combinatie is tussen maatschappelijk vastgoed, (kleinschalige) commerciële activiteiten en wonen. Activiteiten die wel zijn toegestaan, worden soms vanwege die onduidelijkheid niet opgepakt.

2.7.4 Beleidsvoornemens

Er lijkt veel ruimte voor interpretatieverschillen over wat wel en niet mogelijk is ten aanzien van maatschappelijk vastgoed binnen de huidige kaders. Om de ervaren complexiteit en onduidelijkheid over deze bepalingen weg te nemen, is aanvullende informatievoorziening nodig. Daarnaast is het voornemen om met de sector nader te in gesprek te gaan over welke concrete knelpunten er precies worden ervaren en hoe de regelgeving vereenvoudigd kan worden. Daarbij zal ook gekeken worden naar welke ruimte er binnen de kaders van het staatssteunbesluit (voor zowel type huurder als type vastgoed) is ten opzichte van de huidige regelgeving.

3. Bescherming maatschappelijk vermogen en voorkomen marktverstoring

De activiteiten van woningcorporaties zijn gescheiden in Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en niet-DAEB. Het ontwikkelen van koopwoningen, huurwoningen in het geliberaliseerde segment en bedrijfsmatig vastgoed behoort daarmee niet meer tot de taken die met staatssteun mogen worden uitgevoerd. Naast het onderscheid in activiteiten zijn er maatregelen geïntroduceerd die gericht zijn op interne financiering, de waardering van bezit, het aangaan van verbindingen met andere ondernemingen en de verslaglegging van financiële beslissingen of voornemens. Met deze maatregelen wordt enerzijds beoogd de kerntaken te beschermen voor financiële risico's die voortvloeien uit marktactiviteiten. Zo moet voorkomen worden dat het maatschappelijk bestemde vermogen van woningcorporaties door verlieslatende marktactiviteiten zou weglekken. Anderzijds borgen de maatregelen een gelijk speelveld, waarbij wordt voorkomen dat marktverstoring optreedt indien een corporatie marktactiviteiten onderneemt. De Woningwet heeft daartoe geregeld dat de marktactiviteiten van corporaties gescheiden moeten worden van de maatschappelijke activiteiten, en dat hier ook andere spelregels voor gelden.

De maatregelen tezamen hebben geleid tot een betere bescherming van maatschappelijk vermogen en voorkomen marktverstoring. Zij blijken dan ook doelmatig. De ervaren neveneffecten van de maatregelen geven geen aanleiding tot grote beleidswijzigingen. Zij leiden wel tot overwegingen ten aanzien van het vervallen van bepaalde voorschriften of vereenvoudigen van procedures.

3.1 Scheiden en splitsen van DAEB en niet-DAEB

Corporaties zijn in het kader van de herziene Woningwet verplicht hun DAEB-activiteiten te scheiden van hun niet-DAEB-activiteiten. Zij hebben verschillende mogelijkheden gekregen deze scheiding aan te brengen: de administratieve scheiding, juridische splitsing, de hybride variant of (voor kleine corporaties) het verlicht regime. De scheiding van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten beoogt de bescherming van maatschappelijk bestemd vermogen en het vermijden van marktverstoring. Daarbij moet het zorgen voor heldere gescheiden bedrijfsdoelen tussen de maatschappelijk georiënteerde werkzaamheden enerzijds en de marktgeoriënteerde werkzaamheden (naar marktconforme maatstaven) anderzijds.

3.1.1 Analyse

In 2017 hebben alle corporaties een scheiding moeten aanbrengen tussen hun DAEB en niet-DAEB-activiteiten, waarbij de zienswijzen van gemeenten en huurdersorganisaties zijn betrokken. Met ingang van 1 januari 2018 is dit proces afgerond. Daarbij hebben 201 corporaties gekozen voor een administratieve scheiding, drie voor een juridische scheiding en acht voor een combinatie van die twee in de hybride scheiding. In totaal 124 corporaties konden volstaan met een kostenverdeelstaat, omdat zij vielen onder het verlicht regime voor corporaties met maximaal 5% niet-DAEB-bezit en maximaal 5% omzet en 10% winst uit niet-DAEB-activiteiten gedurende twee boekjaren.

Het aantal niet-DAEB-woongelegenheden is tussen 2016 en 2017 toegenomen van 75.900 naar 141.100. Daarmee is per 2017 ongeveer 6% van alle woongelegenheden van corporaties niet-DAEB. De toename van ongeveer 65.200 woongelegenheden in de niet-DAEB is vrijwel geheel toe te schrijven aan de overheveling van woningen bij de scheiding DAEB/niet-DAEB. In totaal tien corporaties hebben meer dan 10% van hun woningbezit overgeheveld; bij 276 ging het om minder dan 5%.

In een evaluatie van het proces van scheiden en splitsen in opdracht van de Autoriteit woningcorporaties, heeft ABD TOPconsult geconcludeerd dat het beoogde doel is behaald.[25] De staatssteunrisico's zijn verkleind en het level playing field is verbeterd. Ook marktpartijen ervaren het scheiden van niet-DAEB-activiteiten als een zinvolle maatregel om het speelveld duidelijker af te bakenen. Onder de corporaties zegt 44% dat nieuwe niet-DAEB-investeringen geen onderdeel zijn van

[25] ABD TOPconsultant (2018) Twee onder één kap: evaluatie scheiding DAEB en niet-DAEB, p.73

de bedrijfsstrategie. Ook gemeenten en commissarissen ervaren een andere focus op de werkzaamheden. Daarnaast is ook het volume aan niet-DAEB-investeringen teruggelopen van € 619 miljoen in 2014 naar € 434 miljoen in 2017, waarvan € 198 miljoen in verbindingen. Corporaties zijn dus minder gericht op niet-DAEB-investeringen.

Een relatief groot aandeel van corporaties (afhankelijk van de vorm van scheiding, tussen de 16% en 47%), gemeenten (27% - 71%) en huurdersorganisaties (27% - 61%) zegt geen zicht te hebben op de mate waarin de verschillende vormen van scheiden bijdragen aan het voorkomen van marktverstoring en het beschermen van het maatschappelijk vermogen. Van de Commissarissen ziet 28% wel een bijdrage aan beide doelen, maar ongeveer twee derde niet. Onder de respondenten die wel een inschatting geven, wordt de kostenverdeelstaat (verlicht regime) voor kleine corporaties gezien als de maatregel die het minst bijdraagt aan de doelen. Zij zien dit als een administratieve handeling die niets betekent in termen van risicobeheersing of marktverstoring. Huurdersorganisaties en gemeenten ervaren in de administratieve scheiding de grootste bijdrage aan de doelen. Corporaties zien dat ten aanzien van het voorkomen van risico's voor het maatschappelijk vermogen juist in het juridisch splitsen.

Ten aanzien van de administratieve scheiding ziet 53% van de corporaties nauwelijks of geen bijdrage van deze vorm van scheiden aan het beschermen van het maatschappelijk vermogen en 47% niet in het voorkomen van marktverstoring. Als reden wordt onder andere gegeven dat respondenten marktverstoring als een non-issue zien: particuliere verhuurders ontwikkelen in hun ervaring niet of nauwelijks in het middenhuursegment. Ook gemeenten en huurdersorganisaties geven aan dat marktpartijen in hun ervaring geen middenhuur ontwikkelen en/of nauwelijks in dat segment opereren. Marktpartijen geven aan dat tijd gegeven moet worden om productie te realiseren. Tussen 2014 en 2017 zijn de investeringen in de particuliere sector door andere, private, partijen dan corporaties gestegen van € 3 miljard naar ruim boven de € 5 miljard.

3.1.2 Belangrijkste neveneffecten

Een groot deel (81%) van de corporaties ervaart neveneffecten van het scheiden van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. Het gaat met name om de administratieve lastendruk en de sterk gestegen accountantskosten. Van de corporaties geeft 66% aan de maatregel als niet proportioneel te beschouwen. Onder Commissarissen is dit 54%. SIRA (2017) raamde de kosten van het scheiden en splitsen op € 20,4 miljoen eenmalig en € 1,9 miljoen structureel. In de evaluatie van het scheiden en splitsen door ABD TOPconsult (2018) wordt toegelicht dat door een gebrek aan capaciteit en expertise bij corporaties veel van het nodige werk is uitbesteed.

Verder zou met het scheiden van activiteiten een potentieel verdienmodel wegvallen. Ook huurdersorganisaties noemen dat de financiële ruimte in de niet-DAEB-tak nu niet beschikbaar zou zijn voor de DAEB. In de herziene Woningwet is echter geregeld dat tegenover het vermogen dat de niet-DAEB-tak bij start meekrijgt, een lening staat die de niet-DAEB aan de DAEB moet terugbetalen volgens een vastgelegd marktconform rentepercentage. De verwachtingen in de dPi zijn dat deze interne lening tot en met 2022 met 38% is afgenomen van € 11,7 naar € 7,2 miljard. Daarnaast staat het de niet-DAEB-tak vrij om extra af te lossen of dividenduitkeringen te doen aan de DAEB-tak.

Tot slot werd onder de huurdersorganisaties genoemd dat zij ervaren dat met de overheveling van bezit van DAEB naar niet-DAEB, de sociale sector kleiner is geworden. De overheveling van corporatiewoningen naar de niet-DAEB kan deze ervaring verklaren, al moet benadrukt worden dat dit om ongeveer 3% van de voorraad gaat en dat het huidig huurcontract in elk geval nog gereguleerd is. Tegenover deze overheveling staat de ervaring van veel partijen dat corporaties zich sterker richten op de kerntaak.

3.1.3 Conclusie

Marktpartijen ervaren het scheiden tussen DAEB en niet-DAEB als zinvol om het speelveld af te bakenen. Met name corporaties zien echter niet of nauwelijks een bijdrage aan het voorkomen van marktverstoring of het beschermen van maatschappelijk vermogen. Er blijft ook een groot aandeel respondenten dat aangeeft vanuit de ervaringen in de praktijk geen zicht te hebben op de mate

waarin verschillende maatregelen binnen het scheiden tussen DAEB en niet-DAEB bijdragen aan het doel. Het lijkt er daarom op dat, gezien de korte tijd die tussen het uitvoeren en afronden van het scheiden DAEB/niet-DAEB en de evaluatie ligt, er op dit moment bij veel respondenten geen compleet beeld van de doelmatigheid en effecten van de maatregelen bestaat.

Wel komt naar voren dat verschillende partijen ervaren dat de focus van corporaties meer bij de kerntaken is komen te liggen. De afnemende investeringen in niet-DAEB-activiteiten ondersteunen dit beeld. De afname suggereert eveneens dat er meer ruimte is voor marktpartijen om investeringen op zich te nemen. In de ervaring van corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties wordt dit nog niet in voldoende mate gedaan.

Ten tijde van deze evaluatie was er nog geen ervaring opgedaan met de overcompensatieformule. Om de overcompensatie op basis van deze formule te bepalen moest eerst de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB zijn doorgevoerd. Omdat de scheiding sinds vorige jaar is doorgevoerd, zal dit jaar voor eerst de formule over het voorgaande jaar worden toegepast. Het is daarom nog niet mogelijk te voldoen aan de bij het Algemeen Overleg van 25 april 2015 aan het lid Verhoeven (D66) gedane toezegging om de overcompensatieformule bij de evaluatie te betrekken.[26] Indien de ervaringen met de formule aanleiding geven tot aanpassing zal hierover separaat worden gerapporteerd.

3.1.4 Beleidsvoornemens

Marktpartijen zien een bijdrage aan doelen van de wet, maar corporaties niet. Het is niet mogelijk en niet wenselijk om de scheiding ongedaan te maken, zoals ook de VTW voorstelt, omdat deze van belang is voor het voorkomen van kruissubsidiering en het terugslaan van risico's in de niet-DAEB-tak op de DAEB-tak. Wel is van belang om duidelijker te maken wat wel kan in de niet-DAEB:

- In de niet-DAEB mag een corporatie middenhuur aanbieden. Hiertoe wordt de markttoets vereenvoudigd. Voor de niet-DAEB-tak geldt dat deze ongeborgd gefinancierd moet zijn, zelfstandig levensvatbaar en op portefeuilleniveau onder marktconforme condities moet opereren. Dit geeft op woningniveau ruimte om te differentiëren in huurprijsstelling in de niet-DAEB-tak.
- In gebieden waar de vraag naar middenhuur hoog is, kan het vermogen in de niet-DAEB-tak worden ingezet om meer middenhuur te realiseren. Daarmee kunnen corporaties zorgen voor meer differentiatie in de vastgoedsamenstelling en voorzieningen in wijken, zodat een betere verhouding ontstaat tussen verschillende inkomensgroepen. Daarbij is de corporatie vrij om een huurprijs te kiezen die zij wenselijk en passend acht, zolang de niet-DAEB-tak als geheel levensvatbaar en zelfstandig financierbaar blijft en voldaan wordt aan de normen voor de financiële ratio's van Aw en WSW.
- Middelen kunnen eenvoudig van de niet-DAEB-tak naar de DAEB-tak worden overgeheveld. Daar zijn geen wettelijke belemmeringen voor. Wel kan de toezichthouder beperkingen opleggen, als de financiële zelfstandigheid van de niet-DAEB-tak in het geding kan komen en risico's kunnen ontstaan voor de DAEB-tak.
- De VTW pleit voor het afschaffen van het onderscheid in de beoordeling van financiële ratio's tussen de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak. De corporatie zou enkel nog beoordeeld moeten worden als geheel, zodat winst uit de niet-DAEB-tak ingezet kan worden voor de DAEB-tak én ingerekend kan worden voor het bepalen van de financiële ratio's. Deze oplossingsrichting kan niet onderschreven worden. De eis van financiële continuïteit en zelfstandigheid van beide takken afzonderlijk is er niet voor niets. Voor de niet-DAEB-tak betekent het dat ze kan functioneren zonder dat ze hoeft te worden ondersteund door de DAEB-tak, hetgeen verboden kruissubsidiëring zou betekenen. Daarbij zijn de ratio's voor beide takken ook verschillend omdat alleen de DAEB-tak geborgde financiering kan aantrekken. Voor de DAEB-tak is het belangrijk dat ze niet op voorhand hoeft te leunen op de niet-DAEB-tak, zodat wordt voorkomen dat tegenvallers in de

[26] Met overcompensatie wordt bedoeld dat de corporatie te veel staatssteun ontvangt voor het uitvoeren van de DAEB-taken en daarmee een meer dan redelijk rendement maakt. Te veel ontvangen staatssteun worden terugbetaald.

niet-DAEB-tak een directe doorwerking kunnen hebben op de financiële continuïteit in de DAEB-tak en dan een risico kunnen vormen voor de kerntaken van de corporatie. Daarnaast hebben corporaties de mogelijkheid om 'dividend' uit te keren vanuit de niet-DAEB-tak aan de DAEB-tak, niet alleen uit exploitatiewinsten maar ook uit verkopen van niet-DAEB-bezit. Op de langere termijn kan dit uiteindelijk evenveel extra investeringsmogelijkheden in de DAEB-tak opleveren als het tevoren in de ratio's mogen meerekenen van dividenduitkeringen. Alleen komt deze extra investeringscapaciteit dan niet ineens in zijn geheel beschikbaar maar jaarlijks na realisatie, zodat de DAEB-tak niet het risico loopt onrendabele investeringen te plegen waar uiteindelijk geen of lagere dan verwachte inkomsten uit de niet-DAEB tegenover staan.

3.2 Niet-DAEB-activiteiten door corporaties

Vanuit volkshuisvestelijk oogpunt kan het gewenst zijn dat een corporatie niet-DAEB-taken verricht. De herziene Woningwet biedt daar onder voorwaarden ruimte voor. Voorafgaande toestemming van de Aw is nodig. Om marktverstoring te voorkomen, mogen administratief gescheiden niet-DAEB-takken geen niet-DAEB-activiteiten ontwikkelen als niet eerst een markttoets heeft plaatsgevonden. Daarmee worden door de gemeente eerst gegadigden uit de markt in de gelegenheid gesteld om de activiteit op te pakken. Daarnaast dient de activiteit op projectniveau te leiden tot een minimaal bruto aanvangsrendement (5,5%) of winst (5%), om marktverstoring te voorkomen en om te voorkomen dat met de investeringen te grote financiële risico's worden gelopen. Ten slotte wordt beoogd dat niet-DAEB-investeringen samenhangen met de kerntaken, doordat is voorgeschreven dat investeringen moeten plaatsvinden in wijken en buurten waar de corporatie reeds bezit heeft en ten dienste moet staan van de DAEB. Investeringen in bedrijfsmatig vastgoed moet daarnaast een functie gericht op de wijk of buurt hebben, een bruto vloeroppervlak van maximaal 25% van de totale ontwikkeling hebben (bij een gemengd complex met DAEB-vastgoed) en niet meer kosten dan € 10 miljoen per investering.

3.2.1 Analyse

Onder corporaties ziet 48% nauwelijks of geen bijdrage van de markttoets aan het voorkomen van marktverstoring, tegenover 27% wel. Als reden wordt onder andere gegeven dat zij op voorhand inschatten dat er geen marktinteresse zal zijn. Zij geven aan de markttoets enkel logisch te vinden bij 'nieuwe ontwikkelingen' en niet bij bestaand bezit. Onder commissarissen ziet 40% geen bijdrage (37% wel), onder gemeenten 23% (30% wel) en van de huurdersorganisaties 12% (36% wel). Tegelijk blijkt uit de evaluatie dat slechts 10% van de corporaties en 7% van de gemeenten ervaring heeft opgedaan met de markttoets. In 40% van die gevallen is de ontwikkeling opgepakt door een marktpartij. In de overige gevallen is om goedkeuring verzocht bij de Aw. De Aw heeft in 2015 geen goedkeuringsverzoeken voor niet-DAEB-investeringen behandeld. In 2016 zijn in totaal twaalf verzoeken goedgekeurd en in 2017 waren dat er 26.

Marktpartijen ervaren dat door gemeenten nog weinig niet-DAEB-activiteiten aan de markt zijn aangeboden. Gevraagd naar de reden dat de markttoets nog niet is toegepast, geven corporaties (57%) en gemeenten (55%) vooral aan dat dit (nog) niet nodig is geweest. Dat kan zijn omdat er nog sprake was van overgangsrecht, maar 44% van de corporaties antwoordt ook dat investeren in niet-DAEB niet in de strategie van de corporatie past. Verder verklaart 30% van de corporaties en 24% van de gemeenten dat geen beroep is gedaan op de corporatie om te investeren in niet-DAEB. Complexiteit en kennisgebrek wordt door 13% van de corporaties en 15% van de gemeenten opgevoerd als reden.

In het minimaal rendement voor niet-DAEB-activiteiten zien meer respondenten wel een bijdrage aan het beschermen van maatschappelijk vermogen en voorkomen van marktverstoring, dan niet. Dat geldt met name voor corporaties en commissarissen, want veel gemeenten (70%) en huurdersorganisaties (61%) geven aan geen zicht te hebben op de werking van deze maatregel.

Ten aanzien van de verschillende maatregelen die beogen de samenhang van niet-DAEB-investeringen met de kerntaken te garanderen, geeft een relatief groot aandeel respondenten aan geen zicht te hebben op de bijdrage aan het doel. Dit is onder gemeenten (per maatregel variërend van 37% tot 70%) en huurdersorganisaties (variërend van 34% tot 67%) meer het geval dan bij corporaties (15%-

32%) en Commissarissen (16%-28%). Onder alle respondenten wordt de voorwaarde dat investeringen plaats moeten vinden in de wijken en buurten waar de corporatie al bezit hebben gezien als maatregel die het meest bijdraagt. In de beperking van bedrijfsmatig onroerend goed tot maximaal 25% van het vloeroppervlak en € 10 miljoen per investering wordt de minste bijdrage gezien.

3.2.2 Belangrijkste neveneffecten

Omtrent de voorwaarden voor investeringen in niet-DAEB, worden vrijwel uitsluitend neveneffecten ervaren door corporaties bij de markttoets. Genoemd wordt dat de procedure ingewikkeld is en veel administratieve lasten met zich meebrengt. Dit zou een drempel vormen om te investeren in commerciële activiteiten. Dit signaal kwam eerder naar voren aan de landelijke samenwerkingstafel middenhuur.[27] Daarnaast wordt door corporaties genoemd dat door de markttoets juist meer risicovolle ontwikkelingen overblijven voor corporaties en dat de voorwaarde dat ontwikkelingen samen moeten hangen met de DAEB ertoe leiden dat BOG enkel wordt gerealiseerd in gebieden waar de verhuurbaarheid beperkt is.

3.2.3 Conclusie

Gemeenten en huurdersorganisaties geven vaak aan geen zicht te hebben op de werking van maatregelen, zowel ten aanzien van de markttoets, als de financiële voorwaarden en de maatregelen die beogen de samenhang met DAEB te garanderen. Marktpartijen ervaren dat nog weinig niet-DAEB-activiteiten op de markt zijn aangeboden en 90% van de corporaties geeft aan dat zij geen ervaring hebben met de markttoets. Vaak wordt aangegeven dat dit nog niet nodig was. Sinds de invoering van de Woningwet zijn 38 goedkeuringsverzoeken bij de Aw binnengekomen. Waar er wel ervaring is met de markttoets, heeft dit in 40% van de gevallen geleid tot het oppakken van de activiteit door marktpartijen. Dit duidt erop dat met de markttoets weldegelijk marktinteresse gepeild kan worden, ook als dit door corporaties en Commissarissen niet als zodanig wordt ervaren.

Het aantal neveneffecten dat wordt ervaren ten aanzien van de voorwaarden omtrent investeringen in de niet-DAEB is beperkt tot de markttoets. Het signaal dat de markttoets als complex wordt ervaren en tot hoge administratieve laten leidt, is eerder aan de landelijke samenwerkingstafel middenhuur naar voren gekomen. Mede naar aanleiding daarvan is reeds een vereenvoudiging van de markttoets ingezet. Met het wetsvoorstel Maatregelen middenhuur wordt voorgesteld een aantal overbodig gebleken processtappen te verwijderen en wordt de procedure op meerdere punten versneld en vereenvoudigd. Wat betreft het signaal dat door de markttoets en overige regels omtrent niet-DAEB-investeringen meer risicovolle projecten worden opgepakt, moet opgemerkt worden dat er geen verplichting bestaat om niet-DAEB--activiteiten op te pakken. Corporaties kunnen besluiten om investeringen die zij als te risicovol zien niet op te pakken.

3.2.4 Beleidsvoornemens

Ten aanzien van het ondernemen van niet-DAEB-activiteiten door corporaties wordt het volgende voorgesteld:

- Met het wetsvoorstel Maatregelen middenhuur wordt voorgesteld een aantal overbodig gebleken processtappen te verwijderen en wordt de procedure op meerdere punten versneld en vereenvoudigd. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een deel van de in de evaluatie genoemde neveneffecten. Een afschaffing van de markttoets, zoals aangedragen door VTW, of een ondergrens in investeringsomvang, wordt niet overwogen. Ook bij kleinere investeringen kunnen (lokale) marktpartijen interesse hebben.
- Het is van belang vast te houden aan de wettelijke uitgangspunten dat niet-DAEB-investeringen moeten samenhangen met de DAEB-taken en daarom moeten plaatsvinden in de wijken en buurten waar de corporatie bezit heeft en een op de wijk of buurt gerichte functie moeten hebben. De nadere operationalisering hiervan in maximumbedragen en verhoudingspercentages zal worden weggenomen, zodat vanuit het toezicht en bij lokale partijen de mogelijkheid krijgen te bezien

[27] Kamerstukken 2017/2018, 32 847, nr. 333

welke invulling passend is bij de lokale context. Daarmee ontstaat meer ruimte voor maatwerk, zoals de commissie Van Bochove voorstelt.

3.3 Interne financiering DAEB/ niet-DAEB

Bij de scheiding tussen DAEB- en niet-DAEB-taken dienden alle geborgde leningen te worden ondergebracht in de DAEB-tak. Om een evenwichtige financiële startpositie te hebben in zowel DAEB-tak als niet-DAEB-tak dienden daar (interne) startleningen van de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak tegenover te staan. De omvang van de (interne) startlening was de 'knop' om dit te bewerkstelligen. Deze lening moet eraan bijdragen dat na scheiden of splitsen zowel de DAEB- als niet-DAEB-tak levensvatbaar en financierbaar zijn. Aan de (interne) lening worden dusdanige voorwaarden gesteld (hoogte rente, aflossingsverplichtingen) dat de lening bijdraagt aan het voorkomen van marktverstoring. De voorwaarden van de (interne) startlening, met name de hoogte van de rente, zijn gericht op marktconformiteit teneinde verboden kruissubsidiëring van DAEB aan niet-DAEB en daaruit resulterende marktverstoring vanuit de niet-DAEB te voorkomen.

3.3.1 Analyse

In 2017 stond voor ongeveer € 11,7 miljard aan interne leningen van de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak in de boeken. Deze worden in een behoorlijk tempo afgelost: in 2022 is de leningenportefeuille onder de huidige aflossingsvoornemens met 38% afgenomen tot € 7,2 miljard. Aan de corporaties is gevraagd of in hun ervaring de voorwaarden van de interne lening hebben bijgedragen aan het voorkomen van marktverstoring. Ongeveer 43% van de corporaties geeft aan daar geen zicht op te hebben, terwijl 45% nauwelijks of geen bijdrage ziet. Het is onbekend waarom corporaties al dan geen bijdrage ervaren. Circa 13% geeft aan deze bijdrage wel te zien.

3.3.2 Belangrijkste neveneffecten

Een deel van de corporaties ervaart neveneffecten van de voorwaarden voor interne financiering (ruim 20%). De neveneffecten die worden genoemd zijn de administratieve complexiteit, soms ook de beperking van de investeringscapaciteit in de niet-DAEB door de aflossingsvoorwaarden van de interne lening.

3.3.3 Conclusie

Bij het scheiden van DAEB en niet-DAEB zijn, waar nodig, interne leningen ontstaan. Voor zover nu ingeschat kan worden, wordt het doel van de regelgeving bereikt. Wel worden verschillende neveneffecten benoemd. De ervaren administratieve complexiteit heeft te maken met het nieuw inrichten van de niet-DAEB-tak en bijbehorende verplichtingen en is in elk geval deels het gevolg van onvermijdelijke transitiekosten, omdat een koppeling tussen het aflossingsschema van de leningenportefeuille in de DAEB-tak en vorderingen op de niet-DAEB-tak gewenst is. Deze koppeling moet gezien worden als deels onvermijdelijke transitiekosten naar een nieuw systeem. Het loslaten van deze koppeling zou echter kunnen leiden tot extra risico's in de DAEB, omdat een aflossingspiek van geborgde leningen in de DAEB dan niet meer automatisch gepaard gaat met extra inkomsten voor de DAEB uit aflossingen van de interne lening. Wat betreft de mogelijke beperking van de investeringscapaciteit in de niet-DAEB door de aflossingsvoorwaarden van de interne lening, wordt opgemerkt dat de IBW[28] juist wijst op een relatief grote investeringsruimte in de niet-DAEB-tak.

3.3.4 Beleidsvoornemens

De regels voor de interne lening zouden belemmerend werken vanwege koppeling aan het aflossingsschema van geborgde leningen. Gedachte hierachter is dat liquiditeitsdruk in de DAEB-tak (door een onregelmatig aflossingsritme) deels (naar rato van de startleningen) moet worden opgevangen in de niet-DAEB. De nadelen voor corporaties hiervan kunnen zijn: i) liquiditeitsdruk in

[28] De indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties wordt jaarlijks door BZK berekend. De IBW geeft op corporatieniveau indicatief weer hoeveel leenruimte een corporatie heeft binnen de normen van Aw en WSW voor de financiële ratio's, bovenop de bestaande investeringsvoornemens voor de komende vijf jaar. In 2018 is voor de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak een aparte IBW berekend.

enig jaar in de niet-DAEB; ii) administratieve rompslomp omdat het pakket aan geborgde leningen op het moment van scheiding administratief afzonderlijk moet worden bijgehouden in de jaren daarna qua gerealiseerde en nog komende aflossingen en restant-schuld. Voornemen is om te onderzoeken of er een andere (administratief eenvoudigere) wijze van aflossing van interne startlening (nu gekoppeld aan aflossingen geborgde leningen in de DAEB) mogelijk en wenselijk is, zonder dat de risico's in de DAEB-tak ongewenst groot worden. Hierbij worden de Aw en het WSW betrokken.

3.4 Waardering op marktwaarde

Corporaties werkten voor de invoering van de herziene Woningwet met verschillende waarderingen van hun vastgoed. Het rendementsbeeld dat hieruit naar voren kwam, had vaak zeer beperkte zeggingskracht. Bovendien zou er hierdoor geen zicht zijn op de (grotere) stille reserves. Bij afsplitsing van vastgoed naar niet-DAEB volgens deze waardering zou maatschappelijk vermogen 'weglekken'. Vanuit de herziene Woningwet is daarom ingezet op een eenduidige waarderingswijze voor het vastgoed. Daarbij is als waarderingsgrondslag de in de vastgoedsector gebruikelijke 'marktwaarde in verhuurde staat' gekozen.

De keuze voor actuele marktwaarde had de volgende doelen: in de eerste plaats zou dit moeten leiden tot een objectieve waardering van vastgoed die vergelijkbaar is met de markt. In de tweede plaats moet hiermee een reële waardeoverdracht naar niet-DAEB bewerkstelligd worden. In de derde plaats moet deze waardering zorgen voor substantieel grotere externe transparantie en betere sturing en verantwoording over de efficiency van de inzet van het maatschappelijk bestemd vermogen. Tot slot moet dit leiden tot meer inzicht bij investeringsafwegingen en rendementseisen, en daarmee een verdere professionalisering van de bedrijfsvoering in de corporatiesector.

3.4.1 Analyse

Voor de implementatie van de marktwaarde kunnen corporaties gebruik maken van een handboek met een modelmatige benadering, en/of van een full-versie waarin het bezit wordt getaxeerd. Uit de evaluatie blijkt dat een ongeveer even groot deel de basisversie uit het handboek (30%), de full versie (38%) als beide versies (32%) gebruikt. Kleinere corporaties kiezen vaker de basisversie, grotere de full versie. Van de corporaties geeft 66% aan dat de waardering op marktwaarde niet of nauwelijks bijdraagt aan een betere sturing en verantwoording over de vermogensinzet bij corporaties. Bij de commissarissen is dat 69%. Vaak wordt door corporaties en commissarissen aangegeven dat waardering op marktwaarde leidt tot een beeld van de investeringscapaciteit die er feitelijk niet is, mede omdat de woningen bedoeld zijn voor exploitatie en niet om te verkopen, en dat dat tot 'ruis' leidt in gesprekken met huurdersorganisaties en gemeenten. Ongeveer een derde van de corporaties en een kwart van de commissarissen geeft aan dat waardering op marktwaarde wel bijdraagt aan een betere sturing en verantwoording over de vermogensinzet bij corporaties. Dit zijn relatief vaak grotere corporaties.

Over het Handboek is een meerderheid van de corporaties (54%) van mening dat dit bijdraagt aan het invoeren van de marktwaardering. De 32% van de corporaties die dat niet vond gaf als kritiek dat de waarderingswijze volgens het Handboek een niet-gebruikelijke waardering oplevert die niet altijd leidt tot een herkenbare taxatie. Grotere corporaties maken relatief minder vaak gebruik van het Handboek dan kleinere. Volgens 29% van de corporaties en 24% van de commissarissen heeft de marktwaardering ertoe geleid dat op een andere manier beslissingen worden genomen. Weinig corporaties betrekken de marktwaarde bij strategische keuze in hun portefeuillestrategie. Bij investeringsvoornemens als sloop/nieuwbouw leidt de actuele marktwaarde en de afboekingen daarop soms wel tot een grondiger onderbouwing van de beleidskeuze.

3.4.2 Belangrijkste neveneffecten

Als neveneffect wordt genoemd dat de veelheid aan parameters en methoden leiden tot jaarlijkse schommelingen in boekwinsten, die veel uitleg vragen aan de stakeholders. Verder ervaren respondenten onduidelijkheid die dit meebrengt over de vermogenspositie en investeringscapaciteit,

de toegenomen administratieve last en de toegenomen kosten door veel extra werkzaamheden voor accountants. SIRA (2017) berekende de extra lasten op € 16.980.000 eenmalig en € 25.250.000 structureel. Uit vervolgonderzoek (SIRA 2018) blijkt dat van die structurele lasten bestaat voor 57% uit externe kosten, zoals de taxateur (74%), accountant (18%) en software-updates (2%). SIRA schat verder in dat 14% van het verschil in de administratieve lasten wordt veroorzaakt doordat (sommige) accountants een strengere interpretatie hanteren van het handboek Marktwaardering dan noodzakelijk wordt geacht door BZK en de Aw.

3.4.3 Conclusie

De betekenis van de marktwaarde voor het interne corporatiebeleid inzake investeringen en verkoop is nog beperkt. Het belangrijkste aandachtspunt dat wordt genoemd hierbij is het niet kunnen realiseren van de marktwaarde omdat corporaties nu eenmaal een maatschappelijke doelstelling hebben die niet noodzakelijkerwijs gericht is op het maximaliseren van huuropbrengsten en uitponden van bezit. De Autoriteit woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw hebben in dat kader de afgelopen twee jaar een waardering uitgewerkt om te kunnen duiden welk deel van de marktwaarde corporaties wel kunnen realiseren op basis van hun corporatiespecifieke beleid (de beleidswaarde) en welk deel zij niet zullen realiseren op basis van dit beleid. De beleidswaarde is gebaseerd op de modelmatige marktwaarde en vormt een afslag als gevolg van de maatschappelijke doelstelling van de corporatie. Ten tijde van deze evaluatie was deze beleidswaarde nog niet geïntroduceerd. Redelijkerwijze kan worden verwacht dat de waarde van marktwaarde voor corporaties voor beleidsbeslissingen sterk toeneemt als daar een beleidswaarde, uitgaande van maatschappelijke doelstellingen, inzicht geeft welk deel van deze marktwaarde wel kan worden gerealiseerd en welk deel niet als gevolg van beleidskeuzes die de corporatie maakt. Omdat de uitwerking van de beleidswaarde tegemoet komt aan de belangrijkste klacht van corporaties, namelijk het hebben van een waarde die realiseerbaar is conform het corporatiespecifieke beleid, is de verwachting dat het draagvlak voor de marktwaarde in combinatie met de beleidswaarde zal toenemen. Op dat moment kan de marktwaarde in combinatie met de beleidswaarde bijdragen aan een verdere optimalisering en professionalisering van de bedrijfsvoering bij corporaties. Redelijkerwijze zou over drie jaar nogmaals moeten worden bezien of het stelsel met marktwaarde en beleidswaarde de gewenste bijdrage levert aan de gestelde doelen. Dat laat overigens onverlet dat aan een stroomlijning van de marktwaardebepaling altijd (verder) kan worden gewerkt.

3.4.4 Beleidsvoornemens

Voorgesteld wordt om over drie jaar te evalueren of er mogelijkheden zijn om het stelsel van marktwaarde en beleidswaarde beter en/of tegen lagere kosten te laten functioneren.

3.5 Reglement financieel beheer

Corporaties zijn verplicht om regels voor het eigen financiële handelen neer te leggen in een reglement financieel beheer. Het reglement financieel beheer heeft tot doel om de risicobeheersing door het interne toezicht en de positie van interne toezichthouders ten opzichte van de bestuurder te versterken. Tevens moeten corporaties van minimaal 2.500 verhuureenheden een controlfunctie inrichten in een afzonderlijke organisatie-eenheid

3.5.1 Analyse

Corporaties en commissarissen is gevraagd naar de mate waarin zij ervaren dat de maatregelen ten aanzien van het reglement financieel beheer bijdragen aan het beperken van risico's vanuit het (zelfstandig) beslissen door bestuurders. Tevens is in de enquête ingegaan op de rol en de invloed van de onafhankelijke controller bij corporaties met een bezit vanaf 2.500 woningen. Zowel corporaties (50-60%, afhankelijk van de maatregel) als, in nog iets sterkere mate, commissarissen (60-70%) zijn overwegend positief over het bijdragen van het financieel reglement aan het beperken van besturingsrisico's. Zij die geen toegevoegde waarde zien geven aan dat ze soortgelijke regels al hanteerden, of dat een goede manier van besturen niet gevat kan worden in regels.

Ongeveer twee derde van de corporaties en commissarissen geeft aan dat het financieel reglement heeft geleid tot een andere manier van werken. Desondanks geeft 5% aan dat het financieel reglement heeft geleid tot een grotere financiële stabiliteit, veelal omdat deze van tevoren al op orde was. Ook over de bijdrage van de onafhankelijke controller aan het beperken van risico's zijn de corporaties (ruim 60%) en commissarissen (ruim 70%) overwegend positief. Zij die dat niet zijn voeren vaak aan dat vooral een goede bedrijfscultuur, met bijpassende houding en gedrag, besturingsrisico's moeten beperken.

De grens van 2.500 woningen voor de onafhankelijke controller wordt door een derde van de corporaties passend gevonden, maar ook een derde vindt de grens te laag, vooral omdat er voor een onafhankelijke controller te weinig werk zou zijn bij de kleinere corporaties. Nog geen tiende van de corporaties vindt de grens te hoog en ruim een kwart heeft er geen mening over. Van de commissarissen vindt de helft de grens passend, terwijl een derde de grens te laag vindt.

3.5.2 Belangrijkste Neveneffecten

Corporaties en commissarissen ervaren nauwelijks neveneffecten van de maatregelen opgenomen in het Financieel Reglement.

3.5.3 Conclusie

De ervaringen ten aanzien van het Financieel Reglement zijn in meerderheid positief en waar geen toegevoegde waarde van het Financieel Reglement wordt gezien is dat meestal omdat men al een soortgelijke werkwijze had. Daarnaast worden nauwelijks neveneffecten ervaren van het Financieel Reglement. Een en ander geeft derhalve geen aanleiding tot aanpassing van het Financieel Reglement. De grens van 2.500 woningen voor het hebben van een onafhankelijke controller wordt door een derde van de corporaties aan de lage kant gevonden.

3.5.4 Beleidsvoornemens

Kleinere corporaties ervaren het als moeilijk om de positie van onafhankelijke controller in te richten. Daarom wordt bezien of de grens van 2.500 woningen voor het hebben van een onafhankelijke controller gelijkgetrokken kan worden naar het niveau van 5.000 woningen, zoals voor de OOB-status wordt gehanteerd. Hierbij worden de Aw en het WSW betrokken vanwege de relatie die een dergelijke wijziging heeft met het Verticaal Toezicht.

3.6 Verbonden ondernemingen

Een woningcorporatie kan een verbinding aangaan met een andere rechtspersoon of vennootschap. Deze verbinding moet in het belang van de volkshuisvesting werken. Dit vraagt goedkeuring door de Autoriteit woningcorporaties. Deze eisen aan de verbinding hebben als doel dat de corporatie met haar verbindingen geen te grote financiële risico's loopt voor de DAEB-activiteiten.

3.6.1 Analyse

In 2014 waren er ruim 1.500 verbindingen, waarvan bijna 900 een dochterondernemingen. Verbindingen zijn heel divers, zowel qua vormgeving als activiteiten. Projectontwikkeling is de meest voorkomende activiteit. De waarde van alle corporatiedeelnemingen en –leningen tezamen bedraagt ruwweg € 2 miljard.

Aan corporaties en commissarissen is in de enquête gevraagd naar hun ervaringen met de maatregelen in de herziene Woningwet rond het aangaan van verbindingen en het effect van die maatregelen op het beheersen van financiële risico's voor de DAEB-activiteiten. Hoewel 56% van de corporaties verbindingen heeft, heeft slechts 7% van alle corporaties ook verbindingen die na invoering van de herziene Woningwet zijn opgericht.

Tussen de 37 tot 47% (afhankelijk van de maatregel) van de corporaties geeft aan geen zicht te hebben op het effect dat maatregelen[29] hebben op de beperking van de financiële risico's voor de DAEB. Corporaties die dat wel hebben zijn over het algemeen vaker positief dan negatief over het effect, behalve ten aanzien van het instemmingsvereiste van verhuurders bij het aangaan van verbindingen (22% positief versus 39% negatief). Corporaties wijzen dan veelal op het ontbreken van de vereiste kennis en expertise bij de huurdersorganisaties. Het meest positief zijn corporaties over het toezicht van de Aw op dochterondernemingen (48% positief versus 14% negatief). Ook over de andere maatregelen (toetsing/ toestemming van de Aw voor het aangaan verbindingen of verkoop aandelen, het uitsluitend bij oprichting mogen verstrekken van kapitaal (lening of aandelen) aan een verbinding, het verbod op garanties vanuit de corporatie) is men vaker positief dan negatief.

Bij de commissarissen geeft ongeveer 24% tot 37% (afhankelijk van de maatregel) aan geen zicht te hebben op het effect op de beperking van de financiële risico's voor de DAEB. Ook commissarissen zijn over het algemeen vaker positief dan negatief over het effect van de maatregelen op de risicobeperking voor de DAEB, behalve bij het instemmingsvereiste van verhuurders bij het aangaan van verbindingen (22% positief versus 54% negatief) en met dezelfde argumenten: het ontbreken van de vereiste kennis en expertise bij de huurdersorganisaties. Het meest positief zijn commissarissen over het verbod op garanties aan dochterondernemingen (54% positief versus 22% negatief). De toegevoegde waarde die corporaties en commissarissen zien bestaat vooral uit het bewuster nadenken over de risico's en het terughoudender zijn in het aangaan van verbindingen, alsmede in een sterkere focus op de kerntaak.

3.6.2 Belangrijkste neveneffecten

Het aandeel van de corporaties dat zegt neveneffecten te ondervinden van de maatregelen rond het aangaan van verbindingen is met 15% beperkt. Ook commissarissen zien slechts in beperkte mate neveneffecten. Inhoudelijk wordt er daarbij wel op gewezen dat juist verbindingen een middel kunnen zijn om verschillende bedrijfsonderdelen transparant te splitsen en dat de wetgeving hieraan beperkingen stelt.

3.6.3 Conclusie

Het effect van de voorwaarden voor verbindingen op het beperken van de risico's voor de DAEB-activiteiten is positief. Dit wordt onderschreven door het oordeel van een meerderheid van de corporaties en commissarissen. De maatregel lijkt bijgedragen te hebben aan het doel dat een corporatie met haar verbindingen geen te grote financiële risico's loopt voor de DAEB-activiteiten. Neveneffecten worden slechts in beperkte mate ervaren. Alleen is er bij corporaties een per saldo negatief oordeel over de betrokkenheid van huurders bij besluitvorming over het aangaan van verbindingen vanwege het vermeende tekort aan deskundigheid.

3.6.4 Beleidsvoornemens

De uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet ten aanzien van het aangaan van verbindingen, geven geen aanleiding voor wijzigingen. Wel zal bezien worden welke van de verschillende goedkeuringsprocedures toegevoegde waarde hebben, en welke kunnen worden omgezet naar een meldplicht of controle achteraf. Dit kan ook gevolgen hebben voor de situaties waarin goedkeuring moet worden gevraagd voor het aangaan van een verbinding en daarmee indirect het instemmingsrecht voor huurdersorganisaties in die gevallen.

[29] Gevraagd is naar toetsing en toestemming door de Aw voor het aangaan van verbindingen en de verkoop van aandelen in verbindingen, toezicht op dochterondernemingen, het instemmingsrecht voor huurdersorganisaties, het alleen bij oprichting mogen verstrekken van een interne lening of aandelenkapitaal, en het niet mogen afgeven van garanties.

3.7 Verslaglegging en verantwoordelijkheid (dPi, dVi)

Verantwoordingsinformatie is van belang voor de beoordeling van de financiële positie van corporaties en de controle op de inzet van maatschappelijk vermogen ten behoeve van de kerntaak. Doel van deze verantwoordingen is om rijk (inclusief het toezicht), gemeenten, huurdersorganisaties en andere belanghebbenden inzicht te bieden in de prestaties (en prestatiemogelijkheden) die voor hen van belang zijn. In de Woningwet zijn hiervoor verschillende verantwoordingsinstrumenten benoemd:

- Het jaarlijks opstellen van een jaarrekening, een jaarverslag en een volkshuisvestingsverslag. Hierin blikken corporaties terug op de financiële en volkshuisvestelijke prestaties van het afgelopen jaar.
- De verantwoording over het voorgaande jaar wordt ook in het format van de Verantwoordingsinformatie (dVi) door corporaties aangeleverd.
- Daarnaast leveren zij per 15 december de Prospectieve informatie (dPi) aan, met een vooruitblik naar de voorgenomen activiteiten voor de komende jaren.

3.7.1 Analyse

De verschillende maatregelen rond de verantwoording en verslaglegging zijn in de enquête aan de corporaties en aan de commissarissen voorgelegd. Hen is gevraagd naar de mate waarin de maatregelen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Wet, maar ook naar de impact van de maatregelen op hun organisatie en de haalbaarheid van de gestelde eisen.
Corporaties en commissarissen vinden in grote mate dat de verantwoordingsinstrumenten bijdragen aan een beter inzicht bij belanghebbenden (gemeenten, huurdersorganisaties) in de financiële en volkshuisvestelijke prestaties van corporaties. Bij corporaties wordt jaarverslag door 80% positief beoordeeld, het verslag van de RvC door 76%, de dVi door circa 60% en de dPi ook door circa 60%. Bij de commissarissen liggen deze scores op respectievelijk 88%, 78%, 76% en 80%. Uit negatieve geluiden was vaak te horen dat het jaarverslag en verslag van de RvC minder leesbaar zijn geworden voor belanghebbenden door eisen vanuit de wet, bijvoorbeeld inzake governance, en dat de dVi en dPi veelal te specialistisch zijn voor belanghebbenden. Corporaties zijn hier iets negatiever over dan commissarissen.

De datum voor de indiening van het jaarverslag en de dVi (1 mei) en dPi (15 december), wordt door de helft van de corporaties haalbaar geacht en door twee derde van de commissarissen. Corporaties ervaren het vaakst problemen bij het jaarverslag en de dVi (19%). Gewezen wordt op beperkte beschikbaarheid van accountants, vooral in piekperioden, en het te laat beschikbaar komen van zaken als het handboek modelmatige marktwaarde, benodigde software en het format voor aan te leveren gegevens.

Ten slotte geeft een klein deel (14%-19%) van corporaties, commissarissen en gemeenten aan de regels rond projectsteun onduidelijk te vinden. Bij huurdersorganisaties wordt dat nog iets vaker een probleem gevonden. Collegiale financiering wordt door met name commissarissen (37%) en huurdersorganisaties (40%) belangrijk gevonden.

3.7.2 Belangrijkste neveneffecten

Corporaties ervaren, afhankelijk van het instrument, voor 40% tot 55% neveneffecten van de verantwoordingsinformatie. Bij de commissarissen ligt dit lager; daar ervaart een kwart tot een derde neveneffecten. Bij beiden betreft dit met name extra administratieve druk op de organisatie met name rond piektijden qua indiening. Daarbij vindt men de verantwoording vaak te veel, te gedetailleerd, te weinig doelgericht en onvoldoende aansluitend op de behoefte aan sturingsinformatie van de corporatie zelf. SIRA (2017) berekende de extra kosten van jaarverslaglegging, dPi en dVi op € 19,3 miljoen structureel en € 5 miljoen incidenteel.

3.7.3 Conclusie

De verantwoordingsinformatie als zodanig wordt als zinvol beschouwd. De regels bereiken daarmee hun primaire doel. De informatieuitvraag wordt echte ook als te omvangrijk en te fijnmazig ervaren. Wat betreft de leveringsdatum van 1 mei voor het jaarverslag en dVi geeft de helft van de corporaties aan dat ze deze indieningsdatum niet haalbaar achten. In de afgelopen jaren was dat vaak het geval vanwege nieuwe en/of aanvullende wetgeving.

3.7.4 Beleidsvoornemens

- Mede naar aanleiding van het in hoofdstuk 1 aangehaalde SIRA-onderzoek naar administratieve lasten van de herziene Woningwet, is het convenant “Verbeteren informatievoorziening woningcorporaties”[30] opgestart. Hiermee wordt gewerkt aan de stroomlijning van informatie-opvraag en het substantieel (doelstelling: 50%) verminderen van de informatieuitvraag, mede in samenhang met de wettelijke vereisten die worden gesteld aan informatie en accountants (accountantsprotocol).
- Sinds enkele jaren wordt intensief met de sector en softwareleveranciers samengewerkt om het handboek marktwaardering en de bijbehorende softwarepakketten tijdig beschikbaar te hebben. Dit wordt voortgezet.
- In de jaren na de invoering van de herzieningswet per 2015, is gebleken dat aanlevering van verantwoordingsgegevens uiterlijk 1 mei niet haalbaar bleek voor corporaties. Om deze reden is in 2017, 2018 en 2019 de inleverdatum in samenspraak met de sector, toezichthouder en accountants tijdelijk verruimd naar 1 juli. De leveringsdatum van 1 juli zal nog ten minste drie jaar gehandhaafd blijven. Daarna kan worden bezien of het wenselijk is om de indieningsdatum te vervroegen.
- BZK en Aedes zetten zich de komende periode in om samen met accountants en taxateurs te bekijken op welke wijze de piekbelasting rondom de indiening van de verantwoordingsinformatie meer kan worden gespreid.

[30] Kamerstukken 2017/2018 29 453, nr. 481

4. Versterken positie gemeente en huurdersorganisaties

Een hoofddoel van de herziene Woningwet is de versterking van de positie van gemeenten en huurdersorganisaties ten opzichte van de corporaties. In de 'lokale driehoek' komen deze partijen gezamenlijk tot prestatieafspraken over de bijdrage van corporaties aan de lokale volkshuisvesting. Dit vraagt van de gemeente dat zij volkshuisvestingsbeleid formuleert. Op basis daarvan werkt de corporatie jaarlijks een overzicht van voorgenomen activiteiten uit ('het bod'). Dit zou dan moeten leiden tot prestatieafspraken tussen gemeente, corporatie(s) en huurdersorganisatie(s). Via deze cyclus krijgt de inzet van corporaties maatschappelijke legitimatie. Indien een geschil ontstaat bij het proces van prestatieafspraken is de mogelijkheid geboden dit aan de minister voor te leggen. De wet biedt de mogelijkheid om Rijksprioriteiten te benoemen, waarvan corporaties geacht worden deze in hun bod op gemeentelijke woonvisies te betrekken. Om de lokale binding te versterken zijn de woningmarktregio's vastgesteld, waarbinnen corporaties nieuwe activiteiten mogen (blijven) ontplooien. Met deze maatregelen wordt beoogd de lokale verankering en maatschappelijke legitimatie van corporaties te versterken.

De maatregelen tezamen dragen bij aan de versterking van de positie van de gemeenten en huurdersorganisaties. Daarmee is de in veel delen van Nederland bestaande praktijk verder verspreid naar gebieden waar dit nog niet het geval was. De neveneffecten geven geen aanleiding tot grote beleidsmatige wijzigingen. De voorstellen zijn voornamelijk gericht op het stroomlijnen en vergemakkelijken van processen. De focus ligt daarom op betere informatievoorziening en communicatie.

4.1 Lokale driehoek: woonvisie, bod, prestatieafspraken, geschilbeslechting

De Woningwet bepaalt dat corporaties naar redelijkheid dienen bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Door jaarlijks een (meerjarig) overzicht te maken van voorgenomen werkzaamheden kunnen zij hun voorgenomen bijdrage aan de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave kenbaar maken. Daarbij nodigen zij de gemeente(n) en huurdersbelangenorganisatie(s) uit tot het maken van prestatieafspraken.

Doel van deze cyclus rond prestatieafspraken is dat gemeenten en huurdersorganisaties meer invloed hebben op het beleid van corporaties en de corporatie zo een betere lokale verankering kent en naar redelijkheid haar bijdrage levert aan het lokale volkshuisvestingsbeleid.

4.1.1 Analyse

De democratisch gelegitimeerde gemeentelijke woonvisie heeft meer gewicht gekregen met de herziene Woningwet. Veel gemeenten hebben hun grotere rol ingevuld door een brede woonvisie te formuleren. Sinds medio 2015 heeft 70% van de gemeenten nieuw woonbeleid geformuleerd, 20% rondt dit af in de loop van 2018. Van de overige 10% heeft een deel nog vigerend beleid van voor 2015, gebruikt een deel uitsluitend een regionale visie, wil een deel het in 2019 aanpassen en is een zeer beperkt deel niet van plan beleid te formuleren.[31]

Corporaties moeten naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk beleid. Zij geven dat aan door voor 1 juli een overzicht met voorgenomen werkzaamheden aan te reiken aan gemeenten en huurdersorganisaties. Huurders krijgen ruim voor 1 juli ook het concept van deze voornemens voorgelegd. Alle partijen ervaren dat deze maatregel (zeer) bijdraagt aan de grotere rol van de gemeente en huurders. Gemeenten (87%) en huurders (85%) vinden dit meer dan corporaties (72%). Woonbeleid en voornemens zijn de opmaat naar tripartiet overleg en resulteren idealiter in prestatieafspraken waarbij alle drie de partijen ondertekenen voor 15 december van elk jaar. Dat het tripartiet overleg bijdraagt aan de grotere rol van gemeente en huurders wordt onderschreven door gemeenten (86%), huurders (85%) en corporaties (79%). Alle partijen ervaren ook dat het overleg minder vrijblijvend is geworden.

[31] Companen (2018) Lokale ervaringen rond woonbeleid, prestatieafspraken en huurdersparticipatie

Al voor het van kracht worden van de herziene Woningwet maakten corporaties en gemeenten prestatieafspraken, vaak voor meerdere jaren. Met het van kracht worden van de herziene Woningwet heeft deze staande praktijk op verschillende manieren een impuls gekregen. Het aantal afspraken dat betrekking heeft op een jaar en het corporatiebezit waarop ze van toepassing zijn, nam toe. Met betrekking tot het jaar 2014 had 64% van de gemeenten en 75% van de corporaties een of meer prestatieafspraken. In 2017 is het aandeel onder zowel gemeenten als corporaties met een of meer afspraken gestegen naar 86%. In 2014 hadden deze afspraken betrekking op 79% van de sociale huurvoorraad, in 2017 is dit gestegen naar 87% van de voorraad. Daarnaast zijn de afspraken concreter geworden: ze bevatten specifieke doelen en/of aantallen. Tussen 2014 en 2017 steeg het percentage concrete afspraken van 46% naar 92%.[32]

Volgens een enquête van Atrivé (2017) onder huurdersorganisaties, gemeenten en corporaties lag de regierol bij het maken van prestatieafspraken het vaakst bij gemeenten, gevolgd door corporaties. Alle drie de partijen geven in grote meerderheid aan dat de verschillende belangen vrij evenwichtig zijn verwerkt in de uiteindelijke afspraken. Maar de huurdersorganisaties zijn hier wel iets minder positief over. Volgens 9% van de huurdersorganisaties zijn de belangen (zeer) onevenwichtig verwerkt in de uiteindelijke afspraken. Gemeenten (2%) en corporaties (3%) geven dat beduidend minder aan.

Veel partijen hebben hun afspraken eind 2016 en eind 2017 vernieuwd, respectievelijk met 614 (84% van de voorraad) en 581 (72% van de voorraad). Dat is een stevige toename ten opzichte van de 185 nieuwe afspraken uit de periode medio 2014 tot eind 2015. De betrokkenheid van huurdersorganisaties kreeg een grote impuls: 93% van de nieuwe afspraken eind 2017 is geheel of gedeeltelijk door de huurdersorganisaties ondertekend terwijl in 2014 slechts 17% door huurders ondertekend werd.[33]

De geschilbeslechting is het sluitstuk van de cyclusprestatieafspraken. Gemeenten, corporaties en huurdersorganisatie kunnen een geschil dat ten grondslag ligt aan het niet tot stand komen van prestatieafspraken, voorleggen aan de minister. In de uitwerking is opgenomen dat de minister zich ten behoeve van de uitspraak zal laten adviseren door een onafhankelijke commissie. In 2016 zijn drie geschillen aanhangig gemaakt, waarvan twee door een gemeente en één door een huurdersorganisatie. In 2017 zijn geen geschillen ingediend. De geringe praktijkervaring kan de verklaring zijn voor de 47% van de corporaties, 22% van de commissarissen en 26% van de huurdersorganisaties die aangeven geen zicht te hebben op de bijdrage van deze maatregel aan het doel. Waar respondenten dat beeld wel hebben, ziet een groter aandeel van de huurdersorganisaties (49% wel, 25% niet) dan corporaties (26% wel, 27% niet), commissarissen (beide 39%) en gemeenten (47% wel, 52% niet) een bijdrage van de mogelijkheid tot geschilbeslechting aan het versterken van de positie van gemeenten en huurdersorganisaties. Door respondenten die geen bijdrage ervaren, wordt genoemd dat zij de geschilbeslechting beschouwen als een te zwaar middel dat bestaande relaties kan verstoren.

4.1.2 Belangrijkste neveneffecten

De verschillende partijen ervaren ook positieve neveneffecten, maar benoemen vooral negatieve neveneffecten. Sommige daarvan worden benoemd door huurders of gemeenten, andere vooral door corporaties en commissarissen. Sommige worden door alle partijen benoemd.

- Een aanzienlijk deel van de corporaties ervaart geregeld dat zij door gemeenten overvraagd worden op het punt van de bijdrage aan de lokale volkshuisvestelijke opgave.
- De woonvisies zijn in de ervaring van corporaties geregeld niet concreet genoeg om afspraken over te maken, of zijn niet passend bij de lokale volkshuisvestelijke situatie.
- Corporaties ervaren dat het bod leidt tot dubbele processen, omdat op grond van de Overlegwet het bod eerst moet worden uitgebracht voor advies van de huurdersorganisatie, en vervolgens aan gemeente en huurders in het kader van de prestatieafspraken nogmaals.

[32] BZK (2018) Evaluatie Woningwet: cijfermatig overzicht 2014-2017, tabel 2.1

[33] Companen (2018) Monitor prestatieafspraken 2018

- De jaarlijkse cyclus van prestatieafspraken wordt door veel partijen als te intensief ervaren en te krap in de tijd. Deadlines zetten partijen te veel onder druk (te) snel in te stemmen. Gepleit wordt voor het meer inzetten op meerjarige afspraken.
- De cyclus sluit niet goed aan bij de begrotingscyclus van gemeente en corporatie.
- De corporaties geven aan dat de cyclus van prestatieafspraken tot hogere administratieve lasten hebben geleid. De totale administratieve last van de cyclus is geraamd op € 10.315.000 (SIRA, 2017). Uit vervolgonderzoek blijkt dat hiervan een groot deel (72%) het gevolg is van de invulling die lokaal hieraan gegeven wordt en niet een (direct) gevolg is van de herziene Woningwet (SIRA 2018).

4.1.3 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de maatregelen uit de wet ervoor zorgen dat gemeenten en huurdersorganisaties meer invloed hebben op de activiteiten van corporaties, zodat aan deze doelstelling uit de wet is voldaan. Zoals verzocht met de motie Van Bochove (Kamerstukken 2011/2013, 32 769 nr.82) is de legitimiteit van woningcorporaties in hun werkgebied daarmee groter geworden door betrokkenheid van huurders en andere stakeholders. De gemeentelijke woonvisie heeft meer gewicht gekregen en sinds de invoering van de herziene Woningwet zijn ook meer woonvisies opgesteld. Hiermee is voldaan aan toezegging aan het EK-lid De Vries-Leggedoor (CDA) dat de totstandkoming van woonvisies wordt gestimuleerd en dat hierover wordt bericht bij de evaluatie, en de toezegging aan het TK-lid Monasch (PvdA) om in kaart te brengen of woonvisies tot stand komen.

Ook het maken van prestatieafspraken, na het bod van corporaties en het tripartiet overleg, heeft een impuls gekregen. Bovendien ondertekenen huurdersorganisaties in het grootste deel van de gevallen de prestatieafspraken, waar dat voor invoering van de herziene Woningwet nauwelijks het geval was. Van de geschilbeslechting is weinig gebruik van gemaakt en de ervaring van sectorpartijen over de bijdrage aan het versterken van de positie van gemeenten en huurdersorganisaties is dan ook verdeeld. Het gebruik maken ervan zou een te zwaar middel zijn dat lokaal onderlinge relaties kan verstoren.

Neveneffecten van deze maatregelen zijn dat respondenten aangegeven dat de cyclus niet past in de verantwoordingsprocessen rondom de jaarstukken van de corporatie en de begrotingscyclus. Ook wordt de cyclus arbeidsintensief ervaren door betrokken partijen.

4.1.4 Beleidsvoornemens

De versterking van de positie van gemeenten en huurders heeft de afgelopen jaren de gewenste resultaten gehad, maar is nog niet uitontwikkeld. Ingezet moet worden op het verder versterken van de lokale driehoek. Er moet meer ruimte komen voor lokale invulling zonder dat aan de uitgangspunten van de Woningwet getoornd wordt. Dit zal slechts in beperkte mate juridisch gestalte hoeven te krijgen. Met name moet ingezet worden op betere en meer gerichte informatievoorziening, communicatie en praktijkontwikkeling. In het kader van helderere wetgeving en meer ruimte voor lokale invulling, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de uitgangspunten van de Woningwet, is het voornemen:

- Gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties moeten de vrijheid voelen om een lokaal passend proces voor prestatieafspraken in te richten. Daarmee wordt duidelijker dat meerjarige afspraken wettelijk mogelijk zijn en lokale partijen de ruimte hebben om het proces in te richten op een manier die voor hen het meest werkbaar is. Dat betekent dat vanuit de wet gewerkt kan worden met jaarschijven, zoals nu in de praktijk ook al voor komt. Dit is grotendeels een kwestie van communicatie, maar specifieke wettelijke belemmeringen kunnen weggenomen worden voor zover dat niet leidt tot een verzwakking van de positie van gemeenten en huurders. Hierover zal overlegd worden met Aedes, de Woonbond, VNG en VTW. Dit beleidsvoornemen is in lijn met het voorstel van de commissie Van Bochove.
- In samenwerking met de Woonbond, VNG, VTW en Aedes, wordt een traject opgestart om de kwaliteit en het functioneren van de lokale driehoek verder te versterken. De commissie Van

Bochove en VTW adviseren hier ook toe. Belangrijk onderdeel is het gezamenlijk actualiseren van de handreiking prestatieafspraken, bijvoorbeeld met ondersteuning voor het maken van goede 'samenwerkingsafspraken' over het te volgen proces.

- Bezien wordt of door het aanpassen van de Wet op het overleg tussen huurder en verhuurder het verplichte dubbele overleg tussen de huurdersorganisatie en de corporatie kan worden weggenomen.
- De adviescommissie Geschilbeslechting Prestatieafspraken onder voorzitterschap van Sybilla Dekker zal in het voorjaar reflecteren op het instrument geschilbeslechting. Deze reflectie zal betrokken worden bij het formuleren van eventuele beleidsvoornemens. Ten aanzien van het advies van de commissie Van Bochove en de VTW om geschilbeslechting door de minister ook open te stellen indien lokale partijen zich niet houden aan afspraken die zij onderling hebben afgesloten, spreekt de adviescommissie Geschilbeslechting Prestatieafspraken haar reserves uit: het ligt meer voor de hand in prestatieafspraken een bepaling op te nemen over geschilbeslechting bij geen of onvoldoende nakoming van de afspraken, die recht doet aan de lokale omstandigheden. Ook dit punt zal bij de reflectie van de adviescommissie worden betrokken.

4.2 Positie van huurdersorganisaties

Bij de herziening van de Woningwet zijn verschillende maatregelen genomen om de betrokkenheid van huurders te vergroten. Omdat huurders een gelijkwaardige rol en meer rechten hebben gekregen is de rol van de huurdersorganisatie ook veranderd. Huurdersorganisaties hebben zich moeten ontwikkelen in hun nieuwe rol.

4.2.1 Analyse

Bij de herziening van de Woningwet is de positie van huurdersorganisaties met verschillende maatregelen versterkt. Huurdersorganisaties zelf ervaren in meerderheid voldoende tot veel invloed (56%) op het beleid van corporaties. Dat is met name het geval bij de voordracht van leden van de RvC (90%), de prestatieafspraken (87%) en het participatiebeleid (73%). De minste invloed ervaren huurdersorganisaties op het beleid over incasso's (49%), woonruimteverdeling (49%) en de begroting (47%) (Companen, 2018). In de visitatierapporten is vanaf 2015 een stijgende lijn te zien op het huurdersoordeel over de relatie en communicatie (van 7,1 naar 7,3) en invloed op het beleid (van 6,6 naar 7,0).[34]

Slechts een klein deel van de gemeenten (6%) en corporaties (14%) zien op geen enkele manier de meerwaarde van de betrokkenheid van de huurdersorganisatie bij het opstellen van prestatieafspraken. Huurdersorganisaties zelf zijn tevreden tot zeer tevreden (76%) over de wijze waarop ze betrokken zijn bij de prestatieafspraken. Ook over het resultaat van hun betrokkenheid zijn ze tevreden tot zeer tevreden (71%) (bron: Companen, 2018).

Corporaties (54%) en gemeenten (62%) vinden in meerderheid dat huurdersorganisaties gedeeltelijk in staat zijn om hun nieuwe rol op te pakken. Slechts 17% van corporaties en 19% van de gemeenten zegt dat ze daartoe volledig in staat zijn. Daartegenover staat dat 50% van de huurdersorganisaties vindt dat ze in staat zijn om invulling te geven aan hun nieuwe rol. Daarnaast vindt nog eens 46% procent dat ze daar deels toe in staat zijn. Corporaties ervaren een kennisachterstand, gebrek aan visie, een reactieve opstelling en tijdsgebrek bij huurdersorganisaties. Vooral de huurdersorganisaties van grotere corporaties herkennen dat beeld niet. Het verschil tussen de beoordeling van corporaties en gemeenten enerzijds en huurdersorganisaties anderzijds laat zien dat zij verschillende perspectieven hebben. Huurdersorganisaties zijn tevreden over de invloed die ze hebben en de manier waarop ze daarop invulling aan kunnen geven. Corporaties en gemeenten zien hier nog veel ruimte voor verbeteringen.

De belangrijkste verbeterpunten die huurdersorganisaties voor zichzelf zien zijn: een goede ondersteuning door professionals, kennis en opleiding van huurders. Gemeente en corporaties vinden

[34] Visitaties kijken terug over een periode van vier jaar.

het wenselijk dat het kennisniveau omhoog gaat. Corporaties (60%) geven aan dat de participatie verbeterd kan worden door het kennisniveau te verhogen maar ook door het behapbaar maken van de complexiteit van de te bespreken onderwerpen (45%). Slechts 6% van de corporaties ziet het eigen participatiebewustzijn als een verbeterpunt.[35]

4.2.2 Belangrijkste neveneffecten

De bijdrage aan het proces van prestatieafspraken is volgens veel huurdersorganisaties te belastend. Daarbij wordt ook vaak het achterblijven van deskundigheid benoemd. Tegelijkertijd is er ook een groep corporaties die pleit niet te veel van huurdersorganisaties te willen vragen en niet te verlangen dat zij op elk aspect input hoeven te geven.

4.2.3 Conclusies

De maatregelen die in de herziene Woningwet zijn genomen om de positie van huurdersorganisaties te versterken, behalen dat doel. Huurdersorganisaties ervaren veel invloed op het beleid van de corporaties. Ook gemeenten en corporaties zien de toegevoegde waarde van de huurdersorganisaties in de nieuwe situatie. Huurdersorganisaties ervaren verder dat ze in staat zijn om invulling te geven aan hun nieuwe rol. Corporaties en gemeenten ervaren in meerderheid dat huurdersorganisaties slechts gedeeltelijk in staat zijn om de nieuwe rol in te vullen. Het verschil kan mogelijk verklaard worden uit verschillende verwachtingspatronen van partijen.

4.2.4 Beleidsvoornemens

De uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet geven geen directe aanleiding tot het aanpassen van de regelgeving. De juridische positie van huurdersorganisaties is in de wet goed geborgd. Het is wel van belang dat huurdersorganisaties verder worden ondersteund in de praktische invulling van hun rol, bijvoorbeeld door ondersteuning van professionals, kennis en opleiding van huurders die actief zijn in de huurdersorganisatie, en het vinden van aanvullende manieren om de achterban te betrekken. In lijn met de aanbevelingen van de commissie Van Bochove, zal in het kader van het onder 4.1.4 genoemde traject om de lokale driehoek te versterken, met de Woonbond, Aedes, VTW en de VNG worden bezien op welke manier dit vorm kan krijgen.

4.3 Volkshuisvestelijke prioriteiten

De minister stelt ten minste een keer per vier jaar volkshuisvestelijke prioriteiten vast voor een tijdvak van de vier op dat jaar volgende kalenderjaren. In het kalenderjaar dat direct voorafgaat aan zo een tijdvak, voert de minister overleg over de voorgenomen prioriteiten met personen of instanties uit de kring van de toegelaten instellingen, de gemeenten en de bewonersorganisaties. Zij zijn ook vrij om op lokaal niveau aanvullende prioriteiten te benoemen. De opgenomen thema's/doelen die met voorrang aan de orde moeten komen in de prestaties van de corporaties zijn:

1. betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep;
2. het realiseren van een energiezuinige sociale woningvoorraad;
3. huisvesten van urgente doelgroepen;
4. realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting in verband met langer zelfstandig wonen.

4.3.1 Analyse

In de jaren na de herziening van de Woningwet is een lichte stijging waar te nemen van de mate waarin in prestatieafspraken aandacht wordt geschonken aan de prioritaire thema's, al stijgt of daalt het per thema van jaar tot jaar wel. Voor 1 juli 2015 varieerde het aandeel tussen de 86% en 94%. In 2016 worden de beste scores bereikt (92%-95%), waarna dit in 2017 wat afneemt (84%-96%). Een uitzondering hierop is het aandeel prestatieafspraken waarin het thema 'duurzaamheid' is opgenomen; dat neemt ook in 2017 toe. Door de jaren heen komen procesafspraken vaker voor dan concrete

[35] Companen (2018) Lokale ervaringen rond woonbeleid, prestatieafspraken en huurdersparticipatie

afspraken, maar er is een duidelijke stijging waar te nemen in het aandeel prestatieafspraken dat concrete afspraken bevat over de prioritaire thema's. Voor 1 juli 2015 varieerde dit van 37% tot 50%, terwijl dit in 2017 is doorgegroeid naar 68% tot 81%. Verder komen drie van de vier prioritaire thema's ook in een groter aandeel woonvisies terug. Het betreft duurzaamheid (van 75% naar 83%), betaalbaarheid/beschikbaarheid (56% naar 66%) en bijzondere doelgroepen (van 19% naar 37%). Wonen met zorg is juist iets afgenomen, van 72% naar 68%.

Een meerderheid van de huurdersorganisaties (57%) ervaart in sterke mate dat het benoemen van de volkshuisvestelijke prioriteiten door de minister de onderwerpen die terugkomen in de prestatieafspraken beïnvloedt. Onder gemeenten is dat 36% en van de corporaties 19%. Het aandeel respondenten dat ervaart dat het benoemen van de prioriteiten de onderwerpen in de prestatieafspraken enigszins beïnvloedt verschilt minder tussen huurdersorganisaties, gemeenten en corporaties; het betreft respectievelijk 32%, 40% en 40% van de organisaties. Onder corporaties ervaart 39% geen invloed van de prioritaire thema's op de onderwerpen in de prestatieafspraken. Bij gemeenten is dit 24% en bij de huurders 8%.

Ook in de investeringen van corporaties is een groeiende inzet op de vier prioritaire thema's waarneembaar. Ten aanzien van betaalbaarheid en beschikbaarheid, is in de nieuwbouw het aandeel woningen onder de aftoppingsgrens gestegen van 26% in 2014 naar 60% in 2017. Voor de periode 2018-2022 wil de sector 78% betaalbaar bouwen (Staat van de volkshuisvesting 2018). Het totale aandeel goedkope en betaalbare woningen is toegenomen van 74% in 2014 naar 77% in 2017. Op het thema wonen met zorg is te zien dat het aandeel nultredenwoningen stijgt van 47% in 2014 naar 65% in 2018, en hebben corporaties de afgelopen jaren intramuraal vastgoed getransformeerd naar reguliere verhuur aan grotendeels dezelfde doelgroep (MIT 2017). De verduurzaming van het bestaande bezit is onderdeel van de investeringen in woningverbetering: die namen toe van € 1,3 miljard in 2014 naar € 1,9 miljard in 2017.

4.3.2 Belangrijkste neveneffecten

Ten aanzien van de volkshuisvestelijke prioriteiten zijn geen neveneffecten naar voren gekomen.

4.3.3 Conclusie

Behalve op het thema 'betaalbaarheid en beschikbaarheid', is sinds de herziene Woningwet het aandeel prestatieafspraken waarin prioritaire thema's voorkomen groter geworden. Daarnaast zijn afspraken concreter geworden en komen de prioritaire thema's vaker voor in woonvisies. Op grond hiervan kan geconcludeerd worden dat de maatregel heeft bijgedragen aan het doel om de prioritaire thema's meer aan de orde te laten komen in de prestatieafspraken. Of sprake is van een causaal verband is echter moeilijk te zeggen, omdat uit de mate waarin de thema's reeds in 2014 werden benoemd afgeleid kan worden dat de onderwerpen ook voor invoering van de herziene Woningwet veel aandacht kregen. Daar staat tegenover dat zowel een meerderheid van corporaties (59%), gemeenten (76%) en huurdersorganisaties (89%) ervaart dat het benoemen van volkshuisvestelijke prioriteiten door de minister in sterke mate of enigszins invloed heeft op de onderwerpen die terugkomen in de prestatieafspraken.

4.3.4 Beleidsvoornemens

De uitkomsten van de evaluatie geven op dit moment geen aanleiding om de prioritaire thema's in zijn geheel uit de Woningwet te schrappen of anders te formuleren. De minister stelt ten minste een keer per vier jaar volkshuisvestelijke prioriteiten vast voor een tijdvak van de vier op dat jaar volgende kalenderjaren, waardoor er in 2019 besloten kan worden of (een van de) thema's vervangen moet worden door andere.

4.4 Informatievoorziening

Om de redelijke bijdrage van de corporaties aan de gemeentelijke volkshuisvesting goed te kunnen inschatten, biedt de Woningwet aan gemeenten en huurdersorganisaties een versterkte informatiepositie. Met deze maatregelen beoogt de Woningwet dat gemeenten en huurders beter

onderbouwd het gesprek met de corporaties kunnen aangaan over de lokale prestatieafspraken. Dit om de redelijke bijdrage van corporaties aan het volkshuisvestingsbeleid te kunnen beoordelen. In de wet zijn hiervoor de volgende instrumenten opgenomen:

- Gemeenten en huurdersorganisaties kunnen informatie opvragen die zij nuttig achten voor de prestatieafspraken;
- Het Rijk stuurt jaarlijks de indicatieve bestedingsruimte (IBW) van corporaties aan de lokale partijen;
- De oordeelsbrief van de Aw en de beoordeling van de financiële ruimte van de corporatie van het WSW in het kader van de achtervang bij de borging van leningen.

Naast bovengenoemde maatregelen hebben huurdersorganisaties en gemeenten ook andere informatie tot hun beschikking, waarmee wordt beoogd dat zij een beter inzicht krijgen in de prestaties en prestatiemogelijkheden van corporaties:

- Borgingsruimte WSW
- Volkshuisvestelijk verslag van de corporatie
- dVi (verantwoordinginformatie)
- dPi (prognoseinformatie)

4.4.1 Analyse

Ten aanzien van het inzicht bij belanghebbenden in de prestaties en prestatiemogelijkheden van corporaties, wordt het toesturen van het volkshuisvestingsverslag door gemeenten (80%), huurdersorganisaties (74%), corporaties (80%) en Commissarissen (85%) gezien als de maatregel die het meest bijdraagt aan het doel. Het aan gemeenten en huurdersorganisaties toesturen van de jaarlijks bij de toezichthouder in te dienen meerjarenplannen (dPi) en (dVi) worden onder corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties door een kleinere meerderheid als bijdrage gezien (variërend tussen de 55% en 59%). Corporaties die weinig of geen toegevoegde waarde zien, geven aan dat de informatie te specialistisch en te gedetailleerd is om voor gemeenten en huurdersorganisaties van veel waarde te zijn. Onder Commissarissen ziet een groter aandeel een bijdrage (76%-85%).

De maatregelen waarmee gemeenten en huurdersorganisaties bij het maken van prestatieafspraken de redelijke bijdrage van corporaties aan het volkshuisvestingsbeleid moeten kunnen beoordelen, worden wisselend gezien als doeltreffend. Corporaties zien in het informatierecht (44%), de toezichtsbrief van de Aw (46%) en het inzicht in de borgingsruimte van het WSW (52%) minder vaak een bijdrage dan hun belanghouders in de lokale driehoek. Gemeenten en huurdersorganisaties zien van die drie instrumenten de grootste bijdrage in het informatierecht (respectievelijk 66% en 81%), gevolgd door de toezichtsbrief (62% en 60%) en tot slot inzicht in de borgingsruimte (58% en 44%).

Gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties hebben een verschillend beeld over de mate waarin de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) bij het maken van de prestatieafspraken aan bod is gekomen. Van de gemeenten geeft 40% aan dat dit niet het geval was, in de beleving van de huurdersorganisaties was dat maar in 20% van de gevallen zo. Ruim de helft van de corporaties (56%) geeft aan dat de IBW niet aan bod is gekomen (Companen 2018). Hoewel genoemd wordt dat de IBW het gesprek over het benutten van de investeringsruimte heeft gevoed, is er ook duidelijk verschil tussen huurdersorganisaties, gemeenten en corporaties in de mate waarin zij ervaren dat de IBW bijdraagt aan het doel. In de ervaring van 70% van de huurdersorganisaties en 65% van de gemeenten draagt de IBW wel bij aan het beoordelen van de redelijke bijdrage van corporaties aan het volkshuisvestingsbeleid. Onder corporaties is dit 26% en ziet 68% die bijdrage niet of nauwelijks. Corporaties noemen onder andere dat de IBW verkeerd wordt geïnterpreteerd en dat door verschillen met hun eigen berekeningen en de borgingsruimte van het WSW, veel onduidelijkheid ontstaat. Dat maakt dat er veel uitleg nodig is. Ook gemeenten noemen dat er ‘ruis’ ontstaat in de discussie over de mogelijkheden van de corporaties en dat de interpretatie veel kennis vereist. Aanvullend zouden gemeenten ook meer zicht willen hebben op corporaties in de regio die kunnen bijdragen aan de lokale investeringsopgave.

Naast deze formele manieren wordt er ook informeel en vrijwillig door corporaties informatie gedeeld over de financiële afwegingen die zij maken. Uit onderzoek van Companen (2018) blijkt dat gemeenten en huurdersorganisaties redelijk eensluidend zijn in hun beleving over de mate waarin corporaties hen hierin inzicht hebben gegeven: bijna 60% van de gemeenten en 70% van de huurdersorganisaties geven aan dat dit het geval is. In de beleving van 37% van de gemeenten en 31% van de huurdersorganisaties waren de financiële afwegingen ook onderwerp van het gesprek tijdens het maken van prestatieafspraken.

4.4.2 Belangrijkste neveneffecten

De inzet van de IBW vraagt volgens corporaties veel uitleg richting gemeenten en huurdersorganisaties. De 'grote getallen' in de IBW zorgen voor discussies die gaan over de financiële inzet, en minder over de volkshuisvestelijke opgave. Corporaties waarschuwen dat het benutten van de investeringsruimte een doel op zich lijkt te worden.

4.4.3 Conclusies

De maatregelen die genomen zijn om de informatiepositie van huurdersorganisaties en gemeenten te verbeteren, hebben het beoogde effect. Met name gemeenten en huurdersorganisaties ervaren de verschillende maatregelen als bijdragend aan het inzicht in de prestaties van corporaties en het verbeteren van de mogelijkheden om de bijdrage van corporaties aan het volkshuisvestingsbeleid te beoordelen. Het volkshuisvestelijk verslag, informatierecht, de IBW en de toezichtsbrief van de Aw leveren in de ervaring van een groter aandeel respondenten een bijdrage, dan inzicht in het borgingsplafond van het WSW, de dPi en de dVi. Corporaties ervaren over het algemeen een minder grote bijdrage van de verschillende instrumenten dan huurdersorganisaties en gemeenten. Deels wijzen de door hen genoemde negatieve kanten en neveneffecten erop dat juist onderbouwd het gesprek wordt gevoerd, anderzijds laat het mogelijke ruimte zien om de geleverde informatie van nadere duiding te voorzien.

4.4.4 Beleidsvoornemens

Omdat er verschillen zijn in de mate waarin verschillende bronnen van informatie als nuttig worden ervaren, zal in overleg met gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties worden besproken voor welke bronnen het verplicht toesturen aan de andere partijen kan komen te vervallen. Partijen die belang hechten aan alle informatiebronnen, kunnen een beroep doen op het algemene informatierecht en vanuit de lokale samenwerking afspraken maken.

Anders dan de commissie Van Bochove bepleit, wordt de IBW niet afgeschaft. Blijkens de evaluatie helpt de IBW gemeenten en huurdersorganisaties, voor wie het instrument bedoeld is, om vanuit een onafhankelijke bron inzicht te krijgen in de maximale financiële slagkracht van de corporatie. Daarmee wordt hun positie ten opzichte van corporaties versterkt. In het kader van een breder traject om de lokale driehoek en het proces voor de totstandkoming van prestatieafspraken te versterken zal wel gekeken worden naar de mogelijkheden de IBW door te ontwikkelen en de uitleg over (het gebruik van) de IBW verder te verbeteren.

4.5 Visitaties

Het doel van de verplichte visitatie is dat corporaties zich een maal per vier jaar laten visiteren door een deskundige instantie en dat zij daarmee maatschappelijke verantwoording afleggen over geleverde maatschappelijke prestaties en gemaakte keuzes tegenover belanghebbenden. Een beoogd doel hierbij is ook dat een corporatie daarvan kan leren en haar prestaties kan verbeteren. De wettelijke verplichting tot visitatie is overgenomen uit de Aedes/VTW Governancecode.

4.5.1 Analyse

Reeds voor invoering van de herziene Woningwet werden veel visitaties toegepast. Als onderdeel van de Aedes/VTW Governancecode, was visitatie reeds voor alle corporaties die lid waren van Aedes en de VTW voorgeschreven. Zodoende waren er eind 2014 nog 38 corporaties nooit gevisiteerd. Als gevolg van de wettelijk verplichte visitatie, zal elke corporatie in beginsel voor 1 juli 2019 ten minste

eenmaal gevisiteerd moeten zijn. Van 2015 tot en met 2017 hebben 239 corporaties zich laten visiteren. Het aantal nog niet gevisiteerde corporaties is in die periode gedaald naar achttien. Het betreft met name kleinere corporaties: dertien hebben minder dan 1.000 verhuureenheden en de grootste bezit 3.000 verhuureenheden.

In de ervaring van 85% van de gemeenten en 81% van de huurdersorganisaties leveren de visitaties een bijdrage aan de verantwoording over maatschappelijke prestaties. Corporaties (50%) en Commissarissen (49%) ervaren dit minder. Wel geven corporaties en Commissarissen aan uitvoerig (42% en 33%) of beperkt in (48% en 47%) in gesprek te gaan met stakeholders over de uitkomsten. Een beperkt aandeel van corporaties (34%) en Commissarissen (40%) ervaart een bijdrage aan het gesprek over prestatieafspraken, waar 61% van de gemeenten en 60% van de huurdersorganisaties dat wel ervaren.

4.5.2 Belangrijkste neveneffecten

Meer dan de helft van de corporaties (54%) en bijna de helft van de commissarissen (44%) geeft aan dat de visitatie-eis in hun beleving niet in verhouding staat tot het doel dat ermee gediend moet zijn. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op een overlap tussen visitatie, governance-audits van de Aw en de verantwoording rond prestatieafspraken. Daarnaast zouden de administratieve lasten en de kosten van visitaties naar verhouding hoog zijn. SIRA (2017) berekende de structurele kosten van visitaties voor de corporatiesector op € 3.790.000. Dit bedrag bestaat voor ongeveer 85% uit externe kosten en voor 15% uit interne tijdbesteding.

4.5.3 Conclusie

Omdat sinds de invoering van de herziene Woningwet nog geen vier volle jaren zijn verstreken, zijn nog geen definitieve conclusies te trekken of daadwerkelijk alle corporaties zich hebben laten visiteren. Wel is een duidelijke beweging te zien: het aantal corporaties dat nog nooit gevisiteerd is, is gedaald van 38 naar 18. Verder leveren visitaties in de ervaring van gemeenten en huurdersorganisaties een bijdrage aan de maatschappelijke verantwoording over geleverde prestaties, maar ervaren corporaties en commissarissen dit minder. Een aanzienlijk aandeel corporaties (54%) en commissarissen (44%) ervaart de verplichte visitatie als niet proportioneel, vanwege overlap met de governance-audits van de Aw en in hun ervaring hoge administratieve lasten.

4.5.4 Beleidsvoornemens

Ten aanzien van de overlap zijn tussen de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland en de Aw afspraken gemaakt over de volgtijdelijkheid van governance-inspecties en visitaties, zodat er minimaal twee jaar tussen beide zit. SVWN is voorts met een traject gestart om de visitatiemethodiek te herijken, waardoor overlap kan verdwijnen en administratieve lasten verminderd kunnen worden.

In de eerste helft van 2019 vindt een evaluatie van het accreditatiestelsel voor visitaties plaats. Mede met het oog op uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet, zullen daarbij aanvullende onderzoeksvragen worden meegenomen naar onder andere de toegevoegde waarde van het instrument ten opzichte van andere instrumenten en de gevolgen van de door VTW en de commissie Van Bochove bepleite afschaffing van de verplichte visitatie. Over de uitkomsten van het onderzoek zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

4.6 Zienswijzen en instemmingsrecht

Gemeenten en huurdersorganisaties hebben de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op verschillende belangrijke besluiten die de corporatie voornemens is te nemen.[36] Beoogd is daarmee de positie van gemeenten en huurdersorganisaties te versterken door hen invloed te geven op het beleid

[36] Het betreft o.a. een zienswijze bij het uitbreiden van het werkgebied (al dan niet via een ontheffing op de woningmarktregio), een voorgenomen fusie (instemmingsrecht voor huurders) of splitsing, een voorgenomen scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, de verkoop van woningen aan derden en het reglement voor sloop.

van de corporatie. Daarnaast wordt in specifieke gevallen beoogd hiermee de financiële risico's te beperken.

4.6.1 Analyse

Zienswijze

Huurdersorganisaties mogen hun zienswijze geven op verschillende voorgenomen activiteiten van corporaties. Gemeenten en huurdersorganisaties (beide 93%) ervaren in hoge mate het nut van de mogelijkheid zienswijzen in te dienen, maken gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt, en vinden dit een zinvolle toevoeging aan het instrumentarium. Ook corporaties zien in meerderheid het nut in van de verschillende mogelijkheden om een zienswijze in te dienen, met uitzondering van de zienswijze op het jaarverslag.

Onder de drie partijen wordt de zienswijze bij verkoop van woningen aan derden (niet voor eigen bewoning) als een van de meest nuttige gezien. Het gaat om 72% van de corporaties, 90% van de gemeenten en 79% van de huurdersorganisaties. Bij in totaal 350 door de Aw goedgekeurde aanvragen voor verkopen in de jaren 2015 tot en met 2017, is ook slechts één keer bezwaar gemaakt door een huurdersorganisatie. Na hoor en wederhoor is dit bezwaar ongegrond verklaard door de Aw.

Instemmingsrecht

Huurdersorganisaties hebben instemmingsrecht bij een voorgenomen fusie en het aangaan van een verbinding. Iets meer dan de helft (51%) van de huurdersorganisaties heeft ervaring met het uitbrengen van een standpunt bij een fusie. Zowel onder corporaties (83%), gemeenten (84%), als huurdersorganisaties (75%) wordt deze maatregel als nuttig beschouwd. In de periode 2015-2017 zijn door de Aw 53 vergunningen verleend voor een (voorgenomen) fusie. Daarop zijn geen negatieve zienswijzen ingediend, maar is wel één keer bezwaar tegen ingediend. Deze is gegrond verklaard waarop de Aw haar besluit heeft ingetrokken.

Ten aanzien van het instemmingsrecht voor huurders bij het aangaan van verbindingen, ziet 39% van de corporaties en 54% van de commissarissen niet of nauwelijks een bijdrage aan het beperken van de financiële risico's. Nog eens 39% heeft geen zicht op de bijdrage van de maatregel. Corporaties geven als verklaring dat het bij huurdersorganisaties ontbreekt aan voldoende kennis en expertise om een weloverwogen oordeel te geven. Daarnaast geven zij aan dat huurdersorganisaties hun focus hebben op andere onderwerpen.

4.6.2 Belangrijkste neveneffecten

Ten aanzien van deze maatregelen worden geen neveneffecten genoemd.

4.6.3 Conclusie

De mogelijkheid voor gemeenten en huurdersorganisaties om bij verschillende besluiten een zienswijze in te dienen, heeft hun positie versterkt. Zowel gemeenten als huurdersorganisaties ervaren het als een zinvolle toevoeging aan hun instrumentarium en maken ook gebruik van de mogelijkheden die de herziene Woningwet biedt. Het komt vrijwel niet voor dat een gemeente of huurdersorganisatie vindt dat een zienswijze niet goed is gewogen door de Aw en daarom bezwaar indient tegen een besluit. Corporaties en commissarissen zien slechts in zeer beperkte mate toegevoegde waarde in het instemmingsrecht voor huurdersorganisaties.

4.6.4 Beleidsvoornemens

De bovengenoemde uitkomsten van de evaluatie geven geen aanleiding tot een fundamentele herziening van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen of van het instemmingsrecht. Wel zullen de verschillende goedkeuringsprocedures in de herziene Woningwet tegen het licht gehouden worden in het kader van een meer risicogericht toezicht (zie hoofdstuk 7) en het reduceren van de regeldruk. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor zienswijzenprocedures en het instemmingsrecht. Hierover zal overlegd worden met de Woonbond, VNG, Aedes, VTW en Aw.

4.7 Woningmarktregio's

De indeling in woningmarktregio's moet ervoor zorgen dat de schaal van een corporatie in overeenstemming is met de schaal van de regionale woningmarkt. Op basis van voorstellen van gemeenten zijn op 30 augustus 2016 de werkgebieden vastgesteld. Elke corporatie heeft één regionaal werkgebied als kerngebied waarin zij volledig actief mag zijn. In andere gebieden mogen zij bestaande woningen blijven onderhouden, verduurzamen en verhuren, alsmede sloop en vervangende nieuwbouw realiseren. Aankoop en uitbreidingsnieuwbouw is in beginsel niet toegestaan. Van dit verbod is een ontheffing mogelijk, indien daar een volkshuisvestelijke noodzaak toe bestaat. Categorale instellingen mogen landelijk opereren zonder ontheffing.

Beoogd doel van deze maatregelen is het versterken van de lokale (regionale) binding van de corporatie en het versterken van het overleg tussen de corporaties en de gemeenten in de regionale woningmarkt over de uitvoering van volkshuisvestelijke opgaven, zonder dat dit overleg vertroebeld wordt doordat diezelfde corporatie ook door gemeenten in andere woningmarkt-gebieden aangesproken wordt op het uitvoeren van volkshuisvestingsopgaven.

4.7.1 Analyse

In 2014 waren er 1.280 unieke combinaties van een gemeente en een niet-categorale corporatie die daar ten minste één woongelegenheid had. Waren er toen al woningmarkregio's geweest, dan zou het bij 360 van die gevallen zijn gegaan om combinaties die buiten het kernwerkgebied vallen. Dit raakte 47 corporaties en 238 gemeenten, en in totaal 110.800 woningen lagen buiten het kernwerkgebied van de corporatie die eigenaar van die woningen was.

In 2017 is een lichte ontwikkeling zichtbaar. Het aantal unieke combinaties van gemeenten en corporaties die buiten het kernwerkgebied daalde met 36, naar een totaal van 324. Parallel daalde het aantal combinaties met 141, naar 1.139. Door fusies steeg het aantal corporaties dat hiermee te maken had naar 50, maar het aantal gemeenten daalde juist naar 219. Het aantal woningen dat buiten het kernwerkgebied lag, daalde met 4.200 woningen naar een totaal van 106.600. Voor ongeveer de helft van de woningen buiten het kernwerkgebied gold in 2017 een ontheffing.

Het merendeel van corporaties (54%), commissarissen (53%), gemeenten (59%) en huurdersorganisaties (56%) geeft aan dat het onderwerp woningmarktregio's geen aandacht behoeft. Voor de overige respondenten is dit wel het geval. Corporaties en commissarissen wijzen er geregeld op dat het nut van de indeling in woningmarktregio's voor hen niet duidelijk is en dat het belemmerend voor hen werkt. Gemeenten reageren in dezelfde trant. Men vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is en welk doel er mee gediend is. Concrete belemmeringen komen daarbij niet naar voren. Ook geeft een aantal corporaties aan dat de regiogrenzen in hun optiek niet in overeenstemming zijn met het feitelijk functioneren van de woningmarkt. Huurdersorganisaties merken op dat hun zienswijze vanuit de regelgeving niet betrokken wordt bij de uiteindelijk afwegingen bij het vaststellen van woningmarktregio's of ontheffingen.

4.7.2 Belangrijkste neveneffecten

Er zijn geen specifieke neveneffecten van de woningmarktregio's naar voren gekomen.

4.7.3 Conclusie

Het doel van de woningmarktregio is om de lokale (regionale) binding van de corporatie te versterken, en het overleg tussen de corporaties en de gemeenten in de regionale woningmarkt over de uitvoering van volkshuisvestelijke opgaven te versterken. Een meerderheid van corporaties, commissarissen, gemeenten en huurdersorganisaties geeft in de evaluatie aan dat de woningmarktregio geen aandacht behoeft. De meerwaarde wordt echter ook niet door alle partijen ervaren.

Tussen 2014 en 2017 is het aantal woningen buiten het kernwerkgebied afgenomen, zij het in beperkte mate. Daarmee kan niet op basis van de woningaantallen geconcludeerd worden dat er sprake is van een sterkere regionale binding, al laat de afname een beweging richting een sterkere focus op de eigen regio zien. Een mogelijke verklaring voor de beperkte afname is de beperkte tijd dat de regio's bestaan. Tussen de vaststelling van de regio's in augustus 2016 en de meest recente

gegevens zit immers minder dan anderhalf jaar. Corporaties zullen beslissingen ten aanzien van de samenstelling van de portefeuille zorgvuldig nemen en mochten zij besluiten tot het vervreemden van grotere aantallen woningen, dan kost dat tijd.

Ten aanzien van het signaal dat de regiogrenzen volgens sommige corporaties niet in overeenstemming zouden zijn met het feitelijk functioneren van de woningmarkt, kan worden opgemerkt dat de regio's zijn vastgesteld op voorstel van gemeenten. De zienswijzen van corporaties zijn daarin meegewogen. De ervaring van huurdersorganisaties dat hun zienswijze niet wordt meegewogen in besluitvorming rondom de woningmarktregio of ontheffingen, wordt vermoedelijk veroorzaakt door het niet opnemen van deze zienswijze als een verplicht onderdeel bij een verzoek tot vaststelling van een regio of een ontheffing op het nieuwbouwverbod. Op verschillende van deze verzoeken heeft BZK echter wel zienswijzen ontvangen, die ook zijn meegewogen.

4.7.4 Beleidsvoornemens

In de praktijk lijkt de woningmarktregio met name ervaren te worden als een beperking van het werkgebied van corporaties, bedoeld om te voorkomen dat corporaties landelijk actief worden. Vanuit die gedachte is het begrijpelijk dat veel corporaties de toegevoegde waarde niet zien, want het merendeel van de corporaties is actief in één of een klein aantal gemeenten. Met het vaststellen van woningmarktregio's is echter niet alleen een aantal corporaties beperkt in hun werkgebied, maar is het werkgebied voor andere corporaties in potentie groter geworden. Zij kunnen nu zonder tussenkomst van de minister investeren in andere gemeenten in hetzelfde gebied, bijvoorbeeld om een collega-corporatie met minder middelen te ondersteunen, omdat in de eigen gemeente minder taken zijn, of om bij te dragen aan de regionale woonbehoefte. Ook voor gemeenten wordt het duidelijk op welke corporaties zij een beroep kunnen doen wanneer hun eigen corporatie onvoldoende in staat is te voldoen aan de volkshuisvestelijke vraag. Met het afschaffen van de woningmarktregio, zoals wordt bepleit door de VTW, zou deze toegevoegde waarde van de woningmarktregio verdwijnen. Juist met het oog op de toekomstbestendigheid van het stelsel, is dat niet wenselijk. In het verlengde hiervan zal ook met partijen gesproken worden over mogelijkheden om de regionale blik van corporaties te versterken.

Ten aanzien van ontheffingen doet de commissie Van Bochove het voorstel om de procedure te vereenvoudigen. Met Aedes, VTW, VNG en de Woonbond zal verkend worden of vereenvoudigingen mogelijk en wenselijk zijn, met inachtneming van zorgvuldige besluitvorming door het Rijk conform de Algemene wet bestuursrecht. De commissie Van Bochove doet daarnaast het voorstel om geen termijnen te verbinden aan een ontheffing. Tot nog toe zijn alle positieve besluiten op ontheffingsverzoeken voor onbepaalde tijd afgegeven, maar is wel een evaluatiemoment voorzien na vijf dan wel tien jaar. De reden voor de evaluatie is dat omstandigheden kunnen wijzigen. Wanneer de noodzaak voor een ontheffing vervalt, ligt het niet in de rede deze te laten voortbestaan. De middelen van een corporatie kunnen dan beter elders worden ingezet in de kernregio.

5. Interne governance

Om goed afgewogen investeringsbeslissingen te nemen, een goede bedrijfsvoering te voeren, en continuïteit van de organisatie te garanderen is een goede inrichting van (interne) governance noodzakelijk. Vanuit de parlementaire enquête woningcorporaties bleek dit een belangrijk verbeterpunt. Hierbij is er aandacht voor de positie van het bestuur en het intern toezicht (Raad van Commissarissen).

De maatregelen die zijn ingevoerd om de interne governance van woningcorporaties te verbeteren, zijn zeer doeltreffend gebleken en worden positief beoordeeld door de respondenten. Zo zijn er nadere eisen aan het bestuur gesteld en zijn de verantwoordelijkheden van de commissarissen toegenomen. Er is een strengere screening gekomen in de vorm van een geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets, de statuten zijn aangepast, en de accountantscontrole is verscherpt.

5.1 Nadere eisen aan bestuur

De Woningwet stelt een aantal nieuwe eisen aan het bestuur van woningcorporaties. Dit komt tot uiting in de volgende concrete maatregelen:

- Er zijn nadere eisen gesteld aan de geschiktheid en betrouwbaarheid van leden van het bestuur (zie vervolg, onder fit- en propertest);
- Bestuurders worden voor een periode van steeds maximaal 4 jaar benoemd.
- En er zijn nadere eisen gesteld ten aanzien van de (on)verenigbaarheden van functies elders met die van bestuurder van een woningcorporatie.

Meer sturing op de bestuursfunctie heeft als doel om governanceproblemen in de toekomst te voorkomen of in een vroeg stadium te signaleren.

5.1.1 Analyse

Zowel bestuurders als commissarissen menen dat de nadere eisen die aan bestuurders worden gesteld bijdragen aan de doelstelling. Dit geldt vooral (vindt meer dan 90% van de respondenten) voor de eisen rond onverenigbaarheid van functies. Zo'n 60% van de bestuurders en commissarissen vindt dat ook de eisen rond de benoemingstermijn daaraan bijdragen. Vooral grotere corporaties en gemeenten waarin grotere corporaties werkzaam zijn, zijn deze mening toegedaan. Bestuurders die dit niet vinden noemen het ontbreken van een relatie met het functioneren en het feit dat bij slecht functioneren een bestuurder ook tussentijds moet kunnen worden weggestuurd.

De algemene ervaring is dat sinds de invoering van de herziene Woningwet de kwaliteit van het bestuur en het intern toezicht is toegenomen. Naast de ontwikkeling die als gevolg van eerdere incidenten en de PEW al gaande was, lijken de maatregelen die aan bestuur (en intern toezicht) zijn gesteld te hebben bijgedragen aan het doel van een betere (interne) governance.

Ook uit de governanceinspecties die de Aw sinds de wetswijziging uitvoert bij corporaties blijkt dat de governance zich bij verreweg de meeste corporaties inmiddels op het door haar minimaal gewenst geachte niveau bevindt. Slechts bij tien corporaties zou dit nog niet het geval zijn, hetgeen vooral samenhangt met het nog niet op orde zijn van de kernprocessen binnen de organisatie. In 2016 bleek in het kader van de individueel oordeel door de Aw bij 9% van de corporaties sprake van tekortkomingen op het gebied van de governance. Achter de opgelegde interventies zat in 2016 in driekwart van de gevallen (onder meer) een governancevraagstuk. In 2017 betrof dit nog 62% van de interventies. Ten slotte laten ook de visitatierapporten met betrekking tot de kwaliteit van de 'besturing' een lichte verbetering zien, van 6,8 in 2015 naar 6,9 in 2017.

5.1.2 Belangrijkste neveneffecten

Als mogelijk neveneffect wordt genoemd dat door de benoemingstermijn van 4 jaar bestuurders zich al ruim voor het aflopen van hun termijn (uit zekerheid) zouden gaan oriënteren op een andere baan. Hierdoor, maar ook door het uitsluiten van bepaalde nevenfuncties, zou de functie van corporatiebestuurder voor bestuurders van buiten de sector minder aantrekkelijk kunnen zijn. Voorts

zou de maximering van de benoemingstermijn ook in de hand kunnen werken dat bestuurders vooral een visie ontwikkelen voor de korte termijn.

5.1.3 Conclusie

De nadere eisen die worden gesteld aan de functie van bestuurder, lijken hun doel te bereiken. Mede gezien de positieve bijdrage die respondenten zien van deze maatregelen, ziet BZK daarom geen aanleiding tot veranderingen in de benoemingstermijnen of onverenigbaarheden voor bestuurders. De genoemde/veronderstelde neveneffecten geven hiertoe evenmin aanleiding.

De zorg over mogelijk 'anticiperend vertrek' bij het aflopen van de benoemingstermijn als bestuurder lijkt niet reëel. De RvC zal, in zijn rol als werkgever, het functioneren van een bestuurder ook periodiek (jaarlijks) beoordelen. Indien de bevindingen wederzijds tot tevredenheid stemmen en er ook uit het toezichttraject van de Aw geen signalen komen die erop duiden dat een herbenoeming niet in de lijn der verwachting zou liggen, zal er voor een bestuurder geen reden zijn om uit te zien naar een andere baan. Ingeval de RvC (of de Aw) in het functioneren van de bestuurder echter wel aanleiding ziet om niet tot herbenoeming over te gaan, dan kan dat in het belang van een goede governance van de corporatie worden geacht.

5.1.4 Beleidsvoornemens

Gegeven het uit de evaluatie gebleken positieve oordeel van partijen over deze en andere eisen die aan de interne governance zijn gesteld, is er geen aanleiding voor een wijziging. In nadere gesprekken hebben zowel de Aw als VTW en de Nederlandse vereniging van bestuurders in woningcorporaties (NVBW) evenwel ingebracht dat het feit dat ook bij een *interim-vervulling* de bestuursfunctie niet door een commissaris van een andere corporatie mag worden vervuld, zelfs niet als deze werkzaam is in een ander regionaal werkgebied, in de praktijk belemmeringen opwerpt bij de tijdelijke vervulling. Daarom zal met de Aw worden verkend op welke schaal dit probleem zich voordoet en zal op basis daarvan worden bezien of een wetswijziging op dit punt gewenst is, en/of dat de Aw (discretionaire) ruimte kan worden geboden voor maatwerk.

Ten aanzien van de bestuursverantwoordelijkheid, is de regering met de motie Koerhuis c.s. (Kamerstukken 2017/2018, 29 453 nr. 469) verzocht om corporatiebestuurders bij wanbestuur financieel te laten bijdragen. Op dit moment is reeds geregeld dat, indien er sprake is van schade voor het maatschappelijk gebonden vermogen van toegelaten instellingen, de Autoriteit woningcorporaties erop toeziet dat deze schade door de corporatie wordt verhaald op de veroorzakers. Conform de Beleidslijn Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is vrijtekening en/of vrijwaring voor bestuurders en commissarissen van woningcorporaties dan ook niet toegestaan. De Autoriteit woningcorporaties ziet hierop toe. Bij de herziening van de Woningwet in 2015 is tevens geregeld dat bestuurders en commissarissen persoonlijk aansprakelijk gesteld kunnen worden voor onbehoorlijk bestuur of toezicht. Daarmee is reeds voldaan aan het verzoek uit de motie Kops (Kamerstukken 2017/2018, 29 453 nr.472).

5.2 Verantwoordelijkheden (intern) toezichthouders

De raad van commissarissen (RvC) heeft er verantwoordelijkheden bij gekregen onder de herziene Woningwet. De RvC dient als interne toezichthouder van een corporatie bij zijn taakuitoefening zowel gericht te zijn op het belang van de corporatie zelf, als op het algemene belang van de volkshuisvesting. De volgende maatregelen zijn in de wet opgenomen om het intern toezicht te versterken:

- De RvC is zodanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook, onafhankelijk en kritisch kunnen opereren.
- Commissarissen worden voor een periode van vier jaar benoemd, met eenmaal de mogelijkheid om de benoeming te verlengen.
- Minimaal een derde deel van de RvC wordt benoemd op voordracht van de huurders.
- Noodzakelijke toestemming voor ingrijpende beslissingen door de RvC.

- Plicht tot gevraagd en ongevraagd melden van problemen bij de corporatie door Rv C naar de Aw.
- Verplichte tweejaarlijkse zelfevaluatie van het functioneren van de RvC, onder externe begeleiding.

Een van de doelen van de herziene Woningwet is de kwaliteit van intern toezicht van corporaties te verbeteren. Beoogd effect van de aanscherping rond het intern toezicht is om governanceproblemen met (mogelijk) financiële en volkshuisvestelijke gevolgen vroegtijdig te signaleren en daarmee te kunnen voorkomen.

5.2.1 Analyse

Voorop staat de algemene ervaring van respondenten en geïnterviewden met betrekking tot de kwaliteitsverbetering van (ook) het intern toezicht sinds de wijziging van de Woningwet. De maatregel die hieraan naar het oordeel van zowel de bestuurders als de commissarissen het meest bijdraagt is het benoemen van de met de functie van commissaris onverenigbare functies. Een kwart van de bestuurders en meer dan de helft van commissarissen vindt dat dit zelfs in hoge mate het geval is. Ook over het maximeren van de benoemingstermijn voor commissarissen en de verplichte toestemming die de RvC voor bepaalde bestuursbesluiten moet geven, zijn respondenten positief. Van de laatste maatregel vindt 84% van de bestuurders dat deze bijdraagt (69%) of zelfs in hoge mate (15%) bijdraagt aan een beter intern toezicht. Van de commissarissen is 88% deze mening toegedaan. Hoewel in het onderzoek minder vaak benoemd, vindt meer dan de helft van de bestuurders en commissarissen dat ook de benoeming van een derde van de RvC op voordracht van de huurders en de verplichting voor de RvC om bepaalde problemen te melden bij de Aw bijdragen aan het versterken van het intern toezicht. Bestuurders die weinig of geen toegevoegde waarde van de meldplicht op de kwaliteit van het toezicht zien (16%) menen dat er bij commissarissen onzekerheid kan bestaan over welke situaties al dan niet te melden, hetgeen bij hen kan leiden tot angst voor mogelijke aansprakelijkheid. Commissarissen die weinig of geen toegevoegde waarde van deze maatregel zien (31%) vinden dat zij in de eerste plaats zelf aan zet zijn. Uit gegevens van de Aw over de meldplicht blijkt dat in de periode juli 2015 tot juni 2018 in totaal 13 meldingen van commissarissen zijn binnengekomen, waarvan er 9 betrekking hadden op een onoverbrugbaar geschil tussen bestuur en RvC dan wel binnen de RvC.

5.2.2 Belangrijkste neveneffecten

Door respondenten zijn de volgende (mogelijke) neveneffecten genoemd:

- De maximale benoemingstermijn van 2 keer 4 jaar voor commissarissen zou ertoe leiden dat waardevolle kennis en ervaring verdwijnt als een commissaris na twee termijnen vertrekt;
- De onverenigbaarheden leiden er soms toe dat specialistische kennis op het gebied van vastgoed niet kan worden aangetrokken omdat deze naar het oordeel van de Aw tot conflicterende belangen kan leiden;
- Het verplicht voordragen van één derde van de commissarissen door huurders kan de schijn met zich brengen dat de onafhankelijkheid van de RvC onvoldoende is geborgd.
- De noodzakelijke instemming door de RvC met bepaalde ingrijpende beslissingen leidt tot vertraging in de besluitvorming.

5.2.3 Conclusie

In algemene zin is de kwaliteit van de governance bij corporaties toegenomen. Ook ten aanzien van het intern toezicht kan op basis van de onderzoeken die aan de evaluatie ten grondslag liggen de conclusie worden getrokken dat de genoemde maatregelen uit de herziene Woningwet hebben bijgedragen aan de versterking van het intern toezicht en het voorkomen van onverantwoorde en ongewenste bestuursbeslissingen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de maatregelen doeltreffend zijn.

De genoemde/veronderstelde neveneffecten vormen geen reden tot aanpassing van de maatregelen. Het mogelijk nadeel van een moeizamer wervingstraject in sommige gevallen weegt niet op tegen het belang van het tegengaan van belangenconflicten dat met het benoemen van onverenigbaarheden is

beoogd. Met de maximering van de zittingstermijn is beoogd een te sterke verwevenheid van de commissarissen met de corporatie tegen te gaan. De RvC moet ervoor zorgen dat de voor de corporatie benodigde kennis en ervaring breed in de RvC aanwezig is, zodat bij vertrek van een commissaris continuïteit daarvan is gewaarborgd. Verder is van belang dat ook de huurderscommissarissen worden geacht hun functie onafhankelijk en zonder last of ruggenspraak uit te oefenen. Dit element is ook onderdeel van de toets op de geschiktheid en betrouwbaarheid van commissarissen.

5.2.4 Beleidsvoornemens

De evaluatie geeft geen aanleiding voor wijzigingen op dit punt. De commissie Van Bochove en de VTW doen wel een aantal aanbevelingen ten aanzien van het toezicht in brede zin en de samenhang tussen intern en extern toezicht. In hoofdstuk 7, waar een reactie wordt gegeven op het rapport van ABD TOPconsult over het functioneren van het extern toezicht wordt het grootste deel van deze onderwerpen behandeld.

Wel is de VTW van mening dat de rol van de raad van commissarissen bij fusie moet worden toegevoegd aan de wet en dat verduidelijkt moet worden of de RvC het jaarverslag moet goedkeuren of vaststellen. Wat betreft de rol en positie van de RvC bij een fusie en vaststelling van de jaarrekening door de RvC geldt dat deze overeenkomstig zijn aan hetgeen ter zake voor stichtingen is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Bezien zal worden op welke wijze de rol en taak van de RvC op deze twee punten geëxpliciteerd kan worden, zodat er in de praktijk bij commissarissen geen onduidelijkheid over bestaat. De commissie Van Bochove verzoekt om de reikwijdte van de meldplicht voor commissarissen te beperken. Uit de evaluatie volgt echter dat deze maatregel beoordeeld wordt als een maatregel die bijdraagt aan het gestelde doel en zijn geen neveneffecten naar voren gekomen.

5.3 Geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets

Een van de maatregelen van de herziene Woningwet om de kwaliteit van bestuur en intern toezicht van corporaties te verbeteren, is de voorafgaande toetsing op de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en leden van de Raad van Commissarissen (RvC). Bij het (her)benoemen van bestuurders en intern toezichthouders wordt vooraf door de Autoriteit woningcorporaties (Aw) een toets uitgevoerd. Daarin onderzoekt de Aw of de kandidaat geschikt is om de functie uit te oefenen, gelet op diens competenties en werkervaring, en betrouwbaar is gezien zijn juridische en financiële antecedenten. De geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets is ingevoerd om naar de toekomst toe governance- en financiële problemen te voorkomen.

5.3.1 Analyse

De Aw voert sinds 2016 gemiddeld zo'n 600 toetsen per jaar uit, waarvan 82% een commissaris betreft. Doorgaans leidt 95% van de aanvragen tot een positieve zienswijze. In de overige situaties trekt een kandidaat zich uit de procedure terug omdat hij/zij zelf concludeert mogelijk niet door de toets te zullen komen. In slechts vijf gevallen is een negatieve zienswijze afgegeven. Ruim de helft van de bestuurders (55%) vindt dat de toets voor bestuurders bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur bij corporaties. Onder commissarissen is dit 61%. Van de bestuurders vindt 61% en van commissarissen 59% dat de toets voor commissarissen bijdraagt aan een sterker intern toezicht. De bestuurders die deze mening niet zijn toegedaan (vooral bij corporaties gelegen in de Randstad) menen overigens dat de toets grote misstanden zoals die in het verleden zijn opgetreden niet kan voorkomen. Ook achten zij vaak de RvC zelf capabel genoeg om de geschiktheid van bestuurders en commissarissen te beoordelen.

5.3.2 Belangrijkste neveneffecten

Belangrijkste effect dat genoemd wordt is dat de toets de sollicitatieprocedure lang en arbeidsintensief maakt door de veelheid van formulieren en nadere gesprekken.

Voorts zou de toets leiden tot een eenzijdiger samenstelling van de RvC, omdat jongeren moeilijker door de toets komen vanwege gebrek aan ervaring. De toets zou potentiële kandidaten afschrikken. Ten slotte zou de aandacht voor competenties en kennis die betrekking hebben op risicobeheersing en financiën, de aandacht voor die betreffende huurders en de volkshuisvesting doen ondersneeuwen.

5.3.3 Conclusie

De Aw heeft inmiddels ruim 600 toetsen verricht. Een meerderheid van bestuurders en commissarissen is van mening dat de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets bijdraagt aan het doel. In combinatie met de periodieke governance-inspecties van de Aw legt de toetsing de basis voor een geschikt en betrouwbaar bestuur en intern toezicht in de praktijk. Er is daarom geen aanleiding de toets ter discussie te stellen.

Op basis van de neveneffecten zijn er wel punten waarop de uitvoering verbeterd kan worden en meer risicogericht kan worden ingevuld. Te denken valt aan het verminderen van de administratieve lasten en de wijze van toetsing in geval van herbenoemingen. De Aw beziet in overleg met de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) de mogelijkheden voor een (verdere) vereenvoudiging van de toetsingsprocedure en beziet daarbij tevens de mogelijkheden voor een meer risicogerichte benadering.

De vrees dat de toets leidt tot een eenzijdige samenstelling en focus van de RvC lijkt niet gegrond. De Aw beziet bij haar toetsing immers ook de samenstelling van de RvC als geheel, waarbij er ruimte is voor diversiteit en differentiatie in competenties en ervaring.

5.3.4 Beleidsvoornemens

De geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets wordt beoordeeld als een bijdrage aan kwaliteitsverbetering van het toezicht. De toets wordt tegelijkertijd door sommigen bekritiseerd omdat het de sollicitatieprocedure en daarmee de lasten verzwaart en dat door de sterke nadruk op kennis en competenties t.a.v. risicobeheersing de aandacht voor de huurder en de volkshuisvesting zou ondersneeuwen. Het voornemen is de volgende voorstellen uit te werken:

- Een meer risicogerichte invulling van de toetsing op geschiktheid en betrouwbaarheid. Dit is in lijn met de richting waarin de Aw zich ontwikkelt, zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer over het Verticaal Toezicht[37] en het Sectorbeeld 2018 van de Autoriteit woningcorporaties.[38]
- In overleg met de Aw en de VTW worden de mogelijkheden tot verdere vereenvoudiging (en daarmee lastenverlichting) onderzocht. In dit verband onderzoekt de Aw of de werving en selectie van commissarissen bij bepaalde corporaties al dermate professioneel is dat de Aw kan vertrouwen op het oordeel van de RvC. In 2019 zal hiermee een experiment worden gestart met kandidaat-commissarissen van bepaalde corporaties. Na het experiment zullen de uitkomsten worden geëvalueerd.

5.4 Aanpassen statuten

De invoering van de herziene Woningwet heeft ertoe geleid dat veel statuten niet meer aansloten bij de veranderde context. Aanpassing van de statuten moet de uitwerking van de Woningwet in de bedrijfs-opzet van corporaties borgen. Dit draagt eraan bij dat corporaties effectief handelen naar de nieuwe context van de Woningwet. Statutenwijzigingen moeten worden goedgekeurd door de Aw.

5.4.1 Analyse

Na de inwerkingtreding van de wetswijziging zijn de Aw in 2015, 2016 en 2017 respectievelijk 18, 320 en 377 statutenwijzigingen voorgelegd. Commissarissen oordelen iets positiever (74%) over de bijdrage die de verplichte aanpassing van de statuten levert aan de borging van goed bestuur en toezicht dan bestuurders (70%). Bestuurders en commissarissen die vinden dat dit hieraan niet of nauwelijks bijdraagt stellen dat dit ook al via de oude statuten werd geborgd en dat goed bestuur en

[37] Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr.486

[38] Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr.488

toezicht eerder voortkomt uit de juiste houding en gedrag en niet uit regelgeving. Corporaties blijken deze verplichting wel te hebben gebruikt om de statuten nader tegen het licht te houden.

5.4.2 Belangrijkste neveneffecten

Als neveneffect wordt gewezen op de kosten die statutenwijzigingen met zich hebben gebracht. SIRA (2017) berekende de kosten op € 7.260.000 eenmalig en € 486.000 structureel.

5.4.3 Conclusie

Met de verplichte aanpassing van de statuten en de goedkeuring daarvan door de Aw, is de basis gelegd voor (de borging van) een goed bestuur en toezicht bij en het effectief handelen naar de nieuwe eisen van de wet door de corporaties. Daarmee heeft de maatregel haar doel bereikt. De administratieve lasten waren grotendeels eenmalig van aard.

5.4.4 Beleidsvoornemens

Er worden geen wijzigingen voorgesteld op dit punt.

5.5 Aangescherpte accountantscontrole

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen in de eindrapportage van de parlementaire enquête woningcorporaties is de rol van de accountant bij het toezicht op de corporatiesector versterkt. Dit is vastgelegd in het accountantsprotocol, waarin is aangegeven op welke onderwerpen het accountsverslag in moet gaan.

5.5.1 Analyse

Van zowel corporaties als commissarissen ziet 44% een bijdrage van de verscherpte accountantscontrole aan een goed bestuur en toezicht. Eveneens 44% van de corporaties en 53% van de commissarissen ziet die bijdrage niet of nauwelijks. Als verklaring wordt gegeven dat de controles te veel op detailniveau plaats zouden vinden en dat dit tot veel extra toetsing leidt. Gewezen wordt met name op de nultolerantie die accountants hanteren. Deze extra toetsing zou geen extra bijdrage leveren aan goed bestuur en toezicht ten opzichte van de oude situatie. Accountants zelf ervaren dat zij de afgelopen jaren een grotere rol kregen tijdens de implementatie van de herziene Woningwet, mede door de invoering van de marktwaardering en tussentijdse wijzigingen in het accountantsprotocol.

5.5.2 Belangrijkste neveneffecten

Van de corporaties geeft 58% aan neveneffecten te ervaren van deze maatregel. De respondenten ervaren dat de aangescherpte accountantscontrole heeft geleid tot toegenomen kosten. Daarnaast wordt een sterk gestegen administratieve druk genoemd. Uit onderzoek van SIRA (2018) blijkt dat dit grotendeels het gevolg is van regelgeving, maar dat op sommige controleonderdelen ook de interpretatie en invulling van werkzaamheden door accountants een (klein) deel van de kosten verklaart. In de ervaring van kleine corporaties wordt het steeds lastiger om tijdig een accountant te vinden en tijdig goedkeuring te krijgen op het jaarverslag, omdat zij overwegend zouden kiezen voor grotere corporaties.

5.5.3 Conclusie

In de aangescherpte accountantscontrole wordt een beperkte bijdrage gezien aan beter toezicht. Als verklaring wordt gegeven dat er weliswaar veel extra controles zijn, maar dat die niet tot verbeteringen leiden ten opzichte van de oude situatie. Opgemerkt moet worden dat in 2017 het accountantsprotocol eerder (in oktober) is gepubliceerd en dat in die versie meerdere rapporteringstoleranties zijn komen te vervallen. Ook in 2018 is het accountantsprotocol in oktober gepubliceerd en zijn, net als voorgaand, meerdere controleonderdelen komen te vervallen. Daarmee is tegemoetgekomen aan een deel van de genoemde bezwaren en wordt gewerkt aan een inperking van de accountantskosten.

5.5.4 Beleidsvoornemens

In de aangescherpte accountantscontrole wordt een beperkte bijdrage gezien aan beter toezicht. In 2018 is kritisch gekeken naar het accountantsprotocol en zijn meerdere controleonderdelen komen te vervallen. Daarnaast wordt voorgesteld met corporaties, accountants en taxateurs te bezien op welke wijze de piekbelasting rondom de indiening van de accountantscontrole meer kan worden gespreid.

5.6 Positie van de algemene ledenvergadering (ALV) bij verenigingen

Met het amendement De Vries[39] is in de Veegwet geregeld dat de Raad van Commissarissen bij corporaties die een vereniging zijn, voordat zij goedkeuring verleent op besluiten van het bestuur, advies moet vragen aan de ALV. Ook moet advies gevraagd worden bij benoeming van een nieuwe bestuurder. De Raad van Commissarissen mag alleen gemotiveerd afwijken van het advies van de ALV. Deze aanpassing had als doel om de positie van de ALV te versterken, en daarmee recht te doen aan de controlerende en sturende werking die een ALV bij een vereniging behoort te hebben.

5.6.1 Analyse

In 2017 hadden 39 van de 320 corporaties de verenigingsvorm. Sinds de invoering van de herziene Woningwet hebben twaalf corporaties zich van vereniging naar stichting omgevormd, deels in verband met fusies. Het overgrote deel van de bestuurders van de corporaties die het betreft (90%) is van mening dat deze maatregel niet leidt tot een versterking van de positie van de vereniging en haar leden. Van de commissarissen vindt 40% dit eveneens. Van hen vindt zo'n 20% dat de bepaling in enige mate tot de beoogde versterking leidt. Hoewel bestuurders en commissarissen de maatregel onwerkbaar achten, hebben de meeste verenigingen niettemin een praktische werkwijze gevonden om invulling te geven aan deze verplichte positie van de ALV in het besluitvormingsproces. Gegeven de neveneffecten daarvan beoordelen zij deze praktijk echter als niet effectief.

5.6.2 Belangrijkste neveneffecten

Als neveneffecten worden genoemd dat deze maatregel de slagvaardigheid van de corporaties beperkt (vertraging besluitvorming) en dubbelt met de positie van de huurdersorganisatie. Huurders hebben daardoor bij bepaalde besluiten zowel via de ALV als via de huurdersorganisatie een stem, terwijl de Raad van Commissarissen het huurdersbelang ook dient mee te wegen in haar afwegingen en leden kent die op voordracht van de huurdersorganisaties zijn benoemd.

5.6.3 Conclusie

Met het onderzoek hiernaar in het kader van deze evaluatie is tevens voldaan aan de toezegging aan het lid Voortman (GroenLinks) om de Kamer te informeren over de werking van het amendement De Vries ten aanzien van de positie van de ALV. De verplichting dat bij verenigingen de Raad van Commissarissen advies vraagt aan de algemene ledenvergadering alvorens zij goedkeuring verleent op besluiten van het bestuur, zorgt voor een vertraagde besluitvorming en overlap met de positie van huurdersorganisaties.

5.6.4 Beleidsvoornemens

Omdat de maatregel niet bijdraagt aan het beoogde effect en gelet op de neveneffecten, is er geen aanleiding alle verenigingen te verplichten deze procedure te volgen. Verenigingen die willen voortzetten dat de Raad van Commissarissen advies vraagt aan de ALV alvorens besluiten van het bestuur goed te keuren, kunnen hier zelf voor kiezen en de procedure in de statuten opnemen.

[39] Kamerstukken 2016/2017, 34 468 nr. 11

6. Wooncoöperaties

In de herziene Woningwet is de mogelijkheid gecreëerd voor huurders om een wooncoöperatie op te richten. Initiatiefnemers (huurders) krijgen de gelegenheid om collectief (minimaal 5 woningen) het eigendom en beheer van woningen van een corporatie over te nemen. Er moet een coöperatieplan worden opgesteld door de initiatiefnemers, waaraan de corporatie verplicht een minimale bijdrage van € 5.000 levert ten behoeve van het opstellen van het plan. De corporatie zal bij overdracht aan de coöperatie de gereserveerde middelen voor het onderhoud van het vastgoed voor de komende 5 jaar ter beschikking stellen. De wooncoöperatie kan alleen worden opgericht als de meerderheid van de leden een inkomen heeft tot € 42.436 (prijspeil 2019), de DAEB-doelgroep. Het doel van deze maatregel is meer keuzevrijheid in het wonen bieden voor de lagere inkomens en ruimte geven voor een meer gemengde samenstelling van wijken/buurten. De procedures die in de herziene Woningwet zijn opgenomen borgen de mogelijkheid voor initiatiefnemers om dit daadwerkelijk te doen. Het doel van de introductie van wooncoöperaties is daarmee behaald: er is wettelijk meer ruimte geboden. Tot op heden blijkt echter dat er in zeer beperkte mate gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid. Eventuele toekomstige ervaringen zullen meer inzichten verschaffen in het concept wooncoöperatie.

6.1.1 Analyse

Er is in de periode sinds de invoering van de herziene Woningwet maar zeer beperkt ervaring opgedaan met het oprichten van wooncoöperaties. Van de corporaties heeft 12% te maken gehad met een initiatief tot oprichting van een wooncoöperatie. In twee derde van deze situaties is het initiatief vervolgens gestrand. Gemeenten hebben nog minder zicht op initiatieven tot oprichting van wooncoöperaties: 4% van hen heeft hiermee te maken gehad. Ook gemeenten ervaren dat het grootste deel van deze initiatieven strandt.

Met name huurdersorganisaties zijn positief over de bijdrage van de mogelijkheid tot het oprichten van een wooncoöperatie aan de zeggenschap van huurders over hun woonsituatie. Bijna de helft van de huurdersorganisaties (44%) geeft aan dat dit in hoge mate bijdraagt aan de zeggenschap en nog eens ruim een derde (37%) geeft aan dat dit bijdraagt. Corporaties en gemeenten zien die bijdrage minder. Van de corporaties ziet 30% een bijdrage aan de zeggenschap van huurders over hun woonsituatie en van de gemeenten 25%. Daarnaast heeft een groot deel van de corporaties (48%) en gemeenten (75%) geen zicht op de bijdrage.

Corporaties die aangeven dat de mogelijkheid tot het oprichten van een wooncoöperatie niet of nauwelijks bijdraagt aan het vergroten van de zeggenschap van huurders over hun woonsituatie wijzen erop dat de wooncoöperatie op dit moment maar een heel kleine groep huurders bereikt en dat het oprichten van een wooncoöperatie voor de corporatiedoelgroep ingewikkeld en financieel moeilijk haalbaar is. Tevens wijst een deel van deze corporaties erop dat ook zonder wooncoöperatie de huurders vergaande zeggenschap hebben.

Uit een rapportage van het Actieprogramma wooncoöperaties (Platform 31, 2018) blijkt dat er naast financiële ook verschillende organisatorische en institutionele belemmeringen worden ervaren bij het oprichten van een wooncoöperatie. Voorbeelden hiervan zijn het groepsproces om tot oprichting te komen, een cultuuromslag die nodig is van alle betrokken partijen en het ontbreken van ervaringen waardoor standaardisatie nog niet mogelijk is.

6.1.2 Belangrijkste neveneffecten

Er zijn voor deze maatregelen geen neveneffecten genoemd.

6.1.3 Conclusie

De bedoeling van de herziene Woningwet is om met wooncoöperaties meer keuzevrijheid aan lagere inkomens te bieden en om een gemengde samenstelling van wijken te ondersteunen. Juridisch gezien is deze doelstelling behaald: de ruimte is geboden. Tot op heden is echter beperkt gebruikt gemaakt van die ruimte. Naast de inkomenseis zijn er ook financiële en organisatorische belemmeringen die de oprichting van wooncoöperaties bemoeilijken. Deze liggen buiten de Woningwet.

6.1.4 Beleidsvoornemens

Om de belemmeringen bij het oprichten van een wooncoöperatie zoveel mogelijk weg te nemen, is een aantal (stimulerings)maatregelen aangekondigd.[40] Het experiment verkoopregels bij verkoop aan wooncoöperaties is verlengd, er wordt een pilotprogramma voor de financiering van wooncoöperaties ingericht waarin € 2,5 miljoen beschikbaar is gesteld, ondersteuning geboden aan een kennisplatform voor projecten en kennisdeling, en in samenwerking met Aedes wordt een handreiking voor zelfbeheer opgesteld. De oprichting van wooncoöperaties zal echter moeten blijven voortkomen uit een wens van en getrokken moeten worden door bewoners zelf. Er worden geen wijzigingen in de herziene Woningwet voorgesteld op dit punt.

[40] Kamerstukken 2017/2018, 29 453, nr. 480

7. Extern toezicht

Op verzoek van BZK heeft ABD TOPconsult een evaluatie gedaan naar de vraag of de Woningwet heeft bijgedragen aan de doelen van de wet en of hiermee de kwaliteit van het toezicht is versterkt. Onderstaand wordt op de conclusies en aanbevelingen van ABD TOPconsult ingegaan en wordt hierop een beleidsreactie gegeven.

7.1 Conclusies en aanbevelingen van ABD TOPconsult

Het antwoord op de hoofdvraag van de evaluatie is dat door de maatregelen van de Woningwet het publieke inzicht in de risico's in de sector is verbeterd en daarmee een versterking van het toezicht is bereikt. Het externe toezicht heeft een inhaalslag gemaakt door van alle woningcorporaties de risico's in beeld te krijgen. Het toezicht is volgens de ABD nu toe aan een verdere versterking, zodat de Aw verder doorgroeit naar een toezichthouder met gezag.

Daartoe doet de ABD verschillende aanbevelingen in het rapport. Deze laten zich grosso modo rangschikken naar de drie volgende thema's: meer ruimte/minder regels in de Woningwet; de uitoefening van het toezicht door de Aw; en de rolverdeling tussen partijen in het stelsel.

De Woningwet dient volgens ABD TOPconsult meer ruimte te geven voor de ontwikkeling van de Aw naar een gezaghebbende autoriteit. De Aw dient meer zelf te kunnen bepalen op welke thema's het toezicht hiertoe dient te richten. De wetgever dient voorts terughoudender te zijn met het stellen van nieuwe regels voor corporaties, waarbij de Aw een grotere rol krijgt om voorgenomen regelgeving op uitvoeringseffecten te toetsen. Het huidige regel-gedreven toezicht dient te worden omgevormd zodat er meer ruimte voor vernieuwing ontstaat.

De uitoefening van het toezicht op corporaties dient inhoudelijk te worden doorontwikkeld en meer risicogericht te worden. Voor corporaties die vertrouwen verdienen kan het toezicht meer governance-based worden toegepast. Dit vraag om meer variatie in de toezichtarrangementen voor de sector. In het integraal toezicht op corporaties dient het volkshuisvestelijk belang centraal te worden gesteld. Wat betreft de verdere doorontwikkeling van de Aw als organisatie is inzet wenselijk op de verdere uniformering van beoordelingen, de doorontwikkeling van de governance-inspecties, en het uitbrengen van een jaarlijkse staat van de sociale woningbouw door de Aw als invulling van reflectief toezicht vanuit het volkshuisvestelijk belang.

Ten derde doet ABD TOPconsult enkele aanbevelingen ten aanzien van de organisatie en rolverdeling in het stelsel. Aanbevolen wordt de huidige positionering van de Aw bij de ILT te handhaven, zodat de Aw zich kan concentreren op de vernieuwing van het toezicht. Wellicht is een status meer op afstand van het Rijk op termijn wel opportuun maar nu niet zinvol volgens ABD TOPconsult. In overweging wordt gegeven eventueel een Raad van Advies in te stellen met gezaghebbende deskundigen die de Aw kan adviseren bij de verdere ontwikkeling van het toezicht. Aw en WSW werken verder nauw samen in het programma Verticaal Toezicht, terwijl tegelijkertijd de Aw toezichthouder is op het WSW. Voorkomen moet volgens ABD TOPconsult worden dat deze dubbele rol van de Aw de gelijkwaardigheid in de samenwerking in verticaal toezicht beïnvloedt. Geconcludeerd wordt dat sprake is van een groeiende rolverdeling tussen Aw, WSW en de wettelijke verplichte visitaties. Het is de taak van BZK om hier als stelselverantwoordelijke op te letten en te bezien of deze ontwikkeling aanpassing vergt van wet- en regelgeving. Wat betreft de organisatie van de gegevensuitvraag bij corporaties wordt aanbevolen helderheid te scheppen over het opdrachtgeverschap naar de dienst Logius.

7.2 Beleidsreactie

ABD TOPconsult constateert dat het publieke inzicht in de risico's in de sector is verbeterd en daarmee een versterking van het toezicht is bereikt. In algemene zin kan ik de aanbevelingen die worden gedaan om het toezicht door te ontwikkelen onderschrijven. Ook de Autoriteit woningcorporaties laten weten het rapport positief te waarderen. In het navolgende zal ik een reactie geven op de verschillende aanbevelingen.

Ten aanzien van het geven van meer ruimte in de regelgeving voor de toezichthouder om een nadere afweging te maken zal ik met een wetsvoorstel komen om hier invulling aan te geven. De regelgeving zal meer uitgaan van principes. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door in de wet of in de onderliggende regelgeving het beoogde doel centraal te stellen, en de uitvoering en wijze van toezicht daarop bij de Aw te laten. Die ruimte geeft de Aw ook de mogelijkheid om volkshuisvestelijke aspecten, bijvoorbeeld inzake beschikbaarheid, betaalbaarheid of kwaliteit van woningen, meer in haar afwegingen te betrekken. Een ander element waarnaar gekeken zal worden betreffen de goedkeuringen vooraf die op verschillende plaatsen in de Woningwet staan. De Aw heeft voorgesteld enkele daarvan te vervangen door een meldplicht of verantwoording achteraf. In overleg met de Aw zullen deze nader bezien worden en aan de Tweede Kamer voorgelegd worden bij het eerdergenoemde wetsvoorstel. Dit kan corporaties de nodige administratieve lasten schelen. Bezien zal voorts worden of aanpassing van de huidige taakomschrijving van de Aw in de Woningwet wenselijk is met het oog op een meer risicogerichte invulling van het toezicht. Dit komt overeen met de voorstellen van de commissie Van Bochove en de VTW om het externe toezicht meer risicogericht, thematisch en achteraf in te vullen.

Op de uitoefening van het toezicht zet de Aw de reeds ingezette lijn van een verdere uniformering van de beoordelingen, een meer uniforme houding van vergunningverlening en handhaving en op verdere professionalisering van het toezicht op governance voort zoals ook ABD TOPconsult aanbeveelt. Het is wenselijk dat de Aw meer variatie aan kan brengen in haar toezichtarrangementen, maar duidelijkheid voor de sector en rechtsgelijkheid dienen wel gegarandeerd te blijven. Bij meer discretionaire bevoegdheden voor de Aw zullen daarom aanvullende beoordelings- en toetsingskaders van de toezichthouder noodzakelijk zijn. Dergelijke kaders zijn echter wel flexibeler waardoor beter ingespeeld kan worden op de bedoeling van de wet of op nieuwe of juist beheerste risico's. De Aw blijft wel een eigen verantwoordelijkheid houden als publieke externe toezichthouder en heeft in die zin een andere taak en verantwoordelijkheid dan het interne toezicht. In dat opzicht kan niet zomaar gesteld worden dat wat het interne toezicht heeft bekeken de externe toezichthouder niet meer zou hoeven zien. De aanbevelingen van de commissie Van Bochove en de VTW om horizontaal toezicht te ontwikkelen waarbij het interne toezicht de lead heeft, worden dan ook niet overgenomen. De aanbeveling om jaarlijks een 'staat van de sociale woningbouw' uit te laten brengen door de Aw wordt overgenomen door het huidige jaarlijkse sectorbeeld van de Aw qua scope en inhoud uit te breiden. Daarin kan dan de bredere reflectie vanuit het toezicht op de stand van de sociale woningbouw tot uiting komen.

Ten aanzien van de aanbevelingen inzake de organisatie en rolverdeling in het stelsel onderschrijf ik de aanbeveling van ABD TOPconsult om de positionering van de Aw bij de ILT te handhaven. Of de Aw daarbij behoefte heeft aan een Raad van Advies voor de doorontwikkeling van het toezicht, laat ik ter overweging aan de Aw. Hierbij geef ik mee dat de positie en verantwoordelijkheden van een eventuele Raad van Advies helder dienen te zijn en niet kan treden in de verantwoordelijkheden en gemandateerde taken die de Aw heeft op grond van de Woningwet. De 'dubbele rol' van de Aw ten opzichte van WSW (samenwerkingspartner in het verticaal toezicht en toezichthouder op beleidsregels waaraan het WSW als borginstituut moet voldoen) kan in de praktijk eventueel aanleiding geven tot lastig verenigbare rollen, zeker als de samenwerking zich nog verder intensiveert. Indien daarin inderdaad belangrijke spanningen zouden gaan optreden, zal ik bezien of eventueel positionering van de toezichttaak op het WSW elders hiervoor een oplossing kan bieden. Op de rolverdeling tussen Aw, WSW en de wettelijke verplichte visitaties is elders in dit document reeds ingegaan. Conclusies hierover zullen worden getrokken in het kader van de evaluatie van het visitatiestelsel die in 2019 zal plaatsvinden. Ten aanzien van de formele inbedding van de stuurgroep en het ketenteam gegevensuitvraag,[41] inclusief het opdrachtgeverschap van Logius, meld ik u dat de gezamenlijke verkenning door de convenantspartijen hierover reeds gaande is en op afzienbare termijn tot besluitvorming zal leiden met de betrokken convenantspartijen: BZK, Aw, WSW en Aedes.

[41] Kamerstukken 2017/2018, 29 453 nr. 461

8. Saneringsfunctie woningcorporaties

8.1 Conclusies en aanbevelingen ABD TOPconsult

Sinds de herziening van de Woningwet per 1 juli 2015, zijn er twee saneringsaanvragen behandeld. Gelet op de beperkte praktijkervaring, merkt ABD TOPconsult op dat er in die zin sprake is van een tussenevaluatie. Corporaties die in structurele financiële problemen verkeren, kunnen onder voorwaarden saneringssteun aanvragen. In de tussenevaluatie stond de vraag centraal “of de sanering werkt zoals bedoeld met herziening van de Woningwet en hoe deze verder kan worden verbeterd”. Het doel van de herziene Woningwet om de moral hazard van de vanzelfsprekendheid van sanering weg te nemen is volgens ABDTopconsult gerealiseerd. Tegelijkertijd benoemt ABDTopconsult verschillende beleidsvragen, met name als het gaat om de positionering van de saneringsfunctie ten opzichte van de borgingsfunctie, het inhoudelijke saneringskader en de uitvoering van de sanering. Zo beveelt ABD TOPconsult aan om sanering als “last resort” te hanteren en te bezien of met een aanscherping van de borgingsmechanismen de saneringsfunctie op lange termijn nog noodzakelijk is. Ook zou de borger meer instrumenten moeten hebben om tijdig in te kunnen grijpen bij een corporatie met financiële risico’s. Verder is volgens ABDTopconsult het bredere volkshuisvestelijke belang bij een saneringsbesluit een beleidsmatige en politieke afweging, die intensieve betrokkenheid en regie vanuit BZK vergt. Zo bleek de rollenscheiding binnen het WSW (als gemandateerd saneerder en boringsinstituut) en de rolverdeling in de samenwerking tussen de bij sanering betrokken partijen moeilijk uitvoerbaar, met name als de rollen van borger en saneerder samenkomen bij het WSW-bestuur. Ook concludeert ABDTopconsult dat er een heldere normstelling ontbreekt voor het vaststellen van het noodzakelijke DAEB-deel van het bezit en dat gemeenten hierbij een belang hebben om het noodzakelijk DAEB-deel hoog in te schatten omdat zij niet mee betalen aan de saneringskosten en wel belang hebben bij de instandhouding van dit bezit. Tot slot wordt geconcludeerd dat de ultieme situatie van faillissement tot dusverre als instrument geen reële optie blijkt te zijn omdat voor het WSW een faillissement van een corporatie met veel geborgde leningen een groter financieel risico is dan afwikkeling via de borg.

8.2 Beleidsreactie

De tussenevaluatie van ABD Topconsult laat zien dat het gaat om een complex vraagstuk waarbij er slechts beperkt (twee nieuwe saneringsaanvragen) ervaring is met de aanpak op basis van de herziene Woningwet terwijl hierbij ook nog eens sprake was van problematiek die was ontstaan vóór de herziening van de Woningwet. Ik ben daarom terughoudend ten aanzien van vergaande koerswijzigingen.

Vanuit de reacties zie ik dat er nog steeds de behoefte aan een instrument waarin een volkshuisvestelijke afweging wordt gemaakt in aanvulling op de private borgingsfunctie, indien de sector zelf niet eerst tijdig tot een volkshuisvestelijk acceptabele oplossing komt. Afwikkeling van financiële problematiek via enkel de borgingsfunctie biedt onvoldoende waarborgen dat de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden behouden zullen blijven voor de sociale volkshuisvesting. De borger zal namelijk, vanuit zijn rol in het stelsel, streven naar verliesminimalisatie waardoor verkoop aan marktpartijen zeker niet is uitgesloten. In dat geval zullen de woningen niet als DAEB worden voortgezet, waarmee zij bijvoorbeeld buiten afspraken over de huursomontwikkeling vallen en er geen prestatieafspraken meer over worden gemaakt. Bij de uitvoering van de saneringstaak is echter gebleken dat het WSW in een positie van belangentegenstelling terecht kan komen, met name in de situatie waarin onvoldoende helder is voor welk deel van de problematiek de saneerder een bijdrage kan verlenen en voor welk deel de borger aan de lat kan staan. Beoogd wordt om die bezwaren en risico’s weg te nemen zonder daarbij de meerwaarde van de beschikbare kennis en de aansluiting van sanering en borging binnen het WSW teniet te doen. Dit is in lijn met het voorstel van de commissie Van Bochove. Belangrijk is dat er een duidelijker onderscheid wordt aangebracht tussen de volkshuisvestelijke en de financiële belangen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de bepaling van de omvang van het noodzakelijke DAEB-bezit en de waardebepaling van het DAEB-bezit. Ten aanzien van de

waardebepaling wordt gedacht aan het baseren van eventuele saneringssteun op het waardeverschil van een noodzakelijke DAEB-woning bij (executie)verkoop aan de hoogste bieder en de verkoopwaarde indien deze woning door een andere corporatie wordt gekocht en voortgezet als DAEB. Het eventuele verschil tussen beide geeft inzicht in de kosten van het borgen van het publieke belang. Tevens draagt het bij aan het inzicht van de borger in de financiële risico's waarmee hij rekening moet houden in zijn beoordelingsmodellen en het risicovermogen dat hij hiervoor aan moet houden c.q. beschikbaar moet zijn. Daarbij blijft de saneringsfunctie een volkshuisvestelijk instrument gericht op het behoud van noodzakelijke DAEB-werkzaamheden en blijft de borger verantwoordelijk voor de financiële afwikkeling van de financiële problemen van een corporatie. De mogelijkheid van saneringssteun komt pas aan de orde als de oplossing die vanuit het financiële belang van de borger tot stand komt niet leidt tot het instandhouden van de noodzakelijke DAEB. In dat uiterste geval kan de gemandateerd saneerder besluiten voor dat specifieke publieke belang een aanvulling in de vorm van saneringssteun te verstrekken. De borger behoudt daarmee de prikkel om via zijn risicobeheersing ervoor te zorgen dat een saneringssituatie wordt voorkomen. Dit biedt ook de ruimte aan de sector om eerst zelf tijdig tot een werkbare oplossing te komen, voordat saneringssteun aan de orde is. Zoals reeds in het huidige saneringskader opgenomen, dienen betrokken gemeenten een zienswijze te geven op wat zij de noodzakelijke omvang achten van het DAEB-bezit van de corporatie die saneringssteun heeft aangevraagd. Deze zienswijze dienen te worden betrokken in het saneringsbesluit, waarbij geldt dat de gemeentelijke zienswijze de bovengrens vormt. De saneerder heeft expliciet de ruimte om neerwaarts af te wijken van de gemeentelijke zienswijzen. Hierbij betrekt de saneerder alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder de gevolgen voor de lokale woningmarkt en de mogelijkheden die andere regiocorporaties hebben om vervangende nieuwbouwinvesteringen te plegen al dan niet voor bijzondere doelgroepen.

In de uitwerking zal ik bezien of er meerwaarde is om bij toekomstige saneringsaanvragen danwel al in een eerdere fase (bijvoorbeeld van bijzonder beheer/verscherpt toezicht vanwege de financiële situatie) een commissie van externe deskundigen advies uit te laten brengen aan de gemandateerd saneerder ten aanzien van het noodzakelijk DAEB. Hierbij zal ik ook betrekken, in lijn met de aanbevelingen van de commissie Van Bochove op welke wijze de sectorbetrokkenheid wettelijk geborgd kan worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij de twee behandelde saneringsaanvragen het advies van de sector nadrukkelijk is meegewogen bij het saneringsbesluit.

9. Toekomstbestendigheid van de Woningwet

In een wereld die continu in ontwikkeling is, veranderen ook de maatschappelijke vraagstukken waar corporaties en hun doelgroep mee te maken krijgen. De afgelopen jaren hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden op de woningmarkt en aanpalende beleidsterreinen, die invloed hebben op het werk dat corporaties nu en in de toekomst doen. Veel van deze ontwikkelingen waren in 2015 nog niet volledig in zicht. Het gaat bijvoorbeeld om de decentralisaties in het sociaal domein en het langer zelfstandig wonen, het besluit om toe te werken naar een gasvrije gebouwde omgeving, of de hernieuwde aandacht voor de verduurzaming naar aanleiding van het Klimaatakkoord. Verder zullen verschillende demografische ontwikkelingen gevolgen hebben voor corporaties, waaronder huishoudverdunning en vergrijzing. De effecten van deze ontwikkelingen zijn soms nu al voelbaar en zullen de komende jaren naar verwachting verder doorzetten.

Tegen deze achtergrond is bij de evaluatie van de herziene Woningwet ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van de regelgeving. Daarvoor zijn gespreksrondes georganiseerd met corporaties, commissarissen, gemeenten, huurdersorganisaties, wetenschappers, zorgpartijen, juristen en andere experts. Daarbij werd besproken (1) welke maatschappelijke ontwikkelingen komen op de corporatie af, (2) wat is de rol van corporaties en andere sectorpartijen in die ontwikkelingen en (3) stelt de Woningwet corporaties en andere sectorpartijen voldoende in staat die rol te spelen. Uit de gesprekken kwam een aantal met elkaar verbonden onderwerpen naar voren, waar in het vervolg van dit hoofdstuk nader op in wordt gegaan. Het betreft wonen-zorg-welzijn, middeninkomens, leefbaarheid en gemengde wijken en de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Deze thema's vormen ook een belangrijk onderdeel vormen in het rapport van de commissie Van Bochove en de aanbevelingen van de VTW.

9.1 Wonen, zorg en welzijn

9.1.1 Analyse

De samenleving stelt hoge eisen aan burgers. Niet iedereen kan daar altijd in meegaan. Soms is dat probleem van tijdelijke aard, soms is het structureel. Als sociale huisvesters hebben corporaties daar dagelijks mee te maken: bewoners die vastlopen in procedures, meer zorg en aandacht nodig hebben of buren die overlast ervaren.

Uit de gesprekken die in het kader van de toekomstbestendigheid van de Woningwet zijn gevoerd met sectorpartijen, komt het signaal naar voren dat de integraliteit op het gebied van wonen, zorg en welzijn steeds belangrijker zal worden. Dat vergt goede samenwerking van de betrokken instanties over de organisatiegrenzen en domeinen heen,[42] met de gemeente als coördinerende en verbindende factor. Die regierol wordt in de ervaring van de sectorpartijen echter niet altijd en niet overal in voldoende mate opgepakt. Maar ook woningcorporaties en zorginstellingen kunnen elkaar in de praktijk nog beter opzoeken. Waar dat wel al gebeurt, wordt vaak ervaren dat privacyregels verhinderen dat een effectieve domein-overstijgende samenwerking kan worden opgezet.

Als concreet voorbeeld wordt de schuldenproblematiek genoemd. De kosten van betalingsachterstanden of zelfs huisuitzettingen kunnen heel hoog zijn.[43] In praktijk kunnen betalingsachterstanden snel opgemerkt worden door corporaties als bijvoorbeeld de huur niet meer wordt betaald, maar dat maakt de corporatie niet verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening. Gemeenten zijn daar de instantie voor. Integrale samenwerking is hier op zijn plaats.

9.1.2 Beleidsvoornemens

Corporaties zijn niet verantwoordelijk voor de zorg of schuldhulpverlening, noch voor de algehele regie op wonen-zorg-welzijn. Wel kunnen ze een belangrijke rol spelen in dit geheel vanuit de eigen

[42] https://www.platform31.nl/nieuws/uitstroom-beschermd-wonen-en-maatschappelijke-opvang-bestuurlijke-tijgers-gevraagd
[43] https://www.nibud.nl/beroepsmatig/schuldpreventie-bij-huurders/

verantwoordelijkheid als maatschappelijk verhuurder en door naar andere instanties een signaleringsfunctie te vertolken.

Het is daarmee van belang dat gemeenten, huurdersorganisaties, zorgpartijen, corporaties en andere instanties kijken naar hoe de onderlinge samenwerking op verschillende niveaus (complex, wijk/buurt, gemeente) verbeterd kan worden. De gemeente is de voor de hand liggende partij om de verbinding tussen domeinen te leggen, bijvoorbeeld via de woonvisie of via (prestatie)afspraken met betrokken partijen. Het anderhalf jaar geleden opgestarte actieprogramma 'Weer thuis', een initiatief van Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Leger des Heils en de Federatie Opvang, levert daar een belangrijke bijdrage aan. De verschillende partijen worden gestimuleerd om onderlinge samenwerkingsafspraken te maken over de uitstroom uit de maatschappelijke opvang en het beschermd wonen en worden daarin begeleid.

Met VNG zal bezien worden in welke mate gemeenten ondersteuning nodig hebben bij opstellen van (brede) woonvisies. Tevens zal worden bezien of het wenselijk is dat gemeenten een periodieke woonvisie verplicht moeten opstellen. Tot slot zal gezocht worden naar manieren om in het kader van bijvoorbeeld vroegsignalering en specifieke problematiek bij de kwetsbare doelgroepen, meer gegevensdeling tussen verschillende instanties mogelijk te maken. Meer specifiek betreft het bijvoorbeeld aanpassingen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in overleg met SZW of de afstemming met VWS over het kunnen melden van problematische situaties achter de voordeur waarbij privacywetgeving in de weg zou kunnen staan.

9.2 Leefbaarheid en gemengde wijken

9.2.1 Analyse

Corporaties krijgen steeds meer te maken met kwetsbare groepen. Het gaat om huishoudens die te maken hebben met gezondheidsproblemen, een sociaaleconomische achterstand hebben, meer moeite hebben om mee te draaien in een ingewikkelder wordende samenleving. Het aantal kwetsbare huishoudens neemt toe en zij wonen steeds meer in dezelfde wijken en buurten. Dit is in de evaluatie van de herziene Woningwet naar voren gebracht door corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties, en wordt ook gesignaleerd in het onderzoek van RIGO[44] naar kwetsbare doelgroepen en leefbaarheid en onderzoek van Platform31.[45]

Als verklaring voor deze ontwikkeling wordt gewezen op een veelheid aan vaak samenhangende factoren. Die zorgen voor een toename van de kwetsbare doelgroep, de concentratie daarvan in bepaalde wijken en zouden de mogelijkheden van corporaties om daar iets aan te doen beperken. Gewezen wordt op de decentralisaties in het sociaal domein en de uitstroom uit de GGZ, waardoor het aantal kwetsbare huishoudens toeneemt. Doordat het vaak gaat om huishoudens met een lager inkomen, komen zij relatief vaak in een corporatiewoning terecht. Verder heeft de afbakening van de corporatiedoelgroep en de bijbehorende toewijzingseis de mogelijkheden voor gemengd toewijzen verminderd, maar hebben corporaties de vrije toewijzingsruimte die binnen die regels beschikbaar is ook maar zeer beperkt benut. In het verlengde daarvan wordt ook de invoering van het passend toewijzen als oorzaak genoemd, maar juist de wijze waarop dit wordt toegepast kan het verschil maken. Corporaties kunnen een tweehurenbeleid toepassen, meer variatie aanbrengen in de huurprijzen in dezelfde wijk en de vrije ruimte optimaal te benutten, in plaats van het door RIGO aangehaalde 'strikt toepassen' van de passendheidstoets. Een zondermeer belangrijke factor is de eenzijdige samenstelling van wijken, overwegend bestaand uit (goedkope) corporatiewoningen. Met de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB en de markttoets voor investeringen in middenhuur, ervaren corporaties een belemmering om de vastgoedsamenstelling meer gedifferentieerd te maken. Tot slot zou ook de afbakening van leefbaarheid in de Woningwet de mogelijkheden beperken.

[44] https://www.rigo.nl/nieuws/veerkracht-in-het-corporatiebezit/
[45] https://www.vtw.nl/nieuws/platform31-kwetsbare-wijken-hebben-nieuwe-impuls-nodig

Het onderzoek van RIGO geeft aan dat het aantal eenzijdige wijken is afgenomen door investeringen in herstructurering en differentiatie, maar wijst er ook op dat vooral in de nog bestaande eenzijdige wijken de problematiek weer oploopt. Niet elk van de bovenstaande factoren heeft een even grote of directe invloed. Dat kan ook nog per wijk of buurt verschillen. Over het algemeen is sprake van een samenloop van factoren, die een lokale aanpak vergt specifiek toegesneden op die situatie. Er is daarin geen panacee: de aanpak zal op meerdere factoren tegelijk in moeten gaan. De mate van samenhang van het beleid van de gemeente, corporaties en andere betrokken instanties is een belangrijke factor in de vraag of de toename van kwetsbare doelgroepen in een wijk ook leidt tot een toename van overlast. Uit het onderzoek van RIGO blijkt dat juist in gebieden waar niet (meer) gescreend wordt op de instroom van kwetsbare groepen, niet wordt gewerkt aan differentiatie van de wijken (nieuwbouw of huurprijs), sociaal beheer weinig aandacht krijgt, passendheidseisen strikt worden toegepast en de samenwerking met gemeenten en zorgpartijen moeizaam verloopt, er sprake is van toenemende overlast. Ook uit de evaluatie komt naar voren dat corporaties op gemeentelijk- en wijkniveau onvoldoende onderlinge afstemming tussen instanties ervaren en dat er een gebrek aan regie en coördinatie is.

Woningcorporaties hebben van oudsher een sterke bijdrage geleverd in het vergroten van de leefbaarheid in wijken en buurten met overwegen eigen bezit. Hiervoor is samenwerking belangrijk. Zo zouden wijkteams, huismeesters en crisisopvang elkaar moeten weten te vinden. Woningcorporaties zouden, naar rato van bezit, moeten bijdragen aan de leefbaarheid van een wijk. Corporaties kunnen ook vragende huurders (uitstroom maatschappelijke opvang) en dragende huurders (vrijwillige steun medebewoners) samen huisvesten en hierbij de laatste groep met voorrang huisvesten (het ‘gemengd wonen’-concept). Verder kunnen corporaties sturen op meer inkomens differentiatie in wijken door hogere middeninkomens te huisvesten. Dit kan op diverse manieren vormkrijgen. Bijvoorbeeld via het huur- en toewijzingsbeleid, door woningen te verkopen aan zittende huurders of nieuwe eigenaar-bewoners en met herstructurering waarin kwalitatief meer variatie in woningen wordt aangebracht. Investeringen in maatschappelijk vastgoed, zoals buurthuizen of wijkcentra kunnen ook bijdragen aan leefbaarheid in buurten. Soms is er onduidelijkheid, wanneer er sprake is van functievermenging in dezelfde DAEB-complexen met (kleinschalige) bedrijfsmatige activiteiten.

9.2.2 Beleidsvoornemens

De bovenstaande situatie is aanleiding om de slagkracht voor corporaties op het gebied van leefbaarheid te versterken. In hoofdstuk 2.4 is reeds uiteengezet dat hiertoe activiteiten gericht op ontmoeting ook onder leefbaarheid worden geschaard en dat detailregels worden weggenomen om lokaal meer mogelijkheden te geven voor een passende leefbaarheidsaanpak. Daarnaast kunnen corporaties investeren in een gemengde vastgoedsamenstelling vanuit de niet-DAEB en kan de vrije ruimte bij toewijzingen beter worden benut en gerichter worden ingezet.

Mogelijkheden om te investeren in gemengde wijken

De leefbaarheid in een wijk hangt samen met de samenstelling van het vastgoed. Wanneer een wijk overwegend bestaat uit corporatiewoningen die worden aangeboden tegen een huurprijs onder de aftoppingsgrens en het aandeel kwetsbare huishoudens in de corporatiedoelgroep toeneemt, is de kans groot dat juist in die wijk een concentratie van kwetsbare huishoudens kan ontstaan. Een grotere differentiatie in de vastgoedsamenstelling en voorzieningen in de wijk kan de concentratie van dergelijke groepen verminderen en zo een bijdrage leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid in kwetsbare wijken.

Corporaties kunnen direct een bijdrage leveren aan die differentiatie via de niet-DAEB-tak. Soms lijkt het beeld te bestaan dat het corporaties niet is toegestaan om meer dan de DAEB-taken uit te voeren. Van corporaties mag verlangd worden dat zij de hen opgedragen DAEB-taken, waarvoor staatssteun ingezet mag worden, goed uitvoeren. Maar het werkdomein van corporaties is nadrukkelijk breder. Ook vanuit de niet-DEAB mogen corporaties activiteiten ontplooien. Daarbij is de corporatie vrij om een huurprijs te kiezen die zij wenselijk en passend acht, zolang de niet-DAEB-tak als geheel levensvatbaar en zelfstandig financierbaar blijft en op portefeuilleniveau marktconform opereert.

Voorwaarde is verder dat de activiteiten een relatie hebben met de DAEB-activiteiten. Om onnodige belemmeringen voor het realiseren van meer middenhuurwoningen weg te nemen, ligt op dit moment ook het voorstel tot vereenvoudiging van de markttoets in de Tweede Kamer.

Beter benutten vrije ruimte bij toewijzingen en passend toewijzen
Door te sturen op het gebruik van de vrije ruimte bij nieuwe verhuringen en in het passend toewijzen, kunnen corporaties gericht inzetten op een meer gemengde instroom van bewoners in bepaalde wijken. Het gaat om de 10% geheel vrije ruimte en de tijdelijke 10% voor lage middeninkomen[46] bij nieuwe verhuringen, alsmede over de 5% maatwerkruimte in het passend toewijzen.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de bestaande vrije ruimte in zowel de reguliere toewijzingen en het passend toewijzen nauwelijks benut wordt. Er is daarom geen aanleiding voor een generieke verruiming van de 5%-marge bij passend toewijzen.[47] Wel is het voornemen om samen met de sector aan de hand van praktijkvoorbeelden te verkennen hoe de vrije ruimte effectief benut kan worden. De ruimte biedt immers juist een mogelijkheid om lokaal te kiezen voor een invulling die niet alleen gericht is op de betaalbaarheid, maar bijvoorbeeld ook op de mogelijkheid om gedifferentieerd toe te wijzen in eenzijdige wijken. Aanvullend zal, mede naar aanleiding van het voorstel van de commissie Van Bochove, mogelijk gemaakt worden dat het gebruik van de vrije ruimte wordt gespreid over meerdere jaren. Daarmee ontstaat lokaal meer flexibiliteit voor een gerichte inzet van de vrije ruimte.

9.3 Ouderen en wonen met zorg

9.3.1 Analyse

Vergrijzing is in Nederland geen nieuw fenomeen. Wel komen we steeds dichter bij het punt waarop de vergrijzing haar top zal bereiken. Naar verwachting zal het aantal 65-plussers tussen 2017 en 2040 groeien van 3,2 miljoen naar 4,8 miljoen.[48] Daarnaast bereiken deze ouderen een steeds hogere leeftijd, waarop vaker gebreken en beperkingen optreden. Gecombineerd met het langer thuis blijven wonen van ouderen, betekent dit vaak ook een veranderende woonbehoefte. Dat vraagt om levensloopbestendige woningen, kleinere woningen, geclusterde woonvormen, en goed nadenken over de nabijheid van voorzieningen.

Lang niet elke oudere is aangewezen op een corporatiewoning, maar vanuit haar eigen doelgroep zullen ook corporaties met bovenstaande ontwikkelingen te maken (blijven) krijgen. Corporaties bieden ook al sinds jaar en dag woningen aan die geschikt zijn voor ouderen of zelfs specifiek voor hen gebouwd zijn. Uit de gevoerde gesprekken komen dan ook geen grote belemmeringen in de herziene Woningwet naar voren om die rol goed op te pakken. Wel kunnen gemeenten in bijvoorbeeld woonvisies en prestatieafspraken bredere afspraken maken en zo nodig (lokale) welzijnsinstellingen bij deze afspraken betrekken. Daarnaast wordt gewezen op de situatie in het passend toewijzen, waarin ouderen met vermogen maar een laag inkomen een huur tot de aftoppingsgrens moeten krijgen terwijl de bij hun woonwensen en (toekomstige) zorgbehoefte passende woning voor een hogere huurprijs wordt aangeboden en daardoor niet toegankelijk is in de DAEB. Dit kan in de praktijk tot knelpunten leiden in geval waarin het niet of slechts beperkt mogelijk is voor corporaties om een

[46] Sinds 2011 moeten corporaties in hun DAEB-tak als uitwerking van het staatssteunbesluit van de Europese Commissie van 15 december 2009, ten minste 90% van hun toewijzingen doen aan huishoudens uit de doelgroep. De overige 10% kan ongeacht het inkomen worden toegewezen.

[47] In de Nationale woonagenda is afgesproken dat het Rijk samen met Aedes en de Woonbond onderzoekt of er bij het passend toewijzen, met inachtneming van de betaalbaarheid, meer ruimte, flexibiliteit of maatwerk mogelijk is als de specifieke situatie van de huurder of van de lokale woningmarkt daarom vraagt. Daarnaast is de Tweede Kamer toegezegd te bezien of de 5% ruimte in passend toewijzen wordt gebruikt voor maatwerk of voor administratieve onvolkomenheden en heeft de Tweede Kamer mij bij de behandeling van de Wet op de huurtoeslag gevraagd of de 5% ruimte in passend toewijzen voldoende is.

[48] Bevolkingsprognose 2017-2040

gemengd complex (DAEB en niet-DAEB) te bouwen. Met name bij meer kleinschalige complexen kan dit zo zijn.

9.3.2 Beleidsvoornemens

Naar aanleiding van deze uitkomsten is het voornemen in het passend toewijzen een uitzondering te maken voor ouderen met een laag inkomen en met vermogen. Aan hen moet nu bij de toewijzing een DEAB-woning met een huur tot de aftoppingsgrens worden toegewezen, terwijl de bij hun woonwensen en (toekomstige) zorgbehoefte passende woningen voor een hogere huurprijs worden aangeboden en daardoor niet toegankelijk zijn. Naar aanleiding van die signalen is het voornemen om ouderen met een laag inkomen maar met vermogen uit te zonderen van de passendheidstoets. Het betreft een kleine groep die, gezien hun woonwensen en mogelijke toekomstige zorgbehoefte, een iets duurdere huurwoning kan en wil betalen dan waarvoor zij op basis van de passendheidstoets in aanmerking komen. Dit is eveneens voorgesteld door de commissie Van Bochove. Verder worden corporaties met de Actielijn Wonen en Zorg[49] ondersteund en gestimuleerd meer te investeren in geclusterde woonvormen. Dat gebeurt aan de hand van een ondersteuningsteam en kennisprogramma.

9.4 Middeninkomens

9.4.1 Analyse

Huishoudens met een middeninkomen hebben verschillende mogelijkheden om een plek te vinden op de woningmarkt. Het grootste deel (70%) van de middeninkomens kiest voor een koopwoning. Daarnaast kiest een deel van deze huishoudens voor een huurwoning in de vrije sector. In de huidige krapte op de woningmarkt, met name in de stedelijke gebieden, is er echter een beperkter aanbod in de prijscategorie voor zowel koop- als huurwoningen die voor middeninkomens aantrekkelijk zijn. Voor de lange termijn is het realiseren en behouden van meer woningen voor het middensegment een oplossing voor deze krapte.

Uit een nadere verkenning van de positie van lage middeninkomens en hun kansen op de woningmarkt blijkt dat deze sterk afhangen van de huishoudsamenstelling. Voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen sluit het aanbod in de vrije sector (huur boven de € 720,42 per maand) onvoldoende aan bij hun financiële mogelijkheden. Eenpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar middeninkomen houden na aftrek van reguliere uitgaven voor levensonderhoud juist een vrij inkomen over waarmee ze doorgaans wel een woning in de vrije huursector kunnen betalen. Met een inkomen op het niveau van de huidige DAEB-inkomensgrens houden eenpersoonshuishoudens na aftrek van minimale overige uitgaven voor levensonderhoud ruim anderhalf keer meer over voor uitgaven aan huur dan een tweepersoonshuishouden of een gezin met kinderen.

9.4.2 Beleidsvoornemens

In hoofdstuk 9.2.2 is uiteengezet dat corporaties vanuit de niet-DAEB voor een meer gevarieerde vastgoedsamenstelling in de wijken kunnen zorgen. Die woningen kunnen verhuurd worden aan middeninkomens. Met het gerichter inzetten van de toewijzingsruimte in de DAEB kunnen ook meer middeninkomens worden gehuisvest, waar dit wenselijk is.

Daarnaast is het voornemen om de reguliere DAEB-inkomensgrens meer te richten. Gezien de onder 9.4.1 beschreven positie van meerpersoonshuishoudens, zal de toewijzing van DAEB-corporatiewoningen doelmatiger gericht worden door de DAEB-inkomensgrens te differentiëren naar huishoudsamenstelling. Dit wordt zodanig vormgegeven dat de DAEB-inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens omhoog gaat en de inkomensgrens van eenpersoonshuishoudens omlaag. Dit leidt ertoe dat de ruimte voor huuruitgaven tussen een- en meerpersoonshuishoudens, naast de overige uitgaven voor levensonderhoud, meer gelijk getrokken wordt. De verhouding tussen de totale

[49] Kamerstukken 2018-2019, 32 847 nr. 408

DAEB-corporatiedoelgroep en huishoudens die redelijkerwijs in de vrije sector een woning kunnen vinden, blijft hiermee ook grosso modo gelijk. Dit is ook relevant is met het oog op de staatssteunkaders. Bij de uitwerking van deze maatregel zal mede aan de hand van de draagkracht van de huishoudens bepaald worden welke inkomensgrenzen en welke differentiatie naar huishoudsamenstelling gepast is. Ook zal de uitwerking getoetst worden aan het uitgangspunt van eenvoudige, transparante en uitvoerbare regelgeving met beperkte administratieve lasten.

9.5 Verduurzaming van de gebouwde omgeving

9.5.1 Analyse

Tijdens de klimaatconferentie Parijs 2015 is er door 195 landen, waaronder Nederland, overeenstemming bereikt over een bindend klimaatakkoord. Nederland heeft zich naar aanleiding van dit akkoord ten doel gesteld in 2050 emissievrij te wonen.[50] De verduurzaming van de gebouwde omgeving is één van de pijlers onder het kunnen behalen van de klimaatdoelstellingen, inclusief die van een gasvrije gebouwde omgeving, die het kabinet zich heeft gesteld.

Corporaties zijn een grote speler op de woningmarkt en zullen daarmee van nature een belangrijke rol spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De ruim 2,3 miljoen woningen van corporaties, alsmede hun maatschappelijk vastgoed en bedrijfsmatig onroerend goed, zullen de komende decennia energiezuiniger en gasvrij gemaakt moeten worden. De huidige regelgeving biedt corporaties al veel ruimte om te investeren in verduurzaming. Zij kunnen bijvoorbeeld de energievraag reduceren met isolatie, energie opwekken door zonnepanelen op het dak te plaatsen, of warmte leveren via een warmte- koudeopslag (WKO).

Er worden echter ook belemmeringen ervaren. Veel corporaties hebben te maken met situaties waarin de verduurzaming van hun bezit mede afhankelijk is van wat andere eigenaren doen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij gemengde woongebouwen, waar naast de corporatie ook andere eigenaren deel van uit maken. In dit geval zal de verduurzaming via de Vereniging van Eigenaars moeten lopen. Net als bij andere investeringsbeslissingen, zullen ook bij verduurzamingsinvesteringen de andere eigenaren invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Een tweede voorbeeld is het gespikkeld bezit in een straat met rijtjeswoningen, waar het bezit van de corporatie een bouwkundige eenheid vormt met bezit van andere eigenaren. In dat geval is geen sprake van een VvE en kan de corporatie gemakkelijker besluiten het eigen bezit te verduurzamen zonder medewerking van andere eigenaren, maar kunnen er uitdagingen ontstaan op plekken waar bezit van verschillende eigenaren fysiek verbonden zijn (daken, muren, fundering, etc.). Daarnaast is het efficiënter als al deze woningen in één keer worden verduurzaamd. In beide situaties kan het een uitdaging zijn om andere eigenaren te overtuigen te verduurzamen en kunnen kansen gemist worden als zij niet meedoen. Ook de commissie Van Bochove wijst op deze situaties.

Verder is het voor corporaties niet altijd duidelijk welke mogelijkheden en regels er zijn voor energieopwekkende voorzieningen aan het eigen bezit en de manier waarop dit ten goede moet komen aan de huurder. In de herziene Woningwet en lagere regelgeving zijn energieopwekkende voorzieningen onderdeel van diensten die voor de bewoning van woongelegenheden mogen worden geleverd. De energieopwekking moet dus ten goede komen aan de bewoning van de woongelegenheden. Dit kan zijn aan de individuele huishoudens in het gebouw/complex (individuele aansluitingen) of door energie te leveren aan de gemeenschappelijke ruimtes. In het geval er sprake is van directe levering aan individuele huishoudens kunnen de huishoudens aanspraak maken op de salderingsregeling. De salderingsregeling wordt in 2021 omgezet naar een terugleversubsidie. De voorwaarden van deze nieuwe subsidie zijn nog niet uitgewerkt. Als de corporatie duurzame energie opwekt die wordt gebruikt voor gemeenschappelijke ruimten en waarvan de overcapaciteit aan het net wordt teruggeleverd, kan een corporatie SDE+-subsidie aanvragen.

[50] https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving

9.5.2 Beleidsvoornemens

Gezien de grote opgave waar de gebouwde omgeving voor staat, is het niet wenselijk dat de Woningwet corporaties onnodige belemmert in de verduurzaming. Daarom wordt de regelgeving met betrekking tot verduurzaming verduidelijkt en op verschillende onderdelen aangepast. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de verduurzamingsactiviteiten van corporaties verband moet hebben met het eigen bezit, dat de corporatie niet de risico's en verantwoordelijkheden van eigenaar-bewoners op zich moeten nemen, en dat de risico's die met activiteiten worden aangegaan proportioneel zijn. Het is dus niet de bedoeling dat corporaties investeren in of deelnemen aan grootschalige duurzaamheidsprojecten als windmolenparken op zee of zonneparken in het weiland. Binnen deze principes en het taakveld van corporaties, is het voornemen de onderstaande aanpassingen te doen.

Verduurzaming van eigen bezit

De regels in de Woningwet voor verduurzaming worden zodanig aangepast dat corporaties aan het eigen bezit dezelfde investeringen kunnen doen als andere vastgoedeigenaren. Dit wordt afgebakend op de eigen gebouwen en de daarbij behorende grond. Daarmee hebben corporaties meer mogelijkheden om bij te dragen aan de verduurzaming, maar blijft er een natuurlijke afbakening van de schaal waarop corporaties energieopwekkende activiteiten kunnen uitvoeren. Een fysieke verbinding tussen energieopwekkende installaties en de individuele energiemeter van een woning is daarmee niet nodig. Vanuit de Woningwet zal geen belemmering worden opgelegd om stroom terug te leveren aan het net en besparingen indirect ten goede te laten komen aan de huurder. Op dit moment wordt gewerkt aan de opvolger van de salderingsregeling zoals opgenomen in het regeerakkoord. Bij de ontwikkeling van een nieuwe regeling onderzoekt de minister van Economische Zaken en Klimaat ook het effect van de nieuwe regeling op de huursector. Een voorstel voor een nieuwe regeling zal naar verwachting dit voorjaar naar de Tweede Kamer worden gestuurd.[51]

Gemengde woongebouwen en gespikkeld bezit

In situaties waarin corporatiebezit een bouwkundig geheel vormt met woningen van andere eigenaren, acht ik het wenselijk dat die andere eigenaren kunnen worden verleid om te verduurzamen door mee te kunnen profiteren van de kennis, inkoop- en organisatiekracht van corporaties. De corporatie mag daarbij ook 'overheadkosten' dragen, zoals de kosten die samenhangen met een algemene vergunningsaanvraag of proceskosten die worden gemaakt bij de aanbesteding van het traject. Overige kosten, die bijvoorbeeld samenhangen met de financiering en feitelijke fysieke realisatie van het project (zoals materiaal en arbeid) blijven voor rekening en risico van de eigenaar-bewoner, die immers ook profiteert van een lagere energierekening en waardestijging.

Het voorstel van de commissie Van Bochove om corporaties toe te staan leningen aan eigenaar-bewoners te verstrekken onderschrijf ik niet. Dit past niet bij het principe dat de corporatie geen risico's en verantwoordelijkheden van andere eigenaren op zich nemen. Dergelijke risico's dienen niet door corporaties en daarmee de huurders, te worden gedragen. Ik acht het daarom niet wenselijk en niet nodig om het werkdomein van corporaties te verbreden naar bancaire activiteiten ten behoeve van het bredere duurzaamheidsvraagstuk.

Tot slot acht ik het wenselijk dat corporaties hun kennis, inkoop- en organisatiekracht ook breder kunnen inzetten bij een door de gemeente gecoördineerde wijkgerichte aanpak. Uitganspunt blijft dat de gemeente verantwoordelijk is voor de regie op en coördinatie van de lokale energietransitie. Corporaties moeten deze rol niet overnemen, noch de verantwoordelijkheid of risico's dragen voor de verduurzaming van bezit van andere eigenaren.

[51] Kamerstukken 2018/2019, 31 239 nr. 296

Appendix – Overzicht beleidsvoornemens

Maatregel(en)	Vindplaats	Raakvlak
Afbakening van de kerntaak		
1. DAEB-huurprijs en inkomensgrens a) De tijdelijke bevriezing van de liberalisatiegrens is vervallen en wordt niet verlengd. Daarmee wordt de liberalisatiegrens en daarmee DAEB-huurprijsgrens weer jaarlijks geïndexeerd.	2.1.4	Nationale woonagenda
2. Tijdelijke verruiming van de toewijzingsnorm in de DAEB a) De tijdelijke verruiming van de DAEB-inkomensgrens naar € 42.436 (2019) wordt niet verlengd. b) Bevorderen van het gebruik van de vrije toewijzingsruimte in de DAEB door corporaties (zie ook 3a). c) De reguliere DAEB-inkomensgrens wordt beter gericht door te differentiëren naar huishoudsamenstelling. d) Samen met corporaties en de Belastingdienst wordt verkend of de toetsing van inkomens gedigitaliseerd kan worden.	2.2.4	Nationale woonagenda Toezegging Bikker (CU) duidelijkheid inkomensgrens
3. Passend toewijzen a) Bevorderen gebruik door corporaties van de vrije toewijzingsruimte bij passend toewijzen (zie ook 2b). b) Mogelijk maken dat corporaties niet gebruikte vrije toewijzingsruimte kunnen inzetten over meerdere jaren. c) Samen met corporaties en de Belastingdienst wordt verkend of de toetsing van inkomens gedigitaliseerd kan worden (zie 2d). d) Er zal een uitzondering worden gemaakt voor ouderen met een laag inkomen, maar met vermogen. Zij mogen, desgevraagd, worden gehuisvest in een woning met een huur boven de aftoppingsgrens.	2.3.4	Nationale woonagenda
4. Leefbaarheid a) Het organiseren of (financieel) ondersteunen van kleinschalige activiteiten gericht op ontmoeting tussen bewoners wordt toegestaan.	2.4.4	Toezegging AO 25/04/2015 Karabulut (SP) en Monasch (PvdA)

b) Het grensbedrag van € 129,17 per vhe voor leefbaarheidsuitgaven wordt geschrapt. c) Het verplicht opnemen van leefbaarheidsactiviteiten in prestatieafspraken wordt omgezet naar het verplicht opnemen van die activiteiten in het bod van de corporatie aan gemeenten en huurdersorganisaties voor het maken van prestatieafspraken.		
5. Diensten aan bewoners a) Verkennen of de regels voor diensten aan bewoners vereenvoudigd en/of meer naar principes ingericht kunnen worden.	2.5.4	
6. Werkzaamheden voor derden a) Beter en actiever communiceren over bestaande wettelijke ruimte voor werkzaamheden voor derden. b) Onderzoeken of de huidige regels de (tijdelijke) aanhuur van woningen als uitbreiding van de DAEB-voorraad onnodig belemmeren.	2.6.4	
7. Maatschappelijk vastgoed a) Aanvullende informatievoorziening om de ervaren complexiteit en onduidelijkheid over de bepalingen ten aanzien van maatschappelijk vastgoed in de DAEB weg te nemen. b) Met de sector identificeren van de exacte knelpunten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed in de DAEB en het verkennen van mogelijkheden voor meer ruimte voor maatschappelijk vastgoed in de DAEB, binnen de kaders van het staatssteunbesluit.	2.7.4	
Bescherming maatschappelijk vermogen en voorkomen marktverstoring		
8. Scheiden en splitsen van DAEB en niet-DAEB a) Actief en beter communiceren over de mogelijkheden voor het realiseren van middenhuurwoningen vanuit de niet-DAEB-tak.	3.1.4	Toezegging Verhoeven (D66) over overcompensatie in AO Btiv 25/04/2015
9. Niet-DAEB-activiteiten door corporaties a) Schrappen van detailregels (maximumbedragen en verhoudingspercentages) voor kleinschalig bedrijfsmatig vastgoed, zodat een meer passende lokale invulling gegeven kan worden binnen de wettelijke principes (samenhang met de DAEB en in wijken/buurten van corporatie).	3.2.4	

10. Interne financiering DAEB/ niet-DAEB a) Onderzoeken of een administratief eenvoudigere wijze van aflossing van interne startlening mogelijk en wenselijk is, zonder dat de risico's in de DAEB-tak ongewenst groot worden.	3.3.4	
11. Waardering op marktwaarde a) Over drie jaar het stelsel van marktwaarde en beleidswaarde evalueren en bezien of het kan worden verbeterd of de kosten ervan kunnen worden verlaagd.	3.4.4	
12. Reglement financieel beheer a) Grens van 2.500 woningen voor het hebben van een onafhankelijk controller optrekken naar het niveau van 5.000 woningen, in lijn met de OOB-status.	3.5.4	
13. Verbonden ondernemingen a) Bezien in welke gevallen de goedkeuringsprocedure voor het aangaan van verbindingen omgezet kan worden in een meldplicht.	3.6.4	
14. Verslaglegging en verantwoordelijkheid (dPi, dVi) a) Samen met corporaties, accountants en taxateurs bezien op welke wijze piekbelasting bij controle meer kan worden gespreid. b) De indieningsdatum voor de verantwoordingsinformatie komende drie jaar handhaven op 1 juli. Daarna bekijken of de indieningsdatum vervroegd kan worden.	3.7.4	
Versterken positie gemeente en huurdersorganisaties		
15. Lokale driehoek: woonvisie, bod, prestatieafspraken, geschilbeslechting a) Communiceren dat meerjarige prestatieafspraken toegestaan zijn; er is geen wettelijke verplichting om jaarlijks opnieuw het gehele proces te doorlopen alsof er geen afspraken zouden zijn. Indien nodig, wordt dit in regelgeving verduidelijkt. b) Overleg met Aedes, de Woonbond, VNG en VTW over specifieke wettelijke belemmeringen in de cyclus prestatieafspraken.	4.1.4	toezegging woonvisies De Vries-Leggedoor (CDA) toezegging woonvisies Monasch (PvdA) Motie Van Bochove (Kamerstukken 2011/2013, 32 769 nr.82) over

c) In samenwerking met de Woonbond, VNG, VTW en Aedes, wordt ingezet op het versterken van de kwaliteit van de lokale driehoek. Belangrijk onderdeel is het gezamenlijk actualiseren van de handreiking prestatieafspraken. d) Voornemen om artikel 3 van de Overlegwet aan te passen, zodat het verplichte dubbele overleg tussen de huurdersorganisatie en de corporatie kan worden weggenomen. e) De adviescommissie Geschilbeslechting Prestatieafspraken reflecteert in het voorjaar op het instrument geschilbeslechting. Dit kan, samen met de uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet, leiden tot aanpassingen ten aanzien van geschilbeslechting.		vergroten legitimiteit woningcorporatie
16. Positie van huurdersorganisaties a) Bezien voor welke beslissingen/thema's het instemmingsvereiste van de huurdersorganisaties in de rede liggen. b) Er wordt bezien hoe de huurdersorganisaties verder ondersteund kunnen worden (zie ook 15c).	4.2.4	
17. Volkshuisvestelijke prioriteiten a) In 2019 met betrokken partijen opnieuw bezien welke onderwerpen tot de volkshuisvestelijke prioriteiten behoren.	4.3.4	
18. Informatievoorziening a) In overleg met de VNG, Woonbond, Aedes en de VTW wordt verkend voor welke informatiebronnen het verplicht toesturen aan de gemeenten en huurdersorganisaties bijdraagt aan het proces om tot prestatieafspraken te komen, hoe deze informatie kan worden ontsloten, en welke verplichtingen eventueel kunnen komen te vervallen. b) Verder ontwikkelen van de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW) en de uitleg over (het gebruik van) de IBW te verbeteren.	4.4.4	
19. Visitaties a) Afspraken tussen Aw en SVWN over de volgtijdelijkheid van governance-inspecties en visitaties, zodat er minimaal twee jaar tussen beide zit. b) Herijking visitatiemethodiek door SVWN in 2019, waardoor overlap met Aw-inspecties en het intern toezicht zal verdwijnen en administratieve lasten verminderd kunnen worden. c) In de eerste helft van 2019 vindt een evaluatie van het accreditatiestelsel voor visitaties plaats. De uitkomsten van deze evaluatie en van de evaluatie van de herziene Woningwet	4.5.4	

worden in samenhang bezien. Dit kan leiden tot beleidsvoorstellen ten aanzien van de visitatieverplichting in de herziene Woningwet.		
20. Zienswijzen en instemmingsrecht a) Verschillende goedkeuringsprocedures in de herziene Woningwet tegen het licht houden in het kader van een meer risicogericht toezicht en het reduceren van de regeldruk.	4.6.4	
21. Woningmarktregio's a) Met Aedes, VNG, VTW en de Woonbond zal verkend worden of vereenvoudigingen van de ontheffingsprocedure voor bouwen buiten de eigen woningmarktregio mogelijk en wenselijk zijn.	4.7.4	
Versterken interne governance		
22. Nadere eisen aan bestuur a) Met Aw wordt verkend op welke schaal de wet belemmert dat een interim-bestuursfunctie wordt vervuld door een commissaris van een andere corporatie, of wetswijziging gewenst is en of de Aw ruimte kan worden geboden voor maatwerk.	5.1.4	
23. Verantwoordelijkheden (intern) toezichthouders a) De evaluatie geeft geen aanleiding voor wijzigingen op dit punt.	5.2.4	
24. Geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets a) Een meer risicogerichte invulling van de toetsing op geschiktheid en betrouwbaarheid. b) In overleg met de Aw en de VTW worden de mogelijkheden tot verdere vereenvoudiging (en daarmee lastenverlichting) onderzocht, waaronder de stroomlijning van de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets. c) In dit verband onderzoekt de Aw in 2019 of de werving en selectie van commissarissen bij bepaalde corporaties al dermate professioneel is dat de Aw kan vertrouwen op het oordeel van de RvC.	5.3.4	
25. Aanpassen statuten Er worden geen wijzigingen voorgesteld op dit punt.	5.4.4	

26. Aangescherpte accountantscontrole a) Met corporaties, accountants en taxateurs wordt bekeken op welke wijze de piekbelasting rondom de indiening van de accountantscontrole meer kan worden gespreid (zie 14a). b) Onderzoeken of er optimalisaties kunnen worden behaald in de reguliere jaarrekeningcontrole en bij de opstelling van de fiscale balans van corporaties.	5.5.4	
27. Positie van de algemene ledenvergadering (ALV) bij verenigingen a) Laten vervallen van de wettelijke verplichting voor het voorleggen van besluiten RvC aan algemene ledenvergadering.	5.6.4	amendement De Vries (TK 2016/2017 34 468 nr.17) toezegging Voortman (GL) werking van het amendement De Vries
Wettelijke basis bieden aan de wooncoöperatie		
28. Belemmeringen oprichten wooncoöperatie wegnemen a) Het experiment verkoopregels bij verkoop aan wooncoöperaties wordt verlengd. b) Er wordt een pilotprogramma voor de financiering van wooncoöperaties ingericht. c) In 2019 wordt een nader voorstel uitgewerkt voor procesbegeleiding van initiatieven. d) In samenwerking met Aedes wordt een handreiking zelfbeheer opgesteld.	6.1.4	Motie Dik-Faber/Ronnes (TK 2018/2019 27 926 nr. 304)
Functioneren van het extern toezicht		
29. De Aw a) Wetgeving meer naar principes inrichten, waarmee de toezichthouder ook meer mogelijkheden krijgt de lokale context mee te nemen in haar afwegingen. b) Er wordt gekeken of goedkeuringen vooraf kunnen worden vervangen door meldplicht en verantwoording achteraf (zie ook 13a en 20). c) Er wordt bezien of de huidige taakomschrijving van de Aw aanpassing behoeft met het oog op een meer risicogerichte invulling van het toezicht. d) Het huidige jaarlijkse Sectorbeeld van de Aw wordt qua scope en inhoud uitgebreid naar een ‘Staat van de sociale woningbouw’. e) Conclusies over de rolverdeling tussen Aw, WSW en de wettelijke verplichte visitaties worden getrokken o.b.v. de evaluatie van het visitatiestelsel in 2019 (zie ook 19).	7.2	
Inrichting saneringsfunctie woningcorporaties		
30. Sanering	8.2	

a) Verbetering positionering saneringsfunctie ten opzichte van de borgingsfunctie, waarbij financiële en volkshuisvestelijke belangen duidelijker onderscheiden worden en borger verantwoordelijk is voor afwikkeling financiële problematiek; b) Waar mogelijk en nodig zullen de condities voor steunverstrekking in het saneringskader nader worden geobjectiveerd; c) Bezien zal worden op welke wijze sectorbetrokkenheid kan worden geborgd.		
Toekomstbestendigheid van de Woningwet		
31. Wonen, zorg en welzijn a) Stimuleren betere samenwerking tussen gemeenten, huurdersorganisaties, zorgpartijen, corporaties en andere instanties op verschillende niveaus (complex, wijk/buurt, gemeente). b) Met VNG zal bezien worden in welke mate gemeenten ondersteuning nodig hebben bij opstellen van woonvisies. c) Verkennen mogelijkheden gegevensdeling tussen instanties te verbeteren bij specifieke problematiek van kwetsbare groepen.	9.1.2	
32. Leefbaarheid en gemengde wijken a) Met de sector aan de hand van praktijkvoorbeelden verkennen hoe de vrije toewijzingsruimte in de DAEB-tak effectief benut kan worden (zie ook 4). b) Mogelijk maken dat corporaties niet gebruikte vrije ruimte bij het passend toewijzen kunnen inzetten over meerdere jaren (zie ook 3b). c) Actief en beter communiceren over de mogelijkheden voor het realiseren van middenhuur vanuit de niet-DAEB (zie ook 8a).	9.2.2	Nationale woonagenda
33. Ouderen en wonen met zorg a) In het passend toewijzen een uitzondering te maken voor ouderen met een laag inkomen en met vermogen (zie ook 3d). b) Met de Actielijn Wonen en Zorg worden corporaties ondersteund en gestimuleerd meer te investeren in geclusterde woonvormen. Dat gebeurt aan de hand van een ondersteuningsteam en kennisprogramma.	9.3.2	
34. Middeninkomens a) DAEB-inkomensgrenzen beter richten door te differentiëren naar huishoudsamenstelling. Gezinnen met lage middeninkomens krijgen toegang tot de DAEB-tak van corporaties. De	9.4.2	

aanpassing wordt zodanig doorgevoerd dat de totale omvang van de doelgroep grosso modo gelijk blijft.		
35. Verduurzaming van de gebouwde omgeving *a)* Corporaties mogen aan het eigen bezit dezelfde investeringen doen als andere vastgoedeigenaren. Dit beperkt zich tot de eigen gebouwen en bijbehorende grond. Onbebouwde grond hoort hier niet bij. *b)* Vanuit de Woningwet zal geen belemmering worden opgelegd om stroom terug te leveren aan het net en besparingen indirect ten goede te laten komen aan de huurder. Mocht blijken dat andere regelgeving wel knellend is, dan zal dit in het kader van het Klimaatakkoord nader worden bekeken. c) In situaties waarin corporatiebezit een bouwkundig geheel vormt met woningen van andere eigenaren, kunnen zijn worden verleid om te verduurzamen door mee te kunnen profiteren van de kennis, inkoop- en organisatiekracht van corporaties. De corporatie mag daarbij ook 'overheadkosten' dragen, zoals de kosten die samenhangen met een algemene vergunningsaanvraag of proceskosten die worden gemaakt bij de aanbesteding van het traject. Eigenaren dragen zelf de overige kosten, zoals arbeid en materiaal. d) Corporaties kunnen hun kennis, inkoop- en organisatiekracht breder inzetten voor een door de gemeente gecoördineerde wijkgerichte aanpak. Corporaties dragen niet de kosten voor andere eigenaren.	9.5.2	Klimaatakkoord Motie Koerhuis/Van Eijs over gespikkeld bezit (Kamerstukken 2017/2018 32 847, nr. 354)