

De corporatie als Openbaar Kunstbezit¹

Leks Verzijlbergh²

Menig corporatiedirecteur zal na lezing van de voorstellen van minister Van der Laan over het corporatiebestel met weemoed terugdenken aan de brief van zijn voorgangster Dekker met haar beleidsvisie over de toekomst van de woningcorporaties. In nog geen vier jaar tijd (december 2005 – juni 2009) heeft zich binnen de sector een paleisrevolutie voltrokken waar de minister als uiteindelijke winnaar te voorschijn is gekomen. Beoogde de minister in 2005 nog de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap voor de corporaties te vergroten, waarbij zelfsturing als belangrijk instrument gold, haar opvolger kiest anno 2009 voor versterking van de publieke waarborgen, zowel aan de voor- als aan de achterkant van het beleidsproces binnen de corporatie. Is Van der Laan met zijn voorstellen op weg naar een eigentijdse vorm van het publieke woningbedrijf nieuwe stijl? Een analyse van zijn voorstellen, ingebed in de politiek-bestuurlijke realiteit van nu, biedt wellicht aanknopingspunten voor de beantwoording van die vraag.

1. Aanleiding en doel van het nieuwe arrangement overheid – woningcorporaties

Gelet op de vele incidenten rondom de corporaties het afgelopen jaar, door Kamerleden evenzo vaak aangegrepen om kamervragen te stellen en forse maatregelen te eisen, heeft het er alle schijn van dat dit de aanleiding vormde voor de voorstellen van Van der Laan. Hoewel de publicatie van zijn beleidsvisie enkele malen werd uitgesteld en het politieke klimaat ten faveure van meer overheidssturing naar aanleiding van deze incidenten er zeker door is beïnvloed, is het ongenoegen over het functioneren van de sector al veel eerder verwoord. Gedurende tien jaar vanaf de bruterij in 1995 heeft VROM middels talloze circulaire links en rechts pleisters geplakt om de negatieve effecten van de financiële verzelfstandiging van de sector tegen te gaan. Na 2000 kwamen er echter andere signalen uit de sector, namelijk dat er onvoldoende werd gepresteerd op het terrein van woningbouwproductie en herstructurering, corporaties meer en meer fuseerden tot anonieme en van hun lokale wortels losgetrokken sociale vastgoedmaatschappijen en het zonnekoninggedrag van enkele bestuurders, zoals dat onder meer tot uiting kwam in hoge salarissen, tot publieke ergernis leidden. Tegen deze signalen moest de circulairecultuur het echter afleggen omdat de corporaties maar zeer ten dele verplicht kunnen worden om te presteren. Daarvoor zijn de prestatievelden in het BBSH te vaag geformuleerd en al zeker niet afdwingbaar. Wie als corporatie niet in strijd handelt met het BBSH of een van de vele circulaire heeft alle tijd voor de golfbaan.

Met het voorlopig standpunt van de Europese Commissie van juli 2005 over de financiering van woningcorporaties in Nederland, kwam de staatssteun en de daarmee samenhangende problematiek zoals het level playing field en de scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten prominent op de politieke agenda. Anno 2009 staat deze problematiek nog altijd hoog op de agenda. Van der Laan is nog steeds in

gesprek met Brussel maar inmiddels dus wel zo'n 7 jaar nadat de toenmalige staatssecretaris Remkes naar aanleiding van zijn concept Woonwet in 2002 een beschikking 'geen staatssteun' van de Commissie probeerde te krijgen. Die vlieger ging echter niet op, waarna het concept van de Woonwet in de la verdween en Remkes de sector tot op de dag van vandaag met de staatssteundiscussie heeft opgezadeld. Ik kom daar later op terug.

Ook Aedes heeft wellicht ongewild bijgedragen aan de huidige voorstellen van de minister. Na het mislukte Antwoord aan de Samenleving en het niet bekrachtigde Onderhandelaarsakkoord uit het najaar van 2007 liepen de ambities van Aedes om namens de sector een soort nationaal akkoord te presenteren vast. Haar 'finest hour' beleefde ze met het vertrek van minister Vogelaar, daarna nam Van der Laan al snel de regie over. De gezamenlijke stuurgroep van WWI en Aedes onder leiding van Rien Meijerink maskeerde weliswaar nog enige tijd de teruggang van Aedes, maar uit de voorstellen van Van der Laan wordt niet een nieuw op te richten toezichtsorgaan het externe geweten van de sector, zoals bepleit door Meijerink maar wordt het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting daartoe geëquipeerd. Zonder een voordrachtsrecht van de bestuursleden door Aedes. Hier viste Aedes dus achter het net, waarmee feitelijk de door de brancheorganisatie ingezette koers voor zelfregulering en –sturing voorlopig schipbreuk leidde.

Na een ingrijpende reorganisatie van de branchevereniging, het daarop volgende min of meer gedwongen vertrek van de voorzitter, die zelfs zijn afscheidsfeestje in de dierentuin in het water zag vallen en de valse start van een nieuwe voorzitter werd het stil rondom Aedes. Niettegenstaande de vele goede voorstellen van Aedes om tot zelfregulering te komen middels de Aedescode, de professionalisering van het interne toezicht en het visitatiestelsel, lijkt haar rol van 'tegenspeler' uitgespeeld. Aedes heeft zichzelf naar de marge van de corporatiesector gedirigeerd; in het gat wat achterbleef zijn de minister en een aantal Kamerleden gesprongen.

De aanleiding om het corporatiebestel anders in te richten is dus een optelsom van vele factoren. Toch bestaat de indruk dat de incidenten van de afgelopen maanden rondom Woonbron, Rochdale en SGBB zijn uitvergroot om meer politieke steun binnen en buiten de Kamer voor de verregaande voorstellen van WWI te verwerven. Met Rochdale vergelijkbare affaires, zoals die een paar jaar geleden plaatsvonden in Rotterdam en Zwolle zijn door de politiek nauwelijks opgemerkt. Kennelijk was het geloof in de zelfregulering van de sector ook binnen de Tweede Kamer nog lang aanwezig.

In de voorstellen van Van der Laan gaat het enerzijds om de vraag hoe de corporaties hun maatschappelijke opdracht op het terrein van de volkshuisvesting, leefbaarheid en daarmee samenhangende sociale opgaven goed kunnen vervullen, anderzijds om de vraag hoe de overheid de publieke belangen van de sector, in termen van goed functioneren en presteren kan waarborgen. Dit vraagstuk is natuurlijk niet nieuw. Met de brutering in 1995 heeft de overheid haar belangrijkste stuurinstrument, te weten de

financiën, uit handen gegeven. Tot die tijd vielen het publiek belang en de maatschappelijke opdracht nagenoeg samen; in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat een onomstreden arrangement. Het ontwarren van deze 'gordiaanse knoop' gaf ruimte aan de corporaties zich te professionaliseren en eigen beleid te ontwikkelen. In zekere zin zette de overheid ook het publieke belang op afstand, getuige de matige politieke interesse en de al eerder genoemde circulairecultuur.

Streefde Dekker nog een poldervariant na, waarbij de belangen van de corporatie en de publieke zaak redelijk in evenwicht waren, met de voorstellen van Van der Laan wordt in feite de maatschappelijke opdracht van de sector ingeperkt ten gunste van het publieke belang. *“Niettemin is het wenselijk een nieuwe balans te vinden tussen het zelfstandige maatschappelijke ondernemerschap van corporaties en de publieke waarborgen in het corporatiebestel. Concreet is vernieuwing nodig wat betreft de relatie tussen woningcorporaties, overheid en lokale belanghebbenden, het werkdomein, de staatssteunwestie en de verbindingen van corporaties. Ook gaat het om vernieuwing in de balans tussen sturing en regulering door de sector en door het interne toezicht enerzijds en publieke waarborgen anderzijds, de integriteit, de schaalgrootte en fusies en de organisatie en aanpak van het externe toezicht.”*³, aldus de minister in zijn samenvatting van de beleidsbrief. En dat zonder één cent subsidie, het overheidsinstrument bij uitstek om het maatschappelijk middenveld te sturen.

2. Het publiek belang wordt sterk 'opgerekt'

Allereerst wordt de relatie met de gemeente, de huurders en andere belanghebbenden nadrukkelijker dan voorheen tot het publieke belang gerekend. De minister wil hier meer invloed en sturing krijgen.

Konden de corporaties tot nu toe min of meer vrijblijvend intekenen op de gemeentelijke woonvisies, straks zullen zij naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering van het lokale volkshuisvestingsbeleid. Die bijdrage zal worden vastgelegd in afrekenbare, resultaatgerichte en kwantificeerbare prestatieafspraken. Schieten de corporaties op dat punt tekort, dan zal de minister interveniëren; schiet de lokale overheid tekort dan zal de minister slechts de rol van mediator of bemiddelaar op zich kunnen nemen. Hij kan moeilijk anders omdat hij niet in de gemeentelijke autonomie kan treden. Met deze beleidswijziging wil de minister meer zeggenschap krijgen over de investeringsbereidheid van de corporatie. M.a.w. wie de financiële mogelijkheden heeft, moet investeren, desnoods bij de buurgemeente of een collega corporatie.

T.o.v. andere belanghebbenden, zoals huurders en maatschappelijke ondernemingen, verwijst de minister in eerste instantie naar het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming dat deze relatie moet stroomlijnen. Gaat dat wetsvoorstel echter nog uit van een zekere zelfregulering binnen de diverse maatschappelijke sectoren, voor Van der Laan gaat dit kennelijk niet ver genoeg gezien zijn voorstel om het overleg met huurders over sloop en renovatie wettelijk te regelen.

Voor het overige heeft de minister ook weinig boodschap aan het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming, De voorgestelde winstuitkering aan derden – een van de pijlers van dit voorstel - wordt alvast niet overgenomen. Alle andere voorstellen over de

verhouding Raad van Toezicht – bestuur, samenstelling, zittingsduur en bevoegdheden van de Raad alsmede de ontslagmogelijkheid van toezichthouders, regelt Van der Laan zelf in zijn nieuwe BBSH. En toch stelt de minister de wettelijke status van maatschappelijke onderneming voor alle corporaties verplicht.

Wat het werkdomein van de corporatie betreft, sluit de minister in grote lijnen aan bij het eerder genoemde advies van de stuurgroep Meijerink. Deze onderscheidt drie deeldomeinen: de bouw, verhuur en verkoop van woningen, de investering in maatschappelijk vastgoed en de wijk- en buurtaanpak. Van der Laan maakt binnen deze driedeling nog een extra onderscheid naar activiteiten met en zonder staatssteun. Of de discussie over het werkdomein van de corporatie met deze indeling definitief is beslecht, valt te betwijfelen. Uit recente casuïstiek over de afgelopen tien jaar m.b.t. het werkdomein van corporaties valt op te maken dat WWI zelf niet erg consequent omgaat met wat wel en niet toegestane activiteiten zijn. Met de voorgestelde indeling blijft er ruimte voor interpretatie; bovendien is de indeling vooralsnog niet ‘Europaproef’ zoals de minister zelf aangeeft. De escape die Van der Laan zich hier verschaft is dat bij twijfel over de toelaatbaarheid van een voorgenomen activiteit deze vooraf moet worden getoetst door de Autoriteit. Daarmee heeft de minister aan de voorkant van de besluitvorming binnen corporaties een voet tussen de deur, hetgeen t.o.v. de huidige situatie, waarbij de minister veelal lopende de rit of pas achteraf toetst, een versterking van zijn positie en dus een inperking van de beleidsvrijheid van de corporatie betekent.

Ook langs een andere weg probeert de minister de domeindiscussie in zijn voordeel te beslechten door stringentere eisen aan dochterondernemingen van corporaties te verbinden, die er in wezen op neer komen dat de commerciële activiteiten van corporaties worden ingedamd. Hoewel het argument dat deze voorstellen erop gericht zijn om risicovolle projecten van corporaties tegen te gaan, sympathiek aandoet, geeft de minister helaas niet aan welke alternatieven er dan zijn om de onrendabele investeringen in de sociale activiteiten te compenseren.

In de hele werkdomeindiscussie ontbreekt dit element namelijk. Het hybride karakter van de corporatie, te weten de combinatie van sociale en commerciële activiteiten, staat nu juist garant voor het onrendabel kunnen investeren in sociale woningbouw. Door de verdien capaciteit van de corporatie aan banden te leggen, wordt de corporatie op termijn beperkt in het doen van onrendabele investeringen. Hier botst m.i. het publieke belang op korte termijn met het belang op langere termijn, namelijk dat corporaties in de toekomst wellicht vaker een beroep zullen moeten doen op de sanerings- en projectsteun via het Centraal Fonds om hun sociale nieuwbouw van de grond te krijgen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn van de minister.

Eigenlijk heeft Meijerink de verkeerde insteek gekozen voor zijn werkdomeindiscussie. De stuurgroep onder zijn leiding had er beter aan gedaan om de mogelijkheden tot verdere ‘hybridisering’ van het takenpakket te verkennen. Het sociale werkdomein zou slechts geduid kunnen worden in die activiteiten die met staatssteun mogen worden

uitgevoerd. Alle niet-staatssteunactiviteiten krijgen dan per definitie het label commercieel, waar de corporaties juist meer mogelijkheden moeten krijgen, mits uiteraard bedrijfseconomisch verantwoord. Voor de financiering van deze activiteiten kan een deel van de sociale woningvoorraad economisch aan een dochter worden overgedragen en tegen marktconforme huren worden verhuurd. Weliswaar wordt met een dergelijke insteek de invloed van de overheid beperkt maar zeker niet het publiek belang dat ook op termijn gediend is met een self supporting sector.

3. Fusies, schaalgrootte, landelijke toelating en lokale binding

Het werkgebied van de corporatie dient bij voorkeur lokaal of regionaal beperkt te zijn. Terecht duidt de minister hier op het belang van lokale binding. Toch biedt hij de mogelijkheid tot landelijke toelating, als dat voor de corporatie bedrijfseconomisch beter uitkomt, dan wel als het om specialistische huisvesting gaat. Enerzijds ziet de minister voordelen bij landelijke toelating, zoals de keuzevrijheid van gemeenten om niet tot 'gedwongen winkelnering' met de plaatselijke corporatie(s) veroordeeld te zijn of de mogelijkheid van 'matching' tussen arm en rijk; anderzijds is hij ervoor beducht dat de lokale binding wordt losgelaten naarmate corporaties in steeds meer gemeentes werkzaam zijn. Een fusie-effecttoets moet hier uitkomst bieden met een zwaarwegende stem voor de gemeente en de lokale belanghebbenden. Niet duidelijk is overigens of dit alleen de stem van de 'nieuwe' belanghebbenden betreft of ook de zittende. Voorstelbaar is dat huurdersorganisaties zich tegen een bepaalde fusie uitspreken uit angst voor 'weglek' van het vermogen naar de nieuwe gemeente. Hoe de minister in dit geval de afweging wil maken, blijft vooralsnog onduidelijk.

Sinds 2008 mogen corporaties ook op een deel van de Antillen werkzaam zijn, omdat dit als Nederlands grondgebied wordt beschouwd. Bouwen over de Nederlandse grens blijft taboe. Overigens is de minister hier iets te stellig met zijn bewering dat corporaties dat niet mogen. Servatius in Maastricht heeft een rechtszaak hierover namelijk wel gewonnen, waarop de minister in hoger beroep ging. Deze zaak werd vervolgens door de Raad van State doorgeschoven naar het Europees Hof met het verzoek hierover te adviseren. Tijdens de zitting in het voorjaar van 2009 in Luxemburg heeft WWI overigens wel ingestemd met het op beperkte schaal en net over de grens investeren door corporaties als dat uit een oogpunt van regionaal woningmarktbeleid wenselijk is.

De schaalgrootte van maatschappelijke organisaties is een veelbesproken thema maar uit elk onderzoek blijkt dat er geen ideale schaal is aan te geven. Voor de corporatiesector hanteert de minister het pragmatische argument dat de omvang van de huidige grootste corporatie (circa 80.000 eenheden) de maximaal toegestane omvang wordt. Wellicht zou de minister in dit verband ook een ondergrens hebben kunnen formuleren. In 2007 waren er nog zo'n 90 corporaties met minder dan 800 woningen; in hoeverre deze corporaties slagvaardig en professioneel kunnen werken is de vraag, evenals wat zij met hun veelal overtollige financiële middelen doen.

Tot op heden zijn corporaties vrij in de inrichting van hun eigen organisatie. Nu overweegt de minister om voorwaarden te stellen aan het aantal toezichthouders of bestuurders; dit alles met het argument dat, naarmate corporaties qua omvang groter zijn, er meer 'checks and balances' nodig zijn. De minister kan dus een éénhoofdig dan wel meerhoofdig bestuur voorschrijven. Maar de organisatiestructuur is niet alléén een afgeleide van de omvang van de corporatie, corporaties die bijvoorbeeld kiezen voor een verdere 'hybridisering' doen er verstandig aan om met een éénhoofdige eindverantwoordelijke te werken, teneinde het risico van divergerende tendensen zoveel mogelijk tegen te kunnen gaan. Van meer principiële aard is natuurlijk de vraag in hoeverre de minister voorwaarden mag stellen aan de organisatiestructuur van een privaatrechtelijke onderneming.

Tenslotte herhaalt de minister zijn stelling dat er van vrijwillige uittreding uit het bestel, zonder ontbinding van de corporatie geen sprake kan zijn. Ook hier spreekt de minister, net als in het geval van bouwen over de grens, voor zijn beurt. Een rechtszaak over deze kwestie loopt immers nog.

4. Het stapelen van toezicht op toezicht

De voorstellen m.b.t. het interne en externe toezicht vormen het hart van de beleidsvisie. Enerzijds komt op een geprononceerde manier naar voren hoe de minister het publiek belang hier definieert, anderzijds hoe dit publieke belang moet worden gevoed en onderhouden. Primair dient het interne toezicht zich te richten op het belang van de maatschappelijke onderneming, d.w.z. de interne governance, de bedrijfsvoering en de financiële situatie. Het externe toezicht beoordeelt de maatschappelijke prestaties, de rechtmatigheid en de financiële continuïteit. Daartoe dient een Raad van Toezicht zich jaarlijks te verantwoorden over de inzet van het vermogen, de financiële continuïteit, weglek van maatschappelijk bestemd vermogen, de doelmatigheid, rechtmatigheid, integriteit en governance. Dit vereist een professionele en onafhankelijke houding van de toezichthouder. Daartoe wil de minister voorwaarden verbinden aan het opleidings- en/of ervaringsniveau, de onafhankelijkheid, zittingsduur en het maximaal aantal commissariaten per toezichthouder. Ook komt er op basis van de jaarlijkse zelfevaluatie door de Raad een publiek oordeel over het functioneren. Als stok achter de deur wil de minister tenslotte de bevoegdheid krijgen om de Raad naar huis te kunnen sturen. Hiermee gaat de minister verder dan de in het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming genoemde mogelijkheid om via de Ondernemingskamer, op voorstaan van belanghebbenden, de Raad te ontslaan.

Aan de Raad wordt ook een nieuwe bevoegdheid toegekend, namelijk de voorafgaande goedkeuring bij aankopen en investeringen boven een bepaald drempelbedrag. Aanvullend zijn deze besluiten ook nog aan het oordeel van de externe toezichthouder gebonden, indien een bepaalde aankoop of investering een drempelbedrag te boven gaat. Het gebruikelijke mandaat aan de bestuurder om binnen de door de Raad

goedgekeurde begroting uitgaven te mogen doen, wordt hiermee verlaten. De minister treedt hier wel heel nadrukkelijk in de bevoegdheden van de bestuurder en stuurt op deze manier het investeringsbeleid van de corporatie. Het begrip maatschappelijk gebonden vermogen krijgt op deze manier nadrukkelijk een eigentijdse publieke inkleuring. De vraag hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot het Europese grondrecht van de vrijheid van kapitaal zal dan ook ongetwijfeld een keer aan de rechter worden voorgelegd.

Zoals eerder aangegeven wordt het Centraal Fonds omgebouwd tot de Autoriteit (het feit dat de minister dit als eigenaam introduceert, dwingt op zich al respect af), welke wordt belast met een scala aan toezichthoudende taken; daartoe krijgt de Autoriteit ongelimiteerde bevoegdheden tot het opvragen van informatie en dito administratieve sanctiemogelijkheden. De meer politieke getinte sancties, zoals het benoemen van een bewindvoerder, het ontslag van de toezichthouder, blijven aan de minister voorbehouden.

Met dit alles wordt het externe toezicht zwaar opgetuigd, er komt een ongebreideld 'informatiecircus' op de sector af dat ook aan Kamerleden de gelegenheid biedt zich nog nadrukkelijker met de sector bezig te kunnen houden. Ondanks dat de minister de Autoriteit als zelfstandig bestuursorgaan in de markt wil zetten, waarmee ogenschijnlijk zijn ministeriële verantwoordelijkheid wordt ontlast, zal het aantal Kamervragen en dito interpellaties over de incidentele handel en wandel van corporaties zeker niet afnemen. De praktijk leert immers dat hoe meer informatie er beschikbaar komt, des te vaker Kamerleden hierin aanleiding zien tot het stellen van vragen. Of de minister zich hier uiteindelijk zelf een dienst mee bewijst, zal nog moeten blijken. Door het publieke belang zo nadrukkelijk op te rekken, is de kans op een verdere politisering van de sector niet denkbeeldig. Kamerleden, gemeenten, huurders, lokale belanghebbenden: iedereen mag, daartoe gesanctioneerd door het nieuwe bestel, meepraten over de corporatie(sector). Naar wie die arme corporatiebestuurder zijn oren moet laten hangen wordt nog een interessante vraag.

5. En dan is er nog Europa.

Lidstaten zijn in hoge mate vrij in het definiëren van de Diensten van Algemeen Economisch Belang, waaronder de sociale huisvesting. De Europese Commissie staat toe dat deze diensten met staatssteun worden aangeboden. In het geval van de corporatiesector gaat het dan onder meer om de achtervang van de overheid bij de borging van leningen door het WSW en de sanerings- en projectsteun van het CFV. Ongebreidelde staatssteun is echter uit den boze. Nederland loopt hier tegen het probleem aan dat de omvang van de sector, met zijn 2.4 miljoen sociale huurwoningen, schril afsteekt bij het Europees gemiddelde. Van alle Nederlandse woningen draagt 35% het etiket corporatiewoning, op grote afstand gevolgd door Engeland en Oostenrijk met ieder 21%. In 18 EU-landen maakt de sociale huursector minder dan 8% van de totale woningvoorraad uit.

De staatssteundiscussie spitst zich toe op drie onderdelen: allereerst de vraag voor wie die 2.4 miljoen huurwoningen allemaal bestemd zijn, alleen voor de laagste inkomens of ook de middeninkomens. Van der Laan stelt voor om 80% van de jaarlijks beschikbare voorraad toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag. De overige 20% is dan beschikbaar voor woningzoekenden die als gevolg van sloop, herstructurering, lange wachtlijsten of calamiteiten gehuisvest moeten worden of voor grote gezinnen of ouderen. Maar wat als deze 20% voor een groot deel ook recht heeft op huurtoeslag, hetgeen toch voor de hand ligt? Dan mogen de resterende woningen kennelijk worden toegewezen aan de middeninkomens. De discussie met Brussel gaat dan over de vraag of het met staatssteun huisvesten van middeninkomens wel of niet wordt toegestaan.

Dit vraagstuk hangt nauw samen met de omvang van de sector. Bij een eerste behandeling van de beleidsvisie van Van der Laan op 1 juli heeft de Kamer zich nadrukkelijk uitgesproken voor het handhaven van de huidige omvang van de sector². Of de minister maar de boer op wil gaan om binnen Europa begrip te kweken voor het feit dat een 'arm land' als Nederland 35% sociale huurwoningen nodig heeft. 4) Het tweede discussiepunt met de Europese Commissie is het met WSW-borging bouwen van maatschappelijk vastgoed, iets wat de minister nadrukkelijk voorstaat, maar door de commissie met argusogen wordt bekeken. Volgens Brussel zouden namelijk ook commerciële partijen dit vastgoed kunnen ontwikkelen, waarmee corporaties dus ten onrechte staatssteun voor dit type vastgoed zouden ontvangen.

Tenslotte gaat de minister in op de verantwoordingsproblematiek rondom de staatssteun. Corporaties moeten hun activiteiten die zij met staatssteun ontwikkelen administratief of juridisch scheiden, waarmee enerzijds inzichtelijk wordt welke activiteiten met deze steun worden gefinancierd en anderzijds door de Commissie kan worden beoordeeld of er niet meer staatssteunmiddelen worden aangewend dan strikt noodzakelijk. De minister neemt hier echter genoegen met een administratieve splitsing. In de praktijk betekent dit dat een eventueel verlies op een commercieel project toch op de corporatie kan worden verhaald en dus via de achterdeur staatssteunmiddelen naar zo'n project toevloeien. Minister Dekker was nog nadrukkelijk voorstander van een juridische scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten, indachtig de zelfsturingsfilosofie binnen de sector. Daar rekent Van der Laan ook op dit punt mee af.

Gelet op het feit dat Nederland al 7 jaar met de Commissie in discussie is over het Europadossier, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de Commissie zich niet erg inschikkelijk toont m.b.t. de wensen uit Den Haag. Ondanks de beleidsvrijheid van Nederland een eigen invulling aan het begrip Diensten van Algemeen Economisch Belang te geven, heeft de Commissie wel de bevoegdheid om, als er sprake is van een zogeheten 'manifest error', in te grijpen. Het risico dat een Nederlandse definitie van 'social housing' als zodanig wordt aangemerkt is niet denkbeeldig.

In dat geval zal de corporatie of op zoek moeten gaan naar nog meer huurders met een laag inkomen, of een deel van haar woningvoorraad bij voorkeur aan een eigen

dochter moeten verkopen en dus uit het staatssteunregime moeten tillen. Die laatste mogelijkheid is echter door WWI geblokkeerd omdat er geen woningen onder de huurtoeslaggrens mogen worden verkocht. Nog meer huurders vanuit de primaire doelgroep huisvesten is, zo die er al zijn, ook geen optie omdat daarmee de veelgeprezen inkomensdifferentiatie in de wijken in het gedrang komt.

De Kamer en de minister zitten hier in een spagaat. Door het publiek belang van de sector zover op te willen rekken, ontstaat er een probleem met Brussel. Politiek gas terugnemen is in het huidige politiek-bestuurlijke klimaat evenmin een optie. Zou WWI het verbod op economische overdracht laten schieten, waarmee het juridisch eigendom bij de corporatie blijft en ook de structuur van het in- en externe toezicht kan worden gehandhaafd, dan rest in de discussie met de Europese Commissie alleen nog de kwestie van het met staatssteun bouwen van maatschappelijk vastgoed. De middeninkomens kunnen dan terecht in de (sociale) marktvoorraad en de (echte) sociale voorraad kan voor meer dan 80% voor de primaire doelgroep worden bestemd. En passant moet de minister van Financiën nog wel een eenmalige vrijstelling van de vennootschapsbelasting goedkeuren in geval van economische overdracht van een deel van de voorraad aan een dochter, anders wordt het verschil tussen de boekwaarde en de verkoopwaarde tegen marktprijzen ook nog eens belast, waardoor het maatschappelijk gebonden vermogen daadwerkelijk weglekt; iets wat Van der Laan te allen tijde wil voorkomen.

6. De corporatie als Openbaar Kunstbezit

Ruim tien jaar na de brutering is de fase van pleisters plakken definitief voorbij. De sector kampt met een aantal vraagstukken waarvoor de minister het publiek belang als nieuw ordeningsinstrument inzet. Met een versterking van het interne en externe toezicht en een verruiming van de ministeriële bevoegdheden tot bijsturing, wordt de beleidsruimte van de corporatie als zelfstandige maatschappelijke organisatie aan de voor- en de achterkant van de interne besluitvorming fors ingeperkt. Het maatschappelijk discours wordt verlegd naar de Raden van Toezicht, huurders, gemeenten, lokale belanghouders en de Tweede Kamer. Met de minister als regisseur op aangeven van de Autoriteit. Het presteren van de corporatie wordt een vorm van openbaar kunstbezit, waarover iedereen een mening heeft en de overheid het laatste woord. De vraag welke overheid zich het laatste woord toeigent is nog geen uitgemaakte zaak. Gemeenten, Rijk en Europese commissie hebben ieder een eigen agenda. T.o.v. elkaar zullen zij egeltjesgedrag vertonen, naar de corporatie toe zullen deze overheden zich willen profileren. De gemeente als het gaat om afdwingbare prestaties, het Rijk als scheidsrechter in de politieke discussies over de grenzen van het maatschappelijk ondernemerschap en de Europese Commissie als hoeder van het level playing field.

Met de nieuwste voorstellen van de minister blijft de sector hangen tussen het private en publieke domein. Hoewel dit een wezenskenmerk is van het maatschappelijk middenveld blijft het de vraag of het CDA als meest fervente voorstander van dit

middenveld met deze voorstellen ideologisch voldoende aan haar trekken komt. In een recente toespraak heeft de minister-president nog eens zijn voorliefde voor het maatschappelijk middenveld uitgesproken. Balkenende noemde daartoe drie ijkpunten: de overheid geeft vrijheid en vertrouwen, indachtig de christelijke leer van soevereiniteit in eigen kring, het middenveld dient te varen op een moreel kompas en er dienen waarborgen te zijn voor herkenbaarheid en transparantie. Met dit laatste ijkpunt maakte de minister en passant reclame voor 'zijn' wetsvoorstel op de maatschappelijke onderneming. Balkenende plaatst de maatschappelijke onderneming tegenover het maakbaarheidsideaal ter linkerzijde, toen hij opmerkte dat *“door de schrijvende voorvallen in de verschillende maatschappelijke sectoren...de roep om regulering luid (is). Wie nu terug wil keren naar de maakbaarheidsgedachte, heeft de lessen uit de vorige eeuw niet goed begrepen.”* 5) Er bestaat dus op z'n minst een spanningsveld tussen de ideologische opvattingen bij het CDA over de positie van het maatschappelijk middenveld t.o.v. de overheid en de voorstellen van Van der Laan op dit punt die naar mijn mening het begin van een nieuwe verstatelijking van de sector inluiden. Ironisch genoeg lijken de voorstellen van de toenmalige VVD-bewindsvrouw het CDA beter te bedienen dan die van de huidige minister.

Met de huidige voorstellen worden de partijen ter linkerzijde nadrukkelijk door de minister bediend omdat de publieke waarborgen immers zo sterk worden opgerekt. Waaraan de publieke waarborgen door deze partijen ideologisch worden getoetst is vooralsnog onduidelijk, maar het lijkt er inderdaad op dat hier het 'oude' sociaal-democratische maakbaarheidsideaal weer de kop opsteekt. Wellicht dat er meer duidelijkheid komt wanneer de eerste corporatie zich als gemeentelijk woningbedrijf nieuwe stijl meldt.

Voetnoten

1. In 1957 startte onder auspiciën van de *Stichting voor esthetische vorming, door middel van de radio, in woord en beeld* de succesvolle radiocursus Openbaar Kunstbezit. De cursus was bedoeld als breed vormingsinitiatief op cultureel gebied waarbij de radio werd ingeschakeld. Wekelijks gaf een deskundige een toelichting op een kunstwerk waarvan de cursist thuis over een eerder toegezonden kleurenreproductie beschikte. Vanaf 1963 verscheen Openbaar Kunstbezit ook op TV. Eind jaren zestig raakte de Stichting over haar hoogtepunt heen.
2. Leks Verzijlbergh was tot 1 juni 2009 algemeen directeur van Servatius Wonen & Vastgoed te Maastricht
3. Voorstellen Woningcorporatiebestel, 12 juni 2009, Kamerstuk 29453 nr. 118, pagina 3
4. Motie van het lid Van Bochove c.s. Kamerstuk 29453 nr. 125
5. Toespraak van de minister-president op 4 juni 2009 ter gelegenheid van de opening van het Zijlstra Center for Public Control and Governance aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Geraadpleegde literatuur

1. Woningcorporaties 2015, vier verkennende scenario's; Ernst & Young branchegroep woningcorporaties, 2008
2. Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties; Stuurgroep Meijerink, Den Haag 2008

3. Beleidsvisie woningcorporaties, 12 december 2005, Kamerstuk 29453 nr. 30
4. Wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming , 6 juli 2009, Kamerstuk 32003 nr. 4
5. Voorstellen woningcorporatiebestel, 12 juni 2009, Kamerstuk 29453, nr. 118
6. Brief minister van WWI met overzicht casuïstiek werkdomein corporaties, 24 juli 2009, Kamerstuk 29453 nr. 127

Dit artikel verscheen in verkorte vorm in het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting (2009, nummer 5)