

De rol van corporaties in het kader van DAEB en niet-DAEB: hoe, wat en waarom?



Corporaties hebben dagelijks te maken met het onderscheid tussen DAEB (diensten van algemeen economisch belang) en niet-DAEB activiteiten. Maar waarom is dat onderscheid er? Wat houdt het onderscheid precies in? Welke effecten zijn er voor de dagelijkse bedrijfsvoering van een corporatie? En wat gaat er op termijn wijzigen? In dit artikel gaan we hier nader op in.

1. Waarom?

Per 1 juli 2015 is de Woningwet fors aangescherpt met de inwerkingtreding van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. De misstanden zoals bijvoorbeeld de Vestia-affaire in de jaren daarvoor hebben begrijpelijkerwijs daartoe geleid. Met de herziening gaf de wetgever duidelijk aan dat corporaties zich moeten focussen op hun kerntaak: het huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden niet in staat zijn zelfstandig te voorzien in passende huisvesting en het bijdragen aan prettig leefbare wijken waarin de toegelaten instelling bezit heeft.¹ Dit zijn de zogenoemde DAEB-taken. Daarnaast mogen toegelaten instellingen onder voorwaarden commerciële – niet-DAEB – werkzaamheden uitvoeren. Beide typen werkzaamheden zijn afgebakend in de Woningwet.

Het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB heeft te maken met de staatssteun die corporaties ontvangen. Corporaties kunnen bij het aantrekken van hun financieringen aanspraak maken op een borging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De banken rekenen vanwege de borging door het WSW een lagere rente. De overheid (het Rijk en gemeenten) vervult op haar beurt een financiële achtervang voor het WSW. Ook ontvangen corporaties staatssteun omdat gemeenten hen soms een lagere grondprijs rekenen. In het verleden werd deze staatssteun soms ingezet voor commerciële activiteiten, wat oneerlijke concurrentie op de markt tot gevolg had. Dit heeft geleid tot het besluit van de Europese Commissie waarin de ruimte om geoorloofde staatssteun aan woningcorporaties te verstrekken alleen voor diensten van algemeen economisch belang werd afgebakend.² Dat is in de herziene Woningwet (zij het wat strenger dan strikt noodzakelijk) verwerkt. Met een in de Woningwet

aangegeven afbakening van de toegestane DAEB-activiteiten wordt voorkomen dat staatssteun wordt benut voor niet-DAEB-activiteiten (ook wel kruissubsidiëring genoemd). De niet-DAEB-activiteiten moesten voortaan zonder staatssteun uitgevoerd worden, zodat er onder gelijke condities met marktpartijen wordt geopereerd en er geen sprake meer kan zijn van marktverstoring.³

Er is echter nog een reden voor het onderscheid tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. Met dit onderscheid wil de wetgever ook borgen dat het maatschappelijk bestemd vermogen niet meer wegvloeit naar de commerciële sector. Om dat te regelen dient elke corporatie haar DAEB- en niet-DAEB-activiteiten strikt gescheiden te houden. Vermogen van de DAEB-tak mag niet worden benut voor de niet-DAEB-activiteiten. Om het maatschappelijk vermogen te beschermen heeft de wetgever ook opgenomen dat nieuwe niet-DAEB-activiteiten in beginsel alleen na toestemming van de minister zijn toegestaan.⁴

Op de naleving van voornoemde regelgeving wordt toezicht gehouden door het per 1 juli 2015 opgerichte toezichtsorgaan: de Autoriteit woningcorporaties (Aw). De Aw houdt volkshuisvestelijk en financieel toezicht op de woningsector. Tevens oefent de Aw in mandaat een aantal aan de minister toekomende bevoegdheden uit, waaronder het verlenen van goedkeuring voor nieuwe niet-DAEB-activiteiten.

2. Wat?

Wat houdt het onderscheid tussen de DAEB- en de niet-DAEB-activiteiten nu precies in? In de Woningwet is vastgelegd dat woningcorporaties uitsluitend werkzaam mogen zijn op het gebied van de volkshuisvesting.⁵ De wetgever heeft in de Woningwet een limitatieve lijst opgenomen van activiteiten die tot dat gebied van de

* Mr. E.A. van de Kuilen en mr. F. Rosens zijn advocaat bij AKD.

1. *Kamerstukken II* 2013/14, 33966, nr. 3, p. 3 (MvT).

2. Besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009, C(2009)9963, *PbEU* 2010, C 31.

3. *Kamerstukken II* 2013/14, 33966, nr. 3, p. 14 (MvT).

4. Art. 44c Woningwet.

5. Art. 45 Woningwet.

volkshuisvesting horen.⁶ Staat een voorgenomen activiteit niet in deze lijst, dan mag de corporatie die activiteit niet uitvoeren.

De toegestane activiteiten zijn verdeeld in DAEB- en niet-DAEB-activiteiten.⁷ Een DAEB-activiteit ziet op de kerntaken van een corporatie; deze mag zij zonder verdere voorwaarden verrichten. Ook is een beroep op de borgingsvoorziening van het WSW voor die activiteiten mogelijk. Het verrichten van een nieuwe niet-DAEB-activiteit is lastiger; daarvoor heeft een corporatie in beginsel de goedkeuring nodig van de Aw.⁸

Op het moment dat een corporatie een nieuwe investering wil verrichten, moet zij zichzelf dus altijd twee vragen stellen:

1. Gaat het om een toegestane volkshuisvestelijke activiteit?
2. Zo ja, is het dan een DAEB- of niet-DAEB-activiteit?

Deze kwalificatie lijkt eenvoudiger dan ze in werkelijkheid is. We bespreken hierna kort elke toegestane volkshuisvestelijke activiteit. Wat mag de corporatie en wanneer gaat het om een DAEB- of niet-DAEB-activiteit?

2.1. Wonen

Uiteraard mag je als corporatie woningen met de daarbij horende aanhorigheden bouwen, verhuren en vervreemden. Hieronder vallen zelfstandige en onzelfstandige woningen, maar ook woonwagens. Zelfstandige woningen zijn woningen met alles erop en eraan, het gaat om een complete woning. Bij onzelfstandige woningen moet je denken aan woningen in een verzorgingstehuis; de bewoners hebben een eigen slaapkamer met een eigen badkamer, maar zij delen een gemeenschappelijke woonkamer met keuken. Er is sprake van een DAEB-activiteit wanneer de aanvangshuur van een zelfstandige woning onder de liberalisatiegrens ligt.⁹ Op dit moment (anno 2020) bedraagt deze grens € 737,14.¹⁰ Voor een onzelfstandige woning is de huurprijs niet relevant; een onzelfstandige woning is altijd DAEB.¹¹

2.2. Maatschappelijk vastgoed

Ook het bouwen en verhuren van maatschappelijk vastgoed valt onder het werkdomein van een corporatie. Niet alle vormen van vastgoed met een maatschappelijke functie zijn echter toegestaan. De wetgever heeft nader gespecificeerd welke vormen van maatschappelijk vast-

goed zijn toegestaan. Reden daartoe was het hiervoor al aangehaalde besluit van de Europese Commissie.¹² Bij de herziening van de Woningwet heeft de wetgever een opsomming gemaakt van maatschappelijk vastgoed waarin nog wel mag worden geïnvesteerd en maatschappelijk vastgoed dat alleen mag worden aangehouden als de corporatie het al in bezit had op 1 juli 2015 (datum inwerkingtreding herziene Woningwet).¹³ Een corporatie mag bijvoorbeeld een nieuw buurthuis bouwen als maatschappelijk vastgoed. Een corporatie mag een middelbare school verhuren als deze school op 1 juli 2015 al in bezit was van de corporatie, maar het bouwen van een nieuwe middelbare school beschouwt de wetgever niet meer als een kerntaak van een corporatie.

Naast het feit dat nieuw maatschappelijk vastgoed alleen is toegestaan als dat in bijlage 3 bij het BTIV staat, moet dit maatschappelijk vastgoed gelegen zijn in gebieden waar woningen in eigendom van de corporatie zijn gelegen. Ook moet het vastgoed een op de wijk, buurt of buurtschap gerichte functie hebben.¹⁴ Met die laatste voorwaarde is de door de wetgever gewenste kleinschaligheid verzekerd. Daarnaast mag het maatschappelijk vastgoed alleen verhuurd worden aan overheidsinstellingen, verenigingen of stichtingen die blijkens de statuten uitsluitend het doel hebben om diensten te leveren of werkzaamheden te verrichten die zijn gericht op het maatschappelijk belang.¹⁵

Voldoet het maatschappelijk vastgoed aan al deze voorwaarden, dan gaat het om een kerntaak van de corporatie. Dit betekent dat de activiteit kwalificeert als DAEB.¹⁶ Het eerder aangehaalde buurthuis kwalificeert dus als DAEB. De middelbare school alleen als deze op 1 juli 2015 al in bezit was van de corporatie.

2.3. Bedrijfsmatig onroerend goed

Is een gebouw geen woning of geen maatschappelijk vastgoed, dan is er sprake van bedrijfsmatig onroerend goed. Dit behoort niet tot de kerntaak van een corporatie. Dit zijn de commerciële activiteiten van een corporatie. Denk bijvoorbeeld aan de kapper of een supermarktje die gevestigd zijn in de plint van een woongebouw. Corporaties mogen beperkt betrokken zijn bij de bouw en exploitatie van dit bedrijfsmatig onroerend goed. Investerings in bedrijfsmatig onroerend goed zijn beperkt in de omvang; slechts 25% van de brutovloeroppervlakte van het totale vastgoed mag commercieel worden verhuurd én de investering mag maximaal € 10 miljoen be-

6. *Kamerstukken II* 2010/11, 32769, nr. 3, p. 53 (MvT). Er waren toen echter meer activiteiten toegestaan, maar in de praktijk zijn destijds in de loop der jaren over een aantal grensgevallen onduidelijkheden ontstaan en uiteindelijk overschreven.

7. Art. 47 en 48 Woningwet.

8. Art. 44c Woningwet.

9. Art. 47 lid 1 onder b Woningwet.

10. Art. 13 lid 1 onder a Wet op de huurtoeslag.

11. Art. 47 lid 1 onder c Woningwet.

12. Besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009, C(2009)9963, *PbEU* 2010, C 31.

13. Art. 49 lid 1 BTIV, bijlage 3 en 4 BTIV. BTIV staat voor Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015. Dit is de algemene maatregel van bestuur behorend bij de Woningwet.

14. Art. 45 lid 3 Woningwet.

15. Art. 48 lid 6 Woningwet.

16. Art. 47 lid 1 onder f Woningwet.

dragen.¹⁷ Ook hier geldt dat het vastgoed gelegen moet zijn in gebieden waar woningen in eigendom van de corporatie zijn gelegen en moet het vastgoed een op de wijk, buurt of buurtschap gerichte functie hebben. Ook moeten de commerciële werkzaamheden bijdragen aan het verrichten van de andere werkzaamheden van de corporatie.¹⁸

Een investering in bedrijfsmatig onroerend goed is altijd niet-DAEB. Voor het bouwen, verhuren en exploiteren heeft de corporatie in beginsel de toestemming nodig van de Aw, waarover hierna meer.¹⁹

2.4. Leefbaarheid

Een corporatie mag onder voorwaarden bijdragen aan de leefbaarheid.²⁰ Denk bijvoorbeeld aan het in dienst hebben van een huismeester, bestrijding van overlast of het onderhouden van eigen groen rondom een wooncomplex.

In de regelgeving staan strenge voorwaarden voor wanneer een bijdrage aan de leefbaarheid is toegestaan.²¹ Zo moeten de leefbaarheidsuitgaven zijn afgesproken in de door de corporatie jaarlijks met de gemeenten en huurdersorganisaties te sluiten prestatieafspraken.²² Ook heeft de wetgever de toegestane uitgaven begrensd tot een bedrag van € 131,37²³ (anno 2020, dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd) per DAEB-verhuureenheid per jaar. Verder zijn alleen bepaalde categorieën van uitgaven toegestaan. Het bijdragen aan de leefbaarheid houdt uitsluitend in (a) woonmaatschappelijk werk voor de eigen huurders, (b) aanleg en onderhoud van kleinschalige infrastructuur in de directe nabijheid van woongelegenheden of andere onroerende zaken van de corporatie en (c) bijdragen aan de uitvoering van plannen ter bevordering van een schone woonomgeving, ter voorkoming van overlast, en/of ter bevordering van de veiligheid.²⁴ Alle toegestane leefbaarheidsuitgaven zijn DAEB.²⁵

2.5. Wat mag nog meer?

Hiervoor hebben we de belangrijkste activiteiten van een corporatie besproken. Naast deze activiteiten mag een corporatie ook diensten verlenen die verband houden met wonen of het betrekken van de woning.²⁶ Dat is eveneens gebonden aan voorwaarden. In de regelgeving is een lijst opgenomen met diensten die *niet* tot het werkdomein van een corporatie behoren.²⁷ Het gaat daarbij voornamelijk om diensten die primair door andere maatschappelijke organisaties worden aangeboden of

waarbij, wanneer corporaties ze zouden aanbieden, sprake is van oneigenlijke concurrentie met marktpartijen. Zo mag een corporatie een woning schoonmaken bij mutatie, maar mag zij geen met de markt concurrerend schoonmaakbedrijf beginnen dat wekelijks bij haar huurders de boel schoonmaakt. Deze woondiensten gelden als DAEB als zij betrekking hebben op DAEB-woongelegenheden.

Andere toegestane activiteiten zijn bijvoorbeeld het verlenen van diensten aan derden.²⁸ Te denken valt dan aan het verhuren van panden van derden (bijvoorbeeld voor de huisvesting van vergunninghouders) of het verlenen van diensten in het kader van bedrijfsvoering en administratie. Kort gezegd zijn ook die activiteiten alleen toegestaan als er aan strenge voorwaarden is voldaan.²⁹ Vaak is de toestemming van de Aw vereist.

3. Hoe?

Hiervoor is besproken wat de volkshuisvestelijke activiteiten nu precies zijn en wanneer het gaat om een DAEB- of een niet-DAEB-activiteit. Een corporatie moet nagevoelag dagelijks bedenken of er sprake is van een DAEB- of niet-DAEB-activiteit. Hierna bespreken we wat de praktische gevolgen zijn voor een corporatie.

3.1. Scheiding

Allereerst verplichtte de Woningwet de grotere corporaties om uiterlijk per 1 januari 2018 de DAEB- en niet-DAEB-activiteiten te scheiden. Dit kan op enkele manieren, te weten een administratieve scheiding, een juridische splitsing of een hybride vorm.³⁰ Met een administratieve scheiding blijft er sprake van één stichting of vereniging. De administraties voor DAEB en niet-DAEB zijn gescheiden.³¹ Je kan het zien als een corporatie met twee boekenkasten; één boekenkast voor alle DAEB-administratie en één boekenkast voor alle niet-DAEB-administratie. Bij een juridische scheiding splitst de corporatie al haar niet-DAEB-activiteiten af naar een nieuw op te richten dochtermaatschappij.³² Slechts twee corporaties in Nederland hebben een juridische scheiding doorgevoerd. De Aw heeft ook de vorm van hybride scheiding goedgekeurd. Corporaties die hiervoor gekozen hebben, hebben een gedeelte van hun niet-DAEB-activiteiten overgedragen aan een dochtermaatschappij. Binnen de corporatie hebben zij een administratieve scheiding doorgevoerd. Bij elke nieuwe activiteit moet een corporatie bedenken

17. Art. 45 lid 2 onder g Woningwet jo. art. 52 BTIV.

18. Art. 45 lid 4 Woningwet.

19. Art. 44c Woningwet.

20. Art. 45 lid 2 onder f Woningwet.

21. Art. 51 BTIV.

22. Art. 45 lid 2 onder f Woningwet.

23. Art. 51 lid 2 BTIV.

24. Art. 51 lid 1 BTIV.

25. Art. 47 lid 1 onder f Woningwet.

26. Art. 45 lid 2 onder c Woningwet.

27. Art. 47 lid 1 BTIV.

28. Art. 45 lid 7 en 45a Woningwet.

29. Art. 52d-52h BTIV en art. 53a-53f BTIV.

30. Zie R.M. Rijpstra, 'Hybride scheiding woningcorporatie voldoet niet aan de Woningwet', *VGR* 2020, afl. 2, p. 39-41.

31. Art. 48a e.v. Woningwet.

32. Art. 50a e.v. Woningwet.

binnen welke tak zij die activiteit administratief moet onderbrengen en hoe zij de activiteit moet financieren.

3.2. Bescherming maatschappelijk vermogen

Zoals hiervoor geschetst wil de wetgever ook het maatschappelijk vermogen beschermen. Vanuit de DAEB-tak mag er geen geld 'weglekken' naar niet-DAEB-activiteiten. Dit betekent dat de corporatie het vermogen van de DAEB-tak niet mag aanwenden voor niet-DAEB-activiteiten. Zo mag een corporatie geen geld van de DAEB-tak gebruiken voor de bouw van middeldure huurwoningen met een huurprijs van € 800. Dat is verboden. De financiering van de niet-DAEB-activiteiten moet door de niet-DAEB-tak zelf gebeuren. Ook mag het DAEB-onroerend goed niet tot zekerheid dienen voor een niet-DAEB-financiering (en vice versa overigens).³³ Er is één uitzondering op dit principe. In het kader van de scheiding mocht de DAEB-tak een lening verschaffen aan de niet-DAEB-tak. Het uitgangspunt bij de scheiding was dat beide bedrijfsonderdelen – zowel de DAEB als de niet-DAEB – levensvatbaar en daartoe zelfstandig financierbaar waren. Deze levensvatbaarheid moest structureel zijn. Om dat te bereiken hebben corporaties de niet-DAEB-tak (of de nieuwe opgerichte dochtermaatschappij in geval van de juridische scheiding) deels gefinancierd door een (boekhoudkundige) interne startlening vanuit de DAEB-tak. Deze interne lening moet door de niet-DAEB-tak afgelost worden. De hoogte van de rente en de wijze van aflossen is voorgeschreven door de wetgever, afwijking is alleen met toestemming van de Aw mogelijk.

3.3. Onderlinge mutaties

De scheiding tussen DAEB en niet-DAEB heeft ervoor gezorgd dat woningen met een aanvangshuur onder de liberalisatiegrens in beginsel zijn ondergebracht in de DAEB.³⁴ De corporatie kan bij mutatie en wanneer er sprake is van voldoende WWS-punten besluiten om de huurprijs van de woning te verhogen. Op het moment dat de huurprijs dan boven de liberalisatiegrens komt, moet de woning overgaan naar de niet-DAEB. Dit wordt gezien als een 'verkooptransactie' (hoewel er sprake is van één rechtspersoon); de woning dient administratief tegen de voorgeschreven waarde van de woning bij mutatie over te gaan van de DAEB- naar de niet-DAEB-tak. De niet-DAEB-tak moet de waarde van die woning betalen aan de DAEB-tak. Alleen onder zeer strenge voorwaarden is een lening vanuit de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak voor de waarde van de woning mogelijk.

Als de huur van een niet-DAEB-woning bij mutatie wordt verlaagd naar een huursom onder de liberalisatiegrens moet die woning worden verplaatst van de niet-DAEB-tak naar de DAEB-tak. Afrekenen is niet vereist, de niet-DAEB-tak mag de woning ook als 'dividend' uitkeren aan de DAEB-tak. De Aw hanteert daadwerkelijk de term 'dividend' terwijl er sprake is van één

rechtspersoon, die vanuit één administratie geld overhevelt naar een andere administratie.

3.4. Dagelijkse praktijk

De corporatie is zelf verantwoordelijk voor het inrichten van de administratie. Een corporatie dient erg alert te zijn. Het hebben van twee bankrekeningen (één voor de DAEB en één voor de niet-DAEB) is niet verplicht, maar een corporatie moet wel alle uitgaven en inkomsten goed in de gaten houden en toewijzen aan de juiste tak. Denk bijvoorbeeld aan de exploitatie van een gemengd complex; de kosten van de glasbewassing, schoonmaak gemeenschappelijke ruimtes enzovoort. Praktisch betekent dit dat een corporatie de factuur pro rato moet betalen vanuit de DAEB- en de niet-DAEB tak.³⁵ Deze pro-ratoverhouding kan ook weer gedurende de tijd wijzigen, bijvoorbeeld in het geval van een liberalisatie van een woning. De bijdragen vanuit de niet-DAEB aan de kosten zal dan toenemen.

3.5. De goedkeuringsprocedure voor niet-DAEB (en de Wet maatregelen middenhuur)

Al een paar keer in dit artikel kwam ter sprake dat een corporatie in beginsel de goedkeuring van de Aw nodig heeft voor het verrichten van een nieuwe niet-DAEB-activiteit. Deze toestemming is niet altijd vereist, de wetgeving bevat een grote lijst van uitzonderingen waarin het de corporatie toegestaan is om zonder toestemming te bouwen.³⁶

Het verkrijgen van deze toestemming is geen kwestie van een simpel formulier indienen en binnen twee weken uitsluitel krijgen. Het is een complexe procedure. Neem bijvoorbeeld het volgende scenario. Een corporatie wil een rij woningen ontwikkelen en wil graag voor de hoekwoningen een hogere huur dan € 850 vragen. Het bouwen van deze middenhuurwoningen is een nieuwe niet-DAEB-activiteit, nu alleen woningen met een huur van maximaal € 737,14 (de liberalisatiegrens) DAEB is. De corporatie moet voor de bouw van deze hoekwoningen toestemming aan de Aw vragen.

Deze nieuwe niet-DAEB-activiteit moet in directe relatie staan met de DAEB-activiteiten van de woningcorporatie. Nieuwe niet-DAEB-activiteiten mogen alleen plaatsvinden in gebieden waar woongelegenheden van de corporatie gelegen zijn. Bij de goedkeuringsprocedure wordt dit door de Aw getoetst. In het genoemde voorbeeld gaat dit goed.

Daarnaast toetst de Aw ook het volgende.³⁷ Allereerst dient de gemeente de door de corporatie gewenste nieuwe niet-DAEB-activiteit noodzakelijk te achten in het kader van het geldend volkshuisvestelijk beleid. Waar nodig dient de gemeente met andere gemeenten die een rechtstreeks belang hebben bij de gewenste niet-DAEB-werkzaamheden overleg te voeren. De gemeente dient

33. Art. 21d Woningwet.

34. Onder omstandigheden mochten bij de scheiding de te liberaliseren woningen al in de niet-DAEB-tak worden ondergebracht.

35. Uitgaande van de administratieve scheiding.

36. Art. 41 BTIV.

37. Art. 44c Woningwet.

verder na te gaan of er geen marktpartijen zijn die de gewenste niet-DAEB-activiteit willen uitvoeren. In de volksmond wordt dit de ‘markttoets’ genoemd. Met de markttoets wordt onderzocht of andere partijen dan de woningcorporatie belangstelling hebben om een gewenste niet-DAEB-activiteit uit te voeren. Daarbij moet alle beschikbare informatie verschaft worden, er moet sprake zijn van een gelijk speelveld. Is er interesse vanuit een marktpartij, dan mag die partij de activiteit uitvoeren. Pas indien vaststaat dat marktpartijen niet geïnteresseerd zijn in het verrichten van de werkzaamheden, komt een woningcorporatie in aanmerking om de activiteit vanuit haar niet-DAEB-tak te verrichten.

De Aw toetst verder of er geen financiële risico's zijn. De Aw kan de goedkeuring aan het verrichten van werkzaamheden onthouden, indien naar haar oordeel niet is of wordt voldaan aan het aanleveren van de benodigde documenten of de financiële toets niet wordt gehaald.³⁸ Deze laatste toets wordt niet gehaald als er naar het oordeel van de Aw met de nieuwe niet-DAEB-investering onvoldoende financiële middelen beschikbaar zullen zijn om de DAEB-werkzaamheden van de corporatie te kunnen verrichten.³⁹

Het resultaat van deze strenge regels is dat corporaties of de goedkeuring niet aanvragen, of de goedkeuring niet verkrijgen omdat bijvoorbeeld een marktpartij interesse heeft. Wij kennen maar één voorbeeld van een corporatie die met deze uitgebreide procedure goedkeuring heeft gekregen voor de bouw van een paar middeldure huurwoningen.

De complexiteit van de goedkeuringsprocedure kwam vooral aan het licht bij het probleem van de krapte van de woningmarkt, zeker voor de middeninkomens. De wetgever ziet een rol voor corporaties bij de oplossing van dit probleem, maar in de praktijk blijkt dat de goedkeuringsprocedure een te grote belemmering voor woningcorporaties vormt. Dit heeft de wetgever doen besluiten om toch weer enige ruimte te creëren voor corporaties ten aanzien van hun niet-DAEB-activiteiten. Dit heeft geleid tot de Wet maatregelen middenhuur. Deze wet is op 28 mei 2019 aangenomen door de Eerste Kamer. De wet zou oorspronkelijk per 1 januari 2020 ingevoerd worden, maar dat is uitgesteld. De minister vindt het niet wenselijk om de Woningwet te wijzigen, terwijl het BTIV nog niet is gewijzigd. Om die reden wordt de wetswijziging uitgesteld. Mogelijk is een reden voor uitstel ook de wens om de markttoets af te schaffen. Het is niet duidelijk wanneer de wet wel wordt gewijzigd.

Wel heeft de minister al per 1 juli 2019 een aantal met de wet samenhangende wijzigingen in het BTIV doorgevoerd. Dit heeft geleid tot enige verruiming voor de niet-DAEB-activiteiten. Zo is er bijvoorbeeld geen toestemming meer vereist wanneer er sprake is van herstructure-

ring (wanneer DAEB-vastgoed door sloop/nieuwbouw of ingrijpende voorzieningen niet-DAEB-vastgoed wordt), mits dit in hoofdzaak plaatsvindt op grond die de corporatie heeft verworven of aan de corporatie in erfpacht is uitgegeven voor 1 januari 2015.

4. Evaluatie Woningwet

De Wet maatregelen middenhuur is niet de enige wetswijziging van de Woningwet. De minister heeft in 2018/2019 de Woningwet geëvalueerd. Daartoe was zij verplicht, nu de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting haar gebod om drie jaar na inwerkingtreding de wet te evalueren. De minister wilde aanvankelijk alleen kijken of de doelen met de herziening waren behaald, maar heeft na politieke druk ook naar de toekomstbestendigheid van de Woningwet gekeken. In februari 2019 heeft de minister haar beleidsvoornemens gepubliceerd. Deze beleidsvoornemens zijn vertaald naar conceptvoorstellen tot wijziging van de Woningwet en het BTIV. In een consultatie kon er tot 18 januari 2020 op deze voorstellen gereageerd worden. Het voornemen is om voor het zomerreces het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen. De wijzigingen zullen ons inziens niet eerder dan 1 juli 2021 ingaan.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt volgens de minister dat corporaties, gemeenten, huurdersorganisaties en marktpartijen ervaren dat door de afbakening van DAEB- en niet-DAEB het speelveld helderder is geworden.⁴⁰ De regelgeving rondom het werkdomein van corporaties is echter ook zeer gedetailleerd geworden. De minister heeft nu het voornemen om geen stelselwijzigingen door te voeren, maar waar mogelijk regelgeving te vereenvoudigen, meer naar algemene principes in te richten en oog te houden voor de toekomstbestendigheid. Zo worden in het werkdomein volgens de minister op verschillende onderwerpen belemmeringen en dubbele waarborgen in de wet weggenomen. Bij deze wijzigingen wordt de focus op de kerntaak niet uit het oog verloren en blijven waarborgen tegen ongewenste situaties bestaan.⁴¹

De wijzigingen zien onder meer op de toegestane activiteiten van de corporaties. Voor dit artikel is met name de wijziging in toegestaan maatschappelijk vastgoed relevant. Zoals hiervoor aangegeven zijn de omschrijvingen in de regelgeving bepalend voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van maatschappelijk vastgoed. De minister heeft naar aanleiding van de evaluatie opnieuw gekeken naar de lijst van toegestaan maatschappelijk vastgoed.⁴² Dit heeft ertoe geleid dat het voor corporaties weer mogelijk wordt om te investeren in brede scholen (voor zover het gaat om een basisschool en om maatschappelijke functies gericht op de wijk/buurt/buurtschap) en ruimten voor kleinschalige culturele activiteiten (bijvoorbeeld ateliers die ook worden gebruikt voor op de wijk/buurt gerichte activiteiten). Daarnaast wordt bij basisscholen

38. Art. 44c lid 3 Woningwet.

39. Art. 45 BTIV.

40. Concept-memorie van toelichting bij de Woningwet, zie www.internetconsultatie.nl/evaluatie_woningwet, p. 16.

41. Concept-memorie van toelichting bij de Woningwet, zie www.internetconsultatie.nl/evaluatie_woningwet, p. 16.

42. Concept-nota van toelichting bij BTIV, zie www.internetconsultatie.nl/evaluatie_btiv, p. 13 en 14.

en centra voor jeugd en gezin de rendementseis van 6,25% (art. 49 lid 2 onder a Woningwet) geschrapt, omdat dit een onnodige belemmering is voor investeringen in dit type vastgoed terwijl het rendement niet noodzakelijk is voor de risicobeheersing binnen de DAEB; daar is vanuit het financieel toezicht voldoende zicht op. Verder is ten aanzien van zorgsteunpunten en dagbestedingsruimten de voorwaarde losgelaten dat deze inpandig dienen te zijn. Uit de praktijk is gebleken dat in voorkomende gevallen juist een losstaand pand op hetzelfde terrein of een ruimte aan de overkant van de straat de beste oplossing biedt. Met de verruiming van het toegestane maatschappelijk vastgoed worden de toegestane DAEB-activiteiten ook verruimd. Al het maatschappelijk vastgoed is DAEB. Dit betekent dat corporaties na de wetswijziging zonder toestemming brede scholen mogen realiseren. Of dat ook met een geborgde financiering kan is de vraag. Het WSW heeft in haar reactie op de consultatie⁴³ aangegeven dat zij zelf verantwoordelijk is om te bepalen voor welk type activiteiten zij borg staat. Mede gezien de voorgenomen verruiming van de DAEB-activiteiten zal WSW de komende periode vanuit risico-optiek gaan bezien of zij voor alle typen DAEB-activiteiten leningen wil (kunnen) borgen.

De minister stelt ook op een ander punt een verruiming van de DAEB-activiteiten voor. Door corporaties worden in sommige gevallen woningen vanuit de DAEB-tak verkocht aan particulieren, vaak de zittende huurders, met een verplichting voor de corporatie om deze woningen terug te kopen op het moment dat de koper de woning wenst te verkopen. Koopgarant is een voorbeeld van een dergelijke constructie. Deze constructie geeft de koper zekerheid dat hij de woning altijd weer kan verkopen. Voor de corporatie is het voordeel dat de teruggekochte woning opnieuw verhuurd kan worden in het sociale segment als daar behoefte aan is. Ook kan de corporatie ervoor kiezen een teruggekochte woning opnieuw te verkopen met een terugkoopplicht, met als doel deze op termijn weer beschikbaar te stellen voor verhuur aan de doelgroep. Het verwerven van een dergelijke woning met als doel deze definitief te verkopen is vanuit de DAEB-tak niet goed mogelijk binnen de regelgeving. Om die reden wil de minister met een nieuw artikel 47 lid 1 onder j Woningwet regelen dat woningen met een terugkoopplicht vanuit de DAEB-tak kunnen worden gekocht om te verkopen, en na terugkoop definitief vanuit deze tak verkocht kunnen worden.

5. Conclusie

In dit artikel hebben we stilgestaan bij het hoe, wat en waarom van de DAEB- en niet-DAEB-activiteiten van een corporatie. De vragen of een activiteit is toegestaan en zo ja, of er dan sprake is van een DAEB- of niet-DAEB-activiteit zijn dagelijkse kost voor de corporatie. Corporaties moeten bijvoorbeeld goed nadenken waar zij welke kosten administratief verantwoorden. Zoals omschreven moet dat zelfs al met de rekeningen van de glazenwasser. Het onderscheid tussen DAEB- en niet-DAEB heeft geleid tot een administratief en juridisch circus. Zoals de minister bij de evaluatie concludeerde

zorgt het onderscheid voor een bescherming van het maatschappelijk vermogen. Dit vermogen wordt inderdaad ingezet voor de kerntaken van een corporatie. Er lekt geen vermogen meer weg vanuit de DAEB-tak naar de niet-DAEB-activiteiten. Het is echter de vraag of dat niet op een minder belastende wijze geregeld had kunnen worden. Corporaties hebben nu te maken met een veelvoud aan regels en administratieve lasten. De voorgenomen wetswijzigingen brengen daar helaas weinig verandering in.

43. Zie www.internetconsultatie.nl/evaluatie_woningwet/reactie/9860b54e-c795-4bee-9eb3-da24a579105f.