

Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij Wederkerig en verplichtend

**Rapport van de VNG-adviescommissie Relatie gemeenten en
woningcorporaties**

april 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting

- 1. Inleiding**
- 2. Relatie gemeente en corporatie**
- 3. Ontwikkelingen corporatiesector**
- 4. Herzieningswet**
- 5. Bouwstenen voor een effectieve samenwerking**

Literatuur

Bijlage: Samenstelling commissie en werkwijze

Samenvatting

De passage uit het regeerakkoord dat corporaties onder directe aansturing komen van gemeenten heeft de commissie als volgt uitgewerkt. Met dit voorstel denkt de commissie dat er een kader is gecreëerd waarbinnen gemeenten en corporaties op een niet-vrijblijvende manier tot een prestatieovereenkomst kunnen komen. Wederkerig en verplichtend.

- Het gaat om de totstandkoming van een prestatieovereenkomst tussen gemeenten en corporaties en het opheffen van de vrijblijvendheid in de wederzijdse prestatieafspraken.
- Een in de Herzieningswet opgenomen, verplichte woonvisie van de gemeente vormt het richtsnoer voor de activiteiten van de corporatie. Op deze wijze is er sprake van een inhoudelijke sturing door de gemeente. De sanctie op geen woonvisie is dat de corporatie haar beleid niet hoeft af te stemmen op het gemeentelijke woonbeleid.
- De corporatie verstrekt de gemeente voor 1 juli voorafgaande aan het begrotingsjaar een meerjarig overzicht van voorgenomen activiteiten. Het overleg hierover dient tijdig tot prestatieafspraken te leiden.
- De borging die de gemeente in de achtervangpositie verstrekt bij de financiering van de leningen die de corporatie aantrekt, maakt onderdeel uit van de afspraken tussen gemeente en corporatie.
- Er dient met medewerking van de minister een arbitrageorgaan te komen, in te stellen door VNG en Aedes, dat binnen een termijn van drie maanden bindende uitspraken doet als gemeente en corporatie niet tot overeenstemming kunnen komen.
- De minister dient zich vanuit zijn toezichthoudende rol actiever op te stellen en zich een oordeel te vormen over alle corporaties over de wijze waarop zij uitvoering geven aan de noodzakelijke afstemming met de gemeente.
- De gemeente heeft het recht op informatie over de financiële beoordelingen van de corporatie door de Financiële autoriteit en het WSW, als mede inzicht over de investeringscapaciteit van de corporatie.
- De positie van de huurdersorganisaties dient te worden versterkt via een betrokkenheid bij het opstellen van de gemeentelijke woonvisie en bij de beleidplannen van de corporatie. Arbitrage tussen gemeente en corporatie is mede gebaseerd op een zienswijze van de huurdersorganisatie.
- De commissie hecht er aan dat de woningcorporaties naast hun kerntaken ook hun taken kunnen uitvoeren, die verband houden met de noodzakelijke en ook door de gemeente gewenste leefbaarheid in wijken.

Bij deze uitwerking van de sturingsrelatie heeft de commissie drie kaders als uitgangspunt genomen:

- de positie van de gemeente bij het maken van prestatieafspraken met de corporatie dient op een niet-vrijblijvende wijze te worden versterkt, uitmondend in een prestatieovereenkomst;
- de bedrijfseconomische zelfstandigheid van de corporatie, zoals die sinds 1992 bestaat, is een gegeven;
- de inhoudelijke sturing door de gemeente brengt met zich dat er geen toezichtrelatie van de gemeente op de corporatie kan zijn.

Mede op basis van deze drie uitgangspunten is de commissie geen voorstander van een formele, hiërarchische relatie tussen gemeente en corporatie. De verantwoordelijkheid voor het eigen beleid behoort bij de corporatie te blijven liggen, met een sanctionerende beoordeling bij de externe toezichthouder.

Er dient een verplichting voor de gemeente te komen dat ze beschikt over een actuele woonvisie. Omdat de woningmarkt regionaal is, is het van belang dat de woonvisie ingebed is in een regionale woonvisie. De 'centrumgemeente' of de gemeente met de grootste opgave neemt het initiatief voor de totstandkoming van een regionale woonvisie. Als deze gemeentelijke rol niet goed wordt ingevuld, ligt er een verantwoordelijkheid bij de provincie.

De gemeentelijke woonvisie heeft een brede inhoud. Het gaat onder meer over:

- de gewenste ontwikkeling van de gemeentelijke woningvoorraad (koop en huur) met de (des)investeringen die daarvoor nodig zijn;
- de betaalbaarheid en de bereikbaarheid van de woningvoorraad voor de lagere inkomensgroepen;
- de kwaliteit, de duurzaamheid en de leefbaarheid van de woningvoorraad (inclusief goedkoop particulier woningbezit) en de woonomgeving;
- de woningtoewijzing en de huisvesting van de bijzondere doelgroepen.

De corporatie verstrekt tijdig op 1 juli voorafgaande aan het begrotingsjaar een meerjarig overzicht van de voorgenomen activiteiten aan elke gemeente waarin zij werkzaam is. Uitgaande van de gemeentelijke woonvisie, voeren gemeente en corporatie overleg over de wederzijdse afspraken, zodat de corporatie haar bijdrage levert aan de uitvoering van de gemeentelijke woonvisie. Dit overleg dient tijdig te zijn afgerond zodat het zijn doorwerking kan krijgen in de begroting en de meerjarenprognose van de corporatie en die van de gemeente.

De wederzijdse afspraken worden bij voorkeur vastgelegd in een SMART-geformuleerde prestatieovereenkomst waarin ook is voorzien in een monitoring van de uitvoering van de gemaakte afspraken en in een jaarlijkse evaluatie van de gemaakte afspraken. Het is van belang dat zowel de gemeente als corporatie zich expliciet een oordeel vormen over de wijze waarop de afspraken uit de prestatieovereenkomst zijn uitgevoerd.

Het is van belang dat de gemeente inzicht heeft in de investeringscapaciteit van de corporatie. Hiertoe ontwikkelt de Financiële autoriteit (dan wel de minister) een toetsingskader. Hiermee is de gemeente in staat om in concrete situaties te beoordelen of de corporaties eventueel extra investeringsmogelijkheden heeft. Dit toetsingskader is ook richtinggevend bij een conflictbeslechting via het arbitrageorgaan.

Van de minister als externe, volkshuisvestelijke toezichthouder verwacht de commissie een actievere rol. De minister dient zich, mede op basis van het recente visitatierapport, over alle corporaties periodiek een oordeel te vormen of de corporatie zich voldoende inspannt om tot prestatieafspraken met de gemeenten te komen. Als de minister constateert dat een corporatie in gebreke blijft, dient hij actie te ondernemen tegen de betreffende corporatie, die in een aanwijzing kan uitmonden. Ook kan hij de gemeente er op aanspreken haar beleid aan te passen als daar reden toe is.

Met deze voorstellen, die deels aanpassing van de Herzieningswet vergen, en deels betrekking hebben op een nadere uitwerking van de Herzieningswet, denkt de commissie dat er een kader is gecreëerd waarbinnen gemeenten en corporaties op een niet-vrijblijvende manier tot een prestatieovereenkomst kunnen komen. Wederkerig en verplichtend.

1. Inleiding

Adviesaanvraag

De aanleiding voor de adviesaanvraag is gelegen in een passage uit het regeerakkoord: *“Corporaties komen onder de directe aansturing van gemeenten. Gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners krijgen extra bevoegdheden.”* De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de commissie gevraagd te adviseren over de wijze waarop de weergegeven passage van het regeerakkoord nader uitgewerkt zou kunnen worden.

Werkwijze

Bij de aanvang van haar werkzaamheden heeft de commissie overleg gevoerd met minister Blok en het departement om nadere duiding te krijgen over de weergegeven passage uit het regeerakkoord. Hierbij is ook de relatie met de parlementaire behandeling van de Herzieningswet aan de orde gekomen. Omdat het regeerakkoord leidt tot voorstellen om dit wetsvoorstel aan te passen via een novelle, is onder meer van belang om tijdig inzicht te krijgen in eventuele aanpassingen van de Herzieningswet die uit dit advies voortvloeien. Daarnaast heeft de commissie een korte notitie met daarin hoofdlijnen van het advies besproken met een groep wethouders en corporatiebestuurders. De commissie heeft de bespreking van deze notitie als zeer nuttig ervaren en heeft mede op basis van hetgeen tijdens die bijeenkomst is besproken, het advies aangescherpt.

Leeswijzer

Deze notitie is verder als volgt opgebouwd. De volgende paragraaf geeft een historisch overzicht van de relatie tussen gemeente en corporatie. Vanaf 1997 toen de gemeente geen rol meer had in het toezicht op corporaties, is de intentie geweest om tot prestatieafspraken tussen beide partijen te komen. Aansluitend wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in de corporatiesector. Diverse veranderingen, waaronder de staatssteunregels en de verhuurderheffing, hebben een grote invloed op de activiteiten die corporaties kunnen ondernemen. In paragraaf vier komt de Herzieningswet aan bod. Deze wet vormt in zekere zin het decor waartegen dit advies geplaatst kan worden. Tot slot geeft paragraaf vijf de bouwstenen voor een effectievere samenwerking tussen gemeente en corporatie.

2. Relatie gemeente en corporatie

De basis voor de huidige verhouding tussen gemeenten en corporaties is gelegd in 1993 toen het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) is ingevoerd. Corporaties werden in bestuurlijk opzicht verzelfstandigd en werden zelf verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering en financiële continuïteit. Met de brutering van de objectsubsidies en de rijksleningen, waarover in dezelfde periode werd besloten, werd deze eigen verantwoordelijkheid van de corporaties verder versterkt. De brutering bewerkstelligde namelijk de financiële verzelfstandiging. Er was overigens geen sprake van privatisering. Corporaties bleven ook na de verzelfstandiging functioneren in een publiekrechtelijk kader dat met de Woningwet en het BBSH is vorm gegeven. De verzelfstandiging van de corporaties veranderde de verhouding tussen gemeenten en corporaties ingrijpend. De grotere mate van beleidsvrijheid die corporaties met het BBSH hadden gekregen, leidde ertoe dat overleg en afspraken met de gemeente een belangrijkere plaats gingen innemen. Zo was er vanaf het begin in 1993 ook al sprake van prestatieafspraken of convenanten die tussen gemeente en corporaties gesloten zouden dienen te worden (NCIV, 1993).

Valse start

Aanvankelijk was er in de nieuwe ordening ook een toezichtrol voor de gemeenten weggelegd. In het BBSH zoals dat op 1 januari 1993 van kracht werd, diende de gemeente zich op basis van de verantwoordingsstukken een oordeel te vormen over de werkzaamheden van de corporatie. De gemeente had echter geen eigen sanctie-instrumentarium. Bij een afkeurend oordeel kon de gemeente de minister verzoeken maatregelen te treffen. Daarnaast had de minister een eigen toezichttaak en wel de mogelijkheden voor sancties. Al heel snel werd geconstateerd dat de gemeente in een lastige dubbelrol terecht was gekomen. In 1995 constateerde de toenmalige staatssecretaris Tommel "dat de gemeente vaak het probleem heeft dat overleg over het huisvestingsbeleid en het toezicht op de corporatie door elkaar loopt." (Tommel, 1995, p. 9). Een vergelijkbare constatering werd in 1995 gedaan in het Parlementair onderzoek naar het functioneren van de stichting Woningbeheer Limburg (WBL).

Verder is ook het nog steeds zeer lezenswaardige advies van de commissie-Scheltema van belang geweest. Deze commissie stelde vast dat "de positie van de gemeente in het toezichtarrangement tegenstrijdigheden vertoont" (Lindeman e.a., 1997, p. 17). Verder constateerde de commissie onder meer dat in het oorspronkelijke BBSH een vervaging van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeente optrad met een toezichtvacuüm als een mogelijk gevolg, dat de gemeente in een dubbelrol terecht was gekomen en dat er in voorkomende gevallen sprake was van een gebrekkige inzet bij gemeenten. De conclusie van de commissie was dat "de gemeente geen taak in het rijkstoezicht meer zal moeten worden opgedragen. Het gemeentebestuur heeft een eigen taak aangaande de behartiging van het lokale volkshuisvestingsbelang en zal deze taak met eigen middelen moeten vervullen." (Lindeman e.a., p. 20).

Nieuwe verhoudingen

In 1997 wordt het BBSH aangepast. Deze aanpassingen worden in 1998 van kracht. De gemeente heeft geen toezichtstaak meer. Het maken van wederzijdse prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties komt nu nog meer centraal te staan. Er was al een plicht voor corporaties om jaarlijks een activiteitenoverzicht op te stellen en daarover met de gemeenten in overleg te treden. Daaraan

wordt in het aangepast BBSH nog toegevoegd dat corporaties het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid in acht dienen te nemen. Hierbij wordt dan overigens ook verwacht van de gemeenten dat ze hun beleidsvisie expliciet maken.

Tommel gaat in zijn beleidsbrief waarin hij de aanpassing van het BBSH uitwerkt, uitgebreid in op de wenselijkheid van prestatieafspraken (Tommel, 1997). Het uitgangspunt is dat samenwerking tussen gemeente en corporatie essentieel is. “Zonder deze samenwerking kunnen zij (gemeenten en corporaties) de eigen verantwoordelijkheid voor de lokale volkshuisvesting niet goed waarmaken.” (Tommel, 1997, p. 3). Verder geeft hij aan dat het rijk een stimulerende taak heeft om eraan bij te dragen dat partijen daadwerkelijk afspraken maken. Als de afspraken niet tot stand komen, kunnen partijen het rijk vragen bestuurlijk te bemiddelen. Bovendien kan de gemeente het rijk verzoeken om maatregelen te nemen.

Verder is van belang dat in het aangepaste BBSH ook voor het eerst de bepaling is opgenomen dat corporaties de middelen die niet nodig zijn voor de financiële continuïteit, dienen in te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting (BBSH, art 21 lid 2). Met deze bepaling is beoogd te bewerkstelligen dat overtollige middelen elders ingezet worden om daarmee het algemeen volkshuisvestelijk belang te dienen. Bij de uitvoering hiervan was ook een rol toebedeeld aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), dat aan de minister zou rapporteren over de mate waarin er sprake was van overtollige middelen (Tommel, 1997, p. 11).

Gebrekkige uitwerking

Aan de daadwerkelijke uitvoering van de op zich goede beleidsvoornemens heeft het de afgelopen 15 jaar erg geschort. Dit is het geval met betrekking tot de prestatieafspraken en ook wat betreft de stimulerende en toezichthoudende rol van het rijk.

Met enige regelmaat werd geïnventariseerd of er prestatieafspraken zijn gemaakt tussen gemeenten en corporaties. Zo werd in 1999 vastgesteld dat 49% van de corporaties een prestatieafpraak met één of meer gemeenten had gemaakt. De inhoud van de prestatieafspraken was zeer uiteenlopend van procesgericht, inspanningsgericht tot resultaatgericht. Van een duidelijk opgaande lijn was nadien geen sprake. In 2005 werd weliswaar geconstateerd dat er bij 63% van de corporaties en bij 67% van de gemeenten geen prestatieafspraken waren (VROM, 2004). Een jaar later beschikte echter 48% van de corporaties en 36% van de gemeenten over een prestatieovereenkomst die betrekking heeft op 2006 (Severijn, 2006). Het laatste onderzoek naar prestatieafspraken stamt uit 2010 (Severijn, 2010). In 2010 is het aandeel corporaties met een prestatieovereenkomst weer gestegen tot 68% en het aandeel gemeenten naar 44%.

Op de inhoud van de prestatieafspraken is ook het nodige aan te merken (Conijn, 2005, p. 57). Het is niet gebruikelijk om de financiële mogelijkheden van de corporatie, in relatie tot de verdeling van haar woningbezit over de gemeenten waarin ze actief is, als uitgangspunt te nemen bij het maken van afspraken. Als er prestatieafspraken waren, hadden die soms alleen op deelactiviteiten betrekking. Veelal hebben de afspraken betrekking op intenties. Verder wordt geconstateerd dat de in het BBSH voorgeschreven procedure in feite een “papieren tijger” is. Op het moment dat de corporatie haar voorgenomen activiteiten ter kennis stelt aan de gemeente om daarover overleg te voeren, is de begroting van de corporatie al vastgesteld en deze vastgestelde begroting vormt de basis voor de verplichte gegevensaanlevering aan CFV, WSW en VROM (nu BZK). Het is niet aannemelijk dat het overleg nog tot aanpassing van de begroting leidt. Tot slot is er een grote

discrepancie tussen voorgenomen activiteiten en de gerealiseerde activiteiten. Jaarlijks rapporteert het CFV over deze discrepantie via de Realisatie-index (CFV, 2012). Globaal de helft van de voornemens wordt niet gerealiseerd. De voorgenomen activiteiten geven derhalve slecht inzicht in hetgeen corporaties daadwerkelijk uitvoeren.

Het rijk heeft vanaf 1998 een stimulerende rol op zich genomen om eraan bij te dragen dat de samenwerking tussen gemeenten en corporaties goed uit de verf zou komen. De uitoefening van deze rol, behalve via het laten uitvoeren van periodieke inventarisaties over de mate waarin er prestatieafspraken zijn gemaakt, is niet zichtbaar geweest. Daar waar corporaties geen of onvoldoende opvolging geven aan de bepalingen uit het BBSH om de samenwerking met gemeenten vorm te geven, zou het rijk op basis van zijn toezichtrol de corporaties daarop kunnen aanspreken. Ook dat is achterwege gebleven. Dit past in de algemene constatering dat het rijk heeft nagelaten om het volkshuisvestelijke toezicht uit te oefenen (Hoekstra, 2013). Verder is in 1997 in het vooruitzicht gesteld dat het CFV zou rapporteren of er sprake is van overtollige middelen die elders ingezet zouden kunnen worden. Pas in 2007 is daar voor het eerst enige invulling aan gegeven via het zogenaamde C-oordeel waarmee het CFV aangaf dat de betreffende corporatie haar middelen onvoldoende heeft ingezet. Enkele jaren later is deze beoordeling weer afgeschaft. Op dit moment is de bepaling in het BBSH dat corporaties beschikbare middelen dienen in te zetten voor de volkshuisvesting, een dode letter, in die zin dat de bepaling niet is geoperationaliseerd, waardoor het in de praktijk niet mogelijk is om de naleving daarvan te beoordelen.

Tot slot

Vanaf het begin bij de invoering van het BBSH was het de visie van de rijksoverheid dat er tussen de gemeente en de corporatie prestatieafspraken zouden komen. In het BBSH was daartoe voor de corporatie echter geen verplichting opgenomen, mede omdat een dergelijke eenzijdige verplichting ook niet in alle omstandigheden terecht is. Verder stonden de gemeenten geen middelen ter beschikking om corporaties te dwingen tot het maken van afspraken. Ook de gemeenten lieten het te vaak afweten, onder meer door geen recente beleidsvisie beschikbaar te hebben. In deze situatie kwamen er in veel gevallen geen afspraken tot stand. De afgelopen 15 jaar heeft zich gekenmerkt door een te grote mate van vrijblijvendheid bij corporaties en gemeenten als het gaat om het maken van onderlinge prestatieafspraken. De belangrijkste opgave is om deze vrijblijvendheid te doorbreken en een meer verplichtende kader te ontwikkelen voor de totstandkoming van wederkerige afspraken tussen gemeenten en corporaties. Hierbij zal ook van het rijk een meer actieve toezichtrol verwacht mogen worden.

3. Ontwikkelingen corporatiesector

De corporaties worden geconfronteerd met een groot aantal turbulente ontwikkelingen. Het gaat de reikwijdte van dit advies te buiten om al deze ontwikkelingen te beschrijven. Dit advies heeft met name betrekking op de samenwerking met de gemeente. Daarom zullen alleen die ontwikkelingen in deze paragraaf aan de orde komen die een zekere relatie hebben met de samenwerking met de gemeente. Voor corporaties is de legitimiteit van het eigen handelen een belangrijk discussiepunt, mede omdat corporaties zich bevinden tussen overheid en markt. De samenwerking met de gemeente biedt corporaties een mogelijkheid om daarmee de legitimiteit te verbeteren. Overigens is voor de corporatie de samenwerking met de gemeente, waar de Herzieningswet sterk de nadruk op legt, niet de enige vorm van maatschappelijke afstemming. Ook de relatie met de huurders en andere belanghouders is voor de legitimiteit van het handelen van de corporatie van groot belang. In dit advies staat evenwel de relatie met de gemeente centraal.

Investeringscapaciteit

Een centraal punt voor de samenwerking tussen corporaties en gemeenten is de inzet van de beschikbare investeringscapaciteit van de corporatie, in relatie tot de verdeling van haar woningbezit over de gemeenten waarin ze actief is. Inzicht in de beschikbare investeringscapaciteit is onder meer bruikbaar als onderlegger voor:

- De prestatieafspraken met de gemeenten waar de corporatie feitelijk werkzaam is. Wederzijds gedeeld inzicht in de omvang van de investeringscapaciteit is een voorwaarde voor het maken van goede prestatieafspraken en de daarvoor in te zetten middelen.
- De eventuele vaststelling dat er investeringscapaciteit van de corporatie onbenut blijft. Hiermee kan inhoud worden gegeven aan de bepaling uit BBSH en Herzieningswet dat middelen eventueel elders ingezet kunnen worden.

Over de omvang van de beschikbare investeringscapaciteit is in het verleden al veel te doen geweest. Reeds in 1997 gaf Tommel aan dat er bij corporaties een opdracht ligt om de investeringscapaciteit daadwerkelijk in te zetten. Als er sprake is van onbenutte reserves, “hetgeen kan blijken uit de financiële rapportage”, dient er een investeringsplan te komen (Tommel, 1997, p. 5). Het CFV zou hierbij een ondersteunende rol kunnen vervullen. Zoals in het voorafgaande al is aangegeven is de feitelijke operationalisatie van deze beleidslijn er niet gekomen. Er bestaan tot op heden geen financiële rapportages waaruit op geüniformeerde wijze de investeringscapaciteit van corporaties blijkt.

In de volgende paragraaf die betrekking heeft op de Herzieningswet, komt nog aan de orde dat de minister, wanneer gemeente en corporatie niet tot overeenstemming kunnen komen, een uitspraak kan doen, mede op basis van een advies van de Financiële autoriteit (CFV), of er voldoende financiële middelen zijn bij de corporatie om de door de gemeente gewenste investeringen uit te voeren. Als het kennelijk mogelijk is achteraf een oordeel te vellen over de investeringscapaciteit van corporaties, zou het ook vooraf moeten kunnen. En daar is juist behoefte aan.

Er ligt een zekere relatie tussen het vraagstuk van de investeringscapaciteit enerzijds en de verantwoordelijkheden van het CFV en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) anderzijds.

Het CFV heeft de taak om de financiële continuïteit van elke corporatie te beoordelen. Hierbij richt het fonds zich primair op de vraag of de financiële continuïteit in gevaar is of dat binnen afzienbare tijd zou kunnen komen. Hiermee is echter nog geen inzicht geboden in de investeringscapaciteit van de meeste corporaties die niet in de gevarenzone verkeren. Het CFV heeft kortstondig het C-oordeel gekend, waarmee tot uitdrukking werd gebracht dat de betreffende corporaties onvoldoende investeerden. Het CFV heeft dit oordeel geschrapt. Ook met het C-oordeel werd de omvang van de beschikbare investeringscapaciteit niet bepaald. Het WSW beoordeelt of een corporatie in aanmerking komt voor borging van de financiering voor de investeringen. Ook hierbij richt het oordeel zich primair op de vraag of de corporatie niet te veel hooi op haar vork neemt, waarbij de eigen beleidsvoornemens van de corporatie het uitgangspunt vormen. De beoordeling van het WSW biedt dus ook geen uitsluitel over de omvang van de investeringscapaciteit.

De bepaling van de omvang van de beschikbare investeringscapaciteit is een weerbarstig vraagstuk. Het gaat in feite om twee kwesties die in elkaars verlengde liggen:

- De mogelijke toename van het totaal aan vermogen dat beschikbaar is om te investeren.
- De beschikbaarheid van investeringsmiddelen door te desinvesteren in het bestaande bezit.

Een groei van het totale vermogen is mogelijk door het rendement op het eigen vermogen, waardoor het eigen vermogen toeneemt, en/of door meer vreemd vermogen aan te trekken. Bij corporaties heeft het rendement op het eigen vermogen een beperkte omvang al is het mogelijk het rendement te verhogen – meer marktconform te laten zijn – door een hoger huurniveau of lagere kosten. Het gaat hier in belangrijke mate om strategische beleidskeuzes, die samenhangen met de taakopvatting van de corporatie. Het aantrekken van meer vreemd vermogen (hogere leverage) verslechtert de solvabiliteit en verhoogt het risicoprofiel van de corporatie. Momenteel is er een tendens bij corporaties, zoals ook elders valt waar te nemen vanwege de onzekerheid op de kapitaalmarkten, om de schuldpositie niet verder te verhogen of zelfs te verlagen. De gewenste verhouding tussen eigen en vreemd vermogen is een strategische beleidskeuze.

Corporaties kunnen daarnaast ook investeringsmiddelen genereren door in de bestaande portefeuille te desinvesteren. Het gaat hierbij om de transformatie van de portefeuille. Delen van het bezit verkopen om ander bezit te realiseren. Ook hier gaat het om strategische keuzes, met name over de gewenste samenstelling van de toekomstige portefeuille.

Deze korte analyse laat zien dat de omvang van de beschikbare investeringscapaciteit niet vastgesteld kan worden zonder daarbij de strategische beleidskeuzes te betrekken die daarbij bepalend zijn voor die investeringscapaciteit. Van de corporatie mag verwacht worden dat ze haar strategische beleidskeuzes transparant maakt, laat zien op welke wijze de omvang van de beschikbare investeringscapaciteit daarvan afhangt en daarover in overleg treedt met de gemeenten. Verderop zal aan de orde komen op welke wijze een toetsingskader van het rijk daarbij nog een rol kan vervullen vanuit het toezicht.

Tot slot is van belang dat de voorgenomen verhuurderheffing oplopend tot bijna 2 miljard euro in 2018, een neerwaartse invloed zal hebben op de investeringscapaciteit en daarmee ook op de feitelijke omvang van de investeringen van de corporaties de komende jaren (CFV, 2013; Ortec Finance, 2013).

Staatssteun en toegestane activiteiten

De samenwerking tussen gemeenten en corporaties wordt ook sterk beïnvloed door de staatssteunregels die sinds 2011 op corporaties van toepassing zijn. Het gaat hierbij in het bijzonder om twee onderdelen van die regelgeving:

- Woningtoewijzing: corporatiewoningen met een huur lager dan de huurliberalisatiegrens van nu € 681 per maand moeten voor 90% worden toegewezen aan huishoudens met een verzamelinkomen niet hoger dan € 34.200.
- Borging: de borging van de financiering door het WSW is alleen beschikbaar voor zogenaamde DAEB-activiteiten zoals huurwoningen onder de huurliberalisatiegrens en maatschappelijk vastgoed, waardoor voor onder meer huurwoningen met een huur boven de huurliberalisatiegrens en koopwoningen geen geborgde leningen meer beschikbaar zijn.

Deze maatregelen beperken de corporaties in hun activiteiten en daarmee zijn ze ook van betekenis voor de mogelijkheden van corporaties om afspraken te maken met gemeenten. De regels bij de woningtoewijzing vergroten de druk op het middensegment in de huursector: de huurwoningen (net) boven de huurliberalisatiegrens. De middeninkomens die niet altijd toegang hebben tot de koopsector, zijn in grotere mate aangewezen op deze huurwoningen. Tegelijkertijd kunnen corporaties deze middeldure huurwoningen in de nieuwbouw alleen zonder borging realiseren, waardoor de financieringsrisico's en de kosten van financiering hoger zijn. Dit zal er in de praktijk toe leiden dat er meer bestaande corporatiewoningen geliberaliseerd zullen worden als de kwaliteit van de woningen daartoe ook de mogelijkheid biedt. Dat kan een bijdrage leveren aan een betere werking van de Nederlandse woningmarkt omdat de omvang van het middensegment in de huursector relatief klein is.

De staatssteunregels hebben op zich geen verandering gebracht in de activiteiten die voor corporaties zijn toegestaan. In het regeerakkoord van Rutte II wordt een inperking van de activiteiten wel in het vooruitzicht gesteld. Het gaat om de passage dat de taak van corporaties wordt teruggebracht "tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed." De voor de hand liggende interpretatie van deze passage is dat corporaties alleen nog maar DAEB-activiteiten mogen uitvoeren. In dat geval zijn de activiteiten die zijn toegestaan, gelijk aan de activiteiten waarvoor staatsteun beschikbaar is. In de praktijk zullen er overigens wel problemen ontstaan bij de invoering van deze taakversmalling. Niet in alle gevallen zal het gat dat door het wegvallen van de niet-DAEB activiteiten van corporaties door marktpartijen worden opgepakt. Verderop komt dit punt nog nader aan de orde.

Corporaties vervullen een zeer belangrijke rol bij het verbeteren, resp. op peil houden van de leefbaarheid van de wijken waarin ze werkzaam zijn. Het is niet duidelijk welke consequenties de in het regeerakkoord nagestreefde taakversmalling heeft voor de leefbaarheidactiviteiten. Voor de wijken is het van groot belang dat corporaties actief kunnen blijven op het terrein van leefbaarheid. Een nadere definiëring van wat onder toegestane leefbaarheidactiviteiten wordt verstaan, ligt voor de hand. Een algeheel verbod is ongewenst.

Vrijblijvendheid

Het doel van de prestatieovereenkomst is om op een niet-vrijblijvende wijze tot wederzijdse prestatieafspraken te komen. In het voorafgaande is aan de orde geweest dat er een te grote vrijblijvendheid is geweest met betrekking tot het maken van de gewenste prestatieafspraken. Dit geldt voor zowel gemeenten als corporaties. Prestatieafspraken hadden niet altijd een hoge prioriteit. Er is niet altijd een woonvisie aanwezig. In dat geval verspeelt de gemeente haar recht om van de corporatie te verlangen zich te richten naar het gemeentelijke beleid. Een ander voorwaarde voor succesvolle samenwerking is dat de benodigde professionaliteit en kennis aanwezig dient te zijn.

De vrijblijvendheid aan de kant van de corporaties kan onder meer geïllustreerd worden aan de hand van de Governancecode en de visitatiemethodiek. De gemeente neemt in de uitwerking van de Governancecode geen eigen positie in. Ze wordt genoemd in lijn met verschillende andere belanghebbenden. Zonder afbreuk te willen doen aan de noodzaak om met alle relevante belanghebbenden goed in gesprek te zijn, zou het niet hebben misstaan in de Governancecode als de relatie met de gemeente een afzonderlijke plaats had ingenomen. Een inspanningsverplichting van de corporatie om prestatieafspraken te maken met de gemeente had onderdeel kunnen zijn van de Governancecode. Een vergelijkbare constatering kan worden gemaakt ten aanzien van de visitatiemethodiek.

Dat zowel in de Governancecode als de visitatiemethodiek de relatie met de gemeente en de prestatieafspraken met de gemeenten geen eigen positie innemen, is mede een factor geweest in de vrijblijvendheid van de kant van corporaties om afspraken te maken met gemeenten. De commissie beveelt aan om bij beide instrumenten meer aandacht te besteden aan de specifieke relatie tussen gemeenten en corporaties, juist vanwege de noodzaak van een niet-vrijblijvende en wederkerige relatie tussen beide.

4. De Herzieningswet

Al langer dan een decennium geleden zijn er voorstellen gedaan om de Woningwet aan te passen. Daarbij vormt de verhouding tussen gemeenten en corporaties één van de onderwerpen die aanpassing behoeft. Momenteel is de Herzieningswet in behandeling in het parlement, waarmee de lang verwachte aanpassing van de Woningwet gerealiseerd zou moeten worden. Onder verantwoordelijkheid van het vorige kabinet is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer en het ligt voor in de Eerste Kamer. Het huidige kabinet wenst het wetsvoorstel nog aan te passen. Hiertoe zal het kabinet een novelle aanbieden aan de Tweede Kamer. Als deze novelle wordt aangenomen zal de Eerste Kamer vervolgens de met de novelle aangepaste Herzieningswet in behandeling nemen.

Omdat de inhoud van de novelle nog niet bekend is, vormt de huidige Herzieningswet het vertrekpunt voor het advies van de commissie. In de huidige Herzieningswet zijn ook voorstellen opgenomen om de relatie tussen gemeenten en corporaties beter te regelen. De opdracht aan de commissie kan ook zo begrepen worden dat onder meer gevraagd wordt aan te geven op welke onderdelen dit wetsvoorstel gewijzigd zou moeten worden om de samenwerking tussen de gemeente en de corporatie beter tot haar recht te kunnen laten komen. In deze paragraaf zullen de voorstellen uit de Herzieningswet de revue passeren.

Voorstellen in de Herzieningswet

In de Herzieningswet zijn enkele aanpassingen ten opzichte van de huidige Woningwet opgenomen die rechtstreeks de relatie van de corporatie ten opzichte van de gemeente raken. De belangrijkste punten uit de Herzieningswet die direct of indirect voor de relatie tussen corporaties en gemeenten van belang zijn, zijn de volgende:

- De corporatie “draagt met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar ze feitelijk werkzaam is” (art. 42 lid 1). De corporatie dient haar middelen bij voorrang in te zetten om daaraan te voldoen. De Herzieningswet geeft daarnaast de wetgever de mogelijkheid dat de corporatie haar middelen ook dient in te zetten ten behoeve van andere corporaties. Voorts is de bepaling dat overtollige middelen ten behoeve van de volkshuisvesting ingezet moeten worden, gehandhaafd.
- De corporatie “stelt een overzicht op van voorgenomen werkzaamheden, waaruit de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is, kunnen afleiden welke werkzaamheden op hun grondgebied zijn voorzien en welke bijdrage daarmee is beoogd aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat in die gemeenten geldt” (art. 43 lid 1). Dit overzicht heeft betrekking op de eerstvolgende vijf kalenderjaren.
- De gemeente dient jaarlijks op 1 november te beschikken over dit overzicht van voorgenomen werkzaamheden (art. 44 lid 1). Tegelijk met toezending van het overzicht verzoekt de corporatie om een overleg met de betrokken colleges van burgemeester en wethouders. Dit overleg dient er toe om afspraken te maken over de uitvoering van het in de betrokken gemeenten geldende volkshuisvestingsbeleid in ten minste het eerstvolgende jaar. De corporatie is niet gehouden om tot dat overleg te verzoeken als ze niet beschikt over

bescheiden waarin de gemeente op hoofdlijnen een toegelicht inzicht verschaft in haar voorgenomen volkshuisvestingsbeleid.

- Corporaties die voornemens zijn om te fuseren, voeren daarover overleg met de gemeenten waar de gefuseerde corporatie van plan is om feitelijk werkzaam te zijn. Het formele verzoek tot fusie aan de minister dient vergezeld te gaan van de zienswijze van deze gemeenten (art. 53).
- Corporaties worden verplicht om eenmaal per vier jaar door een onafhankelijke instantie een onderzoek te laten uitvoeren. Dit visitatierapport, met een zienswijze van de Raad van Commissarissen, is mede onderwerp van overleg tussen de corporatie en de colleges van burgemeester en wethouders, waar zij feitelijk werkzaam is (art. 53a).
- Er dient een reglement te zijn waarin de corporatie aangeeft hoe ze handelt bij sloop en het treffen van ingrijpende voorzieningen van woongelegenheden. Over dit reglement voert de corporatie overleg met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is (art. 55b).
- De minister behandelt geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen omtrent de bijdragen van toegelaten instellingen aan de uitvoering van het in die gemeenten geldende volkshuisvestingsbeleid” (art. 61c lid 2). Als een college van burgemeester en wethouders van een gemeente de minister verzoekt maatregelen te nemen, is hij gehouden naar aanleiding van dat verzoek een besluit te nemen.
- Verder is nieuw in de Herzieningswet dat de Raad van Commissarissen van de corporatie bij de vervulling van zijn taak zich ook heeft te richten “naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden”(art. 31).

De Herzieningswet gaat op een aantal punten een stap verder dan het huidige BBSH. In het BBSH staat dat de corporatie het gemeentelijke woonbeleid in acht dient te nemen. De Herzieningswet bevat een aanscherping dat de corporatie naar redelijkheid moet bijdragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Van de corporatie wordt verwacht dat zij de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is, een ‘aanbod’ doet om het gemeentelijke woonbeleid uit te voeren voor zover dat past binnen het werkdomein van de corporatie. Het aanbod van de corporatie dient te leiden tot duidelijke, zo mogelijk resultaatgerichte en gekwantificeerde (meerjarige) prestatieafspraken tussen gemeenten en corporatie. Verder staat in de Memorie van Toelichting in dit verband nog dat “gemeenten (hierbij) gebruik kunnen maken (...) van het oordeel dat de autoriteit jaarlijks over de financiële mogelijkheden van de toegelaten instellingen publiceert.”

Bij een geschil tussen een gemeente en een corporatie over het opstellen van prestatieafspraken, over de uitvoering van de afspraken of anderszins, geeft de Memorie van Toelichting in overweging eerst via vrijwillige mediation tot een oplossing te komen. Mediation is niet in het wetsvoorstel geregeld. Wel kan de minister op verzoek van de gemeente of de corporatie het geschil beslechten. Hierbij zal onder meer de Financiële autoriteit de lengte van de financiële polsstok van de corporatie bepalen om te bezien of de gemeente de corporatie financieel niet overvraagt. Bij de beoordeling van de financiële mogelijkheden van de corporatie kan de minister of de Financiële autoriteit ook betrekken de mogelijkheden om meer financiële middelen te genereren door bijvoorbeeld meer huurwoningen te verkopen. Als er voldoende financiële middelen zijn bij de corporatie en er is een redelijk appèl door de gemeente, kan de minister in laatste instantie een aanwijzing geven aan de betreffende corporatie met het daarmee verbonden sanctie-instrumentarium.

Een beoordeling

De Herzieningswet legt een betere basis voor de samenwerking tussen gemeenten en corporaties. Ten opzichte van de huidige Woningwet en het BBSH bevat de Herzieningswet belangrijke verbeteringen en verduidelijkingen dat de corporatie zich dient te richten naar het gemeentelijke beleid om daaraan een bijdrage te leveren binnen haar financiële mogelijkheden. De verplichting om de gemeenten te informeren over de voorgenomen activiteiten sluit aan bij het huidige BBSH waar die verplichting ook al is opgenomen. De formulering in de Herzieningswet is wel explicieter door onder meer een relatie te leggen met het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente. De Herzieningswet laat echter terecht de verantwoordelijkheid voor de eigen bedrijfsvoering bij de corporatie. Daarmee blijft de zelfstandigheid van de corporatie intact. Verder is het opnemen in de wet dat de minister een rol heeft bij de conflictbeslechting nieuw. Niet dat de minister die rol feitelijk niet al had vanuit zijn volkshuisvestelijk toezicht, maar nu is die rol concreet benoemd in de wet. Tot slot is van belang aan te geven dat de huidige Herzieningswet geen bepalingen bevat waaraan de gemeente zich dient te houden. De commissie vindt het wenselijk dat er een verplichting komt voor de gemeente om een actuele woonvisie te hebben. Deze verplichting biedt een waarborg dat ook van de kant van de gemeente de basis aanwezig is om tot prestatieafspraken te kunnen komen.

De Herzieningswet behoeft nadere uitwerking en hierin kan ook worden voorzien via algemene maatregelen van bestuur. Voorstellen voor deze nadere uitwerking komen verderop in dit rapport nog aan de orde. Op één onderdeel bevat de Herzieningswet een knellende bepaling, die ook al in het BBSH bestond. Het interne begrotingsproces van de corporatie en het tijdpad dat daarbij gehanteerd wordt, staat op gespannen voet met de overlegprocedure met de gemeenten. De corporatie heeft haar begroting en meerjarenprognoses in principe intern vastgesteld en goedgekeurd aan het einde van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar. Deze goedgekeurde begroting en meerjarenprognoses dienen uiterlijk 1 februari van het begrotingsjaar aangeleverd te worden aan CFV, WSW en BZK. Het overleg met de gemeente vindt plaats op basis van het overzicht van voorgenomen werkzaamheden dat uiterlijk 1 november van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar aan de gemeente wordt verstrekt. Dit overleg dient er mede toe om afspraken te maken over de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid van de gemeenten in het begrotingsjaar. Substantiële aanpassingen zijn in een zorgvuldig begrotingsproces van de corporatie dan echter amper meer mogelijk. Zeker wanneer de corporatie in verschillende gemeenten actief is, is dit het geval. De genoemde procedurele randvoorwaarden belemmeren dus het overleg tussen gemeenten en corporaties. Het verdient dan ook aanbeveling dat de corporatie haar voorgenomen werkzaamheden al op 1 juli aan de gemeenten verstrekt. De uitkomst van het overleg kan dan ook meegenomen worden bij de opstelling van de begroting en de meerjarenprognoses. Dit komt de effectiviteit van het overleg ten goede.

5. Bouwstenen voor een effectieve samenwerking

Kaders advies

Voor de commissie is bij de vormgeving van de sturingsrelatie tussen gemeente en corporatie het uitgangspunt dat de corporatie naar vermogen dient bij te dragen aan het gemeentelijke beleid zoals dat is neergelegd in een woonvisie. Daarmee heeft de gemeente het voortouw en heeft haar beleid een inhoudelijk sturende rol ten opzichte van de corporatie die met haar activiteiten aansluit bij de gemeentelijke woonvisie. Bij het opstellen van dit advies heeft de commissie voorts enkele kaders als uitgangspunt genomen. Deze kaders zijn:

- a) De positie van de gemeente bij het maken van prestatieafspraken met de corporatie dient op een niet-vrijblijvende wijze te worden versterkt, uitmondend in een prestatieovereenkomst tussen gemeente en corporatie.
- b) De bedrijfseconomische zelfstandigheid van de corporatie, zoals die sinds de invoering van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) in 1992 bestaat, is een gegeven. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering berust bij het bestuur van de corporatie. Dit uitgangspunt laat onverlet dat de corporatie haar activiteiten op een niet-vrijblijvende wijze afstemt.
- c) Sturing is geen toezicht. De toezichtsrol van de gemeente heeft bestaan tot 1997. De reden om de gemeente niet in de positie van toezichthouder te continueren was dat het maken van afspraken over de prestaties met de corporaties niet goed te verenigen was met het uitvoeren van toezicht. De overwegingen die toen golden, zijn nu nog evenzeer van kracht.

Doel advies

Al vanaf de verzelfstandiging van de corporaties met de invoering van het BBSH en vervolgens de brutering, vormt de relatie met de gemeente een belangrijk punt van discussie. Het uitgangspunt is steeds geweest dat gemeente en corporatie prestatieafspraken met elkaar maken. Voor de gemeenten zijn deze afspraken van belang om daarmee het volkshuisvestingsbeleid uit te kunnen voeren. Voor de corporaties zijn deze afspraken van belang om de maatschappelijke rol inhoud te geven. De uitvoering van dit uitgangspunt is uiteenlopend. Er zijn voorbeelden waar de samenwerking tussen gemeente en corporatie tot beider tevredenheid verloopt. Er zijn ook voorbeelden waar dit niet het geval is. Te vaak is er onvrede over de prestatieafspraken. Deels worden ze niet gemaakt; deels zijn ze te vrijblijvend, deels zijn ze onvolledig; deels worden ze niet nagekomen. In de Herzieningswet heeft dit geleid tot een aanscherping dat corporaties naar redelijkheid moeten bijdragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid vormt daarmee het uitgangspunt. Het doel van dit advies is om voorstellen te doen opdat de beoogde samenwerking daadwerkelijk op een voor beide partijen bevredigende wijze tot stand kan komen: wederkerig en verplichtend. Hierbij zal ook een relatie worden gelegd met de Herzieningswet die momenteel in het parlement wordt behandeld. Op onderdelen stelt de commissie voor de Herzieningswet nog aan te passen. Op andere punten bouwt de commissie voort op de Herzieningswet en doet voorstellen voor de nadere uitwerking van die wet.

Rol en verantwoordelijkheid gemeente

Voor de totstandkoming van prestatieafspraken met corporaties is het van belang dat de gemeente een professionele gesprekspartner is met kennis van zaken. Dit vindt onder meer zijn weerslag in een goed onderbouwde gemeentelijke woonvisie. Het is gewenst dat de gemeente een woonvisie heeft. De woonvisie heeft een brede inhoud. Het gaat onder meer over:

- de gewenste ontwikkeling van de gemeentelijke woningvoorraad (koop en huur) met de (des)investeringen die daarvoor nodig zijn;
- de betaalbaarheid en de bereikbaarheid van de woningvoorraad voor de lagere inkomensgroepen;
- de kwaliteit, de duurzaamheid en de leefbaarheid van de woningvoorraad (inclusief goedkoop particulier woningbezit) en de woonomgeving;
- de woningtoewijzing en de huisvesting van de bijzondere doelgroepen.

In de woonvisie komt ook naar voren welke bijdrage de corporatie aan het realiseren van de woonvisie kan leveren. Het is van belang dat de woonvisie op een breed draagvlak kan rekenen. Hiervoor is het nodig dat bewoners en maatschappelijke organisaties, waaronder de corporaties, betrokken zijn bij de totstandkoming van de woonvisie.

Omdat de woningmarkt zich op een regionale schaal afspeelt, heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om de woonvisie goed in te bedden in en af te stemmen op de regionale opgave, die bij voorkeur in een regionale woonvisie is uitgewerkt. De wenselijkheid van een regionale woonvisie heeft ondermeer betrekking op het huisvesten van bijzondere doelgroepen en de sloop- en nieuwbouwplannen. Afstemming tussen gemeenten in regionaal verband is gewenst. De 'centrumgemeente' dan wel de gemeente met de grootste opgave binnen de regio kan een regiefunctie vervullen bij de totstandkoming van de regionale woonvisie. Als deze rol niet goed wordt vervuld, dan ligt hier een verantwoordelijkheid voor de provincie. Verder is een rijksbeleidskader, waarin de minister zijn beleidsprioriteiten op het terrein van het wonen heeft verwoord, van belang. Hierbij dienen de grote verschillen tussen de regionale woningmarkten naar voren te komen. Het rijksbeleidskader dient zijn doorwerking te hebben in de regionale en aansluitend daarop in de gemeentelijke woonvisie en tot slot in de prestatieafspraken.

Rol en verantwoordelijkheid corporatie

De kerntaak van de corporatie is om te voorzien in de woningbehoefte van de huishoudens die daar op eigen kracht niet toe in staat zijn. Hierbij dient de corporatie met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van het woonbeleid dat geldt in de gemeente waar ze werkzaam is. De beschikbare middelen van de corporatie dienen hiervoor bij voorrang te worden aangewend. Als er een actuele gemeentelijke woonvisie is, is de corporatie gehouden een 'aanbod' te doen aan de gemeente om binnen haar financiële mogelijkheden bij te dragen aan de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Wat betreft de afbakening van DAEB-activiteiten die voor corporaties zijn toegestaan, onderkent de commissie de wenselijkheid om mede op basis van de staatssteunregels grenzen te stellen aan de toegestane activiteiten. Het is hierbij gewenst dat activiteiten in het kader van de leefbaarheid toegestaan blijven voor de corporatie. De commissie vindt het wenselijk dat de niet-DAEB dochter van de corporatie, binnen de voor haar geldende financiële randvoorwaarden, de mogelijkheden heeft om de benodigde niet-DAEB activiteiten in relatie tot de wijkaanpak uit te voeren. Voorts vraagt de commissie aandacht voor het feit dat er zich lokaal omstandigheden kunnen voordoen waarbij uitzonderingen mogelijk zouden moeten zijn op de

algemene staatssteunregels. Voorwaarden voor deze uitzonderingen zijn dat gemeente en corporaties gezamenlijk de noodzaak onderbouwen, waarbij een toetsing door het rijk plaats vindt.

De corporatie stelt voor elke gemeente waarin zij werkzaam is, een overzicht op van de voorgenomen werkzaamheden. De corporatie voert met de gemeente overleg over dit overzicht. Om het mogelijk te maken dat het overleg zinvol is en tot aanpassingen kan leiden van de voornemens en de begroting van de corporatie, is het gewenst de datum waarop dit overzicht wordt verstrekt, wordt vervroegd naar 1 juli voorafgaande aan het begrotingsjaar, in plaats van 1 november, zoals nu in de Herzieningswet staat. Het overzicht van de voorgenomen werkzaamheden dient te worden opgesteld overeenkomstig een vast 'format' zodanig dat de overzichten per gemeenten aansluiten bij de concept-begroting en -meerjarenprognoses van de corporatie. Het is gewenst dat het overzicht dat de minister ontvangt op 1 februari aan het begin van het begrotingsjaar ook op basis van hetzelfde 'format' wordt opgesteld.

Zoals de gemeente de verantwoordelijkheid heeft ervoor te zorgen dat haar woonvisie op draagvlak kan rekenen, geldt dat evenzeer voor de voorgenomen werkzaamheden van de corporatie. De gemeente is niet de enige partner voor de corporaties. Bewoners en andere maatschappelijke organisaties zijn dat evenzeer.

Sturingsrelatie

De passage uit het regeerakkoord over de "directe aansturing van gemeenten" heeft de commissie niet vertaald in een hiërarchische gezagsrelatie van de gemeente over de corporatie. In het voorafgaande is aangegeven dat de bedrijfseconomische zelfstandigheid van de corporatie behouden dient te blijven. Hier is de corporatie voor verantwoordelijk. Als de gemeente vraagt om extra activiteiten en die activiteiten brengen de bedrijfseconomische positie van de corporatie in gevaar dan moet de corporatie 'neen' kunnen zeggen. De beoordeling of dit 'neen' terecht is, ligt vervolgens bij de externe toezichthouder. Er is wel sprake van een inhoudelijke sturing door de gemeente. Het gemeentelijke beleid zoals dat is neergelegd in een woonvisie vormt het richtsnoer voor de activiteiten van de corporatie. De corporatie dient zich aan te sluiten bij de gemeentelijke woonvisie.

Deze balans tussen verantwoordelijkheden van gemeente en corporatie dient intact te blijven. De corporatie is een 'contractspartner' voor de gemeente. De corporatie kan de gemeente ook aanspreken op de bijdragen van de gemeente die noodzakelijk zijn om de gewenste activiteiten te realiseren. Hierbij is de grootte van de gemeente geen factor die tot een andere formele relatie dient te leiden. De commissie ziet voor de grote gemeenten (100.000+) geen andere invulling voor een bijzondere positie, dan de rol die deze gemeenten hebben bij de totstandkoming van een regionale woonvisie. Evenmin is het zo dat grote gemeenten meer bevoegdheden dienen te krijgen in de relatie met de corporatie. In dat geval zou de balans verstoord worden. De gemeente neemt in het overleg met de corporatie wel het initiatief en bepaalt de agenda omdat het gemeentelijke woonbeleid het uitgangspunt vormt.

Prestatieovereenkomst

Het overleg tussen gemeente en corporatie dient te leiden tot een meerjarige prestatieovereenkomst. In een dergelijke overeenkomst worden de wederzijdse afspraken vastgelegd. Deze afspraken hebben in principe betrekking op alle activiteiten van de corporatie die kunnen bijdragen aan de uitvoering van de gemeentelijke woonvisie. Omdat de uitvoering van de activiteiten van de corporatie vaak afhankelijk is van de medewerking van de gemeente, dienen in de

prestatieovereenkomst ook de relevante activiteiten van de gemeente te worden vastgelegd, zoals bestemmingsplan, doelgroepenbeleid en borgingsbeleid.

Van belang is dat de prestatieovereenkomst SMART geformuleerd is en niet alleen betrekking heeft op de voorgenomen activiteiten. Ook het goed monitoren van de uitvoering van de afspraken en het evalueren van de uitvoering van de overeenkomst dienen onderdeel uit te maken van de prestatieovereenkomst. Het is van belang dat zowel gemeente als corporatie expliciet een oordeel formuleren over de wijze waarop de afspraken uit de prestatieovereenkomst zijn uitgevoerd (Blok, 2013).

Investeringscapaciteit

Goed inzicht in de investeringsmogelijkheden van de corporatie levert een belangrijke bijdrage aan goede prestatieafspraken. De omvang van de investeringscapaciteit is mede afhankelijk van beleidskeuzes die de corporatie in overleg met de gemeente maakt, onder meer met betrekking tot huur- en verkoopbeleid. Ook zijn de financiële grenzen en de financiële beoordelingscriteria die de Financiële autoriteit (CFV) en het WSW hanteren van belang voor de investeringsmogelijkheden van de corporatie. Bij het inzichtelijk maken van de investeringsmogelijkheden is het van belang onderscheid te maken tussen de eerste vijf jaren waarin er over het algemeen een beperkte flexibiliteit is, en de daaropvolgende vijf jaren met een grotere flexibiliteit.

Het is noodzakelijk dat het rijk en/of de Financiële autoriteit ook een rol vervullen bij verschaffen van inzicht in de investeringsmogelijkheden van een corporatie. Deze noodzaak vloeit voort uit de verantwoordelijkheid die het rijk en/of Financiële autoriteit hebben bij het externe toezicht. In de uitwerking van het toezicht is een toetsingskader nodig zodat corporaties vooraf weten hoe de toezichthouder het functioneren van de corporatie beoordeelt. Omdat het toezicht mede betrekking heeft op de inzet van de middelen, is er ook een toetsingskader nodig waarmee vooraf de investeringscapaciteit van corporaties, binnen een zekere bandbreedte, kan worden bepaald. Een dergelijk toetsingskader heeft te lang ontbroken. Gemeenschappelijk inzicht in de investeringsmogelijkheden van de corporatie vergemakkelijkt de totstandkoming van prestatieafspraken. Met een dergelijk toetsingskader kan ook bezien worden of de corporatie investeringsmiddelen beschikbaar heeft, die elders kunnen worden ingezet.

Achtervangpositie

De gemeente staat in de achtervang samen met het rijk borg voor leningen die de corporatie via het WSW aantrekt. In aansluiting op de aanbevelingen van de commissie Vermeulen, dient de positie van de gemeente als achtervanger te worden versterkt. Het is gewenst dat de leningen waarvoor de gemeente een achtervangovereenkomst tekent, onderdeel vormen van de prestatieovereenkomst tussen gemeente en corporatie. Hiermee heeft de gemeente inzicht in de bestemming van de leningen en weet de corporatie waarop ze kan rekenen. Als dit inzicht niet via een prestatieovereenkomst wordt geboden, dient bij de afzonderlijke achtervangovereenkomst de informatie te worden verstrekt over de bestemming van de betreffende lening.

Rol en verantwoordelijkheid rijk

Het rijk is onder meer als toezichthouder betrokken bij de totstandkoming van prestatieafspraken, in het bijzonder bij de naleving van de bepalingen uit de Herzieningswet die voor corporaties van toepassing zijn. Het is gewenst dat het rijk hierbij een actievere rol gaat vervullen. Het rijk dient zich, mede gebaseerd op een visitatierapport, over elke corporatie een oordeel te vormen of de

corporatie zich voldoende inspant om in overeenstemming met de Herzieningswet tot prestatieafspraken te komen met de gemeenten, en of de prestatieafspraken van voldoende kwaliteit zijn. Als het rijk vaststelt dat de corporatie in gebreke blijft, dient het de betreffende corporatie aanwijzingen te geven. Deze actievare rol van het rijk is een belangrijk middel waarmee kan worden gerealiseerd dat van de kant van de corporatie de vrijblijvendheid om tot prestatieafspraken te komen, wordt doorbroken.

Arbitrage

Als gemeenten en corporaties niet tot overeenstemming kunnen komen, dient er een procedure te zijn voor conflictbeslechting. Hiervoor is het nodig dat er een orgaan voor arbitrage komt. De commissie stelt voor dat VNG en Aedes met medewerking van de minister een dergelijk orgaan instellen. Gemeente en corporatie kunnen ieder afzonderlijk of gezamenlijk hun meningsverschil voorleggen aan het arbitrage-orgaan. Het is gewenst dat beide partijen er vooraf mee instemmen dat de uitspraak van dit orgaan bindend is. Het arbitrage-orgaan doet binnen een termijn van drie maanden uitspraak. Dit laat onverlet dat de minister, in overeenstemming met de Herzieningswet, ook geschillen kan behandelen. Het toetsingskader voor de bepaling van de investeringscapaciteit is hierbij mede richtinggevend. De minister heeft de mogelijkheid om de corporatie een aanwijzing te geven en kan de gemeente in voorkomende gevallen er op aanspreken haar beleid aan te passen. Deze interventies zijn er op gericht om te komen tot een prestatieovereenkomst tussen gemeente en corporatie.

Positie huurders

De huurders en hun organisatie dienen nauw betrokken te worden bij de totstandkoming van het beleid van de gemeente en de corporatie. In het voorafgaande is dit al aangegeven dat dit het geval is met betrekking tot het opstellen van de gemeentelijke woonvisie en de voorgenomen werkzaamheden van de corporatie. Het is gewenst dat de positie van de huurdersorganisatie wordt versterkt. Bij elke prestatieovereenkomst dient de huurdersorganisatie vooraf in de gelegenheid te worden gesteld om haar zienswijze kenbaar te maken. Dit stelt de gemeente en de corporatie in de gelegenheid rekening te houden met de opvattingen van de huurdersorganisatie. Voorts vindt de commissie het gewenst bij een arbitrage tussen gemeente en corporatie de zienswijze van de betreffende huurdersorganisatie wordt betrokken.

Een ander punt is dat de huurders binnen de corporatie op een meer actieve en eigentijdse wijze betrokken kunnen worden bij de corporatie. De commissie gaat hier echter niet verder op in omdat dit buiten de taakopdracht ligt.

Overige punten

In de Governancecode, die voor corporaties van toepassing is, komt de wenselijkheid van prestatieafspraken met de gemeenten niet aan de orde. Het is gewenst dat in de Governancecode de prestatieovereenkomst expliciet wordt genoemd als een inspanningsverplichting voor de corporatie. Daarnaast is het gewenst dat in de visitatiemethodiek de aanwezigheid van een prestatieovereenkomst een grotere rol gaat spelen bij de beoordeling van de corporatie.

Literatuur

Blok, S (2013), Beleidsreactie op rapport Commissie Hoekstra, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29.453, nr. 303

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2013): Doorrekening bijgesteld huurbeleid en effecten verhuurdersheffing, Baarn

Commissie Hoekstra (2012): Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties, Den Haag

Commissie Scheltema (1997): Toezicht op toegelaten instellingen. Overwegingen bij het kiezen van een toezichtsarrangement, Groningen

Commissie Vermeulen (2012): Herstel van vertrouwen, Rapport van de VNG-commissie Gemeentelijke achtervang in de corporatiesector, Den Haag

Conijn, J. (2005): Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing, RIGO

Dekker, S. (2005): Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29.453, nr. 30

NCIV (1992), BBSH. Verantwoording en de relatie met de gemeente, De Bilt

Ortec Finance (2013): Gevolgen Woonakkoord voor corporaties, Amsterdam

Severijn, C.R.M. en E. Klinkers (2006): Analyse van de prestatieovereenkomsten, Den Haag

Tommel, D.K.J. (1997), Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24.508, nr. 22

VNG (2008): Handreiking. Van Woonvisie naar Prestatieafspraken, Den Haag

Bijlage: Samenstelling commissie en werkwijze

De Commissie relatie gemeenten en woningcorporaties is als volgt samengesteld:

Sybilla Dekker, voorzitter van de commissie

bestuurder / commissaris en voormalig minister van VROM

Johan Conijn

buitengewoon hoogleraar Universiteit van Amsterdam / Amsterdam School of Real Estate

Staf Depla

wethouder te Eindhoven

Wim Hazeu

directeur-bestuurder van Wonen Limburg

Loes Meeuwisse

wethouder te Goes

Marco Pastors

programmadirecteur bij het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Rotterdam-Zuid

De commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door Guust Linders, senior beleidsmedewerker van de VNG.

De commissie heeft verschillende gesprekken gevoerd, waaronder gesprekken met minister Blok, met ambtenaren van het ministerie van BZK en met Rein Jan Hoekstra, voorzitter van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties. De commissie heeft ook een bijeenkomst georganiseerd waarin wethouders en bestuurders van corporaties, met de commissie van gedachten hebben gewisseld over de concept-hoofdlijnen van het advies. De commissie heeft deze gesprekken op prijs gesteld en de commissie heeft deze gesprekken betrokken bij het opstellen van haar advies.

De rapportage van de commissie is opgesteld door Johan Conijn.