

# Verzelfstandigingsproces bij woningcorporaties: de geschiedenis

|   |   |
|---|---|
| Start verzelfstandigingsproces                              | 1 |
| Begin jaren 90, vertrouwen in rol woningcorporaties         | 2 |
| Invoering BBSH, 1993  | 2 |
| Invoering Bruteringswet, 1995                               | 2 |
| Tweede helft jaren negentig: van vertrouwen naar wantrouwen | 3 |
| Nota wonen in de 21e eeuw                                   | 3 |
| Kritiek op functioneren en rol corporaties                  | 4 |

De Woningwet van 1901 was de basis voor de huidige volkshuisvestingssector. De Woningwet van 1901 was nogal revolutionair, want op grond van deze wet konden particuliere organisaties (de woningcorporaties) met overheidsgeld gaan bouwen voor het algemeen belang. Het algemeen belang werd omschreven als: 'het uitsluitend in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting werkzaam zijn'. Er werd nadrukkelijk aangegeven dat niet alleen eenvoudige arbeiderswoningen gebouwd mochten worden, maar dat er een verscheidenheid aan woningen moesten komen, zodat doorstroming naar wat ruimere en betere woningen ook mogelijk zou worden. Grondgedachte van de Woningwet was: woningcorporaties behoren zoveel mogelijk op eigen benen te staan en moeten bedrijfseconomisch zelfstandig kunnen zijn. Voor de tweede wereldoorlog was de bemoeienis van de overheid dan ook betrekkelijk gering. Vanwege de woningnood in de naoorlogse jaren, werd de overheidsbemoeienis verstrekt. Van de oorspronkelijke bedoelde zelfstandigheid bleef weinig meer over. In 1959 werd een staatscommissie ingesteld. De 'Commissie de Roos', met de opdracht mogelijkheden aan te geven om de corporaties zelfstandiger te doen functioneren. Het advies van de Commissie De Roos dat in 1962 uitkwam, was de start van het verzelfstandigingsproces in de volkshuisvesting.

## Start verzelfstandigingsproces

Het advies van de Commissie de Roos, dat in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is uitgevoerd, bevatte onder meer het voorstel om de financiële weerbaarheid van corporaties te vergroten door de opbouw van eigen reserves toe te staan. Daarnaast werd geadviseerd corporaties op een breed terrein van de volkshuisvesting te laten opereren en het primaat voor corporaties voor nieuwbouw in de sociale huursector in de Woningwet vast te leggen. Al spoedig namen corporaties de bouwtaak van gemeenten over en groeiden corporaties, met behulp van financiële steun van het Rijk tot marktleider in de sociale huursector. Het Besluit Toegelaten Instellingen (BTIV) dat in 1977 van kracht werd, regelde de nieuwe verhouding tussen overheid en corporaties.

In de jaren tachtig wilde het Rijk zijn bemoeienis met de volkshuisvesting verminderen. Er kwam meer evenwicht in vraag en aanbod en het oplossen van de woningnood had niet langer prioriteit. Het Rijk wenste niet langer deel te nemen in de risico's die individuele corporaties bij de bouw en het beheer van woningen nu eenmaal lopen. De reservevorming en de ontwikkelingen daarin werden zodanig geacht dat zij deze risico's ook daadwerkelijk konden dragen. Zo verstreekte de rijksoverheid vanaf 1988 geen rijksleningen meer voor nieuwe projecten. Dit was aanleiding in 1989 het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) op te richten. Het WSW geeft vanaf die datum onder bepaalde voorwaarden garanties af op kapitaalmarktleningen, aangetrokken door corporaties.

Een tweede maatregel vloeide voort uit de opvatting van het Rijk dat de corporaties gezamenlijk de middelen moeten opbrengen, die noodzakelijk zijn om de financieel zwakke corporaties te

saneren. Dit leidde tot het oprichten in 1990 van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV).

## **Begin jaren 90, vertrouwen in rol woningcorporaties**

In de jaren tachtig waren de inzichten over de positie van het maatschappelijk middenveld veranderd. Het vertrouwen in een maakbare samenleving door overheidsingrepen werd ingeruild voor vertrouwen in: marktwerking, particulier initiatief en een burger die heel goed in staat is zelf keuzen te maken. De in 1989 verschenen Nota 'Volkshuisvesting in de negentiger jaren' van de toenmalige staatssecretaris drs. E. Heerma, was de neerslag van dat nieuwe denken.

Het motto van de nota was: minder rijksbemoedienis, afschaffen van overbodige regelgeving, decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en verzelfstandiging van corporaties. De nota maakte een herijking van de taakstelling van corporaties noodzakelijk. Daarvoor werd in 1990 een commissie ingesteld. De commissie adviseerde een brede taakstelling voor corporaties en geen verantwoording over procedures maar over volkshuisvestelijke en financiële prestaties.

## **Invoering BBSH, 1993**

De invoering op 1 januari 1993 van het BBSH betekende een principiële ommekeer in de regelgeving voor woningcorporaties: van voorschriften vooraf naar toezicht op afstand en verantwoording achteraf. Uitgangspunt hierbij was dat een brede taakstelling past bij de verzelfstandiging van corporaties. Naast de gebruikelijke activiteiten, zoals het bouwen, beheren en verdelen van woningen, mochten de corporaties ook andere werkzaamheden uitvoeren in het belang van de volkshuisvesting. Hierbij werden zaken genoemd als: het spelen van een rol in het beheer van de woonomgeving, een voorwaardenscheppende taak bij het realiseren van zorgvoorzieningen, het bouwen van koopwoningen en het aanbieden van een gevarieerd dienstenpakket aan huurders. Voorwaarde was wel dat de corporaties hun inspanningen primair richten op de zogenaamde verantwoordingsvelden en dat zij ook moeten aantonen dat de overige werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting zijn.

De verantwoordingsvelden die in het BBSH van 1993 werden genoemd zijn:

1. Bij voorrang huisvesten van de primaire doelgroep
2. Betrekken van huurders bij beleid en beheer
3. Zorgdragen voor de kwaliteit van de woningen
4. Waarborgen van de financiële kwaliteit

In de gewijzigde BBSH van 1997 werd het vijfde verantwoordingsveld 'leefbaarheid' toegevoegd. Om een eind te maken aan de onduidelijkheden die er waren over de interpretatie van het werkterrein werd in het BBSH van 1997 gesteld, dat alle werkzaamheden moeten bijdragen aan het realiseren van de vijf verantwoordingsvelden. Dit causale verband moet door de corporatie kunnen worden aangetoond. Met de wijziging van het BBSH in 2001 is het zesde verantwoordingsveld 'wonen – zorg' toegevoegd. Hiermee werd tot uitdrukking gebracht dat corporaties, als gevolg van de toenemende vergrijzing, een inspanningsverplichting hebben op het terrein van de ouderenhuisvesting.

## **Invoering Bruteringswet, 1995**

De Wet Balansverkorting (ofwel de Bruteringswet) vormde het sluitstuk van de (financiële) verzelfstandiging van woningcorporaties. Deze ontwikkeling was in gang gezet met de oprichting van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (1990) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (1989). In de Bruteringswet zijn de financiële bijdragen die de rijksoverheid nog moest verstrekken op basis van regelingen van voor 1992, verrekend met de restanten van de rijksleningen. De financiële banden tussen de overheid en de woningcorporaties werden

doorgeknipt, waarbij de overheid zich verder kon beperken tot het verstrekken van gerichte stimuleringsubsidies.

## **Tweede helft jaren negentig: van vertrouwen naar wantrouwen**

Het vertrouwen van de politiek in de woningcorporaties sloeg in de tweede helft van de jaren negentig om naar wantrouwen. Directe aanleidingen hiervoor waren de uitkomsten van het parlementair onderzoek naar de problemen bij de Stichting Woningbeheer Limburg en de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van woningcorporaties. In de begroting van 1997 kondigde staatssecretaris Tommel naar aanleiding hiervan maatregelen aan. De belangrijkste maatregelen waren:

- Het versterken van het interne toezicht bij corporaties
- Het concentreren van de rol van de gemeente op de volkshuisvestingsprestaties
- Het aanpassen van het sanctie-instrumentarium
- Het versterken van de rol van het Rijk
- Het verbeteren van het interne toezicht

In de BBSH wijzigingen van 1997 en 1998 werden deze maatregelen geëffectueerd. De toezichtfunctie kwam weer bij het Rijk te liggen. De rol van de gemeenten bij het formuleren en beoordelen van volkshuisvestingsprestaties werd vergroot en woningcorporaties werden verplicht hun 'overtollige middelen' in te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting. Daarnaast moesten corporaties vanaf 1999 hun nevenactiviteiten, die niet passen binnen het BBSH, voor goedkeuring voorleggen aan het Rijk.

Om het vertrouwen terug te winnen nam de corporatiesector zelf allerlei initiatieven. Te denken valt hierbij onder meer aan: de bedrijfstakcode voor woningcorporaties, BBSH toets, gedragscode intern toezicht, revolving fund, collegiale financiering, matching van taken en middelen, visitatie.

## **Nota wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw**

In 1999 verscheen de nota 'wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw' van staatssecretaris Remkes. De nota ging over het woonbeleid voor de komende tien jaar. In de terugblik over de afgelopen jaren staat als conclusie: 'Het Rijk heeft te veel en te gemakkelijk afstand genomen van de daadwerkelijke realisatie van de maatschappelijke opgave ten aanzien van het wonen. De maatschappij vraagt een betrokken houding van het Rijk, gericht op partnerschap'.

Het leidend beginsel in de nota is de keuzevrijheid van de burger. De nota bevat vijf inhoudelijke thema's waarop de keuzevrijheid van burgers inhoud moet krijgen.

1. Het vergroten van de zeggenschap over woning en woonomgeving
2. Het scheppen van kansen voor mensen in kwetsbare posities
3. Het bevorderen van wonen en zorg op maat
4. Het verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit
5. Het faciliteren van groene woonwensen

Op de vraag of woningcorporaties nog een rol kunnen spelen op het terrein van wonen wordt in de nota met 'ja' geantwoord, waarbij wordt aangetekend dat: 'de publieke inbedding gehandhaafd moet blijven en dat er garanties moeten blijven bestaan dat de middelen die zijn vergaard ook in de toekomst goed worden gebruikt'. Ten aanzien van de verhouding tussen overheid en woningcorporaties wordt gepleit voor een verandering in denken van 'wat niet mag' naar 'wat in ieder geval moet'.

In het Nationaal Akkoord Wonen dat op 12 juli 2001 tussen het Rijk en de woningcorporaties werd gesloten zijn de vijf inhoudelijke thema's van de Nota Wonen vertaald naar concrete afspraken over zeggenschap, nieuwbouwoopgave, verkoop van woningen, huurbeleid, huursubsidie, voorzieningen voor zorgbehoevenden, stedelijke vernieuwing en duurzaamheid van woningen. De afspraken zijn voor een periode van vijf jaar gemaakt.

## Kritiek op functioneren en rol corporaties

Na de nota Wonen en het Nationaal Akkoord Wonen barst de discussie over het functioneren van woningcorporaties in alle hevigheid los. Twijfels worden geuit over de maatschappelijke inbedding, de maatschappelijke verantwoordelijkheid, de maatschappelijke prestaties en het maatschappelijk ondernemen van woningcorporaties. Het is het tijdperk van acties en reactie. Over en weer worden verwijten gemaakt. Enkele kenmerkende uitspraken zijn:

- de corporaties komen hun afspraken niet na, ze bouwen te weinig woningen, hebben het interne toezicht niet goed geregeld en communiceren niet goed
- de corporaties zijn niet transparant en verpesten de woningmarkt
- de corporaties hebben hun ideologie als ouderwets buiten de deur gezet, terwijl die de kern van hun bestaan zijn
- de invulling van maatschappelijke doelen moet niet door de corporatie in 'splendid isolation' worden vastgesteld, maar in samenspraak met de samenleving
- het schort aan actief verantwoording afleggen over maatschappelijk presteren
- de kwaliteit van de zelfbenoemde bestuurders en leden van de RVC schiet tekort
- de corporaties zijn verworpen tot vastgoedondernemingen
- de ambitie voor het realiseren van maatschappelijke doelen is te gering

- **De grote beweging; een poging tot herstel van vertrouwen**

In de loop van 2004 waren op verschillende niveaus standpunten en adviezen in voorbereiding over de maatschappelijke onderneming. Economische Zaken bracht het rapport 'Public Governance en maatschappelijke ondernemingen' uit, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werkte aan het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' en de SER aan haar advies 'Ondernemerschap voor de publieke zaak'. De ideeën uit deze rapporten en adviezen sloten aan bij de koers, die door woningcorporaties vanaf 2003 onder de noemer van "De Grote Beweging" wordt gevoerd. Enkele richtinggevende uitspraken die in de adviezen aan de orde komen zijn:

- o Een maatschappelijke onderneming heeft een positie tussen overheid en markt. Er blijft altijd een relatie met de overheid
- o Maatschappelijke legitimiteit is geen gegeven, maar moet door maatschappelijke ondernemingen telkens weer worden verdiend.
- o Maatschappelijke legitimiteit wordt verdiend door te luisteren naar belanghebbenden, positie te kiezen en maatschappelijke prestaties zichtbaar te maken.
- o Wonen is in de eerste plaats een lokale en regionale aangelegenheid. Dat betekent dat woningcorporaties de lokale overheden en de lokale belanghebbenden structureel moeten betrekken bij het stellen van beleidsprioriteiten.
- o Meer ondernemerschap is de sleutel tot grotere doelmatigheid en betere kwaliteit van de publieke dienstverlening.
- o De stapeling van verticaal extern toezicht moet waar mogelijk worden omgebogen naar metatoezicht (toezicht op het interne toezicht) en horizontale maatschappelijke verantwoording.
- o Bij falend intern toezicht moet de overheid in kunnen grijpen.
- o Het verticale extern toezicht moet worden toegespitst op een doelmatige en rechtmatige besteding van middelen.

- **Nieuw perspectief; Aanzet tot het aanpassen van het BBSH**

De contouren van het nieuw BBSH worden steeds duidelijker. In de brief aan de tweede kamer van 12 december 2005 'Beleidsvisie toekomst woningcorporaties' worden de hoofdlijnen van de nieuwe relatie tussen overheid en woningcorporaties vermeld. Het streven van minister Dekker is in 2006 de discussie hierover af te ronden en de eerste beleidswijzigingen begin 2007 door te voeren. De belangrijkste contouren van de nieuwe regelgeving zijn:

#### **Missie corporaties**

De minister wil af van de opsomming van prestatievelden en activiteiten zoals die nu in het BBSH is vastgelegd. In de nieuwe regelgeving wordt de missie van corporaties opgenomen. De missie bepaalt wat de toegestane activiteiten van corporaties worden. De missie van corporaties is voorlopig gedefinieerd als: de brede zorg voor wonen, waarbij twee specifieke onderdelen worden genoemd namelijk:

- de zorg voor goede huisvesting van huishoudens aan de aandachtsgroep (mensen die gezien hun inkomen niet zelfstandig tegen normale marktcondities in hun huisvesting kunnen voorzien)
- de aanpak van wijken door herstructurering, woningbouw en sociale activiteiten

#### **Doelstellingen**

In de nieuwe regelgeving zullen twee concrete doelstellingen worden opgenomen waarop de corporaties worden aangesproken c.q. afgerekend. Deze twee doelstellingen zijn:

- primair toewijzen van gereguleerde woningen aan de aandachtsgroep
- investeren in woningbouw (woningtekort in 2010 mag niet groter zijn dan 1,5%)

### Procesafspraken corporaties en gemeenten

In de nieuwe regelgeving moet volgens de minister de vrijblijvendheid verdwijnen. De minister zet in op een systeem van 'checks and balances', dat dwingend wordt voorgeschreven. Het systeem zal er op hoofdlijnen als volgt uit komen te zien:

1. Het rijk stelt vast welke prestaties op landelijk niveau nodig zijn, met concretisering tot regionaal niveau
2. De gemeente stelt op basis hiervan een woonvisie op, met gekwantificeerde investeringen en prioriteiten
3. De corporatie doet een concreet bod op de gemeentelijke visie
4. Op basis van het bod wordt een (meerjarige) prestatiecontract opgesteld tussen gemeente en corporatie

Om het systeem te laten werken heeft de minister een aantal sturingsinstrumenten voor ogen:

- bemiddeling of 'mediation'; bij totstandkoming contract en naleving contract
- het kunnen opleggen van sancties aan corporatie (aanwijzing, bewindvoerder, e.d.)
- het beschermen van de corporatie tegen onredelijke eisen van de gemeente
- een systematiek voor het berekenen van de investeringsruimte die corporatie hebben

### Concurrentie tussen corporaties

De minister is voorstander van meer concurrentie tussen corporaties. De minister introduceert hierbij het begrip 'leving playing field'. Om dit mogelijk te maken wil de minister in de regelgeving laten opnemen dat iedere corporatie landelijke toelating krijgt. De gemeente kan dan kiezen uit meerdere corporaties bij het realiseren van haar opgave. Voorwaarde is wel dat de gemeente eerst probeert prestatieafspraken te maken met corporaties die substantieel bezit hebben in de gemeente.

### Concurrentie tussen corporaties en commerciële verhuurders

Om ervoor te zorgen dat de nieuwe regelgeving 'Europa-proof' wordt, hanteert de minister ook hier het begrip 'level playing field'. Haar uitgangspunt hierbij is dat alleen de sociale activiteiten met staatssteun mogen worden gefinancierd. In onderstaand overzicht is in hoofdlijnen vermeld welke activiteiten de minister wel en niet onder sociale activiteiten rangschikt.

| Sociale activiteiten met staatssteun  | Activiteiten zonder staatssteun   |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Bouwen en beheren van huurwoningen die toegankelijk zijn voor huishoudens die tot de aandachtsgroep behoren (gereguleerd woningbezit)</li><li>2. Bevorderen leefbaarheid en woonkwaliteit voor het gereguleerde woningbezit</li><li>3. Bouwen en beheren van maatschappelijk onroerend goed (scholen, zorgsteunpunten, e.d.)</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Bouwen en beheren van huurwoningen buiten het gereguleerde woningbezit</li><li>2. Bevorderen van de leefbaarheid en woonkwaliteit voor het niet gereguleerde woningbezit of bezit van derden</li><li>3. Bouwen en beheren van onroerend goed met een commerciële bestemming</li><li>4. Bouwen en verkoop van koopwoningen</li><li>5. Activiteiten voor niet huurders, zoals administratie en onderhoud voor Vereniging van Eigenaren</li></ol> |

Om een adequate scheiding mogelijk te maken is de minister voorstander van een juridische scheiding boven een administratieve scheiding. Dit wordt nader onderzocht. Voor de activiteiten zonder staatssteun moet met ingang van 2006 vennootschapsbelasting worden betaald.

### Dochterondernemingen

De minister wil onder strikte voorwaarden het oprichten van een dochteronderneming toestaan. Hierbij denkt de minister aan de volgende voorwaarden:

- geen staatssteun van de moeder naar de dochter
- begrenzing risico voor maatschappelijk bestemd vermogen
- startkapitaal dient binnen een beperkt aantal jaren worden teruggestort naar moeder

### **Positie en zeggenschap huurders**

De positie van de huurders zal in de nieuwe regelgeving naar verwachting niet of nauwelijks veranderen. Uitgangspunt van de minister blijft dat investeringsbeslissingen niet door huurders kunnen worden afgedwongen. De minister heeft wel toegezegd te onderzoeken welke andere mogelijkheden er zijn om de huurder meer zeggenschap te geven over de woning.

### **Governance en toezicht**

Gezien de positie van corporaties als private ondernemingen ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het functioneren bij de corporatie zelf. De minister wil in de nieuwe regelgeving wel een aantal voorwaarden inbouwen voor het verder professionaliseren van het toezicht. De belangrijkste zijn:

- hanteren van een onafhankelijk systeem van visitaties en benchmarks
- opstellen van een code voor intern toezicht, waarin de verplichtingen van de toezichthouder worden benoemd en de competenties die hiervoor nodig zijn
- opstellen van een code voor corporaties, waarin de verplichtingen worden opgenomen over de horizontale verantwoording aan maatschappelijke belanghebbenden
- uitbreiden van het huidige sanctie instrumentarium van de minister met het kunnen ontslaan van de raad van Toezicht

Het externe toezicht blijft in de nieuwe regelgeving publiekrechtelijk ingebed. Bij de inrichting van het extern toezicht wil de minister een onderscheid maken tussen:

- financieel toezicht op onder meer de financiële continuïteit, treasury en gebruik van staatssteun
- rechtmatigheidstoezicht op procesvereisten en niet toegestane activiteiten
- volkshuisvestelijk toezicht op het realiseren van de doelstellingen

Per toezichtmodel wil de minister aangeven op welke zaken wordt getoetst en welke instantie wordt belast met het toezicht.