

Vergaderjaar 2008–2009

**29 453**

**Woningcorporaties**

**Nr. 118**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2009

## **1. Inleiding**

Bij brief van 17 februari jl. (TK 2008–2009, 29 453, nr. 99) heb ik uw Kamer bericht over mijn voornemen uw Kamer in het voorjaar het kabinetsstandpunt aan te bieden over het arrangement overheid – woningcorporaties, en hierbij het rapport van de stuurgroep Meijerink (uw Kamer aangeboden bij brief van 1 december 2008, kamerstuk 29 453, nr.93) als startpunt te nemen. U treft dit kabinetsstandpunt hierbij aan.

Het belang van de volkshuisvesting, waarvoor het maatschappelijk bestemde vermogen van woningcorporaties moet worden ingezet, vormt de legitimering van het publiekrechtelijke stelsel waarin de corporaties zijn ingebed. Daarbij hoort mijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het corporatiestelsel en het goed presteren van corporaties. De onderstaande voorstellen hebben tot doel het corporatiestelsel zodanig te vernieuwen dat woningcorporaties hun maatschappelijke opdracht op het terrein van volkshuisvesting, leefbaarheid en daarmee samenhangende sociale opgaven goed kunnen vervullen. Daarvoor is zowel een hoger niveau van maatschappelijke focus als van (maatschappelijk) ondernemerschap nodig. Daarnaast moet de overheid de publieke belangen kunnen waarborgen. Daartoe wordt de positie van de overheid (gemeente, Rijk) ten opzichte van de woningcorporaties verhelderd en waar nodig versterkt.

Deze brief gaat, na een samenvatting van de voorstellen, achtereenvolgens in op de ontwikkeling van de woningcorporaties richting de brede zorg voor het wonen (par. 2), de wenselijkheid het corporatiestelsel (op onderdelen) te vernieuwen (par. 3), de relatie met het woonbeleid van de lokale – en rijksoverheid (par. 4), de relatie met de belanghebbenden zoals huurders (par. 5), het werkdomein van de woningcorporaties en het oprichten van dochters (par. 6), de staatssteun (par. 7), de verbindingen met andere maatschappelijke organisaties en fusies (par. 8), toelating en

uittreding (par. 9), de organisatie van en eisen aan het toezicht (par. 10) en de positionering van de sanerings- en projectsteun (par. 11). Tenslotte ga ik in paragraaf 12 in op de beoogde stappen ter implementatie van de voorstellen en schets ik de contouren van de beoogde nieuwe regelgeving. Eerder heb ik aangegeven dat de uitvoornemens voortvloeiende wijziging van de Woningwet voor het kerstreces in uw Kamer aan de orde kan zijn.

Met deze brief wordt tevens ingegaan op eerdere verzoeken van uw Kamer zoals neergelegd in de moties Koopmans (TK 2003–2004, 29 383, nr. 5) over vermindering van regeldruk; Depla c.s. (TK 2005–2006, 29 453, nr. 44) over de regels ten aanzien van fusies; Depla c.s. (TK 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 28) over de elementen die een plaats zouden moeten krijgen in een vernieuwd corporatiestelsel, en Depla en Ortega-Martijn (TK 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 34) inzake een lokaal handvest bij sloop en renovatie.

De ontwikkeling door het kabinet van een wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming is van belang bij onderstaande voorstellen. In dit wetsvoorstel zal een fundament worden gelegd voor het functioneren van de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming, zoals een woningcorporatie. Het is mijn voornemen alle woningcorporaties aan te merken als maatschappelijke onderneming.

Bij de voorstellen is ook betrokken het rapport «Goed bestuur in overleg. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden» van de Algemene Rekenkamer van 30 september 2008, zoals uw Kamer toegezegd bij brief van 5 december (abc 2 008 112 695).

Ook betrek ik in de voornemens het advies «Toezicht vergt afstand» van de VROM-raad zoals aangeboden aan uw Kamer op 9 februari 2009.

De voorstellen in deze brief beogen een stevig bouwwerk te bieden voor een effectief corporatiestelsel in de komende periode. Er is echter geen sprake van een onwrikbaar vastgetimmerd geheel. Ontwikkelingen in de komende jaren, zoals met betrekking tot de maatschappelijke onderneming, kunnen te zijner tijd leiden tot een nieuwe balans, met name waar het gaat om de rolverdeling tussen intern en extern toezicht.

Ik heb ten behoeve van deze brief gesproken met het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), Aedes vereniging van woningcorporaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Woonbond, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en de Vereniging van institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN).

Ik hecht eraan te (h)erkennen dat in de afgelopen jaren het partnerschap tussen de overheid en de woningcorporaties door verschillende oorzaken onder druk is komen te staan. Ik denk daarbij aan het gevoel in de samenleving rondom de (als soms te weinig ervaren) inzet van het maatschappelijk bestemde vermogen, de invoering per 1 januari 2008 van de integrale Vennootschapsbelasting (Vpb), de invoering van bijzondere projectsteun vanaf 2008 en het inflatievolgende huurbeleid. Ook gaat de krediet- en economische crisis niet voorbij aan de corporaties, waardoor bijvoorbeeld de verkoopmogelijkheden onder druk staan. De effecten van de verschillende maatregelen worden daardoor verscherpt.

Het kabinet staat voor deze beslissingen maar realiseert zich ook dat hiervan effecten uitgaan op het draagvlak voor dat beleid bij woningcorporaties. Ik wil daarom, zoals uw Kamer gemeld, in goed overleg met de woningcorporaties bezien hoe het partnerschap tussen overheid en woningcorporaties kan worden verbeterd. Inmiddels heeft het kabinet

daartoe al stappen gezet, zoals in het kader van de kredietcrisis, waarover uw Kamer op verschillende momenten separaat is geïnformeerd.

### **Samenvatting van de brief en de voornemens**

Woningcorporaties hebben zich ontwikkeld tot maatschappelijke ondernemers die zich binnen het corporatiestelsel inzetten voor de brede zorg voor het wonen. Voor hun inspanningen op het terrein van de volkshuisvesting, primair in het belang van de zwakkeren op de woningmarkt, past in het algemeen grote waardering.

Niettemin is het wenselijk een nieuwe balans te vinden tussen het zelfstandige maatschappelijke ondernemerschap van corporaties en de publieke waarborgen in het corporatiestelsel. Concreet is vernieuwing nodig wat betreft de relatie tussen woningcorporaties, overheid en lokale belanghebbenden, het werkdomein, de staatssteunkwestie en de verbindingen van corporaties. Ook gaat het om vernieuwing in de balans tussen sturing en regulering door de sector en door het interne toezicht enerzijds en publieke waarborgen anderzijds, de integriteit, de schaalgrootte en fusies en de organisatie en aanpak van het externe toezicht.

Verder worden de aandachtspunten weergegeven uit een rapport van de Algemene Rekenkamer over «goed bestuur in uitvoering» en van het rapport van de VROM-raad n.a.v. het rapport van de stuurgroep Meijerink. Laatstgenoemd rapport is in een bijlage samengevat, omdat de kernpunten van dat rapport telkens in de brief worden aangehaald.

Het woonbeleid komt tot stand door nationale prioriteiten en lokale opgaven. Essentieel is dat de gemeente haar woonbeleid helder vastlegt en daarin aangeeft wat zij van de woningcorporatie verwacht. Ook is belangrijk dat de gemeente afrekenbare prestatieafspraken afsluit met de corporatie en ook jaarlijks met de corporatie hierover spreekt. Eventuele geschillen tussen gemeente en woningcorporatie over de prestaties van de corporaties zullen door de Autoriteit (zie later) worden getoetst en zo nodig door mij worden beslecht. Ook zal een financiële norm inzake de relatie tussen de voornemens van een corporatie en haar financiële pols-stok worden gehanteerd vergelijkbaar met het huidige continuïteitsoordeel van het CFV.

De bepaling in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) dat de corporatie het lokale woonbeleid in acht moet nemen zal worden vervangen door de bepaling die ertoe strekt dat de corporatie naar redelijkheid moet bijdragen aan de uitvoering van de lokale volkshuisvesting.

Van het dit jaar startende visitatiestelsel wordt verwacht dat het lokale belanghebbenden een aangrijpingspunt geeft het functioneren van de corporatie te beoordelen. Voor huurders(organisaties) zijn in de afgelopen tijd al diverse verbeteringen getroffen in de «Overlegwet». Er zal aanvullend een lokaal handvest bij sloop en renovatie worden geregeld.

Het werkdomein wordt wat betreft het palet aan activiteiten niet gewijzigd, maar wel opnieuw geordend. De kerntaak van de corporaties blijft het huisvesten van de zwakkeren op de woningmarkt. Daarnaast kan de woningcorporatie bijdragen aan de sociale en fysieke verbetering van wijken en dorpen en het vastgoed verzorgen voor maatschappelijke instellingen. Woningcorporaties mogen, net als nu, niet zelf de zorg of het maatschappelijke werk uitoefenen.

Woningcorporaties mogen dochterondernemingen blijven oprichten. Dochterondernemingen zullen qua werkdomein nog steeds zijn gehouden aan wat de corporatie zelf mag («zo moeder, zo dochter»). In dochters mogen verder (behoudens in enkele bijzondere gevallen) geen huurwoningen met een huur onder de toeslaggrens worden ondergebracht. Bij investeringsvoornemens in een project met een deels commercieel karakter die een (nader vast te stellen) drempelbedrag te boven gaan

móet de corporatie die activiteit voortaan in een dochter dan wel een andere verbinding onderbrengen. Daarbij mag de woningcorporatie o.a. slechts aandelenkapitaal verschaffen tot maximaal 33% van het balans-totaal van die dochter. Andere investeerders (niet zijnde corporaties) moeten dus ook willen investeren in dat project. Corporaties mogen die dochter niet financieel steunen via leningen, schenkingen of garantstellingen. Bij projecten met een relatief groot commercieel deel moet er sprake zijn van een algemeen belang en moet de gemeente financieel participeren. Na realisatie van het project moet de corporatie het commerciële deel binnen een redelijke termijn verkopen. Nadere voorwaarden staan in de hoofdtekst.

In de nog niet afgeronde staatssteundiscussie met de Europese Commissie (EC) speelt het werkdomein van de woningcorporaties ook een belangrijke rol. De EC wil de taken van de corporaties niet beperken, maar wel de taken die mogen worden vervuld met staatssteun. Op belangrijke onderdelen sluit het aan bij de nationale wens, te weten een duidelijkere afgrenzing van de publieke taak en de concurrerende activiteiten. Zo wil de EC dat de doelgroep van de woningcorporaties wordt afgegrensd. Op dit punt ben ik in gesprek met de EC over een model waarin de corporaties hun huurwoningen met een huur tot de huurtoeslaggrens voor ten minste 80% toewijzen aan huishoudens die wat betreft hun inkomen in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag. De overige 20% is dan bedoeld voor urgente woningzoekenden, woningzoekenden die al lang wachten op een woning of huishoudens met bijzondere kenmerken, zoals grote gezinnen en ouderen. Ook kan hiermee segregatie worden tegengegaan. Corporaties moeten zich hierover jaarlijks verantwoorden. Het gesprek met de EC over het punt van de doelgroep is nog niet afgerond.

Daarnaast vindt de EC dat de realisatie en verhuur van maatschappelijk vastgoed zonder staatssteun moet worden uitgevoerd. Ik acht het van groot belang dat hiervoor staatssteun beschikbaar blijft. Het begrip maatschappelijk vastgoed zal daartoe nader worden omschreven en er zullen regels worden gesteld over de aanbesteding van zowel de planrealisatie als de bouw van dergelijk vastgoed. Ook de discussie met de EC over dit onderwerp is nog niet afgerond.

Woningcorporaties zullen tenminste een boekhoudkundige scheiding moeten hanteren om de activiteiten die zonder staatssteun moeten worden uitgevoerd te onderscheiden van de andere activiteiten. Hierop zal extern toezicht worden gehouden.

Verbindingen van corporaties met andere maatschappelijke instellingen kunnen nuttig zijn, maar om risico's van belangenvermenging te voorkomen zullen voortaan geen personele unies meer worden toegestaan op het niveau van de Raden van Commissarissen<sup>1</sup>.

Wat betreft fusies zal de fusietoetsing met een cruciale rol voor de lokaal betrokken gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) worden gehandhaafd. De fusiecriteria uit 2002 zullen worden herijkt, waarbij in ieder geval een fusie-effecttoets zal worden gevraagd. Daarin moet voortaan ook o.a. worden ingegaan op mogelijke alternatieven voor de fusie. Overwogen wordt of nadere voorwaarden wenselijk en mogelijk zijn, zoals ten aanzien van de periode waarbinnen na een fusie opnieuw mag worden gefuseerd en ten aanzien van de omvang van de corporatie.

Corporaties zullen voortaan, op hun verzoek, in heel Nederland werkzaam kunnen zijn. Hiermee kunnen administratieve lasten worden verminderd en ontstaan ook meer mogelijkheden voor gemeenten om in zee te gaan met corporaties «van buiten». Van landelijk werkzame corporaties zal nadrukkelijk worden verlangd in de gemeenten waar zij actief zijn resultaatgerichte en handhaafbare prestatieafspraken met gemeenten tot stand te brengen.

---

<sup>1</sup> Waar in deze brief wordt gesproken over Raad van Commissarissen wordt ook de Raad van Toezicht bedoeld.

Er zullen geen mogelijkheden in de regelgeving worden geboden tot vrijwillige uittreding uit het stelsel zonder ontbinding van de corporatie.

Goed toezicht is nodig als sluitstuk van een goed werkend stelsel. Daarbij gaat het zowel om professioneel intern toezicht als een effectief en doelmatig extern toezicht. Hiertoe worden verschillende maatregelen genomen. Juist op dit onderwerp worden verschillende voorstellen van de stuurgroep Meijerink niet gevolgd.

De RvC's zullen professioneler moeten opereren. Daarom zullen minimale eisen aan Commissarissen worden gesteld, zoals m.b.t. de zittingsduur en het aantal commissariaten. RvC's zullen ook scherper worden gehouden door een in de Woningwet vast te leggen ontslagmogelijkheid door de minister bij slecht functioneren of het afgeven van onjuiste verklaringen. Daarnaast wil het kabinet in het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming voorzien in een ontslagmogelijkheid van de RvC via de Ondernemingskamer op voorstaan van belanghebbenden.

Belangrijk is dat bij de RvC's een culturomslag plaatsvindt gericht op een groter besef van de verantwoordelijkheid die wordt gedragen, en een kritischer houding ten opzichte van het bestuur. Een betere bundeling van het externe toezicht is wenselijk. Daarvoor zal een nieuwe Autoriteit worden ingericht met de status van Zelfstandig Bestuursorgaan. Anders dan Meijerink wenst het kabinet deze Autoriteit, gezien de kennis en ervaring van het CFV, te baseren op een «doorstart» van het CFV. De beleidsregels van de Autoriteit moeten door mij worden goedgekeurd.

De Autoriteit baseert zich in zijn toezicht op alle benodigde, desnoods aanvullend ingewonnen informatie.

De Autoriteit zal mij adviseren over de maatschappelijke prestaties van corporaties, een eventuele interventie op dit punt ligt bij mij. De Autoriteit voert daarnaast het toezicht uit op de rechtmatigheid en oefent het financiële toezicht uit. Statutenwijzigingen blijven aan goedkeuring vooraf door de Autoriteit onderhevig. Voor de financiële beheersing bij corporaties zal een treasurywettelijk verplicht worden gesteld.

De Autoriteit zal ook de saneringssteun en de projectsteun uitvoeren. Wat betreft de projectsteun zolang daarvoor door de branche geen sluitend alternatief is ontwikkeld en ingevoerd.

Voor het externe toezicht beoordeelt de Autoriteit de verklaringen die de Raden van Commissarissen (RvC's) van de corporaties voortaan moeten afgeven over het maatschappelijke presteren, de financiële continuïteit, de inzet van het vermogen en de doelmatigheid, de rechtmatigheid, de integriteit en de governance.

Voor aankopen boven bepaalde (nader vast te stellen) drempelbedragen zal met het oog op financiële en integriteitsrisico's voorafgaande toestemming van de RvC resp. de Autoriteit vereist zijn.

Het toezicht op integriteit wordt geïntensiveerd langs de lijnen van mijn brief van 3 april jl.. De kern hiervan is nogmaals aangegeven in paragraaf 10.7.

De meest toegepaste sanctiebevoegdheden ten aanzien van woningcorporaties zullen aan de Autoriteit worden toegedeeld, maar daar waar het gaat om kwesties die direct raken aan beleidsmatige vraagstukken blijven de sancties bij de minister. Dat geldt ook voor de relatief zware sancties, waarbij bestuur (benoeming bewindvoerder) en RvC (aanstellen extern toezichthouder, ontslag RvC) of zelfs de hele organisatie (intrekken toelating) in het geding zijn.

Er zal op basis van deze voornemens een wijziging van de Woningwet worden voorbereid die dit najaar aan u wordt voorgelegd. Daarbij zal een proeve van een nieuwe Algemene maatregel van bestuur ter vervanging van het BBSH worden meegezonden. Circulaires zullen worden opge-

schoond. De regelgeving wordt onder afstemming met het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming vormgegeven. De nieuwe wet- en regelgeving zou per 1 januari 2011 in werking moeten treden.

## **2. De ontwikkeling van corporaties naar de «brede zorg voor het wonen»**

Woningcorporaties<sup>1</sup> zijn in de negentiende eeuw uit particulier initiatief ontstaan om zonder winstoogmerk te voorzien in goede en gezonde huisvesting voor arbeiders. Hun werkzaamheden stonden aanvankelijk sterk in het teken van verheffing van de arbeidende klasse en hadden daarmee ook een opvoedkundige intentie. Daar waar woningcorporaties in de huidige tijd zich «achter de voordeur» gaan begeven, treden zij in feite in de vroegere voetsporen. Woningcorporaties zijn daarmee, vanaf hun prille start, te kenschetsen als maatschappelijk ondernemers, al is de invulling van dat ondernemerschap in de tijd wel aan verandering onderhevig geweest.

De samenleving heeft de laatste decennia een voortdurend toenemende complexiteit en dynamiek laten zien. Deze complexiteit en dynamiek gaat aan de corporaties niet voorbij. Van woningcorporaties als maatschappelijke ondernemers wordt daarom tegenwoordig meer gevraagd dan voorheen. De activiteiten van woningcorporaties, die zijn gericht op het bieden van goede huisvesting voor de zwakkeren op de woningmarkt, kunnen slechts effectief zijn als corporaties meer doen dan betaalbare woningen bouwen en verhuren. Ook het aanbieden van woningen die huurders en woningzoekenden kansen bieden op een wooncarrière is nodig. De woonomgeving moet ook schoon, heel en veilig zijn, en nijpende financiële of sociale problemen achter de voordeur vragen om aandacht. Wijken en buurten waar veel aandachtsgroepen van beleid wonen moeten vitaal worden gehouden. Dit maakt dat de opgaven voor de woningcorporaties steeds meer raakvlakken laten zien met zorg (care), welzijn, onderwijs, werk en de wijk economie.

Dat neemt niet weg dat er in de basis een eenduidige huisvestingsopgave voor de corporaties bestaat, namelijk dat zij (zoals de Aedescode stelt) «alles wat in hun vermogen ligt (*doen*) om samen met mensen die voor wonen een beroep op hen doen, goed wonen waar te maken. Voor mensen met lage inkomens, die vooral goed en betaalbaar willen wonen. Voor mensen op leeftijd, die zo lang mogelijk zelfstandig willen wonen. Voor mensen die voor het eerst een woning zoeken, die niet jaren willen wachten. Voor mensen met psychische en fysieke problemen, die volwaardig willen wonen. Voor mensen in achterstandswijken, die uitzicht willen op verbetering van hun leefomstandigheden. Voor de echte kansarmen: zwervkinderen, dak- en thuislozen, die een dak boven hun hoofd moeten.»

Hiermee is sprake van een verantwoordelijkheid van woningcorporaties voor de «brede zorg voor het wonen». Het kabinet deelt deze visie ten volle.

## **3. De wenselijkheid tot vernieuwing van het corporatiestelsel**

### *3.1. Probleemschets*

De verantwoordelijkheid voor de brede zorg voor het wonen wordt naar mijn oordeel over het geheel genomen door woningcorporaties goed opgepakt en uitgevoerd. Woningcorporaties tonen zich bereid hun nek uit te steken in de aanpak van wijken en in dorpen op het platteland. Ze investeren onrendabel in de nieuwbouw van betaalbare huisvesting en in maatschappelijk vastgoed zoals dorpshuizen of brede scholen. Ze

<sup>1</sup> Eind 2007 waren er 455 woningcorporaties, met een totaal bezit van ca. 2,4 miljoen huurwoningen. Daarvan is 94% goedkoop (€ 343,49) of betaalbaar (€ 526,89) (ultimo 2007). Een actueel beeld met kerngegevens is te vinden in het Sectorbeeld woningcorporaties 2007 van het CFV, uw Kamer gezonden bij brief van 18 december 2008 (abc 2008117270).

proberen op innovatieve wijze nieuwe oplossingen voor nieuwe of bestaande vraagstukken in de volkshuisvesting te vinden en toe te passen, bijvoorbeeld bij hun inspanningen ten behoeve van energiebesparing in de bestaande woningvoorraad. Waar mogelijk proberen woningcorporaties anticyclisch de bouw van woningen op gang te houden. Voor die inspanningen past in het algemeen grote waardering.

Woningcorporaties kunnen de hiervoor genoemde prestaties leveren omdat het stelsel hen niet alleen daartoe oproept, maar daartoe via het werkdomein ook de ruimte biedt. De overheid ondersteunt de woningcorporaties daarbij o.a. door de wettelijke vastgelegde sanerings- en projectsteun en door de privaatrechtelijke achtervang van de overheid bij de borging van leningen door het WSW.

Op onderdelen van dit stelsel zijn er echter in de loop der tijd wel vraagstukken ontstaan die vragen om een oplossing.

Met de brutering midden jaren negentig van de vorige eeuw zijn de onderling uitstaande financiële verplichtingen tussen overheid en woningcorporaties uitgewisseld en werden woningcorporaties zelf verantwoordelijk voor hun financiële huishouding. Er kwam een BBSH dat deze zelfstandigheid van de woningcorporaties vastlegde. De taken van de woningcorporaties veranderden in de kern niet en op hun vermogen rust een maatschappelijke bestemming (de volkshuisvesting), maar de financiële verzelfstandiging heeft hen gestimuleerd in hun zelfstandige ondernemerschap. De praktijk laat zien dat er behoefte is aan een nieuwe balans tussen dit zelfstandige maatschappelijke ondernemerschap en de publieke waarborgen in het corporatiestelsel. Dit uit zich in de volgende elementen.

- bij alle betrokken partijen is er behoefte de relatie tussen de overheid, de woningcorporaties en belanghebbenden scherper dan nu te benoemen. Op die manier kunnen onderlinge verwachtingen duidelijker worden neergezet en kunnen (potentiële) geschillen worden voorkomen. Zo is er een duidelijke behoefte van Rijk, gemeenten, huurders en andere belanghebbenden aan verantwoording (in plaats van verslaglegging) door corporaties over hun beleidskeuzes en prestaties en een nauwe betrokkenheid bij het maken van beleidskeuzes en voorgenomen prestaties.
- in de afgelopen periode is in diverse gevallen het werkdomein van woningcorporaties onderwerp van discussie geweest. Een duidelijke(r) bepaling van wat mag en niet mag is gewenst. Hiermee hangt de vraag samen voor welke activiteiten wel en geen staatssteun mag worden ingezet. Op dit punt is sprake van een al langer lopende discussie met de Europese Commissie die zowel Nederland als de Europese Commissie op korte termijn wenst af te sluiten.
- het toenemende aantal verbindingen van woningcorporaties leidt tot de vraag welke risico's hieraan zijn verbonden en welke waarborgen moeten worden gecreëerd om het weglekken van maatschappelijk bestemd vermogen te voorkomen.
- er is steeds meer aandacht voor de doelmatigheid van woningcorporaties. Woningcorporaties worden in het BBSH opgeroepen een sobere en doelmatige bedrijfsvoering te hanteren. Corporaties hebben geen leden, aandeelhouders of kiezers, door wie zij op dit punt scherp zouden kunnen worden gehouden. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de salarissen van diverse bestuurders.
- tenminste een deel van de corporatiesector heeft behoefte om meer op eigen kracht via eigen sectorale codes en handhaving daarvan invulling te geven aan het maatschappelijke ondernemerschap. De gevoelde (regel)druk van de publieke regelgeving zou op die wijze ook kunnen worden verminderd. Hiermee samenhangend is de vraag op welke wijze het functioneren van het interne toezicht van woningcorporaties kan worden verbeterd (zie ook par. 3.2.).

- in de afgelopen tijd is gebleken dat de corporatiesector als onderdeel van de vastgoedsector kenmerken heeft die haar gevoelig maken voor integriteitsrisico's. Het stelsel zal waarborgen moeten bevatten die dergelijke risico's minimaliseren.
- er zijn, vooral bij lokale belanghebbenden en bij de overheid, twijfels waarneembaar over de toenemende schaalgrootte van corporaties door fusies en overnames. De vraag is op welke wijze de lokale binding kan worden gewaarborgd.
- de organisatie van het externe toezicht op woningcorporaties is niet altijd even helder. Dat toezicht wordt nu deels door mijn ministerie en deels door het CFV uitgeoefend. De vraag is op welke wijze dit externe toezicht doelmatiger kan worden ingericht.

### *3.2. Het rapport van de Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft in zijn rapport «Goed bestuur in uitvoering» de verwachtingen van bewindspersonen, toezichthouders, brancheorganisaties en instellingen in het maatschappelijke middenveld (waaronder woningcorporaties) gespiegeld aan hoe goed bestuur door o.a. woningcorporaties in de praktijk wordt gebracht. Dit rapport heeft tot doel de betrokken organisaties, waaronder het Rijk, een handreiking te geven voor de vormgeving van goed bestuur. De ARK heeft naar mijn mening een goed onderbouwd en inzichtelijk rapport geschreven dat herkenbare aandachtspunten voor goed bestuur geeft. Ik zal het rapport bij de uitwerking van mijn voorstellen betrekken. Aansluitend op de hiervoor gegeven probleemschets, benoemt de ARK een aantal specifieke vraagstukken.

Het rapport stelt onder andere vast dat wat betreft het interne toezicht bij maatschappelijke instellingen, zoals woningcorporaties, er de verwachting ligt dat deze ook de maatschappelijke prestaties beoordeelt (en niet alleen de governance en de financiële huishouding). De Raad van Commissarissen (RvC) worstelt hier vaak mee in de praktijk, omdat dit oordeel over het presteren niet kan worden afgezet tegen een eenduidige (bijv. in de regelgeving vastgelegde) maatstaf.

Ook wijst de ARK op een aantal kwetsbaarheden in het functioneren van de RvC's. De ARK wijst er op dat de RvC haar verschillende rollen (werkgever, adviseur, toezichthouder) niet door elkaar moet laten lopen. Verder moet de RvC zich niet afhankelijk maken van informatie van het bestuur om haar toezicht op te baseren. Ik deel die punten en vind dit onderdelen van de benodigde professionalisering van het interne toezicht.

Verder wijst de ARK er terecht op dat er geen instantie is die het interne toezicht scherp houdt. Ook noemt de ARK, in navolging van het CFV, het toenemend aantal verbindingen van corporaties een opgave voor het bestuur en het interne toezicht, dat scherp zicht moet houden op de risico's en de maatregelen om deze te beheersen. Ik onderschrijf die visie.

### *3.3. Het advies van de VROM-raad*

De VROM-raad heeft in zijn advies aan uw Kamer een reflectie gegeven op het rapport van de stuurgroep Meijerink. De raad stelt dat het rapport Meijerink moet worden gezien als advies.

De raad is van oordeel dat in het advies van Meijerink het publieke belang te weinig aandacht krijgt. Zo vindt de raad dat de positie van de gemeenten onderbelicht is gebleven. Daarbij wordt de gemeente ten onrechte gezien als «stakeholder».

De raad vindt de voorstellen van Meijerink wat betreft het werkdomein een stap terug ten opzichte van het brede activiteitenpakket van corporaties in de wijken. Ook wordt de Europese dimensie in de voorstellen gemist.



De raad vindt verder dat Meijerink ten onrechte de verantwoordelijkheid voor een investeringsnorm bij de branche legt.

Wat betreft het toezicht stelt de raad dat het interne toezicht niet het externe toezicht kan vervangen, evenmin als visitaties dat kunnen. De raad is voorstander van bundeling van het externe toezicht in een zelfstandig bestuursorgaan (Autoriteit). Hierbij acht de raad het voor de hand liggend dat het CFV die rol zal vervullen. Deze Autoriteit moet sanctiemogelijkheden krijgen, maar de raad wil de minister bij de toepassing van de zwaardere sanctiemiddelen niet afhankelijk maken van de Autoriteit. Het advies van de VROM-raad bevat naar mijn oordeel veel goede aanknopingspunten voor de vormgeving en inrichting van het arrangement overheid- woningcorporaties.

#### **4. De relatie met het woonbeleid**

##### *4.1. Het woonbeleid van gemeenten en Rijk*

Het woonbeleid wordt lokaal en regionaal ingevuld. De gemeente legt, gegeven onder meer de ontwikkeling en samenstelling van de bevolking en de lokale en regionale woningmarktsituatie, haar lokale visie op het wonen vast in beleidsdocumenten en bestemmingsplannen. De gemeentelijke woonvisie bevat de lokale opgaven, de prioriteiten daarin en ook van welke partijen welke inspanningen worden verwacht. Woningcorporaties kunnen op die manier hun beleid en activiteitenplanning hierop afstemmen.

Ook de rijksoverheid heeft, op landelijk niveau, doelstellingen met betrekking tot de volkshuisvesting. Het Rijk stelt vast welke prestaties op landelijk niveau voor de komende jaren nodig zijn. Het gaat daarbij om nieuwbouw die voorziet in de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte. Belangrijk daarbij is het voorzien in voldoende betaalbare woonruimte in de huur- en koopsector waarmee de toegang van starters tot de woningmarkt verbetert. Verder gaat het om de fysieke, sociale en economische verbetering van wijken en dorpen, het voorsorteren op de verdergaande vergrijzing en ten slotte een aanzienlijke energiebesparing in de bestaande voorraad.

Waar dat mogelijk is worden deze opgaven in overleg met de betrokken overheden geconcretiseerd tot provinciaal of regionaal niveau.

De gemeentelijke woonvisie behoeft geen verplichting te worden en er gelden ook geen vormvereisten. In het geval er echter onverhoopt sprake zou zijn van geschillen tussen gemeenten en corporaties over de voornemens of prestaties van woningcorporaties, is van belang of de gemeente haar beleid duidelijk en tijdig in een woonvisie heeft verankerd. Voor de corporatie moet duidelijk zijn welke in de visie van de gemeente de lokale opgaven zijn, welke prioriteiten daarbinnen van belang zijn en welke verwachtingen er leven ten aanzien van de bijdrage die woningcorporaties daaraan kunnen leveren. Gemeenten doen er in dat licht ook goed aan de lokale woonvisie op te stellen in goed overleg met woningcorporaties en andere relevante organisaties. Ook is het belangrijk dat gemeenten ten minste één keer per jaar met de lokaal werkzame corporaties praten over hun prestaties, aan de hand van hun voornemens, hun jaarverslag of de realisatie van de prestatie-afspraken. Het zou verstandig zijn als gemeenten de inzet en de uitkomsten hiervan in de raad bespreken. In de praktijk kan worden geconstateerd dat deze wijze van werken niet altijd plaatsvindt, waarmee verwachtingen van de kant van gemeenten onvoldoende duidelijk worden gemaakt.

#### *4.2. De relatie tussen woningcorporaties en het woonbeleid van de overheid*

Omdat de relatie met de gemeente cruciaal is voor het effectief opereren van de corporatie, is die relatie in het BBSH via een aantal procesregels vastgelegd. Er is daarbij noch sprake van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie, noch van vrijblijvendheid. In deze relatie hoeft geen wezenlijke verandering plaats te vinden.

Binnen de randvoorwaarde dat de hiervoor beschreven verhouding tussen gemeenten en corporaties in tact wordt gelaten, meent het kabinet dat de formulering «de corporatie neemt het gemeentelijke woonbeleid in acht» onvoldoende uitdrukking geeft aan de verwachting van responsiviteit van corporaties naar de lokale woonopgaven. Daarom zal in de regelgeving worden opgenomen dat woningcorporaties met hun werkzaamheden naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij werkzaam zijn.

Van woningcorporaties wordt verwacht dat zij een aanbod doen aan de gemeente(n) waarin zij actief zijn. Dat aanbod moet ingaan op de redelijke bijdrage die de corporatie kan leveren aan (de prioriteiten in) de lokale woonopgaven. Vervolgens moet dit leiden tot duidelijke, zo mogelijk resultaatgerichte en afrekenbare, gekwantificeerde (meerjarige) prestatieafspraken tussen gemeente(n) en corporaties. Dit met inachtneming van ieders eigen doelstellingen maar ook met de reële verwachtingen van de ander. Bij dit aanbod zal de gemeente met het oog op de reële mogelijkheden van woningcorporaties en de mededinging ook de positie van andere relevante partijen in ogenschouw moeten nemen.

Mijn ministerie zal daar waar de prestaties van woningcorporaties dreigen achter te blijven ten opzichte van het landelijke en lokale woonbeleid vroegtijdig interveniëren. Zeker bij het achterblijven ten opzichte van het lokale woonbeleid zijn de visie en de rol van de gemeente van groot belang.

Ook zal mijn ministerie interveniëren in het geval de woningcorporatie in overleg met de gemeente (en mogelijk ook de huurdersorganisatie) komt tot voornemens die strijdig zijn met de nationale of bovenregionale inzet in de volkshuisvesting. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het (niet) huisvesten van statushouders, of te forse nieuwbouwvoornemens in relatie tot het ruimtelijke beleid.

#### *4.3. Geschillen tussen gemeente en woningcorporatie*

In geval er bij het opstellen van prestatieafspraken, maar ook in de uitvoeringsfase, dan wel om andere redenen, geschillen ontstaan tussen een gemeente en een corporatie, kan mediation plaatsvinden. Ook die mediation wil ik niet binden aan voorschriften. Vanzelfsprekend kan hierin dezerzijds zo nodig de helpende hand worden toegestoken. Als mediation niet slaagt zal te langens leste geschilbeslechting nodig zijn. Partijen kunnen daartoe zelf stappen zetten, maar hier ligt ook een taak voor mijn ministerie. Ik verwacht echter dat hiervan, door vroegtijdige bemiddeling, slechts sporadisch gebruik hoeft te worden gemaakt.

Indien hiervan toch onverhoopt sprake zou zijn, dan zal op mijn verzoek de Autoriteit (zie verder in brief) ten eerste beoordelen of er, zoals eerder bepleit door het lid Van Bochove, een duidelijke woonvisie ligt waarin de lokale opgaven en de verwachtingen ten aanzien van de corporaties helder zijn weergegeven. Ook kan worden bezien of de gemeente via bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van bouwgrond of het tijdig afgeven van vergunningen de corporaties voldoende mogelijkheden heeft geboden te presteren.

Vervolgens zal op mijn verzoek de Autoriteit beoordelen of de gemeente niet «overvraagt» in relatie tot de financiële polsstok van de corporatie.

Deze financiële polsstok kan worden afgeleid uit de financiële beoordeling van de Autoriteit en het daarbij gegeven oordeel over de relatie tussen de financiële mogelijkheden en de voornemens van de corporatie. Dit oordeel wordt thans door het CFV gegeven in zijn continuïteitsoordeel, leidend tot een A-, B- of C-oordeel<sup>1</sup>. Het CFV stelt dit oordeel jaarlijks vast o.b.v. de voornemens van woningcorporaties in relatie tot de financiële positie van de corporatie. Deze analysegegevens en het oordeel worden per corporatie door het CFV op zijn website gepubliceerd en zijn daarmee voor de gemeenten inzichtelijk.

Dit oordeel biedt zowel de corporaties, als de gemeenten en het Rijk inzicht in de mate waarin de corporatie nog ruimte heeft om aanvullende investeringen of uitgaven te doen. Voor het proces rond de totstandkoming en uitvoering van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties acht ik het daarom van groot belang dat ook in de komende jaren een dergelijke financiële norm wordt gehanteerd.

Indien sprake zou zijn van nog voldoende financiële ruimte bij de corporatie in kwestie en een redelijk appèl door de gemeente, dan kan dit «onderpresteren» van een corporatie uiteindelijk leiden tot een aanwijzing aan de corporatie en, zo nodig, vervolgens tot de inzet van zwaardere instrumenten uit het juridische arsenaal dat de Woningwet verschaft.

Indien sprake zou zijn van overvragen door de gemeente, dan zal de Autoriteit mij adviseren het gesprek aan te gaan met de gemeente om te bezien op welke wijze het lokale geschil kan worden opgelost. Daarbij kan ook worden betrokken of een andere corporatie dan de lokaal werkzame corporatie(s) kan worden ingeschakeld.

In alle gevallen is snel optreden op zijn plaats gezien de belangen van de volkshuisvesting.

## **5. De relatie met de belanghebbenden**

### *5.1. Verantwoording en visitatie*

De belangrijke rol die woningcorporaties spelen voor de lokale woonomstandigheden maakt dat woningcorporaties voortdurend in contact moeten staan met hun omgeving om te zien waar de opgaven liggen. Een primaire positie is weggelegd voor de gemeenten waarin de corporatie actief is, en voor de huurders van de corporatie.

De maatschappelijke verantwoordelijkheid van woningcorporaties betekent echter niet alleen het ophalen van signalen, maar ook dat de corporatie zich moet kunnen verantwoorden over haar activiteiten en de daarbij gemaakte keuzes. Belangrijk is dat daarbij sprake is van verantwoording in plaats van verslaglegging. De corporatie moet daarbij niet alleen inzicht bieden in het waarom van haar beleidskeuzes, maar ook tot die beleidskeuzes komen in overleg met belanghebbenden.

De relatie met de belanghebbenden vergt een aantal minimale waarborgen, om zeker te stellen dat tegenover de «macht» van de corporatie, een verstandige mate staat van wat (in bijvoorbeeld de motie Depla c.s. TK 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 28) «tegenmacht» wordt genoemd. Vanuit deze balans kan de corporatie komen tot beleidskeuzes met draagvlak bij de direct betrokkenen.

Een belangrijk instrument voor de relatie met de belanghebbenden, zoals eerder ook bepleit door o.a. de leden Van Bochove en Depla, is een goed werkende en door alle corporaties toegepaste visitatie. Dit voorjaar is de onafhankelijke visitatiestichting qua organisatie ingericht en deze zal starten met haar werkzaamheden gericht op accreditatie en licentiëring van visitaties. De verplichte vierjaarlijkse visitatie op basis van de reeds ontwikkelde en vastgestelde visitatiemethodiek biedt een stevig aangrijpingspunt voor belanghebbenden om het algehele functioneren van een corporatie te beoordelen. Mijn ministerie is betrokken bij de totstandko-

---

<sup>1</sup> A betekent: de voorgenomen activiteiten passen bij de vermogenspositie van de corporatie. B: de voorgenomen activiteiten brengen de financiële positie in gevaar. C: de uitvoering van de voornemens van de corporatie leidt tot een onvoldoende inzet van het beschikbare vermogen.

ming van dit visitatiestelsel van de sector en heeft hieraan ook financieel bijgedragen.

Primair geldt dat de attitude van een woningcorporatie (net als van elke maatschappelijke onderneming) zodanig moet zijn dat zij open en responsief wil staan ten opzichte van de omgeving om haar heen, dat zij op basis van die houding komt tot haar beleidskeuzes en dat zij vervolgens ook verantwoording aflegt over haar activiteiten.

### *5.2. De relatie met huurders(organisaties)*

De relatie tussen huurders en verhuurders ligt primair vast in het huurcontract tussen verhuurder en huurder en in de voorschriften van het huurrecht zoals dat in het Burgerlijk Wetboek (BW) en in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte is geregeld.

Ook het BBSH geeft voorschriften ten aanzien van de omgang met huurders. Zo is in het BBSH bijvoorbeeld de kostenvergoeding bij gedwongen verhuizing als gevolg van renovatie of sloop geregeld. Deze regeling zal overigens binnenkort in het BW worden opgenomen. Daarnaast regelt het BBSH bijvoorbeeld de klachtencommissies waar huurders bij een conflict over de bejegening door de corporatie terecht kunnen. Ik zal uw Kamer informeren over mijn indruk van de wijze waarop deze klachtencommissies voor huurders functioneren, naar aanleiding van een toezegging van mijn ambtsvoorganger op verzoek van het lid Poppe.

Eind jaren negentig is de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV) in werking getreden die huurders(organisaties) het recht geeft op informatie, overleg en advisering ten aanzien van het beleid van de corporatie. Op basis van de voorstellen van de commissie Leemhuis is deze wet onlangs verbeterd. Zo is het aantal onderwerpen waarover informatie en advies wordt uitgebracht en waarover overleg wordt gevoerd vergroot, en hebben ook bewonerscommissies nu rechten op grond van de wet. Ook komt er een geschillencommissie voor geschillen die uit de toepassing van de WOHV voortvloeien.

Het kabinet heeft op grond van het coalitieakkoord een wetsvoorstel in voorbereiding dat (in het BW op te nemen) voorschriften zal bevatten voor Maatschappelijke Onderneming, waartoe ook woningcorporaties worden gerekend. Branchecodes die daarbij een grote rol spelen, kunnen via publieke regelgeving algemeen verbindend worden verklaard. Ik wil de rechten en plichten zoals thans vastgelegd in de WOHV naast dit wetsvoorstel continueren.

Om processen rond sloop en renovatie te verbeteren zal de corporatie worden verplicht op verzoek van de huurdersorganisatie op verhuurdersniveau een lokaal handvest op te stellen met afspraken over de participatie van huurders bij de besluitvorming en het proces rond sloop en renovatie. Hiermee wordt invulling gegeven aan een toezegging aan uw Kamer in het licht van de motie Depla en Ortega-Martijn (TK 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 34). Bezien zou worden of dit via de Aedecode zou kunnen worden geregeld. Vooralsnog neem ik mij voor dit op te nemen in de regelgeving totdat blijkt dat de corporatiesector hieraan via de Aedecode of een andere algemeen verbindend te verklaren code invulling zal geven. Ik wil in de komende periode, o.a. met de Woonbond, nader verkennen welke mogelijkheden er zijn om de waarborgen voor huurders te verbeteren.

### *5.3. De relatie met andere belanghebbenden*

Het hiervoor genoemde wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming zal ook bepalingen bevatten betreffende de relatie van de corporatie met andere belanghebbenden. Het activiteitenpalet van corporaties brengt immers steeds meer raakvlakken met zich mee met andere organisaties,

zoals op het vlak van zorg, welzijn, het onderwijs, het jeugdwerk of de politie. Hoewel ik goede en constructieve relaties tussen corporaties en andere maatschappelijke organisaties van groot belang acht voor het effectief opereren van corporaties, vind ik niet dat voor die relaties via de publieke regelgeving waarborgen moeten worden vastgelegd. Dergelijke voorschriften zouden het gevaar in zich kunnen dragen dat bedoelde relaties worden «geritualiseerd» volgens de daarvoor gestelde regelgeving. Ook moet ervoor worden gewaakt dat aan corporaties meer eisen worden gesteld op dit vlak dan aan andere maatschappelijke organisaties. Juist om dit te voorkómen kiest het kabinet ervoor waarborgen vast te leggen voor die onderlinge relaties via het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming.

## **6. Het werkdomein van woningcorporaties**

Woningcorporaties kunnen binnen de doelstelling van de brede zorg voor het wonen een scala aan activiteiten ontplooiën. Het huidige werkdomein van woningcorporaties is vastgelegd in het BBSH en nader geconcretiseerd in circulaires. Het bestaat uit een palet aan werkzaamheden, variërend van de bouw van woningen tot en met de inzet t.b.v. de leefbaarheid. De concrete invulling die corporaties hieraan geven wordt bepaald in de lokale context, waarbij het gemeentelijke woonbeleid, de belangen van huurders en andere belanghebbenden maar ook nationale prioriteiten van grote invloed moeten zijn.

Deze paragraaf gaat in op de voorstellen van Meijerink om het werkdomein te herschikken en gaat ook in op de activiteiten in dochterondernemingen of andere verbindingen.

### *6.1. Het werkdomein in het advies van Meijerink*

De stuurgroep Meijerink heeft in zijn advies geen voorstellen gedaan om het huidige werkdomein uit te breiden of te beperken. Het huidige werkdomein als geheel wordt in het advies als uitgangspunt genomen. Wel stelt de stuurgroep voor om binnen dat werkdomein een driedeling te hanteren in drie deeldomeinen, die verschillen wat betreft de noodzakelijkheid om hierop als woningcorporatie actief te zijn.

Het eerste deeldomein betreft het bouwen en verhuren of verkopen van woningen. Dit deeldomein betreft het voorzien in de huisvesting van primair de huishoudens met een lager inkomen. De stuurgroep Meijerink stelt dat het onvoldoende presteren op dit deeldomein betekent dat de corporatie iets uit te leggen heeft. Binnen dit deeldomein valt ook het voorzien in huisvesting voor andere doelgroepen zoals investeringen in dure huur- en koopwoningen. De lokale opgaven bepalen of een corporatie op dit laatste vlak een opgave heeft.

Het tweede deeldomein bij Meijerink betreft het investeren in maatschappelijk vastgoed zoals ten behoeve van onderwijs en zorg. Belangrijk hierbij volgens Meijerink is dat er bij deze inspanningen van corporaties ook sprake is van een passende prestatie van de gemeente en de instellingen voor wie de corporaties het maatschappelijke vastgoed realiseren. Woningcorporaties hoeven dit deeldomein niet zonder meer op te pakken, omdat de relatie met het wonen indirect is. De vraag of andere partijen in «wederkerigheid» ook een tegenprestatie leveren is volgens Meijerink bepalend voor de inspanningen van corporaties op dit deeldomein. Indien corporaties hierop wel actief zijn, zouden volgens Meijerink de aanbevelingen van de toenmalige commissie o.l.v. Hans de Boer<sup>1</sup> moeten opgaan. Deze adviseerde dat er een goede bedrijfseconomische onderbouwing van de businesscase moet zijn, een contract met de overheid of

---

<sup>1</sup> Zie voor een korte samenvatting van dit advies bijlage 1.

de maatschappelijke instelling voor wie het vastgoed is bedoeld en een toets van de Raad van Commissarissen.

Het derde deeldomein, «wijk- en buurtaanpak», betreft het investeren in mensen die in de wijk wonen. Het gaat om investeringen in de sociale en economische ontwikkeling in de wijk. Ook hier liggen sterke raakvlakken met andere maatschappelijke sectoren, net als in het tweede deeldomein. Hoewel dezelfde criteria inzake wederkerigheid van toepassing zijn, evenals de criteria van «De Boer», geldt volgens Meijerink bij dit derde deeldomein nog sterker dan bij het tweede dat de corporatie moet verantwoord worden waarom zij actief is op dit deeldomein. Ook kan de corporatie volgens Meijerink alleen inspanningen op dit derde deeldomein plegen als zij in die wijk bezit heeft. Hierbij geldt volgens Meijerink het credo «nee, tenzij».

## *6.2. Voornemens ten aanzien van het werkdomein*

Het uitgangspunt van Meijerink om de huidige begrenzing van het werkdomein te blijven hanteren wordt onderschreven, al zijn op onderdelen (zie bijv. paragraaf 6.3 over activiteiten in dochterondernemingen en verbindingen) beperkingen op zijn plaats.

De door de stuurgroep Meijerink voorgestelde driedeling in deeldomeinen verheldert de verschillende opgaven die op het pad liggen van de woningcorporaties. In vergelijking met de huidige «prestatievelden» in het BBSH is sprake van een duidelijker clustering van soorten activiteiten. Ik deel de visie van de stuurgroep Meijerink dat de primaire taak van woningcorporaties is gelegen in de huisvesting van huishoudens die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting (formulering Woningwet). Tot die categorie behoren alle woningzoekenden en bewoners zoals aangegeven in de Aedescode. Ook stelt de Woningwet dat woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs vooral moeten worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen dat hen het recht geeft op huurtoeslag. Ook die prioriteit blijft van groot belang. Hoewel de lokale opgaven verschillend kunnen zijn, is bij deze activiteiten inderdaad sprake van «moeten».

Ook richt de taak van corporaties zich, zoals Meijerink aangeeft, niet alleen op de laagste inkomens. Ook huishoudens met een (iets) hoger inkomen moeten reële kansen hebben op een passende woning en verbetering van hun woon- en leefsituatie, zoals in de aandachtswijken. Deze bredere focus in de taken van de woningcorporaties in Nederland draagt sterk bij aan wijken waarin perspectieven bestaan voor iedereen, en aldus aan een ongedeelde stad. Dat is een belangrijke waarde van het corporatiestelsel.

Verstandig is dat de stuurgroep Meijerink wat betreft investeringen in ander vastgoed dan woningen verwijst naar de criteria zoals eerder geformuleerd door de «commissie De Boer». Zeker als sprake is van investeringen met een commerciële component kunnen daarmee forse financiële risico's gepaard gaan. Daarom zal voorafgaande toetsing door de toezichthoudende instantie (zie verder in deze brief) blijven bestaan in het geval van activiteiten waarvan niet op voorhand vaststaat dat deze passen binnen het werkdomein van woningcorporaties. Daarbij kan het zowel gaan om de rechtmatigheid als het risicoprofiel van de investering. In welke gevallen sprake is van de laatstgenoemde omstandigheid zal de komende tijd nader worden uitgewerkt (zie verder paragraaf 6.3).

Met Meijerink ben ik van mening dat waar het gaat om ander vastgoed dan woningen, er geen sprake is van «moeten» maar «kunnen», waarbij de lokale opgaven uitgangspunt zijn.

Bij dat maatschappelijke vastgoed gaat het verder, zoals Meijerink ook aangeeft, niet om het zelf uitvoeren van de maatschappelijke of economische functie in dat vastgoed. Met andere woorden: woningcorporaties kunnen wel het welzijnsgebouw of de brede school realiseren en verhuren aan de organisatie, kunnen ook de conciërge van zo'n gebouw in dienst hebben, maar bieden niet zelf de welzijnsdiensten of het onderwijs aan. Op dit onderdeel zullen woningcorporaties nadrukkelijk de samenwerking moeten zoeken met andere maatschappelijke organisaties. Bij de keuze voor het investeren in dergelijk vastgoed moet de corporatie zowel naar de bedrijfseconomische als de maatschappelijke belangen van de investering kijken.

Het door Meijerink geopperde beginsel van wederkerigheid is in voorkomende gevallen waarbij geschillen tussen gemeenten en woningcorporaties over de prestaties van corporaties aan mij worden voorgelegd, al een belangrijk afwegingspunt. Gemeenten kunnen immers niet verlangen van corporaties dat zij inspanningen leveren als daarvoor niet de benodigde faciliteiten (zoals bouwkavels of tijdige vergunningverlening) door de gemeente worden geleverd. Ook moet er een woonvisie liggen die duidelijk maakt wat redelijkerwijs van een corporatie (en van anderen) wordt verwacht.

Wel wil ik er voor waken dat de driedeling die Meijerink voorstelt leidt tot (hernieuwde) vragen over de legitimiteit van een maatschappelijk appèl op corporaties wat betreft de inspanningen op het tweede en derde deeldomein. Net als de VROM-raad vind ik het «nee, tenzij»-karakter van het 3e deeldomein en de beperking tot de wijk waar de woningcorporatie al bezit heeft, te zwaar gekozen en een ongewenste stap terug ten opzichte van de door het kabinet aangemoedigde inspanningen van woningcorporaties in wijken en dorpen. Woningcorporaties investeren niet alleen in stenen, maar tegelijkertijd ook in de mensen die in de wijken en dorpen wonen om op die manier de woonkwaliteit aldaar op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren. Ervaringen met de effecten van verschillende activiteiten op dit punt kunnen gaandeweg leiden tot meer focus. Gemeenten kunnen echter niet van woningcorporaties vragen allerlei gemeenschapstaken in wijken en dorpen op zich te nemen. Essentieel zal altijd zijn dat er een directe relatie met het wonen bestaat.

Verder zal naast de driedeling ook een andere onderverdeling van het werkdomein nodig zijn als gevolg van de invoering van het onderscheid in activiteiten die met en zonder staatssteun kunnen worden uitgevoerd (zie paragraaf 7). Verschillende onderverdelingen naast elkaar zouden complicerend gaan werken.

Concluderend is het voornemen in de nieuwe regelgeving de drie elementen van Meijerink op te nemen als beschrijving van het werkdomein, en daarbinnen de prioritaire activiteiten (zoals hiervoor aangegeven) te benoemen. Daarmee is bijvoorbeeld de bouw van dure huur- en koopwoningen geen kwestie van «moeten» en het bijdragen aan het sociale klimaat in de wijken geen kwestie van «nee, tenzij». Naast het werkdomein zal de huidige eis zoals vastgelegd in artikel 12 van het BBSH («voldoen aan lokale woonkwaliteit») worden gehandhaafd. Ook de voorschriften in de artikelen 16 («betrekken bewoners bij beleid en beheer») en 21 («financieel voortbestaan waarborgen en inzetten vermogen») zullen worden gehandhaafd. Binnen het werkdomein zal een indeling worden aangebracht naar wat wel en niet mag worden uitgevoerd met staatssteun (zie paragraaf 7). De corporatie zal zich over haar inspanningen op alle elementen van het werkdomein jaarlijks moeten verantwoorden, evenals over de inzet van staatssteun.

Het begrip maatschappelijk vastgoed zal in de regelgeving, samenhangend met de staatssteunbepalingen, nader worden gedefinieerd. Bij maatschappelijk vastgoed gaat het in mijn opvatting over vastgoed dat wordt gehuurd door een vereniging of stichting met een maatschappelijke doelstelling en waarvan de realisatie en (in beginsel niet meer dan kostendekkende) verhuur bijdraagt aan de leefbaarheid van wijken en dorpen. Ik zal uw Kamer op korte termijn een overzicht toezenden van casuïstiek in de afgelopen tien jaren met betrekking tot het werkdomein van de woningcorporaties. Dit overzicht kan van dienst zijn bij de vaststelling van het wenselijke werkdomein.

### *6.3. Het oprichten van dochterondernemingen*

Woningcorporaties behoeven thans niet mijn goedkeuring of die van het CFV voor de oprichting van dochterondernemingen. Volgens het Sectorbeeld woningcorporaties over het verslagjaar 2007 van het CFV dat bij brief van 18 december 2008 (kenmerk abc 2008117270) uw Kamer is aangeboden is sprake van een groot aantal (klein)dochters bij woningcorporaties. Zoals ik in die brief en in het Algemeen Overleg over het Sectorbeeld op 17 maart jl. heb aangegeven is dit niet problematisch, zolang geen sprake is van het onttrekken van activiteiten aan de directe werking van het BBSH, zoals de verhuur van huurwoningen met een huur beneden de huurtoeslaggrens. In dergelijke gevallen treed ik daartegen op. Op dergelijke dochterondernemingen heeft het BBSH namelijk niet in directe zin betrekking, waardoor regelgeving zoals t.a.v. de maximale huursom of het met voorrang en zonder risicoselectie verhuren aan de laagstbetaalden op die dochterondernemingen niet van toepassing is. Voorbeelden uit de recente praktijk hebben het beeld kunnen doen ontstaan alsof corporaties via het oprichten van dochters zich zouden kunnen onttrekken aan het werkdomein van het BBSH. Corporaties mogen in dochterondernemingen echter geen activiteiten ontwikkelen die niet passen binnen het werkdomein. Dit principe van «zo moeder, zo dochter» wat betreft het werkdomein wordt door mijn ministerie gehandhaafd. Dat zal zo blijven.

Woningcorporaties kennen echter ook veel dochterondernemingen om hun nieuwbouwactiviteiten of de verhuur van huurwoningen met een huur boven de huurtoeslaggrens afzonderlijk te organiseren, soms per project. Ik acht dat, als wijze van organiseren en afperking van verantwoordelijkheden en risico's verstandig.

Als activiteiten vervolgens verliesgevend zijn zouden zij dat waarschijnlijk ook zijn geweest als zij in de corporatie zelf zouden zijn uitgevoerd, alleen zouden die verliezen dan gecompenseerd worden op de totale balans van de corporatie. Corporaties moeten er, zoals ook de ARK heeft aangegeven, wel voor waken dat zij, met een uitdijende «stamboom» aan (klein)dochters, de organisatie als geheel en op onderdelen nog voldoende kunnen overzien en besturen. De bewaking van een doeltreffende organisatie en vervolgens een doelmatige uitvoering van werkzaamheden acht ik primair een zaak voor het interne toezicht van de corporatie.

Tot de principes van goed bestuur behoort dat er geen sprake is van onverenigbare belangen binnen de corporatie. Ik ben voornemens de governancecode van Aedes algemeen verbindend te verklaren, aangezien deze diverse situaties waarbij mogelijk sprake zou kunnen zijn van belangenvermenging uitsluit. Zo nodig (indien de branche niet met een voldoende meerderheid deze code aan mij ter verbindend verklaring zou aanbieden) zal dit in regelgeving worden vastgelegd.

Verder zullen eisen worden gesteld wat betreft de financiële relaties tussen moeders en dochters. Hiermee kan worden voorkomen dat corporaties stappen in economisch onverstandige investeringen, zoals die in de



afgelopen periode naar voren zijn gekomen. Tegelijkertijd zorgen deze maatregelen er voor dat voor projecten, waarvan ook commerciële elementen onderdeel uitmaken, meer dan nu sprake zal zijn van een gelijk speelveld met andere partijen op de markt.

Corporaties blijven, zolang dat nodig is om uitvoering te geven aan hun taken, vrij in het oprichten van dochters of het aangaan van andersoortige verbindingen, maar:

- het eigendom van huurwoningen met een huur lager dan de huurtoeslaggrens (thans € 631,-) mag, conform huidig beleid, niet aan een dochter worden overgebracht, om deze huurwoningen niet te onttrekken aan het BBSH. Dat geldt zowel voor het juridische als het economische eigendom. In bijzondere gevallen kan hierop een uitzondering worden gemaakt, zoals bij al voorgenomen sloop, de bundeling van monumentenwoningen met het oog op subsidiemogelijkheden of complexen die al op de nominatie staan te worden uitgepand
- als sprake is van een investering in een project met een deels commercieel karakter dat een bepaald drempelbedrag te boven gaat, dan móet die in een dochter worden ondergebracht, of via een deelneming worden uitgevoerd. Op deze wijze kan het risico worden afgeperkt
- voor zo'n project moet de corporatie de A- of C-status van het CFV hebben
- bij een project met een deels commercieel karakter moet de corporatie na realisatie de commerciële delen van het project binnen een redelijke termijn afstoten
- indien sprake is van een project waarvan het commerciële deel meer bedraagt dan een bepaald percentage van de totale investering, bijvoorbeeld 50%, dan is de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een door de gemeente verklaard algemeen belang. Om dat laatste te onderstrepen moet de gemeente financieel participeren in het project. De gemeenteraad moet daarbij zijn betrokken. Bovendien zal een maximum worden gesteld aan de omvang van de investering die corporaties aldus mogen doen, afhankelijk van bijvoorbeeld hun balanstotaal. De winsten van deze dochter(s) moeten terugvloeien naar de moeder (de corporatie)
- bij voorgaande vier punten gaat het niet om de bouw van koopwoningen, dure huurwoningen en/of kleinschalig ander vastgoed in de «plint»
- in overleg met o.a. het CFV zullen de hoogte van bedoelde percentages en het drempelbedrag worden bepaald
- corporaties mogen dergelijke deels commerciële dochterondernemingen, maar ook andere deelnemingen, niet voorzien van leningen, schenkingen of garantstellingen
- zij mogen dochters slechts voorzien van aandelenkapitaal ter grootte van maximaal 33% van het balanstotaal van die dochter. De bank of een andere financier (niet zijnde een andere corporatie) moet dus bereid zijn vreemd vermogen te leveren, waarmee er ook door economisch gerichte ondernemingen een afweging van potenties en risico's moet worden gemaakt
- Ter uitvoering van (eventuele) kerntaken mag een corporatie haar dochter financieren, voor zover passend binnen de staatssteunregels en eventueel nadere voorwaarden wat betreft commerciële activiteiten
- de eisen gelden niet alleen bij oprichting, maar ook gaande de rit
- in alle gevallen geldt dat waar twijfel is over de toelaatbaarheid van een activiteit binnen het werkdomein van woningcorporaties hierop vooraf moet worden getoetst door de Autoriteit.

Zo nodig zullen in de uitwerking van de betreffende regelgeving nog aanvullende voorschriften worden gesteld. Ook zal bij de uitwerking van de regelgeving worden ingegaan op de mogelijkheden in het kader van de

wijkaanpak voor de oprichting van en onderbrenging van activiteiten in Wijkontwikkelings-maatschappijen.

## **7. De staatssteun**

### *7.1. De opstelling van de Europese Commissie m.b.t. de staatssteun*

De Europese Commissie (EC) verlangt van Nederland dat het de activiteiten van corporaties benoemt die met staatssteun mogen worden uitgevoerd. Dit met het oog op een gelijk speelveld voor partijen op de markt. Als staatssteun worden in ieder geval gezien de achtervangpositie van de overheid bij de borging van leningen door het WSW en de sanering- en projectsteun door het CFV (dit laatste omdat deze wettelijk is vastgelegd). Het is niet het oogmerk van de EC om zich hiermee inhoudelijk te bemoeien met de Nederlandse volkshuisvesting. De eisen van de EC hebben ook geen betrekking op welke activiteiten woningcorporaties wel of niet mogen uitvoeren. De gestelde eisen hebben betrekking op welke activiteiten met staatssteun mogen worden uitgevoerd. De EC verlangt van Nederland op korte termijn hierover uitsluitel en concrete stappen. Dit mede in het licht van een klacht van de IVBN die bij haar is ingediend over de bevoordeling van woningcorporaties waarvan in de ogen van de IVBN sprake zou zijn.

### *7.2. De inzet van Nederland m.b.t. de staatssteun*

In de afgelopen jaren is door mijn ministerie, in samenwerking met andere departementen, uitvoerig overlegd over de relatie tussen de corporatieregelgeving en de Europese regelgeving. Op grond van het beleid van dit kabinet is de inzet steeds geweest dat een activiteitenpakket als publieke taak wordt benoemd waarmee corporaties in staat blijven de gewenste activiteiten uit te voeren. Tegelijkertijd moet sprake zijn van een gelijk speelveld voor die activiteiten waarmee corporaties in concurrentie treden met andere partijen, zoals beleggers en projectontwikkelaars. Belangrijk is dat met de door Nederland te zetten stappen op korte termijn wordt gekomen tot overeenstemming met de EC. In de diverse gesprekken in de afgelopen tijd is gaandeweg bij de EC meer begrip ontstaan voor de keuzes in het Nederlandse corporatiestelsel zoals die thans vastliggen in de regelgeving. Niettemin blijft de EC op twee belangrijke punten voorwaarden stellen.

Ten eerste verlangt de EC een afbakening van de huishoudens aan wie woningcorporaties met staatssteun gebouwde huurwoningen kunnen toewijzen. In uitgebreide besprekingen met de EC is gebleken dat niet kan worden volstaan met een objectgerelateerde grens zoals de stichtingskostengrens (deze wordt thans door het WSW toegepast als begrenzing voor de borging van leningen). In dit licht ben ik in gesprek met de EC langs de volgende lijnen.

Staatssteun kan alleen worden gegeven voor de realisatie en verhuur van huurwoningen door woningcorporaties met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens (per 1 juli 2009 circa € 648). Deze categorie huurwoningen beslaat immers dat deel van de huurwoningvoorraad waarvoor de overheid regels stelt t.a.v. de huurprijzen, de toewijzing (via de huisvestingsverordening) en waarvoor zij via de huurtoeslag meebetaalt.

Vervolgens zou kunnen worden bepaald dat woningcorporaties jaarlijks ten minste 80% van hun vrijkomende huurwoningen met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens verhuren aan huishoudens met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag (circa € 28 400).

De laatste jaren ligt dit percentage gemiddeld op circa 75%. Er is hiermee dus sprake van een benodigde inspanning van woningcorporaties. Deze past echter bij de prioritaire inzet van woningcorporaties om de zwak-

keren op de woningmarkt te huisvesten. Tegelijkertijd biedt dit percentage voldoende ruimte om urgente woningzoekenden als gevolg van sloop en herstructurering, lange wachtlijsten of calamiteiten, en huishoudens met bijzondere kenmerken zoals grote gezinnen of ouderen te kunnen blijven huisvesten binnen de overige 20%. Ook kan hiermee segregatie worden tegengegaan.

Woningcorporaties moeten zich, net als nu al het geval is, over hun toewijzing verantwoorden o.b.v. het BBSH. De discussie met de EC op dit punt loopt nog, waarbij eventuele andere oplossingen niet op voorhand worden uitgesloten.

Woningen met een hoger prijsniveau dan de huurtoeslaggrens zijn in beginsel niet geschikt voor huishoudens met een bescheiden beurs en moeten worden gezien als woningen waarmee woningcorporaties concurreren met andere marktpartijen. Daarvoor zal geen staatssteun kunnen worden gegeven. Het is wel van belang dat corporaties dergelijke woningen blijven realiseren, met het oog op hun inspanningen voor de verbetering van wijken en het aanbieden van kansen op een wooncarrière aan hun huurders.

Ten tweede plaatst de EC vraagtekens bij het verlenen van staatssteun voor de realisatie en verhuur van maatschappelijk vastgoed. De EC meent dat ook marktpartijen dergelijk vastgoed zouden kunnen en willen realiseren. Ik plaats bij deze visie van de EC nadrukkelijk kanttekeningen. In de praktijk kan worden geconstateerd dat woningcorporaties zich in wijken en dorpen inspannen om maatschappelijk vastgoed te realiseren, zoals buurt- en dorpshuizen, kleinschalige cultuurgebouwen of gebouwen met een onderwijsfunctie. Woningcorporaties doen die investeringen nadrukkelijk zonder winstoogmerk. Naar mijn oordeel steken corporaties hiermee hun nek uit in het belang van de wijken en de leefbaarheid op het platteland. Ik acht het van groot belang dat staatssteun beschikbaar blijft voor de realisatie en verhuur van maatschappelijk vastgoed. Daartoe zal ik, naar aanleiding van het overleg met de EC, het begrip maatschappelijk vastgoed nader omschrijven, zodat vastgoed met een overwegend commercieel gebruik hiervan duidelijk wordt onderscheiden (zie ook par. 6.2). Ook zal ik, om op dit punt de EC tegemoet te komen, regels stellen ten aanzien van de aanbesteding van zowel de planrealisatie als de bouw van dergelijk vastgoed. De discussie met de EC hierover wordt voortgezet. Een speciaal aandachtspunt daarbij is de positie van maatschappelijk vastgoed in de veertig wijken, vanwege de bijzondere projectsteun.

Activiteiten waarmee woningcorporaties wel in concurrentie treden met marktpartijen zijn wat mij betreft de bouw en verhuur van huurwoningen met een huur boven de huurtoeslaggrens, de bouw van koopwoningen, de realisatie en verhuur van (ook kleinschalige) commerciële bedrijfsruimte en diensten aan derden, zoals het onderhoud of de administratie voor een vereniging van eigenaren.

In de regelgeving zal worden vastgelegd dat woningcorporaties tenminste een boekhoudkundige scheiding moeten hanteren om de activiteiten die zonder staatssteun moeten worden uitgevoerd, te onderscheiden van de andere activiteiten. Hierbij mogen winsten uit de commerciële activiteiten wel worden ingezet voor activiteiten verband houdend met de publieke taak, maar niet andersom. Het interne toezicht zal moeten bewaken dat hieraan door woningcorporaties invulling wordt gegeven en hierover jaarlijks een verklaring moeten opnemen in de jaarstukken van de corporatie. Door de Autoriteit zal extern toezicht hierop plaatsvinden.

## **8. Verbindingen met andere maatschappelijke organisaties, fusies en schaalgrootte**

Woningcorporaties kunnen diverse activiteiten ontwikkelen om te komen tot de maatschappelijk gewenste prestaties. Woningcorporaties moeten op die prestaties kunnen worden beoordeeld. De wijze waarop een corporatie is georganiseerd moet daaraan ten dienste staan en is wat mij betreft een middel en geen doel op zich. Het bijvoorbeeld oprichten van dochters of fuseren zonder dat daarmee een duidelijk doel voor ogen staat dat op die wijze beter kan worden gediend zou wat mij betreft niet aan de orde moeten zijn. Primair is dit echter een zaak van de corporaties zelf, waarbij het interne toezicht aan zet is hierover te oordelen. Niettemin wil ik op een aantal punten duidelijke publieke waarborgen vastleggen in het belang van de volkshuisvesting.

### *8.1. Verbindingen met andere maatschappelijke organisaties*

Woningcorporaties krijgen gezien de breedte van hun activiteitenpalet steeds meer te maken met andere maatschappelijke organisaties. Corporaties zoeken bijvoorbeeld steeds vaker de samenwerking met welzijns- en zorgorganisaties. Dergelijke samenwerking is een uitstekend middel om tot betere maatschappelijke prestaties te komen. Sommige corporaties willen echter één of meer stappen verder gaan in hun relatie met andere maatschappelijke organisaties. Dat roept de vraag op welke risico's kunnen ontstaan in relatie tot het primaire beginsel dat woningcorporaties slechts handelen in het belang van de volkshuisvesting en daarvoor hun maatschappelijk bestemde vermogen inzetten.

Personele unies tussen corporaties en andere maatschappelijke organisaties kunnen een nuttige functie vervullen, omdat organisaties daardoor hun beleid nauwgezet op elkaar kunnen afstemmen. Ik wil daarom dergelijke personele unies op het niveau van het bestuur van de corporatie toestaan. Dan kan het wat mij betreft gaan om één bestuurder, maar eventueel ook het gehele bestuur als dat uit meerdere leden bestaat. Er hoeft ook geen onderscheid te zijn waar het gaat om de doelstelling (zorg, welzijn etc.) van de andere maatschappelijke organisatie. Hiermee wordt corporaties meer ruimte geboden dan het BBSH thans toestaat.

Blijvende focus van de corporatie op de volkshuisvesting en de inzet van de beschikbare middelen voor dat doel is echter van belang. Daarom zal ik in dergelijke gevallen de eis stellen dat binnen de RvC van de corporatie geen der leden op één of andere wijze een verbintenis heeft met de maatschappelijke organisatie waarmee een personele unie is aangegaan op bestuursniveau. Ik heb dit uw Kamer reeds als beleidslijn aangegeven in het AO Philadelphia op 23 april jl..

Thans behoeft niet elke personele unie aan mij te worden voorgelegd. Dat is slechts het geval als het aangaan van de personele unie leidt tot aanpassing van de statuten. Een wijziging van de statuten van een corporatie moet in alle gevallen ter goedkeuring worden voorgelegd. Dit zal mijn eis blijven. Daar waar geen sprake is van aanpassing van de statuten moeten de corporaties achteraf via het jaarverslag melden of bij het aangaan van de personele unie wordt voldaan aan de hiervoor genoemde voorwaarde. Dit zal in de regelgeving worden vastgelegd.

Verdergaande stappen dan een personele unie onder de voorwaarden zoals hiervoor aangegeven acht ik niet in het belang van de volkshuisvesting. Dat betekent dat ik bestuurlijke of juridische fusies niet zal toestaan. Niet alleen valt niet in te zien waarom dergelijke constructies de volkshuisvesting of andere maatschappelijke sectoren nog beter zouden kunnen dienen, ook worden de risico's dat de voor de volkshuisvesting bestemde financiële middelen toevloeien naar andere doelen nodeloos vergroot.

## 8.2. Fusies en schaalgrootte

Net als andere organisatorische stappen, moet het aangaan van een fusie met een andere corporatie worden beschouwd als een middel om het doel, het leveren van maatschappelijke prestaties, te dienen. De daarmee gepaard gaande schaalvergroting moet ten dienste staan en dus niet ten koste gaan van de belangen van de volkshuisvesting.

Uit onderzoek in opdracht van mijn ministerie (uitgevoerd door Cebeon, aangeboden bij brief van 10 mei 2006 (TK 2005–2006, 29 453, nr. 40), als ook uit praktijksignalen van mijn ministerie en het CFV blijkt dat er geen eenduidige relatie ligt tussen schaalgrootte en schaalvergroting enerzijds en de maatschappelijke prestaties en lokale binding van corporaties anderzijds. De attitude en de organisatie van een corporatie lijken bepalende factoren te zijn. Uw Kamer heeft enkele jaren terug de motie Depla (TK 2005–2006, 29 453, nr. 44) aangenomen. Deze motie verzoekt de regering bij de goedkeuring van fusies een «nee, tenzij»- benadering te hanteren bij fusies die leiden tot woningcorporaties met meer dan 10 000 woningen. Zoals ook mijn ambtsvoorgangers hebben aangegeven kan de toetsing van fusies zich echter beter richten op de inhoudelijke belangen die met een fusie moeten worden gediend en gewaarborgd.

De toets van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is gericht op het effect van de fusie op de keuzemogelijkheden van de huurders. De NMA realiseert zich overigens bij zijn toetsing dat deze keuzemogelijkheden door de veelal aanwezige krapte op de huurwoningmarkt reeds beperkt zijn.

Aanvullend op de NMA vindt toetsing door mijn ministerie plaats aan de hand van het huidige toetsingskader zoals dat vastligt in het BBSH (corporaties moeten de statutaire wijziging die leidt tot de fusie ter goedkeuring aan mij voorleggen) en de circulaire 2002–18 die nader uiteenzet op welke criteria wordt getoetst. De kern van deze toetsing bestaat eruit dat de betrokken gemeenten en huurdersorganisaties hun oordeel geven over de fusie, vooral wat betreft het effect op de investeringen en het behoud van de lokale binding. In de praktijk is het oordeel van de gemeenten en huurdersorganisaties zwaarwegend bij mijn goedkeuring, hoewel ik te allen tijde de betreffende adviezen zelf weeg.

Deze manier van toetsen, met een zwaarwegend advies van de lokale belanghebbenden, is onverminderd van belang. Een fusie is immers een maatregel die, eenmaal geëffectueerd, niet eenvoudig kan worden teruggedraaid. Een overwegend negatief oordeel van de betrokken belanghebbenden zal blijven betekenen dat de fusie, zoals aan hen voorgelegd, geen doorgang kan vinden.

De diverse aspecten die onderdeel uitmaken van de toetsing vooraf van fusies zullen waar nodig worden verbeterd. Zo zal de gemeente nadrukkelijk worden gevraagd zich een oordeel te vormen over het effect van de omvang van de nieuwe corporatie op de werkrelatie met de gemeente. Dat kan immers voor kleine gemeenten anders liggen dan voor grote. Het totaal van toetspunten zal de vorm krijgen van een (ook voor fusies in het onderwijs voorgestelde) fusie-effecttoets. In die fusie-effecttoets zullen de effecten van de fusie op de investeringspotenties, de lokale binding en de doelmatigheid onverminderd belangrijke elementen vormen, maar ook een door de corporatie op te stellen analyse of op andere wijze dan een juridische fusie niet hetzelfde of zelfs een beter resultaat kan worden bereikt.

Aanvullend overweeg ik regels ten aanzien van de termijnen waarbinnen een corporatie na een afgeronde fusie opnieuw mag fuseren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een periode van vijf jaar. Op deze wijze zou de focus van een corporatie worden gericht op het maatschappelijk presteren in het belang van de volkshuisvesting. Zwaarwegende argu-

menten zouden een uitzondering kunnen rechtvaardigen. Te denken valt daarbij aan het overnemen van een armlastige corporatie door een rijke corporatie. Nader bezien zal worden in hoeverre een dergelijke maatregel past binnen de EC-regelgeving met betrekking tot mededinging. Ook overweeg ik regels ten aanzien van de omvang van corporaties, waarbij bijvoorbeeld zou kunnen worden gedacht aan de omvang van de thans grootste corporaties (circa 80 000 wooneenheden). Hoewel op basis van de praktijk een ideale omvang van corporaties niet kan worden aangegeven, is gezien de omvang van de Nederlandse lokale en regionale woningmarkten op voorhand lastig in te zien waarom een verdergaande schaalvergroting in het belang van de volkshuisvesting zou zijn. Dezelfde uitzonderingen als hiervoor genoemd kunnen echter van toepassing zijn. Ook hierbij geldt dat bezien zal worden in hoeverre een dergelijke maatregel past binnen de EC-regelgeving met betrekking tot mededinging.

Tenslotte zie ik de mogelijkheden om regels te stellen inzake de relatie tussen de omvang van de corporatie en het aantal bestuurders resp. toezichthouders. Naarmate een corporatie groter wordt nemen ook haar verantwoordelijkheid en opgaven in omvang toe. Het is daarom van belang dat bij toenemende schaalgrootte voldoende «checks and balances» in de organisatie aanwezig zijn, zoals een meerhoofdig bestuur. Er zal nadere concretisering van dit voornemen plaatsvinden. In alle gevallen moeten fusies via visitatie scherp worden gevolgd. Zoals aan uw Kamer toegezegd bij de behandeling van mijn begroting voor 2009, zal worden bezien hoe in het geval van gebleken onvoldoende lokale binding gevolgen kunnen worden verbonden aan die constatering. Ook moet worden bezien bij wie daartoe het initiatief kan worden gelegd, gegeven het formeel privaatrechtelijke karakter van woningcorporaties. De geactualiseerde fusieregels zal ik zo snel mogelijk aan uw Kamer voorleggen.

## **9. Toelating en uittreding**

### *9.1. Toelating*

Het BBSH regelt thans voorschriften aan toelating van corporaties. In hun statuten moeten corporaties aangeven in welke gemeenten zij actief zijn. Voornemens tot uitbreiding van het werkgebied moeten aan mij worden voorgelegd. Hiermee wordt slechts ingestemd bij concrete voornemens in een andere gemeente (waarmee die gemeente moet instemmen). De corporaties kunnen dan in alle gemeenten in de betreffende regio werkzaam zijn. Overigens zijn er thans enkele corporaties die landelijk werkzaam zijn. Zo is indertijd toestemming verleend aan bijvoorbeeld categoriaal werkzame ouderenhuisvesters.

Verder mogen corporaties sinds 2008 ook actief zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, gezien de toekomstige status van deze eilanden. Corporaties mogen niet zelf bouwen en investeren buiten de landsgrenzen. De hierover lopende rechtszaak met woningcorporatie Servatius uit Maastricht, die via een dochteronderneming woningen heeft gebouwd te Luik, ligt nu bij het Europese Hof voor.

Het is van belang in nieuwe regelgeving duidelijk aan te geven waartoe het toelatingsgebied zich wel en niet uitstrekt. Aanvullend zal aan woningcorporaties, indien zij een verzoek doen tot uitbreiding van hun werkgebied, op hun verzoek landelijke werkzaamheid worden geboden. Met landelijke werkzaamheid wordt niet beoogd de lokale woningmarkten, waarop vaak langjarig wordt samengewerkt tussen gemeente en plaatselijke corporatie(s), het jachtterrein te maken van «landelijke aanbieders». Voorkómen moet immers worden dat lokaal goed lopende processen worden verstoord en dat op aantrekkelijke locaties cherry-

picking door rijke corporaties van buiten gaat plaatsvinden. Anderzijds kan landelijke werkzaamheid voorkomen dat corporaties een bureaucratische goedkeuringsprocedure moeten doorlopen als zij bijvoorbeeld een collega-corporatie financieel willen bijstaan door een complex woningen aan te kopen. Ook kan het er voor zorgen, zoals ook de commissie De Boer destijds betoogde, dat gemeenten niet «gedwongen» zijn met lokale woningcorporaties samen te werken.

Omgekeerd verwacht ik niet dat iedere corporatie haar werkgebied zal willen uitbreiden tot heel Nederland. Veel corporaties zullen geworteld blijven in de gemeente of regio waar hun woningen staan. Deze lokaal/regionale binding is ook belangrijk. Om dit ook bij landelijk werkzame corporaties zeker te stellen, zal bij het toekennen van landelijke werkzaamheid het grote belang worden benadrukt dat de woningcorporaties in de gemeenten waar zij werkzaam zullen zijn komen tot resultaatgerichte en handhaafbare prestatieafspraken met gemeenten en lokale binding met belanghebbenden tot stand brengen.

Ook is het van belang dat bij werkzaamheid over de regiogrenzen heen de RvC van de corporatie voldoende affiniteit heeft met de betreffende werkgebieden, met name met de gemeenten waarin zij praktisch werkzaam zal zijn. Ik zal de concrete mogelijkheden om hiervoor waarborgen vast te leggen in de regelgeving nader bezien.

Landelijke werkzaamheid kan niet eensklaps aan alle corporaties worden toegekend omdat deze een wijziging van hun statuten behelst, die aan mij individueel ter goedkeuring moet worden voorgelegd. Wel betreft het dan een eenmalige goedkeuring op verzoek, waarmee per saldo sprake zal zijn van een reductie van de administratieve lastendruk.

## *9.2. Uittreding*

Uittreding van corporaties uit het stelsel is slechts mogelijk als de corporatie naar het oordeel van het Rijk ernstige schade toebrengt aan de volkshuisvesting. De corporatie wordt dan ontbonden. Er zal geen mogelijkheid worden geboden tot vrijwillige uittreding uit het stelsel zonder ontbinding van de corporatie. De stuurgroep Meijerink deelt dat standpunt.

## **10. Het toezicht op woningcorporaties**

Het toezicht op woningcorporaties vormt, met de daarbij behorende oordeelsvorming en de handhaving van de regelgeving, het sluitstuk van het stelsel. Goed intern en extern toezicht is cruciaal als waarborg voor een goed werkend corporatiestelsel. Vooral het interne toezicht op corporaties is echter sinds de brutering de achilleshiel van het corporatiestelsel gebleken. Daarom zijn juist op het punt van het interne toezicht en het externe toezicht op de implementatie daarvan, stevige verbeteringen nodig, die voor een deel al in gang zijn gezet in de afgelopen maanden. Met Meijerink ben ik van oordeel dat het toezicht op woningcorporaties, gezien de grote belangen die met een goed functionerend corporatiestelsel zijn gemoeid, zodanig moet worden vormgegeven dat enerzijds het functioneren van corporaties goed kan worden beoordeeld en zo nodig tijdig en adequaat kan worden opgetreden. Anderzijds moet dat toezicht niet verstikkend werken voor het slagvaardig opereren van de corporatie als maatschappelijk ondernemer. Het toezicht moet dus waar mogelijk terughoudend en gebaseerd op vertrouwen zijn. In alle gevallen moet het toezicht op de corporaties onafhankelijk, professioneel en slagvaardig zijn en moet ook de toezichthouder transparant zijn, of het nu gaat om het interne of externe toezicht.

Maar juist op het punt van het toezicht kom ik op diverse onderdelen tot

een ander oordeel dan de stuurgroep Meijerink over de inrichting en aanpak.

Het huidige toezicht op woningcorporaties wordt op verschillende plaatsen uitgeoefend.

Het interne toezicht bij de corporaties oefent het primaire toezicht uit op alle aspecten van het functioneren van de corporatie. Een goed functionerend professioneel intern toezicht voorkomt dat op basis van extern toezicht zou moeten worden gehandhaafd.

Extern oefent het CFV thans als Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO) het financiële toezicht uit en verricht op mijn verzoek uitvoerende taken in de toetsing op rechtmatigheid.

Mijn ministerie oefent tenslotte het toezicht uit op rechtmatigheid (bijv. toetsing of activiteiten hun basis vinden in het BBSH), op fusies, en beoordeelt de prestaties van corporaties. Ook het in de Woningwet en het BBSH vastgelegde sanctie-instrumentarium wordt zo nodig door mij toegepast. Een specifiek onderdeel is het opsporen van strafbare handelingen bij corporaties. Dit is belegd bij een onderdeel van de VROM-Inspectie in samenwerking met het Openbaar Ministerie.

#### *10.1. Voornemens m.b.t. het interne toezicht*

Voor een goed functionerend corporatiestelsel is essentieel dat er sprake is van een professioneel intern toezicht. Op dat punt kan en moet de sector in de komende jaren nog forse stappen vooruit maken. Daarbij gaat het niet alleen om een verbetering van de kwaliteit van handelen, maar vooral ook om een cultuuromslag, met name gericht op een groter besef van de verantwoordelijkheid die wordt gedragen, en een kritischer houding ten opzichte van het bestuur. De VTW die op dit terrein reeds actief is, kan op dit vlak ook in de komende tijd goede diensten bewijzen. Het interne toezicht kan voorkomen dat via extern toezicht zou moeten worden opgetreden. Naarmate het interne toezicht van corporaties zijn taken beter weet waar te maken kan, op termijn, het externe toezicht hierop meer vertrouwen.

Daarbij moet worden aangetekend dat, zoals ook professor Schilder in zijn advies aangaf, de verantwoordelijkheden van het interne en externe toezicht niet geheel overlappen en deze twee vormen van toezicht elkaar niet kunnen uitsluiten. Het interne toezicht zal altijd primair het belang van de maatschappelijke onderneming voor ogen hebben en uit dien hoofde met name de interne governance, de bedrijfsvoering en de financiële situatie scherp moeten beoordelen. Het externe toezicht zal altijd primair de publieke belangen voor de volkshuisvesting voor ogen hebben en uit dien hoofde met name de maatschappelijke prestaties, de rechtmatigheid en de financiële continuïteit scherp beoordelen.

De RvC moet in het vernieuwde stelsel, zoals ook voorgesteld door de stuurgroep Meijerink, jaarlijks verklaringen afleggen over de inzet van het vermogen, de financiële continuïteit, weglek van het maatschappelijk bestemde vermogen en de doelmatigheid, de rechtmatigheid, de integriteit, en de governance. Dat vraagt professionaliteit en onafhankelijkheid van de RvC.

Ik wil op een aantal aanvullende manieren de verantwoordelijkheid van de RvC van een corporatie voor goed bestuur onderstrepen en de professionaliteit van de RvC's versterken. Hierbij denk ik onder andere aan het vastleggen van minimale vereisten voor leden van de RvC. Bij deze vereisten kan worden gedacht aan opleidings- en/of ervaringsniveau, onafhankelijkheid, zittingsduur en het maximum aantal commissariaten. Bij dat laatste kan worden gedacht aan het eerder door de commissie Tabaksblat genoemde aantal van ten hoogste 5, maar afhankelijk van de omvang van de corporatie zal dit ook lager kunnen uitkomen. Voor zover de genoemde eisen niet of onvoldoende geregeld zijn in de governance-



code, of als zo'n code niet ter algemeen verbindend verklaring aan mij wordt voorgelegd, zal ik dit in regelgeving vastleggen. Overigens moet op dit punt een verstandige balans worden gevonden tussen de kwaliteitseisen die horen bij de verantwoordelijkheid voor het toezicht op een maatschappelijke onderneming waarmee grote belangen zijn gemoeid, en de reële mogelijkheden om in de praktijk binnen die kwaliteitseisen voldoende toezichthouders op de been te brengen.

Naast genoemde kwaliteiten van een interne toezichthouder is ook, zoals hiervoor aangegeven, een culturomslag in het interne toezicht nodig. De attitude van een interne toezichthouder is van groot belang voor effectief functioneren. Daarbij gaat het om elementen als kritische blik, open staan voor andere visies, rolvastheid en doortastendheid.

De verschillende kwaliteiten van een interne toezichthouder moeten in een continu proces worden getoetst. Daar ligt niet alleen een rol voor de RvC zelf maar ook voor het externe toezicht. Zo zou het verstandig zijn als de RvC jaarlijks bij de (o.b.v. de governancecode verplichte) zelfevaluatie zijn eigen rol kritisch beoordeelt met behulp van (onafhankelijke) derden. Daarnaast kan de externe toezichthouder op basis van de afgegeven verklaringen van de RvC zich een oordeel vormen over het functioneren van de RvC, en moeten visitaties zich ook richten op het functioneren van de RvC.

Ik waardeer initiatieven, zoals van de VTW, om het interne toezicht verder te verbeteren. Mijn ministerie wil een actieve bijdrage leveren aan programma's en middelen van VTW en/of Aedes ter ontwikkeling en verspreiding van de benodigde kennis voor interne toezichthouders. Ook het CFV heeft in de afgelopen jaren via diverse publicaties hulpmiddelen geboden voor verdere professionalisering. Ik wil in de komende tijd meer contacten leggen met de RvC's van woningcorporaties om hiervoor, en voor onderstaande punten, aandacht te vragen.

Met inachtneming van deze kwaliteitseisen en de verder benodigde professionalisering zie ik geen aanleiding het huidige voordrachtsrecht voor de huurdersorganisatie voor twee plaatsen in de RvC (en/of het bestuur) van de corporatie te wijzigen.

Uit recente casuïstiek is gebleken dat in een aantal gevallen bij de aankoop van vastgoed en bij omvangrijke investeringen risico's worden gelopen in de sfeer van financiële beheersbaarheid of integriteit. De RvC moet zijn toezichtstaak op dit punt alert uitoefenen en in zijn mandatering aan het bestuur verstandige grenzen stellen. Om op dit punt waarborgen te stellen ben ik voornemens te regelen dat de RvC voorafgaande goedkeuring moet geven bij aankopen en investeringen boven een bepaald drempelbedrag. Aanvullend zal een drempelbedrag worden geformuleerd waarboven aankopen niet alleen door de RvC maar ook door de externe toezichthouder vooraf moeten worden getoetst. De drempelbedragen zullen na overleg met o.a. het CFV worden bepaald.

Hoe dan ook moeten de RvC's van corporaties scherper worden gehouden wat betreft hun medeverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van een corporatie. In dat verband zal als sluitstuk worden voorzien in de mogelijkheid van ontslag van de RvC in geval sprake zou zijn onjuiste verklaringen of van slecht functioneren in algemene zin. De Autoriteit kan mij adviseren tot zo'n maatregel over te gaan. Er is bij dit ontslagrecht sprake van een nieuw sanctie-instrument, waarin de regelgeving thans niet voorziet. Ik verwacht van de sector dat zij zodanige stappen zet, ook via de door de stuurgroep Meijerink genoemde kwaliteitseisen aan het interne toezicht en de door Aedes ingestelde monitoringscommissie, dat een dergelijke sanctie in de praktijk niet hoeft te worden toegepast. Naast deze ontslagmogelijkheid wil het kabinet via het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming voorzien in een ontslagmogelijkheid van de RvC via de Ondernemingskamer, op voorstaan van belanghebbenden.

## 10.2. Voornemens m.b.t. het externe toezicht: de Autoriteit

In zijn advies van 1 december 2008 stelt de stuurgroep Meijerink voor te komen tot een nieuwe Autoriteit die, aanvullend op het interne toezicht bij corporaties, het externe toezicht uitoefent op alle aspecten. Deze Autoriteit moet de status van een ZBO dragen. De taken van mijn ministerie en het CFV (behoudens de taken ten aanzien van de verlening van sanerings- en projectsteun) zouden in het takenpakket van de nieuwe Autoriteit moeten worden gebundeld. De zwaarste sancties die de Woningwet ter beschikking stelt zouden, enkel op voorstaan van deze Autoriteit, blijvend door mij worden toegepast.

Met de stuurgroep Meijerink vind ik dat een betere bundeling van taken in het toezicht op corporaties mogelijk en wenselijk is. Bundeling van de toezichtstaken werd al eerder geadviseerd door professor A. Schilder RA.<sup>1</sup> In lijn met het advies van Meijerink zal hiertoe een nieuwe Autoriteit met de status van een ZBO worden ingericht.

Zoals in de brief aan uw Kamer van 29 januari 2008 aangegeven (TK 2007–2008, 25 268, nr 54) hecht ik ten zeerste aan onafhankelijk, professioneel, selectief en slagvaardig toezicht. Om het externe toezicht niet te zeer te belasten met de gewenste uitkomsten van de beleidsontwikkeling en sturing, is in het verleden gekozen voor uitvoering van het publiekrechtelijke toezicht op afstand. Voorkomen moet immers worden dat beleidsmatige wensen ten aanzien van corporaties gaan interfereren met bijvoorbeeld de financiële beoordeling van corporaties. De praktijk van extern toezicht op afstand heeft zich bewezen. Het toezicht vereist tevens een specifieke deskundigheid omdat de toegelaten instellingen zich meer en meer ontwikkelen tot maatschappelijke ondernemingen. Om deze redenen (lees het onafhankelijkheidsmotief) kies ik ervoor om ook het hernieuwde toezicht op de toegelaten instellingen onder de afgebakende ministeriële verantwoordelijkheid vorm te geven. Voor deze nieuwe ZBO zullen, zoals ook aangegeven in aangehaalde mededeling, de bepalingen uit de Kaderwet ZBO's van toepassing zijn.

Hoofdlijn bij de toedeling van taken en bevoegdheden aan de Autoriteit is dat deze zoveel mogelijk de benodigde instrumenten meekrijgt om zijn toezichtstaak goed uit te voeren. De Autoriteit zal zich bij zijn externe toezicht kunnen baseren op alle beschikbare bronnen, zoals visitatierapporten, jaarstukken (inclusief de geautomatiseerde gegevensopvraag), maar waar nodig ook, anders dan Meijerink voorstelt, aanvullende informatie kunnen opvragen. De Autoriteit moet immers te allen tijde over gegevens kunnen beschikken die nodig zijn voor een juiste vaststelling van de omstandigheden.

Gezien de uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren zal het grootste deel van de noodzakelijke interventies richting corporaties zich richten op eenduidig toetsbare rechtmatigheidskwesaties, zoals overtredingen van het werkdomein, statuten die niet voldoen aan de regelgeving of het te laat indienen van jaarstukken. Bij deze kwesaties kan de Autoriteit zelfstandig sancties (zoals aanwijzingen) opleggen om de corporaties te laten voldoen aan de regelgeving.

De afgelopen jaren hebben echter tevens laten zien dat sommige kwesaties direct samenhangen met vraagstukken omtrent de gewenste ontwikkelingsrichting van corporaties. Voorbeelden daarvan zijn fusievoornemens van een corporatie met een welzijnstichting en het bouwen over de landsgrens. Ik wil in dat licht de bevoegdheden tot het treffen van sancties (zoals aanwijzingen) in dergelijke gevallen, waarbij nadrukkelijk een beleidsmatige afweging aan de orde is, bij de minister laten. Uit toezichtsbevindingen kan bovendien vaak de meeste lering worden getrokken over de achilleshielen van het stelsel en welk beleid en welke

<sup>1</sup> Zie voor een korte samenvatting van dit advies bijlage 1.

regelgeving hierop moeten worden bijgesteld. De Autoriteit zal mij in dergelijke gevallen o.b.v. feitelijke oordeelsvorming adviseren. Ik wil ook alle zwaardere sanctiebevoegdheden die het bestuur (benoeming bewindvoerder), de RvC (aanstellen externe toezichthouder en ontslag RvC) of zelfs de hele organisatie (intrekken toelating) direct raken, tot mijn bevoegdheid blijven rekenen. Wat betreft de aanstelling van een externe toezichthouder betekent dat een andere keuze dan het voorstel van Meijerink. De Autoriteit zal mij in alle gevallen hierover adviseren.

De nieuwe ZBO neemt de taken over van het huidige CFV, gevoegd bij een aantal nieuwe taken en bevoegdheden. Het CFV heeft inmiddels veel kennis en ervaring opgebouwd. Ik wil daarom het CFV ombouwen naar de nieuwe Autoriteit.

Die nieuwe Autoriteit zal een bestuur kennen dat door mij wordt benoemd. De door de stuurgroep Meijerink voorgestelde voordracht voor de bestuursleden van de Autoriteit uit de corporatiesector is noodzakelijk noch wenselijk voor een goede uitvoering van het toezicht. Een dergelijk voordrachtsrecht komt overigens ook niet voor bij de vergelijkbare Autoriteiten.

Wettelijk zal worden vastgelegd dat de beleidsregels van de Autoriteit door mij moeten worden goedgekeurd.

Ik zal u over de inrichting van de nieuwe Autoriteit nader informeren.

### *10.3. Het toezicht op de maatschappelijke prestaties*

Het oordeel over de maatschappelijke prestaties wordt op verschillende manieren vastgesteld. Ten eerste moet de RvC van een corporatie, in het kader van de jaarstukken, verklaringen afgeven over het maatschappelijke presteren van haar corporatie. Hiermee wordt rekening gehouden met het ook door de ARK gesignaleerde aandachtspunt dat de RvC vaak nog worstelt met het vellen van een oordeel over het maatschappelijk presteren. In dat maatschappelijk presteren ligt immers het wezenskenmerk van de corporatie, waarvoor andere factoren randvoorwaardelijk zijn. Het oordeel van de RvC vormt, naast het vierjaarlijkse visitatierapport, de jaarverslagen en andere signalen, de basis voor het externe toezicht om tot een oordeel te komen over het presteren. In aansluiting op het advies van de stuurgroep Meijerink kan wat mij betreft, bij een positief visitatieoordeel, de externe beoordeling van de prestaties terughoudend plaatsvinden. Als in de tussentijd andersoortige signalen ontstaan op basis van bijvoorbeeld de jaarstukken of signalen van belanghebbenden, ligt het voor de hand dat de Autoriteit nadere informatie opvraagt. Op basis van de beschikbare informatie kan worden beoordeeld welke maatregelen door de corporatie (bestuur en RvC) worden getroffen om tot verbetering te komen.

Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het in de motie Depla c.s. (TK 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 28) gevraagde principe van proportioneel toezicht bij goed functioneren.

Aanvullend velt de Autoriteit, net als nu het CFV, een oordeel over de relatie tussen de financiële mogelijkheden en de voornemens van de corporatie. De concrete vormgeving van deze financiële norm, zoals ook voorgesteld door de stuurgroep Meijerink, zal ik nader bespreken met o.a. het CFV.

Daarnaast blijft ook de zienswijze op het volkshuisvestelijk presteren van de corporaties bestaan, die jaarlijks door WWI in een brief wordt vastgelegd. Deze zienswijzebrief heeft een sturend, meer op de toekomst gericht karakter. De zienswijze behelst geen oordeel op basis van normen, maar betreft een toetsing aan lokale afspraken en voornemens, waarbij ook de gemeente wordt betrokken.

#### *10.4. Het financiële toezicht*

Wat betreft het financiële toezicht op corporaties geldt dat, naast het hiervoor genoemde toezicht door de RvC van de corporatie, de Autoriteit jaarlijks een financieel oordeel velt over de continuïteit van de corporatie. De Autoriteit baseert zich daarbij primair op de jaarstukken (inclusief de geautomatiseerde gegevensopvraag) van de corporatie. De Autoriteit kan aanvullend gebruik maken van gegevens van het WSW, dat met name kijkt naar de liquiditeitspositie. De Autoriteit wint, zoals gezegd, zo nodig zelf aanvullende informatie in. Op basis hiervan velt de Autoriteit een solvabiliteitsoordeel over de financiële continuïteit van de corporatie in de eerstkomende jaren.

Verder zal worden geregeld dat elke corporatie een treasurystatuut hanteert, waarvoor bepaalde minimumeisen in de regelgeving zullen worden vastgelegd. In ieder geval moet het daarbij gaan om de aard van de beleggingen, en de liquiditeitspositie van de corporatie. Recente casuïstiek laat het belang hiervan zien. De Autoriteit kan toetsen of een dergelijk statuut aanwezig is (rechtmatigheid) en of de inhoud ervan, in relatie tot de kenmerken van de corporatie, voldoende waarborgen biedt.

#### *10.5. Het toezicht op de doelmatigheid*

Het is ook de taak van de RvC om in zijn oordeel over de corporatie te letten op een sobere en doelmatige bedrijfsvoering. Corporaties werken met een voor de volkshuisvesting bestemd maatschappelijk vermogen, dat niet moet weglekken naar ondoelmatigheden en onnodige luxe. Het gaat daarbij niet alleen om de direct zichtbare elementen, zoals het kantoor of het bedrijfswagenpark, maar ook om zaken als de loonontwikkeling en de formatieruimte. Wat betreft de bedrijfslasten heb ik uw Kamer in het AO Sectorbeeld van 17 maart jl. toegezegd met het CFV te bezien op welke wijze een meer inzicht biedende verslaglegging kan worden geïmplementeerd. Mijn aanpak is er enerzijds op gericht om op termijn tot een betere verantwoording over de bedrijfslasten te komen. Anderzijds is deze aanpak er (meer op de korte termijn) op gericht individuele corporaties nadrukkelijker aan te spreken op hoge niveaus en/of stijgingspercentages van de bedrijfslasten.

Om tot een betere verantwoording over de bedrijfslasten te komen is het noodzakelijk dat corporaties aanpassingen doorvoeren in de wijze van administreren. Deze aanpassingen zullen over het algemeen diep ingrijpen in de administratieve organisatie en zullen daarmee grote effecten hebben op de administratieve lastendruk. Om deze reden ben ik vooralsnog niet voornemens om de gegevensopvraging door het CFV in dit kader aan te passen. Ik zal allereerst bezien in hoeverre het mogelijk is om via een wijziging van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (Richtlijn 645 «Toegelaten instellingen Volkshuisvesting») tot een betere verantwoording over de bedrijfslasten in de jaarrekening te komen. Daarnaast zal ik corporaties, en meer in het bijzonder de RvC van corporaties, er toe aanmoedigen om op vrijwillige basis te komen te een betere verantwoording over de bedrijfslasten. Hierbij kunnen corporaties gebruik maken van het model uit het rapport «Ontwikkeling activiteitenrekening» zoals dat vorig jaar in opdracht van het CFV is opgesteld. Indien de genoemde maatregelen niet tot een wezenlijke verbetering van de verantwoording over de bedrijfslasten leiden zal ik bezien welke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden.

Op korte termijn zal ik er toe overgaan om individuele corporaties nadrukkelijker aan te spreken op de ontwikkeling van de bedrijfslasten. Dit zal zijn beslag krijgen via de individuele oordeelsbrief waarin ik jaarlijks mijn oordeel geef over de prestaties van corporaties. Afhankelijk van de

uitkomsten van deze beoordeling kan nader onderzoek worden ingesteld naar de oorzaken van een hoog lastenniveau of een sterke stijging in dat niveau.

Daarnaast zal uw Kamer twee keer per jaar geïnformeerd worden over de sectorale ontwikkeling van de bedrijfslasten. In het sectorbeeld voornemens zal informatie worden verstrekt over de door de corporaties geprog- nosticeerde ontwikkeling van de bedrijfslasten in de komende vijf jaar. In het sectorbeeld realisaties zal de werkelijk gerealiseerde ontwikkeling van de bedrijfslasten over het afgelopen verslagjaar worden weergegeven.

Wat betreft de salarissen van de bestuurders van corporaties zal het kabinet komen met wetgeving ter normering van die salarissen. Daarbij wordt ingezet op maximering van deze salarissen tot het wettelijk vastge- legde normbedrag voor de semi-publieke sector.

Ik wil in de publieke regelgeving geen verdere eisen vastleggen, omdat de diverse elementen van de bedrijfsvoering van een corporatie niet landelijk kunnen worden beoordeeld of genormeerd. Het ligt uitdrukkelijk op de weg van de RvC van de corporatie om toe te zien dat de corporatie sober en doelmatig met haar maatschappelijk bestemde vermogen omgaat. Vastgelegd zal worden dat de RvC ook hierover een jaarlijkse verklaring aflegt.

#### *10.6. Het toezicht op de rechtmatigheid en op weglek van maatschappelijk bestemd vermogen*

Op het punt van rechtmatigheid zal de Autoriteit de taak hebben te toetsen of de corporatie zich houdt aan de eisen van de regelgeving. Daarbij gaat het om voorschriften in de publieke regelgeving. Het toetsen en handhaven van voorschriften uit algemeen verbindend verklaarde codes gebeurt (zoals gebruikelijk bij algemeen verbindend verklaring) in beginsel door de branche zelf, tenzij de Autoriteit in een dergelijke code is genoemd als toetsende en handhavende instantie.

De toetsing richt zich ten eerste op die zaken die vooraf ter goedkeuring moeten worden voorgelegd (zie paragraaf 6.2 over het werkdomein). Daarnaast gaat het om investeringen via dochterondernemingen of andere verbindingen (zie paragraaf 6.3).

Voorts moet, net als nu, elke statutaire wijziging bij een corporatie vooraf aan de Autoriteit ter goedkeuring worden voorgelegd. De statuten zijn immers cruciaal voor het functioneren van de corporatie binnen de regels van het corporatiestelsel.

Ook achteraf zal toetsing plaatsvinden. Daarbij baseert de Autoriteit zich primair op verklaringen van de RvC over de rechtmatigheid van handelen van de corporatie (waarop ook een accountantstoets wordt gegeven). Van het toezicht op de rechtmatigheid maakt ook onderdeel uit het toezicht op het naleven van de eerder in deze brief gestelde voorwaarden voor het aangaan van verbindingen, zoals het oprichten van dochters, de financiering daarvan, evenals de voorwaarden voor verkoop van het bezit en het binnen de gestelde grenzen doen van schenkingen en aangaan van garantstellingen aan stichtingen in ontwikkelingslanden en andere landen met een zwak ontwikkelde volkshuisvesting. Ook het toezien op een adequate scheiding van de activiteiten met en zonder staatssteun maakt hiervan onderdeel uit.

#### *10.7. Het toezicht op de integriteit*

Van maatschappelijke ondernemers mag worden verwacht dat zij integri- teit hoog in het vaandel hebben staan, en hun cultuur, beleid en werkwijze daarop richten. Aedes en VTW kunnen voor de manier waarop woning- corporaties invulling geven aan hun integriteitsbeleid goede diensten verrichten door het beschikbaar stellen van best practices. Niettemin is gebleken dat er op dit punt meer waarborgen moeten

worden gecreëerd om misstanden en verlies van maatschappelijk bestemd vermogen te voorkomen.

Bij mijn brief van 3 april jl. (abc 2 009 026 794) heb ik mijn aanpak aangegeven met betrekking tot de integriteit bij corporaties. Daarbij is sprake van een intensivering van het toezicht, niet alleen om eventueel misbruik vast te stellen en aan te pakken, maar ook om een cultuuromslag te bewerkstelligen.

Mede op basis van een risicoanalyse zullen in 2009 thema's met grote afbreukrisico's voor integriteit worden onderzocht. Daarbij gaat het om een 0-meting door het CFV en een jaarlijks vervolg daarop en thema-analyses door de VROM-inspectie (VI). Ook zal de VI voortdurend de risico's op het punt van de integriteit bij corporaties analyseren.

Verder komt er een interventieteam dat kan optreden richting corporaties bij onrechtmatigheden en bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden zal voorbereiden.

Daarnaast heb ik al een meldpunt integriteit ingericht waarvan alle contactgegevens op de VROM-website staan.

Van accountants en notarissen verwacht ik dat ze meer dan voorheen hun verantwoordelijkheid zullen nemen en misstanden zichtbaar zullen maken. Ik zal daartoe bezien of het bestaande accountantsprotocol op dit punt kan worden aangescherpt en ik zal de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KBO) in dat kader een brief sturen.

Verder zal rekening worden gehouden met de uitkomsten van de Audit Rochdale zoals opgesteld door de Rijksauditedienst.

De komende periode is er op gericht de corporatiesector op het punt van de integriteit langs deze lijnen grondig door te lichten en «achterstallig onderhoud» aan te pakken. Beoogd wordt dat deze aanpak rond 1 januari 2011 tot afdoende resultaten heeft geleid.

## **11. De sanerings- en projectsteun**

### *11.1. De saneringssteun*

Aansluitend op mijn inzet tot bundeling van taken zal bij de in te richten Autoriteit ook de taak worden belegd om zo nodig saneringssteun te verlenen en daartoe te heffen. Sanering is een maatregel die in het directe verlengde ligt van het financiële toezicht, zoals deze nu ook bij het CFV is ondergebracht. Ik wil hierin, anders dan Meijerink voorstelt, geen verandering aanbrengen, omdat dat een ondoelmatige uiteenrafeling van taken zou betekenen.

### *11.2. De projectsteun*

Met betrekking tot de bij het CFV belegde taak ten aanzien van de bijzondere projectsteun voor de wijken heb ik Aedes uitgenodigd te komen tot een eigen systeem waarmee de financiële ondersteuning voor de corporaties in de 40 wijken wordt vormgegeven. Absolute voorwaarde daarbij is dat het financiële perspectief dat in de charters is geboden aan de corporaties, bewoners en gemeenten in de 40 wijken op geen enkele manier in het gedrang komt.

Wat betreft de reguliere projectsteun kan worden vastgesteld dat deze samenhangt met het financiële toezicht en de saneringstaak. Om die reden is ook die taak thans bij het CFV ondergebracht. Ik wil in overleg met o.a. Aedes bezien of voor deze projectsteun een andere sluitende invulling van collegiale financiering binnen de corporatiesector in de plaats kan komen. Totdat zo'n alternatief is gevonden zal de reguliere projectsteun worden ondergebracht bij de Autoriteit.

## 12. Implementatie

De komende periode zullen, na instemming van uw Kamer, de vorenstaande voornemens worden uitgewerkt in regelgeving. Met de voorbereiding is, zoals aan uw Kamer toegezegd, reeds een aanvang gemaakt. Ten eerste zullen wijzigingen in de Woningwet nodig zijn, bijvoorbeeld om de taken vast te leggen van de beoogde Autoriteit. Ook zal een wettelijke basis worden vastgelegd voor het algemeen verbindend verklaren van codes van de corporatiesector. Inzet is dat deze basis wordt gevonden via het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming.

Ten tweede zal het huidige BBSH worden omgevormd tot een nieuwe algemene maatregel van bestuur (amvb). Daarbij staat een nieuwe naamgeving voor ogen, om duidelijk de wijzigingen in regelgeving te markeren. Onderwerpen die via het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming kunnen worden geregeld zullen daar hun plek krijgen. Waar mogelijk zal overbodige regel- en lastendruk worden verminderd.

Tegelijkertijd zullen zo veel mogelijk bepalingen die thans zijn neergelegd in circulaire worden opgenomen in deze amvb. Inzet daarbij is dat de diverse circulaire die in de loop der tijd zijn verschenen worden ingetrokken. Op deze wijze ontstaat een meer overzichtelijke ordening van de van toepassing zijnde regelgeving. Dit laatste sluit overigens niet uit dat aanvullend enkele ministeriële regelingen nodig zullen zijn.

De wetswijziging en de nieuwe amvb zullen een evaluatiebepaling bevatten ten behoeve waarvan de werking van (de onderdelen van) het vernieuwde stelsel zullen worden gemonitord.

Bij de opstelling van de nieuwe regelgeving zullen de diverse belangenorganisaties worden betrokken.

Het is mijn inzet dat uw Kamer de voorstellen tot wijziging van de Woningwet in het najaar tegemoet kan zien. Daarbij zal een proeve van een nieuwe amvb worden bijgevoegd. Inzet is dat deze nieuwe wet- en regelgeving per 1 januari 2011 in werking kan treden.

Ik neem mij voor na bespreking met uw Kamer de voorgestane regelgeving, vooruitlopend op de wijziging van wet- en regelgeving, waar nodig en mogelijk als interimbeleid vast te leggen in een circulaire.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,  
E. E. van der Laan

**A. Korte samenvatting rapport commissie De Boer**

Het advies van de commissie onder leiding van Hans de Boer is gevraagd in januari 2005, ter voorbereiding van een kabinetsstandpunt over het corporatiestelsel. Het advies is in mei 2005 verschenen. Het daarop volgende kabinetsstandpunt is op 12 december 2005 door toenmalig minister van VROM mevrouw S. Dekker aan de Kamer aangeboden.

De commissie geeft een aantal hoofdpunten weer voor een nieuw stelsel: De minister wordt op meer afstand geplaatst van de corporaties. Er moet een nieuw BBSH komen, met daarin aanpassingen over de definiëring van de maatschappelijk doelstelling en het functioneren van de corporaties. De gemeenten worden gelijkwaardige contractspartijen van de corporaties. Gemeenten en corporaties gaan intensiever samenwerken en sluiten afdwingbare prestatieovereenkomsten die worden beheerd door een regime van arbitrage. Er zal een nieuw contracterings- en activeringsinstituut (CAI) worden opgezet dat de contractering tussen de corporatie en de gemeenten begeleidt. Het CFV zal gaan dienen als publiekrechtelijk instituut ter ondersteuning van de contractering en activering van de prestatieovereenkomsten. De minister blijft eindverantwoordelijke en behoudt de sanctiemogelijkheden. Er moet een landelijke toelating komen van corporaties zodat de gemeenten niet gedwongen zijn om samen te werken met lokale corporaties.

Zelfsturing van de sector is het uitgangspunt. Aedes gaat instrumenten ontwikkelen om de effectiviteit, efficiëntie en transparantie bij corporaties te bevorderen. Het financieel-economische toezicht is weggelegd voor het WSW.

De corporaties moeten verder professionaliseren. De bedrijfsvoering moet verder worden ontwikkeld met o.a. investeringsplannen en de raad van commissarissen dient scherper te toetsen.

De commissie komt met een viertal korte termijn trajecten voor de implementatie van de adviezen;

1. Professionaliseringsslag door de woningcorporaties, met name op het gebied van een strakke bedrijfsvoering, evenwichtige interne governance, en deskundig intern toezicht «met tanden». Aedes en de VTW dienen commissarissen van corporaties verder op te leiden en te ondersteunen.
2. Ontwikkeling van hun rol als «legitimerende contractpartij» door gemeenten. Voor de prestatiecontracten dienen zowel de corporaties als de gemeenten aansluiting te zoeken bij de reeds bestaande ervaringen voor soortgelijke contracten.
3. Omvormen en opzetten van extern toezicht, CAI en arbitrage. Er moet een arbitragecommissie worden ingesteld. Het CFV, WSW en de overheid dienen een tijdpad en eindmodel te ontwerpen waarin de respectievelijke instanties de juiste rol opvatting en rolvervulling neerleggen.
4. Aanpassen en ontwerp van een passend wettelijk kader inclusief parlementaire behandeling. Er dient een juridische verkenning te komen van het wettelijk kader.

Het aflopen van de vier trajecten zal een geleidelijke transitie bewerkstelligen van het oude naar een nieuw systeem waarin de punten van de commissie zijn opgenomen.

Het advies adviseert dat de minister systeemverantwoordelijk moet zijn, maar afstand moet houden tot het dagelijkse reilen en zeilen van corporaties.



## **B. Korte samenvatting rapport professor Schilder**

Het rapport van professor dr. A. Schilder RA (opgesteld samen met Mr. Drs. R.H.J. Mosch en Drs. M. Hage RO CIA) is opgesteld op verzoek van toenmalig minister van VROM mevrouw S. Dekker. Het is haar aangeboden bij brief van 20 juni 2006.

Het rapport adviseert over de inrichting en organisatie van het toezicht op de woningcorporaties.

Het advies stelt vast dat het toezicht kan worden verbeterd op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties, de weglek van maatschappelijk bestemd vermogen en efficiëntie. In dat licht wordt geadviseerd dat de sector verder werkt aan de noodzakelijke kwaliteitsslag bij het interne toezicht.

Daarnaast wordt geadviseerd het externe toezicht overzichtelijker en efficiënter in te richten door dit te bundelen bij één instantie. Het CFV wordt daarbij beoordeeld als de meest geschikte kandidaat. Bij bundeling bij het CFV moet wel eerst de governancestructuur van het CFV worden aangepast alvorens de aanvullende toezichtstaken bij het CFV kunnen worden ondergebracht.

## **C. Korte samenvatting rapport stuurgroep Meijerink**

Het rapport van de stuurgroep is in november 2008 verschenen en bij brief van 1 december aan de Kamer aangeboden. Hieronder wordt de samenvatting van het rapport weergegeven zoals deze ook in het rapport zelf is opgenomen:

Dit arrangement versterkt de borging van het publiek belang. Belanghebbenden krijgen een sterkere positie. Er worden hogere eisen gesteld aan het functioneren van de Raden van Commissarissen. Periodiek vindt verplicht een integrale visitatie plaats. Prestaties worden in de context beoordeeld. Een onafhankelijke en gezaghebbende Autoriteit houdt toezicht. Er ligt een gedifferentieerd interventie-instrumentarium. De corporaties krijgen ruimte om maatschappelijk te ondernemen, maar wel binnen verantwoordingsgrenzen.

Samengevat zijn de kernelementen van het arrangement de volgende:

1. Het uitgangspunt is dat corporaties private maatschappelijke ondernemingen zijn met een publiek belang;
2. Het publiek belang komt tot uiting het werkdomein van corporaties. Dit kent drie deeldomeinen, die achtereenvolgens worden gekenmerkt door het «moet», het «kan» en het «afwegen»
3. De rol van de corporatie is per deeldomein verschillend qua verantwoordelijkheid en inzet van middelen. Proportionaliteit is hierbij het uitgangspunt;
4. Daar waar het deeldomein «kan» en «afwegen» aan de orde is, verantwoordt de corporatie haar inzet door middel van een beoordelingskader dat in lijn is met het advies van de Commissie De Boer uit 2005;
5. Er is één publiekrechtelijk toezichthouder: de onafhankelijke en gezaghebbende Autoriteit;
6. De Autoriteit oordeelt over de prestaties, de financiële continuïteit en de governance van de individuele corporatie; de Autoriteit oordeelt op basis van bestaande bronnen, waaronder het kerninstrumentarium visitatie;
7. De Autoriteit beschikt over een eigen instrumentarium voor interventies, betreffende de aanwijzing, de last onder dwangsom en de benoeming van een toezichthouder;
8. Zwaardere sancties zijn voorbehouden aan de minister, op verzoek van de Autoriteit, en betreffen het verzoeken van de rechter een bewindvoerder aan te stellen, het ontslaan van de RvC en het verzoeken van de rechter tot ontbinding van de onderneming over te gaan;

9. Voor geschillen tussen de corporatie en belanghebbenden, is de Autoriteit last resort die bindende uitspraken doet;
10. Het arrangement geldt voor alle corporaties; de minister verklaart de periodieke visitatie en de (belangrijkste vereisten van de) governance-code algemeen verbindend;
11. De minister is systeemverantwoordelijke en verantwoordelijk voor wet- en regelgeving;
12. In dit arrangement worden aanbevelingen voor aanscherpingen gedaan aan de Visitatiestichting en de Aedes Monitoringcommissie. Het arrangement gaat er van uit dat deze oproepen worden gehonoreerd.