

**Omgaan met overmaat.
De vermogens van de
woningcorporaties als
sturingsopgave**

Advies 038
4 september 2003

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	3
2	Sturing en matching in het wonen.....	5
3	Matching, instituties en arrangementen	10
3.1	Instituties.....	10
3.2	Arrangementen van matching.....	12
3.2.1	Woon Investerings Fonds (WIF).....	12
3.2.2	Participatiemaatschappij (CV/BV).....	12
3.2.3	Landelijke Verkoop Toegelaten Instelling (LVTI)	13
3.2.4	Garantiefonds Stedelijke Vernieuwing (GSV).....	13
3.2.5	Slot.....	14
4	Naar een nieuw arrangement	15
5	De Investerings Maatschappij als oplossing?	17
5.1	Vier maal focus	17
5.2	Inrichting van de Investerings Maatschappij.....	19
5.2.1	Wensbeeld	20
5.2.2	Twee stappen	22
6	Conclusies en aanbevelingen	25
6.1	Conclusies	25
6.2	Aanbevelingen	28
	Literatuur	

Bijlagen

- Bijlage 1: Rapport: *Het vermogen om te financieren* - dr. J.B.S. Conijn (RIGO Research en Advies BV)
- Bijlage 2: Samenstelling van de VROM-raad

1 Inleiding

De belangstelling voor de vermogenspositie van de woningcorporaties neemt snel toe. Dit geldt te meer voor dat deel van het vermogen dat uitgaat boven het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen van de woningcorporaties. Deze zogeheten 'overmaat' is door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) vastgesteld op € 10 miljard in 2002. Inmiddels is dit bedrag al één van de kengetallen in de discussie over het woonbeleid.

Deze overmaat leidt tot allerlei vragen. Zijn deze miljarden wel echt beschikbaar en, indien dit niet het geval is, zijn ze wel beschikbaar te maken? Wie gaat er over deze miljarden? Hoe worden ze besteed?

Los hiervan vraagt ook de verdeling van de vermogens over de woningcorporaties om aandacht. Sommige corporaties kennen een hoge overmaat, andere kennen geen overmaat. Mogelijk is de overmaat zodanig verdeeld dat sommige corporaties te arm zijn om de opgave waar zij voor staan, uit te voeren. Mogelijk kunnen alle corporaties de eigen opgave wel financieren. Hoe het ook zij, in beide gevallen ligt de vraag voor hoe met corporatievermogens om te gaan in relatie tot de opgave waarvoor zij staan.

De belangstelling voor de vermogenspositie van de woningcorporaties neemt ook toe omdat de middelen van de rijksoverheid beperkt zijn en naar het zich laat aanzien, ook in de komende jaren zeer beperkt zullen blijven. Het is dan niet meer dan logisch dat bij optredende stagnatie bij een belangrijk beleidsonderdeel als de stedelijke herstructurering gezocht wordt naar nieuwe wegen om meer voortgang te maken.

Over de stedelijke herstructurering heeft de VROM-raad in 2002 geadviseerd. In het advies 'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering' gaat de raad in op de stagnatie in de stedelijke herstructurering. De raad relateert deze aan de hoog afgestemde ambities in de nota Wonen, aan de gespannen woningmarkt en aan het sturingsperspectief. In ditzelfde advies gaat de raad ook kort in op het vraagstuk van matching van taken en middelen in de corporatiesector. De raad stelt voor een Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing (IMSV) op te richten, waardoor de potentie van de opgebouwde vermogens van de corporaties in Nederland benut wordt voor voortgang in de herstructureringsopgave.

Bij de behandeling van de begroting van VROM heeft de Tweede Kamer in november 2002 de Minister gevraagd verdere stappen te zetten in de matching van taken en middelen. De Kamer nam een motie aan (Van Gent e.a.) waarin de regering "verzocht wordt de corporatiesector op te roepen om binnen zes maanden met ambitieuze en sluitende voorstellen te komen om de vermogensoverschotten via verevening te activeren zodat de middelen van relatief rijke corporaties kunnen worden ingezet voor de volkshuisvestingsopgave van corporaties in het bestaand stedelijk gebied". In de motie wordt de regering ook verzocht hierover uiterlijk in juni 2003 aan de Kamer te rapporteren. Deze rapportage moet gepaard gaan met een voorstel tot wijziging van het Besluit Centraal Fonds voor de

Volkshuisvesting waarin een regeling wordt voorgesteld om bedoelde overschotten te verevenen.

In 2003 heeft de corporatiesector gewerkt aan een voorstel om aan de vraag van de Tweede Kamer tegemoet te komen. Behalve een matchingsmarkt is vooral inzet geleverd op een te vormen Garantiefonds Stedelijke Vernieuwing (GSV), een fonds waarmee de leencapaciteit van individuele corporaties versterkt wordt door steun van andere corporaties.

De reacties die de raad op het voorstel voor een Investerings Maatschappij ontving alsmede de discussies in Tweede Kamer en sector hebben de raad er toe gebracht een vervolgadvisie op te stellen, waarin de gedachten van de raad over het vraagstuk van matching nader worden uitgewerkt. Het betreft een ongevraagd advies. Op verzoek van de raad heeft dr. J.B.S. Conijn (RIGO Research en Advies BV) een analyse gemaakt van initiatieven van matching. Deze analyse is als bijlage bij het advies gevoegd. In het advies worden in hoofdstuk 2 enkele algemene gedachten over sturing en matching in het woonbeleid geformuleerd. Hierna volgt in hoofdstuk 3 een verkenning van de rol van instituties en de kracht van de diverse arrangementen van matching. Vervolgens formuleert de raad in hoofdstuk 4 enkele criteria om voortgang te bereiken en wordt in hoofdstuk 5 het voorstel van de Investerings Maatschappij opnieuw bezien. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies en de aanbevelingen.

2 Sturing en matching in het wonen

De overheid heeft een bijzondere relatie met de woningcorporaties en deze relatie is opnieuw onderwerp van discussie. De inzet van de vermogens van de woningcorporaties is een belangrijk onderdeel van dit debat. In dit hoofdstuk gaat de raad na wat de 'hybride' positie betekent voor matching van taken en middelen.

Hybride positie

Een corporatie is een toegelaten instelling met een maatschappelijke taak, die wettelijk is ingekaderd. In de jaren negentig zijn de woningcorporaties wel verzelfstandigd, maar niet geprivatiseerd. Zij zijn tussen overheid en markt gepositioneerd en zijn een deel van het maatschappelijk middenveld. Zij kunnen niet zonder ondernemerschap, maar zij zijn geen gewone private ondernemingen. Vanuit de politiek en de samenleving mogen voorwaarden gesteld worden aan de uitvoering van het sociaal ondernemerschap. Deze voorwaarden zijn gericht op de invulling van de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen en de aanwending ervan voor maatschappelijke opgaven in het woondomein. Het feit dat zij geen taakorganisatie van de overheid zijn en evenmin een pure marktorganisatie maakt de positie van de corporatie 'hybride'. Dit is wat de raad betreft niet alleen een constatering, het is ook een wenselijkheid. Het is een goede combinatie van twee werelden¹.

Het juridisch kader van de woningcorporaties wordt gevormd door de Woningwet en het BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector). Er is bij de corporaties sprake van een non-profit vermogen en de bestemmingsplicht die hierop rust, drukt uit dat dit vermogen uitsluitend kan worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting. De bestemmingsplicht verhindert dus dat corporaties vrijelijk over het vermogen kunnen beschikken en kunnen inzetten voor bestemmingen van geheel andere aard in binnen- en buitenland. Voor het antwoord op de vraag of de overheid iets van woningcorporaties mag verwachten voor de woonopgave, is dus niet beslissend of de woningcorporaties nog subsidies krijgen, beslissend is de bestemmingsplicht. Met de bruteringswet in 1995 zijn wel leningen van corporaties en subsidies van de overheid tegen elkaar weggestreept, maar er is geen einde gekomen aan de legitimiteit van de overheid om mede invulling te geven aan de inzet van het non-profit vermogen. De steun van de woningcorporaties bij het vervullen van maatschappelijke taken hoeft dus niet steeds te worden ingekocht. Er is een publieke inbedding en een wettelijk kader.

Deze publieke inbedding verhindert niet dat corporaties zelfstandige sociale ondernemers zijn die doelmatig en doeltreffend hun vermogen inzetten voor de woonopgave, in het bijzonder voor personen die niet zelfstandig in hun huisvesting kunnen voorzien. Hierbij wordt gebruik gemaakt van marktprikkels, van benchmarking, van portefeuillebeleid. Dit past in het kader van professionalisering, die ook nodig is vanwege het grote aantal opgaven waar de corporaties voor staan. Dit zijn maatschappelijke opgaven, waarbij het waarborgen van de financiële continuïteit randvoorwaarde is. Hiervoor zijn organisaties

¹ In eerdere adviezen van de raad is dit nader uitgewerkt. VROM-raad, Wonen, beleid en legitimiteit (1999); Betrokken burger, betrokken overheid (2000).

als het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV, voor toezicht, sanering en projectsteun) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW, voor borging en achtervang) in het leven geroepen.

Discussie over relatie overheid-woningcorporaties

In het huidige debat over deze relatie en de inzet van vermogens van woningcorporaties zijn er naar het oordeel van de raad twee oneffenheden.

De eerste is dat het blote feit dat er een bestemmingsplicht bestaat, al gauw en ten onrechte gezien wordt als een vrijbrief om vanuit de samenleving aan de corporaties een waslijst van activiteiten en voorschriften op allerlei vlak op te leggen. De facto wordt dan de corporatie als taak- of uitvoeringsorganisatie van de overheid beschouwd. Dit is een gepasseerd station en naar dit station zou de politiek niet moeten terugkeren. Het ondernemerschap in de sector wordt dan ernstig beperkt.

De tweede is dat het feit dat er verzelfstandiging is opgetreden, gezien wordt als een vrijbrief om een geheel eigen, private agenda van beleid en investeringen te ontwikkelen, los van de inzet van politiek en bestuur. Hiermee wordt de corporatie als een marktorganisatie beschouwd. De grote potentie van het non-profit vermogen voor de vervulling van de woonopgave wordt in dat geval niet optimaal benut, omdat een deel ervan naar andere bestemmingen zal gaan.

Al met al staat de hybriditeit aan twee kanten onder druk.

- In de opvatting dat een corporatie een taak- of uitvoeringsorganisatie is van de overheid zal de positie zijn dat de politiek mag uitmaken hoe de verdeling, de inzet en de bestemming van de vermogens is. Veel corporaties zien dit als een 'greep in de kas'.
- Als gemeend wordt dat een corporatie een marktorganisatie is, zal de positie zijn dat de afweging over verdeling, de inzet en de bestemming van de middelen geheel zijn voorbehouden aan de organisatie zelf. Partijen buiten de corporatiesector beschouwen dit als 'eigenwijs'.

De raad kiest voor het model van maatschappelijk ondernemerschap waarin een optimale combinatie ligt van ondernemerschap en de inzet voor maatschappelijke opgaven. Het model is daarmee een noodzakelijke brug tussen overheid en burger, tussen overheid en markt.

In principe is het mogelijk dat de vermogenspositie van de corporaties op enig moment dermate robuust is, dat een matching van taken en middelen tussen corporaties onderling niet meer nodig is. In dat geval kan elke corporatie zijn taken met eigen middelen financieren. Maar ook dan zullen de maatschappelijke opgaven, zoals deze door de maatschappij en de politiek worden geformuleerd, richting moeten geven aan de besteding van het non-profit vermogen als geheel en van een individuele corporatie in het bijzonder. Een corporatie kan dus verlangens van het openbaar bestuur niet simpel afdoen als 'hobby's'. Toch wordt in het huidige debat deze terminologie gebruikt.

Maatschappelijk ondernemerschap

De discussie over het maatschappelijk middenveld en het maatschappelijk ondernemerschap is volop gaande. Belangrijk thema hierin is subsidiariteit. Dit wil zeggen dat publieke taken met zo min mogelijk dwang uitgevoerd moeten worden en dat deze zo dicht mogelijk gelegd moeten worden bij de groep van personen die deze taken aangaan.

De raad steunt deze gedachten, verwoord in het rapport 'De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd' van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (2003)². Maatschappelijke ondernemingen voorzien in situaties waarin het vrije marktmechanisme naar zijn aard faalt. Deze ondernemingen hoeven daarbij niet terug te vallen op bureaucratische en publiekrechtelijke dwangmechanismen die bij overheidsingrijpen horen. De raad voegt hieraan toe dat er altijd verantwoording afgelegd zal moeten worden aan de politiek en de samenleving. Een model van pure zelfregulering is onwenselijk en onhaalbaar.

Van hybriditeit naar matching

Wat betekent dit voor de opgave om taken en middelen in de corporatiesector bijeen te brengen, de kwestie van matching?

In dit advies zoekt de raad naar een functionele vorm van het bijeen brengen van taken en middelen in de corporatiesector, een operatie waarbij het beschikbare vermogen wordt ingezet waar (onrendabele) investeringen nodig zijn. Deze taakgedreven operatie wordt met 'matching' aangeduid. Bewust spreekt de raad niet van 'verevening', omdat niet een gelijktrekken van vermogens van woningcorporaties het doel moet zijn. De discussie over 'gelijkheid' en 'eerlijke verdeling van vermogens' wil de raad, evenzeer als 'eerlijke huren' niet in dit advies voeren.

Wel is na de verzelfstandigingoperatie de vraag naar de omvang van het corporatievermogen en de verdeling hiervan over de afzonderlijke corporaties klemmender geworden. In de eerste jaren na de brutering waren er namelijk nog veel corporaties met een negatief of zwak eigen vermogen en was bij veel corporaties het bereiken van een adequate solvabiliteit een voorname doelstelling van beleid. Met de verzelfstandiging namen echter ook de verschillen tussen de corporaties toe, niet alleen in beleid, marktpositie en profiel, maar ook in vermogenspositie. De discussie over matching eind jaren negentig werd afgesloten met de oprichting van het College Sluitend Stelsel in 2000. Hiermee werd een schakel gevormd waardoor het in principe mogelijk zou worden voor de uitvoering van een woonopgave middelen in de corporatiesector te vinden. In hoofdstuk 3 komt dit nader aan de orde.

In de huidige situatie zijn er vier redenen om de discussie over matching nieuw leven in te blazen.

In de eerste plaats noopt de situatie in de stedelijke herstructurering hiertoe. Op de vraag of de huidige situatie van geringe voortgang (ook) toe te schrijven is aan het gebrek aan financiële middelen, is de raad in het advies 'Haasten en onthaasten' ingegaan (pagina 43-44). Hier stelt de raad dat de geringe voortgang niet alléén is toe te schrijven aan het gebrek aan financiële middelen of alléén aan een gebrekkige samenwerking tussen partijen, maar dat hieronder een gemeenschappelijke noemer ligt, namelijk dat bij partijen de durf om voorinvesteringen te doen tekortschiet vanwege de gevoelde onzekerheden in de toekomst. Deze onzekerheden worden 'afgekocht' met zeer veilige aannamen over de baten in de toekomst (tijd, omvang), wat hoge onrendabele toppen bij investeringsplannen

² Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen, 'De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd'. Den Haag 2003. Zie ook G. de Kam, Op grond van betekenis. Over maatschappelijk ondernemen met grond en lokaties. Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen, 2003.

oplevert. Dit bevordert vervolgens uit- of afstel van de plannen of een wijziging waardoor meer bedrijfseconomisch dan maatschappelijk denken gaat prevaleren.

Voorts versterkt de opgelopen druk op de woningmarkt de noodzaak om te investeren. Deze druk komt sterk tot uiting in een (nieuwe) behoefte aan woningen die wel goed maar niet al te zwaar geprijsd zijn. De betaalbaarheid van het wonen is voor de consument een centraal element in de afweging.

Daarnaast is er behoefte aan een vernieuwd sturingsperspectief in het wonen, waarbij meer procesmatig van onderop antwoorden gevonden moeten worden op de vraag naar kwaliteit. Een top-down sturing met blauwdrukken zal in de complexe werkelijkheid vastlopen. Met een zware rol van de rijksoverheid, al of niet voorzien van financiële middelen, is lang niet alles opgelost. De potentie van de verschillende partijen moet benut worden en daar hoort ook bij dat er een strategie is hoe de opgebouwde corporatievermogens ingezet kunnen worden.

Tot slot zijn er diverse signalen dat de bestaande setting van matching onvoldoende effectief is. De route via het College Sluitend Stelsel wordt niet of nauwelijks gebruikt en hoewel er zeker hier en daar initiatieven van collegiale financiering tussen corporaties onderling zijn, zijn deze niet bepaald sterk aanwezig.

Bij het vinden van een oplossing voor dit vraagstuk zijn er diverse hinderpalen. Zo is er nog geen consensus over de vermogenspositie van de sociale huursector. Wat de één 'rijk' noemt, noemt de ander 'noodzakelijk voor de toekomst'. Een nadere objectivering van de vermogenspositie van de corporaties is daarom zeker gewenst. De rapportages van het Centraal Fonds Volkshuisvesting hebben een grote bijdrage aan deze objectivering geleverd, maar ook nu nog is er discussie over de vraag hoe het bezit van de corporaties gewaardeerd moet worden: naar historische kostprijs, naar actuele waarde (bedrijfswaarde), naar uitpondwaarde?³ Een keus hierin leidt al tot een grote bandbreedte in het vermogen. Naar het oordeel van de raad is de bedrijfswaarde het beste werkbaar omdat deze inzicht biedt in de financierings- en investeringscapaciteit van de corporatie.

Daarnaast is er ook nog geen consensus over het probleem zelf. Sommigen zien het als een probleem van *activering*: het vermogen is er wel, maar het zit vast in stenen. De opgave is dan het los te maken voor investeringen. Anderen wijzen meer op de kant van het *financierings*probleem: het is moeilijk geld aan te trekken voor investeringen vanwege kwesties van borging en leencapaciteit. Het probleem wordt ook wel als een *vermogens*-probleem gedefinieerd: sommige corporaties hebben te weinig eigen vermogen. Tot slot wordt het probleem ook wel als een probleem van *ongelijkheid* gezien tussen de corporaties: sommige zijn 'rijk', andere zijn 'arm' en deze ongelijke verhouding houdt in deze opvatting een oplossing tegen.

³ Waardering naar historische kostprijs relateert de waarde rechtstreeks aan de in het verleden gemaakte kosten (grond- en bouwkosten). Deze worden vervolgens in een aantal jaren afgeschreven. Het zijn dus wel reële getallen, maar de zeggingskracht over de waarde in het economisch verkeer, is gering. Waardering volgens bedrijfswaarde geeft inzicht in de verdien-capaciteit van de woning en geeft zo beter de economische waarde weer. Het zijn echter wel bedragen die nog verdiend moeten worden, waardoor deze altijd iets modelmatig hebben. Waardering volgens de uitpondwaarde geeft aan hoeveel de woning zou opbrengen als deze nu verkocht zou worden. Dit is van een enkele woning goed te zeggen, maar niet langer als het gehele woningbezit van een corporatie zo gewaardeerd zou worden. Men weet immers niet hoe de prijsvorming zal zijn als het totale bezit ter verkoop wordt aangeboden. Het zal lager zijn dan bij een enkele woning het geval is. Daardoor is ook een waardering volgens de uitpondwaarde in zeker opzicht een fictief getal.

Wat ook de definitie van het probleem is: in het veld bestaan zeker vrijwillige initiatieven voor matching. Deze initiatieven zijn voornamelijk bescheiden van omvang en reikwijdte. Daarnaast is ook duidelijk dat de beschikkers over vermogens in de corporatiesector deze het liefst inzetten in het eigen gebied of de eigen regio. Als de bestemming verder weg ligt, zal bij deze corporaties de bereidheid om steun te verlenen afnemen. Corporaties zullen alleen dan willen investeren als het vermogen niet onder een kritische grens komt. Deze grens wensen zij graag zelf te bepalen. Dit is gedrag waarin 'de tering naar de nering wordt gezet'. Dit gedrag kan botsen met een wens vanuit de samenleving en de politiek om te investeren.

Maar corporaties dragen zelf ook een verantwoordelijkheid voor de eigen financiële continuïteit. Het standpunt van een corporatie dat helaas investeringsruimte voor een bepaald project ontbreekt, kan dus heel wel legitiem zijn. Dit alles maakt het te meer noodzakelijk consensus te vormen over de norm van het voor de financiële continuïteit noodzakelijke vermogen. Als de norm van financiële continuïteit bij een corporatie zelf veel hoger ligt dan toezichthouders en andere partijen hanteren en als deze norm ook nog eens niet transparant is, dan is er heel wat uit te leggen door de desbetreffende corporatie. Dan wordt plotseling een ander debat gevoerd, niet een debat over matching, maar een machtsdebat over matching, of een matchingsdebat over macht.

De raad meent dat de opgave van herstructurering op termijn hoge en risicodragende investeringen zal vergen. Het gaat om maatschappelijk nuttige investeringen waarvan niet zeker is dat deze in bedrijfseconomische zin zullen renderen. Dat corporaties deze investeringen gaan doen, is niet op voorhand te verwachten. Het huidige non-profit regime bevat voor het bevorderen hiervan onvoldoende stimulans. Sturen via het toezichtsinstrument, thans op rijksniveau het belangrijkste interventiemiddel, is niet effectief. Daarom is het gewenst nieuwe instrumenten te ontwikkelen om de inzet van dit vermogen voor maatschappelijke doelen te activeren. Naarmate dat dit vermogen toeneemt, neemt ook het belang van nieuwe instrumenten toe.

3 Matching, instituties en arrangementen

Voor de financiële continuïteit van de sociale huursector zijn twee organisaties van groot belang: het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Beide vervullen vanuit een aparte verantwoordelijkheid een sleutelrol. Daarnaast moet de rol van het College Sluitend Stelsel gezien worden. Hierna wil de raad ingaan op diverse arrangementen van matching.

3.1 Instituties

Centraal Fonds Volkshuisvesting

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) heeft een publiekrechtelijke grondslag en als taken sanering en projectsteun van corporaties en het toezicht. In dit toezicht is de financiële continuïteit van de corporatie een voornaam aandachtspunt. Daarom is het noodzakelijk een objectieve maat voor alle corporaties te ontwikkelen. Deze is gevonden in het begrip 'minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen', een norm die aangeeft over hoeveel eigen vermogen een corporatie moet beschikken gezien de portefeuille en de taken in de (nabije) toekomst.

De term A-status is gereserveerd voor die corporaties die (ruim) voldoende weerstandsvermogen hebben. In 2002 hebben verreweg de meeste corporaties de A-status. Een klein aantal corporaties heeft onvoldoende weerstandsvermogen.

Het Fonds heeft de mogelijkheid om ten behoeve van projectsteun aan corporaties een heffing aan corporaties op te leggen. Deze heffing mag met de huidige bepalingen nooit meer zijn dan 1% van de jaarhuur van de gehele corporatiesector (€ 92 miljoen). In 2002 bedroeg de heffing € 6 per woning voor corporaties met een solvabiliteit tot 20% en € 30 per woning voor corporaties met een hogere solvabiliteit. Aan de projectsteun is een reeks van (strengere) voorwaarden verbonden. Tot op heden is van projectsteun slechts eenmaal gebruik gemaakt. In 2003 wordt geen heffing opgelegd.

Sanering van een corporatie gaat spelen als er negatief eigen vermogen is (lager dan 0% solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde). In de loop van de jaren is de saneringstaak van het CFV kleiner geworden en het volle gewicht gaat meer op de rol van het toezicht liggen. Het Fonds laat regelmatig blijken bezorgd te zijn als corporaties niet de A-status hebben (vanuit het voorzichtigheidsbeginsel en de zorgen om de financiële continuïteit), maar waarschuwt ook als de vermogenspositie zich dusdanig voorspoedig ontwikkelt dat deze het drie- of viervoudige van het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen bedraagt.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Dit fonds is van belang vanwege de toegang van woningcorporaties tot de kapitaalmarkt. Het is een sectoraal instituut op private grondslag en borgt leningen van corporaties op de kapitaalmarkt. Bij borgingsverzoeken zal het WSW altijd als criterium hanteren of de rente- en aflossingsverplichtingen kunnen worden nagekomen. De crux is uiteraard dat de borgingsfunctie van het WSW leidt tot goedkopere leningen op de kapitaalmarkt en dit rentevoordeel komt de corporaties ten goede. De overheid (Rijk en gemeenten) vervullen

ook nog een functie als achtervang bij de leningen. Het WSW wil de financiers graag een hoge mate van zekerheid bieden en koestert de huidige hoge rating (triple-A). Het WSW hanteert bij de borgingsverzoeken eigen beleidskaders en parameters. Zo is geen negatief eigen vermogen toegestaan voor continuering van de borging (tenminste 0% solvabiliteit) en wordt tenminste 5% solvabiliteit verlangd bij de borging van de financiering van nieuwe activiteiten. Men gaat bij de nieuwbouwwoningen grosso modo uit van een exploitatie als huurwoning voor een periode van 50 jaar en stemt de berekeningen hierop af. Over de betekenis van een mogelijke eerdere verkoop van de woning en de effecten hiervan op de exploitatie en de onrendabele top en dus op de borgingsruimte, is veel discussie tussen het WSW en corporaties.

Het WSW hecht door zijn rol en positie sterk aan het voorzichtigheidsbeginsel. Het nakomen van verplichtingen is belangrijker dan het doen van nieuwe investeringen. De (wel in discussie zijnde) 'vaste stelregel' dat een woning een huurwoning is tenzij deze verkocht is, laat dit ook zien⁴.

Deze twee organisaties hanteren een convenant van samenwerking. Uit het in opdracht van de raad verrichte onderzoek⁵ blijkt dat in deze samenwerking geen 'naadloze aansluiting' zit. Woningcorporaties met een eigen vermogen (volgens bedrijfswaarde) van 0 euro of meer worden als kredietwaardig beschouwd en vallen ook buiten de saneringstaak van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Voor nieuwe activiteiten krijgen zij echter pas borgstelling van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw als het eigen vermogen tenminste 5% van het lang vreemd vermogen bedraagt. Bij een solvabiliteit die ligt tussen 0% en 5% vallen deze corporaties voor nieuwe activiteiten tussen de wal en het schip: te rijk voor saneringssteun, te arm voor borging van nieuwe activiteiten.

Beide organisaties zijn door hun taakstelling sterk gericht op het financiële aspect gericht. De vraag wat maatschappelijk nuttige investeringen zijn, valt buiten hun domein. De raad signaleert dat daardoor al snel het verwerven of behouden van de A-status als de belangrijkste succesfactor wordt gezien.

College Sluitend Stelsel

Dit College is in 2000 gevormd na het tekenen van een convenant tussen de staatssecretaris van VROM, Aedes en de VNG. Het is een uitvloeisel van een passage in het regeerakkoord van 1998 en gepresenteerd als de laatste schakel in het matchingsarrangement. Zo moest voorkomen worden dat goede plannen zouden blijven liggen bij gebrek aan financiering. Het College is echter een college zonder gebruikers gebleven. Dit kan als een succes worden gezien: kennelijk was er geen behoefte aan. Maar de samenleving heeft behoefte aan investerende corporaties en vanuit dit oogpunt kan het niet-gebruik ook als een probleem worden gezien, misschien niet een probleem van gisteren maar wel van morgen.

Van het College Sluitend Stelsel werd niet verwacht eigen initiatief te ondernemen om de vraag naar middelen te stimuleren. Ook van het Ministerie van VROM zijn geen stimulansen uitgegaan. Daarbij wisten corporaties - voor zover zij van het bestaan van het College op de hoogte waren - dat de eigen verdien capaciteit maximaal benut zou moeten

⁴ Het maakt nogal wat uit of in een investeringsplan de nieuw te bouwen woningen voor vijftig jaar als huurwoning beschouwd worden of dat er al gerekend wordt met de mogelijkheid (een deel) na vijftien jaar te verkopen. In het eerste geval zal de 'onrendabele top' veel hoger zijn dan in het tweede geval. Bij een 'voorzichtige' benadering zoals deze door het WSW wordt voorgestaan mogen verkoopopbrengsten pas ingeboekt worden als deze gerealiseerd zijn.

⁵ Zie het rapport van J. Conijn, par. 3.5 in de bijlage

worden voordat er van steun sprake zou kunnen zijn. Daarmee was het niet bepaald aantrekkelijk om steun te vragen: inmenging in bedrijfsaangelegenheden wordt bij corporaties (en vele andere organisaties) niet altijd op prijs gesteld. Verwarring met saneringssteun lag dan ook voor de hand.

Is het College Sluitend Stelsel door de dragers ervan (vertegenwoordigers uit de sector en de overheid) opgericht om gebruikt te worden of is het opgericht om er in discussies naar te kunnen verwijzen? In de aanloop van de oprichting was de verhouding tussen politiek en sector gespannen. Duidelijk was dat de politiek wilde dat er iets op dit vlak zou gebeuren, terwijl de sector hiermee alleen akkoord kon gaan als het niet al teveel voorstelde.

3.2 Arrangementen van matching

Collegiale financiering is een akkoord tussen twee of meer corporaties waarbij de ene corporatie middelen beschikbaar stelt aan een andere, waardoor een bepaald project van de tweede corporatie gefinancierd kan worden. De ene corporatie (van 'buiten') kan woningen van de andere kopen, waarmee middelen vrijkomen of er kan een zachte lening worden overeengekomen. De sponsor verwerft in de regel een zekere mate van zeggenschap.

Collegiale financiering is een sympathieke vorm van matching. Als beleidsinstrument is het echter te veel afhankelijk van toeval, van het bestaan van persoonlijke connecties en chemie tussen twee corporatiedirecteuren. Het komt wel voor, maar het is een kleinschalig fenomeen.

Met fusies worden de vermogens van twee partijen geheel samengevoegd en in één hand gelegd. Niet alle fusies tussen corporaties zijn fusies tussen een rijke en een arme corporatie geweest. Wel is over het algemeen door fusies de vermogenspositie van de nieuwe corporatie versterkt. Fusies zijn echter geen echte vorm van matching. Hooguit kan door fusievorming de noodzaak ertoe kleiner worden.

Inmiddels zijn er verschillende nieuwe initiatieven gaande:

3.2.1 Woon Investerings Fonds (WIF)

Dit Fonds verstrekt leningen tegen een rente lager dan de marktrente, aan minder draagkrachtige corporaties. De middelen zijn bijeen gebracht door draagkrachtige corporaties. Een lening kan verstrekt worden als de solvabiliteit van de vragende corporatie onder het gemiddelde van de sector ligt en borging van het WSW aanwezig is. De leningen kunnen alleen gebruikt worden voor projecten die volkshuisvestelijk van belang zijn. De looptijd is tien jaar en de leningen zijn verhandelbaar.

Van deze faciliteit wordt weinig gebruik gemaakt.

3.2.2 Participatiemaatschappij (CV/BV)

Een corporatie zoekt participanten voor een bepaald project (recent voorbeeld: studentenwoningen in Utrecht). Er wordt een prospectus opgesteld waarbij andere corporaties uitgenodigd worden om als commanditair vennoot deel te nemen in een CV-constructie voor een bepaald bedrag (bijvoorbeeld € 1 miljoen). De corporaties van buiten hebben een afgebakende verantwoordelijkheid, de lokale corporatie treedt op als beherend vennoot.

In Utrecht is een eerste project gerealiseerd, zij het met moeite.

3.2.3 Landelijke Verkoop Toegelaten Instelling (LVTI)

Door verkoop van huurwoningen kan een corporatie het eigen vermogen verruimen, omdat in veel gevallen de uitpondwaarde van een woning (vrije verkoop) hoger is dan de bedrijfswaarde (verdien capaciteit) en zeker hoger is dan de boekwaarde. Verkoop aan de zittende huurder of verkoop bij leegkomst is lang niet altijd mogelijk, en ook niet altijd gewenst. De corporatie kan door verkoop van de woningen in verhuurde staat de activering van het vermogen dat in de woning is opgeslagen, in de tijd naar voren halen. Dan moet er een instelling zijn die de woningen van de corporatie in verhuurde staat wil kopen. Dit kan een toegelaten instelling zijn op landelijke basis, die middelen voor de aankoop verwerft via leningen van andere, investerende corporaties en via leningen op de woningen zelf via een borgstelling van het WSW.

De Landelijke Verkoop Toegelaten Instelling is nog in ontwikkeling. Daarom is er nog niet veel met zekerheid te zeggen over het effect ervan. De marktomstandigheden om forse aantallen huurwoningen te verkopen zijn op dit moment niet gunstig. Daarnaast is de overdrachtsbelasting (per 2003 voor corporaties ingevoerd) een barrière, omdat het tussenstation LVTI tweemaal een aanslag van overdrachtsbelasting tot gevolg heeft. Voor dit model van matching is dus vrijstelling van overdrachtsbelasting bij transacties tussen corporaties een harde noodzaak.

3.2.4 Garantiefonds Stedelijke Vernieuwing (GSV)

Eind februari 2003 werd door WSW, Aedes en De Vernieuwde Stad het voorstel voor het Garantiefonds Stedelijke Vernieuwing gepresenteerd. Voorgesteld wordt naast het WSW een Garantiefonds op private basis te vestigen dat voor corporaties die via het WSW op basis van de huidige normen onvoldoende financiering kunnen verkrijgen extra mogelijkheden biedt. Hiertoe stellen woningcorporaties met een overmaat borgingsruimte beschikbaar die dan via het Fonds beschikbaar komt voor corporaties met weinig borgingsruimte. Kern van het voorstel is het verbeteren van financieringsmogelijkheden. Er wordt in eerste instantie niet met geld geschoven, maar met borgingsruimte. In tweede instantie, als zou blijken dat de ontvangende corporatie de lening niet kan terugbetalen, hebben de garantiegevende corporaties zich verplicht om achtergestelde leningen te verstrekken, welke kwijtgescholden kunnen worden als na tien jaar de aflossing nog niet (geheel) heeft kunnen plaatsvinden: een mogelijke heffing op termijn. Hiermee is de deelname aan het Garantiefonds niet zonder financiële consequenties en kan deelneming leiden tot vermogensoverdracht.

In feite is het Garantiefonds een zusje van het WSW, zij het een soepeler zusje als het om garantieverlening gaat. Dit laatste mag verwacht worden, omdat het om financiering gaat van projecten waarbij een corporatie onder de grens van 5% van het WSW zakt. Het raakt dus corporaties die arm zijn of arm dreigen te worden en die een ruimere leencapaciteit verkrijgen. Maar de kans is groot dat een corporatie die de financiële continuïteit niet kan garanderen (en dat zijn corporaties met een dergelijke vermogenspositie), zal afzien van het afsluiten van extra leningen voor de stedelijke vernieuwing, omdat als gevolg hiervan de vermogenspositie verslechtert. Men zal de tering naar de nering zetten en met een hogere leencapaciteit zal dit laatste ook niet veranderen. De ontvangende corporatie

wordt feitelijk gevraagd nog armer te worden en een extra toezichtrelatie van het Garantiefonds te gedogen.

De raad heeft om de redenen geen hoge verwachtingen van het gebruik dat van het Garantiefonds gemaakt zal worden, een ervaring die met het College Sluitend Stelsel ook is opgedaan.

Daarnaast zijn er nog bezwaren van andere aard. Het Garantiefonds legt eigenlijk de normen van het Centraal Fonds Volkshuisvesting inzake de financiële continuïteit terzijde en krijgt in het verlengde hiervan een saneringstaak die aan Centraal Fonds toebehoort. Met deze taak is een publieke verantwoordelijkheid voor de financiële continuïteit vormgegeven. Het feit dat er publieke rollen zijn in de zekerheidsstructuur van de corporaties (Centraal Fonds, achtervang Rijk en gemeenten) draagt in hoge mate bij aan de soliditeit van deze structuur en daarmee aan de rating bij de financiers (triple-A). Daarnaast is het naar het oordeel van de raad discutabel dat de Minister via de publieke lijn corporaties zou verplichten deel te nemen aan een privaat initiatief als het Garantiefonds. De overheid zou zich hiermee verbinden aan het Garantiefonds.

In de gedachte van de initiatiefnemers is deelname aan het Garantiefonds niet verplicht, maar matching op zichzelf wel. Corporaties dienen een bepaald percentage van hun financieringsruimte voor matching in te zetten (Aedes spreekt van 15%). Van de Minister wordt verwacht dat ze haar sanctie-instrumentarium inzet ten einde de verplichting af te dwingen (BBSH, artikel 21 lid 2), waardoor boete of zelfs bewindvoering aan de orde is als een corporatie verzaakt. Ook uit dit initiatief blijkt dat er beweging is in de corporatiesector om stappen vooruit te zetten met matching. Ook wordt een rol van de rijksoverheid hierin gezien. Maar er moet wel heel veel materiaal op tafel liggen voordat een Minister kan uitspreken dat, achteraf gezien, een individuele corporatie te weinig gedaan heeft aan het uitvoeren van een afspraak die met Aedes is gemaakt. Er wordt met andere woorden een te zware hypotheek op het repressieve toezicht gelegd waardoor de praktische betekenis gering zal zijn. Toezicht wordt ten onrechte vereenzelvigd met sturing. De raad prefereert een helder en beknopt sturingskader aan de voorzijde van het beleidsproces met ruimte voor financiële prikkels boven een overspannen toezichtskader aan de achterzijde ervan.

3.2.5 Slot

De bestaande initiatieven zijn een goede zaak. Geslaagde voorbeelden zijn vaak kleinschalig en betreffen relatief overzichtelijke projecten als studentenhuisvesting. Bij een complexe opgave als stedelijke herstructurering mag echter niet op voorhand gerekend worden op een substantiële werking van collegiale financiering of van een LVTI of een Garantiefonds.

Als de ambities van verhoging van stedelijke woonkwaliteit waargemaakt moeten worden, is een structurele benutting van (de overmaat van) het corporatievermogen nodig. Hiervoor zijn de bestaande initiatieven zeker nuttig, maar ze beslaan slechts een deel van het verhaal. De collegiale financiering is beperkt van omvang en kenmerkt zich door een relatie van één op één, het uitpondfonds (LVTI) hangt af van verkoopmogelijkheden en heeft vooralsnog last van de dubbele overdrachtsbelasting, het Woon Investerings Fonds en het Garantiefonds zijn uitsluitend op vraagstukken van financiering gericht. Het vermogensvraagstuk wordt er niet mee opgelost.

4 Naar een nieuw arrangement

Een robuuste formule

Het College Sluitend Stelsel heeft weinig betekenis gehad in het tot stand brengen van matching. Een meer robuuste formule is nodig. In deze formule moet vermeden worden dat corporaties met een zwakke vermogenspositie en een forse investeringsopgave niet met een vraag naar middelen durven of wensen te komen, uit afkeer tegen inspectie en pottenkijkers. Als de voorwaarden voor steun verstaan worden als onderwerping, wordt steun niet gevraagd.

Maar evenzeer is ongewenst dat dit type van corporaties ongemotiveerd een hoge claim aan middelen op tafel legt zonder aan te geven hoe dit te verantwoorden.

Ook moet vermeden worden dat corporaties met een sterke vermogenspositie tot ontwijkgedrag in de gelegenheid worden gesteld, dit uit afkeer tegen overdracht van leencapaciteit of vermogen. Het besef dat een royale overmaat aan middelen niet alleen een bron van tevredenheid dient te zijn, maar evenzeer een probleem van bestemming van vermogen is nog niet wijd verbreid.

Meer verplichtend, op publieke basis

Tot op heden is geen oplossing gevonden voor een meer verplichtende vormgeving van de matchingsarrangementen. Het staat buiten kijf dat de tijd van vrijblijvendheid voorbij is. Voor een effectieve vorm van verplichting is alleen de overheid de aangewezen partij. Deze rol toebedelen aan een brancheorganisatie als Aedes is niet passend: immers, de dwang zou van toepassing moeten zijn op alle corporaties en niet alleen op de leden van Aedes. Bovendien is er het gezegde dat 'vreemde ogen dwingen', wat in dit verband wil zeggen dat alleen een partij buiten de corporaties zelf het gezag en de legitimiteit heeft een verplichting op te leggen. Alleen zo kan ook free-ridersgedrag effectief worden tegengegaan. Daarenboven functioneren de corporaties via de Woningwet en het BBSH in een publiekrechtelijk kader. In hoofdstuk 2 van dit advies is dit uiteengezet.

Passend bij de kern van het probleem

Een belangrijk deel van het probleem is het vermogensprobleem. Een deel van de corporaties heeft onvoldoende eigen vermogen om de investeringsopgave aan te kunnen. Natuurlijk kan het vermogensprobleem worden 'opgelost' door de investeringsopgave van de betreffende corporatie naar beneden bij te stellen. In feite is dit proces gaande: het gedrag van 'tering naar de nering zetten' is een belangrijke factor in de beperkte voortgang van de herstructurering. Is het vermogensprobleem misschien niet dé kwestie uit het recente verleden geweest, dit kan het wel worden in de toekomst als er meer van corporaties wordt verlangd.

Zoveel mogelijk binnen het bestaande kader

In de Woningwet en het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting is een wettelijk kader aanwezig. De projectsteun is hiervan een voorbeeld. Deze kan benut worden voor steun aan de stedelijke herstructurering. Met een aanpassing van het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting en de Beleidsregels van het Centraal Fonds Volkshuisvesting kan al

veel gewonnen worden. Hierdoor kan op korte termijn al veel meer gebeuren dan thans het geval is. In hoofdstuk 5 komt dit nader aan de orde.

5 De Investerings Maatschappij als oplossing?

In het advies 'Haasten en onthaasten' heeft de raad voorgesteld een Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing op te richten. Deze maatschappij zou voorinvesteringen in zo'n vijftig prioriteitswijken moeten faciliteren en als achtervang moeten werken van de werkmaatschappijen op lokaal of wijkniveau. De maatschappij zou leningen of bijdragen kunnen verstrekken, participaties kunnen aangaan voor een bepaald deel en zo een risicodragende rol kunnen spelen, waardoor de herstructurering op lokaal niveau bevordert wordt. In dit voorstel zou de maatschappij worden gevoed met middelen van de rijksoverheid (deel ISV2) en de sector van woningcorporaties middels een periodieke, vermogensafhankelijke heffing. De corporaties zelf kunnen hun verantwoordelijkheid in de herstructurering nemen door te investeren in het eigen bezit dan wel een verplichting aangaan in een werkmaatschappij in één van de prioriteitswijken. Voor zover zij dit doen worden zij vrijgesteld van de periodieke vermogensafhankelijke heffing die via het Centraal Fonds Volkshuisvesting wordt opgelegd. De Investerings Maatschappij kan ook middelen verwerven via de uitgifte van aandelen aan corporaties en marktpartijen.

In dit advies wil de raad dit voorstel opnieuw overwegen. Het voorstel zou zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de in hoofdstuk 4 genoemde criteria: robuust, verplichtend, op publieke basis, ingaand op de kern van het probleem en zoveel mogelijk passend binnen het bestaande kader.

Daarnaast wil de raad ingaan op de reacties die op het voorstel zijn ontvangen, in het bijzonder op de reactie van de Minister. Minister Kamp heeft laten weten interessante elementen te zien in dit voorstel⁶. Aarzelingen had hij bij een mogelijke risicodragende participatie van de rijksoverheid op lokaal niveau. Ook zag hij als een risico dat corporaties buiten hun werkterrein gaan investeren. Bij een nieuwe afweging wil de raad tot slot ook de juridische voetangels en klemmen betrekken.

Hieronder zullen eerst enkele centrale keuzen worden gedaan. Daarna volgen enkele gedachten over de inrichting van de maatschappij.

5.1 Vier maal focus

Gebonden aan bestemmingsplicht van het non-profit vermogen

In de ogen van de raad beheert de Investerings Maatschappij uitsluitend middelen uit de sociale huursector. Dit betekent dat als er middelen overgaan van de ene corporatie via de Investerings Maatschappij naar een andere corporatie, er niets verandert aan de bestemmingsplicht die aan dit vermogen verbonden is. De legitimiteit van een heffing, voor projectsteun of voor andersoortige steun, zou in elk ander geval als sneeuw voor de zon verdwijnen. Er zou onvoldoende garantie zijn dat de middelen van de non-profit sector niet worden gebruikt voor geheel andere bestemmingen en het vertrouwen van corporaties maar ook van ratingbureaus zou zeker slinken. Het opgebouwde non-profit

⁶ Op 29 april 2003 ontving de VROM-raad een schriftelijke reactie van Minister Kamp op het advies 'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering'.

vermogen zou al snel als melkkoe voor alle maatschappelijke noden gezien kunnen worden.

Om mogelijke verwarring op dit punt te vermijden, is het naar het oordeel van de raad beter om ISV2-middelen apart te houden van de Investerings Maatschappij. Hiermee komt de raad terug op één van de aanbevelingen uit het advies 'Haasten en onthaasten'. Hierin wordt geadviseerd om - als vorm van commitment - een deel van het ISV2-budget in de Investerings Maatschappij te brengen. Gehoord de reacties, ook die van de Minister en gezien de complicaties die verbonden zijn aan een 'gemengd budget', kiest de raad er voor om de middelen van de maatschappij geheel en al te betrekken uit corporatievermogens en de besteding ook binnen de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen te laten vallen. Overheidsmiddelen zoals ISV2 hebben betrekking op andere kostenposten, namelijk openbare ruimte, woonomgeving, voorzieningen. Dit betekent een duidelijke scheiding tussen twee kostenposten. In het actieprogramma herstructurering van de Minister van VROM (december 2002) wordt gesteld dat een afsprakenkader en een helder onderscheid tussen verantwoordelijkheid voor kostenposten nodig is (een nieuw 'bruin boekje').

De raad meent dat er grote behoefte is aan een dergelijk afsprakenkader. Het kan langdurige discussies vermijden en zo een bijdrage leveren aan een slagvaardige aanpak. Ook in het afsprakenkader zou de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen richtinggevend moeten zijn voor de door de corporaties te maken kosten. De raad vindt dus niet dat de Investerings Maatschappij zou moeten gaan over parken, verkeersdrempels, kinderdagverblijven, parkeervoorzieningen en winkelcentra. Het moet gaan over (verbetering of nieuwbouw van) woongelegenheden. De consequentie hiervan is wel dat waar corporaties fors investeren - en de raad hoopt dat dit met behulp van matching in sterkere mate het geval is - de overheid dit ook moet doen. Naast investeringen in woningen horen investeringen in buitenruimte. Een sterke matching vergt dus een sterk ISV. Verdere bezuinigingen op het ISV passen hier niet bij.

Richten op stedelijke herstructurering

Er zijn veel verschillende behoeften te vervullen in het woonbeleid: wonen en zorg, studenten, herstructurering, nieuwbouw op uitleglocaties. De raad acht een Investerings Maatschappij die aan alle behoeften in het woonbeleid gecommitteerd is, niet erg productief. Het aantal spelers, instituties en werkterreinen neemt met het aantal behoeften sterk toe. Complexiteit staat dan op gespannen voet met uitvoerbaarheid. Het thema van stedelijke herstructurering heeft urgentie en betrekkelijk weinig voortgang. In tegenstelling tot bijvoorbeeld studentenhuisvesting laat het zich tot op heden ook moeilijker in projecten van collegiale financiering onderbrengen (een 'lage aaibaarheid'). De raad hecht daarom aan een focus van de Investerings Maatschappij op voorlopig alleen de stedelijke herstructurering. Hiermee komt vanzelf ook een gebiedsgerichte aanpak en een gebieds-exploitatie in het domein van de Investerings Maatschappij. Dit moet zorgvuldig gecombineerd worden met de binding aan de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen.

Richten op prioriteitswijken

De gebiedsgerichte benadering die het thema van de stedelijke herstructurering met zich meebrengt, noopt er ook toe te prioriteren naar gebied. Niet alles wat betrekking heeft op stedelijke herstructurering moet of kan vandaag geschieden. In het advies 'Haasten en onthaasten' is dit nader uiteengezet. De Investerings Maatschappij zal dus geen

faciliteiten bieden voor alle vormen van stedelijke herstructurering in het land. Aangesloten wordt bij de selectie van prioriteitswijken van de minister van VROM. De politiek is gemachtigd een keuze te maken voor een beperkt aantal wijken en selectief rijksbeleid is wenselijk. Daarmee is nog niet op voorhand gezegd dat de bestaande selectie van zesenvijftig wijken goed getroffen is. Door de drang om snel tot zaken te komen berust deze meer op bestuurlijke gronden dan dat er sprake is van inhoudelijk onderbouwde keuzen.

Richten op aanpak van het vermogenstekort

Het vermogenstekort van bepaalde woningcorporaties belet een aanpak waarin werk gemaakt wordt van de stedelijke herstructurering. Waar het probleem de gedaante heeft van een financieringsprobleem (onvoldoende borgingscapaciteit), is er onderliggend een vermogensprobleem. Van de Investerings Maatschappij mag dus verwacht worden aan concrete vermogensoverdracht te doen via (zachte) leningen, bijdragen-ineens of langdurende participaties. Hiervoor is het instrument van de heffing nodig. De vormgeving van de heffing let wel nauw. Dat een heffing zal leiden tot het doden van initiatief en tot bureaucratie, zoals graag beweerd wordt, is onjuist. Buiten de sector komt immers veel ondernemerschap voor, ook als er sprake is van belasting of heffing. Wel mag verwacht worden dat de heffing zo wordt vormgegeven dat bestaande initiatieven en bestaand ondernemerschap gehonoreerd worden.

Hiermee zijn vier kaderstellende uitspraken over de Investerings Maatschappij gedaan: de Maatschappij blijft binnen de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen en concentreert zich op het vraagstuk van stedelijke herstructurering binnen de aangewezen prioriteitswijken. De Maatschappij wil niet alleen de mogelijkheden voor het aantrekken van financiering verruimen, maar wil ook bijdragen aan de oplossing van het tekort aan vermogen van de corporaties in kwestie.

Voor het welslagen van de stedelijke herstructurering is creativiteit en ondernemerschap van groot belang. Alleen zo kan optimaal op de plaatselijke omstandigheden worden ingespeeld en wordt vermeden dat er standaard-oplossingen komen voor geheel verschillende situaties.

Ruimte voor initiatief betekent dat luiheid aan twee kanten moet worden tegengaan. Aan de zijde van de corporatie die geld nodig heeft, mag niet het gevoel zijn dat de middelen van de investeringsmaatschappij toch wel ter beschikking komen ('subsidieverslaving'). Ook moet vermeden worden dat van het vragen van steun wordt afgezien uit angst voor pottenkijkers.

Aan de zijde van de corporaties die middelen ter beschikking hebben, moet er stimulans zijn om betrokken te zijn bij de herstructureringsopgave. Dit kan rechtstreeks of indirect via de Investerings Maatschappij.

Het is balanceren tussen betrokkenheid enerzijds en overdreven bemoeizucht anderzijds.

5.2 Inrichting van de Investerings Maatschappij

De raad schetst nu de situatie zoals deze idealiter na een aantal jaren zou moeten zijn. Daarna zal de raad ingaan op de onderscheiden stappen die op weg hier naartoe gezet moeten worden, omdat sommige veranderingen een korte looptijd en andere een langere looptijd zullen hebben.

5.2.1 Wensbeeld

Positionering

De raad staat een vruchtbare combinatie voor van publieke inbedding en zelfregulering vanuit de sector. De Investerings Maatschappij is anders dan het Centraal Fonds niet gericht op toezicht, maar op het bevorderen van investeringen door corporaties. Dan is het ook niet meer dan logisch dat de sector zelf een grote stem heeft in de organisatie, de verwerving en de besteding van middelen. Tegelijk mag van de politiek en de samenleving verwacht worden dat ze formuleren wat van corporaties verwacht wordt. De vier genoemde punten werken dus als kaderstellend vanuit de politiek.

Bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting is nu naast het toezicht en de saneringssteun de projectsteun ondergebracht. Dit onderdeel zou in de ogen van de raad moeten verhuizen naar de op te richten Investerings Maatschappij. Deze Maatschappij zou een afzonderlijk publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) moeten worden. Vergelijkbaar met het Centraal Fonds kent de Investerings Maatschappij een bestuur - een aantal onafhankelijke deskundigen - benoemd door de Minister en een werkorganisatie. De Investerings Maatschappij kent beleidsregels (grondslag en maximering van de heffing, uitgangspunten en prioriteiten bij de besteding van de middelen) waarvoor de Minister instructies geeft. Alleen als de beleidsinstructies niet goed zijn opgevolgd, kan de Minister de begroting afwijzen. Op basis van een jaarlijkse rapportage (beleidsmatig en financieel) houdt de Minister toezicht.

Om de inbreng van de sector bij de verwerving en de besteding van middelen in de Investerings Maatschappij te verankeren, stelt de raad voor een gekwalificeerd adviesrecht in te stellen. Duidelijk zal zijn dat een directe zeggenschap over de middelen door vertegenwoordigers van de sector in een publiekrechtelijke constellatie niet mogelijk is. De raad hecht aan een publiekrechtelijke basis om redenen eerder genoemd.

De op te richten ZBO zal vallen onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De raad wijst erop dat de Kaderwet het mogelijk maakt om bepaalde onderdelen - bijvoorbeeld toezichts- en sturingsinstrumenten - geheel of gedeeltelijk uit te sluiten of juist aan te vullen. Er is dus een op maat gesneden invulling mogelijk. Hoe deze zal zijn, is onderwerp van nader overleg en studie.

Consequentie van een en ander is dat het Centraal Fonds de toezichtsrol en de saneringssteun behoudt en de projectsteun verliest. Hierdoor heeft dit Fonds in veel mindere mate twee gezichten dan nu het geval is. De rol van sanering is - gelet op de financiële positie van de corporaties - van beperkte betekenis. Het gewicht komt nu op het toezicht te liggen, dit vergroot de eenduidigheid.

Aan de andere kant leidt dit voorstel er ook toe dat er een ZBO wordt toegevoegd in een tijdsgewricht dat eerder aan minder dan aan meer ZBO's wordt gedacht. De raad heeft overwogen te adviseren de Investerings Maatschappij als een onderdeel - een aparte kamer - van het Centraal Fonds Volkshuisvesting te positioneren. Het nadeel hiervan is dat in dat geval nog steeds toezicht en steun in één organisatie zijn ondergebracht. Bij een verzwaring van de projectsteun klemt dit bezwaar meer. De helderheid in de verdeling van verantwoordelijkheden is naar het oordeel van de raad gediend met een apart orgaan. Hiermee zijn ook de voorwaarden geschapen om met financiële prikkels doelen van het overheidsbeleid te bereiken die met uitgebreide gedragsregulering via regelgeving en circulaires veel moeilijker te bereiken zijn. Het voorstel past daarom ook

goed in het streven van de regering de regelgeving terug te dringen. (herijking van VROM-regelgeving).

Verwerven van middelen

Inzake de heffing zelf stelt de raad voor om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande systematiek van projectsteun van het Centraal Fonds. Wel zal de huidige bovengrens van de heffing (1% van de jaarhuur, € 92 miljoen) naar boven bijgesteld moeten worden. Ook zal de huidige systematiek van heffing (€ 6 per woning voor corporaties met een solvabiliteit tot 20% en € 30 per woning voor corporaties met een ruimere solvabiliteit) opnieuw bezien moeten worden. Er kan immers ook gekozen worden voor een heffing naar vermogen op basis van de bedrijfswaarde. Een heffing per woning heeft de charme van de eenvoud, maar het houdt geen rekening met de financiële spankracht van de corporatie. Een heffing naar vermogen doet dit wel, maar heeft risico's van strategisch gedrag. Een derde optie is een heffing naar winst en verlies, een optie die evenmin vrij is van risico's van strategisch gedrag. Op basis van een goede vergelijking van voor- en nadelen van deze drie vormen moet een keuze gemaakt worden. De huidige combinatie van een heffing per woning, gedifferentieerd naar klassen van solvabiliteit, is het overwegen waard.

Deze wijzigingen kunnen eenvoudig en snel worden gerealiseerd door middel van aanpassing van het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting en de Beleidsregels van het Centraal Fonds.

Wat betreft de timing van de heffing meent de raad dat pas dan middelen worden verzameld als er concrete plannen zijn voorgelegd en goedgekeurd. Tegengegaan moet worden dat er een verzameling van 'dood geld' is zonder concrete bestemming.

Woningcorporaties die een verplichting aangaan in de herstructureringsopgave binnen de prioriteitswijken kunnen, wat de raad betreft, naar rato van de heffing worden vrijgesteld. Dit kunnen corporaties zijn met bezit in deze wijken, maar ook corporaties met bezit buiten deze wijken. Zo wordt een markt van onderlinge hulp bevorderd. Van ruimere mogelijkheden tot vrijstelling is de raad geen voorstander. Dat een corporatie een herstructureringsopgave in het eigen woningbezit heeft, is vanzelfsprekend en ook al meegenomen in de berekening van de vermogenspositie. Dit zou dus niet hoeven te leiden tot vrijstelling. Dit laatste is ook het geval als een corporatie betrokken is bij andere arrangementen van matching. Ruime vrijstellingsmogelijkheden leiden tot hoge aantallen verzoeken en veel rompslomp. Ook heeft het tot gevolg dat een klein aantal corporaties een hoge heffing betaalt. Een stringent regime van vrijstellingen bevordert de uitvoerbaarheid en verdeelt de last over veel meer deelnemers.

Besteding

Op dit moment wordt projectsteun nog uitsluitend verstrekt in de vorm van een bijdrage ineens. De steun kan echter beter in meerdere vormen gegoten worden: bijdrage ineens, lening, garanties, participatie. Garanties en participaties kunnen op hun beurt weer op tal van manieren worden ingericht waarbij mogelijkheden bestaan om de initiële heffing betrekkelijk laag te laten zijn.

Met deze verscheidenheid aan vormen van steun kan een langduriger relatie ontstaan tussen de ontvangende corporatie en de Investerings Maatschappij. Dit is niet altijd

ongewenst. Per slot van rekening gaat het niet alleen om kortstondige financiële injecties maar om risicodragende betrokkenheid en steun bij de ontwikkeling van een gebied. Vermeden moet worden dat projectsteun een nieuwe vorm van subsidie is met verschillende vormen van strategisch gedrag.

Zeker zo belangrijk zijn de voorwaarden die gesteld worden aan de steun. In de huidige situatie worden er aan het geven van projectsteun procesmatige en financiële voorwaarden gesteld. Bij de financiële toetsing zijn er drie die een knelpunt opleveren⁷:

- de bepaling dat projectsteun alleen wordt gegeven als door het project de corporatie onder het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen van die corporatie zakt;
- de bepaling dat een corporatie zelf alle maatregelen moet nemen om het eigen plan van een financiële dekking te voorzien (verkoop, huurverhoging, temporiseren onderhoud), alvorens steun wordt verleend;
- de bepaling dat een aantoonbare inspanning geleverd moet zijn om geld van derden te verwerven, alvorens steun wordt toegekend.

Deze voorwaarden drukken uit dat projectsteun alleen aan de orde is als de betreffende corporatie minvermogend dreigt te worden, als een corporatie geen enkele andere partij heeft kunnen vinden en als de eigen verdien capaciteit maximaal is benut. De voorwaarden zijn ontmoedigend en kunnen moeilijk worden beschouwd als een impuls voor matching en daarmee voor investeren in de herstructurering. De raad wil niet eisen dat eerst de eigen verdien capaciteit maximaal benut moet zijn en dat rijke ooms en tantes zijn bezocht. De raad wil evenmin stellen dat steun pas denkbaar is als door het project de A-status verloren zou gaan. De raad denkt wel aan de volgende voorwaarden:

- kwaliteit: beoordeling met externe experts en visitatiecommissie, geen nauwgezette plantoetsing;
- besteding van de middelen binnen de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen.

De omvang van de steun zal wel in verband gebracht worden met de vermogenspositie van de corporatie die aanvraagt. Bij een zeer hoge solvabiliteit zal geen steun worden gegeven. Bekend is echter dat de corporaties met woningbezit in de betreffende gebieden meestal geen sterke vermogenspositie hebben.

Het gaat om een generieke steunregeling binnen de gestelde voorwaarden en niet om een stimuleringsregeling volgens een tender-principe. De Maatschappij doet niet aan prijsvragen.

5.2.2 Twee stappen

De weg naar een Investerings Maatschappij zal in elk geval uit twee stappen bestaan. Dit is toe te schrijven aan het feit dat het bestaande juridisch kader aanpassing behoeft. In het huidige juridisch kader (Woningwet, art. 71^e) kan alleen het Centraal Fonds Volkshuisvesting een heffing aan toegelaten instellingen opleggen.

Omdat met wetswijziging (veel) tijd gemoeid is, wil de raad ook een voorstel doen voor de korte termijn, waarin met minder ingrijpende aanpassingen (in de Beleidsregels van het Centraal Fonds en het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting) stappen vooruit naar effectieve matching gezet kunnen worden.

⁷ De andere voorwaarden zijn: er moet zekerheid zijn dat voor het rendabele deel van het project borging van het WSW wordt verkregen; de kostenraming moet reëel zijn; het kwaliteitsniveau moet in een evenwichtige verhouding staan tot het doel en de middelen; de lastenverdeling tussen de betrokkenen moet aannemelijk zijn.

In de eerste periode is de Investerings Maatschappij nog een Maatschappij in oprichting, een entiteit die vooralsnog zonder eigen middelen is, dit in afwachting van een wijziging van de wet. Om deze reden blijft in deze eerste fase de situatie vooralsnog ongewijzigd: de middelen uit projectsteun van het Centraal Fonds komen rechtstreeks aan de betreffende corporatie ter beschikking.

De Maatschappij i.o. vervult al wel een rol in de beoordeling en toetsing van de bijdragen van het Centraal Fonds aan de corporatie. In deze fase dringt zich daarmee de vergelijking op met het College Sluitend Stelsel, zij het dat er een geheel ander profiel aan de orde is:

- minder associatie met saneringssteun, meer met stimulansen tot investeren in de herstructurering;
- minder afwachtend, meer aanvragen bevorderend;
- minder generieke bestemmingen, meer specifieke herstructureringsbestemming in zesenvijftig geselecteerde wijken.

Hoewel in de beginfase de Maatschappij i.o. nog zonder eigen middelen is, draagt deze materieel wel de besluitvorming omtrent de steunverlening.

Op de korte termijn is dus een ombouw van het huidige College Sluitend Stelsel naar een Investerings Maatschappij i.o. gewenst. Dit impliceert aanpassing van het Besluit CFV en de Beleidsregels. De heffing en het uitkeren van de projectsteun blijft in dit stadium bij het CFV.

Op de langere termijn is na de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan de Investerings Maatschappij gerechtigd een heffing op te leggen en een besteding van de middelen te doen binnen de randvoorwaarden die in dit advies zijn gesteld. Dan kan ook de steun meer de vorm van participaties aannemen dan de vorm van bijdragen-ineens. Het Centraal Fonds is dan 'bevrijd' van de projectsteun en de lastige combinatie van toezicht en steunverlening wordt beëindigd. Dit zijn drie belangrijke argumenten om tot oprichting van de Investerings Maatschappij te komen. De raad benadrukt daarom het belang van het zetten van vervolgstappen. Blijven steken bij de eerste stap is ongewenst.

Met het voorgaande is de raad ook op de twee eerder genoemde aarzelingen van de Minister ingegaan. Voor de vrees voor risicodragende participatie van de rijksoverheid op lokaal niveau is naar het oordeel van de raad geen grond. De Investerings Maatschappij is een voertuig van de sector, waarin middelen worden gerelateerd aan opgaven die mede door het rijksbeleid zijn gegeven. Het risico dat corporaties buiten hun werkterrein gaan investeren, kan worden tegengaan door de Investerings Maatschappij binnen de grenzen van de bestemmingplicht van het non-profit vermogen te laten werken, iets wat de raad in het voorgaande bepleit.

Schema: huidige situatie en een op te richten Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing (IMSV)

Verwerven van middelen		
	HUIDIGE SITUATIE	TOEKOMSTIGE SITUATIE
VORM	Heffing projectsteun	Heffing projectsteun
UITVOERENDE PARTIJ	CFV	IMSV ⁸
TARIEF	6 euro (tot 20% solv.); 30 euro (meer dan 20% solv.)	Bedrag per woning + differentiatie naar solvabiliteit
PLAFOND	1% jaarhuur	Ruimer vaststellen, afhankelijk van de gebleken behoefte aan middelen
BEHEER MIDDELEN	CFV	IMSV ⁹
MOMENT	1 x per jaar, indien nodig	Periodiek, indien er plannen zijn
ONTHEFFING	Onder voorwaarden indien actieve bijdrage aan matching	Investerings in 1 van de 56 wijken; actief in ander matchingsarrangement t.b.v. de 56 wijken
Besteden van middelen		
	HUIDIGE SITUATIE	TOEKOMSTIGE SITUATIE
PARTIJ	CSS/CFV	IMSV ¹⁰
KARAKTER	Nauwgezette plantoetsing	Kwaliteitsbeoordeling m.b.v. (externe) experts
VOORWAARDEN VAN STEUN	<ul style="list-style-type: none"> • door plan moet corporatie onder minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen zakken; • eigen verdien capaciteit maximaal benutten; • inspanning om geld van derden te verwerven 	Deze drie schrappen, criteria zijn kwaliteit (expert + visitatie-commissie), besteding binnen bestemmingsplicht non-profit vermogen, generieke steun, geen stimulerings- of tender-regeling, bij hoge solvabiliteit geen steun
BEREIK	<ul style="list-style-type: none"> • Nederland; • volkshuisvestingsopgave; • bestemmingsplicht non-profit vermogen 	<ul style="list-style-type: none"> • 56 wijken; • herstructureringsopgave; • bestemmingsplicht non-profit vermogen
VORM VAN DE BIJDRAGE	Bijdrage-ineens	Bijdrage-ineens; lening; garanties; participatie ¹¹

⁸ Op de korte termijn: CFV.

⁹ Op de korte termijn: CFV.

¹⁰ Op de korte termijn: CFV en aangepast College Sluitend Stelsel.

¹¹ Op de korte termijn alleen bijdrage-ineens.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Het instituut woningcorporatie is een voertuig van maatschappelijk ondernemen waarin ondernemerschap én het bereiken van maatschappelijke doelen mogelijk is. De overmaat van de vermogens van de woningcorporaties is zowel voor de samenleving als voor de sector een nieuwe situatie. Het biedt kansen om de vermogens te benutten voor investeringen in de grote opgaven van het wonen: nieuwbouw, woning- en wijkverbetering, zorg, onderhoud, leefbaarheid. Het kan echter ook ertoe leiden dat de legitimiteit van de sociale huursector onder druk komt te staan en er afkalving plaatsvindt (via opting out of door fiscale maatregelen) van de sector van woningcorporaties. Dit laatste is naar het oordeel van de raad ongewenst.

Daarom is het nodig de mogelijkheden van de corporatiesector optimaal te benutten. Daarin past niet het opnieuw verstatelijken van deze ondernemingen, noch het privatiseren ervan. De raad kiest voor maatschappelijk ondernemerschap. Hybriditeit is geen ziekte.

Het is in dit licht bezien niet de allerbelangrijkste vraag of er 'arme' dan wel 'rijke' corporaties zijn en hoeveel er van de ene soort zijn en hoeveel van de andere. De belangrijkste vraag is hoe het in de corporatiesector samengebalde vermogen - los van de verdeling ervan - wordt ingezet voor publieke doelen. De politiek en de samenleving mogen deze doelen formuleren en aan de corporaties voorleggen. De publieke inbedding van de corporatiesector vraagt hier juist om. Het is niet aan de orde dat corporaties uitsluitend een eigen private agenda volgen.

Er ligt dus de vraag hoe de inzet van het corporatievermogen geactiveerd kan worden, een sturingsvraag van formaat. De politiek en de samenleving vragen om investerende corporaties aan de ene kant, terwijl aan de andere kant door de corporaties de tering naar de nering gezet wordt. Soms levert dit geen knelpunt op, omdat er niet meer gevraagd wordt. De stagnatie in de nieuwbouw en de stedelijke herstructurering maken echter duidelijk dat er door corporaties minder geïnvesteerd wordt dan voor wenselijk wordt gehouden. En deze wensen zijn de laatste jaren alleen maar toegenomen. In tal van gebieden staat de leefbaarheid onder druk en wat ook de rol en de verantwoordelijkheid van andere partijen is, feit is dat van corporaties in veel van deze gebieden veel verwacht wordt.

De raad wil hiermee aangeven dat de kwestie verder reikt dan alleen het financieel bijspijkeren van enkele corporaties met een zwakke vermogenspositie. Wellicht is dit laatste door de gestage vermogensgroei steeds minder als een apart te beschouwen punt aan de orde. In dit advies zoekt de raad niet naar een gelijkschakeling van de afzonderlijke corporatievermogens in Nederland. Wel zoekt de raad naar een matching van taken en middelen die de sterkere vraag uit de samenleving relateert aan de gegroeide vermogenspositie. Als er geen adequate matching komt, wordt feitelijk gekozen voor een betrekkelijk

laag niveau van investeringen door de corporaties. Dit wringt te meer nu de publieke middelen ernstig onder druk staan.

In de zoektocht naar een adequate matching valt op dat het debat een lange looptijd kent en dat de resultaten vooralsnog zeer bescheiden zijn. Er is in de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt bij het vinden van solide zekerheidsstructuren voor de corporaties. Dit is toe te schrijven aan de twee sectorinstituten: het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Hierdoor is een voorziening gecreëerd die financiële zekerheden voor corporaties biedt. Het belang hiervan, voor de sector en de samenleving, kan niet onderschat worden. De gegroeide overmaat is in zekere zin het 'succes' van deze voorziening. Hiermee en met de groeiende vraag uit de samenleving zijn de factoren aangegeven die maken dat de tijd van vrijblijvendheid in het matchingsdebat voorbij is.

Tot op heden is gepoogd met een College Sluitend Stelsel en met enkele initiatieven van collegiale financiering de matching van taken en middelen te bevorderen. Het College Sluitend Stelsel heeft in de praktijk echter niet of nauwelijks gefunctioneerd. Er was nauwelijks enige bekendheid, de voorwaarden voor steun waren streng en ontmoedigend, het werd gezien als inmenging in bedrijfsaangelegenheden. Projecten van collegiale financiering waren en zijn er wel. Ze zijn even sympathiek als kleinschalig en zijn meer incidenteel dan structureel van aard. De factor 'toeval' en 'chemie' tussen corporaties spelen een grote rol.

Nieuwe initiatieven vanuit de sector zijn meer omvattend. Het Garantiefonds Stedelijke Vernieuwing gaat vele stappen verder en verruimt financieringsmogelijkheden van corporaties met een zwakke vermogenspositie door middel van de inzet van borgingsruimte van corporaties met een sterke vermogenspositie. Hoewel dit initiatief creatief en vernieuwend is, verwacht de raad niet dat het een hoge vlucht gaat nemen. Corporaties die middelen nodig hebben voor investeringen en die financieel niet sterk zijn, zullen terughoudend zijn met het afsluiten van nieuwe leningen. Het 'tering naar de nering zetten' gedrag zal domineren, zolang de vermogenskwestie niet wordt aangepakt. Het Garantiefonds concentreert zich op de financiering. De vermogensoverdracht is in dit initiatief niet of in een zeer laat stadium aan de orde. Bovendien is het de vraag of de vrijblijvendheid voldoende doorbroken wordt. Van de Minister kan immers moeilijk worden gevraagd een verplichting op te leggen ten behoeve van een private organisatie als het Garantiefonds.

De raad meent dat bij matching de rol van de rijksoverheid meer omvattend is dan alleen toezicht achteraf. Het Rijk mag en moet aangeven wat de publieke doelen zijn, wat van de corporaties verwacht wordt, om daarna mogelijkheden en prikkels voor het ondernemerschap in de sector te bieden. In een Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing - een nieuw sectorinstituut naast het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw - ziet de raad een goed voertuig voor matching. Er is behoefte aan een meer robuuste formule, op publieke basis met een verplichtend karakter. In de vormgeving zou zo veel mogelijk aangesloten moeten worden bij het bestaande kader.

De raad prefereert een sterke focus in het werk van deze Investerings Maatschappij. Zodra deze Maatschappij een zeer brede bestemming en bereik heeft, is de slagkracht

afgenomen. De raad meent ook dat de Maatschappij gebonden moet zijn aan de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen en daar niet buiten moet willen treden. Zij moet zich richten op de stedelijke herstructurering en de door de rijksoverheid aangewezen prioriteitswijken. Zij moet zich ook richten op de vermogenskant naast zaken als activering en financiering.

De Investerings Maatschappij zou als een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan moeten functioneren en beschikken over middelen die via een heffing conform de huidige projectsteun zijn verkregen. Deze heffing rust op alle corporaties waarbij vrijstelling wordt verleend als de corporatie verplichtingen aangegaan is in één van de prioriteitswijken. Zo stimuleert deze heffing ook een onderlinge markt van hulp.

De steun van de Maatschappij hoeft niet alleen te bestaan uit een bijdrage-ineens. De raad ziet ook allerlei vormen van participatie en risicodeling voor zich, steeds met het oogmerk dat de steun van de Maatschappij geen saldosubsidiëring is, maar een vorm van risicodelende betrokkenheid. De huidige voorwaarden van projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting werken naar het oordeel van de raad ontmoedigend. Deze zouden dan ook geschrapt moeten worden, waarna de voorwaarden van steunverlening zich sterk kunnen richten op de kwaliteit van de plannen.

De raad ziet een ontwikkeling naar deze Investerings Maatschappij voor zich waarbij als een eerste stap het huidige College Sluitend Stelsel wordt omgebouwd tot een Investerings Maatschappij i.o. In het eerste stadium heeft deze Maatschappij i.o. nog geen wettelijke status en kan als adviesorgaan uitspraken doen over de besteding van middelen die door het Centraal Fonds Volkshuisvesting via een heffing voor projectsteun worden verkregen. Dit vergt slechts aanpassing van het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting en de Beleidsregels van het Centraal Fonds. Daarna kan - als de wettelijke basis is geregeld - de Maatschappij i.o. fungeren als volwaardig sectorinstituut met ruime participatiemogelijkheden voor de sector zelf.

6.2 Aanbevelingen

1. De vrijblijvendheid in het matchingsdebat voorbij

Er moet een vorm komen met een verplichtende werking, omdat een puur facultatieve aanpak onvoldoende effect zal sorteren.

2. Het machtsdebat voorbij

Belangrijk is het vertrouwen tussen politiek en sector te herstellen onder erkenning van de verantwoordelijkheden van elke partij. De politiek hoeft niet uit te stralen dat ze 'over alles gaan', de sector moet de publieke inbedding niet als bemoeizucht, maar als één van de bestaansgrondslagen zien.

3. Publieke verantwoordelijkheid nemen, private initiatieven bevorderen

Als de politiek erin slaagt een adequaat matchingssysteem in en met de sector te ontwikkelen, dan komt een sturingsperspectief in beeld waarin meer met financiële prikkels dan met een reeks aan gedragsvoorschriften gewerkt kan worden. De politiek mag en moet aangeven welke doelen er zijn (zoals de stedelijke herstructurering). Aan de corporatiesector kan dan veel van de invulling en de uitvoering worden overgelaten. De raad acht deze route kansrijker dan een verfijning en uitbreiding van regelgeving via het BBSH.

4. Matching is ook voor de overheid niet gratis

Bij de beleidsprioriteit stedelijke herstructurering horen ook forse investeringen door de overheid. De corporaties investeren binnen de bestemmingsplicht van het vermogen. Een sterk Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is dus van groot belang en een bezuiniging op deze post zal contraproductief werken. Evenmin is het verstandig de verdeling van het ISV-budget te relateren aan de vermogenspositie van de in die gemeente werkzame corporaties: het gaat immers om verschillende kostensoorten van corporaties en gemeente. Daarenboven heeft de gemeente geen instrument om een corporatie met een sterke vermogenspositie te dwingen tot investeren.

5. Bestaande matchingsinitiatieven: veelvormigheid is kracht

Van geen van de bestaande matchingsinitiatieven mag verwacht worden dat ze in alle situaties productief zijn. Een veelvormigheid in het palet van matching ziet de raad als kracht. Het is niet nodig dat alle situaties in één variant van matching worden ondergebracht. Bestaande initiatieven kunnen, wat de raad betreft, een kans krijgen. Voor het totaal is de bestaande reeks echter niet afdoende.

6. Matchingsinitiatieven verrijken met Investerings Maatschappij

De Investerings Maatschappij is gericht op steun aan investeringen binnen de bestemmingsplicht in de stedelijke herstructurering binnen de prioriteitswijken. Tijdens het wetgevingstraject is een tijdelijke voorziening nodig en kan een omgebouwd College Sluitend Stelsel als voorloper fungeren. Na het formaliseren van de wettelijke basis kan de Maatschappij zelfstandig als participatie- en investeringsmaatschappij steun bieden aan investeringen in de herstructurering in de prioriteitswijken.

Literatuur

- Aedes, *Aedes organiseert matchingsmarkt*, persbericht 29 januari 2003.
- Aedes, *Garantiefonds maakt versnelling in de stedelijke vernieuwing mogelijk*, persbericht 26 februari 2003.
- Aedes, De Vernieuwde Stad, Waarborgfonds Sociale Woningbouw, *Garantiefonds voor de Stedelijke Vernieuwing*, Uitwerking door de werkgroep, 17 juni 2003.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Het vermogen en de opgave van woningcorporaties: spanning tussen behoefte en middelen*, Naarden 2002.
- Johan Conijn en Maaike Alles, *Het financiële gedrag van woningcorporaties*, RIGO, 2002.
- G4, *Leefbaarheid grote steden op het spel*, persbericht 18 februari 2003.
- G4, *Verevening in de corporatiesector*, brief aan de minister van VROM, 15 april 2003.
- Het Financieele Dagblad, *Rijke corporaties steunen armere collega's met garanties*, 27 februari 2003.
- Het Financieele Dagblad, *Greep uit de kas kan en mag niet*, 3 maart 2003.
- Kam, G. de, *Op grond van betekenis. Over maatschappelijk ondernemen met grond en lokaties*, oratie Katholieke Universiteit Nijmegen, 2003.
- Kempen & Co, *Nederlandse woningcorporaties. Slapende reus wordt wakker*, Amsterdam, 2003.
- Ministerie van VROM, *Voortgang stedelijke vernieuwing en de aanpak van vijftig wijken*, 23 december 2002.
- Ministerie van VROM, *De vermogenspositie van de corporatiesector*, brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, 24 december 2002.
- Ministerie van VROM, *Namen van aandachtswijken bekend gemaakt* persbericht 19 februari 2003.
- Ministerie van VROM, *Speech van minister Kamp op IPSV-conferentie*, 19 februari 2003.
- Ministerie van VROM, *Selectie van wijken voor de prioritaire wijkaanpak 56 wijken*, brief aan gemeenten, 23 juni 2003.
- Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen, *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*, Den Haag 2003.
- Schaar, J. van der, *Het vermogen van woningcorporaties als beleidslast*, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting maart 2003.
- Sinnige, R. *MKW proeft aan matching*, Aedes-magazine nr. 11, 2003.
- Smit, V. *Meedoen!* Tijdschrift voor de Volkshuisvesting juli 2003.
- Trouw, *Fonds van corporaties voor aanpak oude wijken*, 27 februari 2003.
- De Vernieuwde Stad, *Aanbevelingen voor stedelijke vernieuwing*, 25 oktober 2002.
- VROM-raad, *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering. Advies 035*, Den Haag 2002.
- Woonbond, *Standpunt Verenigingsraad Nederlandse Woonbond over verevening vermogen woningcorporaties*, vastgesteld in de verenigingsraad op 29 maart 2003.

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

mr. P.G.A. Noordanus, voorzitter
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mw. drs. A.M.J. Rijckenberg
mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
ir. D. Sijmons
prof.dr. P. Tordoir
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams

Waarnemers

mr. N.R. van Ravesteyn, namens het Ruimtelijk Planbureau (vanaf 1 juni 2002)
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

dr. V.J.M. Smit (projectleider)
mw. A.M.H. Bruines