

Voorwoord

De Tweede Kamer behandelt binnenkort de evaluatie van de herziene Woningwet (hierna Woningwet). Aedes heeft de commissie-Van Bochove verzocht om onafhankelijk onderzoek te doen naar de effecten van de Woningwet. Uitgangspunt daarbij is de maatschappelijke opgave van woningcorporaties. Het onderzoek is gericht op de huidige en toekomstige opgaven van woningcorporaties vanuit de principes van de Woningwet.

De commissie heeft als opdracht zich primair te focussen op de Woningwet. Dit rapport belicht dan ook niet het gehele stelsel. Onderwerpen als de werking van de totale woningmarkt, de olopemde fiscale lastendruk en dergelijke komen niet aan bod. De commissie heeft uit al het beschikbare materiaal keuzes moeten maken en streeft niet naar volledigheid. Besproken worden die onderwerpen die corporaties beter in staat stellen om samen met hun partners de lokale maatschappelijke opgave nu en in de toekomst te kunnen uitvoeren.

Woord van dank

De commissie heeft veel suggesties van corporaties en huurdersorganisaties ontvangen en heeft daar dankbaar gebruik van gemaakt. Zij baseert haar bevindingen en aanbevelingen daarnaast op twee in opdracht van de commissie uitgevoerde onderzoeken:

- een [kwalitatief onderzoek](#) van adviesbureau Atrivé en
- een [juridisch onderzoek](#) van VBTM Advocaten.

Daarnaast zijn op verzoek van de commissie zes essays geschreven door personen met deskundigheid en betrokkenheid in het veld: [Cody Hochstenbach / Wouter van Gent \(UvA\)](#), [Vincent Gruis \(TU Delft\)](#), [Peter Boelhouwer \(TU Delft\)](#), [Johan Conijn \(UvA\)](#), [Rudy de Jong](#) en [Piet Sebrechts](#). De rapporten en essays zijn onder eigen verantwoordelijkheid door de auteurs geschreven. Ze zijn met de verschijning van dit rapport ook openbaar. Daarnaast beroept de commissie zich op eigen expertise en betrokkenheid.

Samenstelling commissie

Het onderzoek wordt begeleid door een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van Bas Jan van Bochove. De commissie is zo samengesteld dat daarin juridische, financiële, politieke en volkshuisvestelijke expertise aanwezig is en bestaat uit de volgende leden:

Bas Jan van Bochove (voorzitter)	Voormalig Tweede Kamerlid en via een motie initiatiefnemer voor de parlementaire enquête woningcorporaties. Nu burgemeester van Weesp.
Liesbeth Spies	Minister van Wonen (2011 - 2012) in de periode dat de Woningwet behandeld werd. Nu burgemeester van Alphen aan den Rijn.
Jeroen Olthof	Directeur zorginstelling De Jutters Lucertis en voormalig wethouder Wonen in de gemeente Zaanstad. Specialist op het gebied van samenwerking in het zorgdomein.
Eelkje van de Kuilen	Partner bij AKD advocaten, notarissen en fiscalisten, juridisch adviseur van woningcorporaties en gespecialiseerd in de Woningwet.
Marije Pruis	Adviseur bij FRAEY, Partners in Publieke Waarde, adviseur van woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties en gespecialiseerd in begeleiding van prestatieafspraken.
Carla van de Wiel	Bestuurder Treant Zorggroep en voormalig algemeen directeur woningcorporatie Vidomes. Heeft veel praktijkkennis van woningcorporaties en de samenwerking in het zorgdomein.

De commissie wordt ondersteund vanuit Aedes door Willem de Vreeze (manager Belangen Behartiging en Publieke Zaak), Bart de Jonge en Arjen van Gijssel, Dorris Derksen en Paul Minke (projectleider).

Inhoud

1.	Samenvatting	5
2.	Landelijk wat moet, lokaal wat kan.....	9
3.	DAEB volgt opvatting kerntaak.....	12
4.	Toezicht vanuit verdiend vertrouwen.....	15
5.	Lasten en regeldruk	17
6.	Juridische knelpunten.....	19
	BIJLAGEN	21
	Bijlagen bij hoofdstuk 2: Landelijk wat moet, lokaal wat kan	22
	Bijlagen bij hoofdstuk 3: DAEB volgt opvatting kerntaak	355
	Bijlagen bij hoofdstuk 4: Toezicht vanuit verdiend vertrouwen	411
	Bijlagen bij hoofdstuk 5: Lasten en regeldruk	477
	Bijlagen bij hoofdstuk 6: Juridische knelpunten	49

1. Samenvatting

De commissie concludeert dat het goed is dat de Woningwet er is gekomen. De kern van de zeer uiteenlopende reacties van corporaties, huurders en gemeenten is: de achterliggende doelen van de Woningwet waren en zijn goed. Met de Woningwet werd het volkshuisvestelijk domein van de corporaties concreet begrensd. Ze moesten zich daarbinnen meer op hun kerntaken richten, terwijl het toezicht, zowel intern als extern, in belangrijke mate werd versterkt.

Drie jaar na de introductie van de Woningwet is het tijd om de balans op te maken. De periode van inregelen en wennen aan de nieuwe verhoudingen is voorbij. Aedes stelde een onafhankelijke commissie van deskundigen in met leden die in de praktijk te maken hebben met de Woningwet of daar in het verleden bij betrokken waren.

De commissie heeft de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Het inzichtelijk maken welke kansen en belemmeringen de Woningwet biedt met het oog op de maatschappelijke opgave van woningcorporaties en te komen met aanbevelingen.
- Het toetsen of en in welke mate de Woningwet toekomstbestendig is in relatie tot de Aedes Woonagenda, Klimaatakkoord en de Nationale woonagenda 2018 - 2021 van minister Ollongren en te komen tot aanbevelingen.
- Het inzichtelijk maken hoe de externe en interne governance-verhoudingen met de komst van de Woningwet zijn veranderd en wat daarvan mogelijke consequenties zijn en te komen tot aanbevelingen.
- Woningcorporaties (Aedes-leden) en stakeholders actief betrekken om zowel de positieve als negatieve praktijkeffecten van de Woningwet inzichtelijk te maken en mogelijke aanbevelingen op te halen.

Daarbij heeft de commissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Stelt de Woningwet en aanpalende wetgeving woningcorporaties voldoende in staat hun kerntaak uit te voeren?
- Welke effecten de Woningwet en aanpalende wetgeving heeft op de ambities van woningcorporaties, overheid en (lokale) stakeholders in relatie tot betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit, flexibiliteit en leefbaarheid in wijken en buurten?
- Heeft de wijziging van de Woningwet geleid tot een evenwichtiger en effectiever werking van het toezichtstelsel en tot vermindering van de administratieve lasten voor corporaties?

De commissie constateert dat de doelen van de Woningwet grotendeels zijn behaald en constateert dat woningcorporaties zich aan de wet houden. Dat stemt tot grote tevredenheid en is een compliment aan alle betrokkenen: wetgever, parlement, toezichthouders Autoriteit woningcorporaties (Aw) en Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), en aan de veldspelers: woningcorporaties, huurdersorganisaties en gemeenten.

Deze evaluatie gaat echter niet alleen over wetsdoelen en of je je aan de wet houdt. Het moet bij deze evaluatie ook gaan over de toekomstige bestendigheid van de wet en 'de bedoeling': het waarom van de volkshuisvesting en van het maatschappelijk ondernemerschap in het wonen. Woningcorporaties zijn een uniek Nederlands verschijnsel waar we trots op kunnen zijn.

Ze zijn ingesteld om de samenleving te dienen: huisvesting bieden aan mensen die zonder steun niet aan bod komen op de woningmarkt en zorgen voor leefbare buurten en wijken. Iedere dag werken 23.000 corporatiemedewerkers hard aan het beschikbaar stellen van betaalbare huizen aan kwetsbare groepen in buurten waar het prettig wonen is (schoon, heel, veilig). Dat doen ze samen met hun lokale partners, de huurders en de gemeenten. Ze werken ook nauw samen met hun maatschappelijke partners in de zorg, het welzijn, het onderwijs en de veiligheidsketen.

Lokaal gaat het minder goed met de Woningwet. De Woningwet is te veel een landelijk confectiepak dat lokaal knelt. De lokale maatschappelijke opgave¹ blijkt groter dan de handelingsruimte². Dat zit hem zowel in het ontwerp van de Woningwet als in de handhaving ervan. De Woningwet heeft te krappe generieke grenzen en er is te weinig mogelijkheid om (lokaal) af te wijken. Of: die mogelijkheid is er wel, maar vindt dan maar eens de juiste weg in het labrynt van wetteksten, veegwetten, ministeriële regelingen en AMvB's. We zijn te ver doorgeschoten: van heel vrij naar heel strikt. Het is zaak de weg naar het verstandige midden terug te vinden. De wet hoeft niet volledig te worden herzien, maar kan slimmer ingericht en praktisch beter toepasbaar worden gemaakt.

De commissie constateert dat er in het interne en externe toezicht in drie jaar tijd grote slagen zijn gemaakt. Het toezicht is verder geprofessionaliseerd. Tegen die achtergrond pleit de commissie voor het minder knellend maken van de kaders van de wet. Met de Woningwet is er een strenge Autoriteit woningcorporaties (Aw) gekomen, die een prestatie van formaat heeft geleverd: in no-time opgericht, in de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ingebed, een uitvoeringspraktijk ontwikkeld en gestart met handhaven. Corporaties gaan echter gebukt onder de wetsuitvoering en het toezicht. De huidige Woningwet en de strenge handhaving van de Aw 'infantiliseren', oftewel hebben tot effect dat corporaties onder ouderlijk toezicht zijn komen te staan.

De positie van de Aw is niet eenvoudig. De Aw wordt door de strikte Woningwet gedwongen te veel naar de wetshandhaving te kijken en te weinig naar de maatschappelijke opgave. Er wordt afgevinkt op gesloten normen, er is te weinig mogelijkheid om te vertrouwen op lokale checks & balances, de lokale driehoek en het interne toezicht. De wet biedt weinig ruimte voor overleg over de geest van de wet. De Aw volgt en beoordeelt alle corporaties en al hun activiteiten, in plaats van de activiteiten die het grootste risico vormen. Het effect is dat corporaties afzien van volledig gebruik van de geboden ruimte en ondernemingszin verdwijnt.

Corporaties, huurders en potentiële huurders, en gemeenten betalen de prijs hiervoor. Er is hier en daar een angstcultuur waarneembaar. Zowel bij de Aw, die vreest voor nieuwe incidenten, als bij de corporaties, die bang zijn om het fout te doen en sancties opgelegd te krijgen. Daarnaast is er een hoge administratieve lastendruk. Het resultaat is dat corporatiebestuurders in hun schulp kruipen. De Woningwet leidt tot begrijpelijk, maar ongewenst gedrag: ondernemerschap wordt soms ingeruild voor slachtofferschap en risico-avers gedrag.

¹ In essentie: woningschaarste (middeninkomens, zorg, nominaal bijbouwen), leefbaarheid (segregatie), vernieuwingsopgave (verduurzaming).

² bron: [Hochstenbach en Van Gent](#), [Atrivé](#) en [VBTM](#).

Toekomstige maatschappelijke opgaven komen op die manier in de knel³. In andere sectoren gebeurt hetzelfde. Zorg- en welzijnsinstellingen kregen meer verantwoordelijkheden en regels, maar tegelijkertijd minder budget. Het risico is dat elke hulpinstantie zich terugtrekt op zijn eigen eiland. Zij dreigen minder te kunnen doen voor kwetsbare burgers, die juist meer en meer in de wijk wonen. Bijvoorbeeld voor ouderen die langer thuis wonen en meer zorg in en om huis wensen. Er is commitment nodig voor nieuwe samenwerking tussen corporaties, zorginstellingen en de gemeenten. De sluiting van verzorgingshuizen zet de leefbaarheid verder onder druk. Corporaties huisvesten daardoor steeds vaker zeer kwetsbare, zorgbehoevende en soms overlast gevende huurders⁴. Dit soort grote maatschappelijke thema's vragen om aandacht. Dergelijke thema's zijn volgens de commissie veel belangrijker dan de vraag of de corporatie terecht of onterecht een buurtbarbecue organiseert⁵.

Algemene bevindingen

De commissie doet in dit rapport een groot aantal praktische suggesties om de Woningwet meer op de 'bedoeling' te richten. De commissie was het namelijk over een ding direct eens: de maatschappelijke opgave moet als vertrekpunt worden gehanteerd en niet de wet zelf. De wet moet daarbij heldere kaders geven. Ook moet er door partijen meer gehandeld worden naar de geest van de wet in plaats van precies te voldoen aan de letter van de wet.

De commissie baseert dit rapport op de volgende algemene bevindingen:

- **Landelijk wat moet, lokaal wat kan**

Stel de generieke grenzen vast met ruimere kaders (bandbreedtes), bied de (versterkte) lokale driehoek meer mogelijkheden om lokaal maatwerk af te spreken

- **DAEB volgt opvatting kerntaak**

Als landelijk een ruimere bandbreedte wordt toegestaan, kan lokaal een ruimere kerntaak worden vervuld. Maar dan moet die taak ook volgens de wet een kerntaak (en dus DAEB) zijn. Met andere woorden: stapel geen uitzondering op uitzondering (plakbandwetgeving) in het niet-DAEB-domein, maar betitel de activiteit als DAEB. De huidige knelpunten in de woningmarkt kunnen hiermee worden opgelost.

- **Toezicht vanuit verdiend vertrouwen in plaats van gestold wantrouwen**

Wat lokaal tussen drie partijen wordt afgesproken, wat in het intern toezicht al is gecontroleerd, hoeft niet nog eens landelijk te worden overgedaan. Dan kan extern toezicht risicogerichter worden, meer gericht op achteraf beoordelen, dan op goedkeuring vooraf. Het devies is: voortbouwen op elkaar, in plaats van stapelen. Onderzoek daarnaast hoe de saneringsprocedure een kader met duidelijkere uitgangspunten kan krijgen. Verbeter de relatie van sanering met borging en geef de betalende corporatie formeel een stem.

- **Lasten- en regeldruk**

Verminder de administratieve lasten- en regeldruk door de aanbevelingen van het [Sira-rapport](#)⁶ onverkort

³ Zie ook [Langetermijnvisie Aedes](#).

⁴ (bron: [essay Boelhauer](#))

⁵ Alles overziend is gezien de impact van de toename van de segregatie de vraag legitiem of de combinatie van deze maatregelen niet over tien jaar tot een volgende parlementair onderzoek/enquête zullen leiden ([essay Boelhauer](#)).

⁶ [Sira onderzoek](#): Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties, nov 2017.

op te volgen en de datareductie uit het [Convenant Verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatiesector](#)⁷ uit te voeren.

- **Juridische knelpunten**

Bouw in de wet de mogelijkheid in van een hardheidsclausule en of experimenteerruimte⁸ om in uitzonderlijke of schrijnende gevallen een uitzondering te kunnen maken. Publiceer een integrale wetstekst met toelichting die actueel gehouden wordt.

⁷ Het [convenant](#) bevat afspraken om de kwaliteit van de verantwoordings- en prognose-informatie (dVi en dPi) te verbeteren en de uitwisseling van deze informatie in de keten efficiënter te laten verlopen.

⁸ Het bestaan van zo'n clausule leidt vaak tot beter kijken naar mogelijkheden binnen de wet.

2. Landelijk wat moet, lokaal wat kan

Inleiding

In tegenstelling tot de grote decentralisatiedossiers (zorg, jeugd, arbeidsmarkt) van de laatste jaren bleven de beleidskaders voor het woon- en huurbeleid landelijk strak ingekaderd en zijn deze niet naar regio gedifferentieerd. Deels is dat een politieke keuze. De landelijke politiek wil de kaders bepalen. Het streven naar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid speelt daarbij een grote rol. Eventuele gewenste gemeentelijke beleidsvrijheid en lokaal maatwerk om in te spelen op marktomstandigheden, hebben dan een ondergeschikte rol. Toch hoeft dat niet zo te zijn. De commissie trekt een vergelijking met de WMO en jeugdzorg. Daar is gekozen voor lokale beleidsvrijheid en minder voor uniformiteit en gelijkheid van het 'recht op WMO' tussen gemeenten.

Analyse

Het inkomensbeleid is landelijk geregeld en hoort niet bij de corporatie te liggen. Maar ook het woonbeleid is landelijk geregeld. De incidenten die leidden tot de parlementaire enquête woningcorporaties veroorzaakten een sterke behoefte om strakke generieke kaders te stellen, en regionale of lokale afwijking niet toe te staan. Overal hetzelfde ingeperkte werkdomein, overal dezelfde inkomensgrenzen bij woningtoewijzing en passendheidstoets. Overal dezelfde limitatieve lijsten met toegestane leefbaarheidsmaatregelen en maatschappelijk vastgoed.

Dit was een reactie op de bekende incidenten (campus, boot) en de doelverschuiving die corporaties in het verleden hadden vertoond. Het devies was: terug naar de kern, duidelijkheid, strakke kaders, streng toezicht. De wet werd daardoor opgeschreven uit wantrouwen: corporaties moesten nauw in de pas lopen⁹.

DNA Woningwet: wonen is lokaal

In contrast met die landelijke strakke inkadering, is het DNA van de Woningwet de lokale driehoek geworden: corporatie, huurdersorganisatie en gemeente. De Woningwet heeft een goede bijdrage geleverd aan de verankering van deze lokale samenwerking en geeft gemeenten en huurdersorganisaties een beter inzicht in de mogelijke inzet van corporatie en de daarbij gemaakte afwegingen. De lokale afweging tussen betaalbaarheid, beschikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid heeft de legitimatie van corporaties versterkt.

Lokale knelpunten

Ondertussen nemen de regionale verschillen toe: er zijn gespannen woningmarkten, krimpregio's, anticiperregio's en woningmarkten die zich 'neutraal' ontwikkelen. De lokale prestatieafspraken met gemeenten en huurdersorganisaties moeten uitdagingen op de lokale en regionale woningmarkt het hoofd bieden. Het kan lokaal (nog) nog beter. De Woningwet blijkt te veel een landelijk confectiepak dat lokaal knelt¹⁰.

⁹ (bron: [essay Sebrechts](#))

¹⁰ (bronnen: [rapport Atrivé](#) en [rapport VBTM](#))

Het beleid rond middeninkomens (zie bijlage), doorstroming en liberalisatiegrenzen knelt in de ene regio veel meer dan in de andere, maar het beleid is vooral eenvormig. Corporaties kunnen met hun partners niet goed inspelen op de lokale vraagstukken. Er is te weinig ruimte voor lokaal maatwerk. De lokale maatschappelijke opgave¹¹ blijkt groter dan de lokale handelingsruimte¹². Dat zit hem zowel in het ontwerp van de Woningwet als in de handhaving ervan.

Aanbevelingen

Ruimer generiek, lokale regelruimte

Met behoud van landelijke kaders (met name waar het huurbeleid betreft) kan de Woningwet naar het oordeel van de commissie veel slimmer worden ingericht. Bied, op basis van het verdiende vertrouwen, meer ruimte in de generieke grenzen (bandbreedtes) en/of waar nodig meer lokale regelruimte. Per beleidsthema kan worden bepaald of een ruimere generieke grens voldoende maatwerk mogelijk maakt. Soms kunnen combinaties worden gezocht van ruimere generieke grenzen en lokale regelruimte.

Versterking lokale driehoek

De commissie is van mening dat er meer op de lokale driehoek vertrouwd moet worden. Laat deze driehoek de afbakening en grenzen kiezen: lokaal wat kan, landelijk wat moet. Het voordeel van deze richting is ook dat als een beleidsmaatregel lokaal wordt bepaald en gelegitimeerd er minder compliance en (hard) toezicht nodig is. Het scheelt dus ook in administratieve lasten en wetgevingsdruk.

Het is goed mogelijk om meer te vertrouwen op de lokale driehoek. Zo zijn mede door de komst van de Woningwet het extern- en het intern toezicht verder geprofessionaliseerd. Het gezamenlijke beoordelingskader van Aw en WSW zal dit nog verder versterken.

Wel moeten de spelers in de lokale driehoek worden versterkt en moet het proces rond het maken van prestatieafspraken worden vereenvoudigd (zie bijlage prestatieafspraken). Ten slotte is het goed nog eens te kijken naar de spelregels rond de lokale en regionale woningmarkten (zie bijlage woningmarktregio's).

¹¹ In essentie: woningschaarste (middeninkomens, zorg), leefbaarheid (concentratieproblematiek in wijken), vernieuwingsopgave (verduurzaming).

¹² Zie [rapport Atrivé](#).

Uitwerking in de bijlagen

In de bijlagen bij hoofdstuk 2 worden de bijbehorende thema's afzonderlijk behandeld. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Passend toewijzen
2. Doelgroepgrens
3. Leefbaarheid
4. Gemengde wijken
5. Prestatieafspraken
6. Woningmarktregio's

3. DAEB volgt opvatting kerntaak

Inleiding

Met de komst van de Woningwet is de speelruimte van de corporatie afgebakend en zijn DAEB- en niet-DAEB-activiteiten van elkaar gescheiden. Hiermee werd niet alleen voldaan aan het besluit van de Europese Commissie, maar ook aan een algemeen gedeeld maatschappelijk gevoel dat corporaties een te brede taakopvatting hadden ontwikkeld. Het devies was: 'Niet-DAEB is niet doen'. De Woningwet is dan ook zo ingericht dat de focus kwam te liggen op de kerntaken, de DAEB-activiteiten. Niet-DAEB-activiteiten dienen daar ondersteunend aan te zijn.

Alleen DAEB-activiteiten komen in aanmerking voor staatssteun. De staatssteun waar het hier om gaat, is met name de geborgde financiering (door WSW) en de saneringssubsidie die corporaties met financiële problemen kunnen ontvangen. Voor nieuwe niet-DAEB-activiteiten is toestemming van de Aw nodig, daarvoor moet o.a. een markttoets worden uitgevoerd en deze activiteiten moeten met ongeborgde financiering worden uitgevoerd.

Analyse

De strikte inperking van het werkdomein en de DAEB-scheiding heeft grote gevolgen voor de taakvervulling van corporaties in gemengde wijken blijkt ook uit onderzoek van RIGO Research en Advies. De corporatie richt zich steeds exclusiever op mensen met een smalle beurs en bijzondere doelgroepen. Deze groepen worden langzamerhand steeds meer geconcentreerd. Eerst zie je de concentratie optreden in een complex, vervolgens in een deel van de wijk. Nu zijn armoedeconcentraties¹³ niet altijd een probleem, maar in sommige gevallen kunnen ze nadelig zijn voor opgroeiende kinderen, stigmatiserend werken voor bewoners, en kansen op werk en opleiding belemmeren¹⁴.

Uit diverse wetenschappelijke studies blijkt dat het lastig is om buurteffecten vast te stellen, maar de negatieve invloed van eenzijdig samengestelde woonbuurten op de leefbaarheid en de waardeontwikkeling van het vastgoed is onomstreden volgens diverse deskundigen¹⁵.

De inperking van het werkdomein heeft ook rechtstreeks invloed op het verdienmodel¹⁶ van corporaties en de rol die de corporatiesector op de woningmarkt kan vervullen op het gebied van duurzaamheid en middeninkomens. Wekelijks halen deze thema's het nieuws en geeft de politiek aan dat corporaties op deze thema's een belangrijke rol hebben (denk aan het Klimaatakkoord en de Nationale woonagenda 2018-2021). Echter, de Woningwet werpt de nodige knelpunten op om hier ook daadwerkelijk mee aan de slag te gaan.

¹³ (bron: [essay Hochstenbach en Van Gent](#))

¹⁴ Galster, G. C. (2012). [The mechanism \(s\) of neighbourhood effects: Theory, evidence, and policy implications](#). In Van Ham, M., Manley, D., Bailey, N., Simpson, L., Maclennan, D. (Eds.) Neighbourhood effects research: New perspectives (pp. 23-56). Springer, Dordrecht.

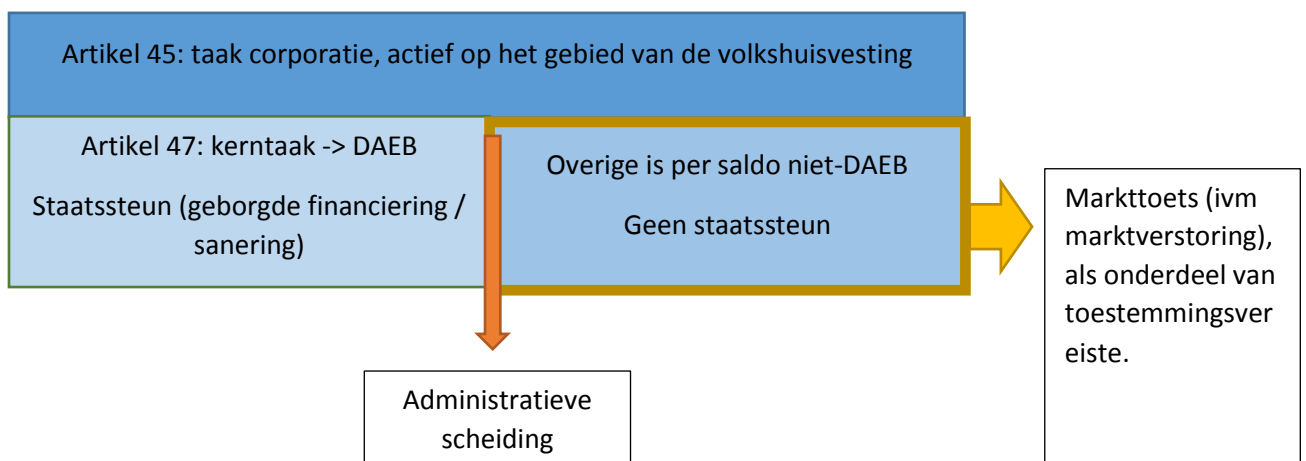
¹⁵ (bron: [essay Boelhouwer](#))

¹⁶ Los van de fiscale lastendruk moeten belemmeringen uit de Woningwet verdwijnen, zoals het vereenvoudigen van het (financieel) ondersteunen van DAEB-activiteiten uit de niet-DAEB-tak.

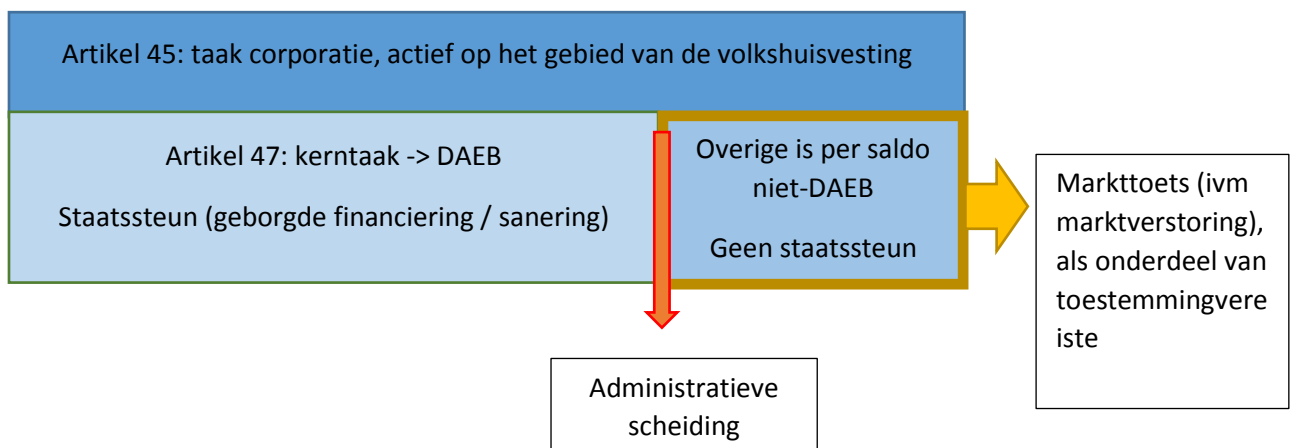
In de tijdgeest van de totstandkoming van de Woningwet was het devies: 'niet-DAEB is niet doen.' Er moet nu als het ware door veel hoepels worden gesprongen om een niet-DAEB-activiteit te ontwikkelen om zo invulling te kunnen geven aan maatschappelijke opgaven op de woningmarkt.

De strikte inperking van het werkdomein heeft tot gevolg dat corporaties er vaak vanaf zien en zich richten op hun kerntaken. Deze beperking is echter in de loop van de tijd gaan knellen. De politieke taakopvattingen over corporaties en de vraagstukken op de woningmarkt veranderen immers. De reactie van de overheid is veelal het op onderdelen aanpassen van de Woningwet. Maar hierdoor komen er steeds meer uitzonderingen op de regel (denk aan de markttoets) en wordt de Woningwet alsmaar complexer. Bovendien stellen deze uitzonderingen corporaties onvoldoende in staat om de nieuwe taakopvatting in te vullen. Sterker nog, in sommige gevallen wordt deze ontwikkeling ook wel de residualisering van de sociale huursector genoemd. De Woningwet formaliseert stappen richting residualisering door het huisvesten van de laagste inkomens als kerntaak van woningcorporaties te definiëren en al het andere zo mogelijk aan marktpartijen over te laten¹⁷.

Huidige situatie:



Opvatting commissie: DAEB volgt kerntaak, verschuiving van DAEB-grens naar rechts



¹⁷ (bron: essay [Hochstenbach en Van Gent](#))

De commissie pleit voor een kleine verschuiving van de DAEB-grens, binnen een landelijke bandbreedte die lokaal in te vullen is. Gevolg is dat meer activiteiten onder DAEB gaan vallen om zo actuele thema's adequaat te kunnen oppakken zoals het huisvesten van middeninkomens.

Aanbevelingen

Ruimte voor DAEB

Als door de landelijke politiek of lokaal wordt bepaald wat een (ruimere) kerntaak is, dan is die taak ook DAEB. Met andere woorden: stapel geen uitzondering op uitzondering in het niet-DAEB-domein, maar breid de kerntaak daadwerkelijk uit. Hiermee is ook de geborgde financiering geregeld en dit geeft alle partijen helderheid over wat zij van corporaties mogen verwachten.

Uitwerking in de bijlagen

In de bijlagen bij hoofdstuk 3 worden de bijbehorende thema's afzonderlijk behandeld. Het gaat achtereenvolgens om:

7. Werkdomein
8. Middeninkomens
9. Duurzaamheid

4. Toezicht vanuit verdiend vertrouwen

Inleiding

Met de komst van de Woningwet in 2015 werd het volkshuisvestelijk domein van de corporaties concreet begrensd. Daarbinnen moeten zij zich meer op hun kerntaken richten. Tegelijkertijd werd het toezicht, zowel intern als extern, flink versterkt. Dat heeft zijn vruchten afgeworpen. Er zijn minder incidenten, ook al zijn ze nooit volledig uit te sluiten.

De keerzijde is dat de Woningwet te veel een landelijk confectiepak is geworden dat lokaal knelt (zie hoofdstuk 2).

Maar er is ook een probleem door de strenge handhaving ontstaan. Zoals Atrivé in haar [rapport](#) stelt: de Woningwet 'infantiliseert'. Corporaties ervaren de druk van de wetsuitvoering en het toezicht. Met de Woningwet is er een strenge Aw gekomen, die een goede klus heeft geleverd: in no-time opgericht, in de ILT ingebed, een uitvoeringspraktijk ontwikkeld en gaan handhaven.

Analyse

Handhaving en gedrag

De manier waarop de Woningwet is vormgegeven en de daarbij geformuleerde taakopdracht dwingen de Aw te veel naar de wet te kijken en te weinig naar de maatschappelijke opgave. Er wordt afgevinkt op gesloten normen, er is te weinig vertrouwen in het intern toezicht (stapelen) en er is te weinig ruimte voor overleg over de geest van de wet. Alle corporaties worden nauwgezet gescreend door de Aw. Het is beter die corporaties en die activiteiten die het grootste risico vormen, nauw te screenen. Het effect van het bestaande toezicht is dat corporaties afzien van volledig gebruik van de geboden ruimte en ondernemingszin verdwijnt. De commissie constateert dat de Aw in haar werkzaamheden de principes selectief (risicogericht), effectief en reflectief steeds meer voorop stelt.¹⁸ De commissie vindt deze ontwikkeling van groot belang en een voortvarende implementatie essentieel.

Tijd voor (terug)verdiend vertrouwen

De commissie begrijpt waarom in het verleden de grenzen strak zijn gesteld en de toezichthouder is gevraagd om streng toe te zien. Tegelijkertijd zien we dat de maatschappij verandert. Corporaties hebben zich aangepast, hun intern toezicht is geprofessionaliseerd, hun doelgroep wijzigt. Daar past geen extern toezicht bij waar iedere handeling van iedere corporatie onder het vergrootglas ligt.

Het is tijd voor toezicht vanuit verdiend vertrouwen in plaats van gestold wantrouwen. Wat lokaal tussen de drie partijen (gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties) wordt afgesproken, is legitimatie voor inzet en dat hoeft niet nog een keer apart gecontroleerd te worden. Als de lokale driehoek de afbakening en grenzen mag

¹⁸ Zie bijvoorbeeld [Meerjarenplan 2019-2023 van de ILT](#) en [Jaarplan 2018 van de Aw](#).

kiezen, is er ook minder (hard) compliance en toezicht nodig. Dat scheelt in administratieve lasten en ervaren wetgevingsdruk.

Wat in het interne toezicht al is gecontroleerd, hoeft niet in de huidige mate nog eens landelijk te worden overgedaan. Het devies is voortbouwen op elkaars bevindingen en zo horizontaal toezicht ontwikkelen, in plaats van stapelen in de verticale kolom.

Sanering

In de Woningwet is de saneringstaak in mandaat verstrekt aan WSW. Maar in twee gevallen (Humanitas en WSG) worstelde WSW met zijn rol en bij WSG werd het mandaat zelfs aan de minister teruggegeven. Er doen zich in de praktijk problemen voor die zijn terug te voeren op weeffouten in de wet.

Aanbevelingen

Toezicht vanuit verdiend vertrouwen

Wat lokaal tussen drie partijen wordt afgesproken en wat in het intern toezicht al is gecontroleerd, hoeft niet nog eens landelijk te worden overgedaan. Extern toezicht kan risicogerichter¹⁹ en thematischer worden, meer gericht op achteraf kijken dan op goedkeuring vooraf. Het devies is: voortbouwen op elkaar bevindingen, in plaats van stapelen.

Sanering versus borging

Onderzoek de optimalisatie van de saneringsprocedure, mede in relatie tot borging en verhelder het saneringskader in de wet. Geef degenen die betalen ook formeel een stem in het bepalen van oplossingen.

Uitwerking in de bijlagen

In de bijlagen bij hoofdstuk 4 worden de bijbehorende thema's afzonderlijk behandeld. Het gaat achtereenvolgens om:

10. In- en extern toezicht
11. Visitatie
12. Sanering versus borging

¹⁹ Zie ook [Jaarverslag ILT/Autoriteit woningcorporaties 2017](#), waarbij de term slimmer toezicht wordt gehanteerd. Daaruit valt af te leiden dat ook de Aw naar meer risico-gericht toezicht wil doorgroeien.

5. Lasten en regeldruk

Inleiding

De Woningwet 2015 heeft gezorgd voor een substantiële uitbreiding van de lasten- en regeldruk ten opzichte van de voorgaande wet- en regelgeving. Bij invoering van deze wet is aangegeven dat de administratieve lasten beperkt zouden stijgen en deels zelfs zouden dalen. In de praktijk geven corporaties aan dat zij de Woningwet ervaren als complex en moeilijk te begrijpen. Ze vinden daardoor de kosten onevenredig hoog, mede door de nadere uitvoering door de Aw en WSW. Om de administratieve lastenontwikkeling na de invoering van de Woningwet te objectiveren, heeft Sira Consulting²⁰ in opdracht van Aedes een [lastenonderzoek](#) uitgevoerd volgens dezelfde berekeningsmethodiek als bij de wetsbehandeling. Conclusie in het rapport is dat de structurele regeldruk als gevolg van de Woningwet veel sterker is gestegen dan voorzien. Positief is dat het ministerie van BZK en de Aw diverse voorstellen uit het rapport hebben opgevolgd c.q. aan het opvolgen zijn. Ook met het afsluiten van het [Convenant Verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatiesector](#) en de uitwerking van een gezamenlijk beoordelingskader door WSW en Aw neemt (op termijn) de lasten- en regeldruk naar verwachting substantieel af.

Analyse

De lasten- en regeldruk is met de komst van de Woningwet substantieel toegenomen. Wel zijn veel knelpunten en onduidelijkheden uit de Woningwet en BTIV, zoals die luiden op 1 juli 2015, inmiddels opgelost door de diverse wijzigingen en aanpassingen. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk nog altijd de nodige knelpunten zijn, zoals blijkt uit het rapport van [Sira Consulting](#) en de rapporten van [Atrivé](#)²¹ en [VBTM](#)²². Belangrijke aandachtspunten zijn:

- De Woningwet, BTIV en RTIV zijn complex. Er is geen integrale tekst met toelichting.
- De vaak limitatief en dwingend geformuleerde bepalingen in de Woningwet bieden de minister c.q. de Aw geen mogelijkheden tot het maken van uitzonderingen, ook wanneer dat in specifieke gevallen of in regionale situaties passender zou zijn (geest van de wet) of naar omvang van toegelaten instellingen.
- Het [accountantsprotocol](#), onderdeel van de Woningwet, is omvangrijk en ingewikkeld. Op onderdelen is het protocol strenger (toleranties) dan wat volgens de Woningwet nodig is. De accountantskosten zijn ook substantieel gestegen²³.

²⁰ [Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties](#) (Sira Consulting, nov 2017)

²¹ [Rapportage Evaluatieonderzoek 'Woningwet in de praktijk' Corporaties \(te\) dichtbij huis?](#) (Atrivé)

²² [Onderzoek juridische effecten Woningwet](#) (VBTM)

²³ Zie [rapport Aedes en VTW](#)

Aanbevelingen

- Volg de aanbevelingen uit het Sira-rapport op en realiseer de datareductie uit het bestuursconvenant.
- Publiceer een integrale, geactualiseerde artikelsgewijze toelichting op de Woningwet, het BTIV en RTIV, en stem deze af met de Aw. Zorg bovendien dat de diverse publicaties en FAQ's van de Aw hierin worden verwerkt. Houd deze na publicatie actueel.
- Zorg voor een algemene hardheidsclausule die de minister de mogelijkheid biedt om in een specifieke situatie af te wijken van de strikte toepassing van de wet.

Uitwerking in de bijlagen

In de bijlagen bij hoofdstuk 5 worden de bijbehorende thema's afzonderlijk behandeld. Het gaat achtereenvolgens om:

13. Administratieve lasten

6. Juridische knelpunten

Inleiding

In de Woningwet zijn maatregelen genomen om de hoofddoelen ‘bescherming maatschappelijk bestemd vermogen en voorkomen van marktverstoring’ te realiseren. De kerntaken zijn scherp afgebakend en is er een markttoets²⁴ ingevoerd voor niet-DAEB-activiteiten.

Het is goed dat de wet de grenzen van de werkzaamheden van woningcorporaties afbakent zodat zij de beschikbare middelen optimaal aanwenden voor de kerntaak. Positief is dat excessen uit het verleden hiermee grotendeels uitgesloten zijn. Corporaties zijn zich ook meer op hun kerntaken gaan concentreren, zo ervaren alle betrokken partijen.

Analyse

De Woningwet heeft te krappe generieke grenzen en biedt te weinig mogelijkheden om (lokaal) af te wijken. Het ontbreken van voldoende flexibiliteit in de regelgeving en de toepassing daarvan, veroorzaakt een deel van de problemen waar corporaties tegenaan lopen. Dat zit hem zowel in het ontwerp van de Woningwet als in de handhaving ervan, ook wanneer in specifieke gevallen of in regionale situaties verruiming van de mogelijkheden passender zou zijn. Naast de specifieke eisen en procedures die uit de wet voortvloeien zijn ook de lange beslistermijn die de Aw hanteert voor het afgeven van vereiste goedkeuring en de eigen interpretatie van de Aw vaak redenen tot frustratie. Zowel uit eigen wetenschap als uit de toelichting van VBTM Advocaten en de input van leden blijkt dat binnen de Aw de wet soms verschillend wordt uitgelegd en dat het antwoord op een vraag soms afhangt van de medewerker aan wie deze wordt gesteld. Niet zelden worden eerdere antwoorden door de Aw in een later stadium herroepen.

Op dit moment ontbreken een generieke hardheidsclausule en/of experimenteerbepaling in de wet. De minister heeft niet de mogelijkheid om in bijzondere, specifieke lokale situaties af te wijken van de strikte toepassing van de wet als die zou leiden tot een onbillijke of voor de volkshuisvesting ter plaatse onwenselijke uitkomst.

De commissie erkent het bezwaar dat wanneer de minister deze uitzonderingsbevoegdheid heeft, zij meer discretionaire bevoegdheid krijgt en dat er meer ad hoc beslist moet worden. Dat gaat mogelijkwijs ten koste van de rechtszekerheid. Echter, de voorgestelde hardheidsclausule is alleen bedoeld voor uitzonderlijke en bijzondere lokale situaties. Het belang van rechtszekerheid weegt in die situaties niet op tegen het lokaal volkshuisvestelijk belang dat maatwerk vereist.

²⁴ Als onderdeel van toestemmingsvereiste.

Aanbevelingen

De commissie heeft de voorkeur om daar waar mogelijk de corporaties meer speelruimte te geven door ruimere ranges of minima en maxima vast te stellen en daar waar nodig de (versterkte) lokale driehoek meer mogelijkheden te bieden om lokaal maatwerk af te spreken.

Zorg voor een algemene hardheidsclausule en experimenteerbepaling, die de minister de mogelijkheid biedt om in een specifieke situatie af te wijken van de strikte toepassing van de wet.

Uitwerking in de bijlagen

In de bijlagen bij hoofdstuk 6 worden de bijbehorende thema's afzonderlijk behandeld. Het gaat achtereenvolgens om:

14. Markttoets
15. MOG
16. BOG
17. Overige juridische onderwerpen

BIJLAGEN

Bijlagen bij hoofdstuk 2: Landelijk wat moet, lokaal wat kan

1. Passend toewijzen – ontwikkeling in wijken en buurten

Situatie

Passend toewijzen houdt in dat bij nieuwe toewijzingen, 95 procent van de huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens (22.400 euro voor eenpersoonshuishoudens, 30.400 euro voor meerpersoonshuishoudens) een woning moet krijgen onder de aftoppingsgrens (597,30 euro voor één- en tweepersoonshuishoudens, 640,14 euro voor meerpersoonshuishoudens). Huurders krijgen zo een woning met een huur die aansluit bij hun inkomen. Dit moet voorkomen dat huurders snel in betalingsproblemen komen en dat het bedrag dat het Rijk uitgeeft aan huurtoeslag te hoog oploopt. Bij 5 procent van de toewijzingen aan huurders met een inkomen onder de huurtoeslaggrens, mag dus een duurdere woning worden toegewezen.

Voorbeeld

Een ouder echtpaar heeft een laag inkomen maar ook vermogen uit de verkoop van de eigen woning. Zij willen sociaal gaan huren in een toegankelijke woning. Ze willen graag hun vermogen inzetten om een grotere (en dus duurdere) woning te huren. De corporatie mag deze echter niet toewijzen omdat deze woning op basis van hun inkomen niet passend is. Overigens krijgt het echtpaar geen huurtoeslag omdat bij toekenning daarvan wel naar het vermogen wordt gekeken.

Analyse

We zien de volgende knelpunten rondom passend toewijzen:

- Prijs/kwaliteit: de huurprijs van 597/640 euro is relatief laag. Met alle opgaven die corporaties hebben (duurzaamheid, nieuwbouw, etc.) is het de vraag of deze huurprijzen wel kostendekkend zijn.
- Duurzaamheid: bij passend toewijzen wordt alléén naar de huurprijs en niet naar de totale woonlasten gekeken. Zo kan een niet-duurzame woning van 640 euro passend zijn, maar door de enorm hoge energierekening zijn de woonlasten hoger dan van een woning van bijvoorbeeld 680 euro met label A+.
- Beschikbaarheid: de passend toewijzen maatregel zorgt ervoor dat het groeiende aantal huurtoeslaggerechtigden voornamelijk woningen tot eerste aftoppingsgrens bezetten, waardoor er minder huurwoningen overblijven voor andere doelgroepen.
- Ouderen: ouderen worden geacht langer thuis te blijven wonen, en voor hen worden (ook door corporaties) steeds vaker woonvormen gemaakt met bijvoorbeeld ontmoetingsruimtes. Dat is relatief duur om te realiseren en de huurprijzen van 597/640 zijn dan te laag. Tegelijkertijd kunnen (en willen) ouderen graag wat meer betalen omdat ze wat vermogen hebben.
- Leefbaarheid: de toewijzingsregels en -normen resulteren in een meer eenzijdige in plaats van gemengde samenstelling van bewoners in wijken en buurten. Kenmerkend is de groeiende concentratie van zeer kwetsbare huurders met bijzondere en uiteenlopende hulp- en zorgvragen. Dit creëert een grote verzameling van multi-problematieken en verschillende levensstijlen op een klein woonoppervlak.

Oplossingsrichting

Corporaties staan in principe achter de gedachte van passend toewijzen vanuit betaalbaarheidsoptiek. De knelpunten kunnen als volgt worden opgelost:

- Een generieke oplossing is om de 5 procent-marge te verruimen naar 10 procent op basis van een driejaarsgemiddelde, waardoor in de lokale driehoek uitzonderingen gemaakt kunnen worden. Een overgang van 5 procent naar 10 procent is het verschil tussen een administratieve foutenmarge en enige beleidsmatige regelruimte.
- Kijk bij duurzaamheid naar de totale woonlasten, in plaats van naar alleen de huur.
- Maak uitzonderingen voor specifieke woonconcepten voor ouderen en ouderen met vermogen. Bekijk daarnaast of mensen met een grote zorgvraag, maar met een laag inkomen, meer inkomensondersteuning moeten krijgen, zodat zij ook iets duurdere zorgwoningen kunnen huren.

2. Doelgroepgrens

Situatie

Corporaties moeten op grond van Europese regels minimaal 90 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens aan huishoudens met een inkomen tot 36.798 euro (prijspeil 2018) toewijzen. Maximaal 10 procent is in beginsel vrij toewijsbaar. Met de herziene Woningwet is tijdelijk extra ruimte gecreëerd om maximaal 10 procent van de vrijkomende woningen toe te kunnen wijzen aan huishoudens met een inkomen tussen de 36.798 en 41.056 euro. Dit vervalt in 2021.

De keuze om in de Woningwet een harde inkomensgrens aan te leggen van 36.798 euro (prijspeil 2018) die jaarlijks geïndexeerd wordt, is al een aantal jaar voor de invoering van de Woningwet gemaakt en is gebaseerd op de toenmalige ziekenfondsgrens (bron: [essay Boelhouwer](#)). Verder is besloten deze met de inkomensontwikkeling aan te passen.

Europese regelgeving stelt het verplicht om sociale huisvesting (als DAEB-activiteit) te beperken tot sociaal achtergestelde groepen²⁵.

Analyse

Bij de onderbouwing van de inkomensgrens is nooit goed gekeken welke woningmarktpositie de betreffende huurders innemen en wat de mogelijkheden van deze huurders zijn om in andere segmenten van de woningmarkt een passende woning te betrekken (bron: essays [Gruis](#), [Boelhouwer](#), [Hochstenbach](#)). De jaarlijkse aanpassing van de inkomensontwikkeling is als maat genomen terwijl economische ontwikkelingen als de hypotheekrente en de woningprijzen veel bepalender voor de kansen op de markt zijn. Het ontbreken van een duidelijke relatie van de gekozen doelgroepgrens met de mogelijkheden die huurders hebben op de woningmarkt, wordt nog eens versterkt door het ontbreken van een differentiatie naar huishoudensgrootte. Terwijl er grote verschillen zijn in resterend inkomen na aftrek van de noodzakelijke uitgaven tussen verschillende huishoudensgroepen.

Voorbeeld

Een alleenstaande met een inkomen van net boven de inkomensgrens kan zo'n 950 euro aan huur per maand betalen, terwijl een gezin met eenzelfde huishoudinkomen een krappe 600 euro aan huur kan betalen (Bron: Berekeningen Nibud in opdracht van Aedes). Dit gezin heeft geen toegang tot een sociale huurwoning en kan een woning (met voldoende oppervlakte) niet betalen op de vrije markt.

²⁵ Er loopt sinds 2009 een rechtszaak van een aantal woningcorporaties tegen de Europese Commissie. In deze rechtszaak wordt door de procederende woningcorporaties aangevoerd dat de Europese Commissie in Nederland de harde inkomensgrens heeft afgedwongen en hiermee in de ruime bevoegdheid van Nederland is getreden om zelf haar DAEB-activiteiten te definiëren. Arrest in deze zaak wordt uitgesproken op 15 november 2018.

Oplossingsrichting

Bied zowel landelijk als lokaal meer ruimte.

- Landelijk door de tijdelijke extra ruimte van 10 procent structureel toe te voegen aan de 10 procent vrije ruimte. Daardoor kan in totaal 20 procent van de huurwoningen vrij worden toegewezen boven de inkomensgrens van 36.798 euro.
- Gezien de sterke regionale verschillen in de diverse woningmarkten kan in de lokale driehoek gefocust worden op specifieke doelgroepen. Bijvoorbeeld door binnen die 20 procent vrije ruimte nadere focus op inkomensgroepen aan te brengen.
- Landelijk is het daarnaast goed om de inkomensgrens naar huishoudtype te differentiëren. Ten eerste omdat kleinere huishoudens bij eenzelfde bruto inkomen meer geld overhouden dan een groter huishouden en ten tweede omdat grotere huishoudens een grotere woning nodig hebben.

3. Leefbaarheid

Situatie

Het bevorderen van leefbaarheid is in de Woningwet benoemd als één van de DAEB-taken van woningcorporaties. Het leefbaarheidsbudget is gemaximeerd op € 127,39 per woning per jaar. Een corporatie mag hiervan afwijken als dat in prestatieafspraken met gemeente en huurdersorganisatie is vastgelegd. Daarnaast is in de Woningwet bepaald dat leefbaarheidsbudget alleen besteed mag worden aan activiteiten die direct verband houden met de huurders of de woningen van een corporatie.

Corporaties investeren in de leefbaarheid van wijken door middel van hun voorraadbeleid, toewijzingsbeleid en huurprijsbeleid (verantwoorde spreiding en gemengde wijken). Corporaties mogen alleen onder strenge voorwaarden investeren in niet-DAEB-woningen. Tot de DAEB-activiteiten behoort het investeren in een limitatieve lijst van maatschappelijk vastgoed, zoals buurthuizen, opvang voor dak- en thuislozen en wijkbibliotheken. Daarnaast moeten corporaties voldoen aan het passend toewijzen.

Positief is dat in lokaal overleg onderbouwd, het maximale leefbaarheidsbudget mag worden overschreden en dat leefbaarheidsactiviteiten opgenomen moeten worden in prestatieafspraken.

Voorbeeld

Een corporatie wil actieve huurders bedanken met een kleinigheidje als ze op vrijwillige basis een gemengd woongebouw onderhouden. Hierdoor dalen de kosten voor de corporatie, verbetert de leefbaarheid, verloopt de communicatie beter en is de vrijwilliger maatschappelijk actief. Als een corporatie actieve huurders iets geeft, wordt zij echter op de vingers getikt door het Aw: een corporatie mag geen cadeaus verstrekken.

Analyse

De Woningwet beperkt het aantal sturingsinstrumenten dat woningcorporaties hebben om de leefbaarheid in wijken en buurten op peil te houden. Allereerst is de totale doelgroep voor sociale huur beperkt. Door de inkomensgrens en de 80/10/10-regeling moeten corporaties zich richten op de mensen met de laagste inkomens. Ook krijgen corporaties een steeds nadrukkelijker taak om ook mensen 'met een rugzakje' te huisvesten. Hierdoor wordt de doelgroep van de corporaties eenzijdiger. Daarnaast versterkt het passend toewijzen de ontwikkeling dat mensen met de laagste inkomens in het goedkoopste huurwoningen wonen. Deze woningen staan vaak in zwakkere wijken. Dit werkt concentratie van lage inkomens (en met rugzakjes) in de hand (zie ook bijlage 4. Gemengde wijken). Als corporaties hierop willen sturen, moeten ze de huren van woningen in 'betere' wijken verlagen, waardoor ze veel huurinkomsten mislopen. Bovendien moeten corporaties in de praktijk zo'n 70 tot 80 procent van de huurders passend toewijzen, waardoor er weinig huurders zijn om dit te compenseren. Passend toewijzen versterkt zodoende de clustering van lagere inkomens bij elkaar, wat de leefbaarheid van de wijk niet ten goede komt. Noch het leefbaarheidsbudget noch de toegestane activiteiten (slechts voor de directe huurder en diens omgeving) zijn voldoende om deze neveneffecten te compenseren.

Daarnaast zorgt de beperkte mogelijkheid om te investeren in niet-DAEB-activiteiten ervoor dat woningcorporaties minder kunnen investeren in gemengde wijken. Dat is met name problematisch in kwetsbare wijken, zoals wijken met een zwakke sociaal-economische positie, en in krimpgebieden. In beide situaties zal een marktpartij niet snel investeren en wrekt zich het niet mogen bieden van voorzieningen aan huurders die juist vaak het cement in de wijk zijn: gezinnen en ouderen. Hetzelfde geldt voor het feit dat corporaties geen multifunctionele wijkcentra meer mogen bouwen. Zeker in krimpgebieden (dorpskernen) of in wijken buiten het centrum van de steden draagt zo'n multifunctioneel centrum sterk bij aan de leefbaarheid en vitaliteit.

De Woningwet stelt 'leefbaarheid' vast als volkshuisvestelijke prioriteit (als 'prestatievelde'), maar stelt daarbij geen kwaliteitseis ('prestatie-eis') vast. De uitwerking van de wet legt vervolgens normeringen voor leefbaarheid neer die zonder duidelijke inhoudelijke bedoeling worden gehandhaafd. Daardoor blijven deze prestatievelden grijze gebieden en kennen zij vele nuances in de (lokale) uitvoeringspraktijk die de Woningwet momenteel onvoldoende erkent. De Woningwet hindert zo de kwaliteit van (samen)leven.

Daarnaast melden corporaties die in meerdere gemeenten werken problemen. Er bestaat onduidelijkheid²⁶ of een corporatie die wil afwijken in één gemeente (bijvoorbeeld bij het leefbaarheidsbudget), afspraken moet maken met alle gemeenten waar de corporatie actief is.

Corporaties ervaren met name een gemis in het leveren van financiële bijdragen aan activiteiten gericht op ontmoeting. Die activiteiten dragen bij aan de focus op de kerntaak en leefbaarheid in wijken. Wel is daarbij afbakening van belang om te voorkomen dat er nieuwe excessen ontstaan.

Oplossingsrichting

Creëer ruimte voor verdere decentralisatie van het wonen, zodat partijen lokale volkshuisvestingsopgaven beter kunnen oppakken en hun maatschappelijke meerwaarde kunnen optimaliseren. Dat kan met de volgende maatregelen:

- Maak van de limitatieve beschrijving van leefbaarheidsactiviteiten een meer generieke, thematische beschrijving die periodiek getoetst wordt.
- Laat vervolgens meer aan de lokale driehoek over welke activiteiten behoren tot leefbaarheid. De vormgeving, al of niet in prestatieafspraken, verdient nadere beschouwing. De commissie erkent dat rechtszekerheid moet worden afgewogen tegen volkshuisvestelijk belang, maar is van mening dat deze afweging lokaal gemaakt kan worden binnen de generieke kaders (gelijk aan WMO).
- Creëer in de uitwerking en toepassing van de wet ruimte voor experimenten, zoals de [Ruwaard-casus in Oss](#)²⁷. Zodat partijen samen leren en vernieuwen, zowel op de inhoud van het beleid en de opgaven als in het samenspel met en de participatie van andere partijen. Experimenteeruimte kan ook het maatschappelijk ondernemerschap van corporaties stimuleren.

²⁶ De Aw heeft medio oktober een [brief](#) gestuurd naar alle corporaties om meer duidelijkheid te geven omtrent het begrip leefbaarheid en de manier waarop de Aw gaat handhaven.

²⁷ [Ruwaard](#) is een ruim opgezette wijk in Oss met veel groen en een sterke sociale structuur. Maar ook veel werkloosheid, verslaving, eenzaamheid en huiselijk geweld. De gemeente besloot in 2015 van deze wijk een proeftuin te maken voor de decentralisatie in het sociale domein. Daarbij zijn steeds meer schotten tussen de aanbieders van zorg en welzijn weggehaald. Organisaties die – na goedkeuring door de gemeente – meedoen, stoppen een deel van hun budget in één pot. Uit deze lump sum worden alle activiteiten in Ruwaard betaald.

4. Gemengde wijken

Situatie

Uit diverse wetenschappelijke studies blijkt dat het lastig is om buurteffecten vast te stellen. De negatieve invloed van eenzijdig samengestelde woonbuurten op de leefbaarheid en de waardeontwikkeling van het vastgoed is volgens deskundigen onomstreden (bron: [essay Boelhouwer](#)).

Ook uit onderzoek van [RIGO Research en Advies](#) blijkt dat in wijken met veel corporatiebezit het aandeel kwetsbare huurders sinds 1998 toeneemt. Een groot deel van die huurders heeft lichamelijke of psychische klachten en een verminderde zelfredzaamheid. Samenhangend hiermee gaat de leefbaarheid van het corporatiebezit achteruit. Dit leidt ertoe dat, hoewel wijken er steeds beter voorstaan, in een kleine groep 'corporatiebuurten' steeds meer een concentratie is van kwetsbare huurders die in een slecht leefbare omgeving wonen.

Analyse

Strengere ingangseisen (geen middeninkomens), het passend toewijzen en inkomensafhankelijke huurverhogingen maken dat huurders van gereguleerde huurwoningen gemiddeld lagere inkomens hebben. Dit draagt bij aan sterkere concentraties van armoede in buurtjes en blokken met veel sociale huur (bron: [essay Hochstenbach en Van Gent](#)). Daarnaast zorgt sluiting van veel intramurale instellingen ervoor dat zeer kwetsbare, zorgbehoevende en soms overlast gevende huurders in toenemende mate door corporaties worden gehuisvest. Deze groep komt vaak in de goedkopere sociale huurwoningen terecht. Die woningen zijn oververtegenwoordigd in kwetsbare wijken. In populaire steden en gemeenten wordt deze nieuwe segregatie bovendien versterkt door hervormingen in het woningwaarderingstelsel. Dit alles brengt het gevaar mee van stigmatisering van groepen en kan een concentratie van sociaal-economische problemen veroorzaken. Corporaties mogen officieel nog investeren in niet-DAEB-activiteiten, maar dit wordt sterk ontmoedigd gezien de vereiste toestemming van de Aw (met voorwaarden als de markttoets en retoriek als 'terug naar de kerntaak') (bron: [essay Gruis](#)). Op termijn is dit onhoudbaar. Corporaties maken zich dan ook zorgen of ze nog wel kunnen doen waar ze bij uitstek meerwaarde hebben: gemengde wijken met goede voorzieningen. Wijken zonder stigma, die de bewoners niet apart zetten, maar juist kansen bieden om mee te doen.

Voorbeeld

Een corporatie geeft aan dat diens mutaties (per jaar 8 procent van haar huurwoningen) grotendeels opgaan aan huisvesting van 'kwetsbare' groepen (statushouders, GGZ-cliënten, mensen met de laagste inkomens, alleenstaanden). Daardoor dreigt op wijk-, maar nog eerder op complexniveau concentratie van kwetsbaarheidsproblematiek. Overlastincidenten in deze wijken nemen toe. Gezinnen, het 'cement van de wijk', verdwijnen langzamerhand uit beeld.

Oplossingsrichting

Sociale verhuurders moeten weer de ruimte krijgen om te doen wat de (lokale) samenleving nodig heeft en waar de markt niet in voorziet (bron: [essay De Jong](#)). Dat doen we door de volgende maatregelen:

- Een generieke oplossing is verruiming van de 5 procent-marge naar 10 procent op basis van een driejaarsgemiddelde, zodat in de lokale driehoek uitzonderingen gemaakt kunnen worden. Een overgang van 5 procent naar 10 procent is het verschil tussen een administratieve foutenmarge en enige beleidsmatige regelruimte.
- Creëer in de uitwerking en toepassing van de wet ruimte voor experimenten. Zodat partijen samen leren en vernieuwen, zowel op de inhoud van het beleid en de opgaven als in het samenspel met en de participatie van andere partijen. Experimenteeruimte kan ook het maatschappelijk ondernemerschap van corporaties stimuleren
- Voeg de tijdelijke extra ruimte in toewijzing van 10 procent structureel toe aan de 10 procent vrije ruimte. Daardoor kan in totaal 20 procent vrij worden toegewezen boven de inkomensgrens van 36.798 euro.
- Maak van de limitatieve beschrijving van leefbaarheidsactiviteiten een meer generieke, thematische beschrijving die periodiek getoetst wordt.

5. Prestatieafspraken

Situatie

De Woningwet bepaalt dat corporaties naar redelijkheid dienen bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Door jaarlijks een (meerjarig) overzicht te maken van voorgenomen werkzaamheden moeten zij hun voorgenomen bijdrage aan de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave kenbaar maken. Daarbij nodigen zij jaarlijks de gemeente(n) en huurdersbelangenorganisatie(s) uit tot om prestatieafspraken te maken. De Woningwet geeft voorschriften over de wijze waarop prestatieafspraken tot stand moeten komen. Verder biedt de wet aan huurdersorganisaties en gemeenten de gelegenheid om informatie over de corporatie te vergaren door de Indicatieve Bestedingsruimte van een corporatie (IBW) beschikbaar te stellen en de oordeelsbrieven van de toezichthouder te publiceren. Met deze maatregelen beoogt de Woningwet de lokale verankering en maatschappelijke legitimatie van corporaties te versterken. De Woningwet heeft een goede bijdrage geleverd aan de verbetering van de samenwerking en geeft gemeenten en huurdersorganisaties een beter inzicht in de mogelijke inzet van de corporatie en de daarbij gemaakte afwegingen.

Ook de positie van gemeenten en huurdersorganisaties ten opzichte van de corporaties is in positieve zin versterkt. Naast het recht op inzage en advies, zoals vastgelegd in de Wet op het overleg huurders verhuurder, geeft de Woningwet de huurdersorganisatie een informatie- en inspraakrecht ten aanzien van de volkshuisvestelijke bijdrage van de corporatie in het driehoeksoverleg tussen gemeente, corporatie en huurdersorganisatie. Huurders mogen zich uitspreken over fusievoornemens. Dat leidt ertoe dat corporaties hun standpunten zeer goed moeten onderbouwen. Meer zeggenschap van bewoners over de lokale maatschappelijke opgaven geeft positieve uitkomsten op het gebied van tevredenheid en ambities. De mogelijkheid om geschillen in het driehoeksoverleg bij de totstandkoming van afspraken voor te leggen, helpt om de positie van de drie betrokken partijen en dus ook de huurdersorganisatie te waarborgen.

Analyse

Toch ervaren woningcorporaties dat de nadruk bij prestatieafspraken meer op het proces ligt dan op het werken aan de kerntaak. De voorgeschreven jaarlijkse cyclus voor het doen van een bod en het maken van de prestatieafspraken, brengt met zich mee dat het gesprek zich veelal focust op de inzet en werkzaamheden van de corporatie. Er is hierdoor te weinig sprake van gezamenlijkheid of wederkerigheid (zoals in het [rapport van de commissie-Dekker uit 2013](#) benadrukt); de gemeente en huurdersorganisaties zijn reactief. Een goede actuele woonvisie kan dit in de praktijk ondervangen, maar dat is vaak nog niet het geval. Daarnaast ervaren corporaties dat het instrument van de IBW van corporaties veel uitleg vraagt richting gemeenten en huurdersorganisaties. De 'grote getallen' in de IBW zorgen voor discussies die vooral over de financiële inzet gaan, en minder over de volkshuisvestelijke opgave. Verder hebben bovengemeentelijke en regionaal opererende corporaties te maken met meer gemeenten respectievelijk met meer verplichtingen rond de woningmarktregio's en ontheffingsverzoeken. Tot slot wordt als gemis ervaren dat de wettelijke geschillenregeling alleen kan worden aangewend bij het tot stand komen van de prestatieafspraken en niet na het zetten van de handtekening. Partijen kunnen daarvoor nu naar de rechter.

De bijdrage aan het proces van prestatieafspraken is voor veel huurdersorganisaties erg belastend. Een effectieve huurdersparticipatie is afhankelijk van de inzetbaarheid en kennis bij huurdersorganisaties. Doordat de huurderspopulatie steeds kwetsbaarder wordt, is het moeilijker geworden om geschikte leden te vinden. Budget voor opleiding, externe ondersteuning en dergelijke is geregeld, maar in de praktijk gaat het gesprek ('de onderhandelingen') erg snel en op specialistisch niveau. Bovendien vinden huurdersorganisaties het lastig te beoordelen waar ze wel op moeten sturen en op welke onderwerpen niet. Het zijn vrijwel allemaal vrijwilligers, maar gezien de benodigde tijdsinvestering, inzet en competenties is het geen vrijwilligerswerk meer. Dit samen maakt de inbreng van huurdersorganisaties in het proces van prestatieafspraken ongelijkwaardig. De beoogde participatie is afhankelijk van de kwaliteit van huurdersorganisaties, en staat daarmee onder druk.

Voorbeeld

Een middelgrote corporatie in de Randstad is elk voorjaar bezig met zijn bieding, waarbij de huurdersorganisatie wordt betrokken. Het vergt behoorlijk wat uren werk van medewerkers om de bieding goed op te stellen. Vervolgens kunnen praktisch gezien alleen de maanden september en oktober benut worden voor het gesprek met de gemeente en de huurdersorganisatie over de te maken afspraken. Dit is krap, zeker voor het bestuurlijke traject in deze gemeente. Er ontstaat 'stress' om de afspraken begin november gereed te hebben om de formele besluitvormingsprocedure voor begin december doorlopen te hebben. Partijen willen strikt voldoen aan de Woningwet en voelen geen ruimte om af te wijken van de 'deadline' van 15 december. Het traject wordt bovendien opgehouden omdat de cijfers in het IBW verschillen met de eigen berekeningen en door de gemeente en huurdersorganisatie verkeerd worden geïnterpreteerd. De gemeente en huurdersorganisatie erkennen zelf ook dat de interpretatie veel kennis vereist die zij niet hebben en dat er daardoor 'ruis' ontstaat in de discussie over de mogelijkheden van de corporatie. Voordat de verschillen zijn gladgestreken is er veel tijd verstreken en is er weinig tijd over om tot goede afspraken te komen.

Voorbeeld participatie

De totstandkoming van prestatieafspraken leidt tot dubbele processen. Eerst moet het bod worden uitgebracht, waarvoor vooraf advies wordt gevraagd bij de huurdersorganisatie, en vervolgens wordt met dezelfde huurdersorganisatie onderhandeld over de prestatieafspraken (bron: [Companen](#)). Voor huurdersorganisaties is dit soms verwarrend; zij hebben gevoelsmatig niet meer de mogelijkheid om na 1 juli een andere mening te vormen over hetgeen de corporaties in hun biedingen hebben verwoord, omdat zij vooraf betrokken zijn bij het opstellen van de bieding.

Oplossingsrichting

- Wijzig de jaarlijkse verplichting om voor een bepaalde datum een bod uit te brengen en prestatieafspraken gereed te hebben in een mogelijkheid dat er voor meerdere jaren afspraken worden gemaakt met jaarlijks een ijkmoment of de afspraken up-to-date zijn.
- Creëer een werkwijze waarbij op basis van wederkerigheid wordt uitgegaan van gezamenlijke doelen en ambities. Aanbevolen wordt om niet jaarlijks maar eens per twee of vier jaar, meteen wanneer de gemeente een nieuwe woonvisie formuleert, een set met kaderafspraken te maken waarin de gezamenlijke doelen en ambities vastliggen en waarin ook afspraken worden gemaakt over de werkwijze en overlegstructuur. Jaarlijks kan vervolgens het najaar benut worden om gezamenlijk concrete werkzaamheden en activiteiten af te spreken die verricht worden in het volgende jaar. Daarbij is het niet noodzakelijk dat de te maken afspraken beperkt blijven tot de kring van gemeente, verhuurder en huurdersorganisatie.
- Investeer in de kwaliteit en de professionalisering van huurdersorganisaties en gemeenten. Dit is een voorwaarde om de lokale driehoek meer verantwoordelijkheid te geven.
- Schaf de IBW af. De 'reactiviteit' van de gemeente wordt nu versterkt door het uitbrengen van gegevens als de Indicatieve Bestedingsruimte. De meerwaarde van de IBW lijkt echter gering en de interpretatie ervan leidt dikwijls tot verwarring en discussies (leencapaciteit of geld dat 'over' is).
- Verder verdient het aanbeveling om mogelijk maken dat de geschillenregeling ook van toepassing kan zijn als een van de partijen zich niet houdt aan de gemaakte afspraken. Gedurende het gehele kalenderjaar kan zo gebruikgemaakt worden van de landelijke geschillencommissie.

6. Woningmarktregio's

Situatie

De Woningwet heeft in gang gezet dat Nederland is ingedeeld in woningmarktregio's (regionalisering). Een corporatie kan in principe maar in één regio actief zijn (lees: nieuwbouw plegen), in andere regio's dient het bezit passief te worden beheerd. De wet beoogde hiermee corporaties meer lokaal te verbinden en ze indirect op een meer passende schaalgrootte te brengen, waarbij de stem van de huurder kon toenemen.

Corporaties kunnen bij de toezichthouder ontheffingen aanvragen om in meer dan één regio actief te zijn, of voor bepaalde activiteiten die meer dan als 'passief' zijn aan te merken.

Analyse

De indeling van de Woningwetregio's heeft geleid tot druk (bestuurlijk) beraad over wat de meest handige grenzen waren. Het is de corporaties en de stakeholders (gemeenten, huurdersorganisaties) uiteindelijk grotendeels gelukt de grenzen zó (ruim) in te stellen, dat de omvang van de 'passieve' voorraad beperkt is gebleven. Over de Woningwetgrenzen of landelijk opererende corporaties hebben vaak ontheffing aangevraagd. In sommige gevallen hebben ze die gekregen, echter vaak als 'tijdelijke' maatregel, in andere gevallen niet. Verschillende corporaties geven daarbij aan dat ze toch geen ontheffing kregen als ze in hun verzoek naar de achterliggende bedoeling van de wet verwezen (lokale verbinding, schaal, stem huurder blijft in stand).

Voorbeeld

Een toegelaten instelling mag (op grond van [artikel 41c, eerste lid, van de Woningwet](#)) in beginsel geen nieuwbouw realiseren buiten haar 'kernregio'. Zij mag buiten haar kernregio wel vervangende nieuwbouw op eigen grond realiseren. Als voor die vervangende nieuwbouw grondruil met derden nodig is, moet de toegelaten instelling daarvoor ontheffing vragen aan de minister. In de praktijk blijkt niet duidelijk welke maatstaven de minister (lees: de Aw) toepast bij het beoordelen van een dergelijk verzoek om ontheffing.

Voorbeeld

In een regio X is de woningcorporatie de grootste corporatie, gevolgd door een andere grote woningcorporatie. Voor beide corporaties geldt, dat X geen kernregio is. De regio kent echter een grote opgave waarin de corporatie wil en logischerwijze moet investeren. Hiervoor heeft de woningcorporatie een ontheffing gekregen, maar deze is tijdelijk. De investeringen gaan echter over langere termijnen en de corporatie moet hier vele jaren van tevoren mee aanvangen. Termijnen van 5 jaar en 10 jaar staan dat in de weg. Immers zekerheid dat voornemens uitgevoerd kunnen (blijven) worden is noodzakelijk.

Oplossingsrichting

- Evalueer kritisch de werking van de 'regionalisering' (woningmarktindeling) vanuit de Woningwet. Is er bereikt wat was bedoeld in de Woningwet: vergroten van de lokale verbondenheid, een passende schaalgrootte en ruimte geven aan de stem van de huurder?
- Vereenvoudig de procedure om tot een ontheffing te komen.
- Verbind geen termijnen aan ontheffingen (eeuwigdurend, tenzij) en beperk ze niet tot een specifieke gemeente maar laat ze gelden voor de hele woningmarktregio.

Bijlagen bij hoofdstuk 3: DAEB volgt opvatting kerntaak

7. Werkdomein

Situatie

Positief is dat de Woningwet de kerntaak nader heeft gedefinieerd en begrensd. Dat heeft in de lokale driehoek aangezet tot het gezamenlijke volkshuisvestelijke gesprek en bewustwording van de (on)gewenste vormgeving van de Nederlandse volkshuisvesting. De ‘bedoeling’ van de volkshuisvestelijke opgave is beter in beeld en vraagt om scherp(er) acteren.

De Woningwet heeft mede als doel dat corporaties zich explicieter richten op de kerntaak, kort samengevat: het huisvesten van mensen met lagere inkomens. Hiermee is een einde gekomen aan twee decennia van verbreding van activiteiten die na de verzelfstandiging van woningcorporaties halverwege de jaren negentig plaatsvond. De positieve effecten zijn zichtbaar: in 2016 nam het aandeel goedkopere en betaalbare woningen toe (BZK, 2018). De prognoses van corporaties geven aan dat de nieuwbouwplannen van corporaties zich sterker richten op het segment betaalbare woningen (tot de aftoppingsgrens) in plaats van duurdere huurwoningen (BZK, 2018, ABF 2018). Bij de productie van koopwoningen door corporaties zette de dalende trend zich door. In 2016 is het op macroniveau gelukt om 95 procent van de woningen passend toe te wijzen, in 2014 was dit (geen harde norm) nog 68 procent (BZK, 2018).

Analyse

Er zijn drie praktische knelpunten rond het ingeperkte werkdomein.

Ten eerste levert het werkdomein landelijk, dus voor alle corporaties, problemen op in het (met partners) oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Door de politiek wordt van corporaties ondertussen verwacht dat ze de nieuwe opgaven gaan oppakken: de praktijk, zoals hierboven geschetst, is dan weerbarstig. Denk aan de duurzaamheidsopgaven, de (binnenstedelijke) herstructureringsopgaven, de middeninkomens, de leefbaarheid, en de uitbreidingslocaties. Weliswaar kan de corporatie niet-DAEB-activiteiten ondernemen, maar de wet bevat veel ‘als-dan’ bepalingen en werpt allerlei hordes op die dan genomen moeten worden (plakbandwetgeving). Met name remmend zijn: markttoetsen, overleg met interne en externe toezichthouders, zienswijzen stakeholders, rendementseisen, marktfinanciering (zonder borging). Corporaties maken zich zorgen dat de Woningwet ertoe leidt dat hun activiteiten grotendeels neerkomen op het bieden van een vangnet voor degenen die zich niet op de markt kunnen redden. Dus in termen van het OV: een speciale bus voor degenen die geen commercieel vervoer kunnen betalen. Het grote nadeel hiervan is echter dat het een belangrijk deel van de samenleving apart zet in een afgescheiden deel van de woningmarkt (bron: [essay De Jong](#)). Corporaties vullen de vrije ruimte van 10 procent tot 20 procent in de toewijzing niet of onvoldoende in, omdat zij uit voorzichtigheidsoverwegingen ver van die grens af willen blijven, uit vrees voor represailles van de Aw. De vrije ruimte wordt zodoende niet benut zoals de wetgever heeft beoogd.

Een tweede knelpunt rond het werkdomein is dat de regionale verschillen alsmat toenemen. Er bestaat geen eenduidige woningmarkt, de scheiding tussen sociaal en privaat begint in verschillende woningmarkten op

verschillende niveaus. De lokale mogelijkheid om in samenspraak met de driehoek het werkdomein op maat te begrenzen, is niet optimaal en ook staat de wet te weinig uitzonderingsmogelijkheden toe. De behoefte van het lokaal bestuur om 'hun' woningcorporaties op een bepaalde manier in te zetten stuit regelmatig op landelijke begrenzings.

Ten derde blijkt uit analyses die na de DAEB-scheiding zijn uitgevoerd dat de beschikbaarheid van de extra investeringscapaciteit in onevenredig grote mate in de niet-DAEB-tak terecht is gekomen. Het is immers toegestaan overtollige middelen van de niet-DAEB-tak over te hevelen naar de DAEB-tak. In de praktijk is het toch een belemmering dat er sprake is van gescheiden vermogens en kasstromen. In ieder geval werkt het een suboptimale inzet van de beschikbare middelen in de hand (bron: [essay Conijn](#)).

Voorbeeld verdienmodel

Corporatie X in Amsterdam ziet haar verdienmodel verder afnemen. Door de administratieve scheiding is de borgingsruimte fors afgenomen en zijn de administratieve lasten toegenomen. Het woningbezit in de niet-DAEB-tak, dat juist wel rendeert, mag niet als onderpand ingezet worden voor DAEB. Bovendien loopt de verhuurderheffing de komende jaren verder op door stijgende WOZ-waarden. Daartegenover is de huurruimte beperkt, immers in de DAEB is de huur erg gereguleerd en voor grootstedelijke begrippen heel laag. Ondertussen loopt de VPB-last verder op. Voor deze corporatie is het nu niet rendabel om voor de middenhuur te gaan bouwen. Immers de huur komt tussen de 700-1000 euro per maand te liggen, terwijl de grondprijzen en bouwkosten enorm zijn gestegen. Bovendien loopt deze corporatie tegen problemen aan bij de verduurzaming van de woningvoorraad: hoe pak je hoogbouw in de bebouwde omgeving kostenefficiënt aan? Daar hangt een fors prijskaartje aan, terwijl de markt nog niet echt innoveert en de kostencurve verlaagt.

Oplossingsrichting

- Hanteer het principe: DAEB volgt de kerntaak, al of niet generiek of lokaal bepaald. Met andere woorden: als het vanuit de (lokale) politiek gewenst is, moeten die activiteiten onder het DAEB-regime vallen en mogelijk zijn met geborgde financiering.
- Bouw voldoende mogelijkheden in de Woningwet in, om regionaal maatwerk te kunnen toepassen in prestatieafspraken met de gemeente en huurdersorganisaties.
- Maak het verdienmodel van corporaties toekomstbestendig. Los van de fiscale lastendruk moeten belemmeringen uit de Woningwet verdwijnen, zoals het vereenvoudigen van het (financieel) ondersteunen van DAEB-activiteiten uit de niet-DAEB-tak.

8. Middeninkomens

Situatie

Terug naar de kerntaken is het devies van de Woningwet. Corporaties hebben DAEB (kerntaak) en niet-DAEB dan ook moeten scheiden, waarbij voor de DAEB de huur niet hoger mag zijn dan 710,68 euro per maand. Voor de niet-DAEB-tak, die in principe geen staatssteun ontvangt, is deze begrenzing niet van toepassing. Binnen deze tak kunnen dus ook huurwoningen boven de grens van 710,68 euro verhuurd worden en hier geldt geen inkomensgrens. De omvang van de niet-DAEB-tak is echter beperkt. Bovendien worden aan de bouw van huurwoningen in deze tak aanvullende eisen gesteld, zoals goedkeuring van de Aw (met de markttoets) en de eis van ongeborgde financiering.

Analyse

Er is een tekort aan huurwoningen voor middeninkomens. In steeds meer regio's is er geen aansluitend segment in huur noch koop voor doorstroom in het middensegment (700- 1000 euro huur per maand). Corporaties hebben zich onder invloed van de Woningwet grotendeels teruggetrokken uit dit segment, maar helaas heeft dit niet geleid tot een voldoende grote toename van de bouw van deze woningen door private partijen. Van verdringing van private partijen door corporaties in het middensegment lijkt geen sprake te zijn. Het middensegment is de laatste jaren wel gegroeid, maar minder dan nodig en de toename dreigt te stagneren. Hiervoor zijn een aantal redenen te noemen:

- Woningcorporaties zijn gebonden aan striktere toewijzingsregels en focussen meer op de kerntaak.
- De bouwkosten en grondprijzen stijgen sterk waardoor het voor marktpartijen niet financieel rendabel is om woningen in dit segment te bouwen en verhuren.
- Ook de koopsector is minder gemakkelijk bereikbaar door aangescherpte hypotheekvoorwaarden en de sterke stijging van de koopprijzen, met name in de schaarstegebieden.
- De vrije ruimte van 10 procent tot 20 procent in de toewijzing wordt door corporaties niet of onvoldoende benut. Voorzichtigheidshalve willen zij gedurende het jaar ver van die grens afblijven uit vrees voor sancties van de Aw. Bovendien kan een kleine corporatie deze grens al overschrijden met een klein aantal toewijzingen in het middensegment. Daarnaast is de verhoging van de inkomensgrens naar circa 41.000 euro een tijdelijke verhoging, waardoor corporaties terughoudend zijn in het ontwikkelen van beleid voor deze doelgroep.

Het kan verstandig zijn om lokaal de inkomensgrens én liberalisatiegrens te verhogen. Neem een gezin in Amsterdam met een inkomen van 50.000 euro. Dat kan prima 850-950 euro betalen voor een woning, maar het aanbod is er niet. Als je alleen de inkomensgrens verhoogt (bijvoorbeeld naar 50.000 euro voor gezinnen), kunnen corporaties deze mensen huisvesten, voor een maximale huur van 710 euro. Verhoog je ook de liberalisatiegrens (bijvoorbeeld naar 900 euro), dan kunnen corporaties een redelijke en tóch betaalbare huur vragen. Hierdoor vallen deze activiteiten onder de DAEB-tak en is geborgde financiering voorhanden. Uiteraard moeten corporaties woningen van 900 euro dan niet toewijzen aan huurders met een lager inkomen.

Voorbeeld

Een politieagent met een gezin heeft een inkomen onder de 45.000 euro. Deze huurder komt niet in aanmerking voor een sociale huurwoning. Dit gezin kan, afhankelijk van de specifieke situatie en de inkomenseisen die commerciële verhuurders stellen, een woning van tussen maximaal 750-950 euro huren. Het aanbod van woningen voor gezinnen voor deze huurprijs is in veel regio's echter zeer beperkt.

Voorbeeld

De woningmarkt in Zuid-Limburg wijkt af van de woningmarkt elders in Nederland. Door de bevolkingsdaling ontstaan overschotten in de woningmarkt, terwijl er tegelijk sprake is van een (tijdelijk) tekort aan betaalbare huurwoningen. Dit tekort betreft niet alleen sociale, maar ook middeldure huurwoningen. Dit leidt tot leegstand in de particuliere goedkope koopwoningvoorraad met een vicieuze cirkel als gevolg. Prijsdalingen, gevolgen voor de omgeving (leefbaarheid) en gebrek aan investeringen in de kwaliteit van de voorraad. En vervolgens achterblijvend aanbod in het middensegment, gebrek aan doorstroming en doelgroepen (starters, ouderen, arbeidsmigranten) die in de knel komen.

Oplossingsrichting

- Het principe hanteren: DAEB volgt de kerntaak, al of niet generiek of lokaal bepaald. Met andere woorden: als het vanuit de (lokale) politiek gewenst is, moeten die activiteiten onder het DAEB-regime vallen en mogelijk zijn met geborgde financiering. Er is sprake van een publiek belang dat er in voldoende mate voor middeninkomens wordt gebouwd, in zowel overspannen als in schaarstegebieden. Woningen met betaalbare woonlasten moeten bereikbaar en beschikbaar zijn.
- Dit is een legitimering om de huur- en inkomensgrenzen die voor de DAEB-tak gelden generiek op te schuiven voor middeldure huur. Als je voor deze groep de liberalisatiegrens én de inkomensgrens verhoogt, kun je ze binnen de DAEB huisvesten (er is immers geen markt voor hen) maar wel voor een wat hogere huurprijs die past bij de woning en het inkomen. Hierdoor wordt het mogelijk gemaakt dat corporaties meer in het middensegment gaan bouwen en verhuren wanneer dit nodig is.
- Om te zorgen dat corporaties de vrije ruimte in de toewijzing beter gaan benutten is het verstandig om de toewijzingsnorm niet per jaar vast te stellen maar over een gemiddelde periode van bijvoorbeeld drie jaar. Dan kan de corporatie die in een jaar de norm overschrijdt, dit in de daaropvolgende jaren compenseren.

9. Duurzaamheid

Situatie

De Rijksoverheid heeft als doelstelling in 2050 CO₂-neutraal te zijn. Verduurzaming van de sociale woningvoorraad is daarbij één van de rijksprioriteiten. De overheid vraagt aan corporaties om een grote bijdrage te leveren. Ongeveer 80 procent van de woningvoorraad is gebouwd voor 1995. De bouwkundige conditie van deze woningen is over het algemeen nog goed. Maar corporaties staan voor een grote verduurzamingsopgave, omdat hier nog veel winst te behalen is met het verlagen van het energieverbruik en de transitie naar duurzame energiebronnen.

Analyse

Ten tijde van het opstellen van de Woningwet was duurzaamheid nog nauwelijks een issue. De bepalingen in de Woningwet beperken dan ook de huidige en toekomstige mogelijkheden van de corporatiesector om de energietransitie en verduurzaming van de woningvoorraad op te pakken. Corporaties zijn bereid te investeren in duurzaamheid, maar lopen tegen de nodige belemmeringen van de Woningwet aan (bron: [rapport VBTM](#)):

- Passend toewijzen kijkt alleen naar de huurprijs en niet naar de totale woonlasten (dus exclusief energielasten). Er zijn situaties waarbij door investeringen in duurzaamheid de huur niet verder kan stijgen, terwijl verduurzamingsmaatregelen juist een (energie)besparing voor de huurder betekenen. Corporaties kunnen dit echter alleen financieren als het mogelijk is een deel van de investering terug te vragen aan de huurder via een verhoging van de huur.
- Om duurzaamheidsoplossingen op wijk- en gebiedsniveau te realiseren is nauwe samenwerking met een groot aantal partijen gewenst (gemeenten, corporatie, particulieren, energiebedrijven etc). Wanneer een corporatie met andere lokale partijen wil samenwerken in de vorm van een aparte entiteit, is de strikte regelgeving rondom de oprichting van verbonden ondernemingen belemmerend.
- Voor gemengde complexen waarin een toegelaten instelling niet een meerderheid van de stemmen in de VvE heeft, biedt de Woningwet geen oplossing voor werkzaamheden voor derden. Daarbij is toestemming van de minister noodzakelijk, maar deze kan niet worden gegeven, gezien het strikte kader van artikel 52e, tweede lid van het BTIV.
- Om dezelfde reden kan het verduurzamen van in strokenbouw gerealiseerde woningen die deels in eigendom van de toegelaten instelling en deels in eigendom van particuliere eigenaren zijn, niet efficiënt worden opgepakt. De strikte regels van de Woningwet belemmeren de toegelaten instelling om in die situatie uitvoering te geven aan de verduurzaming van woningen in het complex die in eigendom zijn van particuliere eigenaren.
- Toegelaten instellingen mogen voorzieningen aan of in de nabijheid van hun woningen aanbrengen waarmee op een duurzame manier voorzien kan worden in het energiegebruik in de woningen. Het is echter niet helder wat moet worden verstaan onder 'in de nabijheid'. Bovendien is in de directe nabijheid niet altijd de gelegenheid om de gewenste energie voor de bewoners op te wekken, terwijl verder weg gelegen percelen daar wel geschikt voor kunnen zijn.

- Verder zien toegelaten instellingen die samen met andere partijen (zoals gemeenten en netbeheerders) willen investeren in grootschalige duurzaamheidsprojecten, zoals zonneparken en warmtenetten, de nodige problemen. Als bij deze projecten ook energie voor derden wordt opgewekt en geleverd, zien corporaties een blokkade door de (strikte uitleg van de) Woningwet en het BTIV. Immers duurzaamheidsinvesteringen door toegelaten instellingen mogen in principe uitsluitend ten goede komen aan de eigen huurders.

Voorbeeld

Een corporatie legt zonnepanelen op een appartementencomplex. Dit mag als de zonnepanelen rechtstreeks stroom leveren aan de individuele huurders. Het is echter veel kostenefficiënter om dit met een kabel terug te leveren aan het net en de besparing ten goede te laten komen aan de huurders. Dit mag echter niet volgens de Woningwet, omdat de corporatie geen energieleverancier mag zijn (past niet binnen kerntaak) en dus niet rechtstreeks energie mag leveren aan het net.

Oplossingsrichting

- Voer een woonlastenbenadering in. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de huurprijs maar naar de totale woonlasten. Hierdoor kunnen corporaties een vergoeding krijgen voor hun investeringen in duurzaamheid, terwijl huurders tegelijk hun woonlasten zien dalen.
- Maak verduurzaming van gespikkeld bezit mogelijk, door het toestaan van werkzaamheden voor derden in dit soort situaties, inclusief voor Verenigingen van Eigenaren waar corporaties een minderheidsbelang hebben.
- Creëer betere financieringsmogelijkheden: bijvoorbeeld door op kleine schaal leningen verstrekken aan particulieren voor duurzaamheidsinvesteringen. Denk aan een bepaald percentage van de gehele duurzaamheidsinvestering of een maximumbedrag per particulier.
- Zorg dat toegelaten instellingen verbonden ondernemingen met andere partijen kunnen oprichten om zo duurzaamheidsoplossingen te realiseren voor hele wijken, uiteraard wel met goede financiële kaders en risicobeheersing.
- Zorg dat corporaties ook rechtstreeks energie mogen terugleveren aan het energienet.

Bijlagen bij hoofdstuk 4: Toezicht vanuit verdiend vertrouwen

10. In- en extern toezicht

Situatie

Het extern en intern toezicht zijn versterkt. Zo heeft de Aw meer doorzettingsmacht gekregen. De interne toezichthouders van corporaties hebben meer verantwoordelijkheden (informatieplicht naar Aw, hoofdelijke aansprakelijkheid etc.) en instrumentarium gekregen in de wet.

WSW heeft, nog vooruitlopend op de Woningwet, zijn borgingseisen aangescherpt en in een samenhangende beoordelingssystematiek ondergebracht. Aw en WSW werken tegenwoordig samen in het verticaal toezicht, en hebben deze systematiek als gezamenlijk kader genomen. Daarbij hebben WSW en de Aw de aandachtsvelden praktisch verdeeld: WSW het financiële 'toezicht', de Aw het rechtmatigheids- en governancetoezicht. Doel is de sector helderheid in het toezicht te bieden en overlap te voorkomen.

De corporatiebestuurder moet op zijn beurt het intern toezicht meer betrekken bij besluitvorming (met name bij investeringsbeslissingen). Ook is de verplichting gekomen om een financieel reglement te laten goedkeuren door de Aw. Bovendien is de interne controlfunctie opgetuigd.

Er is inmiddels sprake van een toezichtketen (in formele en informele zin) die uit zes lagen bestaat: intern toezicht (raad van commissarissen), interne audit, externe accountantscontrole, extern toezicht (Aw), borging (WSW) en visitatie.

Analyse

Net als in bijvoorbeeld de financiële sector, gaat het vestigen van strenger nieuw toezicht gepaard met invoeringsperikelen, gewenning en het betalen van leergeld. Hoezeer aanscherping van het extern toezicht ook nodig was, het is de vraag of dit niet is doorgeschoten. De administratieve lasten van de regeltoename zijn in ieder geval veel groter gebleken dan in de MvT van de Woningwet was aangenomen (zie hoofdstuk 5. Lasten en regeldruk).

Intern toezicht

De goedkeuringseisen voor directeur-bestuurders en commissarissen zijn aangescherpt (fit- en propertoets). Het leidt tot verlenging van aanstellingsprocedures, maar niet noodzakelijk tot veel uitval. De raad van commissarissen wordt meer betrokken bij majeure beslissingen van de corporatie (bijvoorbeeld bij investeringsbeslissingen boven de 3 miljoen euro). Het intern toezicht moet daarnaast veel meer expliciet oordelen over risicomanagement en financieel beheer (bijvoorbeeld goedkeuring financieel reglement). Het intern toezicht heeft ten slotte een vrij strenge, maar algemeen geformuleerde meldplicht naar de Aw. De hoofdelijke aansprakelijkheid is ingevoerd en een eventuele 'aanwijzing' door de Aw werkt negatief door in de loopbaan van de bestuurder en interne toezichthouder.

Los van de meldplicht blijkt in de praktijk dat de Aw meeleeft op alle notulen tussen RvC en bestuurder en niet aarzelt over dat praktische samenspel te interveniëren. Dat staat dan wel in contrast met de sparringrelatie die

de bestuurder met de raad dient te hebben. Als alles onder het (externe) vergrootglas wordt gelegd, kan er bij de bestuurder de neiging bestaan om de raad eerder minder dan meer te betrekken in de oordeelsvorming.

De vraag is ook of de invoering van de Woningwet 2015 een (negatieve) impact heeft gehad op de beschikbaarheid en kwaliteit van de bestuurders. Dat is nog niet uitgezocht. Dan gaat het met name over de invoering van de uitgebreide en tijdrovende fit- en propertoets en de (her)benoemingstermijnen (vier jaar) in combinatie met de exitvergoeding van maximaal € 75.000 bruto. De vraag is ook of de bestuurder een 'nee' van de Aw ziet als een geuzentitel ('ik probeerde het tenminste') of als een faalfactor (teruggefloten worden is slecht bestuur).

Extern toezicht

Het toezicht moet zich na de invoeringsfase nog bewijzen. Zowel het grote aantal regels en de stapeling in de controle moeten worden teruggedrongen. Het is tijd voor toezicht vanuit verdiend vertrouwen in plaats van gestold wantrouwen. Wat lokaal tussen de drie partijen (gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties) wordt afgesproken, is legitimatie voor inzet en dat hoeft niet nog een keer apart gecontroleerd te worden. Als de lokale driehoek de afbakening en grenzen mag kiezen, is er ook minder (hard) compliance en toezicht nodig. Dat scheelt in administratieve lasten en ervaren wetgevingsdruk.

Het hoofdprincipe moet dus zijn dat als het intern toezicht zijn controlefunctie heeft uitgeoefend en goedkeuring heeft verleend, het extern toezicht dat niet nog eens integraal overdoet. Het extern toezicht kan zich dan toeleggen op risicogerichte controles bij individuele corporaties en controles op de werking van de governance.

In de praktijk melden corporaties dat de Aw de afgelopen jaren de wet erg letterlijk interpreteerde en dicht op het ministerie zat. De Aw werkte te veel rules-based (een afvinkmodel) en te weinig risicogericht (uitgaand van de principes en de geest van de wet). Die taakopvatting vloeit overigens voort uit het strikte karakter van de wet zelf. Bovendien heeft de Aw soms een eigen (strengere) interpretatie aan onderdelen van de Woningwet gegeven. Aw heeft dat al erkend (bron onder meer: [Jaarverslag Aw 2017](#)) en aangekondigd de bakens te willen verzetten.

Het verticaal toezichtmodel van Aw en WSW is een prima ontwikkeling, die zich in de praktijk echter nog wel moet bewijzen. Het is in het model bevreemdend dat waar twee instituten als partners samenwerken, de ene partij de ander ook nog moet controleren: het toezicht van Aw op WSW lijkt een ongemakkelijke figuur.

Daarnaast melden corporaties nog erg veel stapeling en dubbelingen in de toezichtketen. De afstemming tussen partijen, het zich op elkaar verlaten (wat de ene partij heeft onderzocht, hoeft de ander niet nog eens uit te zoeken), is nog onvoldoende aangepakt. De vraag is gesteld of schakels uitgenomen kunnen worden en of het visitatie-instrument nog voldoende toegevoegde waarde heeft (zie bijlage Visitatie).

Voorbeeld

Het afgeven van een zienswijze door de Aw kost bij verkoop of aankoop van panden veel tijd. Dat werkt vertragend en leidt soms tot onbegrip bij kopers en verkopers. De periode van acht weken is fors. Een corporatie omschreef haar ervaringen als volgt:

'Als je alle interne checks & balances hebt doorlopen, krijg je te maken met een Aw die niet kijkt naar de markt of onze inschatting maar naar de wet. Enige tijd geleden hebben we een leegstaand verzorgingshuis verkocht in het dorpje xxx. Dit wordt aangemerkt als wonen en daarom hadden we de toestemming van de Aw nodig. Dat houdt in dat dit object tegen ten minste de taxatiewaarde moet worden verkocht. Het is echter moeilijk om zo'n object te taxeren (er zijn immers geen referentieobjecten). Daarnaast zijn deze objecten zeer moeilijk te verkopen, laat staan tegen de taxatiewaarde. Bij dit pand hebben we daar flink wat problemen mee gehad met de Aw.'

Oplossingsrichtingen

- Houd toezicht vanuit verdiend vertrouwen in plaats van gestold wantrouwen: de lokale driehoek is leidend.
- Richt het toezicht meer risicogericht, thematisch en achteraf in.
- Ontwikkel horizontaal toezicht. Wat in het interne toezicht al is gecontroleerd, hoeft niet nog eens landelijk in dezelfde mate te worden overgedaan. Het devies is voortbouwen op elkaars bevindingen en zo horizontaal toezicht ontwikkelen, in plaats van stapelen in de verticale kolom. Analyseer de genoemde dubbelingen en elimineer deze daar waar nodig.
- Beperk de reikwijdte van de meldplicht voor commissarissen.

11. Visitatie

Situatie

Visitaties beogen het beoordelen van de maatschappelijke prestaties van corporaties op de terreinen van de maatschappelijke opgaven, de ambities, het vermogen en de governance en leveren daarmee een bijdrage aan hun legitimatie. Corporaties leggen zo verantwoording af en kunnen hun prestaties verbeteren.

Analyse

Vanuit de Woningwet zijn de regeldruk, de administratieve lasten en de kosten voor externe controle sterk toegenomen. De combinatie van het striktere toezicht, het maken van prestatieafspraken met gemeenten en huurders, en andere sectorale instrumenten zorgen voor een grote overlap met visitatie (bron: [rapport Sira Consulting](#)). Dit blijkt ook uit een enquête die Aedes en VTW dit jaar hebben gehouden. (bron [Aedes.nl](#))

De Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) wil de visitatiemethodiek vanwege de dubbelingen nu omvormen met een sterke focus op de mening van de belanghebbenden over het functioneren van de corporatie in het werkgebied van deze corporatie: doet een corporatie maatschappelijk de goede dingen, gegeven de lokale context waarin ze actief is? Dat is echter al wettelijk in het proces van de prestatieafspraken geborgd. Daarbij komt dat deze aangepaste visitatiemethodiek erg dichtbij de verantwoordelijkheid van het interne toezicht komt. Een nieuwe dubbeling, met extra administratieve lasten, dient zich aan.

Voorbeeld

Corporaties leggen in het jaarverslag, de jaarrekening en de accountantscontrole, de Aedes-benchmark en in diverse overleggen met stakeholders verantwoording af over de prestaties. Jaarlijks rapporteren zij over hun investeringsvoornemens en -realisatie (dPi/dVi). In onderstaande tabel is weergegeven hoe de vier prestatievelden van de visitatie al in andere verantwoordingsrelaties zijn gedekt:

	Prestatievelden visitatie			
	Presteren naar opgaven en ambities	Presteren volgens belanghebbenden	Presteren naar vermogen	Governance
Bestaande instrumentaria				
Financieel toezicht (o.a. dVi/dPi)	Prestatieafspraken gemeenten Aedes , huurders Transparantietool	Aedes- Transparantietool	Aw/WSW Aedes- Transparantietool	Aw/WSW
Volkshuisvestelijk toezicht	Prestatieafspraken gemeenten/ huurders	Prestatieafspraken gemeenten/ huurders	Prestatieafspraken gemeenten	AW/ Prestatieafspraken gemeenten

Aedes- benchmark	Prestatieveld Beschikbaarheid & betaalbaarheid	Prestatieveld Huurdersoordeel	Bouwsteen Bedrijfsvoering	
Overig	Meer invloed huurders	Meer invloed huurders Aedes TRIAS legitimatiecheck	Strengere rol accountant	Aedes en VTW handhaven GovernanceCode Aw voert Governance inspecties uit

Oplossingsrichting

Schaf de verplichte visitatie af, want:

- Iedere corporatie is zelf verantwoordelijk voor de omgang met haar huurders en stakeholders en moet nadenken over hoe dit in de lokale context het beste kan worden vormgegeven en hoe zij zich hierover verantwoordt.
- Daarbij heeft het interne toezicht al een belangrijke taak. Als hoeders van de maatschappelijke (meer)waarde/maatschappelijke aandeelhouders zijn de toezichthouders juist gelegitimeerd om de belangen van de belanghouders te betrekken in het toezicht op de corporatie. Hierbij houdt zij ook toezicht op de wijze waarop de corporatie dit in de uitvoering doet (de kwaliteit van het 'hoe').
- Het staat corporaties vrij om aanvullend op het proces van de prestatieafspraken de aangepaste visitatiemethodiek vrijblijvend te gebruiken voor het gestructureerd ophalen van de mening van stakeholders. Als een corporatie ervoor kiest om het op een andere manier te organiseren, dan moet dit ook mogelijk zijn.

12. Sanering versus borging

Situatie

In de Woningwet is de uitvoering van de saneringstaak bij mandaat aan WSW verstrekt. Sanering is niet langer gericht op instandhouding van de corporatie, maar op het voortzetten van noodzakelijke DAEB-activiteiten. De gemeenten, waar de desbetreffende saneringscorporatie actief is, hebben een rol gekregen bij het bepalen van de noodzakelijke DAEB-omvang. In de praktijk heeft het ministerie, als eindverantwoordelijke saneerder, WSW gevraagd mee te betalen aan de oplossing van de saneringsgevallen WSG en Humanitas via de borging.

Analyse

De cases Humanitas en WSG hebben een aantal problemen blootgelegd:

- De interpretatie van de Woningwet heeft op het punt van de noodzakelijke DAEB-omvang voor grote onduidelijkheid gezorgd. De gemeenten leken, zonder tegenmacht, de omvang van de minimaal noodzakelijke DAEB-portefeuille op maximaal te kunnen vaststellen.
- Er is sprake van een onduidelijke rolverdeling tussen WSW (borger én gemandateerd saneerder) en ministerie (eindverantwoordelijk saneerder).
- Er ontbreekt een heldere set uitgangspunten bij overname van bezit. Het nu gehanteerde 'kasstroommodel' bij de overnamegesprekken leidt tot veel discussie. Zowel over de werking van het model als over de complexiteit ervan.
- De wet liet het volgens WSW niet toe dat de saneerder met tijdelijke liquiditeitssteun een faillissement kan afwenden. Het lijkt er sterk op dat door dit juridisch gebrek er niet meer genoeg tijd was om alternatieve scenario's te onderzoeken.
- Het faillissement is een mogelijkheid geworden sinds de Woningwet. Maar het is onvoldoende duidelijk wat het betekent: de sector en de instituten zijn er niet klaar voor. Tegelijkertijd is faillissement wel 'gebruikt' als een door niemand gewenst schrikscenario.

Oplossingsrichting

- Onderzoek de optimalisatie van de saneringsprocedure, mede in relatie tot borging.
- Wie betaalt, bepaalt mee: zorg dat de sectorbetrokkenheid bij sanering wettelijk wordt geregeld.

Bijlagen bij hoofdstuk 5: Lasten en regeldruk

13. Administratieve lasten

Situatie

Bij de wijziging van de Woningwet is aangegeven dat de administratieve lasten beperkt zouden stijgen en deels zelfs zouden dalen. In de praktijk geven corporaties aan dat zij de Woningwet ervaren als complex en moeilijk te begrijpen. Om na de invoering van de Woningwet de administratieve lastenontwikkeling te objectiveren, heeft Sira Consulting een [lastenonderzoek](#) uitgevoerd, volgens dezelfde principes als bij de wetsbehandeling. Conclusie in het rapport is dat de structurele regeldruk als gevolg van de Woningwet veel sterker is gestegen dan voorzien en voor corporaties jaarlijks wordt geraamd op bijna 90 miljoen euro. Het onderzoek is ondersteund door WSW, Aw en BZK. Het doel van het uitgevoerde onderzoek is te komen tot concrete en haalbare voorstellen om de regeldruk voor corporaties merkbaar te verminderen. Positief is dat het ministerie van BZK en de Aw diverse voorstellen hebben opgevolgd c.q. aan het opvolgen zijn. Ook met het afsluiten van het Convenant Verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatiesector. en de uitwerking van een gezamenlijk beoordelingskader door WSW en Aw neemt (op termijn) de lasten- en regeldruk substantieel af.

Analyse

De lasten- en regeldruk is met de komst van de Woningwet substantieel toegenomen, meer dan voorzien. Wel mag worden geconcludeerd dat veel knelpunten en onduidelijkheden uit de Woningwet en BTIV, zoals die luiden op 1 juli 2015, inmiddels zijn opgelost door de diverse wijzigingen en aanpassingen. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk nog altijd de nodige knelpunten worden geconstateerd.

De complexiteit van de Woningwet, BTIV en RTIV is groot. Zo is er sprake van tal van doorverwijzingen over en weer, is de mate van gedetailleerdheid op onderdelen groot, en is door (positieve) wijzigingen via de veegwet etc., geen integrale versie beschikbaar inclusief actuele memorie van toelichting. Bovendien heeft de Aw diverse nadere detailuitwerkingen en FAQ's gepubliceerd, zodat het lastig is om overzicht te behouden. De Woningwet leest als plakbandwetgeving: 'nee, tenzij', 'hoewel tenzij', 'doch mits', 'maar dan' etc.

De Aw is niet genegen tot een vorm van ex ante overleg of advocacy rond de interpretatie van de wet. Dit maakt de compliance onzeker en leidt tot veel 'bij twijfel niet inhalen', daar waar wetgevingsjuristen stellen: volgens de wet kan heel veel.

Het bestaansrecht van kleine(re) corporaties (tot ongeveer 1.500 vhe's) staat zwaar onder druk. Uit het [Sira-rapport](#) blijkt dat deze corporaties de meeste regeldruk ervaren. Er is dan ook een fusiegolf aan de gang waarbij kleinere corporaties fuseren met grotere corporaties vanwege de wetgevingslast. Vaak wordt schaalvergroting als (politiek) ongewenst gezien met het oog op de lokale verankering.

De (zeer gedetailleerde) aanlevering van prognose-informatie (dPi) en verantwoordingsinformatie (jaarverslag en dVi) alsmede het doorvoeren van de complexe administratieve scheiding zorgen voor de nodige administratieve lastendruk²⁸.

Het (omvangrijke) accountantsprotocol, als onderdeel van de Woningwet, waarbij de controle-tolerantie op onderdelen strenger is dan de gebruikelijke tolerantie, voorgeschreven voor het jaarverslag zelf wordt in het Sira-rapport ook nadrukkelijk benoemd als oorzaak voor de stijgende lastendruk. De accountantskosten zijn dan ook substantieel gestegen²⁹. De eisen die worden gesteld aan de controle door accountants van verhuur via derden, zijn dusdanig hoog dat - ondanks de bestuursverklaring - corporaties niet goed aan deze wettelijke bepaling kunnen voldoen.

Oplossingsrichtingen

- Volg de aanbevelingen uit het [Sira-rapport](#) op
- Geef uitvoering aan het [Convenant verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatiesector](#). Aedes, het ministerie van BZK, de Aw en het WSW tekenden het convenant op 5 december 2017. Dit bevat afspraken om de kwaliteit van de verantwoordings- en prognose-informatie (dVi en dPi) te verbeteren en de uitwisseling van deze informatie efficiënter te laten verlopen. De administratieve lasten van corporaties zullen daardoor dalen; de komende tijd nemen de door corporaties aan te leveren gegevens elk jaar met 10 procent af.

²⁸ Omdat de knelpunten in het scheidingsproces al uitgebreid zijn beschreven in het rapport [Twee onder één kap, evaluatie scheiding DAEB en niet-DAEB](#) d.d. april 2018 van ABDTOPConsult, gaan wij hier niet verder op dat proces in.

²⁹ [Zie rapport Aedes en VTW](#)

Bijlagen bij hoofdstuk 6: Juridische knelpunten

14. Markttoets (onderdeel toestemmingsvereiste)

Situatie

Wanneer een corporatie een niet-DAEB-investering wil doen en de gemeente die investering noodzakelijk vindt, moet de corporatie eerst aantonen dat de gemeente volgens de gegeven voorschriften een markttoets heeft uitgevoerd en moet WSW een zienswijze geven. Het beoogde doel van de markttoets is te bepalen of er met voorrang een marktpartij is die de niet-DAEB-activiteit kan en wil uitvoeren. Dit ter voorkoming van marktverstoring. Daarna dient de corporatie goedkeuring te vragen aan de minister. De Aw toetst vervolgens of de markttoets volgens de voorschriften van de wet is uitgevoerd en of er in de DAEB-tak van de corporatie voldoende financiële middelen beschikbaar blijven.

Analyse

Verdringing van private partijen door sociale bouwers is in de afgelopen jaren niet zichtbaar geworden. Wel hebben de markttoets en de toestemmingsprocedure een significant negatief effect op de investeringen en leiden deze zodoende in toenemende mate tot tekorten op de woningmarkt.

Recent is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat de goedkeuringsprocedure voor niet-DAEB-werkzaamheden, zoals de realisatie van middenhuurwoningen, wil vereenvoudigen. Hierdoor kunnen toegelaten instellingen gemakkelijker investeren in middenhuur waar dat lokaal gewenst is. De vereiste markttoets bij herstructureringen op grond die voor 1 januari 2015 aan een toegelaten instelling in erfpacht is uitgegeven vervalt. Ook bij verkoop van onroerend goed tussen corporaties komen er vereenvoudigingen. Hoewel de goedkeuringsprocedure hiermee aanzienlijk wordt vereenvoudigd, blijft deze procedure nog steeds ook in aangepaste vorm complex en administratief belastend. Gemeenten hebben geen uniforme procedures om de marktinteresse te peilen en de toetsing door de Aw is afhoudend. Het duurt lang voordat de Aw duidelijkheid geeft. Woningcorporaties haken af in gewenste projecten en samenwerkingen met derden, omdat de dubbelslag van markttoets en toestemming hen de moed ontnemt. Overigens worden de door woningcorporaties soms gewenste niet-DAEB-activiteiten, zoals woningen in de middenhuur, niet door de markt opgepakt en zo ontstaat een suboptimale woningmarkt.

In veel projecten speelt bovendien de discussie met de Aw of een markttoets nodig is voor parkeerplaatsen die bij een woongebouw horen, maar los aan de huurders verhuurd worden. Inmiddels heeft de Aw na overleg met de minister hier meer duidelijkheid over gegeven: de parkeerplaats is DAEB-bezit als deze en de woning in bezit zijn van dezelfde corporatie en los verhuurd wordt aan een huurder van een DAEB-woning. Dit is een positieve ontwikkeling.

De markttoets is opvallend omdat de Woningwet corporaties ook al sterker bindt aan gemeenten en huurdersorganisaties via de prestatieafspraken. Deze afspraken geven gemeenten en huurders meer mogelijkheden om uitdagingen op de regionale woningmarkt het hoofd te bieden. De markttoets plaatst echter het voorkomen van iedere vorm van marktverstoring boven de lokale democratie.

Voorbeeld

Een corporatie bouwt op onbebouwde grond een verzorgingshuis dat grotendeels wordt verhuurd aan een zorginstelling. De corporatie wil in het gebouw ook een praktijkruimte voor een fysiotherapeut en huisartsenpraktijk realiseren. Daarvoor moet zij nu vooraf toestemming vragen en een markttoets doen. Dat lijkt het doel voorbij te schieten.

Oplossingsrichting

- Beperk de markttoets tot grote investeringen. Kleine investeringen kunnen in de lokale driehoek gelegitimeerd worden.
- Formaliseer dat parkeerplaatsen bij DAEB-woningen ook DAEB zijn.

15. MOG

Situatie

Tot de kerntaken van woningcorporaties behoort het bouwen en verwerven van gebouwen die een maatschappelijke gebruiksbestemming hebben: maatschappelijk onroerend goed (MOG). Welke gebouwen worden gerekend tot MOG is limitatief opgesomd in het BTIV en de bijbehorende bijlagen 3 en 4. Maar dit is geen open norm. Uitgangspunt is dat MOG-voorzieningen gericht zijn op de buurt of wijk en alleen dan zijn toegestaan als aan dat criterium voldaan is. De minister kan toestemming geven voor de bouw en verhuur van een gebouw met een andere gebruiksbestemming, maar alleen als die gebouwen naar zijn oordeel behoren tot een aan MOG verwante categorie en bouwkundig een geheel vormen met woongebouwen van de corporatie. Een toegelaten instelling mag haar MOG in principe alleen verhuren aan overheidsinstellingen of aan verenigingen of stichtingen die uitsluitend diensten leveren of werkzaamheden verrichten die zijn gericht op het maatschappelijke belang. Daarop is slechts een uitzondering mogelijk als het te verhuren oppervlakte van de te verhuren ruimte, inclusief parkeerplaatsen, minder dan 10 procent van het gehele gebouw is.

Analyse

Wat precies valt onder diensten/werkzaamheden 'die zijn gericht op het maatschappelijke belang' is niet nader uitgewerkt in de Woningwet of het BTIV. Ook andere wetgeving of de rechtspraak geeft geen definitie van het begrip 'maatschappelijk belang'. De bestemming en het feitelijke gebruik zijn doorslaggevend om te bepalen of een object kan worden aangemerkt als MOG. Maar dat is niet altijd eenvoudig te bepalen en discussies met de toezichthouder daarover leiden tot frustratie en onbegrip.

De uitzonderingsmogelijkheid die de wet geeft, biedt niet altijd een goede oplossing voor die gevallen waarbij het gebouw geen bouwkundig geheel met woningen vormt. Ook ontstaat er mogelijk discussie met de Aw over de vraag of de beoogde maatschappelijke bestemming wel of niet nauw verwant is met de in de limitatieve lijst opgenomen mogelijkheden. Eveneens is de experimentenregeling van artikel 125 BTIV te beperkt, omdat deze bepaling alleen tijdelijke activiteiten betreft en daarmee geen rechtszekerheid biedt (bron: [rapport VBTM](#)).

Voorbeeld

De dorpsbibliotheek is wel opgenomen in de lijst met gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming, maar de kantoorruimte voor de huurdersorganisatie niet. Om kantoorruimte beschikbaar te kunnen stellen aan de huurdersorganisatie moet daarom eerst een goedkeuringsprocedure worden doorlopen, terwijl uit de aard van de verbondenheid tussen woningcorporatie en huurdersorganisatie duidelijk blijkt dat dit een zuivere DAEB-activiteit is.

Voorbeeld

Het is onduidelijk of een 'ontmoetingscentrum' waar buurtbewoners (maar niet alleen huurders van de toegelaten instelling) gebruik van kunnen maken is aan te merken als een 'buurthuis' of 'gemeenschapscentrum'. De termen 'buurthuis, gemeenschapscentra, jongerencentra' zijn niet nader

gedefinieerd. Daardoor ontstaat veel discussie over de grenzen van de maatschappelijke gebruiksbestemming.

Dat geldt ook voor de beperkende voorwaarde dat het moet gaan om op de buurt of wijk gerichte voorzieningen. Als in een klein dorp behoefte is aan een buurthuis voor jongeren, is niet te bepalen of die voorziening alleen voor de buurt of wijk is of een bredere functie heeft. Met name in kleinere dorpen heeft niet iedere buurt of wijk zijn eigen maatschappelijke voorzieningen en voldoet de voorziening in feite niet meer aan de grenzen van een maatschappelijke gebruiksbestemming als bedoeld in de wet.

Oplossingsrichting

- Maak van de limitatieve lijst van toegestane bestemmingen een meer generieke lijst met duidelijker terminologie en herijk deze periodiek.
- Sta toe dat een toegelaten instelling MOG kan verhuren aan een commerciële derde die de maatschappelijke bestemming continueert.
- Voer een algemene hardheidsclausule en/of experimenteerbepaling in.

16. BOG

Situatie

Het realiseren, verwerven en verhuren van gebouwen met een bedrijfsmatige gebruiksbestemming (BOG) is geen kernactiviteit voor toegelaten instellingen. Deze activiteit behoort slechts met strikte beperkingen tot het gebied van de volkshuisvesting. Er geldt bijvoorbeeld de eis dat niet meer dan 25 procent van het vloeroppervlak per gebouw voor dat doel bestemd mag zijn. Het is goed dat de grenzen van de werkzaamheden van woningcorporaties worden afgebakend om zodoende de beschikbare middelen optimaal aan te wenden voor de kerntaak. Positief is dat excessen uit het verleden hiermee uitgesloten zijn.

Analyse

De wet ontbeert de mogelijkheid om van de wettelijke bepalingen hieromtrent af te wijken wanneer de lokale volkshuisvestelijk situatie daar om vraagt. Bij bedrijfsonroerend goed knellen de grenzen van het vloeroppervlak en de investering. Diverse eisen uit bestemmingsplan, woonvisie of strategische plannen maken dat het soms nodig dat van deze rigide grenzen kan worden afgeweken. Zeker als het leidt tot onnodige leegstand of verplichte verkoop. Vooral in wijken/gebieden die voor commerciële verhuurders minder aantrekkelijk zijn zoals kwetsbare stadwijken of kleinere dorpskernen. Dit speelt niet alleen bij nieuwbouw maar zeker ook bij transformatie van bestaande kantoorgebouwen tot woon- en werkcomplex. Ook bij het realiseren van een gemengd gebouw met parkeerplaatsen en enkele buurtwinkels in de plint is het totale oppervlakte van de bedrijfsmatige gebruiksbestemming inclusief parkeerplaatsen al snel meer dan 25 procent van het gebouw.

Voorbeeld

Een corporatie heeft een gemengd gebouw met enkele woningen en in de plint een opvangcentrum voor daklozen. Het opvangcentrum wordt vanwege bezuinigingen opgeheven en de huur wordt opgezegd. De corporatie zoekt lange tijd naar een geschikte huurder maar geen enkele organisatie heeft op dit moment behoefte aan deze ruimte met een maatschappelijke gebruiksbestemming. De corporatie mag de ruimte echter niet tijdelijk aan een derde verhuren voor een bedrijfsmatige gebruiksbestemming omdat het oppervlakte van de plint en de daarbij horende parkeerplaatsen ruim meer is dan 25 procent van het gebouw. Ombouwen tot appartementen is technisch en financieel niet haalbaar en ook met het oog op de toekomst niet wenselijk. De corporatie moet de ruimte van het voormalig opvangcentrum dus noodgedwongen leeg laten staan. Leegstand van de plint heeft een zeer negatief effect op de leefbaarheid.

Oplossingsrichting

Er moet in de wet ruimte komen om maatwerk te leveren indien de omstandigheden dat verlangen. De commissie denkt bij gebouwen met een bedrijfsmatige bestemming onder andere aan:

- Bied middels een hardheidsclausule of experimenteerartikel de mogelijkheid om in uitzonderlijke of schrijnende gevallen een uitzondering te maken.

17. Overige juridische onderwerpen

In deze laatste bijlage komen enkele overige juridische onderwerpen aan bod:

- tijdelijke huurkorting;
- uitvoeren van werkzaamheden voor derden, zoals bij infrastructuur en dienstverlening aan dochterondernemingen.

Tijdelijke huurkorting

Situatie

Veel corporaties zijn gewend in bepaalde gevallen huurders een tijdelijke huurkorting te geven. Bijvoorbeeld wanneer huurders plotseling werkloos worden en hun inkomen daalt als huurgewenning bij herhuisvesting naar een duurdere woning of als er geen goedkope woningen voor huurders onder de 23 jaar beschikbaar zijn. De Aw heeft in 2017 laten weten dat de wet het bieden van tijdelijke huurkorting niet toestaat.

Analyse

Wanneer een gezin in financiële problemen komt en deze niet zelf kan oplossen, kan de corporatie deze huurder niet helpen door hem een adempauze te geven en de huur tijdelijk naar beneden bij te stellen. Gevolg: een onwenselijke huisuitzetting en substantieel hogere kosten voor de corporatie en de maatschappij. Volgens het rapport van VBTM is het maar de vraag of dit oordeel van de Aw wel juridisch houdbaar is. Los daarvan heeft het standpunt van de Aw geleid tot onduidelijkheid over de vraag of het nog is toegestaan om tijdelijke huurkortingen te geven. Het is van belang dat corporaties duidelijkheid krijgen over hun rol en mogelijkheden op het gebied van betaalbaarheid.

Voorbeeld

Het toepassen van met name de jongerenkorting (een tijdelijke korting op de huur die vervalt zodra de huurder de leeftijd van 23 jaar bereikt) draagt in belangrijke mate bij aan de beschikbaarheid en bereikbaarheid van huurwoningen voor jongeren. Het niet kunnen toepassen van deze huurkorting maakt veel woningen onbereikbaar voor deze doelgroep. Anderzijds maakt het permanent verlagen van de huurprijzen voor deze doelgroep, ook nadat zij de leeftijd van 23 jaar bereikt hebben, dat toegelaten instellingen onnodig inkomsten mislopen. Dit laat zich niet rijmen met sobere en doelmatige bedrijfsvoering, en leidt tot minder inkomsten voor het uitvoeren van de kerntaken.

Oplossingsrichtingen

- Maak in specifieke gevallen tijdelijke huurkortingen weer mogelijk. Na overweging welke vormen van tijdelijke huurkorting gewenst zijn, kan de wetgever uitdrukkelijk in de wet opnemen welke vormen van tijdelijke huurkorting onder welke voorwaarden toelaatbaar zijn.

Uitvoeren van werkzaamheden voor derden

Corporaties mogen uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting. De wet heeft het gebied van de volkshuisvesting begrensd tot werkzaamheden en activiteiten ten aanzien van woningen, BOG, MOG, leefbaarheidsactiviteiten en diensten aan huurders. Diensten aan derden zijn limitatief beschreven.

Analyse

Niet in alle gevallen wordt uit de wet duidelijk welke werkzaamheden of diensten toegestaan zijn. In sommige gevallen is het wenselijk dat daar door de wetgever expliciet toestemming wordt gegeven.

Voorbeeld

Het komt regelmatig voor dat een toegelaten instelling bestaande (DAEB-)huurwoningen wil slopen en vervangen door nieuwe (DAEB-)huurwoningen, en daarbij ook bestaande gemeentelijke infrastructuur (zoals wegen) wil laten verleggen. De vraag doet zich dan voor of de toegelaten instelling de verlegging van die infrastructuur voor haar rekening mag laten uitvoeren en de infrastructuur na gereedkomen - voor een vaak symbolische prijs – mag overdragen aan de gemeente.

Voorbeeld

Bij gespikkeld grondgebonden bezit wil de corporatie funderings- of dakherstel van het gehele bouwblok uitvoeren. Het is dan vaak kostenbesparend en kwalitatief een betere oplossing wanneer de corporatie ook aan het bezit van derden, dat onlosmakelijk met het bezit van de corporatie is verbonden, werkzaamheden mag verrichten. Het is onduidelijk of deze werkzaamheden zijn toegestaan.

Voorbeeld

Toegelaten instellingen mogen diensten ten behoeve van de bedrijfsvoering of administratie verlenen aan dochterondernemingen, maar niet aan verbonden ondernemingen waarin zij een minderheidsbelang hebben (of minder dan de helft van de bestuurders kunnen benoemen of ontslaan). Diensten aan een met andere corporaties opgerichte organisatie voor woonruimteverdeling is dan bijvoorbeeld naar de letter van de wet niet mogelijk. Ook diensten aan gezamenlijke organisaties als Woon op Maat of KWH vallen buiten de toegestane werkzaamheden.

Oplossingsrichting

- Neem in de wet een experimenteerruimte artikel op ten aanzien van diensten aan derden.