

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8628	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Reactie VNG op Novelle bij Herzieningswet	ons kenmerk STAF/ALG/U201400561	datum 3 maart 2014

Geachte heer Blok,

Op 11 februari jl. heeft u ons de Novelle toegestuurd met verzoek om commentaar.
Hieronder geven wij u onze reactie. Deze reactie sturen wij u mede namens de G4 en de G32.

Algemene reactie

De VNG beoordeelt de Novelle in het licht van de beleidsvoornemens van het kabinet, zoals deze zijn verwoord in het Regeerakkoord 'Bruggen bouwen'.

Wij zijn aan de ene kant ingenomen met de wijze waarop de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en woningcorporaties is neergelegd in de Novelle; aan de andere kant constateren wij dat gemeenten juist worden beperkt om samen met de woningcorporaties vorm te geven aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. De sturende positie van de minister gaat in een aantal gevallen ten koste van de verantwoordelijkheid van de gemeenten om lokaal woonbeleid vorm te geven en corporaties worden naar onze mening teveel beperkt in hun mogelijkheden om te investeren in lokaal woonbeleid.

Daarnaast treffen wij in de novelle een aantal maatregelen aan die buitengewoon complex zijn en leiden tot overregulering. Tot slot missen wij in de Novelle een heldere visie op toezicht, zowel als het gaat om volkshuisvestelijk toezicht als het toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Samenvattend is ons oordeel dat de novelle op een aantal cruciale elementen verbeterd moet worden.

De relatie tussen gemeenten en woningcorporaties

In paragraaf 8 van de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de relatie tussen de gemeenten en de woningcorporaties. Wij zien hierin het gedachtegoed van de VNG-adviescommissie Dekker terug, een advies dat wij op hoofdlijnen hebben overgenomen. Aanvullingen op dit advies vanuit de G4 en G32 zijn daarbij meegenomen. Wat ons betreft wordt in de Novelle de samenwerking tussen gemeenten en corporaties op een adequate wijze vormgegeven. Kernpunt van deze relatie is dat

gemeenten in staat worden gesteld om via een brede kaderstellende woonvisie een beleidsbepalende agenda te formuleren voor het overleg met de corporatie. Gemeenten leggen in hun woonbeleid vast wat de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen op de woningmarkt zijn. Dat doen ze in een democratisch proces waarbij de verschillende belangen door de gemeenteraad worden gewogen. De gemeente is daarmee meer dan een onderhandelingspartner voor de corporaties. De gemeente is een "Primus inter pares" die de richting van het woonbeleid in de gemeente aangeeft. Corporaties dragen vervolgens naar vermogen bij aan de realisatie van dat woonbeleid.

De gemeente kan thema's aan de orde stellen als nieuwbouw van sociale huurwoningen, de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad (o.a. verkoop van bezit door de toegelaten instelling), betaalbaarheid en bereikbaarheid van de woningvoorraad, de huisvesting van specifieke doelgroepen, de kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad en de woonomgeving, investeringen in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed voor zover die tot het werkterrein van toegelaten instellingen behoren en andere thema's die tot het gebied van de volkshuisvesting behoren.

Om misverstanden te voorkomen over de thema's waarover gemeenten en corporaties geacht worden afspraken te maken vragen wij u wel de opsomming van onderwerpen uit de inleiding van paragraaf 8 in overeenstemming te brengen met de opsomming van onderwerpen zoals deze hiervoor is genoemd. In casu dient dan in paragraaf 8.1 te worden toegevoegd 'woningvoorraad' (i.p.v. kernvoorraad) en 'betaalbaarheid'.

Investeringscapaciteit

De VNG-adviescommissie Dekker geeft aan dat het van belang is dat de gemeente inzicht heeft in de investeringscapaciteit van de corporatie. Hiermee is de gemeente in staat om in concrete situaties te beoordelen of de corporatie eventueel extra investeringsmogelijkheden heeft.

Met het oog daarop is in artikel 43, derde lid van de Novelle, de mogelijkheid opgenomen om bij AMvB regels te stellen aan inlichtingen die door de toegelaten instelling op verzoek van de gemeente aan de gemeente verstrekt moeten worden.

Wij zouden graag in de Novelle expliciet bevestigd willen zien dat de 'voorschriften' zoals genoemd in artikel 43, derde lid, zo verstaan mogen worden dat BZK zorg wil dragen voor een gestandaardiseerde methode om de investeringscapaciteit in beeld te brengen. Geen der partijen heeft er baat bij als over de vastgestelde investeringscapaciteit interpretatieverschillen ontstaan.

Toegestane niet-DAEB werkzaamheden: procedure en financiering

Kern van dit onderdeel uit de Novelle is dat niet-DAEB activiteiten zijn toegestaan als de gemeente dat wil (en dit heeft opgenomen in de woonvisie) en er geen andere marktpartij te vinden is die de activiteit op zich wil nemen. De gemeente moet een verklaring overleggen dat er geen andere marktpartij is die de activiteit wil oppakken. De gemeente heeft een plicht om eerst de activiteit te publiceren. De gemeente maakt uiteindelijk de afweging of ze in zee gaat met de corporatie óf met een marktpartij. Is een marktpartij, naar zijn opvatting onterecht gepasseerd door de gemeente, dan kan deze marktpartij zich wenden tot de minister.

De minister velt uiteindelijk een oordeel. De toezichthouder zal checken of de gemeente een verklaring heeft afgegeven en of dit conform de wet is. De minister checkt of de activiteit behoort tot het domein van de corporatie. De volgende stap is dat de corporatie het plan moet doorrekenen, daarop volgt een toets door het WSW. De financieel toezichthouder velt vervolgens een oordeel.

Gemeenten maken zich zorgen over deze in de Novelle opgenomen procedure. Wij vinden de procedure om tot niet-DAEB investeringen te komen echt disproportioneel. Goedkeuring van de minister (als dat al nodig is) zou slechts marginaal moeten zijn: de minister hoeft onzes inziens alleen maar vast te stellen of de gemeente de voornemens heeft gepubliceerd en moet beoordelen of het

inderdaad gaat om een toegestane niet-DAEB activiteit. Vervolgens zou in de financieringsfase alleen het WSW een oordeel moeten geven over de financierbaarheid en het risico voor de corporatie. Een finaal oordeel van de minister is overbodig.

Deze in de Novelle opgenomen procedure is des te meer disproportioneel omdat er elders in de wet al meer dan voldoende checks and balances zijn opgenomen die moeten voorkomen dat de corporatie commerciële avonturen aan gaat. Grote investeringen vragen immers om toestemming van de raad van commissarissen van de corporatie (die straks hoofdelijk aansprakelijk is), grotere investeringen vragen om toestemming van de minister. Daarnaast is er het reguliere financiële toezicht op de corporatie waarbij er aan de voorkant een check is op financiering van voorgenomen activiteiten en de aard van deze activiteiten.

Tot slot merken wij op dat in de situatie dat vastgoed en grond al in handen is van een corporatie en deze corporatie bij herstructurering wil investeren in niet-DAEB, de vraag of er een marktpartij te vinden is niet aan de orde hoeft te zijn.

Financiering van niet-DAEB activiteiten

In de Novelle wordt vervolgens voorgesteld dat nieuwe niet-DAEB investeringen pas na instemming van de minister mogen plaats vinden. Alleen als de corporatie kan aantonen dat externe marktconforme financiering niet mogelijk is, kan overgegaan worden op interne marktconforme financiering vanuit een reserve die bestaat uit de netto opbrengst van woningverkoop in de DAEB. In de Novelle wordt een voorstel in discussie gebracht om de groei van de omvang van de interne lening voor nieuwe activiteiten te begrenzen op een maximaal percentage van het balanstotaal (op marktwaarde). Gedacht wordt aan een percentage van 1 á 2 %.

Wij zijn geen voorstander van een percentuele begrenzing zoals in de Novelle wordt voorgesteld.

Als de gemeente een investering wenst in het niet-DAEB deel dan moeten er geen onnodige beperkingen zijn voor de corporatie om die investering ook daadwerkelijk te doen.

Er zijn genoeg opgaven binnen het woonbeleid van de gemeenten waar geen bank in is geïnteresseerd om dit te financieren (bijvoorbeeld een kleine uitbreiding van de woningvoorraad in een plattelandsgemeente of de herstructurering van een stadswijk) of alleen tot financiering over wil gaan tegen hoge kosten. Bovendien gaat het bij niet-DAEB investeringen niet zozeer om de rendabele investering van het project zelf, maar is de investering er juist op gericht om de omgeving een lift te geven. Dit zien we vooral binnen de herstructureringsopgave in onze steden. De financiële check of het project an sich rendabel is, is dan niet terecht.

Niet kunnen investeren in niet-DAEB zou er in voorkomende gevallen toe kunnen leiden dat ook DAEB-investeringen achterwege moeten blijven.

Voorts speelt hierbij de overweging dat het voor een corporatie verstandiger kan zijn juist via een interne lening de financiering te verzekeren dan extern geld aan te trekken. Externe financiers hebben immers niet altijd het beste voor met de corporatie en dat kan een risico zijn. Door nu in eerste instantie externe marktconforme financiering te eisen worden corporaties teveel afhankelijk gemaakt van enkele externe geldschietters.

We willen ook graag wijzen op het feit dat het WSW een rol krijgt bij het beoordelen of financiering van de nieuwe niet-DAEB activiteit een risico oplevert voor de corporatie als geheel. Nu het WSW die rol op zich gaat nemen ligt het niet voor de hand om een generiek percentage op te nemen in wet of AMvB. De toets van het WSW moet dus niet zozeer gericht zijn op de financiële beoordeling van een project, maar louter een check zijn op het risico voor de corporatie als geheel.

Tot slot vragen wij ons af wat de ratio is van de stellingname dat herfinanciering van niet-DAEB marktconform zou moeten zijn (te meer als er eerder door de gemeente al is geconstateerd dat er geen markt is) en wat de reden is dat een corporatie voor een interne lening alleen mag putten uit de netto opbrengst van woningverkoop.

Al met al hebben wij dus grote bezwaren tegen deze belemmeringen rond financiering van niet-DAEB. Ze zijn overbodig en sluiten absoluut niet aan op de lokale praktijk.

Reikwijdte niet-DAEB

In de novelle is in artikel 45 opgenomen dat niet-DAEB werkzaamheden zijn toegestaan voor zover zij worden verricht in gebieden waar woningen in eigendom van corporaties zijn gelegen (zoals bij herstructurering en stads- en dorpsvernieuwing aan de orde zal zijn) en passen in de bijdrage die de toegelaten instellingen geacht worden te leveren aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat in de gemeente geldt. Bij AMvB kunnen daar beperkingen aan worden gesteld.

Dit voorstel leidt ertoe dat de corporatie geen nieuwe niet-DAEB activiteiten in uitleglocaties mag ontplooiën. Dit vinden wij een merkwaardige en dus ook niet werkbare beperking van de werkzaamheden van de corporatie. Als een gemeente wil dat de corporatie aan de rand van het dorp 16 rijtjeshuizen bouwt, waarvan de 4 hoekwoningen niet-DAEB gefinancierd zouden moeten worden, zou dit bij wet verboden zijn? Dat lijkt ons een level playing field op zijn kop.

Bij herstructurering van stedelijk gebied waar nu alleen nog een particuliere woningvoorraad aanwezig is, zou een corporatie ook geen niet-DAEB investeringen mogen plegen. Dat vinden wij een onnodige en ongewenste beperking van het werkgebied van de corporatie.

De administratieve of juridische splitsing

Bij de juridische splitsing van de woningcorporatie is een gemeentelijke zienswijze vereist. Daarbij kunnen facultatief de 'te liberaliseren woningen' worden overgeheveld.

Bij de administratieve splitsing zal over een mogelijke overheveling van 'te liberaliseren woningen' naar het niet-DAEB deel afspraken gemaakt moeten worden met de gemeente. 'Een voorstel tot facultatieve overheveling zal dan ook vergezeld dienen te gaan van zienswijzen van de gemeenten waarin de toegelaten instelling werkzaam is alsmede van zienswijzen van huurderorganisaties' (MvT blz. 16).

De gemeente geeft een zienswijze die bij de minister "veel gewicht in de schaal legt", zo lezen wij in de Memorie van Toelichting (blz. 17). Deze formulering lijkt de positie van de gemeente in onderhandelingen over aanbiedingsafspraken en betaalbare voorraad te versterken. Wel is essentieel dat de minister inderdaad de gemeente in principe volgt en geen eigen beleidsoordeel over de wenselijkheid mee laat wegen. De toets door de minister zou expliciet niet verder moeten gaan dan een afweging tussen het gemeentelijke beleid en de financiële belangen van de toegelaten instelling en de levensvatbaarheid van beide bedrijfsonderdelen binnen de corporatie.

Voor ons is niet duidelijk hoe een mogelijke huurliberalisatie ná de administratieve scheiding in zijn werk gaat. Wij vragen dit ons af, omdat wij de indruk hebben dat corporaties soms bij de mutatie van een woning deze woning liberaliseren (en dus straks overbrengen naar de niet-DAEB tak) zonder daarbij de gemeente te kennen. Wij dringen er daarom bij u op aan om in de novelle een voorziening te treffen die borgt dat gemeenten expliciet moeten instemmen met het liberaliseren van een woning.

Bij de splitsing van de corporatie rijst de vraag of volledig kan worden overzien wat de impact is van deze splitsing en of de corporatie na de scheiding kan starten met voldoende solvabiliteit in de DAEB en de niet-DAEB tak. Heeft BZK daar onderzoek naar gedaan en zo ja, wat waren de conclusies?

Leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed

In de Novelle worden leefbaarheidsactiviteiten van de corporatie nog redelijk breed omschreven; het moet gaan om werkzaamheden die een samenhang hebben met het sociale bezit en het daaraan ondergeschikte en direct daarmee verbonden maatschappelijk vastgoed en het moet gericht zijn op de buurt/wijk waar de corporatie bezit heeft. Maar, de toegestane activiteiten maatschappelijk vastgoed en

leefbaarheid worden bij AMvB beperkt. Wij zijn daar niet gerust op.

Maatschappelijk vastgoed binnen de DAEB lijkt strakker gedefinieerd te worden (het gaat wel om 'nieuwe gevallen'). Wat nog wel maatschappelijk vastgoed is en wat niet wordt nog niet gedefinieerd. Dat wordt geregeld bij AMvB. Wij vinden dat in de (toelichting op de) Novelle hier meer duidelijkheid over moet worden gegeven.

'DAEB maatschappelijk vastgoed' wordt vervolgens alleen toegestaan als het onlosmakelijk verbonden is met een zorggebouw van de corporatie óf is ondergebracht in de plint. Functies onderbrengen in een losstaand gebouw kan niet meer onder de DAEB vallen. Dit laatste lijkt ons een onwerkbaar en wat betuttelende bepaling. Wij verzoeken u dan ook deze beperking te schrappen uit de Novelle c.q. de AMvB.

Toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

In de Novelle wordt het advies van de commissie Hoekstra aangehaald. De commissie adviseert het toezicht op het WSW vanuit het Rijk strakker in te richten. De commissie adviseert dit te regelen via de achtervangovereenkomst en pleit er ook voor dat het (meta)toezicht op het WSW vanuit het ministerie los van de beleidsafdeling bij een aparte daartoe voldoende geëquipeerde afdeling belegd dient te worden. Tevens zegt Hoekstra het nodige over de governance van het nieuwe saneringsinstituut. Sturing van het instituut zou overwegend 'publiek' moeten zijn.

Er wordt in de novelle echter weinig tot niets geregeld over toezicht op het WSW en dat verbaast ons zeer. Het functioneren van het WSW is grotendeels een 'black box' en dat is onwenselijk en ook niet meer van deze tijd. Meer transparantie is gewenst, zeker gelet op uw voornemen meer taken onder te brengen bij het WSW (sanering en toetsing op de niet-DAEB financiering).

Wij zijn er dan ook voorstander van dat het advies van de commissie Hoekstra beter wordt vertaald in regelgeving. Het toezicht op het WSW regelen alleen via een mandaatregeling schiet tekort. Waar wij behoefte aan hebben is een ervaren, gezaghebbende en objectieve toezichthouder die bewezen capabel is. De VNG geeft u daarom uitdrukkelijk in overweging om het WSW onder prudentieel toezicht te brengen van De Nederlandsche Bank.

Volkshuisvestelijk toezicht

Het volkshuisvestelijk toezicht wordt in de novelle maar mondjesmaat opgetuigd, dit terwijl menigeen heeft moeten concluderen dat het de laatste jaren juist aan volkshuisvestelijk toezicht heeft ontbroken. Dat is ook een van de conclusies uit het eindrapport van de VNG-adviescommissie Dekker en de commissie Hoekstra.

Wij vinden volkshuisvestelijk toezicht van belang, juist omdat dit toeziet op de relatie van de corporatie met haar stakeholders, waaronder de gemeente. Voorts lijkt het ons van belang dat juist een volkshuisvestelijk toezichthouder periodiek een gezaghebbend en onafhankelijk oordeel moet kunnen vellen over 'de staat van de sector'. Juist die objectiviteit is hard nodig.

In relatie hiermee zijn wij beduidend minder gecharmeerd van een 'Rijksbeleidskader' vanuit BZK zelf.

De schaal van de toegelaten instelling

In het regeerakkoord is opgenomen dat de schaal van een toegelaten instelling in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de maatschappelijke kerntaak.

Er valt veel te zeggen voor versterking van de regionale binding. Corporaties opereren binnen een regionale woningmarkt en moeten daarbinnen op het gemeentelijk beleid afgestemde keuzes maken. Binnen een regio zullen gemeenten ook hun beleid afstemmen. Het risico van tegen elkaar uitspelen van verschillende gemeenten door de corporatie is daarbij minder groot. Als corporaties in verschillende woningmarktgebieden actief zijn is het veel minder vanzelfsprekend dat een goede beleidsafstemming tot stand komt. Het is ook lastiger voor corporaties om met al die verschillende

regio's voldoende binding te hebben.

Hoe de regionale binding tot stand moet komen blijft echter in het midden. Nu BZK daar zelf niet is uitgekomen wordt de verantwoordelijkheid doorgespeeld naar de gemeenten. Wij vinden het op zich goed dat gemeenten een rol spelen bij het definiëren van wat een relevante woningmarktregio is, maar dat laat onverlet dat het ministerie van BZK een (proces)verantwoordelijkheid moet blijven houden. Hoe moet het proces verlopen; hoe wordt geborgd dat gemeenten niet “buiten de boot vallen”; van welke criteria kan worden uitgegaan, wat zijn de financiële consequenties van het inperken van een werkgebied voor de corporatie, etc.? Dat blijft een verantwoordelijkheid van het Rijk. Alleen met een aanpak ‘van onderop’ komt dat niet goed.

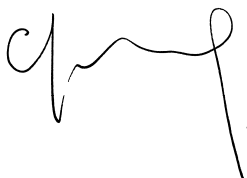
Wij vinden de opmerking in de Memorie van Toelichting dat corporaties ook mogelijkwerwijs zouden kunnen splitsen tamelijk gratuit. Deze mogelijkheid zou juist gestimuleerd moeten worden.

Tot slot wordt in de paragraaf over de schaal van de corporatie opgemerkt dat een corporatie met een overmaat aan middelen, geacht blijft worden haar middelen in te zetten voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting. Bij AMvB zal geregeld worden dat deze kapitaalsinzet ook betrekking kan hebben op het mede investeren door deze corporatie met een overmaat aan middelen in werkzaamheden van corporaties in andere gemeenten.

Dit ‘matchen’ van middelen van corporaties is tot nu toe nauwelijks van de grond gekomen. Daarmee is de wetsbepaling op dit punt een dode letter. Wij dringen er bij u op aan dat het Rijk actief deze matching gaat vormgeven en dit ook borgt in wet- en regelgeving.

Wij hebben er behoefte aan om onze reactie toe te lichten en verzoeken u daarom spoedig met u in overleg te kunnen treden.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad