



# **Bescherming van het publieke belang**

**Visie van De Vernieuwde Stad op een  
nieuwe ordening in de corporatiesector**

**Augustus 2008**



## Inhoud

1	Inleiding	5
2	Waar staan we nu?	7
3	Overwegingen bij de onstane situatie	8
4	Naar een nieuwe ordening	14
5	Tot slot	23



# 1 Inleiding

Het wijkendossier kan bij de corporaties, gemeenten en het ministerie van Wonen Wijken en Integratie nog niet dicht, terwijl zich al weer een nieuw dossier aandient. Onder de codenaam MACRO wordt de ordening van de volkshuisvesting herijkt. MACRO staat voor “modernisering arrangement corporaties rijksoverheid”. Nog dit jaar wil minister Vogelaar de contouren van een nieuwe ordening aan de Tweede Kamer voorleggen.

Het voornemen van de minister is een vervolg op een reeks initiatieven van haar voorgangers. De ordening van de “volkshuisvesting” in Nederland staat alweer jaren ter discussie.

Nadat in de 90-er jaren de belangrijkste financiële banden tussen het rijk en de corporaties werden doorgesneden, bestond lang de gedachte dat de bestaande ordening min of meer voortgezet kon worden. Dat wil zeggen een ordening waarin de rijksoverheid in hoge mate zeggenschap heeft over het doen en nalaten van corporaties. Een ordening waarin de legitimatie van corporaties in de eerste plaats bij de (rijks)overheid ligt en waarin een directe politieke verantwoordelijkheid voor het wonen bestaat.

De afgelopen jaren is dit beeld grondig verstoord. Overheidssturing zonder financiële “incentives” bleek complexer dan gedacht. Sturing via versterkte marktwerking – het idee uit de 90-er jaren – gaf evenmin het antwoord, omdat ook hierbij gedacht werd dat overheid en corporaties in een soort principaal-agent verhouding tot elkaar zouden staan. De professionalisering van corporaties die optrad na de financiële verzelfstandiging, leidde ertoe dat de nieuwe zelfstandigheid daadwerkelijk werd opgeëist. Breed werd naar een nieuwe, eigen positie in de samenleving gezocht. Een positie waarbij horizontale verhoudingen sterker worden en ten koste gaan van de bestaande verticale verhoudingen. Dat past overigens in een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Een ontwikkeling waarin aan burgers en organisaties een grote verantwoordelijkheid wordt gegeven om mede sturing te geven aan de samenleving en die ruimte creëert voor “maatschappelijk ondernemerschap”.

Dit alles heeft de “ordening” weer hoog op de politieke agenda gezet. Met het woord “ordening” wordt hier overigens vooral de relatie tussen overheid en corporaties bedoeld. In werkelijkheid gaat de ordening rond woningcorporaties veel verder. Corporaties functioneren in diverse ordeningen. Denk aan de ordening van de woningmarkt, waarin vooral afnemers en leveranciers een rol spelen. Denk aan de ordening van de financiële markten, waarin (internationale) economische verhoudingen dominant zijn. Maar denk vooral ook aan de ordening van de samenleving, zoals corporaties die dagelijks in hun buurten, wijken en dorpen tegenkomen. In al die ordeningen moeten corporaties legitimatie voor hun handelen vinden.

Wat we constateren, is dat de verticale “overheidsordening” haar functie heeft verloren. Dat betekent niet dat daarmee ook haar belang is verdwenen. Politieke legitimatie is en blijft een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van goed wonen. Maar er moet wel een nieuw ontwerp van de “ordening” komen. Dat wil zeggen een ontwerp dat past bij de nieuwe verhoudingen in de samenleving en dat de spanning in die verhoudingen op een goede manier weet te organiseren.

De discussie die nu plaatsvindt, kan dus van groot belang zijn voor de toekomst van het corporatiebestel. Met deze notitie wil De Vernieuwde Stad een bijdrage leveren aan die discussie en een voorstel doen voor een aanpassing van het bestel. Een aanpassing, die past bij de ontwikkeling die de branche de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

## 2 Waar staan we nu?

Minister Vogelaar bouwt met haar initiatief voort op het werk van één van haar voorgangers, minister Dekker. Zij heeft enkele jaren geleden een drietal commissies ingesteld die bouwstenen hebben geleverd voor een nieuwe ordening.

*Onder voorzitterschap van voormalig MKB-voorman Hans de Boer bracht een commissie in mei 2005 advies uit over de relatie tussen de rijksoverheid en corporaties. In oktober van het zelfde jaar adviseerde de commissie-Leemhuis over de verbetering van de positie van huurders en een commissie onder voorzitterschap van Arnold Schilder – bestuurder van De Nederlandse Bank met het toezicht op het bank- en –kredietwezen als aandachtsgebied – adviseerde in juni van 2006 over het toezicht op woningcorporaties.*

In een brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2005 reageert minister Dekker van VROM op de tot dan toe uitgebrachte adviezen en schetst ze de contouren van een nieuwe ordening. Het Europa-dossier en vooral het onderscheid tussen activiteiten die met en zonder staatssteun mogen worden uitgevoerd (commerciële en niet-commerciële activiteiten), maar ook het huurbeleid en de inzet van het corporatievermogen spelen een belangrijke rol bij deze schets van de nieuwe ordening. De minister belooft voor 1 januari 2007 één en ander te hebben uitgewerkt, opdat per 1 januari 2008 daar waar nodig de Woningwet en het BBSH aangepast kunnen zijn. De val van het kabinet gooit roet in het eten. Minister Vogelaar heeft de draad weer opgepakt en heeft de Tweede Kamer beloofd voor eind 2008 haar opvattingen over de nieuwe ordening voor te leggen.

## 3 Overwegingen bij de ontstane situatie

### 3.1 Vennootschapsbelasting als splijtzwam

Het strikte onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten in de brief van 12 december 2005 van minister Dekker vond zijn concretisering in de partiële VPB-plicht voor woningcorporaties per 1 januari 2006.

**Staatssecretaris De Jager in een brief van 9 juli 2007:**

Van oudsher waren woningcorporaties geheel vrijgesteld voor de heffing van vennootschapsbelasting. De sector heeft zich door de veranderende woningmarkt en schaalvergroting steeds verder ontwikkeld. Woningcorporaties zijn naast hun eigenlijke taakuitoefening (sociale activiteiten) steeds meer commerciële activiteiten gaan ontplooiën. Met het oog op het creëren van een (meer) gelijk speelveld met marktpartijen zijn woningcorporaties vanaf 1 januari 2006 gedeeltelijk belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting, namelijk voor de commerciële activiteiten die zij ontplooiën.

Alhoewel deze splitsing al een principiële breuk was met de bestaande ordening, was het politieke en maatschappelijke draagvlak voor inhoud en strekking van deze brief groot. Maar het besluit van het nieuwe kabinet om corporaties per 1 januari 2008 te verplichten om over alle activiteiten vennootschapsbelasting te betalen, was voor velen een stap te ver. Hiermee kwam het hele volkshuisvestelijk stelsel en het verschijnsel toegelaten instelling in het geding en werd het debat over de ordening nieuw leven ingeblazen.

De ondersteuning door de overheid van woningcorporaties was tot voor kort gebaseerd op drie pijlers, namelijk de rijksgarantie<sup>1</sup> voor door het WSW geborgde leningen, de saneringssteun door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en de (partiële) vrijstelling van vennootschapsbelasting. De laatste was de meest substantiële vorm van ondersteuning. Van belang is de motivering voor het laten vervallen van deze vorm van ondersteuning. Namens het kabinet stelt staatssecretaris De Jager dat de rechtvaardiging om corporaties over alle activiteiten vennootschapsbelasting te laten betalen, gelegen is in het feit dat volgens hem corporaties als gewone ondernemers handelen.

**Memorie van toelichting Belastingplan 2008 van 17 september 2007:**

Woningcorporaties hebben als kernactiviteit het voorzien in betaalbare woonruimte voor de huishoudens met lagere inkomens. Zij hebben daardoor van oudsher een belangrijke rol op het gebied van de volkshuisvesting. Deze maatschappelijke taak is de reden dat zij een vrijstelling voor de vennootschapsbelasting genoten. Als gevolg van een veranderde woningmarkt zijn woningcorporaties de laatste jaren hun activiteiten gaan verbreden met bijvoorbeeld het bouwen van duurdere huur- en koopwoningen, het investeren in bedrijfspvastgoed en het initiëren en ontwikkelen van projecten. Het zijn professionele organisaties met een maatschappelijke doelstelling geworden die ook – vaak door schaalvergroting en samenwerking – krachtige spelers

<sup>1</sup> In feite gaat het hier om een achtervang na garanties van de betreffende corporatie, de deelnemers aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de gemeente.



op de woningmarkt als geheel zijn geworden. (...) Wanneer het geheel aan activiteiten van woningcorporaties wordt gezien, kunnen woningcorporaties vanuit fiscaal oogpunt moeilijk anders dan als ondernemingen worden gekenmerkt.

De twee overgebleven vormen van ondersteuning zijn aanmerkelijk minder massief dan de vrijstelling voor de vennootschapsbelasting<sup>2</sup>. Bovendien heeft de saneringssteun het karakter van een onderlinge verzekering; een voorziening die door corporaties zelf wordt bekostigd. In feite is hierbij geen sprake van overheidssteun.

Een branche zonder specifieke faciliteiten van de overheid komt steeds meer in beeld.

### 3.2 Zonder overheidssteun geen corporatiebestel?

Met het vervallen van het grootste deel van de ondersteuning voor woningcorporaties is de vraag aan de orde wat corporaties nog onderscheidt van doorsnee ondernemingen en wat een specifiek regime voor toegelaten instellingen nog rechtvaardigt.

Juridisch gezien zijn corporaties zowel normale rechtspersonen als bij Wet toegelaten instellingen. Hierdoor hebben corporaties de jure een status die niet met gewone ondernemingen te vergelijken is.

Vanwege die bijzondere status en de eventuele voor- en nadelen die daaraan verbonden zijn, zijn de nationale en Europese mededingingsregels van belang. Eventuele voordelen voor corporaties kunnen leiden tot verstoring van het "level playing field" waarop zowel corporaties als andere ondernemingen opereren.

#### **Advies Houthoff Buruma aan De Vernieuwde Stad:**

Van een level playing field tussen corporaties enerzijds en 'normale' beleggers anderzijds is in meerdere opzichten geen sprake. Een corporatie heeft bijvoorbeeld toestemming nodig om bezit te vervreemden, een gewone partij die actief is in de volkshuisvesting hoeft dat niet. VROM (of Financiën) zal vinden dat toegelaten instellingen zich gelet op hun doelstelling niet op hetzelfde playing field bevinden als anderen die actief zijn in de volkshuisvesting. Aldus beschouwd is iedere regel in het BBSH bedoeld om geen level playing field creëren.

Wel blijft de vraag boeien in hoeverre het playing field voor corporaties nog enig voordeel biedt en hoeveel van de voordelen verbonden aan de status van toegelaten instelling moeten verdwijnen, voordat de overweging om naar een ander playing field te verhuizen (opting out) echt actueel wordt.

Partiële VPB-plicht kon rekenen op een breed politiek en maatschappelijk draagvlak. Alom werd de redelijkheid ingezien dat corporaties een gelijk speelveld moesten accepteren voor die activiteiten waarbij concurrentie en markt de boventoon voeren. Voor de sociaal-maatschappelijke activiteiten zou compensatie in de vorm van VPB-vrijstelling intact blijven. Dit ligt anders bij de integrale VPB. Het heersende gevoel bij corporaties is dat het kabinet uitsluitend vanwege de rijksbegroting in korte tijd de partiële VPB heeft ingeruild voor de integrale en dat de

<sup>2</sup> De opbrengst van volledige vpb-plicht wordt door de minister van Financiën ingeschat op 500 miljoen euro per jaar. In hoeverre ook de rijksgarantie een substantieel voordeel oplevert, is niet duidelijk. De verwachting op dit moment is dat de rijksgarantie landelijk maximaal een rentevoordeel van ca. 0,3% oplevert, dus ca. 200 miljoen euro per jaar. Dit is echter niet precies te calculeren omdat er op dit moment geen "markt" bestaat voor corporatieleningen zonder overheidsgarantie. Wanneer corporaties zonder overheidsgarantie een onderlinge waarborg zouden organiseren, is het waarschijnlijk dat zij eveneens de hoogste rating zouden verkrijgen en tegen zeer scherpe condities terecht kunnen op de kapitaalmarkt.

argumenten er later bijgezoekt zijn. De uitspraak van staatssecretaris De Jager, die corporaties als gewone ondernemingen kenmerkt, staat op gespannen voet met de in de Woningwet verankerde maatschappelijke opdracht van toegelaten instellingen. Het is de vraag of op lange termijn de “publieke opdracht” stand kan houden, wanneer er geen balans meer is tussen de voor- en nadelen van die verankering.

In het pré-partiële-VPB-plicht-tijdperk klaagden beleggers (IVBN) en ontwikkelaars (NVB en NEPROM) met regelmaat dat er geen sprake was van gelijk speelveld en dat corporaties hen oneerlijke concurrentie aandeden. Corporaties hebben nu de overtuiging dat het knelpunt van level playing field is gekanteld en dat zij nu ten opzichte van private beleggers zijn achtergesteld<sup>3</sup>.

#### **De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB):**

Door de invoering van deze specifieke bepalingen worden de corporaties achtergesteld bij 'beleggende' stichtingen en verenigingen. Die zijn immers - doordat zij zich beperken tot normaal vermogensbeheer - niet belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting.

Corporaties worden volgens de voorstellen echter ook belast voor hun normaal vermogensbeheer. In het bijzonder voor kleine corporaties is dit zeer bezwaarlijk. De Orde acht dit een niet te rechtvaardigen onderscheid in fiscale behandeling. Daarnaast worden corporaties ten gevolge van de voorgenomen integrale belastingplicht achtergesteld bij professionele vastgoedbeleggers die gebruik kunnen maken van de fiscale beleggingsinstelling. Dit is volgens de Orde evenzeer onevenwichtig en verwerpelijk. Het argument geldt overigens niet voor professionele beleggers die niet aan de beurs zijn genoteerd of geen vrijgestelde aandeelhouders kennen. Tot slot wijst de Orde er op dat de corporaties ook ten opzichte van pensioenfondsen worden achtergesteld. Pensioenfondsen zijn volledig vrijgesteld van vennootschapsbelasting, waardoor deze partijen via het instrument van de fiscale beleggingsinstelling tegen 0% vennootschapsbelasting vastgoed kunnen exploiteren.

Tegen de achtergrond van de huidige minimale overheidssteun, is de vraag aan de orde wat nog de legitimatie is voor het publiekrechtelijke kader waarbinnen corporaties dienen te handelen.

### **3.3 Volkshuisvesting als Publiek Belang**

Met deze vraag komen we bij de kern van de zaak. Wat rechtvaardigt interventie van de overheid in de woningmarkt in het algemeen en in het functioneren van woningcorporaties in het bijzonder? De rechtvaardiging voor een bijzondere behandeling van woningcorporaties is gelegen in het publieke belang van hun activiteiten. De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het wonen en heeft volkshuisvesting in de Woningwet benoemd als

---

<sup>3</sup> In dit verband is nog wel de vraag van belang of de subsidies die bij de Bruteringsoperatie (1995) werden uitbetaald, gezien kunnen worden als “vooruitbetaalde staatssteun” en daarmee nog kunnen dienen als legitimering voor het publiekrechtelijke kader. Met de bruteringsoperatie werden de financiële verplichtingen (objectsubsidies) van het rijk ten opzichte van corporaties contant gemaakt en weggestreept tegen die van de corporaties (rijksleningen) ten opzichte van de rijksoverheid. De bij de bruteringsoperatie uitbetaalde subsidies zouden gezien kunnen worden als “vooruitbetaalde staatssteun”, waar nog langdurig een verplichting tegenover staat. Juridisch is de vraag van belang of de Europese verjaringstermijn (10 jaar) voor terugvordering van staatssteun is verstreken. Ten tijde van de bruteringsoperatie was overigens lang niet iedereen ervan overtuigd dat deze voor corporaties aantrekkelijk was. Enkel vochten de bruteringsoperatie – zonder succes – zelfs bij het Europese Hof aan. Het feit dat deze operatie voor corporaties in financieel opzicht positief heeft uitgepakt, heeft vooral te maken met de lage rente in de laatste 10 jaar en de sterke stijging van vastgoedprijzen. Het had ook anders kunnen uitpakken.

een publiek belang<sup>4</sup>. Om het publieke belang te beschermen, is de Woningwet vastgesteld met daarin een toelatingssysteem van organisaties (woningcorporaties), die worden omgeven met een stelsel van rechten en plichten.

Wanneer we in het voorgaand dus praten over het problematische regime voor corporaties, dan is niet het probleem dat er sprake is van een stelsel van rechten en plichten, maar dat die rechten en plichten niet meer in evenwicht zijn.

### 3.4 Een stelsel van rechten en plichten

Hiervoor is aangegeven dat de rechten van corporaties grotendeels zijn “verdampt”, terwijl de plichten zijn toegenomen. Tegenover het overgebleven, beperkte, voordeel van de overheids-garantie achter financieringen staat een reeks verplichtingen en lasten:

- De verplichting om bij voorrang mensen met lage inkomens en andere kwetsbaren op de markt te huisvesten; i.c.: het verbod om risicoselectie op basis van betaalcapaciteit toe te passen bij woningtoewijzing;
- Beperking van het speelveld en van de aanwending van het vermogen; veel activiteiten die financieel aantrekkelijk zijn of waarmee risico's kunnen worden gespreid, worden verboden;
- Het verbod om risicodragend kapitaal aan te trekken (geen uitgifte aandelen);
- Beperkingen op de vrije verkoop van woningbezit;
- Huursombepering;
- Maximale grens investering in woningen;
- Extra eisen t.a.v. governance, overleg met bewoners, verantwoording en toezicht;
- Extra zware VBP belasting;
- Mogelijkheid heffing door het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Deze verplichtingen en extra lasten plaatsen woningcorporaties in een substantieel nadelige positie ten opzichte van andere ondernemingen. Door die onevenwichtigheid wordt de legitimatie van het corporatiebestel – gezien vanuit het publieke belang – ondergraven.

### 3.5 De toelating als keurslijf

Gevolg van de verslechtering van de voorwaarden van het toelatingsregime is dat een toenemend aantal corporaties met de gedachte speelt om ‘uit het bestel te treden’. Sommige corporaties deden eerder al onderzoek naar de (on)mogelijkheden.

In principe komt deze gedachte erop neer dat de corporatie vrijwillig zijn status van toegelaten instelling inlevert. In de Woningwet en het BBSH wordt in deze mogelijkheid niet voorzien. Volgens de Woningwet (art. 70.2 en 70b.2) kan het Rijk besluiten de toelating in te trekken wanneer een corporatie “niet langer in het belang van de volkshuisvesting handelt”. Bij Algemene Maatregel van Bestuur (BBSH) kan worden vastgesteld in welke omstandigheden kan worden besloten tot intrekking. De Minister heeft dus in deze een grote beleidsvrijheid. Door de koppeling tussen de Woningwet en de statuten van corporaties zijn deze verplicht zich op te heffen als de toelating wordt ingetrokken.

---

<sup>4</sup> In Europese termen heeft de Nederlandse overheid hiermee een Dienst van Algemeen (Economisch) Belang “opgedragen” aan een specifieke groep ondernemingen (woningcorporaties).

De minister van WWI heeft aangekondigd niet aan vrijwillige uittreding te zullen meewerken.

**BBSH. Toelichting bij Hoofdstuk 2 artikel 7 lid 1, onderdeel j**

Artikel 70, vierde lid, van de Woningwet opent de mogelijkheid om in het BBSH te bepalen, dat de statuten voorschrijven, dat bij ontbinding van de vereniging of de stichting de vereffening geschiedt door een of meer door het college van burgemeester en wethouders benoemde vereffenaars. (...). Benoeming door het college van burgemeester en wethouders is voorgeschreven om te waarborgen, dat de vereffening geschiedt overeenkomstig de onder 3<sup>o</sup> tot en met 6<sup>o</sup> vervatte bepalingen die beogen te bewerkstelligen, dat de goederen van de ontbonden instelling dan wel de na vereffening eventueel voorhanden zijnde overschotten in de sfeer van de volkshuisvesting blijven. (...) De onderdelen 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup> hebben ten doel te bewerkstelligen, dat de goederen van de toegelaten instelling in liquidatie in de sfeer van de volkshuisvesting blijven en – overeenkomstig de opzet van de Woningwet – bij voorkeur in die van de toegelaten instellingen, en, als dat niet mogelijk blijkt, van achtereenvolgens de gemeente of de voormalige huurders. Het verplichte aanbieden van de woongelegenheden aan de huurders moet worden gezien in het licht van het streven naar bevordering van het eigenwoningbezit. Niettemin gaan de toegelaten instellingen en de gemeenten in de voorrangregeling aan de huurders vooraf.

In het verleden (onder staatssecretaris Remkes) is overigens ook al eens gesproken over de mogelijkheid om uit te treden, zij het onder gelijktijdig afrekenen van het “maatschappelijk kapitaal”. De “doorsteken en afrekenen” variant wordt ook wel “opting out” genoemd. Voor deze mogelijkheid bestond bij corporaties weinig belangstelling.

In verband met het Belastingplan 2008 verzocht woningcorporatie De Veste (Ommen, 5.600 woningen) de Minister om mee te werken aan voortzetting van haar doelstelling buiten het bestel. In feite komt dit erop neer dat de corporatie formeel niet zozeer “de uitvoering van de publieke taak” wil teruggeven, maar de specifieke publiekrechtelijke positie aanvecht, die haar in een nadelige positie plaatst t.o.v. andere aanbieders. De corporatie verandert de doelstelling in de statuten niet en blijft uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam. Ook onderwerpt zij zich vrijwillig aan overheidseisen t.a.v. toezicht en verantwoording. De gedachte is dat daarmee de legitimatie van de Minister vervalt om ontbinding te vorderen. In hoeverre deze redenering standhoudt, zal mogelijk door de rechter worden bepaald.

De wens tot uittreding heeft met ongelijke behandeling te maken, maar natuurlijk ook met zeggenschap. Zeggenschap over de aanwending van het “maatschappelijk gebonden” vermogen van corporaties. Wie zit er aan de knoppen? Het uitvechten van deze vraag is er één van een lange juridische adem die vele jaren later eindigt bij het Europese Hof op het niveau van het EVRM.

De vraag is wie of wat hiermee wordt gediend. De wijken? De bewoners? Wat is de relevantie van de zeggenschapsvraag? Gaat het niet veeleer om de bestemming van het vermogen? De wil om uit te treden is vooral gebaseerd op ongenoegen over de opportunistische wijze waarop de VPB door de overheid is benaderd.

Achter alle ergernis ligt een breder probleem verscholen. Wat ontbreekt, is een heldere visie op de positie van corporaties. Na het aantreden van het kabinet werd gesproken over het opleggen aan corporaties van een generieke heffing. Hiervoor werd een Heffingswet gemaakt. Deze keuze

doet vermoeden dat het kabinet corporaties in het publieke domein positioneert. Enkele weken later wordt voor integrale vennootschapsbelasting gekozen en worden corporaties als gewone ondernemingen neergezet. Een beweging richting privaat.

Het ministerie van Justitie bereidt ondertussen een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek voor. Inzet is het juridisch verankeren van de maatschappelijke ondernemingen, zoals ziekenhuizen, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en corporaties. Deze juridische verankering zou een sluitstuk kunnen zijn van het positioneren van de corporaties als maatschappelijke onderneming.

Kortom: verwarring ten top. Er is grote behoefte aan het helder positioneren van corporaties. Eén en ander in relatie tot de eerdergenoemde vraag naar de legitimiteit van interventie door de rijksoverheid, gezien vanuit het publieke belang.

## 4 Naar een nieuwe ordening

Voor de leden van De Vernieuwde Stad zou een nieuwe ordening een antwoord moeten geven op de hiervoor beschreven vraagstukken en overwegingen. In grote lijnen zou die nieuwe ordening de volgende kenmerken kunnen hebben.

### 4.1 De Rijksoverheid definieert het publiek belang

Zoals hiervoor is verwoord, is de primaire verantwoordelijkheid van de overheid de bescherming van een bepaald publiek belang. Dat wil zeggen een belangrijk maatschappelijk vraagstuk dat de samenleving (c.q. de “markt”) niet oplost en waar interventie van de overheid nodig is.

Anders dan politici vaak denken, is dat publieke belang iets heel anders dan de politieke prioriteit van het moment. Publiek belang heeft te maken met de lange termijn. Het belang dat in de grondwet is benoemd als “de zorg van de overheid”.

Tijdens het DVS-symposium in juni 2008 definieerde de directeur van het Centraal Planbureau, Coen Teulings, het publieke belang van “volkshuisvesting” als: het voorkomen van segregatie, de stedelijke herstructurering en de inkomensafhankelijke vraagondersteuning. Iets breder benaderd herkennen we hierin de volkshuisvestingsbelangen die al sinds de Woningwet van 1901 gelden:

- Toegang tot fatsoenlijke, betaalbare woonruimte voor iedereen (dus zonder risicoselectie);
- Stedelijke vernieuwing waar de markt dit niet doet (voorkomen van verpaupering);
- Voorkomen ruimtelijke segregatie, voor zover die de participatie van mensen aan de samenleving verhindert.

Dat zijn vraagstukken die in een vrije woningmarkt niet goed worden opgelost.

De overheid kan dit publieke belang beschermen met algemene wetgeving, bijvoorbeeld door het stellen van minimale kwaliteitseisen. Waar dat niet voldoende is, kan de overheid zelf als aanbieder op de markt opereren of bedrijven en/of maatschappelijke organisaties inzetten.

### 4.2 Bescherming publiek belang met een duurzaam systeem

In vrijwel alle gevallen is met overheidsinterventie geld gemoeid. Bescherming van het publieke belang kost geld. Als dat niet zo was, zou de markt het wel oplossen. Bij de bescherming van het publieke belang gaat het dus vooral om de juiste inzet van financiële middelen. Wie de financiële middelen inzet, maakt in principe niet uit.

Corporaties beschikken over belangrijke financiële middelen. Die middelen zijn niet vrij besteedbaar. Ze hebben een bestemming “in het belang van de volkshuisvesting”. Het publieke belang dus. De primaire taak van de overheid is om een systeem in stand te houden dat garandeert dat de “bestemde” middelen worden ingezet voor het publieke belang. Dat moet een robuust systeem zijn dat de tijd – met zijn wisselende politieke voorkeuren – doorstaat.

In Nederland is in het verleden gekozen voor de Woningwet met een toelatingssysteem. Dat toelatingssysteem heeft vooral tot doel om te garanderen dat de financiële middelen “in het belang van de volkshuisvesting” worden ingezet. Dit uitgangspunt biedt het kader voor de rol van de overheid. De overheid ziet toe op de aanwending van de bestemde financiële middelen voor het publieke belang.

### **4.3 Private organisaties met een publiek doel**

Corporaties zijn private rechtspersonen die publieke doelen dienen. Daarmee verenigen ze het goede van twee werelden. Ze werken aan hun (statutaire) doelstellingen binnen publiekrechtelijke kaders. Sinds de negentiger jaren van de vorige eeuw doen ze dat vrijwel geheel op eigen kracht. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van het publieke belang legitimeert gericht toezicht. Een specifiek op corporaties gericht toezicht staat voor de corporaties van De Vernieuwde Stad daarom niet ter discussie. De aard en de organisatie van het toezicht staan dat wel. Het toezicht moet zich beperken tot de bescherming van het publieke belang en gaat dus niet over de manier waarop corporaties hun werk doen.

### **4.4 Lokale en regionale binding**

De verhouding met de rijksoverheid geeft legitimatie aan het werk van corporaties, maar is niet voldoende. Een corporatie zal haar maatschappelijke doelstelling moeten realiseren in de lokale context. De verhouding tussen corporaties en lokale belanghouders is daarom van groot belang. Maar ook deze verhouding is aan modernisering toe.

De 450 corporaties die ons land telt, trachten een antwoord te geven op de opgaven die op het terrein van het wonen lokaal en regionaal spelen. Het specifieke karakter van de woningmarkt waarin wordt geopereerd, is voor corporaties essentieel. Prestaties van corporaties kunnen niet los gezien worden van de kenmerken van de woningmarkt waarbinnen zij actief zijn. Te vaak wordt corporaties generiek de maat genomen, terwijl het specifieke karakter meer nadruk verdient.

Naast onze bewoners zijn gemeenten de belangrijkste belanghouders van corporaties. Het betrekken van gemeenten bij het formuleren van de speerpunten door corporaties is belangrijk. In de jaren negentig was het toezicht op corporaties naar gemeenten gedecentraliseerd. Dit was geen succes. De meeste gemeenten ontbeerden de capaciteit om adequaat toezicht te houden. Daarnaast wringt de (publieke) rol van toezichthouder met die van (private) samenwerkingspartner, bijvoorbeeld bij herstructurering en gebiedsontwikkeling. Aan de andere kant is het slechts consulteren door corporaties van gemeenten als belanghouder te beperkt en te vrijblijvend.

De Commissie de Boer bepleitte dat de verhouding tussen gemeenten en corporaties een minder vrijblijvend karakter diende te krijgen. Gemeenten werden volgens deze commissie geacht een woonvisie te formuleren en corporaties moesten hierop een ‘bod’ doen. Bij verschil van mening zou mediation een uitweg moeten bieden. De voorstellen die de Boer c.s. deden, gingen vooral over de inrichting van het proces en een prestatieovereenkomst als sluitstuk.

De verhouding tussen gemeenten en woningcorporaties ziet er idealiter als volgt uit: Allereerst ligt aan beide zijden de inspanningsverplichting om een gedeelde visie te ontwikkelen op de vraagstukken op het gebied van wonen in de betreffende gemeente(n). Dat betekent dat de gemeente de corporatie betreft bij de ontwikkeling van de gemeentelijke woonvisie en dat de corporatie de gemeente betreft bij de ontwikkeling van haar visie en prioriteiten.

Eenmaal in de vier jaar is een corporatie onderwerp van visitatie. De resultaten hiervan zijn openbaar. De resultaten van de visitatie kunnen onderwerp van gesprek zijn met de gemeente(n) waar een corporatie werkzaam is.

De gemeente kan zich een mening vormen over de hoofdlijnen van het corporatiebeleid en of dit een antwoord geeft op de (woon)visie van de gemeente. Eén en ander kan uitmonden in een prestatieovereenkomst of in een andere vorm waarin de wederzijdse verantwoordelijkheid een plek krijgt. Deze overeenkomst kenmerkt zich door wederkerigheid. Corporaties geven aan hoe wordt geïnvesteerd en een gemeente geeft aan welke investeringscondities worden geboden. In de brief van 12 december 2005 van minister Dekker aan de Tweede Kamer schetst zij een traject van mediation in geval een gemeente en een corporatie er niet in slagen overeenstemming te bereiken over beider inzet. Wij onderschrijven het uitgangspunt dat mediation een goed sluitstuk kan zijn om vrijblijvendheid in de relatie tussen gemeenten en corporaties te beëindigen.

Zoals gezegd, is dit een ideaalplaatje.

Een vraagstuk dat tot nu toe vrij weinig wordt onderkend, maar waar corporaties steeds vaker mee worden geconfronteerd, betreft de belangentegenstellingen tussen overheden. Corporaties werken steeds vaker regionaal, provinciaal en zelfs landelijk en worden gedwongen door de verdeeldheid van overheden (tussen lagere overheden onderling maar ook tussen lagere en hogere overheden) zelf een belangenafweging te maken. Het is daarom gewenst dat de verhouding tussen corporaties en gemeenten minimaal een regionale dimensie krijgt. Er moet niet alleen een gedeelde visie komen op lokale vraagstukken, maar ook op regionale of zelfs bovenregionale vraagstukken.

De beoordeling van de prestaties van corporaties wordt daardoor een stuk complexer. Instrumenten als visitaties en mediation kunnen nuttig zijn om duidelijk te krijgen hoe met de belangenafweging wordt omgegaan. Ook een landelijk toezichtskader kan helpen (we komen hier verderop op terug).

Maar daarmee is de spanning natuurlijk niet verdwenen. Dat is niet erg. Een zekere spanning in de relatie tussen overheden en corporaties hoort er te zijn. Met name gemeenten zouden er goed aan doen meer gebruik te maken van concurrentie tussen corporaties. Dat maakt verhoudingen helder en past bij hun ondernemerschap.

#### **4.5 Geen “gedwongen solidariteit”**

De nationale politiek verlangt van corporaties met een – tegen de achtergrond van de opgave – overmaat aan vermogen dat ze corporaties bijstaan die een tekort aan financiële middelen hebben. In eerste instantie wordt uitgegaan van vrijwillige matching van taken en middelen. Fusie is daartoe het meest toegepaste instrument.



In tweede instantie kan bij ontoereikende solvabiliteit via het CFV specifieke sanerings- of projectsteun worden gegeven aan een corporatie. De middelen worden via een heffing opgehaald.

In het kader van de wijkaanpak is de discussie over een generieke heffing op de agenda gekomen. Een generieke heffing met als oogmerk deze toe te voegen aan de algemene middelen is niet acceptabel. Dit tast de kern van het corporatiebestel aan. De middelen waar toegelaten instellingen over beschikken, hebben immers het karakter van een bestemd vermogen.

Maar ook met een heffing ten behoeve van corporaties waarbij niet is vastgesteld dat sprake is van een te geringe vermogenspositie slaan we een verkeerde weg in. Als corporaties meer middelen ter beschikking hebben dan nodig, is een heffing niet de meest aangewezen weg. Het geeft verkeerde prikkels<sup>5</sup> en tast het ondernemerschap aan. Het middel is erger dan de kwaal.

De enige manier om dit vraagstuk aan de orde te stellen is publiciteit, waarbij benchmarking en de (openbare) rapporten van visitaties een belangrijke rol spelen. Corporaties met een overmaat aan vermogen moeten worden uitgedaagd om investeringsmogelijkheden op te zoeken.

#### **4.6 Bewoners en andere belanghouders**

Corporaties onderhouden met grote regelmaat contacten met belanghouders, zoals leveranciers van zorg, politie, onderwijs en belangenorganisaties. Corporaties zijn ontvankelijk voor de voorstellen en ideeën van deze belanghouders en geven hun belang een zichtbare plek in hun beleidsvorming. Veel van deze contacten vinden overigens niet zozeer plaats onder de noemer van “belanghoudersconsultatie”, maar zijn te beschouwen als regulier werk: het samenwerken met maatschappelijke partners en co-leveranciers.

De huurders nemen als belanghouder een aparte plaats in. De positie van de huurders is wettelijk verankerd en corporaties kennen bijna zonder uitzondering georganiseerde huurders. Het onderhouden van goede en constructieve contacten met lokale huurdersorganisaties blijft belangrijk, maar ook deze relatie is aan vernieuwing toe. Taken van corporaties verbreden. Met deze verbreding hebben corporaties ook met andere belangen te maken dan de specifieke belangen van georganiseerde huurders.

Wanneer corporaties serieus werk maken van de kwaliteit van de woonomgeving, kunnen ze zich per definitie niet beperken tot uitsluitend de huurders. Gebiedskwaliteit is van belang voor alle bewoners: voor huurders en eigenaar-bewoners, maar ook voor ondernemers, winkeliers en allerlei organisaties die in zo'n gebied zijn gevestigd.

Daarnaast hebben corporaties niet alleen verantwoordelijkheid voor de bestaande bewoners – de “insiders” in het systeem – maar ook voor de “outsiders” die aan de poort rammelen en vaak in een nadelige positie verkeren vanwege bestaande rechten.

De verantwoordelijkheid van de corporatie gaat dus aanmerkelijk verder dan het belang van de eigen huurders. Er ontstaan principieel andere verhoudingen die het extra noodzakelijk maken om horizontale verankering in brede zin vorm te geven.

---

<sup>5</sup> Denk in dit verband ook aan de relatie tussen corporaties met gemeenten en lokale stakeholders.

## 4.7 Gelijk speelveld

Om hun doelstellingen waar te maken, hebben corporaties behoefte aan een ruim werkterrein op het gebied van wonen. Daarmee treden ze snel op terreinen die traditioneel door commerciële organisaties worden bediend. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang er sprake is van een gelijk speelveld.

Op dit moment is er geen sprake van een volledig gelijk speelveld. Door de nog zeer beperkte overheidssteun van corporaties en het grote scala aan verplichtingen, is de balans in het nadeel van corporaties omgeslagen. Het is gewenst een werkelijk gelijk speelveld tussen woningcorporaties en marktorganisaties te creëren. Om met de econoom Lans Bovenberg te spreken: *“Wij geloven in concurrentie tussen profit en non-profit”*<sup>6</sup>. Waar sprake is van restricties en beschermingsconstructies die concurrentie op de markt verhinderen, moeten die zoveel mogelijk ongedaan worden gemaakt.

Dit betekent dat commerciële organisaties de gelegenheid moeten krijgen het traditionele werkterrein van corporaties te betreden en gebruik kunnen maken van de zelfde “voordelen” als corporaties. De zware barrières die nu gelden vanwege het “exclusieve” toelatingsregime, moeten worden geslecht.

Dat betekent tevens dat de restricties waaronder corporaties werken, moeten worden beperkt tot hetgeen absoluut noodzakelijk is voor de bescherming van het publieke belang, oftewel de aanwending van het “bestemde” vermogen. Er is dan geen reden meer om het werkterrein van corporaties strak af te bakenen. Het is voldoende om het werkterrein in algemene termen te beschrijven. De precieze invulling vindt plaats in de lokale omstandigheden.

## 4.8 Intern toezicht

Het bewaken van het op lange termijn kunnen realiseren van de maatschappelijke doelstelling en van de effectieve en efficiënte inzet van het beschikbare vermogen ligt in de eerste plaats bij het interne toezicht. Het interne toezicht vervult een sleutelrol. In de vele adviezen die de afgelopen jaren over de toekomst van de volkshuisvesting zijn uitgebracht, wordt terecht gepleit voor versterking en verdere professionalisering van het interne toezicht.

Om het interne toezicht te ondersteunen, zijn diverse instrumenten van belang, zoals interne en externe controle, onafhankelijke visitatie en benchmarks, maar ook het oordeel van het CFV over de financiële continuïteit en het oordeel van de verschillende overheden over het realiseren van lokale, regionale en landelijke prioriteiten. Intern en extern toezicht zijn op deze wijze met elkaar verbonden.

## 4.9 Inhoudelijk en financieel toezicht

Hiervoor is uitgebreid beschreven dat de rol van de rijksoverheid in de nieuwe ordening opnieuw moet worden gedefinieerd vanuit de bescherming van het publieke belang.

---

<sup>6</sup> Financieel Dagblad, 26 april 2007.

Het uitgangspunt van de bestaande ordening is nog steeds dat de rijksoverheid de beleidsdoelstellingen en de kaders bepaalt en toezicht houdt op de uitvoering. Daardoor bestaat het beeld dat de minister integraal verantwoordelijk is voor de manier waarop corporaties hun taken uitvoeren. Deze klassieke verticale ordeningsgedachte is al sinds een aantal jaren aan erosie onderhevig.

Ze werkt in de praktijk ook steeds minder. De veronderstelling leeft nog steeds dat de minister in staat is om sturing te geven aan de activiteiten van corporaties. Door het private karakter van corporaties is die sturing altijd al beperkt geweest, maar door het wegvallen van de “zilveren koordjes” in de 90er jaren is sturing op politieke prioriteiten steeds meer een illusie geworden.

Ook wordt nog verwacht dat de minister van WWI gedetailleerd op de hoogte is van de wijze waarop corporaties hun activiteiten uitvoeren. De grote lijnen blijven echter vaak verscholen achter de details. Door het politieke karakter van het toezicht worden daarnaast specifieke oordelen uit de context gehaald en snel gegeneraliseerd. Tot slot wordt van de minister verwacht dat direct aan het oordeel een sanctie wordt gekoppeld.

Het toezicht op corporaties is nu gesplitst in inhoudelijk en financieel toezicht. De minister is verantwoordelijk voor het inhoudelijke toezicht. Het toezicht op de rechtmatigheid en de financiële en beleidscontinuïteit zijn in handen gelegd van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). De huidige vormgeving van het toezicht heeft drie belangrijke tekortkomingen:

- ze is onvoldoende aangepast aan de veranderde positie en activiteiten van corporaties;
- ze houdt onvoldoende rekening met verschillen tussen corporaties en met verschillende marktomstandigheden;
- de scheiding tussen financieel en inhoudelijk toezicht gaat steeds meer wringen.

Wat betreft het inhoudelijke toezicht door de minister is hiervoor al aangegeven dat deze nog is gebaseerd op de gedachte van een verticaal ordeningssysteem. De werkelijkheid is echter anders. De minister kan haar integrale verantwoordelijkheid niet meer waarmaken.

Het toezicht door het CFV is technisch van goede kwaliteit, maar heeft ook de beperking dat ze niet is aangepast aan de nieuwe positie en activiteiten van corporaties<sup>7</sup> Ze is onvoldoende meegegroeid met de verbreding van het werkterrein en de daarmee samenhangende verschillen tussen corporaties. In feite gaat ook het toezicht van het CFV nog uit van een verticale ordening in een uniforme markt: de overheid bepaalt de beleidsdoelstellingen en de marges, de corporatie voert uit. Dit vertaalt zich in de voorkeur van het CFV om een genormeerde bedrijfswaarde als

---

<sup>7</sup> Dat dit steeds minder aansluit bij de werkelijkheid kan goed geïllustreerd worden aan de hand van de verschuiving van de verantwoordelijkheid van overheid en corporaties bij vastgoedinvesteringen.

In de vastgoedinvesteringmarkt onderscheidt men in het algemeen drie of vier belangrijke rollen:

- De fundmanager die geld beschikbaar stelt onder eisen van rendement en risico.
- De portfoliomanager en de assetmanager die een beleggingsportefeuille samenstellen.
- De propertymanager die zorgt voor beheer en dienstverlening.

In de oude, verticale ordening was de overheid de fundmanager en in hoge mate ook de portfolio- en assetmanager. De keuzes t.a.v. de investeringen werden gemaakt door de overheid. De corporatie beperkte zich grotendeels tot de exploitatie van de woningen. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is de corporatie langzaam omhoog geschoven in de investeringskolom. Ze is beslissingen gaan nemen over de samenstelling van de voorraad, over vernieuwing, over aankoop- en verkoopbeleid. Vanaf de jaren negentig is de corporatie in hoge mate ook de fundmanager geworden die, binnen marges, beslist over de “allocatie van haar financiële middelen”.

Het financiële toezicht is niet aangepast aan deze nieuwe realiteit. Daardoor blijft bijvoorbeeld het functioneren van het corporatievastgoed in de woningmarkt en het daarop gebaseerde “fundmanagement” grotendeels buiten beeld.

uitgangspunt voor de financiële beoordeling te nemen. Dit is immers de financiële vertaling van de realisatie van een genormeerd beleidsscenario<sup>8</sup>.

Een belangrijke tekortkoming in het huidige toezichtstelsel is ook dat de scheiding tussen financieel en inhoudelijk toezicht steeds meer is gaan wringen:

- Voor een belangrijk deel heeft ook dat te maken met de veranderingen in positie en activiteiten van corporaties. Corporaties gaan steeds meer sturen op de driehoek “maatschappelijk nut, rendement en risico”. Iedere maatschappelijke prestatie heeft immers een prijs en brengt risico met zich mee. Inhoud en financiën raken steeds meer geïntegreerd in het beleid van corporaties.
- Daarnaast zijn in de opdracht aan het CFV in de loop der jaren taken geslopen die de scheiding tussen financieel en inhoudelijk toezicht problematisch maken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beoordelen van fusies en het “presteren naar vermogen”. Alhoewel dit formeel niet de taak van het CFV is, heeft het toezicht daardoor wel een meer inhoudelijk karakter gekregen. Het CFV kan bijvoorbeeld wel conclusies trekken t.a.v. de “financiële ruimte” van corporaties, maar kan vervolgens geen uitspraak doen over de beleidsmatige conclusies die daaruit getrokken mogen worden. Dat biedt vervolgens alle ruimte voor “vrije” politieke conclusies.

#### 4.10 Naar geïntegreerd en onafhankelijk toezicht

Om beter te kunnen aansluiten bij de huidige werkelijkheid moet het toezicht op corporaties geïntegreerd en onafhankelijk worden. De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de definitie van het publieke belang en voor het systeem dat nodig is om dat publieke belang te borgen. Maar vervolgens moet een onafhankelijke “autoriteit” toezicht te houden op dat publieke belang.

Centraal in dat onafhankelijke toezicht staan de volgende vragen:

- Handelt de corporatie overeenkomstig het gedefinieerde publieke belang en binnen de kaders van de daarvan afgeleide wet- en regelgeving? (*rechtmatigheid*)
- Is de financiële continuïteit van de corporatie gegarandeerd? (*solvabiliteit*)
- Kan de corporatie ook in de toekomst haar doelstelling blijven realiseren? (*bedrijfs- en beleidscontinuïteit*)
- Wordt verantwoord omgegaan met het beschikbare vermogen? (*effectiviteit en efficiëntie*)
- Heeft de corporatie – gegeven de specifieke context en haar mogelijkheden – in redelijkheid bijgedragen aan de maatschappelijke opgaven? Onderdeel van dit laatste punt is de vraag of de corporatie zich in voldoende mate rekenschap heeft gegeven van lokale, regionale en landelijke politieke prioriteiten. (*responsiviteit*)

Vooraf de laatste vraag heeft een sterk politieke dimensie. Het oordeel of een corporatie “naar vermogen” presteert, blijft uiteindelijk subjectief. Dat zou een motief kunnen zijn om het antwoord op die vraag te laten waar ze “thuishoort”: bij de politiek. Daarmee vinden we echter geen oplossing voor de onduidelijke verhoudingen en voor het meewegen van de belangen- tegenstellingen van overheden en stakeholders. Zo blijven we de noodzakelijke modernisering van de ordening uit de weg gaan.

---

<sup>8</sup> Een belangrijk motief van het CFV om bedrijfswaarde te normeren, is dat daarmee corporaties vergelijkbaar worden gemaakt.

Voor geïntegreerd en onafhankelijk toezicht is het essentieel dat dit toezicht als “autoriteit” wordt beschouwd en daarmee gezaghebbend is. Ze moet niet op de stoel van politici of stakeholders gaan zitten, maar moet beoordelen of het publieke belang, zoals door de overheid gedefinieerd, in voldoende mate wordt behartigd, of op een verantwoorde manier wordt omgegaan met het maatschappelijk gebonden vermogen en of een corporatie – gegeven de context waarin ze opereert – naar behoren presteert. Om haar positie kracht bij te zetten geeft de volkshuisvestingsautoriteit haar oordeel gevraagd en ongevraagd.

Ook in het advies van prof. Schilder wordt voorgesteld het financiële toezicht en inhoudelijke toezicht te bundelen bij het CFV. Schilder typeert het CFV echter – vanwege haar ZBO-status – nu al als onafhankelijk.

Advies Schilder, juni 2006:

Voor deze bundeling bestaan op hoofdlijnen drie opties, namelijk bundeling van het toezicht bij VROM, bundeling van het toezicht bij het CFV, of plaatsing van het financiële toezicht bij het WSW, aangevuld met marginaal toezicht door VROM (optie Commissie de Boer). De oprichting van een geheel nieuw instituut lijkt niet opportuun, omdat daarmee kapitaalsvernietiging plaatsvindt van de kennis die reeds bij de bestaande instituten is opgebouwd. Bij de afweging welke van de drie genoemde opties de meest geschikte is, zijn de opties beoordeeld op de criteria onafhankelijkheid, slagvaardigheid en professionaliteit. Deze analyse is gebaseerd op de uitkomsten van de gesprekken die met een groot aantal deskundigen zijn gevoerd. Het CFV scoort op de drie criteria het best. Als ZBO toezichthouder is het Fonds onafhankelijk van het beleidsdepartement en de sector, is het slagvaardig (mits haar meer bevoegdheden worden toegekend) en ten slotte wordt haar professionaliteit alom erkend.

Wij zijn van mening dat het CFV op dit moment niet voldoet aan de eisen van zelfstandigheid, die nodig zijn om een onafhankelijke, gezaghebbende rol te kunnen spelen. Het CFV functioneert in belangrijke mate onder verantwoordelijkheid van de Minister. We denken aan een rol die nader uitgewerkt moet worden, maar die in een aantal opzichten meer vergelijkbaar is met die van de Opta, de NMA<sup>9</sup> of het toezicht op financiële instellingen en pensioenfondsen. Dat wil zeggen met een door de wet gesanctioneerde, beperkte rol, maar met een hoge mate van autonomie en in te vullen met “tanden”.

De volkshuisvestingsautoriteit moet daartoe effectieve instrumenten tot haar beschikking krijgen. De belangrijkste is openbaarheid van haar oordelen, dus zonder voorafgaande goedkeuring van de minister. Ook een beperkte sanctiemogelijkheid zou tot het instrumentarium van de nieuwe autoriteit moeten behoren. Bijvoorbeeld het inzetten van mediation, het opleggen van gericht, extern toezicht, het geven van aanwijzingen en misschien zelfs het opleggen van boetes. De ultieme sanctie zoals het buiten functie zetten van de Raad van Commissarissen of het ontbinden van de rechtspersoon blijft voorbehouden aan de minister. Dit kan echter alleen plaatsvinden op advies van de volkshuisvestingsautoriteit.

Gezien de opgebouwde expertise bij het CFV is er geen reden om het financiële toezicht door anderen dan het CFV te laten uitvoeren, maar het dient wel gemoderniseerd te worden. Het ligt voor de hand dat het CFV een “drager” wordt van de nieuwe volkshuisvestingsautoriteit.

<sup>9</sup> Dat een – in principe – onafhankelijke positie kwetsbaar blijft voor politieke interventie, blijkt uit het recente besluit van de Minister van WWI om op basis van de politieke “actualiteit” de goedkeuring van de NMA van een fusievoornemen van organisaties op het gebied van wonen zorg te overrulen. Een echt onafhankelijke positie van het toezicht, gebaseerd op het door de overheid gedefinieerde publieke belang is daarom geboden.

## **4.11 Visitatie als instrument van de samenleving**

Op initiatief van een aantal corporaties is de afgelopen jaren een nieuw visitatiesysteem ontwikkeld. Het kenmerk van dit nieuwe systeem is dat een onafhankelijke, gezaghebbende commissie zich een oordeel vormt over de prestaties van corporaties (in haar lokale context) en dat oordeel publiek maakt. Het oordeel wordt gebaseerd op eigen onderzoek en na het horen van de relevante belanghebbenden. Visitatiecommissies functioneren onder accreditatie door een onafhankelijke Auditraad.

Om een visitatiesysteem met gezag en vertrouwen te laten functioneren, zijn onafhankelijkheid en deskundigheid absolute vereisten. Visitatie mag geen exclusief instrument zijn van corporaties, van de overheid, van belanghebbenden of van een onafhankelijke toezichthouder. Het is een instrument ten dienste van alle mensen en organisaties die zich een evenwichtig beeld willen vormen van de prestaties van corporaties.

Het belangrijke verschil tussen toezicht en visitatie is dat toezicht het publieke belang als uitgangspunt neemt en visitatie de lokale context, waarin wordt geopereerd. Waar toezicht en visitatie bij elkaar komen, is de beoordeling van de belangenafweging die bij een corporatie plaatsvindt. Daarom is het van belang dat de beoordelingspunten waarop zowel het visitatie- als het toezichtssysteem is gebaseerd, op elkaar zijn afgestemd. Dat pleit ervoor om een zekere integratie tussen de Volkshuisvestingsautoriteit en de Auditraad tot stand te brengen, echter zonder de één boven de ander te plaatsen. Dit vraagt om nadere uitwerking.

## **4.12 Het wettelijk kader**

In de beschreven opzet formuleert de rijksoverheid het publieke belang en biedt het (wettelijk) kader voor corporaties. De basis hiervoor is de Woningwet. De bepalingen ten aanzien van de toepassing van de Woningwet zijn nu vastgelegd in het BBSH (algemene maatregel van bestuur) en hebben een generiek karakter.

In de Woningwet en het BBSH is nu een aantal zaken geregeld dat onderdeel uitmaakt van de voorgenomen opname van de Maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek, mogelijk als modaliteit van bestaande rechtspersonen. Wanneer dat gebeurt, kan een groot aantal eisen, met name t.a.v. de governance, uit de Woningwet en het BBSH verdwijnen. De borging van het publieke belang, zoals vastgelegd in de Grondwet, zal daarnaast blijven vragen om specifieke wetgeving.

Voor de invoering van onafhankelijk toezicht is een aanpassing van de Woningwet noodzakelijk. Bij introductie van onafhankelijk toezicht verwachten we dat verdere specifieke wetgeving zeer beperkt zal kunnen zijn. Een gedetailleerde en generieke uitwerking van het wettelijke kader is niet meer noodzakelijk. Het BBSH kan in zijn huidige vorm verdwijnen.

## 5 Tot slot

De leden van De Vernieuwde Stad hopen met deze visie een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan de komende herijking van de ordening van de volkshuisvesting.

Een fundamentele herijking is naar onze mening noodzakelijk. Onafhankelijk toezicht zal een belangrijke bijdrage leveren aan het vinden van nieuwe verhoudingen, die passen bij de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Wij pleiten niet voor een radicale, algehele herziening van de wettelijke positie van corporaties, maar voor een stapsgewijze aanpak. Wij zoeken naar een weg die ruimte biedt voor het vinden van een nieuwe balans tussen de publieke en private verantwoordelijkheid voor goed wonen.

De afgelopen 100 jaar zijn we er steeds in geslaagd die balans te (her)vinden. Er is daarom alle reden om te veronderstellen dat dit nu opnieuw gaat lukken.

De Vernieuwde Stad,  
Werkgroep Ordening,

Rudy de Jong

Frank Bijdendijk

Wouter Rohde

René Scherpenisse

Jim Schuyt

Fons Catau

Wouter Stikkelman

Marien de Langen



devernieuwdestad

De Vernieuwde Stad  
Postbus 8217  
3503 RE Utrecht  
[www.devernieuwdestad.nl](http://www.devernieuwdestad.nl)