

Corporaties: uitvoeringsorganen of private ondernemingen?

Mr. E.A. van de Kuilen-Stap¹

Welke positie hebben corporaties in Nederland? Zijn ze een verlengde arm van de overheid of zijn het op zichzelf staande ondernemingen die een belangrijke taak uitvoeren? Hoe kijkt de wetgever naar deze vraag? De laatste jaren is de sturing, mede gezien de wooncrisis waarbij veel woningzoekenden geen passende woning kunnen vinden, op corporaties toegenomen. Betekent dit dan ook dat de wetgever daadwerkelijk anders naar corporaties is gaan kijken? En zo ja, wat heeft dat dan voor consequenties naar de toekomst toe? En past het huidige wettelijke stelsel wel bij hoe overheden naar corporaties kijken? In dit preadvies ga ik daar nader op in². Maar in deze tijden van kunstmatige intelligentie heb ik toch eerst getoetst of we niet meteen al via ChatGPT een antwoord konden krijgen op deze vraag. ChatGPT had het volgende antwoord op de vraag of corporaties private ondernemingen zijn:

'Nee, woningcorporaties in Nederland zijn geen private ondernemingen. Ze worden gereguleerd als maatschappelijke organisaties met een specifieke taak: het bieden van betaalbare huisvesting aan mensen met lagere inkomens. Woningcorporaties zijn meestal stichtingen of verenigingen zonder winstoogmerk en opereren volgens specifieke regels en voorschriften die zijn vastgelegd in de Woningwet.'

Hoewel woningcorporaties niet als private ondernemingen worden beschouwd, hebben ze wel een zekere mate van autonomie en zijn ze verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsvoering. Ze genereren inkomsten uit huurinkomsten en kunnen ook leningen afsluiten voor investeringen in vastgoed. Deze inkomsten worden echter primair gebruikt voor het onderhouden en verbeteren van bestaande woningen en het bouwen van nieuwe sociale huurwoningen, in lijn met hun maatschappelijke doelstellingen.

De overheid houdt toezicht op woningcorporaties en legt bepaalde regels en beperkingen op om ervoor te zorgen dat ze hun maatschappelijke taken vervullen en hun financiën op een verantwoorde manier beheren. Het doel is om ervoor te zorgen dat woningcorporaties zich richten op het bieden van betaalbare huisvesting en niet primair gericht zijn op winstmaximalisatie.'

ChatGPT is helder: corporaties zijn geen private ondernemingen. Ik denk daar echter anders over. In dit preadvies ga ik nader in op de vraag hoe corporaties moeten worden beschouwd, zeker in het licht van de huidige wooncrisis. Daarbij kijk ik naar hoe in het verleden naar corporaties is gekeken, naar hoe dat in huidige tijd is en hoe de wetgever corporaties beschouwt. Recent heeft de wetgever namelijk antwoord gegeven op deze vraag. In dit preadvies geef ik ook mijn observaties over dit antwoord en hoe we het één en ander beter in de toekomst zouden moeten regelen. Ik zet de nodige vraagtekens bij of de door de overheid gewenste versterking van de regie op corporaties tot het gewenste effect zal leiden. Mijn inziens zijn corporaties veel meer gebaat bij een duidelijke visie vanuit de overheid over hun positie. Als de overheid voorspelbaar acteert weten corporaties waar ze aan toe zijn. Ik start dit preadvies met een algemene inleiding over de positie van corporaties. Zonder die context is dit preadvies anders lastig te

¹ Eelkje van de Kuilen is advocaat en partner bij AKD N.V. en lid van het Expertteam RVO. Ze is gespecialiseerd in het volkshuisvestingsrecht en ondernemingsrecht voor overheden en non-profitinstellingen.

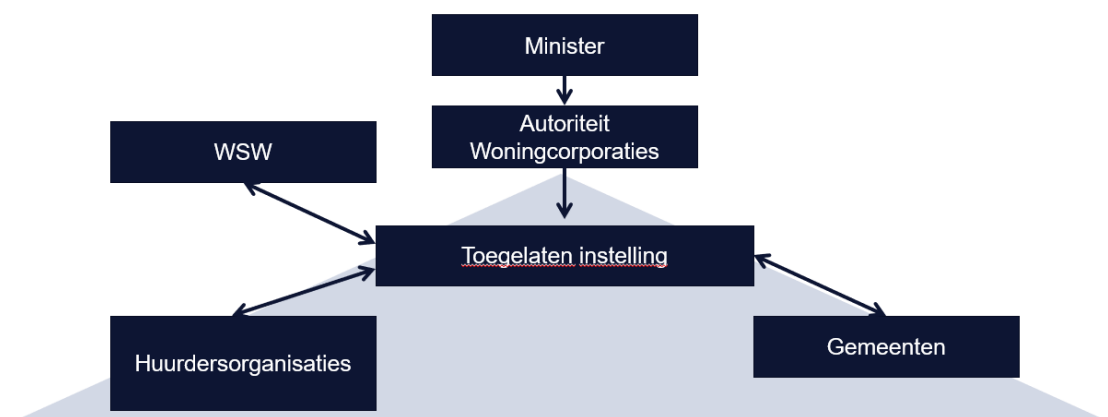
² Zeer veel dank voor de tegenlezers van dit preadvies: mr. P. Boerenfijn (bestuurder Stichting Habion), F. Roerdinkholder Msc (manager financiën bij Stichting Domijn) en prof. mr. dr. G.A. van der Veen (advocaat / partner AKD N.V. en professor Rijksuniversiteit Groningen).

volgen.

1. De spelers in het corporatiestelsel

Het huisvesten van mensen met een smalle beurs, dat is de taak voor de woningcorporaties. Woningcorporatie zorgen al sinds jaar en dag (vaak al meer dan een eeuw) voor goedkope huurwoningen voor huishoudens met de kleinste inkomens. De oudste woningcorporatie in Nederland is de in 1852 opgerichte Vereeniging ten behoeve der Arbeidsklasse in Amsterdam. Vaak bekommerden notabelen, op confessionele grondslag gebaseerde initiatieven of arbeidersbewegingen, zich om de slechte huisvesting van de arbeiders en richtten ze langs de lijn van de verzuiling een vereniging op die ging zorgen voor betere huisvesting. Voor de invoering van de Woningwet van 1901 telde Nederland ongeveer 40 van deze woningbouwverenigingen.³

Het doel van de Woningwet in 1901 was om de bouw van goede woningen te bevorderen. Deze Woningwet geldt nog steeds, maar is uiteraard in de jaren een aantal malen fors herzien. De laatste grote herziening dateert van 2015. Met die herziening is het stelsel er als volgt uit gaan zien:



Toegelaten instelling

In het midden staan de toegelaten instellingen. Dat is de formele naam voor woningcorporaties in de Woningwet. Op grond van de Woningwet mag een toegelaten instelling alleen de rechtsvorm van een stichting of vereniging (met volledige rechtsbevoegdheid) hebben.⁴ Een stichting of vereniging kan de Autoriteit woningcorporaties verzoeken om toegelaten te worden als instelling tot het stelsel.⁵ Toelating is alleen mogelijk als er aan een aantal strikte eisen is voldaan. Zo moeten de financiën van een stichting of vereniging behoorlijk op orde zijn. De laatste toelating tot het stelsel dateert van 31 oktober 2005.⁶

³ Bron: Wikipedia.

⁴ Art. 19 Woningwet.

⁵ Art. 19 lid 1 Woningwet.

⁶ De landelijke verkoopcorporatie Wif is toen toegelaten. Het Wif was een sectorinitiatief dat beoogde corporatiewoningen aan te kopen en vervolgens te verkopen aan huurders en andere particuliere kopers bij vertrek van de zittende huurders. De verkopende corporatie beschikt hierdoor direct over liquide middelen voor haar investeringsplannen in met name de stedelijke herstructurering. Het Wif is na

De minister kan een toelating intrekken bijvoorbeeld als de corporatie het belang van de volkshuisvesting zodanige schade berokkent dat haar toelating niet langer in dat belang is te achten⁷. In januari 2010 verzocht Woningstichting Den Helder de minister om haar toelating in te trekken. Dat verzoek is afgewezen omdat een intrekking van de toelating op verzoek volgens de minister niet mogelijk is⁸. Eenmaal toegelaten betekent dit dat een corporatie niet meer uit het stelsel kan treden.

Elke toegelaten instelling heeft een bestuur en een verplichte Raad van Commissarissen (minimaal 3 leden⁹). Een one-tier board is niet toegestaan. De Raad van Commissarissen heeft tot taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie¹⁰. Hij staat het bestuur met raad terzijde.

Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de stichting of de vereniging (al naar gelang de rechtsvorm van de corporatie) en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Bij de vervulling van hun taak moeten de commissarissen zich richten naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, maar ook naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden.¹¹ Hier is het bijzondere karakter van een corporatie al zichtbaar. Niet alleen het belang van de rechtspersoon en de onderneming is leidend voor de raad van commissarissen. De commissarissen moeten ook oog hebben voor het door de corporatie te behartigen maatschappelijke belang en de belangen van de betrokken belanghebbenden (te denken valt aan de huurders en de gemeente).

Een toegelaten instelling mag alleen actief zijn op het gebied van de volkshuisvesting.¹² In de Woningwet staat een limitatieve lijst van toegestane activiteiten. Dat is nader uitgewerkt in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting. Uiteraard mag een corporatie woningen bouwen en exploiteren, maar voor investeringen in maatschappelijk en bedrijfsmatig onroerend goed zijn er beperkingen. Ook mag de corporatie alleen op de in de regelgeving bepaalde vlakken van leefbaarheid actief zijn. Het speelveld waar de corporatie in mag acteren is beperkt (en met de herziening in 2015 ook fors aangescherpt).

Autoriteit woningcorporaties

Met de herziening van de Woningwet in 2015 is de Autoriteit Woningcorporaties ('Aw') ingesteld. De Aw houdt toezicht op de toegelaten instellingen en hun dochtermaatschappijen.¹³ Het toezicht van de Aw richt zich onder meer op de volgende onderwerpen bij de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen¹⁴:

- a. de rechtmatigheid van het handelen en nalaten;

een sanering vanwege financiële problemen opgehouden te bestaan.

⁷ Art. 19 Woningwet.

⁸ Besluit van de minister van Wonen, Wijken en Integratie d.d. 15 april 2010.

⁹ Art. 30 lid 1 Woningwet.

¹⁰ Art. 2:47 lid 2 BW (voor de vereniging) en art. 2:292a lid 2 BW (voor stichtingen).

¹¹ Art. 31 lid 1 Woningwet.

¹² Art. 45 Woningwet.

¹³ Art. 61 lid 1 Woningwet.

¹⁴ Art. 61 lid 2 Woningwet.

- b. de governance en de integriteit van beleid en beheer;
- c. het behoud van de financiële continuïteit;
- d. het beschermen van het maatschappelijk bestemd vermogen;
- e. de solvabiliteit en de liquiditeit; en
- f. de kwaliteit van het financieel risicomanagement, het financieel beheer, de financiële aansturing en de financiële verantwoording.

In de praktijk heeft de corporatie veel te maken met de Aw. De toezichthouders van de Aw hebben regelmatig contact met de corporatie. Ze toetsen welke activiteiten de corporaties uitvoeren en of deze zijn toegestaan. Ook houden ze de governance van de corporatie in de gaten. Is er bijvoorbeeld voldoende kracht en tegenkracht tussen het bestuur en de RvC? Zijn de commissarissen onafhankelijk genoeg? Naast dit toezicht moet de corporatie met enige regelmaat vergunningen aanvragen bij de Aw. Denk bijvoorbeeld aan een goedkeuring om te fuseren of om bepaald onroerend goed te verkopen. In de Woningwet staat dat deze vergunningen bij de minister aangevraagd moeten worden, maar de minister heeft deze taken gemandateerd aan de Aw.¹⁵ Bijzonder is ook dat een corporatie pas een bestuurder of commissaris mag benoemen na ontvangst van een positieve zienswijze van de Aw. De Aw toetst elke voorgenomen benoeming op of de beoogde bestuurder of commissaris geschikt en betrouwbaar is.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw ('WSW') is een stichting die borg kan staan voor de corporatie. Een woningcorporatie kan, mits zij deelnemer is van het WSW en voldoet aan de door het WSW gestelde voorwaarden, aanspraak maken op een borging door het WSW van de door de corporatie aan te trekken financiering. Die borging kan alleen verstrekt worden voor DAEB-werkzaamheden¹⁶. In geval van nood kan de financier een aanspraak doen op de door het WSW verstrekte borging. Deze constructie leidt bij de meeste corporaties tot een lagere rente en dus een financieel voordeel. Per 31 december 2022 waren 269 woningcorporaties deelnemer van het WSW. Dat is 98% van alle corporaties. De omvang van de geborgde financiering bedroeg per 31 december 2022 EUR 85 miljard.¹⁷

Het WSW moet, nu er het risico is dat zij op de verstrekte borgstellingen wordt aangesproken, een buffer aanhouden. Het eigen risicovermogen van WSW is de eerste buffer om aanspraken op de borg op te vangen. Deze reserve kan WSW zo nodig aanvullen door het onderpand van de noodlijdende corporatie uit te winnen. De tweede buffer is de onderlinge waarborg van corporaties (het obligo). Corporaties voldoen op eerste verzoek van het WSW een bepaald percentage van hun geborgde schuldrestant aan WSW (dat kan jaarlijks en incidenteel, de 'voorvang'). Daarmee is er sprake van een vrijwillig solidair stelsel. Als er voor één corporatie aanspraak wordt gemaakt op de borg, dan betalen de andere corporaties daaraan mee. De derde buffer bestaat uit de afspraak met Rijk en gemeenten (de 'achtervang') dat WSW indien nodig kan beschikken over de door het Rijk en gemeenten te verstrekken renteloze leningen.¹⁸

¹⁵ Zie Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT.

¹⁶ Diensten van Algemeen Economisch Belang, zie art. 47 Woningwet.

¹⁷ 'Jaarverslag en Jaarrekening WSW 2022' van de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Online te raadplegen via <https://www.wsw.nl/financiers/publicaties>.

¹⁸ Zie de website van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw; <https://www.wsw.nl/over-wsw/borgstelsel/> en <https://www.wsw.nl/gemeenten/achtervang/>. Het Rijk verstrekt in alle gevallen 50% van de renteloze leningen. De schadegemeenten, te weten de gemeenten die vermeld staan in de leningen die het WSW overneemt, betalen 25%. Alle gemeenten (inclusief de

Naast borg heeft het WSW via mandaat¹⁹ in 2015 ook de uitvoering van de sanering namens de minister gekregen. Een corporatie moet een saneringsplan indienen als de financiële middelen ontbreken om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten en als dat betrekking heeft op of gevolgen heeft voor de voortzetting van de DAEB-werkzaamheden²⁰. Een corporatie kan subsidie ontvangen voor sanering²¹. Het WSW is bevoegd om te besluiten over de goedkeuring van het saneringsplan en het verlenen van de saneringssteun. Corporaties betalen met elkaar de saneringssteun. Ook hierin is er sprake van een solidair stelsel, zij het dat de saneringsbijdrage wordt opgelegd (van vrijwilligheid is geen sprake).

Lokale driehoek: gemeenten en huurdersorganisaties

In het schematisch overzicht is een driehoek te zien tussen de toegelaten instelling, gemeente en huurdersorganisaties. Dat wordt wel de lokale driehoek genoemd. De toegelaten instelling moet met haar werkzaamheden naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van de woonvisie van de gemeenten waar zij actief is.²² Elk jaar moet de corporatie voor 1 juli een overzicht van haar voorgenomen activiteiten toesturen aan de gemeenten en huurdersorganisaties. Uit dat overzicht moeten de gemeenten kunnen afleiden welke werkzaamheden op hun grondgebied zijn voorzien en welke bijdrage daarmee is beoogd aan de uitvoering van de woonvisie.²³

In de volksmond wordt dit overzicht wel het 'bod' genoemd. Op basis van dit bod bespreken gemeente, corporatie en huurdersorganisatie met elkaar welke bijdrage de corporatie aan de uitvoering van de woonvisie gaat leveren. Ze maken daar zogenaamde prestatieafspraken over.²⁴ Als het overleg niet leidt tot prestatieafspraken kan de corporatie, gemeente of huurdersorganisatie het geschil dat aan het tot stand komen van de afspraken in de weg staat voorleggen aan de minister.²⁵ De minister geeft na inwinning van een advies van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken een bindende uitspraak. Jaarlijks gaat het gemiddeld om 1 tot 3 geschillen die de minister op deze wijze beslecht.

De corporatie heeft niet alleen bij het maken van de prestatieafspraken te maken met de gemeente en huurdersorganisaties. Als verhuurder moet de corporatie zich, net zoals andere grotere verhuurders, uiteraard houden aan de Wet overleg huurders verhuurder. Met enige regelmaat moet de corporatie de huurdersorganisatie (en soms ook de bewonerscommissie) om advies vragen, bijvoorbeeld bij wijziging van het toewijzings- en verhuurbeleid.²⁶ Verder moet de corporatie bij tal van onderwerpen zienswijzen bij gemeenten en huurdersorganisaties opvragen, bijvoorbeeld bij de vervreemding van bepaald onroerend goed. Fuseren of een nieuwe verbinding aangaan (bijvoorbeeld de oprichting van een BV) kan in beginsel alleen maar na instemming van de huurdersorganisatie.

Conclusie

schadegemeenten) betalen de resterende 25% van de renteloze leningen.

¹⁹ Mandaatbesluit sanering

²⁰ Art. 29 Woningwet.

²¹ Art. 57 Woningwet.

²² Art. 42 lid 2 Woningwet.

²³ Art. 43 lid 1 Woningwet.

²⁴ Art. 44 Woningwet.

²⁵ Art. 44 lid 3 en 4 Woningwet.

²⁶ Alle adviesplichtige onderwerpen staan in art. 3 lid 2 WOHV.

Zichtbaar is dat de corporatie in haar acteren rekening moet houden met de andere actoren in het speelveld. De zelfstandigheid van de corporatie is beperkt vanwege de (beleidsmatige) afstemming in de lokale driehoek en het toezicht vanuit de Aw en het WSW.

2. Uitvoeringsorgaan of private onderneming

Zoals hiervoor geschetst zijn corporaties altijd stichtingen of verenigingen. Een privaatrechtelijke rechtspersoon met een verplicht toezichthoudend orgaan moet de publieke taak van de volkshuisvesting oppakken en daarbij zich aan strenge regels houden. De laatste jaren wordt er steeds meer gestuurd op wat de corporaties moeten uitvoeren (al dan niet onder verwijzing naar een oplossing voor de wooncrisis). Sturing van overheidswege terwijl een corporatie een private rechtspersoon is, is het spanningsveld waar ik in dit preadvies nader op inga. Corporaties zijn private rechtspersonen. Dat betekent onder meer dat de bestuurders en toezichthouders, net zoals bij andere private rechtspersonen, het risico lopen op bestuurders- en commissaris aansprakelijkheid. Juridisch is het mogelijk dat een bestuurder civiel aansprakelijk wordt gesteld omdat de corporatie onder druk van de overheid of de Autoriteit woningcorporaties een bepaalde handeling moest verrichten. Kan een bestuurder nu nog voldoende tegendruk geven wanneer dat nodig is? Daar kom ik later in dit preadvies op terug.

Bestuurdersaansprakelijkheid heeft zich in de corporatiesector voorgedaan. In 2013 oordeelde de rechtbank Oost-Brabant²⁷ dat de voormalig bestuurder van Servatius aansprakelijk was. Hij had, in strijd met de aanwijzing van de minister en in strijd met de besluitvorming in de Raad van Toezicht, garanties voor de totale bouwkosten afgegeven en de bouw gestart, terwijl te weinig zekerheid bestond over een aantal zeer wezenlijke zaken, zoals de deelname van de twee andere partners (gemeente en universiteit) en de toekomstige exploitatie en financiering. De rechtbank oordeelde dat deze bestuurder zijn taak onbehoorlijk had vervuld, waarvan hem een ernstig verwijt kan worden gemaakt.

Over de aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen zei de regering in 2015 het volgende²⁸: *‘De persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders is geregeld in artikel 9, van Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek (bestuurdersaansprakelijkheid). Aanvullend is in het voorliggende wetsvoorstel [EvdK: de later aangenomen herziening van de Woningwet] opgenomen dat dit artikel ook geldt voor leden van de raad van toezicht, zodat zij eveneens persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer de burgerrechter oordeelt dat hen een ernstig verwijt kan worden gemaakt in de uitvoering van hun taak.’*

De regering voorzag al een discussie over het beperken van het risico op aansprakelijkheid: *‘Overigens geldt bij de toepassing van de aansprakelijkheidsbepalingen voor toegelaten instellingen dat het inperken van aansprakelijkheid van bestuurders of commissarissen via bijvoorbeeld statutaire of andere, contractuele, bepalingen niet is toegestaan. Hierdoor zouden namelijk grote schade-uitkeringen ten laste van de begroting van de toegelaten instelling kunnen komen, waardoor deze gelden niet langer voor de volkshuisvestingstaken van de instelling beschikbaar zijn. Deze lijn geldt voor zowel interne aansprakelijkheid (vrijtekening jegens de instelling) als externe aansprakelijkheid (vrijwaring jegens derden).’*

Kortom, bestuurders en commissarissen van bij een corporatie lopen, gelijk zoals bij andere stichtingen

²⁷ Rb. Oost-Brabant 20 november 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:6455.

²⁸ Eerste Kamer 2014/2015, 32769 / 33966, nr. M, nadere memorie van antwoord.

en verenigingen, een risico om aansprakelijk gesteld en gehouden te worden.

In de afgelopen jaren ziet men de sturing van de overheid op corporaties toenemen. De wetgever bepaalt steeds meer hoe corporaties moeten acteren en welke taken ze moeten oppakken. De sturing op de inkomsten en uitgaven van corporaties is versterkt. Dat levert een spanning op met het private karakter van de corporatie, meer specifiek met het risico op bestuurdersaansprakelijkheid. In mijn ogen is het tijd voor een duidelijke keuze vanuit de overheid: zijn corporaties een uitvoeringsorgaan van de overheid (waarbij de private aansprakelijkheid weinig passend is) of moeten corporaties echt als private ondernemingen beschouwd worden (waarbij de overheid maar in beperkte mate kan sturen)? Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag is het allereerst raadzaam om terug te kijken naar de afgelopen decennia. Welke lessen kunnen we leren uit het verleden? Is de onderzoeksvraag daar al eens beantwoord?

3. Bruterling

We duiken eerst het verre verleden in. Corporaties zijn ontstaan als particulier initiatief en hadden tot doel woningen te bouwen voor die groepen mensen die daarin zelf in onvoldoende mate konden voorzien. Rond 1850 ontstonden de eerste woningcorporaties uit initiatieven van fabrieksdirecteuren, rijke burgers, confessionele initiatieven en georganiseerde arbeiders. Vanaf de jaren '50 is er een hechtere relatie met de overheid tot stand gekomen doordat de woningbouw op steeds grotere schaal werd gesubsidieerd. Met de stelselherziening naar aanleiding van het advies van de Commissie-De Roos in 1962 kregen corporaties de beschikking over hun vermogen.²⁹

Tot het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was er sprake van een strakke rijkssturing van het volkshuisvestingsbeleid en van corporaties. De planning van en de financiële condities waaronder gebouwd, geëxploiteerd en verhuurd werd, werden op woningcomplexniveau bepaald en gesubsidieerd door de rijksoverheid. Daarnaast verstrekten de Rijksoverheid leningen aan corporaties (de gemeenten die doorleenden aan corporaties) of stond het garant voor kapitaalmarktleningen van toegelaten instellingen en andere instellingen zonder winstoogmerk (vooral zorginstellingen).³⁰

Overheidsuitgaven aan de sector volkshuisvesting bleven ondanks de inperking van subsidies in de jaren daarvoor aan het begin van de jaren 90 hoog³¹ door de sterk gestegen rentelasten en woningcorporaties waren nog altijd bestuurlijk sterk gecentraliseerd. Door de combinatie van objectsubsidies, regelgeving en financieel toezicht via gemeenten was het van oorsprong particuliere initiatief sterk verstatelijkt. In diezelfde periode werd daarom op initiatief van minister Heerma in 1989 de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig³² uitgebracht. De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid moesten worden verschoven naar de instellingen zelf.³³ Er werd een systeemhervorming voorgesteld die een verdere verzelfstandiging van woningcorporaties in financieel én bestuurlijk opzicht inhield. Dit hing hoofdzakelijk samen met de noodzaak tot beperking van

²⁹ Zie Rapport 'Lokaal wat kan, centraal wat moet' van de Commissie-De Boer, p. 9; bijlage bij *Kamerstukken II* 2004/05, 29 846, nr. 3.

³⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 769, nr. 3, par. 2.2.

³¹ Zo'n tien procent van de rijksbegroting, zie W.P. Beekers, *Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom uitgeverij 2012, p. 265.

³² *Kamerstukken II* 1988/89, 20 691, nr. 3.

³³ Rapport 'Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie' van het Centraal Planbureau, p. 35. Online te raadplegen via <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/woningcorporaties-prikkels-voor-effectiviteit-en-effici%C3%ABntie.pdf>.

overheidsuitgaven³⁴, waarvoor geen beter alternatief kon worden bedacht.³⁵

Uitgangspunten van de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig kwamen terug in het Besluit beheer sociale-huursector³⁶ uit 1992, waarin, opnieuw op initiatief van Heerma, een verschuiving plaatsvond van toezicht vooraf op de corporaties naar verantwoording achteraf van de corporaties. Het aanbieden van een salaris aan bestuurders werd daarnaast niet langer verboden, waarmee Heerma volgens Beekers impliciet erkende dat 'het idee van de woningbouwvereniging tot het verleden behoorde en dat de vrijwilliger plaats moest maken voor professionals.'³⁷ Met de groeiende vermogens van corporaties, rees de vraag 'of het nog wel nodig was dat de overheid de investeringsrisico's voor de volkshuisvesting droeg.'³⁸ Vanaf 1993 werd daarom gewerkt aan de 'bruteringsoperatie', waarmee de lijn van de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig en het Besluit beheer sociale-huursector door Heerma werd voortgezet.

De term 'bruteringsoperatie' verwijst naar de Wet balansvermindering geldelijke steun volkshuisvesting die in 1995 van kracht werd. Met die maatregel verloren corporaties hun recht op subsidie. In ruil daarvoor werden corporaties zelf verantwoordelijk voor de financiering van hun sociale woningvoorraad. Vóór de bruteringsmaatregel ontvingen corporaties jaarlijks subsidies van de overheid om te helpen bij de financiering van hun sociale huurwoningen. Deze subsidies waren bedoeld om tekorten te dekken en investeringen in nieuwbouw en onderhoud mogelijk te maken. Enkele van de belangrijkste subsidies waren:

1. Investeringsbijdragen: een subsidie om nieuwe sociale huurwoningen te bouwen of om bestaande bouw te renoveren. Met deze subsidie konden de kapitaalkosten verlaagd worden, met een positief resultaat op de betaalbaarheid van de huurwoningen;
2. Exploitatiesubsidies: het woord geeft het al aan, een subsidie om het exploitatietekort te dekken. Ook toen was het al lastig om met de te ontvangen lage huren de kosten te dekken;
3. Stedelijke vernieuwingsubsidies: corporaties konden in aanmerking komen voor een subsidie voor stedelijke vernieuwingsprojecten (de herstructurering en verbetering van verouderde wijken). Deze subsidies waren gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en het stimuleren van sociale en fysieke investeringen.

Het totale subsidiebedrag voor een corporatie was afhankelijk van onder meer de omvang van hun woningvoorraad en de regio waar ze actief waren.

Met de bruteringsoperatie werden de subsidies afgeschaft en kregen corporaties de verantwoordelijkheid voor hun eigen financiële huishouding. Ze ontvingen een eenmalige vergoeding, gebaseerd op de verwachte toekomstige subsidies, om hun schulden af te lossen en hun bedrijfsvoering op orde te brengen (de

³⁴ *Kamerstukken II 1988/89*, 20 691, nr. 3, p. 49.

³⁵ W.P. Beekers, *Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom uitgevers 2012, p. 270.

³⁶ Regeling vervallen per 1 juli 2015 met de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet. Besluit online te raadplegen via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005686/2015-01-01>.

³⁷ W.P. Beekers, *Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom uitgevers 2012, p. 264.

³⁸ W.P. Beekers, *Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom uitgevers 2012, p. 266.

zogenaamde 'brutering'). Overigens ging dat niet zonder discussie. De toekomstige subsidieverplichtingen van het Rijk en de verstrekte rijksleningen waren 'scheef' verdeeld over de corporaties. De oplossing was om alle lopende toekomstige subsidieverplichtingen contant te maken en tegelijkertijd de corporaties te verplichten hun rijksleningen vervroegd af te lossen. Per corporatie waren er grote verschillen: sommigen hadden veel rijksleningen en weinig subsidietegoeden en moesten dus op de private kapitaalmarkten gaan lenen, anderen hadden hun rijksleningen al afgelost en/of omgezet in kapitaalmarktleningen en kregen veel subsidietegoeden in één keer uitgekeerd. Dat gaf veel discussie. Uiteindelijk was een ruime meerderheid voor, waarna de brutering plaatsvond.³⁹

Na de brutering waren woningcorporaties verplicht om zelf hun inkomsten te genereren door huurinkomsten, verkoop van woningen en commerciële activiteiten. Zo kregen corporaties meer financiële autonomie. Het idee was om de corporaties hiermee aan te moedigen op een meer bedrijfsmatige manier te opereren: meer efficiëntie en beter in staat zijn om te voorzien in de behoeften van corporaties. Het betekende echter ook dat corporaties zelf het volledige financiële (rente-)risico liepen en bij tegenvallers niet meer konden terugvallen op de overheid.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het doel van de brutering was 'om te komen tot verdere verzelfstandiging van de sociale-huursector, beheersing van de overheidsuitgaven en een verantwoorde huurontwikkeling.'⁴⁰ Het Rijk zag voor zichzelf een meer terughoudende rol. Omdat het dragen van verantwoordelijkheden, het hebben van bevoegdheden en het lopen van risico's zoveel mogelijk samen behoren te gaan, paste het streven naar een grotere verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de sociale huursector. De eigen verantwoordelijkheid van deze sector werd vanaf 1989 ondersteund door een Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, waardoor toegelaten instellingen zelf konden zorgen voor sanering van financieel zwakke instellingen. Ook de uitbreiding van het Waarborgfonds sociale woningbouw, dat garant kan staan voor door toegelaten instellingen aan te trekken leningen op de kapitaalmarkt, bevorderde de eigen verantwoordelijkheid. Hierdoor zou de sector, aldus de Memorie van Toelichting, in toenemende mate in staat zijn zelf de financieringsrisico's te dragen. Door de invoering van het Besluit beheer sociale-huursector werd aan de bestuurlijke verzelfstandiging reeds inhoud gegeven. Door de balansverkortung werd de financiële verzelfstandiging gerealiseerd.⁴¹

Corporaties kregen meer de vrije hand. Dat werd door sommigen toen al met argwaan bekeken. De zorg werd geuit waar de corporaties hun vermogen aan zouden besteden. In een motie heeft de Tweede Kamer destijds al verzocht prestatie-eisen te stellen ten aanzien van de besteding van het kapitaal van corporaties ten behoeve van de sociale huisvesting, zodat het streven de sector op termijn zichzelf in stand te doen houden, realiteit kan worden. In het licht van die motie en in het licht van een schriftelijke toezegging aan de Tweede Kamer⁴² gaf de wetgever aan dat in ieder geval jaarlijks de staat van de sociale huursector zou worden beoordeeld. Aan de hand van deze rapportages kon beoordeeld worden of en wanneer sprake zou zijn van een zelfvoorzienende sociale huursector.⁴³ De brutering zou dus geen verandering brengen in de volkshuisvestingsdoelstellingen met betrekking tot de beschikbaarheid,

³⁹ Een twaalfstal corporaties was het niet eens met de brutering, zij vonden een aantal wetsartikelen onrechtmatig en hebben na een negatieve uitspraak van de Raad van State een procedure aangespannen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Deze procedure hebben ze verloren, zaaknummer 47122/99.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 817, nr. 3, p. 1. Zie ook p. 5.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 817, nr. 3, p. 1. Zie ook p. 5.

⁴² *Kamerstukken II* 1994/95, 23 817, nr. 15

⁴³ *Kamerstukken II* 1994/95, 23 817, nr. 251b.

betaalbaarheid en kwaliteit van huisvesting. Het Rijk zou de sector erop aanspreken, indien onverhoopt niet aan de doelstellingen wordt voldaan.⁴⁴ De vormgeving daarvan werd ingevuld in het BBSH door prestatievelden te benoemen. Dat was een limitatieve lijst met activiteiten waarop de corporatie actief mocht zijn. Het was echter niet verplicht om op die velden actief te zijn of daar resultaten op te behalen.

4. Na de bruteringsoperatie

Bijna tien jaar later, in 2001, verscheen een evaluatierapportage over de doelbereiking van de bruteringsoperatie.⁴⁵ Hierin werd geconcludeerd dat de gestelde doelstellingen zijn bereikt: de overheidsuitgaven zijn beter beheersbaar geworden en een verdere financiële verzelfstandiging van de sociale huursector is gerealiseerd. Wel werd geconstateerd dat er in de eerste paar jaren na het akkoord sprake is geweest van hogere huurverhogingen dan verwacht mocht worden, zoals ook door tegenstanders in de aanloop naar het aannemen van het wetsvoorstel werd tegengeworpen.

Een paar jaar later bracht de Commissie-De Boer in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Aedes het rapport 'Lokaal wat kan, centraal wat moet' uit.⁴⁶ Reden voor dit rapport was dat de werkkrelatie tussen Rijk en corporaties tien jaar na de bruteringsoperatie toe was. Over en weer was er behoefte te weten wat men van elkaar mag en moet verwachten. Corporaties vonden dat het Rijk door gedetailleerd ingrijpen onvoldoende recht deed aan hun zelfstandige positie. Het Rijk had zorgen omdat sommige corporaties zich onvoldoende actief inzetten om hun niet onaanzienlijke investeringscapaciteit vol aan te wenden voor hun maatschappelijke doelstelling.⁴⁷ Een herkenbare vraag in deze wooncrisis. Ook nu stuurt het Rijk aan om benutting van de investeringscapaciteit in de sector. Het rapport van achttien jaar geleden is met het oog hierop interessant.

De commissie kwam met een voorstel voor een aantal nieuwe spelregels voor de relatie tussen Rijk en corporaties, te weten:

- Minister op afstand geplaatst, maar met een doeltreffend instrumentarium;
- Corporaties acteren als professionele ondernemingen;
- Gemeenten als legitimerende en gelijkwaardige contractpartij bij nieuwbouw en herstructurering; en
- Zelfsturing als uitgangspunt, opgeschoond extern toezicht, een nieuw contracterings- en activeringsinstituut en arbitrage.

Daarbij erkende de commissie dat corporaties private organisaties zijn, maar wel met een maatschappelijke doelstelling. De commissie beschreef de corporatiesector als een 'van een nauw aan de overheid gelieerde taakorganisatie naar een sector met zelfstandige maatschappelijke ondernemingen'.⁴⁸ Juist om die maatschappelijke doelstelling als zelfstandige private organisatie zo goed mogelijk te kunnen waarmaken, kreeg de commissie de opdracht om een nieuw bestel te ontwerpen voor de relatie tussen rijk en corporaties met werkbaar en toetsbare spelregels. In schema ziet het advies van

⁴⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 817, nr. 3, p. 2.

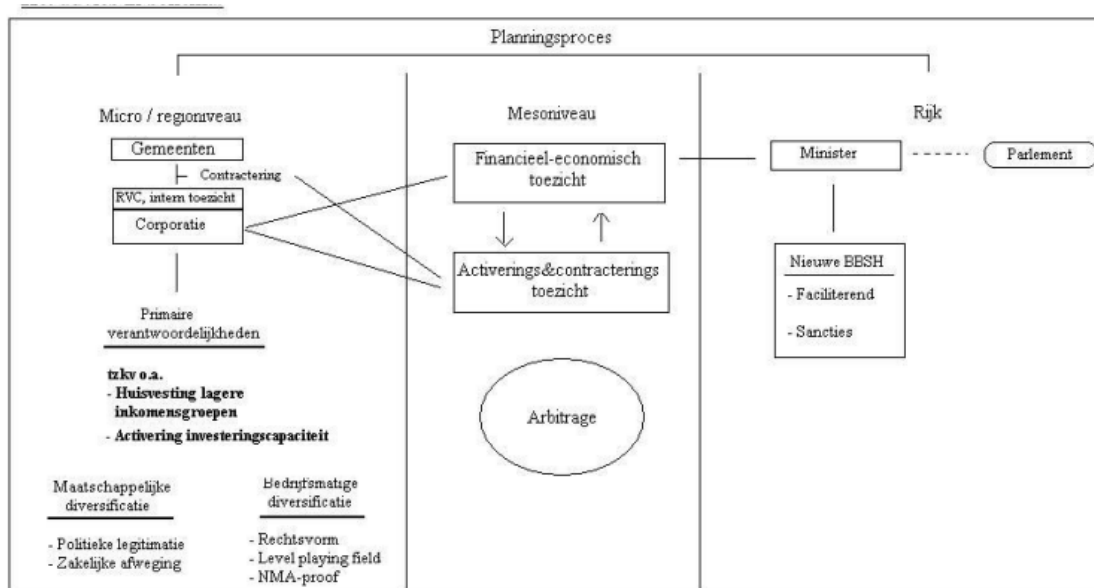
⁴⁵ Kamerstukken II 2000/01, 23 817, nr. 64.

⁴⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 846, nr. 3.

⁴⁷ Rapport 'Lokaal wat kan, centraal wat moet' van de Commissie-De Boer, p. 5; bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 846, nr. 3.

⁴⁸ Rapport 'Lokaal wat kan, centraal wat moet' van de Commissie-De Boer, p. 9; bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 846, nr. 3.

destijds er als volgt uit:⁴⁹



Daarbij gaf de commissie de volgende uitleg:⁵⁰

‘Op het eerste niveau staat de professionaliteit van het ondernemerschap van woningcorporaties centraal. De corporatie wordt geacht een op de maatschappelijke vraag georiënteerde én op bedrijfseconomische continuïteit gerichte dienstverlening te organiseren. Gemeenten als contractpartners en professionele raden van commissarissen als interne toezichthouders moeten dit professionele ondernemerschap waarborgen. De professionaliteit van hun ondernemerschap is de eerste voorwaarde voor de door het rijk te bieden grotere eigen beleidsruimte aan woningcorporaties. Op het tweede niveau moeten transparantie, bijsturing en arbitrage georganiseerd en gegarandeerd zijn. Dit niveau faciliteert gemeenten en corporaties. De monitoring en rapportages vanuit dit niveau vormen ook de informatievoorziening naar de minister om inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Op het derde niveau dient het rijk in dit kader te zorgen voor een regelgeving die de werking van het systeem bevordert en waarborgt. Dat moet scherper gebeuren dan nu het geval is in de Woningwet en het BBSH. De drie niveaus bij elkaar resulteren er in dat de verantwoordelijkheid voor een effectieve en efficiënte uitvoering van maatschappelijke doelstellingen wordt verlegd van centraal naar lokaal.’

Het advies van de commissie is vanwege het aftreden van minister Sybilla Dekker destijds niet verder opgepakt.

5. Herziening Woningwet

Gedurende al deze tijd werd de Woningwet niet structureel gewijzigd. Tot 2009, toen zond de minister op 12 juni⁵¹ een brief aan de Tweede Kamer over het corporatiestelsel. In die brief zijn op hoofdlijnen voorstellen gedaan voor de herinrichting van het stelsel van toegelaten instellingen en het toezicht op de

⁴⁹ Rapport ‘Lokaal wat kan, centraal wat moet’ van de Commissie-De Boer, p. 10; bijlage bij *Kamerstukken II* 2004/05, 29 846, nr. 3.

⁵⁰ Rapport ‘Lokaal wat kan, centraal wat moet’ van de Commissie-De Boer, p. 10; bijlage bij *Kamerstukken II* 2004/05, 29 846, nr. 3.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 453, nr. 118.

toegelaten instellingen. Aanleiding voor de brief was dat er na de bruterings structurele wijzigingen hadden plaatsgevonden in de verhoudingen tussen het Rijk, de gemeenten en toegelaten instellingen op het terrein van de volkshuisvesting. Ook was er sprake van schaalvergroting, toegelaten instellingen wijzigden van rechtsvorm (veel gingen van vereniging naar stichting) en fuseerden met elkaar. Ook de interne organisatie en reikwijdte van activiteiten wijzigden. Zoals de wetgever mooi schetste:⁵² *‘Van in hoofdzaak bouwers en exploitanten van sociale huurwoningen onder strakke regie van de overheid zijn de toegelaten instellingen zelfstandige ondernemingen met een maatschappelijke taak geworden.’*

Zo besteedden de corporaties meer aan leefbaarheid, maar ook werden commerciële activiteiten zoals koopwoningen en commerciële huur opgepakt. Over de steun aan corporaties werd in 2007 geklaagd door de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (‘IVBN’). Vesteda sloot zich in juni 2009 bij deze klacht aan. Volgens de IVBN breidden de corporaties hun activiteiten uit tot buiten de sociale huisvestingssector en werden zij steeds actiever op de markt voor dure woningen. Door het ontbreken van een duidelijke omschrijving van hun werkterrein konden zij meeconcurreren op de markten van klanten met hoge inkomens en dure huurwoningen. Omdat zij staatssteun ontvingen, hadden particuliere concurrenten te kampen met oneerlijke concurrentie van de corporaties. Naar aanleiding van deze klacht nam de Europese Commissie een besluit in 2009⁵³. In dat besluit staat een duidelijke afkadering over wat er nu als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) moest worden beschouwd. Dit om ervoor te zorgen dat de door de corporaties ontvangen staatssteun (zoals de borging van de leningen door het WSW onder meer vanwege de achtervang van de gemeenten) alleen benut zou worden voor DAEB-activiteiten.

Daarnaast constateerde de wetgever dat het interne toezicht niet voldoende in staat was gebleken om de ontwikkeling van de professionalisering van toegelaten instellingen bij te houden en bestuurders van toegelaten instellingen bij te sturen. Er was toen al sprake van incidenten.

De brief van de minister uit 2009 leidde tot een voorgenomen wijziging van de Woningwet in 2010. Op 5 juli 2012 werd het voorstel voor de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen en doorgezonden naar de Eerste Kamer. Daar werd het wetsvoorstel behandeld en de minister verzocht om een memorie van antwoord. Die kwam er niet. De minister zag in maart 2013 zowel in de voorstellen in het Regeerakkoord van dit kabinet met betrekking tot de woningcorporaties, als in het uitgebrachte rapport van de commissie Hoekstra over het toezicht op de woningcorporaties aanleiding om het wetsvoorstel op enkele belangrijke onderdelen te wijzigen.⁵⁴ De minister kondigde een novelle aan.

6. Novelle Woningwet en parlementaire enquête resulterend in de uiteindelijke herziening van de Woningwet in 2015

In die periode speelden namelijk de nodige incidenten bij woningcorporaties. Het belangrijkste incident was het Vestia-schandaal. De grootste corporatie van Nederland had, naast haar werkzaamheden met betrekking tot 90.000 sociale huurwoningen, ook voor miljarden aan derivatencontracten met banken

⁵² Kamerstukken II 2010/11, 32 769, nr. 3, p. 1.

⁵³ Besluit EC Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 – Nederland Bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties, 15 december 2009

⁵⁴ Kamerstukken II 2012/13, 32 769, nr. C.

afgesloten. Contracten die – behalve voor de banken – voor niemand te begrijpen waren en renterisico's zouden moeten afdekken tot Sint-Juttemis. Medio 2012 werden deze contracten grotendeels afgekocht voor een slordige twee miljard euro. Daarnaast deden zich ook nog incidenten voor als een stoomschip van een kwart miljard euro, een Maserati als dienstwagen, kolossale grondposities zonder bouwbestemming, aanleg van een tunnelbak, koffers met contanten, in het kader van de leefbaarheid lenen aan een uitvaartcentrum, adoptie van een aap, een olifantenbeeldenparade, ontwikkeling van koopwoningen in Wallonië, een architect met een honorarium van 14 miljoen euro en een derivatenportefeuille van 23 miljard euro.⁵⁵ Dit alles was voor de Tweede Kamer reden om op 16 april 2013 unaniem te besluiten tot een parlementaire enquête naar het stelsel van woningcorporaties en de misstanden die daarbinnen konden gebeuren.

De parlementaire enquêtecommissie concludeerde in haar rapport van 30 oktober 2014⁵⁶ dat corporaties ver van huis raakten. In dit schema geven ze de ontwikkelingen helder aan:

Tabel 1.1 Ontwikkelingen in het stelsel op hoofdlijnen na de bruteringswet		
Aspecten:	Was: (voor de bruteringswet)	Werd: (heden)
Taken	Sociale volkshuisvesting	Zes prestatievelden, waaronder zorg en leefbaarheid (Commerciële) nevenactiviteiten, w.o. koopwoningen en maatschappelijk vastgoed
Werkgebied	Primair lokaal	Lokaal, regionaal en soms landelijk (met pogingen tot grensoverschrijdend)
Doelgroep	Groot deel van de huurdersmarkt, waaronder «sociaal zwakkeren» en middeninkomensgroepen	Huurders tot bepaalde inkomensgrens en deel van vrije sector huur- en koopmarkt
Schaal	Vooral kleinschalige verenigingen en gemeentelijke woningbedrijven	Grote variëteit in schaal; per saldo schaalvergroting met o.a. holdings- en dochterondernemingen
Organisatievorm	Verenigingen en gemeentelijke woningbedrijven	Overwegend stichtingen met bestuur of directeur-betuurder en een raad van commissarissen
Verantwoording	Aan leden, vooral huurders (vereniging) Aan de wethouder (gemeentelijk woningbedrijf)	Aan raad van commissarissen
Sturing	Door de staat via strikte subsidievoorwaarden	Zelfsturing en zelfregulering
Planning	Door overheid bepaald (contingentering)	Door corporaties bepaald
Financiering	Overheidssubsidies met gedetailleerde bestedingsvoorwaarden	Via kapitaalmarkt met onderlinge waarborging en publieke achtervang; investerings- en bestedingsvrijheid met bestemmingsplicht
Toezicht	Centralistisch en vooraf	Achteraf met complexe rolverdeling tussen het ministerie, een zelfstandig bestuursorgaan en een privaatrechtelijke borgsteller

De commissie concludeerde dat het corporatiestelsel een hybride karakter had gekregen: een samenstel van sturingsmechanismen en instituties die richting proberen te geven aan zelfstandige corporaties met veel bestuurlijke en beleidsmatige vrijheid. Dit heeft het stelsel niet alleen gevormd, maar gegeven de geconstateerde problemen volgens de commissie op belangrijke onderdelen ook misvormd. De commissie heeft een drietal alternatieven voor het hybride stelsel onderzocht, te weten:

1. *Sociale huisvesting laten organiseren via de markt*: Corporatiebezit wordt geprivatiseerd en

⁵⁵ Zie het voorwoord van het rapport 'Ver van huis' van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 606, nr. 4.

⁵⁶ Rapport 'Ver van huis' van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 606, nr. 4.

bouw, beheer en verhuur van woningen worden uitgevoerd door private marktpartijen. Publieke belangen als toegankelijkheid en betaalbaarheid kunnen worden geborgd door wettelijke randvoorwaarden te stellen en subsidies aan huurders te verstrekken. Huurders kunnen zo meer vrijheid en meer middelen krijgen om eigen woonkeuzes te maken (naast *voice* ook *choice*). Concurrentie en de prikkel om rendement te halen bevorderen de doelmatigheid en doeltreffendheid. Faillissementsrisico zal moeten leiden tot beteugeling van wanbeleid of -bestuur.

2. *Sociale huisvesting laten organiseren door de overheid*: Corporatiebezit gaat in deze variant terug naar de gemeenten of naar de rijksoverheid. Gemeentelijke woningbedrijven en/of uitvoeringsdiensten van de Minister dragen zorg voor bouw, beheer en verhuur van woningen. De behartiging van publieke belangen en de sturing van de sector liggen rechtstreeks in publieke handen. Via rechtstreekse sturing, toezicht en wettelijke sanctiemogelijkheden wordt doeltreffend, doelmatig en transparant handelen afgedwongen.
3. *Sociale huisvesting laten organiseren door burgers zelf*: Corporatiebezit gaat in deze variant naar de huurders zelf, al dan niet in de vorm van maatschappelijke organisaties (zoals coöperaties of verenigingen). De zeggenschap komt te berusten bij huurders, die zelf zorg dragen voor het onderhoud. De bouw van sociale huurwoningen vindt plaats op basis van particulier initiatief, zo nodig (financieel) ondersteund door de overheid.⁵⁷

De commissie kwam tot de conclusie dat volledige afschaffing van het huidige corporatiestelsel en onteigening van het maatschappelijk vermogen juridisch mogelijk is, maar ook dat dit op korte termijn niet realistisch is (vanwege te verwachten juridische procedures) en tevens substantiële kosten met zich meebrengt (gedeeltelijke compensatie voor de onteigening). Kortom, de conclusie was om bij het hybride stelsel te blijven. Er waren volgens de commissie wel de nodige verbeteringen te treffen door 4 G's aan te pakken: Gedrag, Governance, Geld en Grenzen. Die verbeteringen voeren te ver voor het bestek van dit preadvies.

Uiteindelijk leidde de novelle en de uitkomsten van de parlementaire enquête tot een forse herziening van de Woningwet in 2015. Met deze herziening beoogde de wetgever te bewerkstelligen dat de woningcorporaties terugkeerden naar hun kerntaak: te weten het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Een belangrijke gedachte die daaraan ten grondslag lag, was dat de activiteiten die niet behoren tot de kerntaken kunnen leiden tot risico's voor het maatschappelijk bestemd vermogen van woningcorporaties en daarmee voor de uitvoering van de kerntaak: het huisvesten van mensen met een laag inkomen.⁵⁸ Met de herziening van de Woningwet is vastgelegd dat woningcorporaties uitsluitend werkzaam mogen zijn op het gebied van de volkshuisvesting.⁵⁹ De wetgever heeft in de wet een limitatieve lijst opgenomen van activiteiten die tot dat gebied van de volkshuisvesting horen. Staat een voorgenomen activiteit niet in deze lijst, dan kan de corporatie die activiteit niet uitvoeren. Op de naleving van voornoemde regelgeving wordt toezicht gehouden door het per 1 juli 2015 opgerichte toezichtsorgaan: de Autoriteit woningcorporaties.

7. Periode na 1 juli 2015: voedingsbodem voor de wooncrisis

Met de herziening van de Woningwet per 1 juli 2015 startte een nieuwe tijd voor corporaties. Een nieuwe

⁵⁷ Rapport 'Ver van huis' van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, p. 28; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 606, nr. 4.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 966, nr. 3, p. 3 (MvT).

⁵⁹ Art. 45 Woningwet; zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32 769, nr. 3, p. 53 (MvT). Deze lijst was er al voor 2015. Er waren echter meer activiteiten toegestaan en vroeger was dat ook zo, maar in de praktijk zijn toen in de loop der jaren over een aantal grensgevallen onduidelijkheden ontstaan die uiteindelijk zijn overschreden.

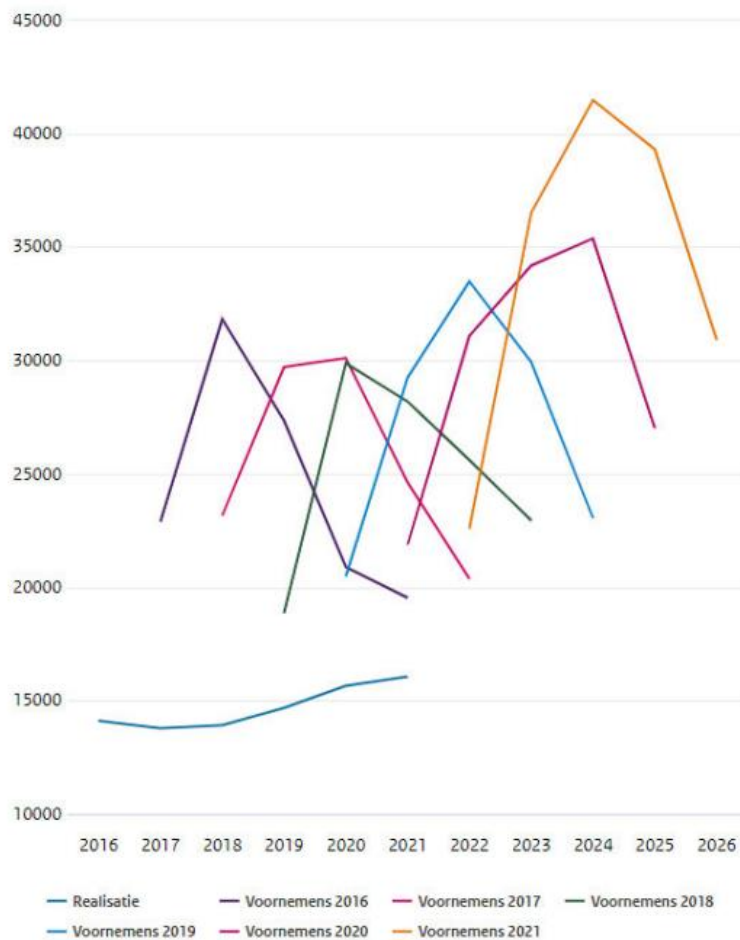
strengere toezichthouder, de Autoriteit Woningcorporaties, het einde van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (de toezichthouder tot 1 juli 2015) en een extra rol voor het WSW. Naast borg werd het WSW ook saneerder. Dit gebeurde in een tijd waar de corporaties naast de eerder geïntroduceerde vennootschapsbelasting ook al de bekende verhuurderheffing moesten betalen. Alle verhuurders van 10 of meer gereguleerde woningen moesten deze belasting betalen. In 2013 was deze belasting geïntroduceerd, vooral met het oog om de overheidsbegroting van destijds sluitend te krijgen. De verhuurderheffing had forse gevolgen voor de financiële positie van de corporaties.

Met de herziening van de Woningwet werden de activiteiten voor corporaties fors beperkt. Dat noodzaakte corporaties om erover na te denken waartoe zij op aarde waren. Talloze corporaties concentreerden zich op de sociale huisvesting: het huisvesten van mensen met de smalle beurs. In de jaren 2015-2018 hoorde je volop bij corporaties het adagium 'niet DAEB is niet doen'. Alle niet-sociale activiteiten, zoals het verhuren van woningen met een huur boven de liberalisatiegrens maar ook bedrijfsonroerend goed, werden gestaakt. Veel van dit onroerend goed is in die tijd conform de expliciete wens van minister Blok verkocht. De wens van de minister dat corporaties zich concentreren op de kerntaak, werd bewaarheid. Deze strenge lijn vanuit Den Haag heeft echter wel ook tot gevolg gehad dat noch corporaties, noch marktpartijen zich bemoeiden met de middenhuur, met alle gevolgen van dien.

Na de herziening van de Woningwet in 2015 zijn er geen grote misstanden geweest, dat doel van de minister is behaald. Een onbedoeld neveneffect is echter wel dat er minder is gebouwd door corporaties. Plannen waren er wel, maar de realisatie is lager. Dat blijkt uit deze figuur:⁶⁰

⁶⁰ Rapport 'Staat van de Corporatiesector 2022', van de Autoriteit woningcorporaties; bijlage bij *Kamerstuk I*, 29 453, nr. B.

Figuur 9 Aantal sociale nieuwbouw per jaar: realisatie en de voornemens



Na 2015 is er dus veel minder gebouwd door corporaties, zowel in de sociale maar ook in de middenhuur. Dit is mede het gevolg van een andere financiële positie van corporaties. De verhuurderheffing lichtte ik al even toe. In deze periode begon de overheid ook meer te sturen op de hoogte van de huren die corporaties aan hun huurders mogen berekenen. De huurverhogingen worden al jaren gemaximeerd. Met dit systeem worden de totale huurverhogingen voor een corporatie gemaximeerd. Kort gezegd mogen alle huurverhogingen gezamenlijk niet meer stijgen dan een vooraf bepaald percentage. Een huurverhoging bij de één moet verdisconteerd worden door een lage huurverhoging bij de ander. Daarnaast geldt al sinds jaar en dag een huursombenadering (kort gezegd de gemiddelde stijging van de huren van de sociale woningen van een corporatie). Sinds 2015 is bepaald dat deze niet hoger mocht zijn dan de stijging van de inflatie. Inmiddels is dat met de Nationale Prestatieafspraken voor enkele jaren verlaagd naar een percentage gelijk aan de CAO-loonontwikkeling – 0,5%.

Binnen voornoemde kaders hadden de corporaties nog wel enige keuzemogelijkheden voor de huurverhogingen. Maar die mogelijkheden zijn in de afgelopen jaren beperkt. Zo dienden de Tweede Kamerleden Beckerman, Smeulders en Kuiken op 3 februari 2021 een motie in voor een huurbevrozing

door corporaties vanwege corona.⁶¹ Die motie werd aangenomen, met als resultaat dat corporaties de huren van de sociale huurwoningen van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022 niet mochten verhogen. Met deze huurbevriezing greep de wetgever direct in bij de mogelijkheden van corporaties om inkomsten te vergaren. Voor andere verhuurders gold deze maatregel niet.

Maar daar bleef het niet bij. De overheid heeft (terecht) oog voor armoede. Corporaties hebben inmiddels tweemaal een wet voor een huurverlaging gekregen. De eerste kwam in 2021 met de Wet eenmalige huurverlaging huurders met een lager inkomen. Huurders met een laag inkomen kregen eenmalig het recht op een huurverlaging. De kosten van die maatregel werden verdisconteerd in de toen nog door de corporaties verschuldigde verhuurderheffing.

Al deze maatregelen leidden bij corporaties tot onzekerheden over hun financiële positie, wat mede reden is geweest voor voorzichtigheid voor nieuwbouw door corporaties.

8. Fiscaliteit

Voor de vraag hoe er naar corporaties gekeken moet worden is de fiscaliteit ook van belang. Via allerlei fiscale maatregelen heeft de overheid meer sturing gekregen op de financiële positie van corporaties. Allereerst de vennootschapsbelasting. Met ingang van 1 januari 2006 is de vrijstelling in de Wet voor toegelaten instellingen aangepast. Uitgangspunt voor het aanpassen van de vrijstelling in deze wet was het creëren van een 'level playing field' tussen corporaties en andere belastingplichtigen. Om die reden is een scheiding gemaakt tussen belaste en vrijgestelde activiteiten. Aanvankelijk was er een gedeeltelijke vrijstelling. Sinds 1 januari 2008 zijn corporaties volledig belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Dit betekent dat woningcorporaties sindsdien vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over hun fiscale winst. Corporaties maken winst doordat zij mede een positief resultaat behalen over de exploitatie van hun sociale huurwoningen. Doordat woningcorporaties gebruik hebben gemaakt van diverse fiscale faciliteiten, onder andere fiscale afwaarderingen vanwege de slechtere situatie op de woningmarkt, hebben woningcorporaties in de jaren 2008 t/m 2015 relatief weinig vennootschapsbelasting betaald.⁶² In de jaren erna nam de belastingdruk echter toe.

De laatste jaren is er veel discussie over de 'ATAD'⁶³ (meer specifiek de earningsstrippingregeling). Deze EU Richtlijn is geïmplementeerd in de (kort gezegd) Wet implementatie eerste EU-richtlijn anti-belastingontwijking. Met deze maatregel mag je minder rente aftrekken van je belastbare winst. Het gevolg is dat je meer vennootschapsbelasting moet betalen. Het hoofddoel van deze maatregel is primair het tegengaan van grensoverschrijdende belastingontwijkingpraktijken door multinationals. Daarnaast wordt het stimuleren van de aanwending van eigen vermogen (in plaats van vreemd vermogen) voor het financieren van economische activiteiten nagestreefd.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om deze regeling ook voor corporaties in te voeren. Corporaties zijn kapitaalintensieve organisaties die veel lenen voor hun opgaven. Zij kunnen die betaalde rente minder aftrekken, waardoor ze meer vennootschapsbelasting moeten betalen. Bijzonder is dat deze voor belastingontwijking bedoelde maatregel is ingevoerd voor puur nationaal werkende organisaties.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 488, nr. 13.

⁶² Brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 15 november 2022 (*Kamerstukken II* 2022/23, 35 932, nr. F).

⁶³ Anti Tax Avoidance Directive (Richtlijn 2016/1164/EU).

Corporaties zijn niet aan te merken als multinationals en zijn daarmee niet de geadresseerden van de richtlijn. Volgens de wetgever is een uitzondering voor corporaties niet mogelijk omdat dat tot staatssteun zou leiden, maar daar zijn toch ook andere gedachten over. Zo was er in de Richtlijn een uitzondering opgenomen voor leningen inzake openbare infrastructuurprojecten. Door deze uitzondering worden leningen ter financiering van een langlopend openbaar infrastructuurproject niet meegenomen in de berekening van het financieringskostensurplus. Gezien het feit dat woningcorporaties het openbaar belang dienen en de langlopende leningen die woningcorporaties hebben, zou kunnen worden betoogd dat woningcorporaties onder deze uitzondering hadden kunnen vallen. Die lijn is echter niet gevolgd. Fiscaal worden corporaties dus behandeld als een private onderneming. De wetgever wilde juist dat 'level playing field' creëren. Daarbij vergat de wetgever dat corporaties in tegenstelling tot BV's en NV's geen eigen vermogen kunnen aantrekken om de extra fiscale heffing te voorkomen.

9. Kabinet Rutte: afschaffing verhuurderheffing in ruil voor meer regie op de corporaties

In de jaren na 2015 zaten corporaties in het 'verdomhoekje'. Aan de incidenten werd veelal gerefereerd en de beleving was dat corporaties genoeg vermogen hadden voor hun taken. Dat beeld wijzigde enkele jaren later. Op verzoek van de Tweede Kamer deed de minister een onderzoek naar de opgaven en middelen van de corporatiesector⁶⁴. In dat onderzoek werd geconstateerd dat de middelen van de corporatiesector op middellange termijn niet toereikend zijn om de opgaven rond nieuwbouw, renovatie en verduurzaming te kunnen realiseren. Eén van de maatregelen om de financiële positie te verbeteren was de afschaffing van de verhuurderheffing.

Enkele jaren later was dat een feit. Per 1 januari 2023 is de verhuurderheffing afgeschaft. Dat gebeurde niet voor niets, de corporaties moesten daar wel iets voor doen. In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' gaf het kabinet aan dat het in ruil voor de afschaffing wel bindende prestatieafspraken met corporaties wilde maken, zodat de investeringscapaciteit die hierdoor ontstaat gebruikt wordt voor de bouw van flexwoningen, betaalbare huurwoningen, renovatie, verduurzaming en voor de leefbaarheid van wijken.⁶⁵ Met andere woorden, in ruil voor de afschaffing van de verhuurderheffing zou er meer regie komen op wat corporaties daadwerkelijk zouden gaan doen met die vrijgekomen middelen.

In hetzelfde coalitieakkoord werd de hernieuwde Nationale Woon- en Bouwagenda ('NWBA') aangekondigd. In die agenda zouden afspraken komen over het aantal te bouwen woningen en de randvoorwaarden voor de bouw, zoals capaciteit voor vergunningverlening en voldoende bouw personeel. Enkele maanden na zijn aantreden in maart 2022 kwam de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Hugo de Jonge, met die agenda.⁶⁶ In de NWBA wordt de gedachte van 'meer regie' naar voren gebracht:

'Bepaling 2 in artikel 22 van de Grondwet is helder. Wonen is een grondrecht. Een kerntaak van de overheid. De afgelopen jaren hebben we de rol van de Rijksoverheid voor dit grondrecht te klein gemaakt. Te veel is gedacht dat de markt als vanzelf en alleen een oplossing zou bieden

⁶⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29 453, nr. 520 en Kamerstukken II 2020/21, 29 453, nr. 532

⁶⁵ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 16; gepubliceerd op 10 januari 2022 op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

⁶⁶ Online te raadplegen via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2022/03/11/nationale-woon--en-bouwagenda>.

*voor de woningnood. Te lang is geloofd dat de optelsom van alle gedecentraliseerde keuzes zou leiden tot de oplossing. Regie is nu des te gewenster, omdat er – mede als gevolg van de bevolkingstoename – een enorme schaarste aan huizen is. Die maakt dat we nu met meer tempo en meer regie aan de slag moeten. Als we dat niet doen, raken meer mensen in de knel.*⁶⁷

De overheid wil de regie op de volkshuisvesting hernemen, aldus de NWBA. Het is de bedoeling dat het Rijk vaker dan in het verleden de lijnen uitzet en normen stelt. Regie nemen betekent volgens De Jonge echter niet: het vraagstuk zelfstandig oplossen. Medeoverheden spelen volgens De Jonge, samen met het Rijk, een belangrijke rol in de volkshuisvesting. Met hen, maar ook met corporaties, de Woonbond en marktpartijen, wilde het kabinet afspraken maken over de realisatie en kwaliteit van nieuw woonaanbod, de doorlooptijd van die realisatie en betaalbaarheid. Hierbij wordt vastgelegd hoe nationale doelen zullen doorwerken in regionale afspraken, hoe deze in lokale prestatieafspraken landen en op welke manier bijgestuurd kan worden. Wanneer een gemeente niet voldoet aan de gemeentelijke opgave, kan de provincie de gemeente daarop aanspreken en kan de provincie (nieuw) wettelijk instrumentarium benutten om naleving daarvan desnoods af te dwingen (zie ook het andere preadvies in deze bundel over dit onderwerp). Het Rijk zal een provincie kunnen aanspreken op de naleving binnen de provincie. Aanvullend benodigd wettelijk instrumentarium wordt opgenomen in het wetsvoorstel Wet versterking regie op de volkshuisvesting⁶⁸ (inwerkingtreding was destijds beoogd per 1 januari 2024). Dankzij deze regie kan een corporatie er volgens de minister van verzekerd zijn dat een gemeente voldoende en tijdig locaties zal bieden, waarbij partijen erkennen dat dwangmaatregelen zelden tot snelheid leiden. De minister vergat hierbij echter te vermelden dat er ook aanzienlijk meer regie op corporaties zou komen (waarover hierna meer). De voorgenomen regie in het wetsvoorstel is op zijn minst onevenwichtig te noemen.

De afspraken zijn er ook gekomen. In juni 2022 hebben Aedes, VNG, de Woonbond en minister De Jonge de Nationale Prestatieafspraken gesloten.⁶⁹ Deze partijen hebben afgesproken waar de niet meer aan de verhuurderheffing te betalen gelden aan moeten worden besteed. In dit figuur wordt dat schematisch weergegeven:

⁶⁷ Nationale Woon- en Bouwagenda 2022 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), p. 5.

⁶⁸ Consultatieversie wetsvoorstel online te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/regievolkshuisvesting/b1>.

⁶⁹ Online te raadplegen via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/nationale-prestatieafspraken-voor-de-volkshuisvesting/documenten/publicaties/2022/06/30/nationale-prestatieafspraken-2022>.



Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting

Vanaf 2023 wordt de verhuurderheffing afgeschaft. Woningcorporaties, gemeenten, huurders en het Rijk maken met steun van de provincies wederkerige afspraken om de bijna 2 miljard die hierdoor jaarlijks vrijkomt te investeren in:



Nieuwbouw, verduurzaming, leefbaarheid, maar ook betaalbaarheid komen in deze afspraken aan bod. De betaalbaarheid licht ik er nu even uit. Een deel van de niet meer te betalen verhuurderheffing moest ingezet worden voor huurverlaging. Afgesproken is dat in 2023 de huren van huurders met een laag inkomen verlaagd zouden worden. Huurders met een laag inkomen kregen het recht om de huur te laten verlagen naar EUR 575,03. Ook mogen de huren niet meer de inflatie volgen. De huursombenadering volgt tot en met 2025 de CAO loonontwikkeling – 0,5%.

Corporaties zijn dus fors beperkt in hoe zij de huren kunnen verhogen en waren voor bepaalde groepen zelfs verplicht om de huren te verlagen. De overheid greep (zoals al eerder met de huurbevrozing vanwege corona) direct in op de inkomsten van corporaties. Maar er lag wel een private afspraak met de lobbyorganisatie Aedes aan ten grondslag.

Al deze maatregelen zijn geëffectueerd, maar niet zonder commentaar. Zo had de Afdeling advisering van de Raad van State fors commentaar op het wetsvoorstel voor de huurverlaging. De Afdeling adviseerde om dat wetsvoorstel te heroverwegen.⁷⁰ Met deze wet werden alleen de huren van huurders van corporaties verlaagd. Als huurder van een private verhuurder kreeg je dat recht niet. De Afdeling advisering gaf aan dat het onduidelijk is waarom de regering de huurtoeslag niet gebruikte.⁷¹ Dat is in hun ogen het instrument om te waarborgen dat huishoudens met lage inkomens in betaalbare woningen

⁷⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 281, nr. 4.

⁷¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 281, nr. 4, p. 2.

kunnen wonen. Bovendien worden hiermee ook huurders met lage inkomens geholpen die niet huren bij een woningcorporatie. Ook wees de Afdeling advisering erop dat er bij de voorgestelde regeling een verrekening plaatsvindt, waardoor netto minder dan de helft van de gemiddelde huurverlaging overblijft voor de huurder.⁷² Zo'n verrekening vindt niet plaats niet bij huurtoeslag. Met dat laatste sloeg de Afdeling advisering de spijker op zijn kop. Feitelijk was de huurverlaging voor het Rijk de mogelijkheid om te bezuinigen op de huurtoeslag. Immers, hoe minder huur een huurder hoeft te betalen, des te minder huurtoeslag er nodig is.

Kortom, in de afgelopen jaren zag men veel sturing van de overheid op de inkomsten van corporaties, al dan niet na (onder politieke druk) gemaakte afspraken. Dat indiceert een uitvoeringsorgaan.

10. Wet versterking regie volkshuisvesting

Er is niet alleen sturing op de inkomsten, maar ook op de uitgaven van corporaties. In de Nationale Prestatieafspraken staat veel over de gewenste nieuwbouw: 250.000 sociale huurwoningen en 50.000 middenhuurwoningen door corporaties. Corporaties moeten aan de slag. De partijen bij de Nationale Prestatieafspraken beseften dat dit niet eenvoudig was:

‘De regie op de volkshuisvesting gaat uit van wederkerig afdwingbare afspraken. Dit is nodig omdat alle partijen sterk onderling afhankelijk van elkaar zijn om de prestaties tot stand te brengen. De wederkerigheid die het uitgangspunt vormt van de nationale prestatieafspraken wordt vastgelegd in het wetsvoorstel ‘Versterking regie op de volkshuisvesting’, waarnaar in deze afspraken veelvuldig is verwezen. (...)

Dit wetsvoorstel zal zien op de regie op de woningbouw, het benutten en verdelen van de woningvoorraad en de regie op de corporatiesector.

Op het gebied van woningbouw zal het wetsvoorstel zoals beschreven onder andere ingaan op instrumentarium voor provincies om naleving van de gemeentelijke opgaven af te dwingen en de wettelijke rol van provincies ten aanzien van de woonvisies van gemeenten.

Op het gebied van het benutten en verdelen van woningvoorraad zal het wetsvoorstel zoals beschreven onder andere ingaan op het streven naar 30% sociale huur per gemeente en de verplichting tot het opstellen van een woonzorgvisie.

Op het gebied van regie op de corporatiesector zal het wetsvoorstel onder andere ingaan op het stelsel met nationale prestatieafspraken. Daarnaast zal het wetsvoorstel ingaan op lokale wederkerigheid via de geschillencommissie prestatieafspraken en de afdwingbaarheid richting corporaties.⁷³

Na de ondertekening van de afspraken is het ministerie aan de slag gegaan met dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting⁷⁴ is in het voorjaar van 2023 in consultatie gegaan. Met deze wet wil de wetgever de Omgevingswet (die per 1 januari 2024 wordt ingevoerd), de Huisvestingswet, Woningwet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 wijzigen. Het doel van dit wetsvoorstel is om het Rijk, de provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten te geven om samen

⁷² Kamerstukken II 2022/23, 36 281, nr. 4, p. 10.

⁷³ Nationale Prestatieafspraken 2022 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), p. 22.

⁷⁴ Consultatieversie wetsvoorstel online te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/regievolkshuisvesting/b1>.

en met regionale afstemming regie te voeren op de volkshuisvesting.⁷⁵ Dit zodat de overheden meer grip hebben op hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd, dat er sneller gebouwd kan worden en dat kwetsbare mensen met urgentie een woning krijgen.

Met het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting wordt, zoals de titel van het wetsvoorstel al aangeeft, de regie op de provincies, gemeenten en corporaties versterkt. De bewegingsruimte voor deze partijen wordt beperkter. Corporaties worden geacht een redelijke bijdrage te leveren aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. De uitvoering krijgt zijn beslag in de lokale prestatieafspraken die worden gesloten tussen gemeente, corporatie en huurdersorganisatie(s). In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat partijen vrij zijn in de vormgeving van deze afspraken, maar dat de Nationale Prestatieafspraken en het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma wel de kaders vormen. Dit betekent in de praktijk dat er minder ruimte voor een eigen afweging is bij de betrokken partijen (en daarmee ook bij de bestuurders van corporaties).

De wetgever wil dat er op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau volkshuisvestingsprogramma's komen. Landelijk worden de kaders gesteld waarbinnen de provincie moet acteren. En idem voor het provinciale volkshuisvestingsprogramma, dat bepaalt de kaders voor de gemeenten. Daarnaast bepaalt de wet welke verplichte ingrediënten een gemeente moet meenemen in haar volkshuisvestingsprogramma. Met de wet Versterking regie volkshuisvesting wordt de ruimte voor gemeenten om het eigen woonbeleid te bepalen beperkt. De VNG is kritisch over dit wetsvoorstel. In grote lijnen komt de kritiek van de VNG erop neer dat (a) het rijk zich te veel in detail bemoeit met de uitvoeringspraktijk van gemeenten, (b) provincies een te brede verantwoordelijkheid krijgen in het volkshuisvestingsbeleid en (c) gemeenten te weinig instrumenten krijgen om het volkshuisvestingsbeleid te sturen.

Met de Wet versterking regie volkshuisvesting wordt de ruimte voor corporaties ook beperkter. Corporaties zijn al verplicht om met hun werkzaamheden naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van de woonvisie van de gemeenten waar ze actief zijn.⁷⁶ Na invoering van de nieuwe wet zal het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma uitgevoerd moeten worden. Volgens de wetgever is er daarmee een kader voor keuzes die de woningcorporatie maakt en haar (maatschappelijke) prestaties.⁷⁷ Het betekent in mijn ogen echter ook dat de corporatie geen vrije keuze meer heeft.

Dat geldt temeer omdat corporaties geen directe invloed hebben op de inhoud van het landelijke, provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Met die programma's worden de kaders voor de keuzes voor corporaties gegeven, maar corporaties hebben geen formele positie bij de totstandkoming ervan. In de memorie van toelichting is daar aandacht voor. Daar geeft de wetgever aan dat het belangrijk is dat woningcorporaties en huurdersorganisaties (als partij bij de prestatieafspraken) tijdig betrokken worden bij de totstandkoming van het volkshuisvestingsprogramma.⁷⁸ Voorgesteld wordt dan ook aan gemeenten om, voordat het volkshuisvestingsprogramma wordt vastgesteld, overleg te voeren met de woningcorporaties die werkzaam zijn in de betreffende gemeente. Het past volgens de wetgever bij een stelsel van wederkerigheid dat overleg wordt gevoerd over het te voeren beleid, zodat de plannen van

⁷⁵ Memorie van toelichting bij Wet versterking regie volkshuisvesting, p. 3. Online te raadplegen via [Wet versterking regie volkshuisvesting | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

⁷⁶ Art. 42 lid 2 Woningwet.

⁷⁷ Memorie van toelichting bij Wet versterking regie volkshuisvesting, par. 3.3.4.

⁷⁸ Memorie van toelichting bij Wet versterking regie volkshuisvesting, par. 3.3.4

woningcorporaties kunnen worden meegenomen in de vast te stellen ambities voor de komende jaren door de gemeente, aangezien de woningcorporaties na het vaststellen van die ambities de plicht hebben om naar redelijkheid bij te dragen aan de realisatie daarvan.⁷⁹ De wetgever geeft verder aan dat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma tot stand komt volgens de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Tijdens deze voorbereidingsprocedure kunnen woningcorporaties, net als andere partijen, inbreng leveren voor het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Naar het oordeel van de regering is dit voor woningcorporaties een afdoende ingang en borgt de inrichting van het proces volgens de openbare voorbereidingsprocedure dat er inspraak én gelijkwaardigheid is tussen partijen bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid⁸⁰. Dit biedt in mijn ogen echter geen goede bescherming. Corporaties zijn afhankelijk van de wensen van de gemeente of er naar hen wordt geluisterd. Ook wisselt de gemeenteraad en het college minimaal eens in de vier jaar. De politieke dynamiek speelt in de relatie tussen corporaties en de gemeenten mee. De praktijk van de afgelopen jaren laat ook zien dat de invloed van corporaties op de woonvisie soms te wensen over laat.

Met het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting neemt de sturing van de landelijke en provinciale overheden op de gemeenten toe, waarmee ook de sturing op corporaties wordt versterkt. Het wetsvoorstel versterkt het spanningsveld tussen de sturing op de uitvoering van taken door de corporatie en het zijn van een private onderneming. Een bestuurder van een woningcorporatie is wettelijk verplicht om het belang van de eigen corporatie voorop te zetten. Een woningcorporatie is altijd een stichting of een vereniging. De bestuurders van een stichting of vereniging richten zich bij de vervulling van hun taak naar het belang van de respectievelijke stichting of vereniging en de verbonden onderneming of organisatie (art. 2:291 lid 3 BW en art. 2:44 lid 3 BW).⁸¹ Met andere woorden, de bestuurder van een corporatie moet altijd het belang van de onderneming vooropstellen. Als er vanuit het Rijk, provincie of gemeente druk komt dat de corporatie een bepaalde bijdrage moet leveren, moet de bestuurder de mogelijkheid hebben om dat af te wijzen omdat het niet in het belang van de corporatie is.

Bij de consultatie hebben tientallen partijen gereageerd. Deze reacties zijn verwerkt in een nieuwe versie van het wetsvoorstel en memorie van toelichting die ter advisering aan de Raad van State zijn verstuurd. Het is nu wachten op dat advies. Hoe het verder zal gaan met het wetsvoorstel is de vraag. De planning was om het wetsvoorstel in het najaar van 2023 aan de Tweede Kamer aan te bieden. Met de val van het kabinet van 7 juli jl. is het zeer onzeker of dit wetsvoorstel nog aan de Tweede Kamer voorgelegd zal worden.

11. Hoe kijkt Europa?

Even een zijstap. Relevant is ook hoe de Europese Commissie naar corporaties kijkt. Er is al jaren discussie met de Europese Commissie over de vraag of corporaties als aanbestedende dienst moeten worden beschouwd. Zij zouden dan ook verplicht zijn om zich aan de aanbestedingsrechtelijke wet- en regelgeving te houden.

In de Nederlandse wetgeving worden corporaties niet als aanbestedende dienst aangemerkt. De Commissie beschouwt corporaties echter wel als publiekrechtelijke instellingen die binnen het toepassingsgebied van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen. De Commissie vindt dat

⁷⁹ Memorie van toelichting bij Wet versterking regie volkshuisvesting, par. 3.3.4.

⁸⁰ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting, p. 119.

⁸¹ Art. 2:291 lid 3 BW resp. art. 2:44 lid 3 BW

Nederland de EU-wetgeving op dit punt heeft geschonden, met name de transparantieplichting op grond waarvan woningcorporaties hun aanbestedingen moeten publiceren teneinde gelijke kansen voor bedrijven mogelijk te maken en bij hun aankopen de beste prijs-kwaliteitverhouding te krijgen. De Commissie heeft in december 2017 een eerste aanmaningsbrief⁸² gestuurd, gevolgd door een aanvullende aanmaningsbrief in januari 2019.⁸³

De Commissie vindt dat woningcorporaties onder dermate intensief toezicht van de Nederlandse overheid staan, dat zij kwalificeren als publiekrechtelijke instellingen in de zin van de EU aanbestedingsrecht:

'Een publiekrechtelijke instelling heeft (i) rechtspersoonlijkheid, (ii) specifiek ten doel te voorzien in behoeften van algemeen belang, anders dan van industriële of commerciële aard en is iii) onderworpen aan toezicht vanuit de overheid. Dit toezicht heeft de vorm van:

- *Financiering; of*
- *Toezicht op het beheer van de instelling; of*
- *Benoeming van meer dan de helft van de leden van het bestuur, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan.*⁸⁴

De Nederlandse overheid meent echter dat woningcorporaties geen publiekrechtelijke instellingen zijn. De Nederlandse overheid stelt dat woningcorporaties onvoldoende onder toezicht staan, omdat de woningcorporaties (grote) vrijheid toekomt in onder meer het inkopen van leveringen en diensten en het opdragen van werken. De Nederlandse overheid heeft dan ook verweer gevoerd. Na analyse van de antwoorden heeft de Commissie besloten in juni 2021 een met redenen omkleed advies uit te brengen.⁸⁵ Daarna is het stil geworden.

De exacte correspondentie tussen de Commissie en de Nederlandse overheid is niet openbaar. Wat de cruciale punten voor de Commissie zijn, is niet bekend. Het draait echter om de vraag of de mate van toezicht op corporaties dusdanig is dat de corporatie een publiekrechtelijke instelling is. Hoe het antwoord daarop uitvalt zal wellicht ooit besloten worden door het Hof van Justitie. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren (de versterking van de sturing) zullen daar, zo verwacht ik, eerder leiden tot de conclusie dat er toezicht is.

12. Wetgever: Corporaties zijn private ondernemingen in sterk gereguleerd segment

Bij de consultatie voor het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting heb ik het spanningsveld tussen de bestuurdersaansprakelijkheid en het verplicht uitvoeren van activiteiten aangestipt. In mijn consultatiereactie heb ik ook de vraag gesteld hoe de wetgever naar corporaties kijkt: zijn het uitvoeringsorganen of private ondernemingen?

Het ministerie heeft in de memorie van toelichting die naar de Raad van State is gestuurd, gereageerd op dit punt. In deze memorie geeft het ministerie aan:

'De regering herkent dat er meer regie vanuit overheden komt op de prestaties van woningcorporaties, maar is niet van mening dat dit het karakter van de woningcorporatie als

⁸² Zie de website van de Europese Commissie; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4771.

⁸³ Zie de website van de Europese Commissie; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/NL/MEMO_19_462.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Zie de website van de Europese Commissie; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_21_2743.

private onderneming die actief is in een sterk gereguleerd segment fundamenteel wijzigt. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld zorgt er weliswaar voor dat het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid mogelijk scherper wordt ingekaderd dan de huidige woonvisie, maar de taak van woningcorporaties vanuit de Woningwet blijft onveranderd om naar vermogen een bijdrage te leveren aan de lokale volkshuisvestingsopgave. Nu dat niet verandert, is de regering van oordeel dat de gesignaleerde spanning niet wezenlijk anders is dan in de bestaande situatie, en dat het bij de taak en rol van bestuurders van woningcorporaties behoort om in een eventueel spanningsveld koers te houden.'

Een private onderneming actief in een sterk gereguleerd segment, dat waren en blijven corporaties in de ogen van het ministerie. Daarmee lijkt het preadvies ten einde. Maar ik wil het hier niet bij laten. Graag geef ik ook mijn eigen visie. Ik heb een aantal bemerkingen bij het antwoord van het ministerie. Dit antwoord lijkt namelijk sterk een dooddoener. Het huidige systeem bevat al een spanningsveld en dat wijzigt niet. De regering ziet geen reden om in te grijpen of iets aan te passen. Zoals hiervoor ook al toegelicht is het huidige spanningsveld al niet gewenst en is er juist reden om in te grijpen. In mijn ogen zijn er in de afgelopen jaren weeffouten gekomen in het stelsel en dat moet juist aangepast worden.

13. Kritische blik op de keuze van de wetgever

De keuze is gemaakt: de wetgever kiest voor een private onderneming in een sterk gereguleerd segment. Daar kan een aantal kritische kanttekeningen bij worden geplaatst.

Een eerste ingeving is wellicht dat het antwoord logisch is omdat corporaties altijd private rechtspersonen zijn. Zoals hiervoor toegelicht zijn corporaties altijd verenigingen of stichtingen. Maar dit is geen beletsel om als een bestuursorgaan te worden aangemerkt. De mogelijkheid daartoe bestaat ook in de Awb. Al begin jaren '90 werd een stichting als een bestuursorgaan gezien, te weten Stichting silicose oud mijnwerkers. Ook nu worden private rechtspersonen als bestuursorgaan aangemerkt, denk bijvoorbeeld aan het CBR. Het gegeven dat de corporaties een private rechtspersoon zijn, is dus geen reden om ze als private ondernemingen aan te merken.

De keuze van de wetgever zou wellicht ook te verklaren zijn door de fiscaliteit. Het past niet om bij een uitvoeringsorgaan belasting te heffen en de keuze voor een uitvoeringsorgaan zou de schatkist veel geld kosten. Dat lijkt mij een weinig principiële reden. Of is de keuze gemaakt met het oog op de staatsschuld? Dat lijkt een vreemde link, maar dat is het niet. Als corporaties uitvoeringsorganen (bestuursorganen) worden, dan tellen hun leningen waarschijnlijk mee met de staatsschuld. Corporaties hadden per 31 december 2022 EUR 85,2 miljard aan door het WSW geborgde leningen⁸⁶. Ter vergelijking: de staatsschuld bedroeg in 2023 circa EUR 500 miljard.

Of is de keuze ingegeven door het volgende? De volkshuisvesting is lokaal zeer verschillend, denk bijvoorbeeld aan de huisvesting van sociale huurders in de Jordaan in Amsterdam vergeleken met het platteland van Zeeuws-Vlaanderen. Nederland is niet groot, maar de vraagstukken voor de volkshuisvesting verschillen lokaal enorm. Ook dat lijkt mij geen valide reden. Juist op gemeentelijk niveau wordt er naar de volkshuisvesting gekeken, daar kan een uitvoeringsorgaan bij aansluiten.

Wat exact de redenen zijn van de wetgever voor dit antwoord is mij niet bekend. Het citaat geeft daar

⁸⁶ Portefeuillerapportage WSW per 31 december 2022, zie [20230713_WSW_5088_Portefeuillerapportage_dec_2022.pdf](#)

geen helderheid in. Vermoedelijk heeft de wetgever teruggegrepen op de conclusie van de parlementaire enquêtecommissie. De commissie concludeerde dat het corporatiestelsel een hybride karakter had gekregen: een samenstel van sturingsmechanismen en instituties die richting proberen te geven aan zelfstandige corporaties met veel bestuurlijke en beleidsmatige vrijheid. De door de commissie onderzochte alternatieven (sociale huisvesting laten organiseren via de markt of juist via de overheid of via de burgers) vond de commissie op korte termijn niet realistisch en te kostbaar. De commissie concludeerde om met een aantal verbeteringen bij het hybride stelsel te blijven.

De wetgever blijft in haar citaat bij dit hybride stelsel. Maar is dit nu het beste? Doordenkend vind ik de kwalificatie private onderneming het beste passen bij de corporaties. De vrijheid van handelen is daarbij de crux. De overheid is over het algemeen beperkter in haar handelen. Denk bijvoorbeeld aan de specifieke regelgeving voor overheden en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook vergt het politieke proces voorafgaand aan een koerswijziging de nodige tijd. In mijn ogen kan een overheid om die redenen over het algemeen minder makkelijk flexibel inspelen op wat er in de samenleving nodig is. Denk bijvoorbeeld eens aan de gevolgen als de corporatie een woning toewijst aan een huurder en dat besluit vatbaar zou zijn voor bezwaar. Andere woningzoekenden zouden, mits ze kwalificeren als belanghebbende (als ze een inhoudelijk argument hebben waarom zij juist voorrang hebben), in bezwaar kunnen gaan met alle gevolgen van dien. Volledige overheidsregie, te weten dat corporaties bestuursorganen worden, past mijn inziens niet. Het wantrouwen jegens de overheid is, mede vanwege de toeslagenaffaire, toegenomen. Corporaties staan dicht bij de burger. Als corporaties overheidsorganen worden, bestaat de kans dat burgers hen ook meer gaan wantrouwen. Of zoals een commissaris het verwoordde: 'corporaties hebben onder meer als functie cement van de samenleving, dat moet je niet kwijtraken.'

Maar moet een private onderneming geheel vrij zijn? Ongebreidelde vrijheid is niet goed, dat hebben de misstanden eerder deze eeuw laten zien. Correct is dat de wetgever het speelveld heeft afgebakend. Binnen dat speelveld moeten corporaties acteren, maar hoe ze dat doen moet mijn inziens bij de corporaties liggen. En juist aan dat laatste schort het op dit moment. Zoals hiervoor toegelicht zie ik in de praktijk niet dat de overheid corporaties consequent als private ondernemingen behandelt. De overheid heeft in de laatste jaren meer invloed gekregen op de inkomsten en uitgaven van corporaties. Er is sturing van de overheid geweest op de hoogte van de huren (denk aan de huurbevriezing) en de opgaven van corporaties. Fiscaal worden corporaties wel als private ondernemingen behandeld. De tendens van de laatste jaren is dat de regie van de regering toeneemt. In mijn ogen doet de regering aan 'cherry picking'. Corporaties worden behandeld als uitvoeringsorganen als dat goed uitkomt, maar tegelijkertijd worden corporaties ook eenvoudigweg als private ondernemingen gezien als dat (financieel) positief uitvalt. Er wordt in mijn ogen te weinig gehandeld op een manier dat corporaties echt private ondernemingen zijn. Het is nu tijd voor een zuivere keuze, om in slecht Nederlands te zeggen: het is tijd voor 'practice what you preach'. Als de overheid corporaties als private ondernemingen beschouwt, dan moeten ze ook die ruimte krijgen.

Corporaties zijn zelf verantwoordelijk voor hun financiële gezondheid. Daarbij moeten ze zich houden aan de door de Aw en het WSW gegeven ratio's voor een financieel gezonde situatie. Dat past mijn inziens prima bij een private onderneming binnen een sterk gereguleerde segment. Hetzelfde geldt voor dat er is voorgeschreven welke activiteiten corporaties wel en niet mogen ondernemen. Bij een private onderneming in een sterk gereguleerd segment mag je als overheid de contouren van het speelveld (zowel financieel, organisatorisch als qua governance) schetsen. Daarbinnen moet er vrijheid zijn, een bestuurder moet de keuze kunnen maken om bepaalde zaken juist wel of niet op te pakken.

Een zuivere keuze vergt in mijn ogen:

- a. 'Naar vermogen bijdragen': niet alleen financieel beoordelen;
- b. Marginale toets door de minister bij de geschillenprocedures prestatieafspraken;
- c. Consistent en congruent beleid van de overheid: geen onverwachte financiële (fiscale) nadelige maatregelen vanuit de overheid;
- d. Als je iets voor elkaar wilt krijgen, bevorder dat dan op een positieve wijze (bijvoorbeeld door subsidies of aanpassingen in de fiscaliteit);
- e. Alleen de grenzen van het speelveld schetsen, geen inhoudelijke bemoeienis met het exacte beleid van de corporatie. De corporatie maakt over het beleid vrijwillig afspraken met de lokale andere partijen.

Ik licht dit nader toe.

- a. Naar vermogen bijdragen: niet alleen financieel beoordelen

Een corporatie is verplicht om met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van de woonvisie van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is.⁸⁷ De norm 'in redelijkheid' lijkt vrij open, maar is in de praktijk vooral financieel ingekleed. Als partijen niet tot prestatieafspraken komen, kan de gemeente, corporatie of betrokken huurdersorganisatie het geschil voorleggen aan de minister die eerst advies inwint bij Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken. Die adviescommissie kijkt naar het volkshuisvestelijk beleid en naar de financiële mogelijkheden van de corporatie. De commissie betreft in haar advies in ieder geval⁸⁸:

- a. de in de betrokken gemeente geldende woonvisie;
- b. de in andere gemeenten waar de betrokken corporatie werkzaam is geldende woonvisies;
- c. de financiële mogelijkheden van de corporatie;
- d. de mate waarin de belangen van de huurders van de woongelegenheden van de corporatie in de betreffende gemeente zowel inhoudelijk als procesmatig zijn betrokken;
- e. de door de minister vastgestelde rijksprioriteiten (de meest recente stroken met de doelen uit de Nationale Prestatieafspraken).

Deze opsomming is in mijn ogen te beperkt. Er wordt te financieel gekeken naar de corporatie, terwijl de corporatie ook andere goede redenen kan hebben om niet geheel conform de woonvisie van de gemeente te handelen. In de huidige procedure is daar te weinig oog voor. Van belang is dus om de interpretatie van de norm 'in redelijkheid' breder te trekken en om ook naar de belangen van de corporatie te kijken.

Het systeem van de prestatieafspraken en de geschillenprocedure blijft met de invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting bestaan. In de consultatieversie van de memorie van toelichting voor dit wetsvoorstel stond expliciet dat de geschillencommissie ook de houding van de gemeente zou beoordelen. Om onduidelijke redenen is dat in de latere versie van de memorie van toelichting verwijderd. Het is echter wel een belangrijke nuance die nu wordt gemist. De geschillencommissie en de minister moeten meer in algemene zin kijken.

Kortom, voeg aan artikel 19d RTIV toe dat de commissie ook de belangen van de corporatie en het beleid

⁸⁷ Art. 42 lid 2 Woningwet.

⁸⁸ Art. 19d RTIV.

van de corporatie in haar advies betreft. Daarnaast dient er ook oog te zijn voor de inspanningen van de gemeente om tot prestatieafspraken te komen. Een houding van 'u vraagt, wij draaien' moet de gemeente niet verwachten van de corporatie.

b. Marginale toetsing: daadwerkelijk ruimte om nee te zeggen

Het is aan de bestuurder om in een eventueel spanningsveld koers te houden, aldus de wetgever. Maar kan de bestuurder van een corporatie nu daadwerkelijk 'nee' zeggen tegen bijvoorbeeld de gemeente? De corporatie is, zoals hiervoor toegelicht, verplicht om in redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van het volkshuisvestelijk beleid. Er is in mijn ogen alle reden dat die norm genuanceerder wordt ingevuld, dan puur het kijken naar de woonvisie van de gemeente en de portemonnee van de corporatie. Belangrijk is ook dat de bestuurder bij de onderhandelingen over de prestatieafspraken de rug recht houdt (en mag houden) als dat nodig is. Als de Wet versterking regie volkshuisvesting wordt ingevoerd betekent dit in feite dat een bestuurder moet kunnen weigeren om bepaalde activiteiten uit het lokale volkshuisvestelijk programma uit te voeren. Die mogelijkheid is er nu nog niet. Dit is dan ook een tweede aanbeveling. Creëer de ruimte voor de bestuurder om daadwerkelijk 'nee' te kunnen zeggen als dat in het belang van de corporatie is.

Daarbij kan een marginale toetsing van een geschil bij de geschillenprocedure helpen. Als een bestuurder koers houdt en 'nee' zegt, kan de gemeente of betrokken huurdersorganisatie het geschil voorleggen aan de minister die eerst advies inwint bij Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken. In mijn ogen is het passender dat de minister / adviescommissie het beleid van de corporatie en de daarbij gemaakte financiële keuzes hooguit marginaal toetst (en daarbij ook de meerjarenprognoses als basis neemt). De financiële verantwoordelijkheid ligt bij de bestuurder en daar moet niet via overheidswege zomaar op ingegrepen kunnen worden. Door de toetsing te beperken zorg je ervoor dat de bestuurder meer bewegingsruimte krijgt om 'nee' te zeggen als het er op aankomt (zeker als er ook echt concreet wordt gekeken naar de gedragingen van de gemeente).

c. Consistent en congruent beleid van de overheid: geen onverwachte financiële nadelige ingrepen

Als bestuurder van een corporatie moet deze er onder meer voor zorgen dat de onderneming financieel gezond blijft. Kenmerkend aan het ondernemen van vastgoedactiviteiten, en dan zeker de realisatie van nieuwe woningen, is dat een corporatie niet snel wendbaar is. Een corporatie heeft niet binnen enkele weken nieuwe woningen gerealiseerd om haar verdien capaciteit te vergroten. Corporaties kenmerken zich door het ondernemen op de lange termijn. In de praktijk zijn meerjarenbegrotingen voor corporaties (en voor de Autoriteit Woningcorporaties en het WSW) dan ook zeer van belang. Het beleid van de corporatie en de daarmee gepaard gaande investeringen worden gebaseerd op die meerjarenprognoses.

In de afgelopen jaren zien we dat de overheid soms onverwacht financieel ingrijpende maatregelen heeft getroffen. Denk alleen al aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie voor de huurbevriezing. Corporaties mochten hun huren niet meer verhogen. Dat heeft niet alleen een financieel effect in dat desbetreffende jaar, maar ook in de jaren erna. Als de overheid corporaties inderdaad ziet als private ondernemingen, dan past het de overheid om geen onverwachte financieel nadelige maatregelen te nemen. De corporatie moet haar lange termijnbeleid zonder nadelige verrassingen kunnen uitvoeren. Oftewel: overheid, zorg voor consistent en congruent beleid.

d. Positieve financiële maatregelen vanuit de overheid

Uiteraard kan de overheid wel positieve maatregelen nemen jegens de corporaties. Door subsidies te verlenen kan je als overheid bepaalde activiteiten bij corporaties stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan flexwoningen. De overheid wil graag dat corporaties daar meer gebruik van maken. Dat is reden geweest om een (herplaatsings)garantieregeling te introduceren. Onderdeel van deze regeling is dat een corporatie maar een deel van het verlies hoeft te dragen bij verkoop van een flexwoning als deze niet meer geplaatst kan worden (ook niet op een andere locatie). Op die wijze kan de overheid invloed uitoefenen op waar de corporatie zich mee bezig houdt.

e. Geen inhoudelijke bemoeienis met het exacte beleid

Deze suggestie lijkt een open deur. Het beleid van de corporatie is aan de bestuurder die daarover (vrijwillig) afspraken maakt met de lokale partijen zoals de gemeente en huurdersorganisatie (met als stok achter de deur dan de marginale toetsing van de minister / geschillencommissie).

Deze open deur is in de corporatiesector echter niet meer zo vanzelfsprekend. De Autoriteit woningcorporaties mengt zich als toezichthouder ook in dit onderwerp. Zo geeft de Aw in het gezamenlijk beoordelingskader Aw / WSW (wat de basis is voor haar toezicht) aan:⁸⁹

'In het kader van toezicht op governance van beleid en beheer (art. 61 Ww) wordt onderzocht of het beleid en beheer logisch volgt uit de maatschappelijke opgave van de corporatie en uitlegbaar is naar buiten. Vertrekpunt bij het onderzoek naar de governance zijn de uitkomsten van de visitatie en de beoordeling van het bedrijfsmodel (hoofdstuk 8). Het onderzoek richt zich niet op het niveau van de afspraken over de individuele prestaties. Dat is aan de lokale driehoek van corporatie, gemeente en huurders. Bij het onderzoek wordt gekeken hoe de corporatie - in de lokale context - de maatschappelijke opdracht ten aanzien van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit (inclusief leefbaarheid en duurzaamheid) onderbouwt, verwerkt in de meerjarenbegroting en verantwoordt.'

De Autoriteit woningcorporaties wil met de corporaties het goede gesprek voeren over het volkshuisvestelijk beleid van de corporatie. Doet de corporatie het goede en kan zij niet meer? De corporatie scoort in de ogen van de Autoriteit woningcorporatie goed als de onderbouwing en invulling door de corporatie van het volkshuisvestelijk belang in de governance laat zien dat de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit passend is in de lokale context.⁹⁰ Deze toetsingsnorm van de Aw is op zijn minst gezegd weinig duidelijk. Wat is de lokale context? En wat is passend in de ogen van de Aw? In de praktijk zie ik ook dat de Aw meer aandacht heeft voor het volkshuisvestelijk beleid van de corporatie. Naast dat er in mijn ogen geen wettelijke grondslag is voor deze vorm van toezicht (maar dat laat ik verder buiten beschouwing), vind ik dit toezicht op beleid van de corporatie niet passend bij de kwalificatie van een private onderneming. Zoals hiervoor aangegeven is het goed dat de grenzen van het speelveld voor corporaties zijn getrokken. Hoe de corporatie dat speelveld wil benutten is aan de corporatie zelf. De gemeente en huurdersorganisatie kunnen daar invloed op uitoefenen, maar de toezichthouder moet zich daar verre van houden. De toezichthouder moet alleen toetsen of de grenzen van het speelveld niet worden overschreden (en mag daar ook streng op zijn).

⁸⁹ Gezamenlijk beoordelingskader Aw / WSW, par. 9.1.3.2.

⁹⁰ Gezamenlijk beoordelingskader Aw / WSW, par. 9.1.3.2.

14. Gevolgen voor realiseren woningbouwopgave?

Als rechtvaardiging voor de versterking van de regie op corporaties wordt steeds verwezen naar de wooncrisis. Maar is die versterking nu de oplossing voor de wooncrisis waarbij woningzoekenden moeilijk een passende woning kunnen vinden? Is het zo dat wanneer de regering meer invloed heeft er ook meer passende woningen voor de zoekende doelgroepen worden gebouwd? Met de herziening van de Woningwet in 2015 heeft de regering fors meer grip op corporaties gekregen, maar dat heeft juist een averechts effect gehad op de woningbouw. Het is mijn inziens de vraag of de nu voorgenomen regie wel het gewenste effect gaat hebben. Daarmee heeft de overheid nog steeds geen invloed op de hoogte van de bouwkosten (tenzij ze de btw op bouwmaterialen gaat verlagen) of de rente. Daarbij komt dat corporaties nog maar weinig grondposities hebben. Als ze willen bouwen, dan moeten ze uiteraard grond hebben. De grondposities waarover corporatie beschikten zijn óf inmiddels bebouwd, óf in de jaren na 2015 afgestoten. De Autoriteit Woningcorporaties moedigde corporaties aan om dat te doen, al dan niet onder het valse voorwendsel dat het bezit niet meer was toegestaan op grond van de herziene Woningwet.

Kortom, ik zet de nodige vraagtekens bij of de versterking van de regie tot het gewenste effect zal leiden. Mijn inziens zijn corporaties veel meer gebaat bij een duidelijke visie vanuit de overheid over hun positie. Als de overheid voorspelbaar acteert weten corporaties waar ze aan toe zijn. Het wisselende beleid van de afgelopen jaren was op zijn minst weinig voorspelbaar te noemen. Corporaties worden dan automatisch voorzichtiger.

Daarnaast kan de overheid ervoor zorgen dat corporaties een financieel ruimer jasje hebben, zodat ze de kostbare investeringen kunnen dragen. De Tweede Kamer ziet dat ook, op 26 september jl. werd de volgende motie aangenomen:

*‘overwegende dat we in een diepe wooncrisis zitten; constaterende dat woningcorporaties cruciaal zijn in het oplossen van die crisis;
spreekt uit dat de belastingdruk van woningbouwcorporaties (Vpb, ATAD) de aanpak van de wooncrisis bemoeilijkt;
spreekt voorts uit dat woningbouwcorporaties hier linksom of rechtsom voor gecompenseerd dienen te worden.’*

Dit is nu juist het instrument wat de overheid wél in handen heeft. De overheid kan corporaties financieel compenseren. De eerste stap is gezet met de afschaffing van de verhuurderheffing, maar het gegeven is dat corporaties nu geen duurzaam bedrijfsmodel hebben. Investerings zijn verlieslatend. Met een aanvullende compensatie wordt ervoor gezorgd dat de financiële positie van de corporatie ook de komende jaren is geborgd. Als er consistent en congruent beleid van de overheid is én er een financieel stabiele positie is, kunnen corporaties aan de slag. Daar is de door de regering gewenste regie echt niet voor nodig. De crux schuilt hem in andere aspecten.

15. Conclusie en aanbevelingen

In dit preadvies ben ik uitgebreid ingegaan op de vraag of corporaties als private ondernemingen of als uitvoeringsorganen gezien moeten worden. In de geschiedenis van de corporaties zie je een start als zuiver privaat initiatief naar een sterk door het Rijk ondersteunde sector die met de bruterings weer op de eigen financiële benen moest staan. De zelfstandigheid werd beperkt door de herziening van de

Woningwet. Mede vanwege de misstanden werden de teugels voor corporaties aangehaald. In de laatste jaren is te zien dat de sturing van de overheid ook op andere vlakken toeneemt. Dat komt vooral tot uiting bij de Nationale Prestatieafspraken. Dit terwijl de overheid de corporaties wel belast als private ondernemingen.

Op de vraag hoe er naar corporaties gekeken moet worden is afgelopen zomer door de wetgever een antwoord gegeven. Corporaties zijn private ondernemingen in een sterk gereguleerde sector. Het spanningsveld tussen de zelfstandigheid van corporaties (en de daarbij horende bestuurdersaansprakelijkheid) en de sturing wordt door de wetgever gezien. Het adagium daarbij luidt echter: bestuurder, houd koers bij deze spanningen! De nu door de overheid gewenste versterking van de regie op corporaties zal in mijn ogen niet tot het gewenste effect leiden, de wooncrisis zal daar niet mee opgelost worden. In dit preadvies heb ik toegelicht dat de wetgever die mogelijkheid om koers te houden dan ook daadwerkelijk moet geven. De bestuurder moet ook 'nee' kunnen zeggen en het is passend om bij een corporatie als deze binnen de grenzen van het wettelijke speelveld acteert alleen marginaal op het beleid van de corporatie te toetsen. Mijn inziens zijn corporaties nu vooral gebaat bij een duidelijke visie vanuit de overheid over hun positie. Coherent en congruent beleid is het meest passend.