

Indringende analyses en aanbevelingen in ‘Ver van Huis’

Reactie van De Vernieuwde Stad op rapport Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, mede in het licht van Novelle/AMvB/Nota

Inleiding

Op 30 oktober jl. presenteerde de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW) zijn eindrapport. In anderhalf jaar heeft de commissie met name de grote incidenten in de corporatiesector diepgravend onderzocht en geconstateerd dat de incidenten voortvloeien uit structurele tekortkomingen in de sector. De Commissie geeft ook haarscherp aan waar de tekortkomingen zitten, wie er voor verantwoordelijk zijn en waren en hoe de tekortkomingen kunnen worden opgelost. Voor dit werk verdient de commissie veel lof.

De oplossing voor de tekortkomingen wordt gegoten in maar liefst 18 aanbevelingen die het stelsel “robuuster” moeten maken. De Vernieuwde Stad, platform van grote, grootstedelijke woningcorporaties, wil graag op het eindrapport reageren. In onze reactie staan drie zaken centraal:

- **De gewenste cultuurverandering in de sector moet er inderdaad komen. Hij kent maar één maatstaf en dat is de waardering die corporaties van directe belanghouders oogsten. De Vernieuwde Stad is al met de cultuurverandering begonnen en zoekt actief de dialoog.**
- **De oplossingen die de Commissie inbrengt om de problematiek rond borging en WSW op te lossen zijn niet de goede antwoorden op de gesignaleerde knelpunten en zijn uiteindelijk ook slecht voor de huurders. Het individueel failliet kunnen gaan van corporaties én het plaatsen van het WSW onder Ministerieel toezicht zorgen er samen voor dat de onderlinge borgstelling grotendeels verdwijnt, de rating van het WSW zal verslechteren, de financieringslasten voor corporaties zullen stijgen en de staatsschuld fors zal toenemen.**
- **Het verbieden van alle bestaande en toekomstige investeringen in niet-DAEB (door de Commissie te kort door de bocht als ‘commercieel’ bestempeld) zal zeer negatieve gevolgen hebben voor de vernieuwing van wijken en buurten in de steden en mensen met een inkomen boven de € 34.000 als het ware ‘de wijk uitjagen’. Beter is het, onder voorwaarden, een beperkt percentage niet-DAEB-investeringen toe te staan. Dit maakt herstructurering mogelijk en biedt de markt het gewenste grotere speelveld.**

Het nadenken over en nader vormgeven van deze aanbevelingen lopen parallel met de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving die de Minister presenteert (in de *Novelle*, de uitwerking in de *AMvB* en de beantwoording van de Kamervragen hierover in de *Nota n.a.v. het verslag*) en de trajecten die veel corporaties al hebben ingezet rond hun werkdomein en hun bedrijfsvoering. Dit alles heeft tot doel de doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en legitimiteit van de corporaties en het corporatiebestel te vergroten. Hieronder zal De Vernieuwde Stad niet ingaan op alle aanbevelingen – anderen zullen daar veel beter in zijn – maar zich concentreren op de drie genoemde punten.

Cultuurverandering

Niet voor niets zet de PEW de gewenste cultuurverandering binnen de sector voorop als aanbeveling nummer één. Aanpassing van regels en intensivering van toezicht alleen zullen niet de gewenste verandering tot stand brengen, het denken binnen en óver de sector dient ook te veranderen. Corporaties moeten af van het idee dat zij (louter) private ondernemers zijn en meer nadruk leggen op hun maatschappelijke dienstbaarheid en daartoe een maatschappelijke dialoog.

De Vernieuwde Stad erkent dat deze cultuurverandering gewenst is en ziet hierbij de volgende wegen:

- Niet alleen het anders denken, maar ook het doen is van belang. Wij brengen dit al in eigen kring in praktijk door elkaar meer ‘aan te spreken’ en openheid naar elkaar te betrachten over activiteiten en standpunten;

- Naast het zelf werken aan de ontwikkeling van een cultuur van (maatschappelijke) dienstbaarheid, kunnen we leren van een nadere uitwisseling op dit gebied met vertegenwoordigers van andere grote (semi)publieke instellingen, zoals onderwijs en zorg. Ook gaat De Vernieuwde Stad bijvoorbeeld in dialoog met de VNG over het verbeteren van het strategisch partnerschap tussen gemeenten en corporaties.

Failliet gaan / Toezicht op WSW

In het rapport is de PEW ongemeen kritisch over de rol van het WSW. Het WSW heeft als 'hoeder van de borg' onvoldoende geacteerd. Bovendien biedt het huidige borgingssysteem de 'moral hazard' dat corporaties c.q. corporatiebestuurders hun (avontuurlijke) gang kunnen gaan in de wetenschap dat de collega's in de sector en de achtervangers toch wel borg staan. Vandaar dat de PEW adviseert om van het individuele faillissement van corporaties een reële optie te maken. Voorts adviseert de PEW om het WSW onder het directe toezicht van de Minister te brengen.

De Vernieuwde Stad plaatst hier de volgende kanttekeningen bij:

- Bij de mogelijkheid van een individueel faillissement van corporaties verschuift de risicobeoordeling naar de banken in plaats van die bij het WSW te laten. Hierdoor wordt de financiering duurder en verdwijnt de onderlinge borging goeddeels. Duurdere financiering betekent automatisch verkleining van de financiële armslag. Dat is op den duur slecht voor alle corporaties én voor alle huurders. Verlies van het huidige voordeel van de borging betekent immers dat corporaties gemiddeld een volle maand aan huurinkomsten verliezen.
- De juridische mogelijkheid om het WSW onder direct toezicht van de Minister te plaatsen is te betwijfelen. Gezien de stappen die het WSW maakt in risicobeheersing in de sector, is het ook de vraag of deze beweging wenselijk is.
- Het politiek gekleurde toezicht van de Minister zal de rating van het WSW negatief beïnvloeden, met hogere financieringslasten voor corporaties als gevolg.
- Er bestaat een duidelijk risico dat door publiek toezicht het WSW het publieke domein in wordt getrokken en de gezamenlijke (geborgde) corporatieschuld van ruim € 86 miljard bij de staatsschuld wordt opgeteld. Dat kan niet de bedoeling zijn van de overheid.

De Vernieuwde Stad heeft voor beide vraagstukken nog geen pasklaar antwoord. Vandaar dat wij het initiatief willen nemen om samen met Aedes in gesprek te gaan met gezaghebbende deskundigen om zo verschillende alternatieven in kaart te brengen. Die kunnen dan in de vorm van beredeneerde adviezen voorgelegd worden aan de Minister.

Begrenzing (neven)activiteiten

De Commissie bepleit dat corporaties terug gaan naar hun kerntaak en dat niet-DAEB-activiteiten voortaan voor corporaties verboden worden. Bestaande niet-DAEB-activiteiten moeten verantwoord worden afgebouwd. Hierbij erkent de Commissie wel dat deze afbouw moet gebeuren zonder verlies of weglek van maatschappelijk vermogen. Dit advies is zeer duidelijk ingegeven door het verworven inzicht rond uit de hand gelopen investeringen met name in Rotterdam, Deventer en Maastricht.

De Vernieuwde Stad heeft met name bij deze aanbeveling een aantal overwegingen:

- De PEW stelt "niet-DAEB-activiteiten" (middeldure huur, koop en bedrijfsonroerendgoed) ten onrechte gelijk aan "commerciële nevenactiviteiten". De praktijk van de stedelijke vernieuwing laat zien dat dit te kort door de bocht is.
- Ook *Novelle* (en *AMvB* en *Nota*) gaan ervan uit dat in de stedelijke vernieuwing 'de markt het wel oppakt' en dat corporaties daar niet voor nodig zijn. In de *Nota* staat letterlijk: "Herstructurering is geen kerntaak van de toegelaten instelling, maar kan bijdragen aan het uitvoeren van die kerntaak." Er had moeten staan: "Corporaties spelen een essentiële rol in de herstructurering, die op zich geen kerntaak is maar wel kan bijdragen aan de uitvoering van die kerntaak."

- Het is onomstreden dat veel stedelijke wijken de afgelopen decennia opgekrabbeld zijn uit hun achterstand en dat in de geherstructureerde wijken er geen sprake (meer) is van no-go-areas, dat mensen niet meer problematisch gestigmatiseerd worden en dat de waardering van bewoners is gestegen. Dat gebeurde door sociale en economische programma's, maar met name ook door gemengde projecten van sociale huur, vrijesectorhuur, koop en commercieel en maatschappelijk vastgoed. Het eindrapport van de PEW erkent ook volmondig dat woningcorporaties in de afgelopen twintig jaar essentiële bijdragen hebben geleverd aan de sociale huisvesting in Nederland en dat de markt dit niet opgepakt heeft of zal oppakken.¹
- Het maakt de corporaties van De Vernieuwde Stad niet uit wie de gemengde projecten doet, als ze maar gebeuren. In veel herstructureringswijken laat de markt het echter afweten. Men wil vaak niet investeren in middeldure huur en vaak ook niet in koop. Corporaties doen dat wel en heel soms volgen ontwikkelaars en beleggers schoorvoetend na jaren. Een verbod op niet-DAEB-investeringen door corporaties is rampzalig voor wijken en buurten (zie ook onze voorbeelden in de bijlage). Dat is het kind met het badwater weggoien

Dit overziend pleit De Vernieuwde Stad voor het volgende:

- Het moet voor corporaties mogelijk blijven om niet-DAEB-activiteiten te ontwikkelen, met name als het gaat om het herstructureren van bestaande, eigen voorraad en het realiseren van gemengde projecten op die locaties.
- Het is logisch dat de gemeente het eens moet zijn met de vraag of een bepaald project er moet komen, dat er met de huurdersorganisaties overeenstemming is over bijvoorbeeld het sociaal plan en dat het borgingsinstituut (WSW) heeft beoordeeld of het project past bij de financiële mogelijkheden van de corporatie.
- De in de *Novelle* en *AMvB* voorgestelde 'markttoets' ("Goedkeuringsregime niet-DAEB activiteiten") moet daarmee in lijn komen en dus versimpeld worden. Deze is namelijk uitermate omslachtig, kost zeer veel tijd, doet geen recht aan de democratische positie van de huurdersorganisatie(s) in het lange en ingrijpende proces van herstructurering en zorgt voor veel lastendruk en kosten. (De Commissie De Gaay Fortman die de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de *Novelle* heeft onderzocht, komt tot dezelfde conclusie).
- De in de *Novelle* en *AMvB* voorgestelde wijze van financiering van, toegestane, niet-DAEB-activiteiten, moet robuuster worden gemaakt. Ervaring leert dat niet-DAEB-investeringen in de herstructurering hooguit voor 65% extern kunnen worden gefinancierd en dat aanvullende interne financiering dus nodig is. Daarvoor wordt maar een beperkt 'kraantje' geboden, namelijk de baten uit verkoop van DAEB-woningen. Dat volume zal te laag zijn.
- De in de *Novelle* en *AMvB* voorgestelde, marktconforme rendementseisen op de niet-DAEB-investeringen moeten verlaagd worden, zeker daar waar het gaat om herstructurering van de eigen voorraad op eigen locaties. Als de markt de activiteit niet wil doen, is het immers zeer de vraag of er dan marktconforme rendementseisen moeten gelden.

Conclusie

De Vernieuwde Stad pleit dus voor het actief werken aan een cultuurverandering in de sector én aan een nadere reflectie op het systeem van onderlinge borging en de rol van het WSW. In het laatste geval vinden we de adviezen van de Commissie om corporaties individueel failliet te kunnen laten gaan en het WSW onder Ministerieel toezicht te plaatsen, geen afdoende oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten.

Daarnaast bepleiten wij heel expliciet dat, in weerwil van het advies van de PEW, voor corporaties het verrichten van niet-DAEB-activiteiten in de herstructurering van de eigen voorraad mogelijk moet blijven. Bovendien bepleiten wij dat de ingewikkelde en belemmerende regelgeving in *Novelle* en *AMvB* hieromtrent wordt aangepast. Immers, in die gevallen is er geen sprake van 'commerciële activiteiten' in de strikte zin des woords, maar van een actieve bijdrage aan de vernieuwing van wijken en buurten in het belang van huurders en bewoners. Kortom, een activiteit van algemeen economisch belang.

¹ PEW Hoofdrapport *Ver van Huis* (p.8) en essay *Interacties tussen het corporatiebestel en de woningmarkt* (Gruis, Brounen en Neuteboom) in PEW deelrapport 9 (p.26)

Rond de problematiek van niet-DAEB merken wij ten slotte nog graag op:

- Zes vooraanstaande hoogleraren suggereren in *Wonen 6.0.* om af te zien van de, ook volgens het CFV, risicovolle en nodeloos ingewikkelde scheiding tussen DAEB en niet-DAEB en te accepteren dat bijvoorbeeld maximaal 10% van de vastgoedvoorraad niet-DAEB is. Ook voor nieuwe investeringen in niet-DAEB bij herstructurering zouden dergelijke begrenzende voorwaarden gesteld kunnen worden.
- Een andere mogelijkheid is om als een niet-DAEB-activiteit aan alle voorwaarden voldoet maar de markt hem niet oppikt, die activiteit dan geen markt-activiteit te noemen en dus als DAEB te beschouwen, waardoor er een geborgde financiering kan worden verkregen.

Wellicht kan op deze wijze de onrust bij maatschappij en politiek weggenomen worden, terwijl tegelijk de vernieuwing van wijken en buurten, die zo nodig en zo gewenst is, door kan gaan.

Amsterdam, 6 november 2014

Marien de Langen (voorzitter)
Cees van Boven
Willem Krzeszewski
Bert Wijbenga
Dagelijks Bestuur De Vernieuwde Stad

Bijlage: niet-DAEB in de knel?

In deze bijlage schetst De Vernieuwde Stad kort enkele wijken en buurten waar corporaties ook in niet-DAEB-activiteiten investeren, simpelweg omdat alle relevante partijen van mening zijn dat die activiteiten zeer nodig zijn en er bovendien geen marktpartijen zijn die deze activiteiten willen en kunnen oppakken. In onze reactie op de *Novelle* aan Minister Blok van 3 maart 2014 brachten wij al eerder vier van dit type wijken en buurten ter sprake².

Vreewijk (Rotterdam)

Het verbeterprogramma Vreewijk omvat de aanpak van 1300 woningen in de periode 2014-2026. Uitgangspunt van de aanpak is dat de woningen behouden worden, tenzij dit om technische of financiële redenen niet mogelijk is. De aanpak heeft als uitgangspunt dat de levensduur van de woningen met 50 jaar verlengd wordt. Daartoe zet woningcorporatie Havensteder renovatie, restauratie of vervangende nieuwbouw in.

Vreewijk bestaat nu voor 90% uit sociale huur en kent vele sociale problemen. Voorheen was het een Vogelaarwijk. Het verbeterprogramma draagt bij aan het realiseren van een meer gedifferentieerde wijk. Bij de aanpak gaat Havensteder qua programma uit van 50% sociale huur en 50% vrijesectorhuur (€ 730 - € 925) of koop (€ 160.000 - € 205.000). Alle relevante partijen zijn van mening dat de aanpak zeer noodzakelijk is. Een convenant tussen het Rijk, de Gemeente Rotterdam en Havensteder en een sociaal plan gesloten met de bewoners liggen ten grondslag aan het verbeterprogramma.

Er zijn diverse gesprekken geweest met marktpartijen over locatieontwikkelingen in Rotterdam-Zuid, maar de marktpartijen zijn tot op heden erg terughoudend. Dat heeft mede te maken met de lage grondwaarde die een financieel gezonde gebiedsexploitatie ernstig bemoeilijkt.

Als de aanpak niet meer door zou kunnen gaan, zou dat resulteren in het uitblijven van een technische verbetering van de verouderde woningen, met als gevolg leegstand door het feit dat die woningen onverhuurbaar worden, en het uitblijven van substantiële veranderingen in de sociale samenstelling van de wijk.

Coevorden-/Haveltestraat Zuidwest (Den Haag Zuidwest)

Het project Coevorden-/Haveltestraat omvat de vernieuwing van zes blokken portieketagewoningen, driehoog en zonder lift, in de sociale huur. Het gaat in totaal om 226 woningen. De woonblokken zijn gunstig gelegen ten opzichte van groen en voorzieningen, maar de woningen zijn sterk verouderd.

Woningcorporatie Staedion wil zes blokken terugbouwen, maar dan vierhoog en met een lift. Dat maakt de woningen ook beter toegankelijk. Van de zes blokken zouden er vier in de sociale huur (net onder € 600) moeten komen (met dusdanige stichtingskosten dat er geen onrendabele top is) en twee in de vrijesectorhuur (circa € 800-850).

De Gemeente Den Haag onderschrijft nut en noodzaak van de vernieuwing. Er zijn, tot op dit moment, helaas geen marktpartijen bereid gevonden om de twee blokken met vrijesectorhuur te ontwikkelen.

Als Staedion het plan hier niet niet-DAEB mag ontwikkelen en als de markt dit project niet mee oppakt, is Staedion genoodzaakt het plan als DAEB te ontwikkelen. De doelstelling te komen tot gemengde wijken wordt hiermee verlaten. Wat zeer nadelig is voor de sociale structuur van de wijk met alle gevolgen van dien.

² Zie http://www.devernieuwdestad.nl/fileadmin/com/dvs/pdf/Brief_14006_Minister_Blok_030314_def_01.pdf

Rosmolenwijk (Zaanstad)

De binnenstedelijke locatie in Zaanstad omvat in totaal circa 600 woningen, voornamelijk in de sociale huur en stammend uit de jaren '30. De technische kwaliteit en gebruikskwaliteit zijn sterk verouderd en de bevolkingssamenstelling van de wijk is zeer eenzijdig.

Woningcorporatie Parteon wil de wijk in kleine stappen herbouwen, dus niet door grootschalige sloop/nieuwbouw in één keer, maar organisch, met kleinschalige projecten. Daarmee gaat de verandering geleidelijk en ontstaat er differentiatie in woningtypen en prijsklassen. Inmiddels zijn 280 woningen gesloopt of is de sloop ervan voorbereid. Er zijn circa 450 woningen nieuw gebouwd of in aanbouw (180 sociale huur, 80 vrijesectorhuur en 190 koop).

De Gemeente Zaanstad vindt de aanpak een belangrijke ontwikkeling. Met name is de Gemeente zeer positief over de vernieuwing en de daarmee groter wordende differentiatie in bevolkingssamenstelling en inkomens.

Grote beleggers zien inmiddels potentie in de wijk en worden daardoor genegen om te investeren in de vrijesectorhuur en de koop. Corporatie Parteon verkoopt deze woningen daardoor gemakkelijker aan beleggers.

Als Parteon de niet-DAEB niet meer mag ontwikkelen, zal de vernieuwing van de wijk stagneren. De productie zal stilvallen, omdat de rol van de corporatie als 'koevoet' onder druk komt te staan.

Paddepoel (Groningen)

In de naoorlogse wijk Paddepoel, met veel corporatief bezit, had het buurtcentrum de Trefkoel zijn functie verloren en verpauperde. Het ligt aan de rand van een goed draaiend winkelcentrum. Op verzoek van de Gemeente Groningen heeft woningcorporatie Nijestee in 2004 het pand gekocht ten behoeve van sloop en nieuwbouw van woningen en bedrijfsruimten.

Van meet af aan was het de bedoeling om hier sociale nieuwbouw en bedrijfsruimten (BOG) te ontwikkelen. Het eerste deel van de ontwikkeling is in 2013 opgeleverd en bestaat uit 44 huurwoningen voor verstandelijk gehandicapten met een wijksteunpunt en zorginfrastructuur en 29 sociale huurwoningen (beide DAEB) en 2 commerciële ruimten (tandarts en kapper) en parkeren (beide niet-DAEB). Er zijn ook diverse ondersteunende ruimten gecreëerd, zoals een 'buurtkantine' waar de bewoners zelf kunnen koken en waar bij bijzondere gelegenheden ook buurtbewoners kunnen komen eten. Dit versterkt de binding tussen de bewoners en buurt. De rest van de locatie (60%) moet nog ontwikkeld worden.

Een belegger en ontwikkelaar zijn tijdens de ontwikkeling – de planfase heeft lang geduurd – afgehaakt.

Als Nijestee de niet-DAEB (BOG en parkeren) niet meer mag ontwikkelen, is het project niet meer rendabel te ontwikkelen en zal de buurt de benodigde nieuwbouw en voorzieningen mislopen.

Afrikaanderwijk (Rotterdam)

De gebiedsontwikkeling Afrikaanderwijk/Parkstad maakt deel uit van het Nationaal Programma voor Rotterdam-Zuid (NRPZ), bedoeld om de sociaaleconomische problemen in het zwakste deel van de Nederlandse woningmarkt te lijf te gaan. Het gaat om een integrale aanpak van talentontwikkeling, economische versterking en aantrekkelijke woonmilieus. Dat laatste wordt geconcretiseerd door verbetering van de bouw- en woontechnisch sterk verouderde woningvoorraad, verhogen van de kwaliteit van de voorzieningen en versterking van het stedelijk weefsel. Het toevoegen van kwalitatief hoogwaardige appartementen en grondgebonden (koop)woningen zal de eenzijdige voorraad van gestapelde oudbouw in de sociale huur doorbreken en een vitale wijk creëren.

In het deelproject Bloemfontein zal woningcorporatie Vestia 109 socialehuurwoningen en 16 bedrijfsruimtes slopen en 40 particuliere woningen verwerven. Er komen 82 appartementen en 33 eengezinswoningen voor terug. In Tweebos gaat het om 413 socialehuurwoningen, 26 bedrijfsruimten en enkele particuliere panden die vervangen worden door 110 appartementen, 146 eengezinswoningen en 23 woonwerkwoningen. De productie is niet-DAEB: vrijesectorhuurwoningen (> € 699,48) en koop (vanaf € 200.000).

De Gemeente Rotterdam onderschrijft de projecten geheel. Er liggen een gemeenschappelijke wijkvisie en stedenbouwkundig plan. De Gemeente onderschrijft de doelen van het NRPZ. Beleggers en ontwikkelaars zijn tot op heden niet geïnteresseerd.

Als Vestia de niet-DAEB niet meer mag ontwikkelen, zal dat leiden tot hoge instandhoudingskosten van de verouderde woningvoorraad, een slechte uitstraling op de omgeving, afzetrisico's voor de reeds gerealiseerde koopwoningen, een tweedeling tussen deze buurten en de reeds vernieuwde buurten en het niet binnen halen van nieuwe doelgroepen c.q. het frustreren van het maken van wooncarrières.

Conclusie

In alle vijf de gevallen is er dus sprake van een ongewenste uitkomst, als corporaties niet meer in niet-DAEB kunnen investeren. Niet alleen moeten mensen noodgedwongen blijven wonen in verouderde woningen, maar ook worden de kansen van mensen met middeninkomens om in de wijk zich te komen vestigen óf om in de wijk wooncarrière te maken onmogelijk gemaakt. Zij worden als het ware de wijk uitgejaagd.

De noodzaak om als 'vliegwiel' of als 'koevoet' te dienen, blijft onverminderd groot. Op het moment daarna dat ontwikkelaars en beleggers willen instappen, kunnen de corporaties het niet-DAEB deel aan hen overlaten.