

PIETER BUISMAN en ELS LE LARGE adviseurs advies- en ingenieursbureau DHV, Amersfoort

Europees recht vereist slimme aanpak

Veel wijkinvesteringen van corporaties zijn verankerd in samenwerkingsafspraken met de gemeente. Helaas dreigen Europese aanbestedingsregels en het staatssteunrecht de gebiedsaanpak op de tocht te zetten. Pieter Buisman en Els Le Large van DHV vinden het daarom vreemd dat de overheid binnen Europa niet meer opkomt voor de Nederlandse aanpak.

Het creëren van een aantrekkelijke woonomgeving, een school in een mooi gebouw en een prettige buurt behoren tegenwoordig tot het werkdomein van veel corporaties. In wijken waar corporaties veel woningbezit hebben, zijn zij bij uitstek de gebiedsontwikkelaar en investeren ze op vele fronten. In samenwerkingsovereenkomsten is het netjes vastgelegd: de corporatie gelegitimeerd als integrale gebiedsontwikkelaar. Europese richtlijnen voor aanbesteding beperken zich echter niet alleen tot bouwen, maar hebben ook hun werking op ontwikkeling, exploitatie en beheer. Overheidsopdrachten vanaf een bepaald drempelbedrag zijn daaraan onderhevig. Voor het negeren van die richtlijnen laat jurisprudentie steeds minder ruimte. Het ontbreken van een openbare aanbesteding kan leiden tot juridische procedures die leiden tot vertraging, verlies van draagvlak en verlies van vertrouwen. En daarmee staat de gebiedsaanpak op de tocht.

Voor het negeren van Europese richtlijnen is steeds minder ruimte

ARMSLAG

Ook het Europese staatssteunrecht bedreigt herstructureringsplannen. In herstructureringsgebieden is vaak sprake van package deals waarin verschillende plussen en minnen worden uitgeruild, bijvoorbeeld gebouwde parkeervoorzieningen, grond om niet, investeringen in maatschappelijk vastgoed en in openbare ruimte. Dat sprake is van bovenmatige staatsteun is niet altijd even duidelijk, omdat het afspraken betreft die juist vroeg in het proces gemaakt worden om ten volle te profiteren van de armslag die dat aan de gebiedsontwikkelaar geeft. Die is nodig om risico's te kunnen nemen en om creatief en slagvaardig in te spelen op omgeving en ontwikkelingen.

Mogelijk levert de concurrentie die door aanbesteding ontstaat, meer op dan de één-op-één-deal tussen gemeente en corporatie. Maar ook kan blijken dat de markt de inzet van de corporatie niet kan overtreffen. Door dit open met de gemeente te bespreken, wordt niet alleen duidelijk of aanbesteden effectief is, maar komt ook de toegevoegde waarde van de corporatie scherper in beeld. Reden van afwijken van de aanbestedingsplicht kan dan bijvoorbeeld zijn dat de afspraken tussen gemeente en corporatie een zodanige waarde hebben, dat deze niet is te overtreffen door concurrentie in de markt.

Helaas zitten ook hieraan nog wat formele haken en ogen. Als namelijk sprake is van een aanbestedingsplicht, dan eist het aanbestedingsrecht dat je ook een aanbesteding organiseert. Pas als die aanbesteding niets oplevert, mag je één-op-één-afspraken maken. Dat is natuurlijk zonde van tijd en geld als je al van veraf kunt zien dat het niet zal lukken. Het Europees Verdrag kent een belangrijke kernwaarde: het Europees recht moet tot proportionele verplichtingen leiden voor de lidstaten. Het doorlopen van een aanbesteding terwijl je weet dat het niet gaat lukken, zou wel eens een disproportionele plicht kunnen zijn.

REGELS

In de ontwikkelingsstrategie is ook aandacht nodig voor de staatssteunregels. Zo worden bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld brede scholen nogal eens afspraken gemaakt over lagere grondprijzen of gemeentelijke bijdragen aan een exploitatietekort. Ook levert de gemeente vaak een bijdrage aan de zogenaamde onrendabele top door lagere grondprijzen te rekenen onder sociale huurwoningen. Tussen Nederland en Europa woedt al enkele jaren een

Er is in de ontwikkelingsstrategie aandacht nodig voor staatssteunregels

discussie over de bijzondere positie van corporaties in het bestel. Zolang die nog niet is afgerond, zal ook bij het vormen van de afspraken tussen corporaties en gemeenten moeten worden voldaan aan de regels.

Maak bijvoorbeeld duidelijk dat de bijdrage die de gemeente aan een tekort levert, alleen ter dekking is van de maatschappelijke onrendabele functie. Zorg voor een scheiding in de administratie tussen commerciële verhuur en maatschappelijke verhuur. Gebruik de bijdrage van de gemeente alleen voor openbaar toegankelijke voorzieningen en laat de exploitatie van die delen ook bij de gemeente. Zodoende kan een deel van het tekort zonder risico worden gedekt. Taxeer gronden van tevoren en houd daarbij rekening met de 'openbare dienstverplichting' die op de gronden ligt (het realiseren van sociale woningen). Zo ligt er onder de gereduceerde grondprijs een onderbouwing hoe deze tot stand is gekomen. En mocht er toch sprake zijn van steun, meld dat dan bij Europa. Houd in de projectplanning rekening met de mogelijk lange doorlooptijd van de meldingsprocedure (één á anderhalf jaar). Indien nodig, pak dan een deelproject op en breng de bijdrage van de gemeente in de onrendabele top binnen de de-minimis-regeling. Dit is een regeling waarin onder een vastgesteld maximumbedrag geen goedkeuring van Brussel nodig is. Met goed verstand en slim opereren is er een redelijke kans om te ontkomen aan alle aanbestedings- en staatssteunregels. Maar van een overheid die corporaties aanzet tot een grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid, mag verwacht worden dat ze zich veel sterker maakt voor een stevige lobby om binnen de Europese regels meer ruimte te geven voor de Nederlandse praktijk. ◀

FOTO: TON POORTWIJLT, DORDBRECHT

Het wezen van de corporatie

De woningcorporaties wacht een hete herfst. Hun vrijheid wordt bedreigd. Minister van der Laan wil een woonautoriteit instellen, zeggenschap voor gemeenten en huurders in de besturen. Zijn collega Hirsch Ballin wil eisen opleggen met het Wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming. Verder ligt onze Neelie Kroes uit Brussel op de loer om de commerciële activiteiten in te perken en ten slotte zien sommige politici het kapitaal, dat nu in huizen zit, liever toevloeien naar de uit de hand gelopen staatsschuld.

Vanwaar deze belangstelling? Komt het door de excessen, die hier en daar plaatsvonden?

Ik denk het niet. Volgens mij is er te weinig duidelijkheid over het wezen van de huidige corporaties. Vroeger was het eenvoudig. De verenigingen wilden de arbeiders verheffen door zeer goedkope, maar goede woningen aan te bieden. Nu verzorgen corporaties de huisvesting van bijna 30 procent van de bevolking. De woningen zijn al lang niet meer alleen voor de laagste inkomens. De werkzaamheden van de corporaties zijn door de tijd heen verbreed. De verzelfstandiging hielp daarbij. Leefbaarheid van wijken, stadsvernieuwing, duurzaamheid, ondersteuning van ouderen, woonzorg-appartementen, huisvesting van middeninkomens, de corporaties zien dit als belangrijke doelen. Vanuit hun oogpunt is dat een logische ontwikkeling. Wat logisch is voor de corporaties, hoeft niet zo te leven in de maatschappij. Daar bestaan allerlei verschillende, onderling tegenstrijdige ideeën over volkshuisvesting en de rol van de corporaties. De een vindt dat ze alleen mogen verhuren aan echte minima, anderen trekken dat breder tot middeninkomens, en weer anderen zien hen als wijkbeheerders, projectontwikkelaars of woonzorgaanbieders. De een schaarst hun kapitaal onder de publieke middelen, de ander vindt het privaat eigendom. Al deze tegenstellingen betreffen het wezen van de corporaties.

Of een corporatie goed presteert, hangt af van de gekoesterde verwachtingen. Die worden weer bepaald door hun functie. Kortom, zolang die niet eenduidig is, blijft het gisten. Nieuwe maatregelen helpen dan niet. Zo kunnen toezichthouders, oud of nieuw, met veel of met weinig bevoegdheden, geen vuist maken als ze geen scherp en gedragen beeld hebben van de functie van de corporaties in de maatschappij. De discussie daarover moet voorafgaan aan nieuwe maatregelen.

Annalies Huygen werkt bij TNO Delft. Ze is jurist en econoom en gespecialiseerd in marktwerking, toezicht en beleidsvraagstukken.