

In vogelvlucht

De Woningwet 2015 Nieuwe spelregels voor de sociale huursector

De invoering van de, flink herziene, Woningwet 2015 markeert de maatschappelijke consensus over het domein van de volkshuisvesting. De wet creëert duidelijkheid op de woningmarkt door heldere spelregels voor sociale huur. De kerntaak van woningcorporaties is en blijft zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. De wet waarborgt de kwaliteit van de sociale huisvesting, beperkt de financiële risico's en regelt een passende toewijzing van sociale huurwoningen aan de doelgroep. Huurders, gemeenten, woningcorporaties en het Rijk dragen daar alle aan bij, ieder vanuit hun eigen rol.

Er komt een Autoriteit Woningcorporaties, die volkshuisvestelijk en financieel toezicht houdt op de sector en die sancties kan opleggen. Woningcorporaties, gemeenten en huurders maken samen prestatieafspraken over de lokale woonopgave. Ieder jaar verschijnt een Staat van de Volkshuisvesting, waarin de minister verslag doet van de prestaties van het stelsel.

Voorgeschiedenis

Woningcorporaties hebben na de Tweede Wereldoorlog een doorslaggevende rol gespeeld bij het oplossen van de woningnood. Tot op de dag van vandaag voorzien zij ons land van een kwalitatief zeer hoogwaardige en betaalbare woningvoorraad. Daarnaast hebben woningcorporaties wezenlijk bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de omgeving waarin hun woningen staan.

De Woningwet van 1901 zorgde voor een nauwe band tussen de woningcorporaties en het Rijk. Tot 1940 werden met rijksleningen 1 miljoen 'woningwetwoningen' gebouwd. Na de oorlog steeg het aandeel van woningcorporaties in de totale woningvoorraad spectaculair. Wel begon de gedetailleerde aansturing vanuit het Rijk te knellen.

Halverwege de jaren negentig werden woningcorporaties financieel zelfstandig. Wel bleven ze hun maatschappelijke taak houden. Gaandeweg werden steeds meer maatschappelijke taken aan corporaties verbonden: investeren in de leefomgeving, de openbare ruimte en in de ouderenhuisvesting, participeren in het wijkenbeleid. Tegelijkertijd richtten ze zich, naast het bouwen en beheren van sociale huurwoningen, ook op duurdere huurwoningen en het koopsegment.

Met de veelheid aan nieuwe activiteiten werd geld zo ook voor andere doeleinden ingezet dan voor het huisvesten van mensen met een smalle beurs. De discussie hierover bloeide mede op vanwege de staatssteun die woningcorporaties in het stelsel ontvangen, omdat gemeenten en het Rijk garant staan voor de leningen. De Europese Commissie stelde zich op het standpunt dat alleen 'diensten van algemeen economisch belang' (daeb) voor staatssteun in aanmerking komen. Doordat woningcorporaties ook diensten aanboden die niet van algemeen economisch belang waren (niet-daeb), werd niet voldaan aan de eisen van de Europese Commissie en kwam staatssteun terecht bij activiteiten waar die niet voor toegestaan is.

Daarnaast ontstonden in delen van de corporatiesector misstanden. Er was sprake van incidenten door bestuurlijk falen en financieel wanbeheer. Er ontstond een maatschappelijk debat over beloningspraktijken en sommige woningcorporaties namen onacceptabele financiële risico's bij bepaalde commerciële projecten.

Dit alles leidde tot diverse onderzoeken. De commissie Hoekstra onderzocht in 2012 het toezicht op woningcorporaties. In 2014 deed de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties onderzoek naar het gehele stelsel en presenteerde eind oktober 2014 een zeer kritisch eindrapport.

Ondertussen was een wijziging van de Woningwet al enige tijd in voorbereiding. Deze herzieningswet werd, mede onder invloed van de verschillende onderzoeken en het regeerakkoord, verder aangescherpt, via een zogeheten novelle. Uiteindelijk werd de nieuwe Woningwet op 11 december 2014 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer volgde op 17 maart 2015. Dat maakt het mogelijk de herziene Woningwet op 1 juli 2015 van kracht te laten worden.

1. Kerntaak

Woningcorporaties keren terug naar hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan mensen met een laag inkomen of aan mensen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. In het verlengde hiervan mogen ze specifiek omschreven maatschappelijk vastgoed en bepaalde diensten voor leefbaarheid als 'diensten van algemeen economisch belang' (daeb) verrichten.

Passend toewijzen

De belangrijkste doelgroep van woningcorporaties zijn huishoudens met een inkomen beneden de € 34.911 (prijspeil 2015). Ten minste 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen moet aan deze huishoudens worden toegewezen. Daarnaast is er ruimte om 10% van de woningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen tussen € 34.911 en € 38.950 (prijspeil 2015). De resterende 10% sociale huurwoningen mogen woningcorporaties vrij toewijzen, maar daarbij moeten zij wel voorrang geven aan mensen die door bijvoorbeeld fysieke of psychische beperkingen moeilijk aan voor hen passende huisvesting kunnen komen.

Woningcorporaties mogen ook woonzorggebouwen bouwen en beheren, hospices en blijf-van-mijn-lijfhuizen en dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen. Dergelijke activiteiten behoren allemaal tot het aanbieden van (tijdelijke) woonruimte. Sociale huurwoningen zijn woningen met een huur beneden de zogeheten liberalisatiegrens (per 1 januari 2015: € 710,68). Voor een groot deel van de doelgroep is deze huurprijs gezien hun inkomen te hoog.

Woningcorporaties moeten hun huren daarom meer afstemmen op de inkomensniveaus van de doelgroep. Stapsgewijs moeten ze ervoor zorgen dat ze in 2018 aan ten minste 95% van de huishoudens die recht hebben op huurtoeslag en die zij in dat jaar een woning toewijzen een huurprijs rekenen tot aan de aftoppingsgrens. De aftoppingsgrens is het maximumbedrag waarover de huurtoeslag wordt berekend: voor een- en tweepersoonshuishoudens € 575,87, voor meerpersoonshuishoudens € 618,24.

Maatschappelijk vastgoed

Woningcorporaties mogen onder voorwaarden maatschappelijk vastgoed beheren. Bijvoorbeeld een gemeenschapscentrum, een jongerencentrum (zonder horeca), een dorps- of wijkbibliotheek. Ook basisscholen en centra voor jeugd en gezin behoren tot toegestaan maatschappelijk vastgoed. Voorwaarde is dat het maatschappelijk vastgoed ligt in gebieden waar de woningcorporatie woningen bezit.

In dit maatschappelijk vastgoed zijn in beperkte mate commerciële activiteiten toegestaan (10% van het totale vloeroppervlak). Zoals een kapper in een gemeenschapshuis. Voor het ombouwen van verpleeg- en verzorgingshuizen gelden tijdelijk soepeler regels.

Leefbaarheid

Woningcorporaties mogen investeren in de omgeving van de woningen die ze bezitten. Zoals het onderhoud van het eigen groen rondom hun complexen. Ook mogen woningcorporaties initiatieven van hun huurders ondersteunen, een huismeester in dienst hebben en een bijdrage leveren aan woonmaatschappelijk werk. Wat woningcorporaties precies doen aan leefbaarheid, spreken ze af met de gemeente en met bewonersorganisaties, binnen de kaders die de wet stelt.

Duurzaamheid

Woningcorporaties mogen voorzieningen aanbrengen (of huurders daarbij ondersteunen) die bijdragen aan duurzaam energiegebruik. Zoals zonnepanelen, grondwarmtepompen en warmte-koude opslaginstallaties. Een van de voorwaarden is dat de voorziening ten goede komt aan de eigen huurders.

Diensten aan bewoners

Woningcorporaties mogen beperkt diensten aanbieden aan hun huurders. Ze mogen bijvoorbeeld als makelaar optreden bij de verkoop van hun huurwoning of bemiddelen bij het sluiten van verzekeringen die met een corporatiewoning te maken hebben. Ze mogen dergelijke diensten alleen aanbieden aan hun huurders.

Verder mogen woningcorporaties producten als koopgarant aanbieden, waarbij woningen onder voorwaarden kunnen worden verkocht aan huurders. Ook mogen ze een bijdrage leveren aan de financieringslasten (rente en aflossing) van startende kopers met een huishoudinkomen lager dan € 38.000.

2. Overige taken

De Woningwet 2015 is erop gericht dat woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaak, maar er kunnen zich situaties voordoen waarbij het wenselijk is dat ze andere activiteiten blijven ontplooiën. Bijvoorbeeld wanneer in een herstructureringswijk de bouw van duurdere huurwoningen gewenst is om zo een qua inkomenssamenstelling meer gemengde bevolking te krijgen. Voorwaarde is dat er geen andere partijen zijn die dat willen doen.

Deze activiteiten zijn geen diensten van algemeen economisch belang (niet-daeb). De wet stelt regels om niet-daebactiviteiten door woningcorporaties in te kaderen. Zo mag een woningcorporatie alleen een niet-daebactiviteit uitvoeren als uit een markttoets van de gemeente blijkt dat marktpartijen geen interesse hebben. Wanneer de woningcorporatie een door de gemeente gewenst niet-daebproject mag uitvoeren, moet daarvoor een marktconforme projectprijs in rekening worden gebracht, die voldoet aan de rendementstoets.

Markttoets

De markttoets heeft betrekking op woningcorporaties die hun daeb- en niet-daebactiviteiten administratief hebben gescheiden en niet op woningcorporaties die hebben gekozen voor een juridische splitsing (zie paragraaf 4).

Een woningcorporatie mag alleen een niet-daebactiviteit uitvoeren nadat is gebleken dat marktpartijen geen interesse hebben. De gemeente voert deze markttoets uit en kan vervolgens de woningcorporatie vragen de activiteit uit te voeren. Is de woningcorporatie daartoe bereid, dan beoordeelt de Autoriteit Woningcorporaties of de markttoets voldoet aan alle voorschriften en of de werkzaamheden van de woningcorporatie passen in het werkdomein. Daarnaast beoordeelt het Waarborgfonds Sociale Woningbouw of de niet-daebwerkzaamheden niet een te zware financiële wissel trekken op de daebwerkzaamheden. De toezichthouder kan ingrijpen en zijn goedkeuring onthouden wanneer de markttoets niet juist is uitgevoerd of wanneer de niet-daebwerkzaamheden financieel te riskant zijn voor de woningcorporatie. Marktpartijen kunnen ook bezwaar maken bij de Autoriteit Woningcorporaties als zij vinden dat de markttoets niet goed uitgevoerd is.

De markttoets is niet verplicht als een woningcorporatie bij herstructurering woningen sloopt en op de eigen grond die vrijkomt, op verzoek van de gemeente, niet-daeb woningen nieuw bouwt.

3. Prestatieafspraken met gemeente en bewonersorganisaties

Woningcorporaties dragen bij aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Deze bijdrage wordt vastgelegd in prestatieafspraken tussen gemeente, bewonersorganisatie en de woningcorporatie. De drie betrokken partijen kunnen elkaar aan de prestatieafspraken houden. Als zij er niet onderling uitkomen kunnen zij geschillen voorleggen aan de minister. De minister monitort de uitvoering van alle prestatieafspraken op hoofdlijnen.

Gemeenten

De gemeente kan in haar woonvisie of volkshuisvestingsbeleid thema's benoemen waarop de woningcorporatie volgens haar dient te presteren. Ze kunnen gaan over nieuwbouw van sociale huurwoningen, de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad

(onder andere de verkoop en liberalisatie van bezit), de betaalbaarheid en bereikbaarheid van de woningvoorraad, de huisvesting van specifieke doelgroepen en de kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad en de woonomgeving. Voor zover investeringen in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed tot het werkterrein van de woningcorporatie behoren, kan de gemeente ook op deze thema's voorstellen doen.

Huurders

De huurdersorganisatie is de lokale overlegpartner van de gemeente en de woningcorporatie. De huurdersorganisatie bepaalt zo mede het volkshuisvestingsbeleid. Het bestuur van de woningcorporatie stuurt de huurdersorganisatie jaarlijks de jaarrekening, het jaarverslag en volkshuisvestingsverslag. Daarnaast stelt de woningcorporatie jaarlijks een 'overzicht van voorgenomen werkzaamheden' ter beschikking aan de huurdersorganisatie.

De huurdersorganisatie heeft het recht commissarissen voor te dragen voor de Raad van Toezicht: twee commissarissen wanneer die raad bestaat uit vijf of meer personen en één commissaris wanneer de raad bestaat uit drie of vier personen. Deze voordracht is bindend.

Regio's

Samenwerkende gemeenten kunnen de minister verzoeken om het regionale werkgebied van hun corporaties vast te stellen. De achterliggende gedachte is dat de schaal van een woningcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de daar benodigde kerntaak.

Hebben woningcorporaties ook nog bezit in andere woningmarktregio's, dan mogen ze dat blijven beheren en herstructureren. Maar buiten hun kernregio nieuw bouwen op grond die niet van hen is mag dan niet meer. Een gemeente kan wel ontheffing bij de minister vragen als zij geen andere partij kan vinden voor de gewenste bouwwerkzaamheden.

4. Scheiden of splitsen van daeb- en niet-daebactiviteiten

Woningcorporaties zijn wettelijk verplicht hun daeb-activiteiten los te koppelen van hun niet-daebactiviteiten. Dat kan door binnen de woningcorporatie een administratieve scheiding aan te brengen tussen deze twee activiteiten of door niet-daebactiviteiten juridisch af te splitsen in een woonvennootschap. Deze scheiding of splitsing moet ervoor zorgen dat maatschappelijk bestemd vermogen daadwerkelijk wordt ingezet voor de maatschappelijke taken die aan woningcorporaties zijn opgedragen.

Zowel bij een administratieve scheiding als bij een juridische splitsing is vooraf instemming van de toezichthouder vereist. De woningcorporatie moet het scheidings- of splitsingsvoorstel voor 1 januari 2017 indienen. De nieuwe Woningwet schrijft ook voor dat corporaties hun bezit op marktwaarde vaststellen. Bij de scheidings- en splitsingsvoorstellen is dit ook een belangrijk uitgangspunt.

Administratieve scheiding

Bij een administratieve scheiding rekent de woningcorporatie al haar baten, lasten, activa en passiva administratief toe aan een daebtak en een niet-daebtak. Alle geborgde leningen (leningen waarvoor Rijk en gemeenten garant staan) worden toegerekend aan de daebtak. De woningcorporatie moet ervoor zorgen dat zowel de daebtak als de niet-daebtak levensvatbaar en financierbaar zijn. Om dat te bereiken verstrekt de daebtak een startlening aan de niet-daebtak. Deze startlening moet door de niet-daebtak worden afgelost. Het aflossingstempo loopt gelijk met dat van de geborgde leningen die waren aangetrokken op het moment dat de startlening wordt verstrekt.

Juridische splitsing

Bij juridische splitsing scheidt de woningcorporatie al haar niet-daebbezit af naar één of meer woningvennootschappen. Daarbij moet zij zorgen voor een juiste kostentoedeling tussen daeb en niet-daeb. De corporatie moet er verder voor zorgen dat zowel zichzelf als

de woningvennootschap na de splitsing levensvatbaar en zelfstandig financierbaar is. De woningvennootschap moet de lening binnen 15 jaar (annuïtair of lineair) aflossen.

Vrijstelling kleine woningcorporaties

Om te voorkomen dat deze verplichting tot onevenredig zware administratieve lasten leidt, kunnen woningcorporaties in aanmerking komen voor vrijstelling van de verplichting tot scheiden of splitsen. Het gaat hierbij om woningcorporaties die én een jaaromzet hebben van minder dan €30 miljoen, én waarvan de niet-daebactiviteiten maximaal 5% bedragen van de jaaromzet, én de niet-daeb investeringen per boekjaar maximaal 10% bedragen van de totale jaarinvesteringen. Potentieel kunnen ongeveer de helft van alle corporaties van deze vrijstelling gebruik maken. Hierbij hoort dat zij slechts zeer beperkt niet-daeb-activiteiten verrichten. De Europese regels maken deze vrijstelling mogelijk.

5. Governance

De Herziene Woningwet stelt regels aan de kwaliteiten van bestuurders en voor het interne toezicht van woningcorporaties (tezamen de *governance*). Voor leden van het bestuur en van de Raad van Toezicht van de woningcorporatie geldt een 'geschiktheidstoets', die betrekking heeft op competenties en op antecedenten. Eisen uit de geschiktheidstoets gelden niet alleen bij benoeming en herbenoeming, maar ook bij het toezicht op het functioneren van bestuurders en commissarissen. Er worden ook beperkingen gesteld aan nevenfuncties om belangenconflicten te voorkomen. De bestuurder mag onder meer geen functie hebben bij een andere woningcorporatie en geen lid zijn van het bestuur van een decentrale overheid (gemeente, provincie of waterschap). Alle governance regels zijn er op gericht om de professionaliteit en integriteit van corporaties te bevorderen.

6. Extern toezicht en Sanering

Autoriteit Woningcorporaties

Er komt een Autoriteit Woningcorporaties die integraal toezicht houdt op alle toegelaten instellingen (woningcorporaties). Deze autoriteit wordt ondergebracht bij de Inspectie voor Leefomgeving en Transport. Dit draagt bij aan de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de sector en van de politiek en bevordert de gewenste professionalisering van het toezicht. Het huidige volkshuisvestelijke toezicht van de ILT en het financiële toezicht van het CFV en de mensen die zich daarmee bezig houden gaan op in de nieuwe Autoriteit Woningcorporaties.

Deze autoriteit beoordeelt het financiële en volkshuisvestelijke beleid, het beheer en de financiële situatie van de woningcorporatie en van haar dochtermaatschappijen. Ze doet dat niet alleen aan de hand van stukken die de woningcorporatie jaarlijks voor 1 juli moet toesturen maar ook door bezoeken aan woningcorporaties. Signalen die duiden op verhoogde risico's bij woningcorporaties leiden tot intensiever toezicht. Daarnaast gaat de Autoriteit Woningcorporaties alle scheidings- en splitsingsvoorstellen van woningcorporaties beoordelen. Het toezicht wordt al met al onafhankelijker en veel actiever dan de afgelopen jaren het geval was.

WSW

Het WSW, dat de leningen van de woningcorporaties borgt, komt onder toezicht van de Minister en gaat ook de sanering van woningcorporaties voor haar rekening gaan nemen. Deze saneringstaak neemt het WSW over van de huidige financiële toezichthouder, het CFV.