Bijlage IX

DE BALANS VERSTOORD

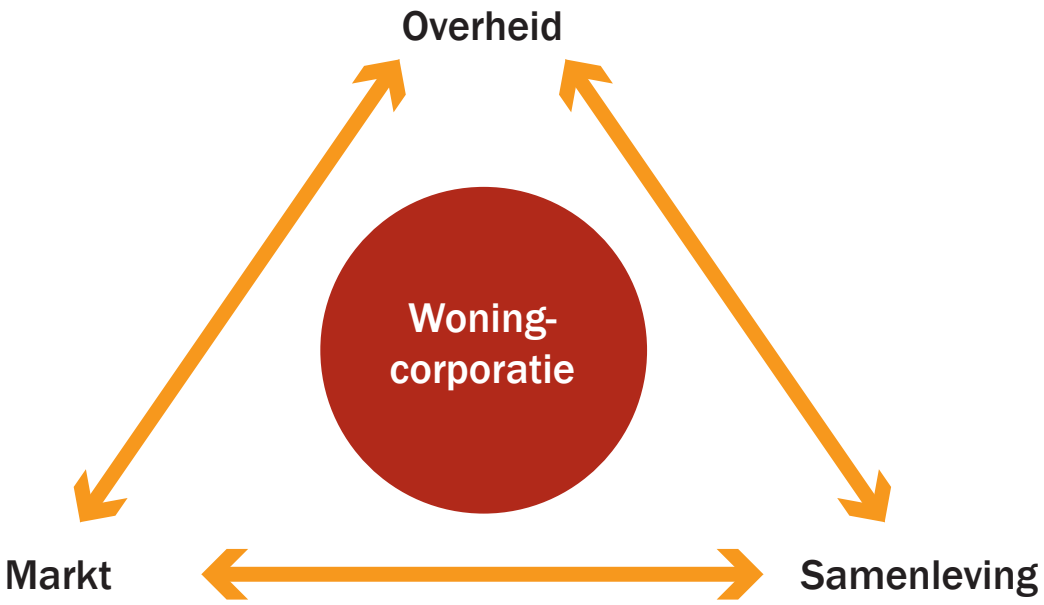
EEN RAPPORT OVER DE CORPORATIESECTOR TEN BEHOEVE VAN

DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE WONINGCORPORATIES.

IN OPDRACHT VAN AEDES VERENIGING VAN WONINGCORPORATIES

De Balans Verstoord

Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties



Den Haag, februari 2013

Auteur:
Drs. Rudy de Jong MRE

Referenten/begeleiding:
Dr. Jan-Kees Helderman
Prof. dr. Kees Koedijk
Prof. dr. ir. Jan van der Schaar

Voorwoord

Het besluit van de Tweede Kamer om een Parlementaire Enquête uit te voeren naar het woningcorporatiestelsel markeerde een groeiende ongerustheid over de ontwikkeling van het stelsel. De vele incidenten leidden tot grote publieke verontwaardiging. Het beeld ontstaat van een sector die de draad is kwijtgeraakt.
Een Parlementaire Enquête biedt de gelegenheid om de balans op te maken en conclusies te trekken voor de toekomst.

In een situatie als deze is het goed als alle betrokkenen zich rekenschap geven van wat er is gebeurd, wat er is misgegaan en hoe het anders moet. Dat geldt niet in het minst voor de corporaties zelf. Het is daarom toe te juichen dat Aedes het initiatief heeft genomen om een rapport te laten opstellen over de omstandigheden die hebben geleid tot ontsporingen en naar mogelijke tekortkomingen in het corporatiestelsel.

Het rapport is opgesteld door Rudy de Jong, voormalig directeur van een woningcorporatie en met een lange ervaring in diverse geledingen in de corporatiesector.
Aan ondergetekenden heeft Aedes gevraagd zowel de kwaliteit als de onafhankelijkheid van het rapport te bewaken. Door middel van gesprekken en reacties op concepten hebben wij invulling gegeven aan onze taak.

Nu het rapport is afgerond constateren we dat het op een zorgvuldige en onafhankelijke wijze tot stand is gekomen. De beschrijvingen geven een goed beeld van de ontwikkelingen in de sector. De analyses duiden de vraagstukken op een goede wijze, zijn voldoende kritisch en sparen de corporaties niet.

Het was ons een genoegen om op deze wijze een bijdrage te mogen leveren aan de voorbereiding van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties.

Den Haag, 22 februari 2013

Jan Kees Helderman
Kees Koedijk
Jan van der Schaar

Inhoud

Pagina

Inleiding 7

1. De incidenten 8

2. De rode draad van 110 jaar woningcorporaties 11

3. De aanloop naar een stelselwijziging 14
3.1. Een nieuw economisch denken 14
3.2. Een economische crisis als opmaat naar ingrijpende veranderingen 14
3.3. Een cumulatie van problemen 15
3.4. De Brutering 15

4. De band met de overheid 17
4.1. Van sturing naar verantwoording en toezicht 17
4.2. Groeiende twijfels 17
4.3. New public management als sturingsmechanisme 18
4.4. Geen duidelijke publieke opdracht 19
4.5. Geen toezichtrol meer voor gemeenten 20
4.6. Gebrek aan politieke en bestuurlijke continuïteit 20
4.7. Intern toezicht komt langzaam op gang en blijkt complex 20
4.8. Hybride extern toezicht 21
4.9. Het financiële toezicht stap voor stap ontwikkeld 22
4.10. Het financiële toezicht ter discussie 22
4.11. Beperkte scope van het financiële toezicht 23
4.12. De rol van het WSW 24
4.13. Beperkt zicht op risico's corporaties 25
4.14. Het WSW als private toezichthouder 25
4.15. De rol van de sectorbanken 26
4.16. Zwakke disciplinering 27
4.17. Zelfregulering verliest politieke steun 27
4.18. Naar een nieuwe verstatelijking? 28

Inhoud

Pagina

5. De band met de markt 29
5.1. Een aarzelende start 29
5.2. Woningproductie nam na 2003 sterk toe 29
5.3. Grotere rol in stedelijke vernieuwing 30
5.4. Betere dienstverlening aan bewoners 31
5.5. De bijzondere woningmarkt van de jaren 90 32
5.6. Commerciële projectontwikkeling met groeiende risico's 32
5.7. Mankerende marktwerking 33
5.8. Gebrekkige transparantie 33
5.9. Europa betreedt het speelveld 34
5.10. Corporaties verstoren de vrije werking van de woningmarkt 35
5.11. De tucht van de markt 35
5.12. Een niet-passend risicoprofiel 37
5.13. De "moral hazard" van het collectieve systeem 37
5.14. Vermarkting van corporaties: plussen en minnen 38

6. De band met de samenleving 40
6.1.1 Geen zeggenschap voor bewoners 40
6.1.2. Betrokkenheid van bewoners in de stedelijke vernieuwing 41
6.1.3. Tevreden belanghebbenden 41
6.1.4. Nieuwe governance op basis van zelfregulering 42
6.1.5. Zelfregulering loopt uiteindelijk vast 43
6.2. Zelfregulering in de schaduw van de hiërarchie 44

7. Samenvatting en conclusies 46
7.1. De balans verstoord 46
7.1.1. De band met de overheid: wantrouwen en nieuwe verstatelijking 46
7.1.2. De band met de markt: successen, maar geen tucht van de markt. 47
7.1.3. De band met de samenleving: vervreemding en nieuwe binding 49
7.2. Een stelselwijziging met tekortkomingen 49
7.3. Tot slot 52

Bronnen 53

Geraadpleegde personen 56

Inleiding

Gevoed door een groeiend aantal incidenten en financiële debacles is de afgelopen tijd het beeld ontstaan van een ontspoorde corporatiesector. Het gevoel bestaat dat we de rode draad van meer dan 100 jaar volkshuisvesting zijn kwijtgeraakt. De verwarring is groot. Steeds vaker wordt de vraag gesteld of het corporatiemodel nog toekomst heeft.

In dit licht heeft de Tweede Kamer besloten een Parlementaire Enquête uit te voeren.
Wat is er verkeerd gegaan? Welke systemen hebben niet gewerkt? Hoe is het mogelijk geweest dat personen en organisaties zo uit de bocht zijn gevlogen? Wie heeft gefaald?
Dat zijn vragen waarop de Enquête een antwoord moet geven.

Maar de vraag is ook hoe het verder moet. Kan worden volstaan met corrigerende maatregelen of is een fundamentele herziening nodig van het corporatiebestel?
Achter deze vragen ligt de centrale vraag hoe de gebeurtenissen van de afgelopen jaren te begrijpen zijn. Opvallend is in elk geval dat sinds het eind van de vorige eeuw de vanzelfsprekende, brede steun voor het corporatiebestel lijkt te zijn afgenomen. Komt dat door de grote beleidswijzigingen halverwege de 90-er jaren? De verzelfstandiging, de “brutering”, de taakverbreding, de marktwerking? Of komt dat door veranderde maatschappelijke omstandigheden of de economische crisis? En verklaart dat de incidenten van nu?

Het bestuur van Aedes vereniging van woningcorporaties, acht het essentieel dat op deze vragen een antwoord wordt gegeven. De Parlementaire Enquête Woningcorporaties is een goede gelegenheid om het vraagstuk van de corporatiesector aan een fundamentele beschouwing te onderwerpen. Om deze reden heeft het bestuur van Aedes opdracht gegeven tot een studie naar de ontwikkeling van het corporatiestelsel in het licht van de recente gebeurtenissen.

Bijgaand rapport is de weerslag van deze studie en beoogt een bijdrage te leveren aan het werk van de Enquêtecommissie.
Het rapport is geschreven door Rudy de Jong met ondersteuning van drie wetenschappers die – vanuit verschillende invalshoeken – de corporatiesector goed kennen. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan zowel de opzet, de inhoud als de analyses. De beschrijving van het historisch verloop en de duiding daarvan, is grotendeels gebaseerd op studies van Jan van der Schaar, emeritus hoogleraar Volkshuisvesting VU Amsterdam. Het gehanteerde model om de ontwikkeling van het corporatiestelsel te beschouwen, is gebaseerd op publicaties van Jan Kees Helderman, associate professor Bestuurskunde Universiteit Nijmegen. Voor de economische onderdelen is een specifieke inbreng geleverd door Kees Koedijk, hoogleraar Financieel Management Universiteit Tilburg.
Daarnaast is door veel betrokkenen een bijdrage geleverd door middel van interviews, gesprekken, documenten en reacties op concepten. Door de Aedes Bestuurscommissie Parlementaire Enquête is het rapport tweemaal besproken en van commentaar voorzien.
Achterin dit rapport is een lijst opgenomen van alle personen die aan de totstandkoming van dit rapport hebben bijgedragen.

1. De incidenten

In Nederland zijn een kleine 400 woningcorporaties actief. Sinds de jaren 90 lijkt in deze sector een groeiend aantal gevallen van mismanagement en fraude voor te komen. De incidenten zijn ruwweg in drie categorieën te verdelen: mismanagement en te grote risico's bij projectontwikkeling, financieel mismanagement en speculatie, fraude en zelfverrijking. In totaal gaat het om 15-20 belangrijke incidenten, die veel aandacht hebben getrokken.[1]

Mismanagement projecten/te grote risico's
2009 Woonbron Rotterdam (verlies op investering SS Rotterdam)
2009 Rentree Deventer (speculatieve grondaankoop, grote verliezen investeringen)
2010 Servatius Maastricht (verlies op Campusproject)
2010 SGBB Hoofddorp (te grote projectportefeuille)
2010 De Key Amsterdam (dubieuze grondtransacties)
2012 Laurentius Breda (te grote projectportefeuille)
2012 WSG Geertruidenberg (te grote projectportefeuille)

Begin 2013 staan 9 corporaties onder verscherpt toezicht van het CFV vanwege een te grote projectenportefeuille of te risicovolle projecten.[2] Dit betreft 5 corporaties in de regio rond Amsterdam (Stadgenoot, Ymere, Zaandams Volkshuisvesting, Monnickendam en De Key) en 4 kleinere corporaties verspreid over het land (Laurentius Breda, Slochteren, 't Heem Tilburg, Goed Wonen Drimmelen). WSG wordt met steun van het CFV gesaneerd.

Financieel mismanagement en speculatie
1994 Onze Woning Nieuwegein (opties)
1994 Eigen Haard Enschede (beleggingen)
1994 K77 Utrecht (opties)
1999 Woonzorg Nederland Amstelveen (beleggingen)
2012 Wooninvest Leischendam (derivaten)
2012 Vestia Rotterdam (derivaten)

Begin 2013 staan 2 corporaties onder verscherpt toezicht van het CFV vanwege liquiditeitstekorten door derivaten. Dit betreft Portaal (midden Nederland) en Wooninvest (Leidschendam). Vestia wordt met steun van het CFV gesaneerd.

1 De Commissie Kaderstelling en Toezicht (Hoekstra 2013) spreekt over zo'n 20 casus sinds 2001, waarvan in 15 gevallen door de Minister een externe toezichthouder is ingesteld. In een aantal gevallen ging het hierbij niet om mismanagement of fraude, maar om bestuurlijke conflicten.

2 Brief aan 2e Kamer 4 februari 2013 Stand van zaken (financiële) probleemcorporaties. In totaal staan 14 corporaties onder verscherpt toezicht. Naast de genoemde 11 corporaties zijn er 3 met meer algemene financiële problemen: Wooninvesteringsfonds (landelijk), Kennemerhave Velsen en Veron Zevenbergen.

Fraude en zelfverrijking [3]
2002 SWZ Zwolle
2004 SWH Den Bosch
2004 Trias Lisse
2005 PWS Rotterdam/Wooninvest Voorburg
2009 Rochdale Amsterdam
2008 Woningstichting Dinxperlo
2010 SGBB Hoofddorp
2012 Laurentius Breda
2012 Vitaal Wonen Limbricht

Opvallend is het tijdsverloop van de incidenten

Mismanagement van projecten lijkt vooral iets van de laatste jaren te zijn. Dat is begrijpelijk. De (te) grote risico's zijn meestal al veel eerder genomen, maar werden zichtbaar vanaf 2008, het begin van de financiële crisis. De genoemde gevallen zijn waarschijnlijk een topje van de ijsberg. Veel corporaties hebben verliezen moeten nemen op hun project- en grondportefeuille. Een beeld dat we overigens zien bij alle commerciële en niet-commerciële organisaties die in de vastgoedmarkt werken, zoals projectontwikkelaars en gemeenten.

Financieel mismanagement zagen we in de beginperiode van de verzelfstandiging en dan weer vanaf 2011. Ook dat heeft met de financieel-economische omstandigheden van het moment te maken. Vestia is daarbij het meest pregnante voorbeeld, maar in de zelfde periode werden meer corporaties met grote liquiditeitsproblemen op derivatenposities geconfronteerd. Ook dat beeld zien we terug bij (semi-)publieke organisaties, zoals gemeenten en scholen.

Fraude en zelfverrijking is iets van alle tijden, maar lijkt wat meer op de voorgrond te treden vanaf het begin van deze eeuw. Dat was de periode dat de investeringen van corporaties sterk toenamen en corporaties hun werkterrein uitbreidden met commerciële activiteiten. In enkele gevallen werd de fraude zichtbaar door de grote verliezen, die werden geleden als gevolg van het instorten van de woningmarkt.

Zoals gezegd komen dit soort incidenten niet alleen in de corporatiesector voor. Opvallend zijn de overeenkomsten met andere verzelfstandigde sectoren als de zorg en het middelbaar en hoger onderwijs. Onderzoeksrapporten over bijvoorbeeld zorgorganisatie Philadelphia of onderwijsorganisatie Amarantis laten treffende gelijkenissen zien met incidenten bij woningcorporaties.[4] Maar ook bij gemeenten en provincies vonden vergelijkbare incidenten plaats.[5]
Of dit soort incidenten meer voorkomt dan in het verleden is niet zonder meer te zeggen. In de afgelopen decennia zijn de maatschappelijke opvattingen over wat toelaatbaar is en wat niet, aanzienlijk strenger geworden. Ook is er veel meer (media)aandacht dan vroeger.
Op zich is het niet aannemelijk dat incidenten vaker bij corporaties voorkomen dan elders. Wel valt op dat in alle sectoren problemen vaak met vastgoed te maken hebben. Het ligt dus voor de hand dat de corporatiesector relatief gevoelig is voor problemen en dat – gezien het kapitaalkarakter van vastgoed – het eerder om grote bedragen zal gaan.

3 Deze gevallen worden in verband gebracht met fraude en/of zelfverrijking, maar dat is niet in alle gevallen vastgesteld. In enkele gevallen lopen nog strafrechterlijke procedures.
4 Otterlo & van der Burgt 2008, Halsema/van Rijn 2012/2013.
5 Bijvoorbeeld de Ceteco affaire van Provincie Zuid-Holland.

In een onlangs gepubliceerd rapport, gaat de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties uitgebreid in op de incidenten en met name op de case Vestia.[6] De Commissie constateert dat de case Vestia apart staat ten opzichte van de andere incidenten door *de extreme verontachtzaming van alle governance vereisten die leidden tot een unieke combinatie van falen.* Meer in het algemeen concludeert de Commissie dat *het te vaak voorkomt dat het bij woningcorporaties en de sector ontbreekt aan zelfcorrigerend vermogen en dat er onvoldoende en te laat wordt ingegrepen.*
Aan de andere kant kan worden geconstateerd dat zelfs in de extreme situatie, die zich voordeed bij Vestia en het ernstig tekortschieten (tot september 2011) van het interne en externe toezicht en van het WSW[7], het collectieve garantie-financieringssysteem robuust bleek. De schade voor de sector was echter onverminderd groot.[8]
In het vervolg van dit rapport worden de incidenten geplaatst in de ontwikkeling die de corporatiesector in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. Vanuit de “rode draad” van 110 jaar volkshuisvesting zal worden betoogd dat zich in de jaren 80 een ontwikkeling heeft ingezet die het corporatiebestel ingrijpend heeft veranderd. Veranderingen waardoor de band met zowel de overheid, de markt als de samenleving is verzwakt. En waarmee het fundament werd aangetast van het corporatiebestel: de disciplinering.

Aan het eind van dit rapport zal de conclusie worden getrokken dat de combinatie van:
Enerzijds (1) de grotere risico’s op de vastgoedmarkt, en
anderzijds (2) het ontbreken van eigenaren of andere direct belanghebbenden, (3) tekortschietend intern en extern toezicht, (4) het ontbreken van een collectief moreel kompas en zelfcorrigerend vermogen, en (5) de collectieve zekerheidsstructuur,
de belangrijkste verklaring is voor het grote aantal incidenten sinds de jaren 90.

6 Hoekstra 2013.

7 Zie ook de rapportage van Hans Verbraeken in FD 2013-01-04.

8 Naar de mening van een aantal betrokkenen is in het geval van Vestia te snel gekozen voor het afkopen van de derivatenportefeuille in plaats van het verlenen van liquiditeitssteun. Het laatste zou mogelijk hebben geleid tot veel lagere kosten voor de corporaties. Zie ook Hoekstra 2013, p.30. In het geval van Laurentius wordt de externe toezichthouder eveneens verweten extra schade te hebben veroorzaakt (Brief 16-1-2013 van voormalige RvT aan Minister Blok).

2. De rode draad van 110 jaar woningcorporaties [9]

Het corporatiebestel, zoals we dat nu kennen, bestaat sinds het begin van de 20e eeuw. Voor die tijd waren er ook al sociale verhuurders – veelal opgericht door welgestelde burgers, industriëlen, kerken en later ook door maatschappelijke organisaties als vakbonden – maar die hadden over het algemeen geen bijzondere relatie met de overheid.
Dat veranderde in 1901 met de vaststelling van de Woningwet. Met die nieuwe wet maakte de overheid zich medeverantwoordelijk voor de beschikbaarheid van voldoende, betaalbare woningen. De mogelijkheid werd geschapen voor het subsidiëren van sociale huurwoningen en het beschikbaar stellen van overheidsleningen. Wat de nieuwe Woningwet vooral bijzonder maakte, was dat het verkrijgen van subsidie werd beperkt tot organisaties, die hun middelen *uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting* inzetten en die *geen winstuitkeringen aan derden* doen.
In de "schaduw" van die nieuwe Woningwet ontstond de woningcorporatie, zoals we die nu nog steeds kennen. Een private, non-profit organisatie op de woningmarkt, maar verbonden met een publieke taak door specifieke wet- en regelgeving, subsidies en financiering. Ondanks alle beperkingen bleek het nieuwe model – zij het na een trage start – populair. Er ontstonden vele nieuwe woningcorporaties, terwijl de oude, bestaande sociale verhuurders vaak een kwijnend bestaan leidden.

De ontwerpers van dit bijzondere model moeten over een vooruitziende blik hebben beschikt, want het bleek niet alleen succesvol op dat moment, maar nog heel lang daarna. Sinds haar ontstaan is het corporatiemodel in essentie niet veranderd. Het bleek over een opvallende veerkracht te beschikken om alle grote maatschappelijke en economische ontwikkelingen van de afgelopen 110 jaar te doorstaan. Het model bleek steeds nieuwe mogelijkheden te bieden voor de overheid om niet alleen huisvestingsvraagstukken, maar ook andere maatschappelijke en economische problemen aan te pakken. De corporatiesector bloeide vooral op in tijden van crisis.

De grote woningtekorten, ontstaan door zowel de Eerste als de Tweede Wereldoorlog, waren aanleiding voor een sterkere overheidsrol bij de bouw van nieuwe woningen. Corporaties bleken een nuttig voertuig om de gigantische woonproblemen van die tijd voortvarend aan te pakken. Vooral de cocktail van wederopbouw, sterke bevolkingsgroei en een groot tekort aan bouwmaterialen en kapitaal na de Tweede Wereldoorlog dwong de overheid tot een veel sterkere rol dan daarvoor. De corporatiesector groeide als kool.
Maar iedere keer als de grootste problemen waren verholpen, stond de corporatiesector weer ter discussie. Zodra het economisch beter ging, daalden subsidies en kreeg het particulier initiatief weer de ruimte. Als vervolgens de economie weer stagneerde, en de woningnood nog steeds een groot probleem was – zoals aan het eind van de jaren 70 – gebruikte de overheid de corporatiesector voor een anticyclisch investeringsbeleid. Maar als in tijden van crisis het woningtekort geen groot probleem meer was – zoals in de jaren 20 en ook in de huidige tijd – kwam de corporatiesector zwaar onder druk te staan. Stringent huurbeleid en afroming van opbrengsten brachten in de 30-er jaren corporaties aan de rand van de financiële afgrond en zet ook nu weer de corporatiesector zwaar onder druk.
De corporatiesector ademde mee met het economisch beleid van de overheid, maar zonder het model in essentie aan de tasten.

9 Zie o.a.: Kempen & van Velzen 1988, Brandsen & Helderman 2004, 2011, Koffijberg 2005, Helderman 2007, Van der Schaar 1987, 1996, 2009, Fleurke cs 2009, Beekers 2012.

Verder bleek het corporatiemodel niet alleen nuttig te zijn voor het economisch beleid, maar ook voor de realisatie van diverse andere publieke doelen. Dat is begrijpelijk, gezien de relatie tussen goed wonen en veel andere sociale vraagstukken.[10]
In het begin van de 20e eeuw was niet alleen het woningtekort, maar vooral de gezondheid van de bewoners een belangrijk motief voor de subsidiëring van de sociale woningbouw.
Na de Eerste Wereldoorlog bleek het private karakter van corporaties naadloos te passen in de opkomende verzuiling van de Nederlandse samenleving. Het semi-publieke karakter van corporaties daarentegen maakte de sociale huur vanaf de 50-er jaren geschikt als één van de pijlers van de groeiende Nederlandse verzorgingsstaat.
Zowel in de 20-er als in de 80-er jaren bleken corporaties een goed instrument voor de sanering van de – in oude stadswijken geconcentreerde – slechte particuliere huurvoorraad en de afgelopen 15 jaar gold dit opnieuw voor de herstructurering van binnenstedelijk gebied.
Als onderdeel van het verzuilde maatschappelijk middenveld in de eerste helft van de vorige eeuw, maar ook als nieuwe maatschappelijke onderneming vanaf de jaren 90 werden corporaties ingezet om de emancipatie van bewoners – waaronder immigranten – ter hand te nemen en de sociale cohesie in wijken te versterken. In beide perioden was het werkterrein breed en werden corporaties in de gelegenheid gesteld om niet alleen woningen, maar ook gebouwen met een maatschappelijke functie tot stand te brengen.
Ook de *doelgroep van beleid* bewoog mee met de aard van de maatschappelijke en economische vraagstukken. Woningen voor de eigen achterban (tot de 60-er jaren), voor het “brede midden” (tot de 80-er jaren) en voor huishoudens met lagere inkomens (vanaf jaren 80-90). Huisvesting van gezinnen met een vast inkomen en ouderen (tot 60-er jaren), arbeidsmigranten, ex-krakers en woongroepen (vanaf 80-er jaren), dak- en thuislozen, ex-gedetineerden, woonwagenbewoners, bewoners met specifieke woonbehoeften (vanaf 90-er jaren).

Onderdeel van al dit meebewegen, was het voortdurend aanpassen van de relatie met Rijk, gemeenten, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en natuurlijk de bewoners. Soms werd corporaties een zekere mate van zelfstandigheid gegund (jaren 20 en 90), maar vaak werden de banden met Rijk of gemeente ook zo strak aangehaald dat corporaties weinig meer te vertellen hadden (jaren 30-70). Soms kregen corporaties een exclusieve positie op de woningmarkt (jaren 20, 50-60, vanaf jaren 80) en soms werden ze min of meer gelijk behandeld als andere marktpartijen (jaren 30, 70-80). Soms werden ze aangemoedigd zich te verbinden met andere maatschappelijke sectoren (jaren 20, vanaf jaren 90) en soms juist niet (jaren 50-70). Vaak werden ze geacht bewoners/leden een belangrijke stem in het beleid te geven (tot jaren 50 en jaren 70-80), maar soms ook juist niet (jaren 50-60).

Het aanpassen aan al die verschillende verhoudingen en nieuwe rollen werd niet alleen mogelijk gemaakt door specifieke wet- en regelgeving, maar ook door al of niet tijdelijke intermediaire organisaties en structuren in het leven te roepen. Te denken valt daarbij aan de koepelorganisaties (nu Aedes), publieke en private sectorinstituten (CFV, WSW, SEV) en vele samenwerkingsverbanden.

De rode draad op een eind? [11]

De rode draad in meer dan 110 jaar volkshuisvesting is een uniek model, waarmee problemen konden worden aangepakt die noch door de staat, de markt of door de samenleving afzonderlijk konden worden opgelost. Een *orde van maatschappelijke verbanden*, zoals bestuurskundige Jan Kees Helderman dit noemt. Een orde waarin de drie belangrijke domeinen van de moderne maatschappij bij elkaar worden gebracht om het publieke belang te borgen: de overheid, de markt en de burgerlijke samenleving (de

10 Zie o.a. Brandsen & Helderman 2004, De Jong 2010.

11 Zie o.a. WRR 2000, Brandsen & Helderman 2004, 2011, Hooge en Helderman 2007, Helderman 2007a, 2007b, R. de Jong 2007, Van der Schaar 2009, Van Leeuwen en Simons 2012, WRR 2012.

gemeenschappen of de *civil society*)[12]. Drie domeinen met hun eigen vorm van besturing, die met elkaar wedijveren: de hiërarchische sturing van de overheid, de ruil en de contractering van de markt en de zelfregulering van de gemeenschappen.
Gedurende het grootste deel van de 20e eeuw kan het corporatiemodel – evenals vergelijkbare modellen in andere maatschappelijke sectoren als zorg en onderwijs – gezien worden als een typisch compromis van verzuild Nederland, dat wil zeggen tussen katholieken, protestanten, sociaaldemocraten en liberalen. Maar ook in de huidige tijd valt op, dat de drie besturingsvormen tot op zekere hoogte samenhangen met de drie dominante politieke richtingen in Nederland. Sociaaldemocraten hechten veel belang aan de hiërarchie van de staat, liberalen hebben veel vertrouwen in vrije marktwerking en christendemocraten zijn voorstanders van zoveel mogelijk zelfregulering van de samenleving.

Juist omdat de orde van maatschappelijke verbanden een soort compromis is tussen verschillende politieke stromingen, vormt het een fragiel evenwicht dat voortdurend onderhevig is aan drie "ondermijnende" krachten: *verstatelijking, vermarkting* en *vervreemding.*[13] Van *verstatelijking* is sprake als de overheid te dwingend aanwezig is. *Vermarkting* ontstaat als corporaties alleen nog door commerciële motieven worden gedreven en zich niets meer gelegen laten liggen aan maatschappelijke doelen. *Vervreemding* doet voor als corporaties onthecht raken van de gemeenschappen waarin ze zijn geworteld. In de loop van de afgelopen 110 jaar hebben deze krachten steeds hun invloed gehad, maar hebben het systeem nooit volledig uit balans gebracht. Soms heeft het niet veel gescheeld. In de 30-er jaren waren corporaties aan de rand van de financiële afgrond, in de 50-er en 60-er jaren waren corporaties in vergaande mate verstatelijkt.

In de jaren 80 is een beweging op gang gekomen naar verzelfstandiging en marktwerking, uitmondend in een ingrijpende stelselwijziging in de eerste helft van de jaren 90. Het lijkt erop dat onder invloed van die beweging de drie "ondermijnende" krachten tegelijk zijn opgetreden. Daardoor is het model opnieuw ernstig uit balans gebracht.

In hoofdstuk 3 zullen eerst de omstandigheden worden beschreven die geleid hebben tot de stelselwijziging. Vervolgens zullen in hoofdstuk 4, 5 en 6 de ontwikkelingen worden beschreven vanuit het corporatiemodel, zoals dat al meer dan een eeuw bestaat. Dat wil zeggen de drie onderdelen van de *orde van maatschappelijke verbanden*: de overheid, de markt en de samenleving. Tot slot zullen in hoofdstuk 7 de beschrijvingen en analyses worden samengevat en conclusies worden getrokken.

12 Alhoewel dit de lading dus niet helemaal denkt, spreek ik verder in dit stuk om praktische redenen over "de samenleving".
13 Helderman 2007b.

3. De aanloop naar een stelselwijziging

3.1. Een nieuw economisch denken [14]

Onder invloed van internationale economische ontwikkelingen veranderde in de laatste decennia van de 20e eeuw de verhouding tussen overheid, markt en samenleving. De *lange eeuw van het industrieel kapitalisme* maakte plaats voor een kennisintensieve diensteneconomie en een versnelde internationalisering. Pregnant hierbij was de globalisering van financiële markten, met als gevolg een enorme toename van mondiale kapitaalstromen en een hechte vervlechting van nationale financiële stelsels en markten. Naast de verandering van de aard van de economie zijn westerse economieën in de 80-er jaren mogelijk ook in een *verzadigingsfase* van hun economische ontwikkeling gekomen. De groei van de productiviteit van westerse landen loopt al sinds enkele decennia terug.[15]
Deze nieuwe economische situatie ging gepaard met een verandering in denken over de rol van de overheid en de markt. Vanaf de jaren 70 werden markten steeds vaker gezien als middel bij uitstek om welvaart te creëren. De val van de Berlijnse Muur in 1989 en de teloorgang van socialistische planeconomieën begin jaren 90 droegen bij aan een breed gedragen beeld van de voordelen van vrije marktwerking en de nadelen van een grote en dominante overheid. Dit leidde vanaf de jaren 80 in veel landen, waaronder Nederland, tot een beleid van deregulering, privatisering en versterking van marktwerking. Dit heeft geleid tot belangrijke veranderingen in de markt, de overheid en de samenleving, maar ook van de onderlinge verhoudingen. Veranderingen, die ook de volkshuisvesting in alle hevigheid hebben geraakt.

3.2. Een economische crisis als opmaat naar ingrijpende veranderingen [16]

Naast de bredere sociaal-economische ontwikkelingen speelde de economische crisis van eind jaren 70 een belangrijke rol bij de verandering van de corporatiesector. De jaren van sterke economische groei en opbouw van de verzorgingsstaat kwamen aan een eind. Door een explosie van olieprijzen liep eind jaren 70 de inflatie snel op en stagneerde de economie. De werkloosheid steeg razendsnel, inkomens daalden. Huizenprijzen die in de loop van de jaren 70 sterk waren gestegen, stortten in door de snel stijgende rente.
Geholpen door groeiende inkomsten uit de gasreserves besloot de overheid tot een stimuleringsbeleid in de woningmarkt. Er kwam een vernieuwingsprogramma op gang, gericht op verbetering van de woonkwaliteit in oude stadswijken. Nadat in 1979 de bouwproductie stagneerde en gemeenten met grote verliezen op aangekochte grond werden geconfronteerd, werd daarnaast besloten met forse subsidies veel nieuwe huurwoningen te bouwen.
Deze massieve overheidsinterventies brachten echter zeer hoge kosten met zich mee en dreven het begrotingstekort sterk op. Een begrotingstekort dat niet alleen leidde tot hoge rentebetalingen, maar ook de gewenste toetreding tot de euro in de weg stond. Dit dwong de overheid begin jaren 90 tot een streng bezuinigingsbeleid.

14 Voor een uitgebreide beschrijving, zie WRR 2012, SER 2010, United Nations 2012.
15 Van de Brink 2011, Cowen 2011.
16 Zie o.a. WRR 2012, Van der Schaar cs 1996, Brandsen & Helderman 2004, 2011, Helderman 2007, Van der Schaar 2009, Fleurke cs 2009.

3.3. Een cumulatie van problemen [17]

De internationale en nationale ontwikkelingen kwamen begin jaren 90 bij elkaar in het volkshuisvestingsbeleid. De subsidiëring van de volkshuisvesting was één van de grootste uitgavenposten van de overheid. Bovendien waren in de volkshuisvesting grote financiële problemen ontstaan, die eind jaren 80 in volle omvang zichtbaar werden. De hoge – en soms slecht beheerste – uitgaven bleken deels met boekhoudkundige trucs aan het oog te zijn onttrokken. Een belangrijke "vondst" uit de 70-er jaren was het zogenaamde DKP-systeem, een systeem waarbij zowel de hoogte van de huur als van de subsidie kon worden beperkt door rekening te houden met toekomstige opbrengsten en zo risico's naar de toekomst te verschuiven. Een andere vondst was het vervangen van de rijksleningen aan woningcorporaties door kapitaalmarktleningen met overheidsgarantie. Het begrotingstekort werd daarmee optisch verkleind, maar het dreef tegelijk – vanwege de hogere rente – de kosten sterk op.
Een onverwacht gevolg van de overgang naar kapitaalmarktleningen was – toen de rente in de loop van de 80-er jaren begon te dalen – dat dit corporaties de mogelijkheid gaf om dure overheidsleningen te vervangen door goedkopere kapitaalmarktleningen. Voor de overheid had dit het voordeel dat de staatsschuld werd verlaagd, maar ze profiteerde niet mee van de renteverlaging. Door een lacune in de subsidievoorwaarden bleef de subsidie aan corporaties namelijk gelijk.[18]
De schijnbaar onbeheersbare problemen in de woningsector waren eind jaren 80 aanleiding voor de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies. Staatssecretaris Heerma trad aan en kwam in 1989 met voorstellen die aan de problemen een eind moesten maken en een bijdrage moesten leveren aan de noodzakelijke bezuinigingsoperatie. Voorstellen die de volkshuisvesting op zijn kop zouden zetten. De nota *Volkshuisvesting in de jaren 90* bepleitte liberalisering en herordening van de sector. Er moest zowel *financiële* als *bestuurlijke ontvlechting* plaatsvinden. Corporaties moesten op eigen benen in de markt gaan staan. Er moest een einde komen aan het gebruiken van woningcorporaties voor anticyclisch overheidsbeleid, zoals dat met name na de Tweede Wereldoorlog was toegepast.

3.4. De Brutering [19]

Dit alles vormt in de eerste helft van de jaren 90 het decor voor één van de grootste financiële operaties die Nederland heeft gekend: de *Brutering*. Alhoewel het in feite een financieel-technische afronding was van een al in de jaren 80 begonnen proces, was de impact groot.[20] Subsidieverplichtingen aan corporaties werden contant gemaakt en verrekend met de uitstaande rijksleningen. Deze bedragen vielen macro ongeveer – met een bescheiden, doch welkome plus voor de overheid – tegen elkaar weg.
Het grote voordeel voor het Rijk was, dat de begroting weer beheersbaar werd en het tekort flink werd teruggebracht. Door deze "balansverkorting" kon de overheid ook eerder voldoen aan de eisen van de Europese Monetaire Unie (EMU). En – niet onbelangrijk – subsidies zouden in principe niet meer verstrekt hoeven worden. Voor corporaties lonkte de zelfstandigheid. Financieel, maar ook door het afschaffen van een groot aantal regels.
De verwachting was dat het vermogen van corporaties – na een periode van liquiditeitstekorten – door huurstijgingen zou groeien. Dit zou uiteindelijk moeten leiden tot het realiseren van een wens, die al sinds de Woningwet van 1901 bestond: een kapitaal dat duurzaam ingezet kon worden voor een subsidieloze volkshuisvesting: een *Revolving Fund.*

17 Idem.
18 Deze "lacune" werd door de overheid overigens opgevuld door het invoeren van zogenaamde "0-contingenten", dat wil zeggen door corporaties te bouwen woningen waarop geen subsidie werd verleend.
19 Zie o.a. Van der Schaar cs 1996, Brandsen & Helderman 2004, 2011, Van der Schaar 2009, Cüsters 2010, Hoekstra 2013.
20 Vanaf het eind van de jaren 80 waren subsidies al aanmerkelijk verlaagd en werden corporaties meer blootgesteld aan marktrisico's.

De risico's van de operatie waren echter groot en de parameters waarmee bij de Brutering was gerekend, bevatten ook een aantal bezuinigingen. Er bestonden twijfels of corporaties in staat zouden zijn om zonder subsidie het hoofd boven water te houden. Vooral de periode rond 2000 was cruciaal, omdat dan een groot aantal kapitaalmarktleningen moest worden geherfinancierd.

4. De band met de overheid

4.1. Van sturing naar verantwoording en toezicht

De voorstellen van Heerma uit 1989 werden in 1993 vrijwel geheel overgenomen in een nieuw – maar relatief bescheiden – pakket aan regels: de nieuwe *Woningwet* en het *Besluit Beheer Sociale Huursector* (BBSH).
Het nieuwe BBSH en de Brutering gingen gepaard met een ingrijpende wijziging van het corporatiestelsel. Dat was niet alleen een logisch gevolg van het beëindigen van subsidies,[21] maar paste ook in het overheidsbeleid van deregulering, privatisering en vergroting van marktwerking.
De directe sturing door de overheid met *zilveren koorden* maakte plaats voor een toezichtstructuur met veel ruimte voor zelfstandig ondernemerschap. De rol van het Rijk beperkte zich tot toezicht achteraf op basis van de verantwoording door corporaties.
Er vond geen sturing van activiteiten meer plaats. Er hoefde geen goedkeuring vooraf voor besluiten te worden gevraagd.[22] Getoetst werd achteraf op enkele vrij algemeen geformuleerde *verantwoordingsvelden.* Die verantwoordingsvelden betroffen in 1993: *passend huisvesten van de doelgroep,* de *kwaliteit van het woningbezit,* het *betrekken van huurders bij beheer en beleid, financiële continuïteit.* Omdat het werkterrein van corporaties zich in de tijd bleek te verbreden, werden daar later aan toegevoegd: *leefbaarheid in buurten* (1997) en *wonen met zorg* (2001).
De grenzen van die verantwoordingsvelden werden daarbij niet scherp afgebakend. Wat precies moest vallen onder *het belang van de volkshuisvesting* moest op lokaal niveau ingevuld worden. Corporaties moesten zelf afwegingen maken en daarover verantwoording afleggen.

Gemeenten werden geacht een spilfunctie in te nemen tussen Rijk en corporaties, zowel in het toezicht als in de lokale afwegingen over het belang van de volkshuisvesting. Gemeenten kregen echter geen sturende bevoegdheden meer. Ze werden gezien als min of meer gelijkwaardige partners van woningcorporaties, die samen op basis van convenanten afspraken moesten maken.

Een centrale rol was verder toegedacht aan het interne toezicht en aan de beoordeling door externe accountants. Alle corporaties werden verplicht een intern toezichthoudend orgaan in te stellen, dat onafhankelijk moest functioneren ten opzichte van een professioneel bestuur.

4.2. Groeiende twijfels [23]

De verzelfstandiging, de Brutering, het BBSH en de gunstige economische omstandigheden leidden tot een snelle transformatie van de corporatiesector. Maar al snel groeide de twijfel.
Nog voordat de Brutering was afgerond, veranderde het politieke speelveld. De “paarse” kabinetten die vanaf 1994 aantraden, hadden weinig op met het CDA-gedachtegoed van zelfregulering. Mede onder druk van Europese regelgeving verschoof de aandacht naar bevordering van marktwerking en afbakening van de rol van de overheid.
Ook het *laissez-faire*-beleid van het Rijk stuitte al na enkele jaren op bezwaren. Van de toezichtstaak van gemeenten kwam niet veel terecht. Gemeenten hadden geen bevoegdheden, kregen nauwelijks subsidies en verloren al snel de belangstelling voor hun nieuwe taak. Toen corporaties de randen van de regelgeving

21 D.w.z. de rechtstreekse subsidies aan corporaties. Er bleven nog wel subsidies aan gemeenten, bijvoorbeeld voor stedelijke vernieuwing. En natuurlijk de subsidie voor huurders, nu huurtoeslag.
22 Uitzonderingen waren majeure besluiten als verkoop van woningcomplexen aan beleggers, statutenwijziging en fusie.
23 Zie o.a. Hooge & Helderman 2007, Van der Schaar 2009, Cüsters 2010, WRR 2012.

opzochten, voelde het Rijk zich al na enkele jaren genoodzaakt met enkele circulaires de grenzen duidelijker te markeren.
Al een paar jaar na de Brutering ontstonden de eerste twijfels over de nieuwe zelfstandige positie van corporaties in de markt. De zegeningen van de vrije marktwerking stonden echter nog niet ter discussie. Als marktwerking niet het gewenste resultaat opleverde, lag dat aan de manier waarop deze was georganiseerd. Het beeld groeide dat efficiënte marktwerking in de volkshuisvesting onvoldoende ruimte kreeg door het handelen van corporaties. Dat vroeg om een zwaardere rol van de overheid.

De twijfels kregen extra grond door ontwikkelingen in de woningmarkt. Door de snelle economische groei in de jaren 90 kwam eigenwoningbezit binnen het bereik van lagere middeninkomens. De sterke groei van het eigenwoningbezit leidde tot een uittocht van middengroepen uit de sociale huursector. De corporatiesector werd steeds meer het domein van lage inkomensgroepen en allochtonen. Sociale huisvesting werd steeds minder gezien als een oplossing voor de woonproblemen van middengroepen. Dat gold in toenemende mate ook voor de traditionele politieke aanhangers van sociale huisvesting, zoals de PvdA en GroenLinks.

4.3. New Public Management als sturingsmechanisme [24]

De paarse kabinetten legden een zwaar accent op bevordering van de marktwerking. Voor de rol van de overheid werd sterk geleund op het in de 80-er jaren opgekomen Angelsaksische model van *New Public Management.* Een model dat door internationale organisaties als OESO, IMF en Wereldbank werd gepropageerd en leidend is geweest voor overheidshervormingen in de gehele westerse wereld. De gedachte achter *New Public Management* was dat overheden door hun bureaucratische en hiërarchische organisatie niet geschikt zijn voor het produceren van producten en diensten in de moderne economie. Het beleidsontwerp moest daarom gescheiden worden van de beleidsuitvoering. De overheid moest haar rol beperken tot kerntaken en de concretisering en de uitvoering delegeren naar organisaties buiten de overheid. *De overheid zette de koers uit, maar liet het roeien voortaan over aan de markt.*[25]
Daarnaast introduceerde *New Public Management* ook een nieuwe verhouding tussen de overheid en maatschappelijke organisaties. Nederland kent een lange traditie van maatschappelijke organisaties die zorgen voor de uitvoering van sociale diensten. Ook in de vormgeving van de welvaartsstaat na de Tweede Wereldoorlog behielden ze een eigen verantwoordelijkheid en positie in het groeiende *publieke domein*. Een eigen *status,* die was geworteld in de historie en in de relatie met een eigen achterban. De overheid en maatschappelijke organisaties deelden als het ware de verantwoordelijkheid in het publieke domein. Binnen de filosofie van het *New Public Management* wordt de verhouding tussen overheid en organisaties echter gezien als die tussen marktpartijen die ieder hun eigen belang nastreven: als opdrachtgever *(principaal)* en opdrachtnemer *(agent)*. De overheid is als enige verantwoordelijk voor het publieke belang; maatschappelijke organisaties, maar ook bedrijven, zijn uitvoerders. Relaties tussen de overheid en (maatschappelijke) organisaties zijn niet langer gebaseerd op hun *status* en worden niet alleen geborgd via wetten. Ze moeten zoveel mogelijk worden vastgelegd in *contracten*.
De wijze waarop de overheid haar rol met behulp van dit nieuwe sturingsmodel in de Nederlandse context kon vormgeven, werd in 2001 door Paul Schnabel, directeur van het SCP, uitgewerkt in het zogenaamde *4-R model*: *Een four-wheel drive, waarmee de overheid van rol kan veranderen zonder zijn bijzondere verantwoordelijkheid te hoeven opgeven.*[26]

24 Zie o.a. Schnabel 2001, Van der Schaar 2003, 2009, WRR 2012, Halsema 2013.
25 Citaat van Braithwaite (WRR 2012, p. 27).
26 Schnabel 2001, p. 20.

- De overheid geeft *Richting*, maar is ook gevoelig voor de richting van maatschappelijke ontwikkelingen.
- De overheid biedt *Ruimte* aan meer of minder zelfstandige organisaties om invulling te geven aan publieke belangen, maar neemt ook ruimte als het publieke belang dat vraagt.
- Het *Resultaat* van het handelen, c.q. de prestaties van zowel de overheid, bedrijven als maatschappelijke organisaties moet worden gemeten (monitoren) en worden beoordeeld (benchmark).
- Over die prestaties moet *Rekenschap* worden afgelegd.

Het denken over de rol van de overheid leunt tot op heden nog steeds sterk op het 4-R model en wordt in de praktijk ook met enig succes toegepast.[27] Wel is er de afgelopen jaren groeiende kritiek op de filosofie van *New Public Management.* Samenwerking op basis van vertrouwen zou worden ingeruild voor "georganiseerd wantrouwen". Er wordt een relatie gelegd met ontsporingen in de (semi-)publieke sector.[28] Hoe dit ook zij, voor de volkshuisvesting kan wel geconstateerd dat aan de voorwaarden om van het model een succes te maken, in de praktijk niet werd voldaan.

4.4. Geen duidelijke publieke opdracht [29]

De filosofie van *New Public Management* lag ten grondslag aan het beleid van de eind jaren 90 aantredende staatssecretaris Remkes. Woonvisies van het Rijk moesten voortaan richting geven aan gemeenten die dit voor de lokale woningmarkt nader moesten invullen en doorvertalen naar corporaties. Corporaties werden geacht binnen deze visie hun ruimte als ondernemers optimaal te gebruiken. Systemen van monitoring, visitatie en benchmarking moesten de resultaten laten zien en corporaties moesten hierover rekenschap afleggen.

Wat echter ontbrak, was een heldere *publieke opdracht*. Dat wil zeggen een duidelijke definitie van het doel van de volkshuisvesting (de richting), van het werkterrein dat daarbij hoort en welke middelen daarvoor mogen worden ingezet (de ruimte).
Vanuit het verleden was dat wel te begrijpen. Zolang de overheid kon sturen met subsidies was het ook geen groot probleem. Het gaf de overheid juist de nodige flexibiliteit om corporaties in te zetten voor een breed scala aan publieke doelen zonder dat daarvoor de regelgeving hoefde te worden aangepast.
Ten tijde van de verzelfstandiging werd een scherpe nationale taakopdracht ook niet gewenst geacht.
Er werd vertrouwd op marktwerking en zelfregulering en wat het *belang van de volkshuisvesting* precies inhield, moest op lokaal niveau worden bepaald in overleg tussen gemeenten en corporaties. In het BBSH waren dan ook alleen een aantal vrij algemeen geformuleerde *verantwoordingsvelden* gedefinieerd.

Verder bleek dat dit systeem van *beleidshiërarchie* in de praktijk vooral een systeem van overleg en overtuiging bleek te zijn. Een systeem, dat zonder financiële *incentives* weinig doorzettingsmacht heeft. Toezicht is geen sturing. Dat werd duidelijk toen de economie begin van de eeuw afkoelde en investeerders het steeds meer lieten afweten. De roep om meer overheidssturing nam toe. De uiteindelijke voorstellen van Remkes beperkten zich dan ook niet tot een toezichtrol van het Rijk, maar gaven ruimte voor *actieve beleidscoördinatie*. Wat meer centrale sturing dus.

27 De wijze waarop de ruimtelijke ordening, de stedelijke vernieuwing plaatsvond en tot op zekere hoogte ook de aanpak van de oude wijken, leunde sterk op dit model.

28 Koolma 2013.

29 Zie o.a. Van der Schaar 2003, 2009, WRR 2012, Hoekstra 2013.

4.5. Geen toezichtrol meer voor gemeenten [30]

De spilfunctie van gemeenten in het toezicht en de lokale afwegingen, zoals door Heerma gepland, kwam niet van de grond bij gebrek aan instrumenten en financiële middelen. In 1998 werd de toezichtrol van gemeenten weer uit de regelgeving geschrapt en werd de rol van het CFV versterkt. Daarbij speelde ook de overweging mee dat gemeenten meerdere belangen met elkaar moesten verenigen, waardoor een onafhankelijke toezichtstaak onder druk kwam te staan. Gemeenten en corporaties werden verder geacht als gelijkwaardige partijen *prestatie-overeenkomsten* af te sluiten. Van harde overeenkomsten kwam het echter zelden. Convenanten waren meestal niet bindend en bevatten geen sancties. Gemeenten hadden behoefte aan bestuurlijke flexibiliteit en corporaties wilden zich niet eenzijdig binden.
Voor het systeem van beleidshiërarchie van Remkes betekende dit dat de nationale algemene doelstellingen maar beperkt werden doorvertaald en geconcretiseerd naar te realiseren prestaties door gemeenten en corporaties.

4.6. Gebrek aan politieke en bestuurlijke continuïteit [31]

Met de nieuwe beleidsfilosofie werd de door Heerma ingezette lijn van zelfregulering in principe verlaten. Binnen een verticale beleidslijn is immers weinig ruimte voor eigen, afwijkende beleidsvisies van maatschappelijke organisaties.
Maar van omzetting in regelgeving kwam het niet. De na de paarse kabinetten-Kok aantredende vier kabinetten-Balkenende wilden juist minder centrale sturing en meer eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Pas bij de nieuwe paarse kabinetten komt de aandacht voor verticale sturing weer terug.
Ondertussen volgden de bewindslieden volkshuisvesting elkaar steeds sneller op. Vanaf begin van de eeuw waren maar liefst 10 verschillende bewindslieden verantwoordelijk voor de woningsector: Remkes, Kamp, Dekker, Winsemius, Vogelaar, Van der Laan, Van Middelkoop, Donner, Spies en Blok.
Door dit gebrek aan bestuurlijke continuïteit was geen kabinet in staat om een nieuwe visie in regelgeving om te zetten. Het resultaat was dat de beleidsvisies wel verschoven, maar er alleen kleine bijsturingen in de regelgeving plaatsvonden. De praktijk was daardoor dat het formele beleid in grote lijnen de door Heerma ingezette lijn bleef volgen. Maar wat ook bleef, was de politieke wens om meer grip op de corporaties te krijgen.

4.7. Intern toezicht komt langzaam op gang en blijkt complex [32]

De introductie van een intern toezichthoudend orgaan: de Raad van Toezicht (of Raad van Commissarissen) was één van de belangrijkste vernieuwingen van het corporatiestelsel in het begin van de jaren 90. Dat was op dat moment een betrekkelijk nieuw verschijnsel; niet alleen bij woningcorporaties. Vanaf de jaren 90 is het RvT-model het dominante model geworden van de non-profit sector. Sinds 1993 is het bij corporaties verplicht.
In het nieuwe governancemodel van de zelfstandige woningcorporaties speelde het interne toezicht een sleutelrol. Ze werd gezien als de primaire *toezichtslinie,* maar ook als scharnierpunt tussen publiek toezicht en het nieuwe systeem van zelfregulering.
Er was op dat moment vrij weinig aandacht voor de precieze rol en verantwoordelijkheid van de nieuwe interne toezichthouder. Diende ze in de eerste plaats te functioneren in het belang van de onderneming

30 Zie o.a. Leuvesteijn & Shestalova 2006, Hooge & Helderman 2007, Van der Schaar 2009, Cüsters 2010, Hoekstra 2013.
31 Van der Schaar 2009.
32 Zie o.a.WRR 2004, Alg. Rekenkamer 2006, Hooge & Helderman 2007, Koolma 2008, Van Leeuwen & Simons 2012, Hoekstra 2013.

of droeg ze vooral een verantwoordelijkheid voor het bredere belang van de volkshuisvesting en het functioneren van de sector? En hoe moest worden omgegaan met de soms tegenstrijdige eisen van rijksoverheid, externe toezichthouder, gemeenten en bewoners? Ook was er weinig aandacht voor het transitievraagstuk van deze ingrijpende overgang van het ene systeem in het andere.
Ook dat vraagstuk speelde overigens in andere maatschappelijke sectoren. Pas vanaf het eind van de jaren 90 werd er meer serieus werk gemaakt van de invulling van de rol van het interne toezicht.

In 1998 verscheen van de Commissie Glasz het eerste rapport dat dit vraagstuk adresseert.[33] In 2003 doet het CFV onderzoek naar de kwaliteit van het intern toezicht. De conclusie luidt dat de kwaliteit te wensen overlaat en de RvT onvoldoende sparring partner is van het bestuur als het gaat om inhoudelijke en strategische beleidskeuzen. Met behulp van kengetallen per corporatie probeert het CFV het inzicht van de Raden in het presteren van hun corporaties te vergroten. Vanaf 2004 verschijnt er een stroom rapporten en adviezen over de corporatiesector die betogen dat het intern toezicht professioneler, scherper en actiever moet zijn. Het CFV doet in 2005 en 2007 opnieuw onderzoek en wijst op problemen met deskundigheid en verantwoording.[34] Ook de lage doorstroming en de nadelen van het gebruikelijke coöptatiesysteem worden benoemd.
Wat echter weinig aandacht kreeg, was het probleem van de zogenaamde *managerial moral hazard,* dat wil zeggen de succesvolle directeuren met een sterke reputatie, die de ruimte kregen om persoonlijke ambities na te streven.[35] Dat bleek bij een aantal incidenten in de sector een serieus probleem.
De inmiddels opgerichte VTW deelt de kritiek dat de kwaliteit van het interne toezicht moet worden verbeterd en brengt een programma op gang dat de professionaliteit moet vergroten.

Behalve kritiek op het intern toezicht, groeide de afgelopen tijd ook de kritiek op een belangrijke bron van informatie voor de Raden van Toezicht: de controlerende accountants. Uit recent onderzoek van de AFM blijkt dat nog in 2010 door de 4 grote accountantorganisaties de controle van geen enkele corporatie werd aangemerkt als een verhoogd risico. Ook blijkt dat het bij die controles regelmatig heeft ontbroken aan voldoende deskundigheid om de risico's goed te kunnen beoordelen en – daarmee – juist te verantwoorden in de jaarverslaglegging.[36]

4.8. Hybride extern toezicht [37]

Dat de rol van het Rijk zich moest concentreren op toezicht, stond in eerste instantie nauwelijks ter discussie, maar de manier waarop dat toezicht moest worden ingevuld wel.
Politiek was er veel steun voor van het Rijk onafhankelijk toezicht, maar de vage omschrijving van *het belang van de volkshuisvesting* maakte mandatering moeilijk.
In de loop van de tweede helft van de jaren 90 groeide wel de kritiek op de kwaliteit van het toezicht van het Rijk. Het in 1988 opgerichte Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) speelde in eerste instantie geen rol in het toezicht.[38] Dat gebeurde pas in 1998 naar aanleiding van twee rapporten die in 1996 verschenen: van de Algemene Rekenkamer en van een Parlementair Onderzoek naar aanleiding van financiële problemen bij woningcorporatie Woningbeheer Limburg. In beide rapporten werd zware kritiek geuit op de kwaliteit van het toezicht op corporaties, zoals uitgeoefend door het Ministerie en de gemeenten.

33 Glasz 1998.
34 CFV 2003a, 2005b, 2007b.
35 Hirshleifer 1993, Koolma 2008.
36 AFM 2012.
37 Zie o.a. CFV 2003b, 2005b, 2007b, 2013, SER 2005, WRR 2004, Schilder cs 2006, Hooge & Helderman 2007,Van der Schaar 2009, 2012, Aedes 2012, Hoekstra 2013.
38 Het CFV is een Zelfstandig Bestuursorgaan, ingesteld op basis van het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting. Het CFV was tot 1996 alleen verantwoordelijk voor de sanering van woningcorporaties in financiële problemen.

Vanaf 1998 werd het toezicht gesplitst: financieel toezicht werd gedelegeerd aan het CFV, het volkshuisvestings- en rechtmatigheidstoezicht bleef bij de Minister. Alhoewel die verdeling sindsdien vaak ter discussie heeft gestaan, is ze tot op heden grotendeels gelijk gebleven.

Binnen de formele rolverdeling is de taak van het CFV in vrij algemene bewoordingen beschreven. Het CFV heeft vrijwel geen bevoegdheden om als toezichthouder op te treden naar corporaties, maar kan wel de Minister adviseren dit te doen. De bevoegdheid om aanwijzigingen te geven en sancties op te leggen, liggen bij de Minister. De actieve inspecties vanuit het Ministerie waren in de loop van de jaren 90 al sterk verminderd en zijn na een reorganisatie in 2002 vrijwel geheel verdwenen. De reguliere gegevensopvraag gebeurt sinds 2007 in een gezamenlijk systeem met het CFV en het WSW (Corpodata). Het Ministerie werd in de loop der tijd meer afhankelijk van de adviezen van het CFV en van signalen uit het veld.

4.9. Het financiële toezicht stap voor stap ontwikkeld [39]

De invulling van het financiële toezicht ontwikkelde zich in de loop der jaren. Tussen 1998 en 2002 was het toezicht gericht op financieel zwakke corporaties (preventief toezicht), daarna op alle corporaties. Er werden risicoanalyses ingevoerd, die konden leiden tot intensivering van het toezicht op bepaalde corporaties. Jaarlijks publiceerde het CFV “beleidsregels”, waarin de vormgeving en de ontwikkeling van het financiële toezicht werd toegelicht.
De beoordeling van corporaties omvatte aanvankelijk alleen een oordeel over de vraag of corporaties de komende vijf jaar over voldoende weerstandsvermogen zouden beschikken. Vanaf 2008 bestaat het oordeel uit twee onderdelen: een oordeel over de vermogenspositie (solvabiliteitsoordeel) en een oordeel over de voorgenomen activiteiten (continuïteitsoordeel).
In de loop der jaren werd deze generieke methode aangevuld met onderzoeken naar meer specifieke vraagstukken, zoals het bankieren door corporaties, het treasurybeleid, de waardering van vastgoed, aangegane verplichtingen, de ontwikkeling van de bedrijfslasten en het functioneren van het intern toezicht. Gedurende een aantal jaren (2001-2011) werden delen van het rechtmatigheidstoezicht in opdracht van de Minister uitgevoerd door het CFV.
Verder ontwikkelde het CFV instrumenten om de “prestaties” van corporaties in beeld te brengen: *Corporatie in perspectief*, een benchmarksysteem met kengetallen van corporaties, de *vermogensovermaat,* een berekening om te bepalen of corporaties het beschikbare vermogen in voldoende mate inzetten voor de volkshuisvesting,[40] en de mate waarin beleidsvoornemens ook werkelijk werden gerealiseerd.

4.10. Het financiële toezicht ter discussie [41]

De vormgeving van het financiële toezicht heeft vrijwel steeds ter discussie gestaan.[42] De taakverdeling tussen het CFV en de Minister was voor corporaties niet altijd duidelijk en er was veel kritiek. Veel corporaties waren (en zijn) van mening dat door meer te kijken naar prestaties van corporaties en vooral door het berekenen van de “vermogensovermaat” het financiële toezicht politiseerde.
Vanaf 2005 verdiepte die discussie zich. Diverse rapporten en wetsontwerpen verschenen, waarin verschillende invalshoeken en oplossingen werden gekozen.[43] Die discussie duurt voort tot op de dag van

39 Zie o.a. Hoekstra 2013.
40 Het begrip “vermogensovermaat” riep meteen heftige discussies bij corporaties op en is maar kort gehanteerd. Vanaf 2008 gaven corporaties een A, B of C-oordeel, waarbij de laatste groep in staat werd geacht om meer te doen dan ze deden. Onder invloed van de financiële crisis en (inter)nationale discussies over financiële risico’s is dit in 2011 weer afgeschaft.
41 Informatie CFV, zie ook Hooge en Helderman 2007, Alg. Rekenkamer 2008, Aedes 2012, Hoekstra 2013.
42 Dit gold niet alleen voor de sociale huursector. Er vond een brede discussie plaats over goed toezicht. Zie o.a. Hoekstra 2013.
43 Rapporten van o.a. Commissie Schilder, de Boer en Meijerink, wetsvoorstellen van de Ministers Van der Laan en Donner.

vandaag *en heeft niet bijgedragen aan duidelijkheid over de toezichtsverantwoordelijkheden in een periode dat het risicoprofiel van de sector sterk veranderde.*[44]

De discussie laat zien dat het financiële toezicht op corporaties enkele inherente problemen kent die niet eenvoudig zijn op te lossen.
Allereerst bestaat het probleem dat het vermogen van corporaties een bestemmingsplicht heeft. Het moet niet alleen zorgvuldig worden aangewend, maar er moeten ook zoveel mogelijk maatschappelijke doelen mee worden gerealiseerd. Financieel toezicht kan zich dan moeilijk beperken tot oordelen over vermogensbehoud of rendement. Politisering van het financiële toezicht is als het ware ingebouwd.
Een daarmee samenhangend probleem is het ontbreken van een heldere publieke opdracht voor corporaties. Zonder zo'n opdracht is er ook geen eenduidig toetsingskader en is het moeilijk goed toezicht te houden. Ook kunnen prestaties moeilijk worden beoordeeld. Als dat toch wordt geprobeerd, moeten meetbare doelstellingen en prestatie-indicatoren worden geformuleerd en wordt de onderzoeker verplicht om zelf de publieke opdracht te formuleren.[45]

Het is hierdoor moeilijk om beleids- en financieel toezicht van elkaar te scheiden. Bij het toezicht op corporaties is dat ook maar beperkt gebeurd. Die vermenging heeft echter ook nadelen. Bij de analyse van incidenten komt de Commissie Taakstelling en Toezicht tot de conclusie dat de brede verantwoordelijkheid van de Minister voor zowel beleids- als financieel toezicht adequaat handelen in de weg kan hebben gestaan.[46]

4.11. Beperkte scope van het financiële toezicht

De basis van het financiële toezicht is uitgewerkt in een model, gebaseerd op het monitoren van de ontwikkeling van de *bedrijfswaarde op basis van voortgezette verhuurexploitatie*. De bedrijfswaarde wordt bepaald als de contante waarde van de huidige en de te verwachten kasstromen op basis van het voorgenomen beleid. Een aantal variabelen van de berekening, zoals de eindwaarde en de rente (de disconteringsvoet), worden door het CFV genormeerd.[47] Met behulp van dit model worden de financiële consequenties van het beleid van corporaties beoordeeld in termen van solvabiliteit.
De scope van het financiële toezicht is dus het toetsen of bij het huidige en voorgenomen beleid de minimale solvabiliteit niet in gevaar komt.

In de loop der tijd bleek dat dit model drie belangrijke beperkingen heeft:
Ten eerste wordt vooral naar de solvabiliteit gekeken en veel minder naar de kasstroom. De afgelopen jaren bleek echter dat problemen van corporaties niet zozeer werden veroorzaakt door te lage solvabiliteit maar door negatieve kasstromen. Dit heeft onder anderen een belangrijke rol gespeeld met het derivatenprobleem van Vestia. De posities die Vestia innam met deze financiële producten versterkte haar solvabiliteit juist en daarmee haar leencapaciteit, maar veroorzaakte grote liquiditeitsrisico's.[48]
Ten tweede blijven door het gekozen model marktrisico's buiten beeld. Getoetst wordt op de verdiencapaciteit van het (voorgenomen) beleid van de corporatie en de risico's die samenhangen met de ontwikkeling daarvan. Niet getoetst wordt op risico's die niet zichtbaar zijn in het (voorgenomen) beleid. Dit werkt naar twee kanten. Aan de ene kant blijft de verdiencapaciteit in de markt (de marktwaarde) buiten

44 Hoekstra 2013, p. 26.
45 Een goed voorbeeld hiervan is het onderzoeksrapport van SEO naar de prestaties van corporaties bij het verbeteren van de leefbaarheid (Matlet cs. 2009).
46 Hoekstra 2013, pag 29. Zie ook Aedes 2012.
47 CFV 2012. In feite normeert het CFV deze variabelen niet zelf. De variabelen worden door het WSW genormeerd en door het CFV overgenomen.
48 Het rentevoordeel dat ontstond door de derivaten leidde tot verlaging van de "rentabiliteitswaarde" van de leningen en daarmee tot een verhoging van het eigen vermogen en de solvabiliteit. Zie ook Hoekstra 2013.

beeld. Aan de andere kant is er ook onvolledig zicht op de risico's die in de markt worden gelopen. Ten derde krijgt de financiële toezichthouder zo ook onvoldoende beeld van de kwaliteit van het investeringsbeleid, van de financiële prestaties van corporaties, zoals structureel vermogensverlies.[49]

De beperking van de scope van het financiële toezicht was vanuit het verleden een begrijpelijke keuze. Corporaties werden geacht zichzelf in de markt te redden en er was geen verwachting dat ze grote risico's zouden nemen. Het concentreren op de vermogenskant kwam mede voort uit de saneringstaak van het CFV, waarbij zonodig vermogenssteun moest worden verleend. Maar door het (voorgenomen) beleid als uitgangspunt te nemen, bleef het financiële toezicht in feite nog steeds gebaseerd op de positie van corporaties in het verleden. Dat wil zeggen een beleidsgestuurde sector, die wordt getoetst op het realiseren van de (publieke) doelstellingen en waarvan de risico's door de collectiviteit en de overheid worden afgedekt. Het financiële toezicht is niet aangepast aan de nieuwe positie van woningcorporaties in de markt.
Overigens werd deze beperking van het financiële toezicht gesteund door de waarderingsgrondslagen die corporaties bij hun jaarverslaglegging tot voor kort mochten gebruiken: de historische kostprijs en de bedrijfswaarde. Daardoor blijven verliezen op de marktwaarde gemakkelijk buiten beeld. Ook is er onvoldoende zicht op de kwaliteit van het investeringsbeleid.

De afgelopen jaren werden diverse maatregelen genomen om aan de beperking van het financiële toezicht tegemoet te komen. Vanaf 2008 is de marktrisicotoets uitgebreid en wordt meer naar fluctuaties in de marktwaarde gekeken.[50] Met ingang van 2012 is het toezicht verder uitgebreid met de risico's ten aanzien van liquiditeit en derivaten.[51]
Verder is sinds kort ook marktwaarde als waarderingsgrondslag toegestaan, maar vanwege de vrijheid om te kiezen uit verschillende waarderingsgrondslagen en waarderingsmethoden, levert dit nog steeds onvoldoende relevante informatie op over de marktrisico's die worden gelopen.[52]

4.12. De rol van het WSW [53]

Het WSW is opgericht in 1984 op initiatief van de toenmalige corporatiekoepels NWR en NCIV voor het garanderen van leningen voor woningverbetering. Vijf jaar later, in 1989, werd dit uitgebreid tot nieuwbouw en weer vijf jaar later, in 1994, kon het WSW borg staan voor nagenoeg alle leningen van corporaties. Deze laatste uitbreiding hield verband met de Brutering.[54]
Het WSW is een private stichting met een bestuur, een raad van commissarissen en een adviesorgaan van deelnemers: de deelnemersraad. Aedes heeft recht op een bindende voordracht voor 2 van de 5 commissarissen, waaronder de voorzitter. De deelnemersraad heeft recht op een bindende voordracht voor één zetel.[55] De corporatiesector heeft dus voordrachtsrecht voor de meerderheid van de RvC.
De relatie met het Rijk is geregeld in twee overeenkomsten.[56] In de Achtervangovereenkomst is vastgelegd dat het Rijk aan het WSW liquiditeitssteun verleent, indien nodig. Ook ligt daarin vast dat het Rijk kan besluiten dat het WSW geen borg meer mag verlenen voor nieuwe leningen. In de overeenkomst Toezicht en Verantwoording ligt vast in welke gevallen het WSW geldleningen mag borgen en worden afspraken

49 Hordijk 2008, Conijn en Schilder 2009, Koning en Leuvensteijn 2010.
50 CFV 2008b, 2013. Het "early warning"-systeem van het CFV laat zien waar zonder bijsturing de financiële continuïteit gevaar loopt en een beroep op saneringssteun kan ontstaan. (CFV 2013).
51 Beleidsregels gebruik derivaten door toegelaten instellingen volkshuisvesting, 5-9-2012.
52 Zie o.a. CPB 2007, Hordijk 2008, Deloitte 2012, Vlak 2011, Hoekstra 2013.
53 Zie o.a. Kempen 1986, CFV 2012, Aedes 2012, Hoekstra 2013.
54 Kempen 1986, Brief 2e Kamer 31-3-1994.
55 Statuten WSW 2007 en Reglement deelnemersraad per 1-1-2003.
56 Achtervangovereenkomst 6-12-1999 en Overeenkomst toezicht en verantwoording 20-12- 2006.

gemaakt over onderling overleg en informatieverstrekking. Het WSW moet goedkeuring vragen voor wijziging van de statuten, voor de standaardovereenkomsten met corporaties en de tarieven. Verder is opgenomen dat het WSW – na overleg met de Minister – een aanwijzing kan geven aan deelnemers voor de inrichting van hun beheer en voor het opstellen van een saneringsplan.

Het WSW organiseert de toegang tot de kapitaalmarkt van corporaties en voert daartoe een toets uit op het vereiste minimale weerstandsvermogen. Rond 2006 vond een belangrijke beleidswijziging plaats. Tot dat moment werd borging (en financiering) verstrekt per project, de zogenaamde *projectfinanciering*. Vanaf 2007 werd dit vervangen door *bedrijfsfinanciering*.
De financiële ruimte voor borging – het *faciliteringsvolume* – wordt sindsdien op bedrijfsniveau vastgesteld op basis van met name de verwachte toekomstige kasstromen. Behalve met huuropbrengsten mag daarbij tot op zekere hoogte ook rekening worden gehouden met verkoopopbrengsten.

4.13. Beperkt zicht op risico's corporaties

Het nieuwe systeem betekende een aanmerkelijk efficiëntere werkwijze, omdat niet meer per project hoefde te worden getoetst en geadministreerd. Bij de reorganisatie van het WSW werd het personeelsbestand vrijwel gehalveerd.
Maar de wijziging had ook belangrijke nadelen. Door het afstappen van projectfinanciering verdween voor een groot deel het zicht op de relatie tussen de financiering en de onderliggende investeringen. Ook werd geen bestedingscontrole ingevoerd. Verder werden voor het bepalen van de kasstroomrisico's geen gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.
Door dit alles waren risicovolle aanwendingen van financieringen door corporaties niet goed zichtbaar. Dat gold voor de opbouw van de projectportefeuille van een aantal corporaties, die in hoofdstuk 1 bij de incidenten worden genoemd. Maar dat gold tot op zekere hoogte ook voor de problemen met derivaten.[57]
Na de financiële problemen bij een aantal corporaties heeft het WSW overigens de toetsing en de condities waaronder borging kan worden verleend, aanmerkelijk aangescherpt.

4.14 Het WSW als private toezichthouder? [58]

De rol van het WSW raakt op een aantal punten die van het CFV en er is sprake van een zekere overlap. Het WSW organiseert de toegang tot de kapitaalmarkt van corporaties en voert daartoe een toets uit op het vereiste minimale weerstandsvermogen en (vanaf 2006) de noodzakelijke liquiditeit. Een dergelijke toets vormt in feite ook de basis voor het financiële toezicht. Corporaties die niet aan de eisen van het WSW voldoen, worden voor sanering doorverwezen naar het CFV. Bij verschil van inzicht over te hanteren criteria voor het beoordelen van de financiële positie van corporaties, wordt het CFV geacht zich aan te passen aan het WSW. Om de werkwijze van beide instituten bij sanering op elkaar af te stemmen, is een overeenkomst gesloten: het "Convenant Naadloze Aansluiting".[59] Door middel van overleg en uitwisseling van informatie moet afstemming plaatsvinden.

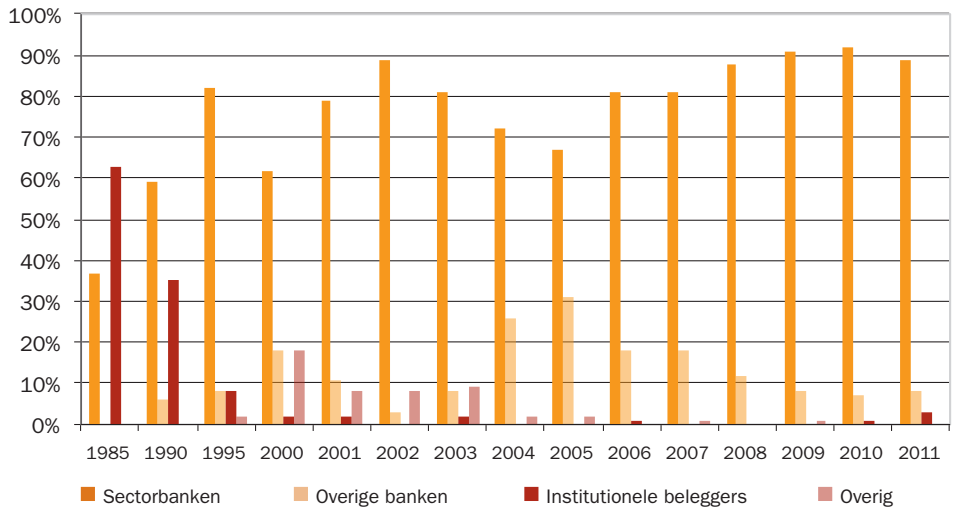
De relatie tussen het CFV en het WSW is in deze constructie dus niet gelijkwaardig. Alhoewel het WSW geen wettelijke taak heeft in het toezicht, vormt haar toets in principe wel een belangrijk ingrediënt van het financiële toezicht en is zelfs voorwaarde voor een eventuele sanering. Bij een positief oordeel van het WSW wordt immers voldaan aan de eis van financiële continuïteit die het CFV geacht wordt te bewaken.

57 Vestia hield bijvoorbeeld hoge liquiditeiten aan om de verplichtingen vanuit derivaten te kunnen opvangen.
58 Zie o.a. Hoekstra 2013.
59 Convenant CFV-WSW Naadloze aansluiting, 2-12-1998, aanvullend convenant 8-12-2000.

En bij een negatief oordeel van het WSW wordt het CFV geacht het probleem op te lossen met het verlenen van project- of saneringssteun. Bovendien leidt doorverwijzing van het WSW naar het CFV ertoe dat de garantiestuur in principe nooit wordt aangesproken, maar de rekening via een omweg wel bij de corporaties wordt neergelegd.
Alhoewel het systeem zo een *moral hazard* voor het WSW creëert, had het werkbaar kunnen zijn als de werkwijze van WSW en CFV volledig met elkaar waren afgestemd, maar dat was lang niet altijd het geval. Zo hield het WSW in het verleden voor het bepalen van de bedrijfswaarde rekening met de marktwaarde van te verkopen woningen en het CFV niet. Verder richtte het CFV zich vooral op de solvabiliteit en het WSW (vanaf 2007) op de liquiditeit. Het kwam voor dat het CFV een positief oordeel gaf terwijl toegang tot financiering alleen onder condities mogelijk was (het zogenaamde *maatwerk* van het WSW).[60]

De toezichtstructuur is hierdoor onvoldoende evenwichtig. Het WSW is een private organisatie die formeel geen deel uitmaakt van de (publieke) toezichtstructuur. Ze speelt daarin echter wel een cruciale rol. Alhoewel het op zich begrijpelijk is dat financieel toezicht wordt verbonden met de eisen die op de kapitaalmarkt worden gesteld aan financiering, is het merkwaardig dat het overheidstoezicht zich niet uitstrekt tot het instituut, dat het publieke belang van toegang tot de kapitaalmarkt moet veiligstellen: het WSW. Een onevenwichtigheid die extra problematisch wordt bij een tekortschietende samenwerking tussen de 2 instellingen.

Grafiek 1. Financiering geborgde leningen



4.15. De rol van de sectorbanken [61]

De belangrijkste financiers van corporaties zijn de “overheidsbanken” BNG en NWB (zie grafiek 1[62]). Dit is niet altijd zo geweest. Voor de 90-er jaren waren vooral institutionele beleggers belangrijke financiers. Afhankelijk van de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt spelen binnenlandse en buitenlandse algemene banken een grotere of kleinere rol. Tijdens de kredietcrisis was het voor corporaties tijdelijk bijzonder moeilijk om nieuwe leningen af te sluiten, terwijl tegelijkertijd de opbrengsten uit verkopen stagneerden. De algemene banken haakten vrijwel geheel af. Door de grote kredietwaardigheid van zowel het WSW als de sectorbanken bleef het probleem van korte duur. Zonder deze instellingen zouden sommige corporaties

60 Een beperkende factor is ook dat informatie over corporaties alleen kan worden uitgewisseld als de betreffende corporaties daar goedkeuring voor geven.
61 Wild & v.d. Schaar 2010.
62 Bron: BNG.

in ernstige problemen zijn gekomen vanwege de noodzaak aflopende leningen te herfinancieren. Dit bevestigt niet alleen de soliditeit van het collectieve garantie-financieringssysteem, maar ook de anticyclische rol die de sectorbanken spelen bij de financiering van de sector. Alhoewel de sectorbanken formeel geen deel uitmaken van het systeem, spelen ze er wel een belangrijke rol in.

4.16. Zwakke disciplinering [63]

De vele onduidelijkheden en zwakheden in het toezichtsysteem leidden ertoe dat de disciplinerende werking ervan zwak was. Een bijzondere rol daarbij speelt het collectieve garantie-financieringssysteem. Dit systeem schermt corporaties namelijk niet alleen af tegen de volatiliteit van de kapitaalmarkt, maar schermt de markt ook af tegen risico's bij corporaties. Bij de organisaties die een rol spelen in het systeem ligt daarom de opgave om niet alleen de algemene risico's van het corporatiebestel, maar ook de specifieke risico's in beeld te brengen. Dat gebeurde echter onvoldoende. Voor de "publieke" banken BNG en de Waterschapsbank was er vanwege de degelijke garantiestructuur geen reden om naar de risico's van individuele corporaties te kijken. Voor het CFV was het logisch dat het WSW als borginginstituut zich in de plaats zou stellen van de kapitaalverstrekkers en de besteding van de financiële middelen zou beoordelen. Voor het WSW was die prikkel echter niet groot. De degelijkheid van het systeem was immers niet gebaseerd op de individuele corporaties, maar op de collectiviteit en de achtervang van de overheid. Bovendien konden corporaties, die in financiële problemen kwamen, voor sanering worden doorverwezen naar het CFV.

Het is opmerkelijk dat het risico, dat hierdoor ontstond, pas zo laat werd onderkend.
De SER wees in 2005 wat betreft het nieuwe ondernemerschap van corporaties alleen op de mogelijkheid van risicoselectie van nieuwe bewoners en het teveel richten op het maken van winst.[64]
In een advies over het toezicht op corporaties beoordeelde oud-DNB directeur Schilder het financiële toezicht in 2006 als goed. De risico's die corporaties liepen op de vastgoedmarkt en de ondoorzichtige verbindingen waarin investeringen werden ondergebracht, waren geen punt van aandacht.[65] De financiële positie van corporaties werd zo sterk geacht dat de vraag gesteld werd of het financiële toezicht *wel zo uitgebreid en intensief* moest zijn. Sterker nog*: …de huidige nadruk op het financiële toezicht, zowel extern als intern, vormt soms een belemmering voor het bereiken van maatschappelijke prestaties…*
Schilder pleitte er overigens wel voor om het versnipperde toezicht te bundelen in één onafhankelijk toezichtorgaan.[66]

Dit alles kan mogelijk verklaren waarom vrijwel alle betrokkenen betrekkelijk weinig oog hebben gehad voor de groeiende financiële risico's die corporaties liepen bij vastgoedontwikkeling en nieuwe financiële producten en waarom er in bepaalde situaties niet eerder is ingegrepen.

4.17. Zelfregulering verliest politieke steun [67]

Het gebrek aan politieke en bestuurlijke continuïteit was een risico voor de ontwikkeling van zelfregulering door de sector. Aedes was alert om actie te nemen, steeds als de lijn van zelfregulering dreigde te worden verlaten. Er werd enkele malen een aanbod aan de overheid gedaan voor een vrijwillige prestatie

63 Zie o.a. Hoekstra 2013.
64 SER 2005.
65 Het CFV had op de ondoorzichtige verbindingen al wel diverse malen gewezen.
66 Schilder cs 2006.
67 Zie o.a. Van der Schaar 2009, Cüsters 2010, Helderman & Brandsen 2011.

van de corporatiesector, passend binnen de politieke prioriteiten van het moment. Dat bod zou na onderhandelingen moeten leidden tot een overeenkomst tussen de corporatiesector en de rijksoverheid. Dat begon al in 1997 met het *Nationaal Programma Volkshuisvesting*. Om de zeggenschap in de driehoek Rijk-gemeenten-corporaties te regelen, sloten Aedes, VNG en het Rijk in 2000 het "Convenant Sluitend Stelsel", resulterend in de instelling van het "College Sluitend Stelsel". Vervolgens kwamen deze partijen, samen met anderen, het Nationaal Akkoord Wonen 2001-2005 overeen, Daarna ontwikkelde de sector nieuwe initiatieven zoals in 2003 de *Grote Beweging* en in 2007 het *Antwoord aan de Samenleving,* steeds met het doel om via overeenkomsten zowel de relatie met Rijk en gemeenten als de zelfregulering te borgen. Het concrete resultaat van deze acties was beperkt. Het leidde niet tot duurzame afspraken. Maar het leverde wel steeds tijdwinst op.
De eigen lijn van zelfregulering werd zo gedurende 15 jaar redelijk consequent uitgebouwd. Tegelijk riep het op deze manier afstand nemen van de *politieke werkelijkheid* steeds meer weerstand op en verminderde ook daardoor de politieke steun voor het corporatiestelsel.
Het onvermogen om politieke sturing te geven en de irritatie over het eigengereide gedrag van de corporatiesector leidde tot groeiende politieke steun voor een machtsgreep. Vanaf 2007 verliet het PvdA-smaldeel van het vierde kabinet-Balkenende (woonministers Vogelaar en Van der Laan, gesteund door Minister van Financiën Bos) definitief het pad van onderhandeling en contractering. Tot grote verrassing van de sector werden onderhandelingen afgebroken en werden eenzijdig heffingen opgelegd. Er was al vaak over gesproken, maar nu kwam het er toch echt van: in 2007 de *Vogelaarheffing* voor de *prachtwijken*, in 2008 de integrale vennootschapsbelasting en in 2013 de *verhuurdersheffing*. Het vertrouwen tussen landelijke politiek en corporatiesector was tot een dieptepunt gedaald en na meer dan 15 jaar verloor de zelfregulering haar politieke steun.

4.18. Naar een nieuwe verstatelijking?

Slechts een korte periode na het nieuwe BBSH was zelfstandigheid van corporaties een feit. In de Tweede Kamer bestond vrijwel vanaf het begin veel weerstand en die nam in de loop der tijd alleen maar toe.
Al snel trad de overheid sterker op de voorgrond, zij het op een andere manier dan voorheen. Door het ontbreken van *zilveren koorden* moesten andere manieren worden gevonden om corporaties aan het publieke domein te binden en beleidsinvloed te houden. Sturing met financiële middelen moest plaats maken voor sturing van financiële middelen.
De door Remkes geïntroduceerde *beleidshiërarchie* leek kansen te bieden, maar wat zich daarbij wreekte, was niet alleen het ontbreken van financiële prikkels, maar ook van een heldere publieke opdracht. Er kon zo niet op prestaties worden gestuurd. Daarna deed het gebrek aan *bestuurlijke continuïteit* zijn werk. Geen bewindspersoon was het gegeven te komen tot belangrijke wijzigingen in de regelgeving.
De mogelijkheid om met behulp van Brussel corporaties het publieke domein in te trekken, was waarschijnlijk de overweging van Van der Laan om een deal te maken met Europees Commissaris Kroes. De activiteiten van corporaties die met borging van het WSW konden worden gefinancierd, werden beperkt. En daarmee de ruimte voor activiteiten daarbuiten.
Maar ook deze beperking was nog niet voldoende voor publieke sturing, terwijl daaraan ondertussen wel steeds meer behoefte was gekomen. De zelfregulering van de sector, die ondanks alle weerstand toch nog opvallend snel vorm kreeg, werd steeds minder gesteund. Gevoed door een groeiend aantal incidenten en schandalen namen de publieke ingrepen in kracht toe. De maximale salarissen van corporatiebestuurders werden eenzijdig teruggebracht tot hetgeen gebruikelijk is in het publieke domein. Om meer greep te krijgen op de inzet van het vermogen van corporaties werden specifieke heffingen ingevoerd.
Zo werd stap voor stap de zelfstandigheid ingeperkt en de zelfregulering vervangen door publieke regelgeving. De terugtredende overheid had zijn langste tijd gehad.

5. De band met de markt [68]

5.1. Een aarzelende start

Bij de verzelfstandiging werd gerekend op de disciplinerende werking van de markt. Breed leefde het geloof dat door de introductie van marktprikkels organisaties vanzelf efficiënter en effectiever zouden functioneren. Hoe die prikkels er precies uit zouden zien en welke voorwaarden daarvoor nodig waren, was nauwelijks een punt van overweging.

Dit gold echter niet voor de toegang tot de kapitaalmarkt. Vanwege de beperkte vermogens van corporaties was het Rijk zich zeer wel bewust dat hiervoor een aanvullende structuur nodig was. De toegang tot de kapitaalmarkt werd veiliggesteld door een uitbreiding van de taken van het in 1984 opgerichte Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

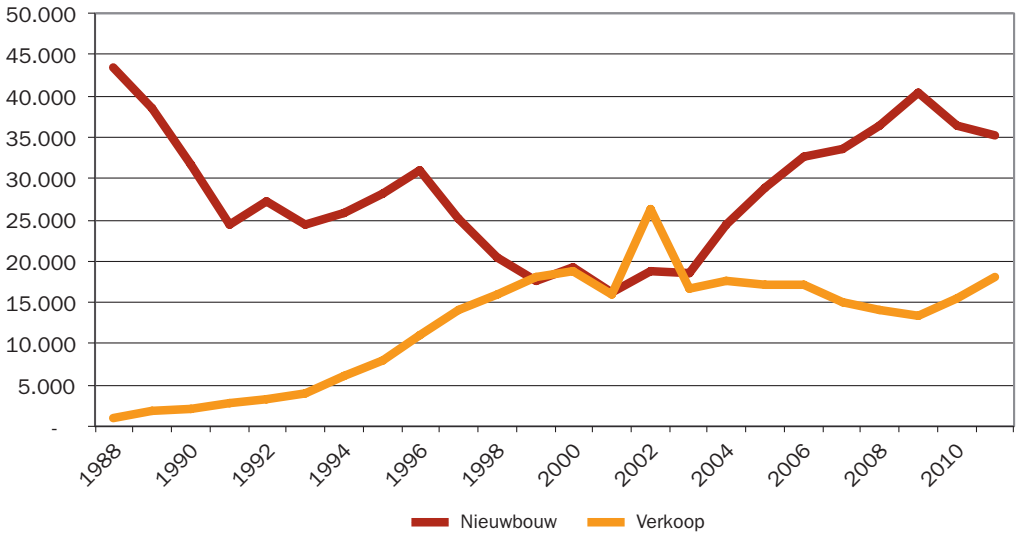
De nieuwe positie van woningcorporaties in de markt leidde de eerste jaren na de Brutering nog niet tot grote veranderingen. Corporaties werden wel actiever op de woningmarkt, maar dat leidde in de tweede helft van de jaren 90 nog niet tot grote veranderingen in de woningproductie.
De onzekerheden over hun financiële slagkracht waren nog groot, met name vanwege het renterisico bij de herfinanciering van kapitaalmarktleningen. Een belangrijk moment lag rond het jaar 2000 wanneer veel leningen moesten worden geherfinancierd.
Maar de corporaties hadden geluk. De economie trok aan, de rente ging dalen en bleef dalen.
Corporaties konden hun leningportefeuille herfinancieren tegen een veel lagere rente dan waarmee in het bruteringsakkoord was gerekend. Door de lagere rente steeg de bedrijfswaarde van het woningbezit en groeide de vrije kasstroom. Daarmee steeg de leencapaciteit voor nieuwe investeringen. Ook huizenprijzen begonnen sterk te stijgen, opgedreven door de lage rente, de grote beschikbaarheid van geld en de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente. Het eigenwoningbezit groeide snel en woningverkoop werd een nieuwe bron van inkomsten voor woningcorporaties.

5.2. Woningproductie nam na 2003 sterk toe [69]

In het begin van de jaren 90 lag de nieuwbouwproductie van corporaties rond de 25.000 woningen per jaar. Door de eind jaren 80 afgebouwde subsidies was dat al aanmerkelijk lager dan in de decennia daarvoor. Dat liep in de tweede helft van de jaren 90 echter verder terug tot een dieptepunt van zo'n16.000 nieuwbouwwoningen in 2001 (zie grafiek 2 [70]). Het verder wegvallen van subsidies speelde daarbij een rol, maar belangrijker nog waren andere veranderingen die in het begin van de jaren 90 hadden plaatsgevonden in het overheidsbeleid. De centrale regie van de rijksoverheid had plaatsgemaakt voor een samenwerking tussen gemeenten met marktpartijen en corporaties. Een werkwijze, die veel tijd nodig had om tot ontwikkeling te komen. Daarnaast speelde de prioriteit voor nieuwbouwontwikkeling op de zogenaamde Vinex-locaties een belangrijke rol. Die kwam veel langzamer op gang dan gedacht, maar remde wel de ontwikkelingen elders.[71]

68 Zie o.a. Brandsen & Helderman 2004, Van der Schaar 2009.
69 Van der Schaar cs 1996, CFV 2005a-2012a.
70 Zie grafiek. Bron: 2001-2011 CFV 2005a-2012a. 1988-2000 nieuwbouw CBS Statline.: 1988-2000 verkoop Wouters &d de Wildt 2008.
71 Ruimtelijk Planbureau 2006.

Grafiek 2. Woningproductie woningcorporaties



Nadat de financiële onzekerheden rond 2000 waren afgenomen en corporaties en gemeenten waren gewend aan hun nieuwe positie, namen de investeringen van corporaties weer toe naar 35.000-40.000 woningen per jaar in de periode 2009-2011. Daarmee compenseerde de corporatiesector voor een belangrijk deel de terugvallende productie in de commerciële sector. In de afgelopen jaren werd meer dan 50% van de totale Nederlandse woningproductie door corporaties gerealiseerd. Hoge productiecijfers die herinneren aan tijden ver voor de Brutering.
Naast nieuwbouw werden veel woningen aangekocht en verkocht. De aankopen liepen overigens sterk terug van meer dan 21.000 in 2001 naar 2.000-3.000 in de afgelopen jaren. De verkoop van woningen steeg snel naar meer dan 26.000 woningen in 2002 en daalde daarna tot gemiddeld zo'n 16.000 woningen per jaar.

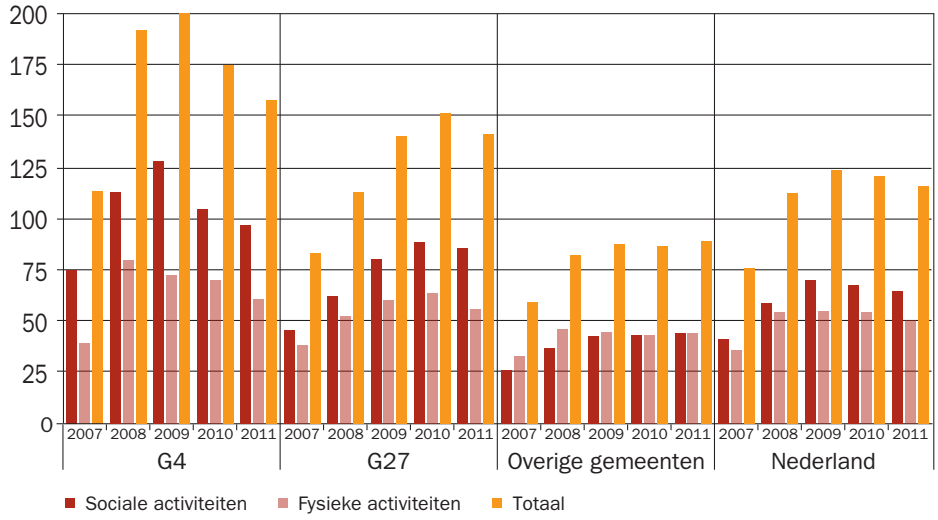
5.3. Grotere rol in stedelijke vernieuwing [72]

De nieuwe investeringen van corporaties hadden daarnaast steeds vaker betrekking op de vernieuwing van oud woningbezit en op het verbeteren van de leefbaarheid in oude wijken. Tussen 2000 en 2009 verdubbelde het aantal woningen dat werd gesloopt naar zo'n 16.000 per jaar. De investeringen van corporaties betroffen verder niet alleen sociale huurwoningen, maar steeds vaker ook *maatschappelijk vastgoed*, dat wil zeggen gebouwen met een wijkfunctie en gebouwen ten behoeve van andere maatschappelijke organisaties, zoals scholen en zorginstellingen.
Een belangrijke reden voor deze nieuwe activiteiten was de groeiende zorg over de problemen in de oude wijken. Begin van de eeuw werd onder andere door Winsemius, lid van de WRR en (interim-) minister, de noodklok geluid over de groeiende sociale spanningen in achterstandswijken. Problemen die werden veroorzaakt door de uittocht van (beter betaalde) autochtonen en de intocht van (laag betaalde) allochtonen.
Een belangrijke verklaring hiervoor is dat door de lage rente, de fiscale stimulering en de ruime beschikbaarheid van financiering, een koopwoning binnen het bereik was gekomen van een grotere groep huishoudens. Middengroepen verlieten de sociale huursector. Tegelijk groeide het percentage ouderen en allochtonen, vooral in de oude wijken. De sociale spanningen namen toe.

72 Zie o.a. WRR 2004, 2005, CFV 2005a-2012a, VROM Raad 2006, CFV 2010, Helderman & Brandsen 2011.

De corporatiesector heeft dit vraagstuk in de jaren na 2000 (en vooral na 2005) opgepakt en met gemeenten en maatschappelijke organisaties een groot aantal initiatieven ontwikkeld om de situatie in de oude wijken te verbeteren.[73] Omdat de maatschappelijke problemen in die wijken sterk met elkaar samenhangen, kwam de zelfstandigheid en de bredere taakstelling van corporaties goed van pas om de problemen meer integraal aan te pakken. Dat leidde niet alleen tot veel investeringen in maatschappelijk vastgoed en koopwoningen in die wijken, maar ook tot het oppakken van problemen met onderwijs, zorg en sociale dienstverlening. De grenzen van de regelgeving, maar ook van de eigen deskundigheid werden daarbij opgezocht.
Dankzij de inspanningen van gemeenten en woningcorporaties is de leefbaarheid in de meeste kwetsbare wijken de afgelopen 10 jaar aanmerkelijk verbeterd.[74]

Grafiek 3. Gemiddelde leefbaarheidsuitgaven per woning [75]



5.4. Betere dienstverlening aan bewoners [76]

Eén van de meest opvallende veranderingen was ook de uitbreiding van de dienstverlening aan bewoners. Dat begon al in de jaren 90, maar kwam na 2000 in een stroomversnelling. Mede door de toegenomen betrokkenheid bij stedelijke vernieuwing verbreedde de doelgroep van corporaties en ontstond er behoefte aan meer diensten en betere samenwerking met andere aanbieders. Corporaties ontwikkelden zelfstandig nieuwe diensten voor huurders, zoals klussendiensten en intermediairs bij buurtproblemen. Samen met andere maatschappelijke organisaties werd een groot aantal nieuwe diensten ontwikkeld, zoals zorgdiensten, geïntegreerde sociale ondersteuning ter voorkoming van huisuitzetting, schuldhulpverlening en opleidingstrajecten.
Daarnaast werden initiatieven genomen om een brug te slaan tussen huur en koop. Een belangrijk achterliggend motief hiervoor was de gewenste *emancipatie* van bewoners. Meer zeggenschap over hun eigen woon- en leefsituatie zou moeten leiden tot *empowerment* van de bewoners.[77]
Uit cijfers van het benchmarkinstituut KWH blijkt dat huurders over het algemeen tevreden tot zeer tevreden zijn over de dienstverlening van corporaties (rapportcijfer 7-8).[78]

73 Bijvoorbeeld: in 2010 betrof de helft van de totale landelijke uitgaven voor leefbaarheid van corporaties de 40 wijken met de grootste maatschappelijke problemen (CFV 2011b, pag. 33).
74 Zie: o.a. BZK 2011.
75 Bron CFV 2012a.
76 Zie: o.a. Van der Schaar 2002, WRR 2004, Brandsen & Helderman 2004, VROM Raad 2006, Zijlstra 2011.
77 Het bekendste voorbeeld hiervan is het Te Woon-concept dat door corporatie Woonbron in Rotterdam werd ontwikkeld.
78 Website KWH Huurlabel prestatie index.

5.5. De bijzondere woningmarkt van de jaren 90 [79]

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de economie van westerse landen in de jaren 80 mogelijk in een verzadigingsfase van hun ontwikkeling zijn gekomen. De groei van de productiviteit loopt al enkele decennia terug. Die ontwikkeling werd echter “gemaskeerd” door kostenverlaging (met name door productie te verplaatsen naar lagelonenlanden) en door het aanjagen van de economie met geleend geld. Dit heeft grote gevolgen gehad voor de vastgoedmarkt in veel landen, ook in Nederland.
Door de groeiende welvaart, de lage rente, de grote beschikbaarheid van kapitaal en de hypotheekrenteaftrek explodeerden huizenprijzen. Daardoor nam ook de marge toe tussen de reële stichtingskosten van een woning en de prijs die kon worden gevraagd. Velen konden van die marge profiteren. Een tijdlang konden door projectontwikkelaars goede winsten worden gemaakt op nieuwe koopwoningen. Toen de gemeenten die winsten deels afroomden door hogere grondkosten, deden ook de gemeentelijke grondbedrijven goede zaken.[80] En dan was er ook nog ruimte voor extra kwaliteit, zowel in de woning als in de omgeving.
De euforie in de markt was groot. Veel huishoudens met (lagere) middeninkomens traden toe tot de koopmarkt. Vanwege de langdurige stijging van de prijzen, verdween het besef dat prijzen ook konden dalen. Vrijwel iedereen werd meegesleurd door de euforie: commerciële investeerders, maar ook gemeenten, zorginstellingen, scholen en woningcorporaties. Nieuwe investeringen in vastgoed werden als rendabel berekend op basis van lage financieringslasten en een structurele stijging van de waarde.

5.6. Commerciële projectontwikkeling met groeiende risico’s [81]

De opvallende prestaties van corporaties in de afgelopen periode waren mogelijk dankzij de ontwikkeling van de economie en de woningmarkt in de jaren 90. Dankzij de lage rente groeide de vrije kasstroom en dus de investeringscapaciteit. De verkoop van woningen met winst werd een nieuwe bron van inkomsten. De ruime beschikbaarheid van geld en de euforie op de vastgoedmarkt, verklaart dat corporaties ook in toenemende mate actief werden in de commerciële vastgoedmarkt: dure huurwoningen, koopwoningen en soms ook kantoren en winkels. Vaak was dat een logisch gevolg van de noodzakelijke integrale aanpak van stedelijke gebieden, maar steeds vaker wonnen – aangemoedigd door gemeenten en maatschappelijke organisaties – ambities het van professionaliteit en marktinzicht.[82] Vanwege het integrale karakter van veel projecten en de ruime beschikbaarheid van financiering, participeerden corporaties in publiek-private ontwikkelingen. Daarbij konden corporaties genoegen nemen met lage rendementen en risico’s accepteren, die marktpartijen niet bereid waren te nemen.
Nadat gemeenten steeds vaker niet meer voor bouwgrond zorgden, corporaties de boot misten bij de Vinex-ontwikkelingen en door de groei van de koopsector de grondkosten snel stegen, voelden corporaties zich genoodzaakt ook actief te worden op de grondmarkt. Ze namen steeds vaker – in concurrentie met commerciële ontwikkelaars – posities in. Omdat veel corporaties zich pas vrij laat op de grondmarkt begaven, waren de beste locaties vaak al vergeven. Corporaties namen grondposities in waarvan niet zeker was of die bebouwd konden worden en vaak tegen relatief hoge prijzen. Daarbij beconcurreerden ze niet alleen commerciële partijen, maar steeds vaker ook gemeenten en collega-corporaties.
Tegelijk steeg het risico van de projectontwikkeling. De grote uitbreidingslocaties maakten plaats voor kleinschalige ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied. Daarbij werden vaak diverse functies in één

79 Zie o.a. Keers cs. 2000, OESO 2004, 2010, IMF 2012.

80 Dit gebeurde door de introductie van de zogenaamde *residuele grondwaarde*-berekening. Dat wilde zeggen dat vanuit de verwachte verkoopopbrengst van een woning werd berekend wat na aftrek van de stichtingskosten en een redelijke winst de grondprijs kon zijn.

81 Zie o.a. Ruimtelijk Planbureau 2006.

82 Er zijn aanwijzingen dat een grote vrije kasstroom bij bedrijven vaak leidt tot taakverbreding die niet gebaseerd is op rationele beslissingen (Jensen 1986).

ontwikkeling gecombineerd. De verkoop van woningen en van commerciële bedrijfsruimten moesten de tekorten van sociale huurwoningen en van maatschappelijke vastgoed dekken. Toen in 2008 de kredietcrisis Nederland bereikte en de koopmarkt inzakte, viel de bodem weg onder dit verdienmodel.

5.7. Mankerende marktwerking [83]

De zelfstandige en steeds dominantere positie van corporaties op de woningbouwmarkt trok vanaf eind jaren 90 steeds meer de aandacht. In het zogenoemde MDW-rapport van 1997 werd gewezen op maatschappelijke organisaties met *bijzondere marktrechten*, die voor oneerlijke concurrentie zouden kunnen zorgen. Op verzoek van Remkes werd het MDW-rapport in 1999 gevolgd door een MDW-advies, gericht op de corporatiesector. Dit advies kwam tot de conclusie dat het gekozen corporatiesysteem doeltreffend was voor het realiseren van volkshuisvestingsdoelstellingen. Het bevatte echter onvoldoende prikkels voor efficiënte bedrijfsvoering en kon op lokaal niveau leiden tot een te dominante positie van corporaties en tot onvoldoende *level playing field* met commerciële investeerders. Gepleit werd voor het – voorlopig – handhaven van het systeem, maar de overheidssteun te beperken tot kerntaken. Commerciële activiteiten zouden moet worden belast. De doelmatigheid moest worden vergroot door het stellen van rendementseisen, aanbesteding van nieuwbouw, benchmarking, kwaliteitslabels en visitatie. De mogelijkheid van een definitieve doorsteek naar de markt (*opting out)* werd verworpen, zij het voorlopig. Het advies werd in 2000 door het kabinet overgenomen.
Opmerkelijk is dat dit MDW-advies tot op de dag van heden haar invloed doet gelden. Veel elementen zijn terug te vinden in latere adviezen van het Centraal Planbureau (CPB) en van veel economen. Een aantal voorstellen is inmiddels ingevoerd, zij het vaak niet op initiatief van de overheid. Regelgeving op het gebied van marktwerking en mededinging werd ingevoerd op initiatief van de Europese Unie. Daarnaast bevatte het advies ook voorstellen die zich goed leenden voor zelfregulering, bijvoorbeeld systemen voor benchmarking en prestatiebeoordeling, en die de afgelopen jaren door de sector – zij het vaak vrijblijvend – zijn ingevoerd.

5.8. Gebrekkige transparantie [84]

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de scope van het financiële toezicht te beperkt was waardoor de nieuwe marktrisico's van corporaties buiten beeld bleven. Maar ook als toezichthouders zich wel op de marktrisico's hadden gericht, waren ze gestoten op het probleem van de gebrekkige transparantie van de vastgoedmarkt.
De belangrijkste verklaring hiervoor ligt in de aard van de vastgoedmarkt en de bijzondere karakteristieken van vastgoed. De waarde van vastgoed wordt niet zozeer bepaald door technische meetbare kenmerken of door de bouwkosten, maar door de appreciatie van de klant. De locatie is daarbij het meest bepalend. Een vrijwel gelijk gebouw kan een paar honderd meter verderop een veel hogere of lagere waarde hebben. Ook is er vrij weinig uniformiteit. Ieder object is net weer anders.
Daarnaast vinden transacties veelal onderhands plaats en wordt prijsvorming "vervuild" door aanvullende condities in (huur)contracten en vormen van aanvullende dienstverlening.
De onduidelijke waardebepaling van vastgoed en de gebrekkige transparantie maakt de vastgoedmarkt gevoelig voor malversaties. Waardeverschillen kunnen groot zijn in geld, maar relatief klein in percentage. Ze kunnen vrij eenvoudig "verklaard" worden door de bijzondere locatie of door fluctuerende

83 Zie o.a. Commissie Cohen 1997, Commissie MDW 1999, Ter Rele & van Steen 2001, Hakvoort cs 2002, Schilder 2006, Leuvensteijn & Shestalova 2006, Romijn & Besseling 2009.

84 Zie o.a. Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid 2002, Brandsen & Helderman 2004, Hordijk 2008, Koning en Leuvensteijn 2010, Hoekstra 2013,Vlak 2008.

marktcondities. Verklaringen die moeilijk gecontroleerd kunnen worden omdat ook taxaties veelal geen eenduidig antwoord geven.[85] Een marge tot 10% tussen taxaties van het zelfde object is niet abnormaal. Er bestaat in de vastgoedmarkt daarom grote behoefte aan uniformiteit: over begrippen, over waarderingsgrondslagen en over uitgangspunten voor de taxatie van vastgoed. [86] Dit is voor institutionele vastgoedbeleggers als pensioenfondsen reden geweest om te kiezen voor het waarderen op marktwaarde en afspraken te maken over waarderingsuitgangspunten en verantwoording op basis van internationale standaarden.[87] Alhoewel daar goede redenen voor zijn, is dat bij andere "maatschappelijke" vastgoedbeleggers als corporaties, maar ook onderwijs- en zorginstellingen, niet gebeurd. Incidenten hebben opvallend vaak te maken met een gebrek aan transparantie en waarderingsverschillen van vastgoed.[88]

Aedes heeft overigens al in 2001 het initiatief genomen tot het oprichten van een vastgoedbenchmark (aeDex/IPD),[89] die vergelijking met andere corporaties en met commerciële beleggers op basis van uniforme marktwaardering en internationale standaarden mogelijk maakt. Alhoewel redelijk succesvol is dit initiatief beperkt gebleven tot 25-30% van de corporatiewoningen en heeft niet geleid tot uniformiteit in waardering en verantwoording. De transparantie van de financiële positie en prestaties van corporaties schiet daarom tekort. Corporaties hebben stille reserves in hun woningvoorraad die niet zichtbaar zijn, financiële resultaten kunnen worden verbeterd door woningen te verkopen, waardeverliezen op grond, gebouwen en projectontwikkeling kunnen buiten beeld blijven.

5.9. Europa betreedt het speelveld

Pas in 2002 trok de zelfstandige corporatiesector de aandacht van de Europese Commissie. Om zeker te stellen dat zijn beleidsvoorstellen zouden voldoen aan de Europese staatssteunregels, meldde Remkes het Nederlandse bestaande steunregime aan. Later werd die melding weer ingetrokken, maar de belangstelling van Brussel was gewekt. Gestimuleerd door groeiende bezwaren van commerciële investeerders schreef de Commissie in 2005 een brief aan de Nederlandse overheid, waarin werd geconstateerd dat er mogelijk sprake was van onterechte staatssteun aan woningcorporaties. De doelgroep van de sociale woningbouw was niet beperkt tot kwetsbare huishoudens en de overheidsgarantie op leningen werd ook gebruikt voor commerciële activiteiten.[90] Geadviseerd werd de voorraad aan sociale huurwoningen via verkoop aan te passen aan de omvang van de doelgroep. Ondanks grote commotie in de Tweede Kamer over deze bemoeizucht volgde de regering de richtlijnen van Brussel. Na een officiële klacht van private beleggers en na jaren van overleg leidde dit eind 2009 tot een besluit van de Commissie waarin de activiteiten, die corporaties met staatsteun mogen uitvoeren, werden beperkt.

85 Een recent voorbeeld dat dit probleem illustreert is de afwaardering van de vastgoedleningen van SNS Property Finance. Twee taxateurs kwamen tot sterk verschillende waarderingen.

86 Zie o.a. *Breng orde in chaos waardering vastgoed.* FD 4-1-2013

87 De reden om te kiezen voor marktwaarde is niet, omdat marktwaarde beter zou zijn dan andere grondslagen. Iedere grondslag heeft haar eigen betekenis. Marktwaarde is echter de enige waardebepaling die onafhankelijk van het bedrijfsbeleid kan worden vastgesteld, die – in principe – in de praktijk getoetst kan worden en dus een eenduidige basis biedt voor vergelijking van prestaties. Omdat het de enige waardering is die de markt tot uitgangspunt neemt, is het ook de enige waardebepaling die de "prijs" van marktrisico's laat zien. Zie o.a. Aedes-Magazine Dossier *Vastgoedwaardering bij woningcorporaties*, maart 2003, Konings & Vlak 2002.

88 Ook bij incidenten in de zorg en het onderwijs speelde gebrekkige transparantie bij de waardering van vastgoed een belangrijke rol. Bijvoorbeeld zorgorganisatie Philidelphia en onderwijsorganisatie Amarantis (Otterloo & van der Burgt 2008, Halsema/ van Rijn 2012/2013).

89 aeDex benchmark is inmiddels onderdeel van MCSI/IPD een internationaal benchmarkinstituut voor belggingen.

90 De achtervang van de overheid levert een rentevoordeel op. Schattingen over de omvang van dat voordeel lopen uiteen van 30 tot 100 basispunten.

5.10. Corporaties verstoren de vrije werking van de woningmarkt [91]

Parallel aan de Europese interventies ontwikkelde zich ook in Nederland een debat over de rol van woningcorporaties op de woningmarkt. In 2005 benoemde directeur Don van het CPB de woningmarkt tot het *vergeten hervormingsdossier*. Maar dat werd snel ingehaald. De afgelopen jaren verscheen een groot aantal rapporten over de tekortkomingen van de woningmarkt en de rol van woningcorporaties daarbij.
Geconstateerd wordt dat de goede werking van de woningmarkt wordt verstoord door de vele overheidsinterventies. Dat betreft niet alleen de subsidiëring van het eigenwoningbezit, maar ook de verlaagde huren van woningcorporaties. Door een gebrek aan concurrentie en rendementsprikkels verstoort het corporatiesysteem de vrije marktwerking. Het grote vermogen van corporaties wordt daardoor niet optimaal ingezet. Het is een *niet-efficiënte allocatie van kapitaal,* oftewel *geld in dode hand*. Dat leidt tot welvaartsverlies.
Het zou daarom efficiënter zijn om marktconforme huren te vragen en problemen met de betaalbaarheid op te lossen met individuele toeslagen voor huurders. Een verschuiving dus van aanbod- naar vraagondersteuning op de woningmarkt. Een verschuiving die de traditionele functie van woningcorporaties als aanbieders op de woningmarkt grotendeels onnodig zou maken.
Het is opvallend dat deze redenering sinds 2002 door veel economen wordt gevolgd en op dit moment de discussie domineert. Op basis van nationaal en internationaal onderzoek kan er echter ook het nodige tegenin worden gebracht.[92] Het grootste probleem van de Nederlandse woningmarkt is niet de subsidiëring op zich, maar het extreem *inelastische* aanbod, dat nauwelijks reageert op de vraag. De belangrijkste reden daarvan is de schaarste aan bouwgrond en de overheidsregulering. Subsidiëring van de vraag naar woningen leidt daardoor vooral tot hogere prijzen en slechts beperkt tot hogere kwaliteit of groter aanbod. Volgens deze redenering moeten vooral aanbodbeperkingen – voor zover mogelijk – worden weggenomen. Vervolgens moet een goede balans tussen aanbod- en vraagsturing worden gezocht, afhankelijk van de specifieke situatie op de woningmarkt.

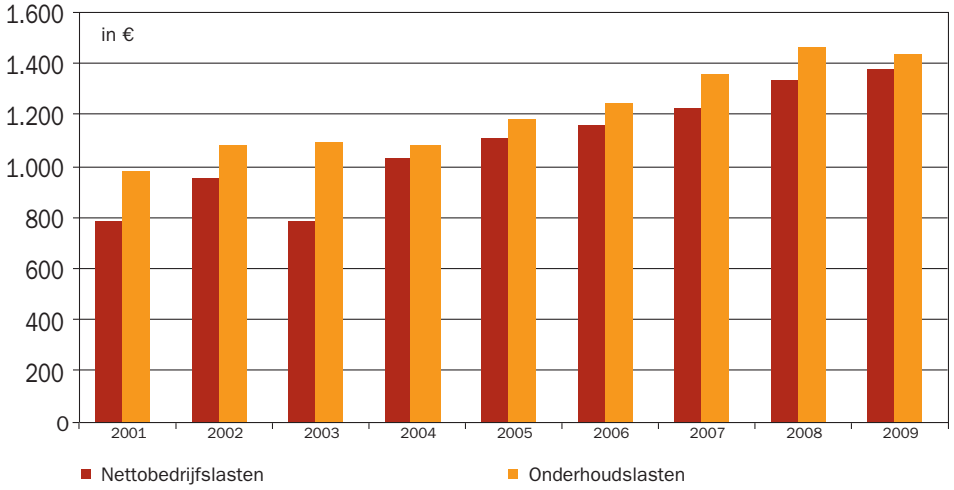
5.11. De tucht van de markt [93]

De ontwikkelingen op de woningmarkt en de strenge mededingingseisen betekenden dat de corporaties in de loop van de jaren na 2000 sterker werden geconfronteerd met de *tucht van de markt.* Dit zette corporaties echter niet aan tot grotere efficiëntie. De bedrijfskosten stegen de afgelopen 10 jaar met gemiddeld 6-7%, aanmerkelijk sneller dan de inkomsten.[94]

Na het aflopen van de afspraken van het *Bruteringsakkoord* in 2000 daalde de huurstijging tot het niveau van de (lage) inflatie.
De vraag of het beheer van woningcorporaties minder efficiënt gebeurt dan dat van commerciële exploitanten is tot op heden niet eenduidig beantwoord.[95] Maar nieuwe taken en administratieve verplichtingen, en vooral groeiende ambities, leidden tot een forse stijging van de bedrijfskosten. Corporaties pakten steeds vaker maatschappelijke taken op waar geen inkomsten tegenover stonden.

91 Zie o.a.: Hakvoort cs 2002, Don 2005, Leuvensteijn & Shestalova 2006, REA 2006, Besseling cs 2008, Koning en Leuvensteijn 2010, CPB 2010, EC 2011, SER CSED 2010, OESO 2011, Vandevyvere cs 2012.
92 Zie o.a. Van der Schaar 2002, Eichholtz 2006, Besseling cs 2008, De Jong 2012.
93 Zie o.a. CFV 2009, Van den Hoogen 2010, De Jong 2010, Vlak 2011, Wildt & Luijkx 2011.
94 Zie grafiek: bron Corpodata/Wildt & Luijkx 2011.
95 De reden hiervan is vooral dat de doelstelling van de exploitatie en de karakteristieken van het woningbezit slecht vergelijkbaar is. Corporaties zijn op de lange termijn gericht, beheer en onderhoud zijn niet alleen op instandhouding, maar ook een duurzame kwaliteit van woningen en omgeving gericht. Voor een beschrijving van de verschillen in positie, zie o.a. De Jong 2010.

Grafiek 4. Ontwikkeling bedrijfslasten woningcorporaties 2001-2009

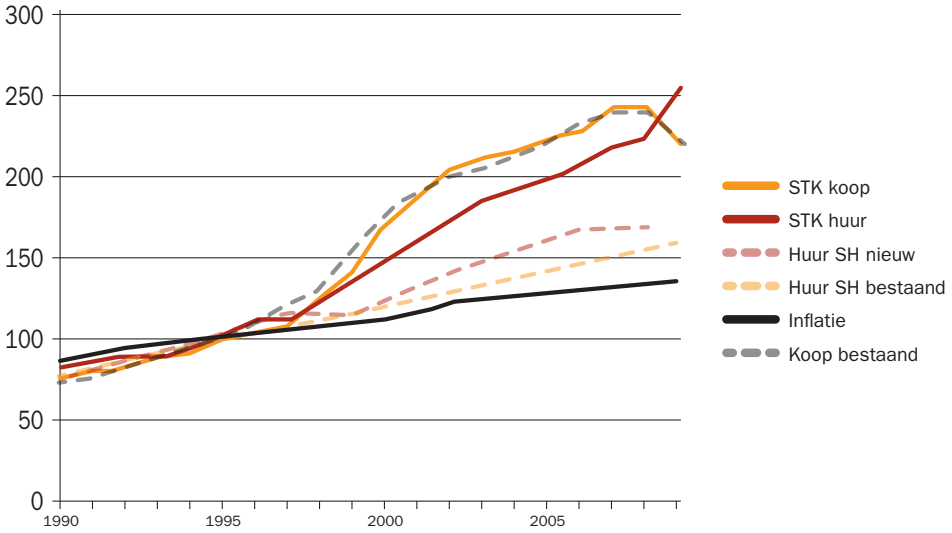


Door de economische groei stegen daarnaast ook de kwaliteitseisen – en daarmee de kosten – van onderhoud en verbetering van het bestaande bezit.

Behalve de beheerskosten liepen ook de stichtingskosten van nieuwe huurwoningen snel op, sneller nog dan de investeringskosten in de koopmarkt.[96] Ook de grootte van de woningen nam toe. Huurinkomsten van nieuwbouw bleven steeds verder achter bij de kosten. Tussen 2000 en 2010 verzesvoudigde dan ook het onrendabele deel van de investering tot gemiddeld circa € 70.000 per woning, een derde van de investeringskosten.

De groei van de financiële middelen in de tweede helft van de jaren 90 en de lage financieringsrente maakten zowel een hogere productie met hogere kosten, meer maatschappelijke uitgaven als stijgende bedrijfskosten mogelijk. Het collectieve garantie-financieringssysteem gaf niet alleen gemakkelijk toegang tot de kapitaalmarkt, maar maakte het ook mogelijk dat grotere risico's werden gelopen dan als individueel bedrijf mogelijk was geweest.

Grafiek 5. Stichtingskosten, huren en inflatie vergeleken 1995 = 0



Bronnen: KOBAL; Corpodata, BNW, Koopsignaleringssysteem en Monitor Nieuwe Woningen, CBS

96 Zie grafiek, bron: Wildt & Luijkx 2011.

Na enkele jaren van hoge productie droogde de vrije kasstroom snel op. Daardoor nam ook het renterisico toe. Om zich voor de toekomst in te dekken tegen rentestijging gingen corporaties vaker gebruikmaken van de complexe financiële instrumenten *(derivaten),* die op de markt beschikbaar kwamen. Door tekortschietende professionaliteit en risicomanagement ging hierbij het nodige mis.

5.12. Een niet-passend risicoprofiel [97]

Woningcorporaties zijn vastgoedbeleggers met een specifiek rendement-risicoprofiel. Ze richten zich op huurders met een laag inkomen en willen die huurders een zo hoog mogelijke woonkwaliteit bieden. Die huurders zijn vaak langdurig aangewezen op een laag inkomen. Woningcorporaties richten zich daarom op de lange termijn. Het rendement op hun exploitatie is relatief laag.[98] Aan de andere kant is ook het risico relatief laag. Huurders hebben nauwelijks alternatieven op de woningmarkt en het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en de huurtoeslag leggen een bodem in de prijs die gevraagd kan worden zonder dat de betaalbaarheid in gevaar komt.
Sinds de jaren 90 is het risicoprofiel van corporaties veranderd. Vooral bij vastgoedontwikkeling namen de risico's sterk toe. De afhankelijkheid van een continue verkoopstroom en van lage financieringsrente werd groter. De gevoeligheid voor conjuncturele ontwikkelingen nam daardoor sterk toe. Het hogere risicoprofiel nodigde uit tot het gebruik van geavanceerde financiële instrumenten, maar dat verhoogde het risico verder. Dat ondermijnde het *lange termijn – laag risicoprofiel* dat het basis businessmodel van corporaties kenmerkt.

5.13. De "moral hazard" van het collectieve systeem [99]

Het voor corporaties kenmerkende rendement-risicoprofiel vraagt om lange termijn zekerheid in de financiering. Ze moeten zoveel mogelijk worden afgeschermd tegen de volatiliteit van de financiële markten. Bovendien is het rendement op de exploitatie relatief laag. Het is dan ook begrijpelijk dat bij het zelfstandig in de markt plaatsen van corporaties een uitzondering werd gemaakt voor de financiering. De taken van het WSW werden in 1993 uitgebreid. Vrijwel alle activiteiten van corporaties konden worden gefinancierd met onderlinge borg en achtervang van de overheid.
De combinatie van een "onderlinge" garantiestructuur van het WSW met achtervang van gemeenten en Rijk, de saneringstaak van het CFV en de financiering door de "publieke" banken BNG en NWB zorgt voor een buitengewoon solide en efficiënt systeem om de financieringsbehoefte van alle corporaties op de lange termijn en tegen lage kosten mogelijk te maken.

Aan de andere kant, brengt zo'n systeem ook risico's met zich mee. Dat geldt eens te meer voor een intransparante markt als de woningmarkt. Tekortschietende transparantie is in een normale marktsituatie aanleiding voor financiers, aandeelhouders of andere direct belanghebbenden om extra kritisch te kijken naar de specifieke risico's die worden gelopen en naar de integriteit of de te grote ambitie van de betrokken bestuurders. Echter, door eerdergenoemde oorzaken, ontbrak dit kritisch meekijken in belangrijke mate. Dat gold voor alle participanten in het systeem: de Raden van Toezicht, de accountants, het WSW, de sectorbanken en het CFV. Dit gaf ruimte aan de *moral hazard* die eigen is aan een collectief systeem. Dankzij de collectieve garantie konden grotere risico's worden gelopen dan de individuele ondernemingen konden dragen. Eventuele schade van onverantwoord handelen werd gedragen door het collectief.

97 Zie ook Hoekstra 2013.
98 Zie de vergelijking tussen de aeDex/IPD index en de ROZ/IPD index.
99 Zie o.a. Hoekstra 2013.

5.14. Vermarkting van corporaties: plussen en minnen

Ondanks alle retoriek in de sector is er van de *tucht van de markt* niet veel terechtgekomen.
Die tucht zou moeten worden uitgeoefend door drie partijen: de eigenaren, c.q. financiers, de klanten en de concurrentie. Minimaal twee van de drie bleven te zwak voor werkelijke disciplinering.
Corporaties hebben geen eigenaren of andere belanghebbenden die de eigenaarrol kunnen vervullen, zoals leden van een coöperatieve vereniging. Door het uitstekend werkende financierings-, garantie- en saneringsmodel (corporaties – WSW – CFV – BNG/WB – overheid) worden corporaties voor een groot deel afgeschermd van de disciplinering van de kapitaalmarkt en kan een *moral hazard* ontstaan. Risico's kunnen worden afgewenteld op het collectieve systeem.
De klant van corporaties heeft in het grootste deel van Nederland nog steeds weinig te kiezen. Door het vastlopen van de doorstroming in de woningmarkt en de beperkte toegang tot de koopmarkt is dit alleen maar erger geworden. Waar de tucht van de klant wel min of meer werkte, is de dure huursector, de koopsector en de grondmarkt. Toen de koopmarkt in 2009 instortte, werden corporaties hier hard mee geconfronteerd en moesten grote verliezen nemen.
Ook de concurrentie deed zijn werk niet. Integendeel. Door de ruime beschikbaarheid van geld en door de soms extreem lage rendementseisen, domineerden corporaties steeds meer de markt. Ook konden ze zich langdurig een stijging van investerings- en bedrijfskosten veroorloven zonder dat de inkomsten evenredig mee stegen. Pas nadat de kasstroom opdroogde en zware publieke heffingen werden aangekondigd, gingen de meeste corporaties serieus naar hun kostenstructuur kijken.

Mogelijk omdat er van disciplinering door de markt niet veel terechtkwam, werden wel negatieve effecten van vermarkting zichtbaar.
Hiervoor is gesproken van de *moral hazard* van het collectieve zekerheidssysteem, dat de ruimte gaf om risico's te nemen en de eventuele schade af te wentelen op het collectief.
Met name bij vastgoedontwikkeling namen de risico's sterk toe. De afhankelijkheid van een continue verkoopstroom en van lage financieringsrente werd groter. De gevoeligheid voor conjuncturele ontwikkelingen nam daardoor sterk toe. Dat ondermijnde het *lange termijn – laag risicoprofiel* dat het basis businessmodel van corporaties kenmerkt.
In plaats van te concurreren met commerciële aanbieders werd regelmatig geconcurreerd met andere corporaties en gemeenten. Maar bij die concurrentie ging het meestal niet om de gunst van de klant met de laagste kostprijs en de hoogste kwaliteit, maar om het verwerven van een sterkere positie op de markt. En helaas maakte een aantal corporatiebestuurders zich ook ander ongewenst gedrag eigen: dure bedrijfsauto's, hoge salarissen en sterk competitief gedrag.

Dit wil overigens niet zeggen, dat de nieuwe zelfstandigheid in de markt alleen maar nadelen heeft gebracht. Tegenover falen staan belangrijke successen. Ondanks de ontbrekende disciplinering nam de oriëntatie op de markt wel toe.
Door de zelfstandigheid groeide de noodzaak om de organisatie te versterken. Dit leidde niet alleen tot schaalvergroting, maar ook tot snelle professionalisering. Initiatieven van Aedes hebben daar zeker aan bijgedragen.
Corporaties waren na de Brutering succesvol met het gebruikmaken van de dalende rente voor het herfinancieren van hun leningenportefeuille. De kwaliteit van de financiële huishouding van corporaties nam sterk toe.
Het nieuwe maatschappelijk ondernemerschap bewees weliswaar niet haar kwaliteiten op de commerciële vastgoedmarkt, maar corporaties slaagden – ook zonder subsidies – wel in een sterke stijging van de woningproductie toen de markt het liet afweten. Daarbij ontwikkelden ze ook een aantal innovatieve tussenvormen tussen huur en koop.
Mede dankzij nieuwe instrumenten voor kwaliteitszorg en benchmarking verbeterde de kwaliteit van de dienstverlening aan huurders sterk. En dat ondanks de verschuiving van de doelgroep: steeds minder

modale huishoudens en steeds meer bewoners die een eigen benadering vroegen (zorgbehoevenden, migranten, dak- en thuislozen).
Het belangrijkste wapenfeit tot slot van de nieuwe, zelfstandige corporaties was waarschijnlijk de brede aanpak van de oude wijken en de verbetering van de woonomstandigheden van de bewoners.

6. De band met de samenleving

6.1.1. Geen zeggenschap voor de bewoners [100]

In het nieuwe BBSH werd ondubbelzinnig gekozen voor zelfregulering. Dat betekende echter niet dat daarmee ook de relatie tussen de woningbouwvereniging en de leden werd versterkt.

Vrij breed bestaat het beeld dat maatschappelijke organisaties als woningcorporaties de afgelopen decennia zijn vervreemd van hun oorspronkelijke achterban. Bij dat beeld kunnen echter belangrijke nuanceringen worden geplaatst. Vervreemding van de achterban is geen recent verschijnsel. Al met de komst van de Woningwet in 1901 werden corporaties aan het publieke belang gebonden en konden dus niet exclusief de belangen van de leden dienen.[101] Daarmee werd het *kerndilemma* van de vervreemding bij maatschappelijke organisaties als het ware ingebouwd, namelijk de verschuiving van een organisatie van bewoners naar een organisatie voor bewoners.[102] Desondanks was er nog lang een vrij sterke binding tussen de leden en “hun” woningbouwvereniging. Een belangrijk omslagpunt was toen bij de woonruimteverdeling “objectieve” criteria werden ingevoerd en geen voorrang meer aan leden mocht worden gegeven.[103]
In de loop van de 80-er jaren groeide de voorkeur om de *interne democratisering* van corporaties te vervangen door *externe democratisering.* Dit sloot aan bij de praktijk, waarin de invloed van bewoners binnen de verenigingsstructuur al niet veel meer voorstelde. Het – toen nog vrijwillige – bestuur maakte meestal de dienst uit en leden gedroegen zich steeds meer als consumenten. Als er al sprake was van een strijd over de zeggenschap, dan vond die eerder plaats tussen de vrijwillige bestuurders en de groeiende groep professionals.
De gedachte was daarom dat bewoners via inspraak hun eigen belangen beter zouden kunnen behartigen. Het was een lijn die toen breed werd gesteund, ook door de nieuwe landelijke vertegenwoordiger van huurders, die in 1989 ontstond uit een fusie van de drie bestaande organisaties: de Nederlandse Woonbond. Bewoners werden gezien als *woonconsumenten*.

Bij de vaststelling van het BBSH in 1993 werd de gegroeide situatie geformaliseerd. Er werd wel gekozen voor *zelfregulering* maar niet voor meer zeggenschap voor bewoners. Een reden hiervoor was dat voorkomen moest worden dat leden van een woningbouwvereniging te weinig oog zouden hebben voor het publieke belang en zichzelf zouden kunnen bevoordelen.[104] Ook zou zeggenschap van bewoners strijdig kunnen zijn met het gewenste ondernemerschap van corporaties.
Bij die nieuwe positie van de bewoners paste de voorkeur in het BBSH van de stichtingsvorm boven die van de vereniging. Huurders mochten een voordracht doen voor een lid van het nieuwe interne toezichtsorgaan, maar dat mocht geen huurder zijn. Later werd dit verhoogd naar twee leden.
De keuze om bewoners te zien als consumenten werd verder versterkt door de nieuwe zelfstandigheid van corporaties. Deze leidde tot versnelde professionalisering en tot versterking van de positie van corporaties in het maatschappelijke krachtenveld en in de woningmarkt. Een grote fusiegolf was het gevolg. Begin jaren 90 waren er ruim 800 corporaties met gemiddeld zo’n 2.500 woningen. Eind 2011 waren er nog 390 corporaties met gemiddeld zo’n 6.200 woningen. De 20 grootste corporaties beheerden gemiddeld bijna 40.000 woningen.[105]

100 Zie o.a. Brandsen & Helderman 2004, Van der Schaar 2009, Cüsters 2010.
101 Voor een uitgebreide beschrijving van de historie van de positie van bewoners, zie Beekers 2010.
102 Helderman 2007.
103 In de 70-er en 80-er jaren was er veel kritiek op de ondoorzichtige woonruimteverdeling en werden corporaties vaak beschuldigd van vriendjespolitiek.
104 Er waren in de periode voor de Brutering enkele voorbeelden waarbij ledenvergaderingen besloten om woningen tegen lage prijzen aan de leden te verkopen.
105 Van der Schaar cs 1996, CFV website, *Corporatiesector in cijfers*, februari 2013.

Initiatieven van Aedes voor zelfregulering van de corporatiesector

- **AedesCode.** Gedragscode.[a]
- **Governancecode.** Normen voor goed bestuur en intern toezicht, transparantie, externe verantwoording en financiële beheersing.[ab]
- **Beloningsregeling** voor bestuurders (met publicatie beloningen) en voor commissarissen.[a]
- **Onafhankelijke visitatie**, eenmaal per 4 jaar.[ab] Oprichting Raeflex visitatie.
- **Handreiking integriteitsbeleid.**
- **Benchmarking.** Publicatie bedrijfstakinformatie. Oprichting aeDex vastgoedindex. Initiatief keurmerk (Commissie Benchmarking).

a. Verplicht voor leden van Aedes.
b. Wordt mogelijk opgenomen in de Herzieningswet

Wat ook een belangrijke rol speelde, was de veranderde samenstelling van de bewoners van corporaties. Al sinds enkele tientallen jaren wordt de sociale huursector steeds meer het domein van lage inkomensgroepen en verschillende groepen immigranten.[106] Een gemiddeld lager inkomens- en opleidingsniveau en een afnemende sociale cohesie verkleinen de mogelijkheden van een actieve betrokkenheid van bewoners bij het beleid. Ook verkleint dit hun electorale invloed.

6.1.2. Betrokkenheid van bewoners in de stedelijke vernieuwing [107]

De sterke groei van het vermogen en de verbreding van het werkterrein stimuleerde het ondernemerschap van corporaties. Vooral het nieuwe prestatieveld *Leefbaarheid* gaf ruimte aan een groeiende betrokkenheid van corporaties bij *stedelijke vernieuwing* en *maatschappelijk vastgoed.*
Alhoewel dit niet leidde tot meer zeggenschap in het beleid, bood de sterkere betrokkenheid van corporaties bij de oude wijken wel nieuwe kansen voor versterking van de rol van bewoners. Tot op zekere hoogte gebeurde dat ook door het stimuleren van de betrokkenheid van bewoners en wijkorganisaties bij de verbetering van hun wijk, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van budgetten en medewerkers. Gezien de zwakke sociaal-economische positie van bewoners, de culturele diversiteit en de spanningen tussen allochtonen en autochtonen ontstond wel veel betrokkenheid, maar betrekkelijk weinig collectieve belangenbehartiging.
De hardnekkige sociaal-economische problemen in de oude wijken was aanleiding voor een aantal corporaties om actief in te zetten op de emancipatie van de bewoners door het samen met andere organisaties opzetten van sociale stimuleringsactiviteiten, zoals het vergroten van onderwijsparticipatie of de toeleiding naar werk.

6.1.3. Tevreden belanghebbenden [108]

In plaats van versterking van de binding met bewoners werden de banden aangehaald met andere organisaties in het maatschappelijk middenveld, zoals zorg-, onderwijs- en welzijnsinstellingen. Het bredere werkdomein, maar vooral ook de groeiende betrokkenheid bij stedelijke vernieuwing maakte deze samenwerking noodzakelijk. Huurdersorganisaties werden gezien als één van de belanghebbenden. Ondanks ontbrekende zeggenschap blijken deze *stakeholders* redelijk tevreden over de relatie

106 Fleurke cs 2007.
107 Zie o.a. Brandsen & Helderman 2004, WRR 2004, VROM Raad 2006, Cüsters 2010.
108 Zie Bortel cs 2012.

met de corporatie. Uit een evaluatie van vijf jaar uitgevoerde onafhankelijke visitaties blijkt dat de belanghebbenden (huurdersorganisaties, gemeenten, maatschappelijke organisaties) de prestaties van corporaties gemiddeld met een 7+ beoordelen. Ruim voldoende dus. Maar ook hoger dan dat de visitatiecommissies zelf de prestaties van corporaties beoordelen (gemiddeld 7-). Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat belanghebbenden aangeven niet alleen geïnteresseerd te zijn in de "objectief meetbare" prestaties, maar vooral ook in de kwaliteit van de samenwerking. Die komt bij visitaties echter maar beperkt aan de orde. Verder kan het oordeel van de belanghebbenden zijn beïnvloed door de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie met "hun" corporatie.

6.1.4. Nieuwe governance op basis van zelfregulering [109]

Het leidende principe van het nieuwe BBSH in 1993 was zelfregulering door corporaties en de sector. Vanaf het begin werd dit actief opgepakt door de koepelorganisaties NWR en NCIV. Na de fusie tot Aedes in 1998 werd dit versterkt doorgezet. Aedes speelde een voorhoederol bij het zoeken naar nieuwe ankerpunten in de samenleving voor de zelfregulering.
Het nieuwe BBSH betekende niet alleen voor corporaties, maar ook voor de brancheorganisatie een grote omslag. Voor de verzelfstandiging speelden de koepels een belangrijke rol in de sturing van de sector. Overheidsbeleid werd geoperationaliseerd voor de leden en de koepels schroomden niet om zonodig leden te disciplineren die teveel uit de pas dreigden te lopen. In de jaren 90 viel deze rol weg, maar de zelfregulering bood ruimte voor nieuwe profilering.

De *governance* in de sector moest opnieuw worden vormgegeven. Het uitgangspunt voor de nieuwe governancestructuur was het principe van de *maatschappelijke onderneming* of, in het geval van woningcorporaties, de *woonmaatschappij.* Woningcorporaties worden daarbij gezien als vastgoedondernemingen met een maatschappelijke missie: *ondernemerschap voor maatschappelijk rendement.*[110]
Dit principe sloot aan bij het denken van het CDA.[111] Maatschappelijke ondernemingen zijn geen organisaties van de staat of van de markt, maar van de samenleving zelf. Het maatschappelijke doel van deze organisaties kan sporen met het publieke belang, maar is niet hetzelfde. Maatschappelijke ondernemingen zouden hun binding op een soortgelijke wijze moeten organiseren als overheidsdiensten en structuurvennootschappen. Daarbij werd echter niet gekozen voor directe invloed van bewoners, maar voor *binding via georganiseerd burgerschap*. Dat wil zeggen binding via andere maatschappelijke organisaties. Dit kon per corporatie worden geïnstitutionaliseerd in een *statutaire adviesraad.*

Zelfregulering betekende in dit model dat de *verticale sturing* moest worden vervangen door *horizontale verankering.* Dat wil zeggen: de verbinding van maatschappelijke ondernemingen met belanghebbenden: de *stakeholders.* Dat waren voor corporaties niet alleen huurders en andere maatschappelijke organisaties, ook gemeenten en zelfs het Rijk werden gezien als stakeholders in het netwerk van corporaties.
Met overheden konden als gelijkwaardige partners overeenkomsten worden gesloten. Op lokaal niveau tussen corporaties en gemeenten en op landelijk niveau tussen Rijk en de sector.

Ook op landelijk niveau speelde Aedes een voorhoederol bij het introduceren van dit concept van maatschappelijk ondernemerschap. Aedes nam het initiatief tot het samenbrengen (2003) van maatschappelijke brancheorganisaties in het landelijke Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen (NTMO). De voorzitter van Aedes was ook voorzitter van dit netwerk.[112]

109 Zie o.a. WRR 2000, Van Leeuwen 2002, Brandsen & Helderman 2004, SER 2005, Van der Schaar 2009, Cüsters 2010.
110 Van Leeuwen 2002
111 CDA 2005.
112 NTMO 2003.

De brancheorganisatie claimde een centrale rol in de governancestructuur van de sector. Vergelijkbaar met haar positie als werkgever in de CAO-onderhandelingen moest Aedes namens de corporaties contractpartij voor het Rijk zijn. Ledenbinding was daarom een centraal element van de zelfregulering.
Aedes ontwikkelde een groot aantal initiatieven om de zelfregulering vorm en inhoud te geven. Via de statuten werden kwaliteitseisen gesteld en via codes verplichtten de leden zich tot gewenst gedrag (zie kadertekst). Diverse meer en minder zelfstandige organisaties werden opgericht voor onder anderen kwaliteitszorg, benchmarking en visitatie.[113]

6.1.5. Zelfregulering loopt uiteindelijk vast [114]

Vrijwel vanaf het begin was er veel kritiek op het beleid van zelfregulering en de manier waarop deze door Aedes in de praktijk werd gebracht. In de loop der jaren nam die kritiek toe. Zowel politici, ambtenaren op het Ministerie als de Woonbond stoorden zich in toenemende mate aan een sector, die weinig responsief meer leek naar de wensen van de buitenwereld. Veel kritiek concentreerde zich op het gedrag en de houding van de voorzitter van Aedes. Persoonlijke relaties waren bij tijd en wijle slecht.
Maar ook het gedrag van een aantal corporatiedirecteuren riep weerstand op. Directeuren met een groot ego, die zich weinig gelegen lieten liggen aan de omgeving en die vrijelijk hun gang leken te gaan. Weerstand die werd gevoed door een groeiend aantal incidenten in de sector. Daarbij ging het om het nemen van teveel risico, om activiteiten die steeds verder van de kernactiviteiten van corporaties aflagen, en soms om fraude en zelfverrijking.
Opvallend was dat het ontbrak aan een collectieve normatieve discussie. Er klonk wel kritiek, zowel binnen als buiten de sector. (Vermoedens van) misstanden waren soms wel bekend, maar zelden aanleiding voor ingrijpen. Dat gold voor het interne toezicht, voor Aedes en ook voor collega-corporaties. De zelfregulering had hierop geen antwoord.[115]

Een verklaring hiervoor is niet alleen de externe weerstand, maar ook de fragiele steun van corporaties voor het beleid van zelfregulering van Aedes. Voor veel corporaties was zelfregulering vooral een instrument om de overheid op afstand te houden en veel minder om zich te binden aan het collectieve belang.
Daarnaast veranderde de nieuwe zelfstandigheid van corporaties niet alleen de relatie met de overheid en de markt, maar vergrootte ook de autonomie van corporaties ten opzichte van Aedes. Groepen corporaties verenigden zich rond bepaalde belangen: *De Vernieuwde Stad* (grootstedelijke corporaties) en het *MKW* (kleinere corporaties); of rond een gedeelde visie: *Het Woonnetwerk* (maatschappelijk ondernemerschap) en *Aedes Anders* (meer invloed leden Aedes).
Ook de in 2002 opgerichte Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (VTW) koos een eigen positie op enige afstand van Aedes en betrok eigen standpunten betreffende governance en zaken als de honorering van corporatiebestuurders.
De communicatie van deze afzonderlijke organisaties binnen de sector spoorden lang niet altijd met die van Aedes. Zij vonden echter vaak een gewillig oor in de buitenwereld waar de concentratie van invloed bij Aedes met argusogen werd bezien. Zo ontwikkelde zich al kort na de Brutering een informeel overleg van de DG met een groep directeuren van grote corporaties tot een min of meer gestructureerde consultatie.[116] Ministers sloten zich hierbij soms aan. Daar kwam nog bij dat die directeuren niet allemaal lid van Aedes waren.

113 Ook door groepen corporaties werden regelmatig initiatieven voor zelfregulering genomen, met name voor benchmarksystemen (bijvoorbeeld KWH, Woonbench). Aedes heeft het initiatief genomen om deelname aan benchmarks verplicht te stellen. Maar uiteindelijk slaagde geen van de initiatieven om zich tot een standaard voor de corporatiesector te ontwikkelen.

114 Zie o.a. Hupe & Meijs 2001, CFV 2003, Brandsen & Helderman 2004, Hooge & Helderman 2007, Cüster 2010.

115 Het zelfde vraagstuk speelde ook in andere sectoren. Naar aanleiding van de problemen bij Amarantis is recent een rapport verschenen waarin uitgebreid wordt ingegaan op het onvermogen van de sector om gedrag van ontsporende schoolbestuurders te beïnvloeden. De onderzoekscommissie doet een aantal aanbevelingen voor verbetering (Halsema 2013, hoofdstuk 6).

116 Ook de directeur van het CFV was in de eerste tijd bij dit overleg betrokken.

Omdat de directeuren, die deelnamen aan die consultatie, daaraan een zekere status ontleenden, ondermijnde dat niet alleen de interne cohesie van Aedes, maar maakte het die directeuren ook minder gevoelig voor kritiek vanuit de corporaties.

Een tweede verklaring is dat de *eerste toezichtlinie* binnen de zelfregulering, de RvT, niet goed functioneerde. Het tempo van ontwikkeling van professioneel intern toezicht bleek niet opgewassen tegen het tempo van verandering en de nieuwe vraagstukken die zich aandienden, zoals de snelle professionalisering van de besturen en de toename van risico's.

De overgang in de loop van de jaren 90 van het oude model van een bestuur, bestaande uit "vrijwilligers" met een directeur in loondienst naar een Raad van Toezicht met een directeur-bestuurder, leverde veel praktische vraagstukken op. In een groot aantal gevallen werden alleen de naambordjes verhangen. Het vrijwilligersbestuur werd RvT en de directeur werd bestuurder. Een belangrijke verklaring daarvoor was dat de directies van corporaties inmiddels al behoorlijk geprofessionaliseerd waren en de besturen vaak al op flinke afstand functioneerden. De nieuwe structuur werd vaak gezien als een formalisering van de bestaande. Verder speelde het praktische argument, dat het bestaande bestuur niet zomaar naar huis gestuurd kon worden en worden vervangen door een nieuwe RvT. Er werd vaak een lange overgangsperiode ingebouwd. Wat ontbrak in die tijd was begeleiding van de operationalisering van deze ingrijpende overgang van het ene systeem naar het andere.
Dit leidde ertoe dat veel nieuwe Raden van Toezicht min of meer bleven functioneren zoals ze deden als bestuur. De nieuwe, zelfstandige positie van corporaties stelde echter nieuwe, veel hogere eisen. Pas zo'n 10 jaar na de Brutering begon – door toedoen van de in 2002 opgerichte VTW, maar vooral door het aantreden van een nieuwe generatie toezichthouders – de RvT's langzaam op stoom te komen. Maar ze hadden een grote achterstand in te halen en hebben geen serieuze rol kunnen spelen in de periode dat de sector zwaar onder druk kwam te staan. Tot op de dag van vandaag hebben veel Raden van Toezicht hun rol, verantwoordelijkheid en benodigde competenties nog onvoldoende eigen kunnen maken.[117]

6.2. Zelfregulering in de schaduw van de hiërarchie [118]

De zelfregulering en ook de uitwerking via maatschappelijk ondernemerschap paste in de lijn die in het begin van de jaren 90 door Heerma was uitgezet. Onder de paarse kabinetten bekoelde het enthousiasme aanzienlijk, maar de draad werd weer opgepakt toen het CDA weer aan de regering deelnam. Het concept van maatschappelijk ondernemerschap kreeg vanaf 2004 de wind in de rug omdat het aansloot bij adviezen van de WRR en de SER en onderdeel was van het beleid van het kabinet-Balkenende III. Bij de Tweede Kamer werd een wetsvoorstel ingediend om de maatschappelijke onderneming als (sub-) rechtsvorm op te nemen in het Burgerlijk Wetboek, met de daarbij horende governancestructuur. De politieke steun bleek echter te klein en het initiatief stierf na de val van het kabinet een stille dood. In 2007 en 2008 werd de lijn van *contractering als gelijkwaardige partijen* hardhandig afgebroken door PvdA-minister Vogelaar en haar opvolger Van der Laan. Het toenemend aantal incidenten in de sector en de lage responsiviteit naar de politiek deed zelfs de grootste aanhanger van zelfregulering – het CDA – wanhopen. Daarmee verloor het concept van zelfregulering en maatschappelijk ondernemerschap definitief haar politieke steun.

117 Zie ook de brief van de gezamenlijke toezichthouders in de semi-publieke sector aan de (in)formateurs dd. 11 oktober 2012, waarin gepleit wordt voor verbetering van het corporate governance systeem van maatschappelijke organisaties.

118 Zie o.a. Helderman 2007b, Hoekstra 2013.

Toen uiteindelijk het door voorzitter Van Leeuwen met Minister Vogelaar gesloten *Onderhandelaarsakkoord* slechts ten dele door de leden werd gesteund en uit een enquête onder de leden veel kritiek bleek, trad de voorzitter van Aedes in 2008 af. Een ingrijpende structuurwijziging van de vereniging Aedes, die al door Van Leeuwen was voorbereid, met een door leden van Aedes gevormd bestuur, werd vanaf 2009 ingevoerd onder leiding van de nieuwe voorzitter Calon. Het op zelfregulering gerichte beleid werd sterk afgezwakt.[119] Aedes concentreert zich sindsdien op belangenbehartiging en op ondersteuning van leden. Zo werden een beleidsadvies opgesteld over het toezichtstelsel en – samen met andere belangenorganisaties – een plan voor de hervorming van de woningmarkt.[120] De relatie met de rijksoverheid, de VNG, de Woonbond en andere organisaties werd verbeterd. Symbolisch was dat Aedes in 2012 verhuisde naar Den Haag.

De ontwikkeling laat zien dat zelfregulering steun nodig heeft, zowel van “boven” als van “beneden”. In het geval van Aedes kon ze alleen effectief zijn als ze gedragen werd door zowel de overheid als de leden. Aan beide schortte het. De steun van de overheid voor zelfregulering wisselde met de kleur van de regering, maar nam in de loop der tijd ook “kamerbreed” af. De steun van de leden van Aedes was aarzelend. De meeste corporaties wilden zoveel mogelijk zelfstandigheid op lokaal niveau met zo weinig mogelijk bemoeienis op landelijk niveau. Dat gold voor de bemoeienis van het Rijk, maar tot op zekere hoogte ook voor die van Aedes. Voorstellen voor zelfregulering werden dan ook beoordeeld op de mate van zelfstandigheid die overbleef. Treffende illustraties hiervan zijn de verschillende “aanbiedingen”, die aan de rijksoverheid werden gedaan, zoals de “Grote Beweging” en het “Aanbod aan de Samenleving”, die voor een groot deel waren geïnspireerd door de dreiging van overheidsingrijpen. Nadat ze door de overheid waren afgewezen, verdwenen ze in de koelkast.
Dit bevestigt dat *zelfregulering alleen tot stand komt in de schaduw van de hiërarchie*. Zelfregulering kan goed werken, maar vrijwilligheid is daarvoor niet voldoende. De overheid moet bereid zijn om voorstellen voor zelfregulering te steunen en zonodig “algemeen verbindend” te maken. En juist daaraan ontbrak het sinds het begin van deze eeuw.

119 In een publiek debat met Minister v.d. Laan en de kamercommissie WWI op 18 juni 2009 liet voorzitter Calon bv. weten dat Aedes voortaan geen convenanten namens de corporaties met de overheid zou afsluiten. Zie ook brief Aedes aan Tweede Kamercommissie WWI dd. 30-6-2009.

120 Aedes 2012, Aedes cs. 2012.

7. Samenvatting en conclusies

7.1. De balans verstoord

De rode draad van 110 jaar woningcorporaties is een ordening die de drie belangrijke domeinen van de moderne maatschappij bij elkaar brengt: de overheid, de markt en de (burgerlijke) samenleving. Drie domeinen met hun eigen vorm van besturing die met elkaar wedijveren: de hiërarchische sturing van de overheid, de ruil en contractering van de markt, de zelfregulering van de samenleving. Deze orde vormt een fragiel evenwicht, die gevoelig is voor drie ondermijnende krachten: *verstatelijking*, *vermarkting* en *vervreemding*. In de loop van de afgelopen 110 jaar hebben die krachten steeds hun invloed gehad, maar hebben het systeem nooit volledig uit balans gebracht.
In de jaren 80 is een beweging op gang gekomen naar verzelfstandiging en marktwerking, uitmondend in een ingrijpende stelselwijziging in de eerste helft van de jaren 90. Het lijkt erop dat onder invloed van die beweging de drie ondermijnende krachten tegelijk zijn opgetreden, waardoor het model opnieuw ernstig uit balans is gebracht.

7.1.1. De band met de overheid: wantrouwen en nieuwe verstatelijking

De economische en maatschappelijke ontwikkelingen vanaf de 80-er jaren hebben geleid tot een geheel nieuwe verhouding tussen de overheid en woningcorporaties. Corporaties werden verzelfstandigd en subsidies werd beëindigd. De redenen voor de verzelfstandiging waren vooral pragmatisch, zelfs opportunistisch van aard, en gedreven door de financiële problemen van de overheid. Maar ze vond plaats in een periode van een afnemend geloof in de overheid en een groeiend geloof in zelfregulering en de disciplinerende werking van de markt.
De stelselwijziging werd vormgegeven volgens het gedachtegoed van CDA-staatssecretaris Heerma. Sturing met “zilveren koorden” werd vervangen door zelfregulering, marktprikkels en toezicht op afstand. Maar al snel groeide de kritiek. De paarse kabinetten die vanaf 1994 aantraden, hadden minder op met zelfregulering dan met versterking van de marktwerking.
Onder invloed van de uit het westen overgewaaide beleidsfilosofie van *new public management* werd de relatie tussen de overheid en corporaties gezien als die tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de markt, waarbij de relatie niet alleen wordt geborgd met wet- en regelgeving, maar ook met contracten. De overheid diende zich voortaan te beperken tot kerntaken. Ondanks groeiende kritiek is het denken over de rol van de overheid tot op heden nog sterk op deze filosofie gebaseerd.
Deze filosofie lag ten grondslag aan het beleid van de eind jaren 90 aantredende staatssecretaris Remkes, zij het aangevuld met wat meer centrale sturing. Want daaraan was inmiddels steeds meer behoefte gekomen. Remkes kreeg echter niet de gelegenheid om zijn visie in nieuwe regelgeving om te zetten en dat gold ook voor zijn opvolgers. De bewindslieden volkshuisvesting volgde elkaar steeds sneller op. Vanaf het begin van de eeuw waren maar liefst 10 verschillende bewindslieden verantwoordelijk voor de woningsector. Het gevolg hiervan was, dat de politieke visie wel veranderde, maar de regelgeving in grote lijnen het beleid van Heerma bleef volgen.

De gevolgen van de stelselwijziging waren groot, maar kregen de eerste tijd weinig aandacht. Pas eind jaren 90 werd geconstateerd dat het interne en externe toezicht niet goed functioneerde. De gemeenten werden van hun toezichtrol ontheven en het financiële toezicht werd gedelegeerd aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Maar ook daarna bleek de nieuwe inrichting van de governance van de sector niet goed toegesneden op de nieuwe risico’s van woningcorporaties in de markt. Pas toen de markt in het begin van de eeuw stagneerde en steeds meer “incidenten” naar buiten kwamen, werd onderkend dat het systeem van marktprikkels, zelfregulering en toezicht ernstig tekortschoot.

Ondertussen kalfde de politieke steun voor het corporatiestelsel steeds verder af. Dit had verschillende oorzaken: het wegvallen van subsidies en de daarbij behorende sturing, de groeiende vermogens van corporaties, de wijze waarop de corporatiesector omging met zelfregulering en de veranderde sociaal-economische situatie van de bewoners.
Door het wegvallen van een financieel belang en het uitgangspunt dat corporaties zich voortaan zelf moesten redden, verkleinde in eerste instantie de politieke belangstelling. Dat duurde echter maar kort. Het vervangen van sturing door toezicht was een bewuste politieke keuze geweest, maar werd snel ingehaald door nieuwe sturingsbehoeften. De problemen in de oude wijken en het afnemen van de woningproductie vroegen om overheidsingrijpen.
Om dat nieuwe ingrijpen te financieren, kwamen de groeiende vermogens van corporaties in beeld. Die moesten worden ingezet om de nieuwe vraagstukken aan te pakken.
De corporatiesector was niet blind voor deze nieuwe politieke vraag, maar wenste de regie zelf in handen te houden. Er werd hard gewerkt aan het uitrollen van de zelfregulering. De corporaties waren inmiddels meer geprofessionaliseerd en hadden zich een nieuw zelfbewustzijn eigen gemaakt. Op groeiende politieke druk werd gereageerd met nieuwe voorstellen voor zelfregulering. Investeringsprogramma's, waarbij niet de overheid, maar Aedes een regierol zou moeten vervullen. Dat riep steeds meer politieke weerstand op.

Als (lagere) middeninkomensgroepen nog steeds in hoge mate op corporaties aangewezen zouden zijn geweest, dan had het misschien nog met een sisser kunnen aflopen. Maar juist dat was radicaal veranderd. Corporaties werden steeds minder gezien als een oplossing van de problemen van middengroepen, dat wil zeggen de electorale achterban van de grote politieke partijen. Er waren grote financiële vraagstukken buiten de volkshuisvesting die om een oplossing vroegen. De politieke vingers jeukten en het corporatievermogen lonkte. Toen de sector weinig responsief bleek voor de politieke sturingbehoefte en er ook nog een groeiend aantal incidenten in de publiciteit kwam, verloor de corporatiesector haar politieke krediet.
Met hulp van de Europese Commissie werd het werkterrein van woningcorporaties beperkt. De maximale salarissen van corporatiebestuurders werden eenzijdig teruggebracht tot hetgeen gebruikelijk is in het publieke domein. Om meer greep te krijgen op de inzet van het vermogen van corporaties werden specifieke heffingen ingevoerd. Als het niet via beleidssturing kan, dan ligt het voor de hand vermogen uit de sector te halen en door de overheid te laten herbestemmen.
Zo werd stap voor stap de zelfstandigheid ingeperkt en de zelfregulering vervangen door publieke regelgeving. De terugtredende overheid had zijn langste tijd gehad en een nieuwe vorm van verstatelijking trad op.

7.1.2. De band met de markt: successen, maar geen tucht van de markt

De nieuwe zelfstandige positie van corporaties in de markt leverde zowel successen als falen op. Het begin in de jaren 90 was aarzelend. De financiële onzekerheden na de Brutering waren groot. Maar de corporaties hadden geluk. De economie trok aan, de rente daalde en bleef dalen. De bedrijfswaarde van het bezit nam toe, de vrije kasstroom groeide, en daarmee de leencapaciteit Ook huizenprijzen stegen sterk en woningverkoop werd een nieuwe bron van inkomsten.

Dit maakte mogelijk dat na een aanvankelijke daling in de 90-er jaren de woningproductie van corporaties de afgelopen 10 jaar snel begon te stijgen. De afgelopen jaren werd meer dan 50% van de totale woningproductie door corporaties gerealiseerd en compenseerde zo voor een belangrijk deel de terugvallende productie in de commerciële sector. Hoge productiecijfers, die herinneren aan tijden ver voor de Brutering. Ook zonder subsidies bleken corporaties anticyclisch te blijven investeren.
De nieuwe investeringen van corporaties hadden daarnaast steeds vaker betrekking op stedelijke vernieuwing en leefbaarheid in oude wijken. Het aantal sloopwoningen verdubbelde en er werd steeds meer geïnvesteerd in wijkvoorzieningen, zoals scholen, buurthuizen en zorgcentra. In samenwerking met gemeenten en maatschappelijke organisaties werd de leefbaarheid aangepakt. Dankzij die gezamenlijke

inspanning is de leefbaarheid in de meest kwetsbare wijken de afgelopen 10 jaar aanmerkelijk verbeterd. Een opvallende verandering was ook de uitbreiding van de dienstverlening aan de bewoners. Samen met andere organisaties werden nieuwe commerciële en sociale diensten aangeboden en tussenvormen tussen huur en koop ontwikkeld. Uit metingen blijkt dat de huurders over het algemeen (zeer) tevreden zijn over de dienstverlening van corporaties en de kwaliteit van de woningen. En dat ondanks de verschuiving van de doelgroep die stilletjes plaatsvond: steeds minder modale huishoudens en steeds meer bewoners die een eigen benadering vroegen: zorgbehoevenden, migranten, dak- en thuislozen
Het is onwaarschijnlijk dat de semi-publieke corporaties van de jaren 80 hiertoe in staat waren geweest.

Maar tegenover die successen staat ook falen.
Voor een deel heeft dat te maken met de bijzondere woningmarkt van de jaren 90. Door de groeiende welvaart, de lage rente, de grote beschikbaarheid van kapitaal en de hypotheekrenteaftrek explodeerden huizenprijzen. Daardoor nam ook de marge toe tussen de reële stichtingskosten van een woning en de prijs die kon worden gevraagd. Velen konden van die marge profiteren. De euforie in de markt was groot. Vanwege de langdurige stijging van de prijzen, verdween het besef dat prijzen ook konden dalen. Vrijwel iedereen werd meegesleurd door de euforie: commerciële investeerders, maar ook gemeenten, zorginstellingen, scholen en woningcorporaties. Nieuwe investeringen in vastgoed werden als rendabel berekend op basis van lage financieringslasten en een eeuwige stijging van de verkoopprijzen.

Maar het falen van woningcorporaties heeft ook te maken met hun bijzondere positie op de woningmarkt. Van de “tucht van de markt” kwam niet veel terecht.
Die “tucht” wordt in een normale situatie uitgeoefend door drie partijen: de eigenaren, c.q. financiers, de klanten en de concurrentie. Minimaal twee van de drie bleken echter te zwak voor werkelijke disciplinering. Corporaties hebben geen eigenaren of andere belanghebbenden die de eigenaarrol kunnen vervullen. Door het sterke collectieve financierings-garantiesysteem worden corporaties voor een belangrijk deel afgeschermd van de disciplinering door financiers.
De klant van corporaties heeft in het grootste deel van Nederland nog steeds weinig te zeggen. Door het vastlopen van de doorstroming en de beperkte toegang tot de koopmarkt zijn de wachtlijsten voor de sociale huursector alleen maar verder gegroeid.
Ook de concurrentie deed zijn werk niet. Door de ruime beschikbaarheid van geld en door de soms extreem lage rendementseisen, domineerden corporaties steeds meer de markt. Steeds vaker participeerden ze in projecten met dure huurwoningen, koopwoningen en commercieel vastgoed. Ook konden ze zich langdurig een stijging van stichtingskosten en bedrijfskosten veroorloven zonder dat de inkomsten evenredig meestegen.
De enige gebieden waar de tucht van de markt wel werkte, waren de koopsector en de grondmarkt. Toen de koopmarkt in 2009 instortte, werden corporaties hard met de risico’s van die investeringen geconfronteerd en moesten – net als gemeenten en projectontwikkelaars – grote verliezen nemen. Pas nadat de kasstroom opdroogde en zware publieke heffingen werden aangekondigd, gingen de meeste corporaties serieus naar hun kostenstructuur kijken.

Het is begrijpelijk dat er kritiek kwam op de nieuwe, “vrije” rol van corporaties op de markt. Door de lage rendementseisen van corporaties zou er sprake zijn van oneerlijke concurrentie met commerciële investeerders. Het gebruik van de achtervang van de overheid bij het aantrekken van leningen voor niet-kernactiviteiten werd gezien als onterechte staatssteun.

Alhoewel er van disciplinering door de markt dus niet veel terechtkwam, werden wel negatieve effecten van de “vermarkting” zichtbaar. Er kwam ruimte voor de *moral hazard* die eigen is aan een collectief financierings-garantiesysteem. Er konden te grote risico’s worden genomen en de schade kon worden afgewenteld op het collectief.

En helaas maakte een aantal corporatiebestuurders zich ook ander ongewenst gedrag eigen: dure bedrijfsauto's, hoge salarissen en sterk competitief gedrag.

7.1.3. De band met de samenleving: vervreemding, maar ook nieuwe binding

In het nieuwe BBSH werd ondubbelzinnig gekozen voor zelfregulering. Dat betekende echter niet dat daarmee ook de relatie tussen de woningbouwvereniging en haar leden werd versterkt. Die vervreemding speelde eigenlijk al vanaf het aannemen van de Woningwet in 1901 en was min of meer in het systeem ingebouwd. Na de Tweede Wereldoorlog kwam dit in een stroomversnelling. De grootschalige bouwproductie na de oorlog kon alleen tot stand komen dankzij strakke rijksregie. De ontzuiling verkleinde de binding van bewoners met "hun" corporatie. De professionalisering van corporaties en de veranderde samenstelling van de bewoners deden de rest. Leden van de woningbouwvereniging werden klanten van snel groeiende maatschappelijke ondernemingen. Zeggenschap werd vervangen door inspraak. Bij de vaststelling van het BBSH in 1993 werd de gegroeide situatie geformaliseerd. Verenigingen werden stichting en huurders kregen alleen een indirecte stem via het nieuwe interne toezicht. Woningcorporaties waren definitief geen organisatie van bewoners maar een organisatie voor bewoners.

De zelfregulering die na de verzelfstandiging gedurende zo'n 15 jaar stap voor stap werd uitgerold, was dan ook niet gericht op de bewoners, maar op "horizontale" verbindingen met huurderorganisaties, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Het succes daarvan was wisselend, maar uit visitaties blijkt dat deze belanghebbenden behoorlijk tevreden zijn over de verhouding met de corporatie. Dat neemt niet weg, dat die organisaties vaak ook vervreemd zijn van hun oorspronkelijke achterban. De "horizontale" binding lost het vervreemdingsvraagstuk van de bewoners dus niet op, maar heeft wel voor een zekere verankering in de samenleving gezorgd.

Vanaf het begin werd de zelfregulering van de corporatiesector actief door Aedes en haar voorgangers opgepakt. Het uitgangspunt was het CDA-gedachtegoed van de "maatschappelijke onderneming". Dat wil zeggen zelfstandige organisaties die zich verbinden met de samenleving. De afspraken met overheden en andere organisaties werden als gelijke partijen vastgelegd in overeenkomsten. Veel nieuwe initiatieven werden genomen en diverse regelingen werden ingevoerd om de governance in de sector te organiseren. Vrijwel vanaf het begin was er echter ook kritiek en die nam in de loop der tijd toe, zowel binnen als buiten de corporatiesector. Het beeld groeide van een sector die weinig responsief was naar de wensen van de buitenwereld. Een beeld dat gevoed werd door incidenten en gedrag. Te grote risico's, activiteiten die steeds verder van de kerntaak lagen, grote ego's die zich weinig gelegen lieten liggen aan de buitenwereld, te hoge salarissen. En soms fraude en zelfverrijking.
De zelfregulering had hierop geen antwoord. Er klonk wel kritiek, maar het ontbrak aan een collectieve normatieve discussie. Ook de interne toezichthouders waren niet in staat het tij te keren. Toen uiteindelijk de politieke steun voor de zelfregulering wegviel, werd het bestuur van Aedes vervangen, werd het sterk op zelfregulering gerichte beleid afgezwakt en verhuisde Aedes naar Den Haag.
Dit gebeuren bevestigt dat zelfregulering goed kan werken, maar dat doorvoor externe steun nodig is. De overheid moet bereid zijn om zelfregulering zonodig "algemeen verbindend" te maken. En juist aan die steun ontbrak het sinds het begin van deze eeuw.

7.2. Een stelselwijziging met tekortkomingen

Maatschappelijke en economische ontwikkelingen hebben geleid tot een stelselwijziging in de 90-er jaren, die de *orde van maatschappelijke verbanden* uit balans heeft gebracht. De corporatiesector is vanaf de 80-er jaren losgeraakt van de overheid zonder dat daar voldoende disciplinering van de markt of van de samenleving voor in de plaats kwam. Dit viel samen met de euforie op de vastgoedmarkt. Prijsstijgingen waaraan nooit een einde leek te komen en waarvan velen een graantje mee wilden pikken. Teveel

corporaties bezweken voor de verleidingen van het snelle geld. Andere corporaties gingen zich onder leiding van een charismatische directeur eerder gedragen als een soort *filantropische instelling* dan als een maatschappelijke onderneming, die een publiek doel dient. De inrichting en de governancestructuur van het nieuwe stelsel wisten hierop onvoldoende antwoord te geven en vertoonden belangrijke tekortkomingen.

Zwakke binding aan het publieke belang

Het afnemende geloof in marktwerking en zelfregulering legde een belangrijke lacune bloot in de nieuwe relatie tussen corporaties en overheid. De overheid had weinig instrumenten meer om corporaties aan het publieke belang te binden en de inzet van hun vermogen in de door haar gewenste richting te sturen. Toezicht is geen sturing en *met een touw kun je niet duwen.*[121]
Een extra probleem daarbij was, dat de publieke taak van corporaties niet helder kon worden geformuleerd. In een situatie waarin met subsidies kan worden gestuurd, hoeft dat geen probleem te zijn. Maar toen dat niet meer zo was, ontbrak de basis om goed toezicht te kunnen houden en de prestaties van corporaties te kunnen beoordelen.

Overgangsproblemen onvoldoende onderkend

Wellicht door een naïef geloof in de disciplinerende werking van de markt werden de dilemma's van de overgang van het ene systeem naar het andere onvoldoende gezien.
De invoering van een nieuwe governancestructuur bij corporaties met professioneel bestuur en intern toezicht was een fundamentele wijziging, die om nieuwe competenties vroeg. Er was niet alleen een generatiewisseling nodig om die omslag te realiseren, maar ook een nieuwe realistische visie op de mogelijkheden en beperkingen van intern toezicht.

Wankele basis voor het financiële toezicht

Sinds de vaststelling van het BBSH in 1993 heeft de inrichting van het toezicht vrijwel steeds ter discussie gestaan. Na vijf jaar werden de gemeenten uit de toezichtkolom gehaald en werd het financiële toezicht gedelegeerd aan het CFV. De vage omschrijving van "het belang van de volkshuisvesting" maakte mandatering echter moeilijk. Het CFV kreeg vrijwel geen bevoegdheden om op te treden naar corporaties. De taakverdeling tussen de Minister en het CFV was voor corporaties niet altijd duidelijk. Later verschenen diverse nota's en wetsvoorstellen om het toezicht anders in te richten. Dit alles maakte van het CFV meer een adviesorgaan van de Minister dan een autoriteit.

Beperkte scope van het financiële toezicht

Het externe toezicht was erop gericht te toetsen of bij het huidige en voorgenomen beleid de minimaal vereiste solvabiliteit niet in gevaar kwam. Kasstroomrisico's bleven daardoor lang buiten beeld. Alhoewel wel steeds meer naar algemene marktrisico's werd gekeken, bleef door het gehanteerde systeem een aantal specifieke risico's buiten beeld.

Rol WSW onvoldoende geborgd in de toezichtstructuur

Het WSW is een private organisatie die formeel geen deel uitmaakt van de (publieke) toezichtstructuur. Ze speelt daarin echter wel een cruciale rol. Sterker nog: in de verhouding tussen WSW en CFV bevindt de laatste zich zelfs in een relatief zwakke positie. Het is merkwaardig dat het overheidstoezicht zich niet uitstrekt tot het "kerninstituut" dat het publieke belang van toegang tot de kapitaalmarkt moet veiligstellen.

121 Van der Schaar 2003, 2009.

Geen beeld van de financiële kwetsbaarheid van corporaties

Sinds het begin van deze eeuw groeide het beeld van een rijke sector waar *het geld tegen de plinten klotste.* De risico's kregen weinig aandacht. Sprekend is in dit verband, dat zelfs nog kort voor de financiële crisis het belangrijkste verwijt aan de Raden van Toezicht van corporaties was dat ze zich teveel richtten op de financiële risico's en te weinig op de maatschappelijke opgaven. Vrijwel iedereen onderschatte de risico's.

Door de inrichting van het systeem bleven specifieke risico's buiten beeld

Het collectieve financierings-garantiesysteem schermt corporaties niet alleen af tegen de volatiliteit van de kapitaalmarkt, maar schermt de markt ook af tegen risico's bij corporaties. Bij de organisaties die een rol spelen in het systeem ligt daarom de opgave om niet alleen de algemene risico's van het corporatiebestel, maar ook de specifieke risico's bij corporaties in beeld te brengen. Dat gebeurde echter onvoldoende. Voor de "publieke" banken BNG en de Waterschapsbank was er vanwege de degelijke garantiestructuur geen noodzaak om naar de risico's van individuele corporaties te kijken. Voor het CFV was het logisch dat het WSW als borgingsinstituut zich in de plaats zou stellen van de kapitaalverstrekkers en de besteding van de financiële middelen zou beoordelen. Voor het WSW was die prikkel echter niet groot. De degelijkheid van het systeem was immers niet gebaseerd op de individuele corporaties, maar op de collectiviteit en de achtervang van de overheid. Bovendien konden corporaties, die in financiële problemen kwamen, voor sanering worden doorverwezen naar het CFV.

Ontbrekende transparantie en vergelijkbaarheid

De governancestructuur van de corporatiesector vertoonde dus ernstige tekortkomingen. Maar zelfs als die structuur wel goed had gefunctioneerd, was er nog een groot probleem geweest: het gebrek aan transparantie en vergelijkbaarheid van de financiële positie en prestaties van woningcorporaties in de vastgoedmarkt. De verantwoordingseisen waren niet aangepast aan de nieuwe, zelfstandige positie. Ook daardoor bleven veel marktrisico's buiten beeld.

Het extra risico van de vastgoedmarkt werd onvoldoende onderkend

Mismanagement, fraude en zelfverrijking komt overal voor, maar de vastgoedsector is hier extra gevoelig voor. De vele schandalen waar vastgoed bij betrokken is, spreken boekdelen. Gebrekkige transparantie maakt de vastgoedmarkt extra gevoelig voor malversaties. Dit wordt verder versterkt door het kapitaalkarakter van vastgoed. Het is een kapitaalintensief investeringsgoed, dat over een zeer lange periode wordt afgeschreven. Bij verkoop gaat het om grote bedragen die onderhands van de ene naar de andere partij gaan. Waardeverschillen kunnen klein zijn in percentage, maar groot in geld. Verschillen die vrij eenvoudig kunnen worden verklaard uit bijzondere omstandigheden of fluctuerende marktcondities. Verklaringen die moeilijk gecontroleerd kunnen worden omdat ook taxaties veelal geen eenduidig antwoord geven. Door deze kenmerken blijft fraude relatief gemakkelijk buiten beeld.

Geen collectief moreel kompas

Zelfregulering had in principe een antwoord kunnen geven op het vraagstuk van de tekortschietende governance en van de risico's van de vastgoedmarkt. Dat wil zeggen: een door de sector zelf opgezette governancestructuur en –cultuur die een helder regelend en normatief kader biedt aan alle betrokkenen. In de praktijk bleek dit niet mogelijk. Het belangrijkste vraagstuk kon niet worden opgelost: de *disciplinering*. Daarvoor ontbrak de steun van zowel de overheid als van (een deel van) de corporaties. Maar daardoor ontbraken ook voorwaarden voor een sturende *normatieve discussie* (met sancties op de achtergrond) over het gedrag van corporaties en corporatiedirecteuren en over de collectieve verantwoordelijkheid. Ongewenst gedrag werd vaak wel gesignaleerd, maar dat leidde zelden tot handelen.

Een niet-passend risicoprofiel

Woningcorporaties zijn vastgoedbeleggers met een specifiek rendement-risicoprofiel. Ze richten zich op huurders met een laag inkomen en willen die huurders een zo hoog mogelijke woonkwaliteit bieden. Die huurders zijn vaak langdurig aangewezen op een laag inkomen. Woningcorporaties richten zich daarom op de lange termijn. Het rendement op hun exploitatie is relatief laag. Aan de andere kant is ook het risico relatief laag. Hun huurders hebben nauwelijks alternatieven op de woningmarkt en het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en de huurtoeslag leggen een bodem in de prijs die gevraagd kan worden zonder dat de betaalbaarheid in gevaar komt.
Dit *lange termijn – laag rendement – laag risico*profiel maakt corporaties kwetsbaar voor schommelingen in de rente en bemoeilijkt toegang tot de kapitaalmarkt. Collectieve zekerheidsstructuren zijn nodig om voor alle corporaties duurzame toegang tot de kapitaalmarkt tegen acceptabele voorwaarden veilig te stellen.

Sinds de jaren 90 is het risicoprofiel van corporaties veranderd. Vooral bij vastgoedontwikkeling namen de risico's sterk toe. De gevoeligheid voor conjuncturele ontwikkelingen werd groter. De afhankelijkheid van een continue verkoopstroom en van lage financieringsrente nam sterk toe. Het hogere risicoprofiel nodigde uit tot het gebruik van geavanceerde financiële instrumenten, maar dat verhoogde het risico verder.
Door alle betrokken organisaties is onvoldoende onderkend dat deze risico's zich niet verdragen met het *lange termijn – laag risico* basisprofiel van corporaties en met de collectieve zekerheidsstructuur. Het interne en externe toezicht, het borgingsinstituut en de financiers hadden onvoldoende oog voor de *moral hazard* die eigen is aan een collectief zekerheidssysteem van ondernemingen die actief zijn in de markt. Dankzij die collectieve garantie konden grotere risico's worden genomen dan de individuele ondernemingen konden dragen. Schade van onverantwoord handelen kon worden afgewenteld op het collectief.

7.3. Tot slot

Alles overziend lijkt de combinatie van:
Enerzijds (1) de grotere risico's op de vastgoedmarkt, en
anderzijds (2) het ontbreken van eigenaren of andere direct belanghebbenden, (3) tekortschietend intern en extern toezicht, (4) het ontbreken van een collectief moreel kompas en zelfcorrigerend vermogen, en (5) de collectieve zekerheidsstructuur, de belangrijkste verklaring te zijn voor het merendeel van de circa 20 belangrijke incidenten sinds de jaren 90.

Het overgrote merendeel van de corporaties bestaat echter uit gewone, degelijke sociale verhuurders. Maatschappelijke organisaties die zich ondanks alles gewoon bleven bezighouden met hun kerntaak: het fatsoenlijk en betaalbaar huisvesten van mensen. Organisaties die met groeiende zorg hebben gekeken naar de ontwikkelingen in de sector en zich ook enorm gestoord hebben aan de vele incidenten.

Bronnen

Aedes (2012) *Toezicht met bite.* Den Haag.

Aedes, Woonbond, Vereniging Eigen Huis, NVM (2012) *Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt.* Den Haag.

AFM (2012) *Rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar wettelijke controles bij woningcorporaties.* Amsterdam.

Algemene Rekenkamer (2008) *Kaders voor toezicht en verantwoording.* Den Haag.

Beekers, W. (2012) *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland.* Amsterdam.

Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen (2008) *De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: Over aanbodrestricties en vraagsubsidies.* In: Vereniging Staatshuishoudkunde (2008): *Agenda voor de Woningmarkt*. Amsterdam.

Bortel, G. van, J. Hoekstra en M. Elsinga (2012) *Vijf jaar corporatievisitaties. Balanceren tussen verantwoorden en leren.* OTB, TU Delft.

Brandsen, T. en J.K. Helderman (2004) *Volkshuisvesting.* In: Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren. Uitgave WRR, Amsterdam.

Brink, D. van de (2011) *Geloof in snelle groei is een illusie.* Financieel Dagblad 19-8-2011. *Welvaart inleveren is noodzaak.* Financieel Dagblad 4-11-2011.

CDA, Wetenschappelijk Instituut (2005) *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming.* Den Haag.

CFV (2002 – 2011) *Verslag financieel toezicht.* Naarden.

CFV (2003a) *Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties.* Naarden.

CFV (2003b) *Investeren uit steen. Vermogensovermaat woningcorporaties.* Naarden.

CFV (2003c) *Waardering vastgoed woningcorporaties. Sleutel voor financiële continuïteit en rendement.* Naarden.

CFV (2005a – 20012a) *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties.* Naarden.

CFV (2005b) *Private taak, publieke zaak.* Naarden.

CFV (2006b) *Van reflectie naar rekenschap.* Naarden.

CFV (2007b) *Vertrouwen in vermogen.* Naarden.

CFV (2008b) *Nieuwe beoordelingsmethodiek.* Naarden.

CFV (2009b) *Visie van het Centraal Fonds op corporaties, het publiek belang en de rol van de overheid.* Naarden.

Cohen, Commissie (1997) *Eindrapport werkgroep markt en overheid.* Den Haag.

Conijn, J. en F. Schilder (2009) *Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen.* ESB 94(4567).

CPB (2009) *Macro Economische Verkenningen MEW 2008.* Den Haag.

CPB (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid.* Den Haag.

Cüsters, J. (2010)*Twintig jaar op de bres voor huurders. De geschiedenis van de Nederlandse Woonbond.* Uitgave Nederlandse Woonbond, Amsterdam.

Dekker, P. (2002). *Particulier initiatief en publiek belang. Inleiding.* Uitgave SCP, Den Haag.

Deloitte (2012) *Richtlijn 645, een vernieuwde verantwoording voor corporaties.*

Don, Henk (2005), "De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier", *CPB Nieuwsbrief*, december, 1.

Eichholtz, P. (2006) *Dirigistisch woningmarktbeleid moet op de schop.* In: De Vergeten woningmarkt. Christendemocratische Verkenningen, Lente 2006.

European Commission (2011) *Beoordeling nationaal hervormingsprogramma 2011 Nederland.* SEC(2011)813, SEC(2011)727.

Glasz, Commissie (1998) *Naar professioneel toezicht.* Advies in opdracht van Aedes.

Hakvoort, J., Leuvensteijn, M. van, en G. Renes (2002) *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiciëntie.* Uitgave CPB, Den Haag.

Halsema/van Rijn, Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012) *Autonomie verplicht;* (2013) *Niet onwettig, wel onwenselijk.* Den Haag.
Heerma, E *(1989-a) Volkshuisvesting in de jaren negentig* Tweede Kamer der Staten Generaal 1988-1989, nr. 20.691-3.
Helderman, J.K. (2007a) *Bringing the market back in? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health Care The politics and policies of market oriented reforms in Dutch housing and Healthcare*. PhD. thesis Erasmus University Rotterdam.
Helderman, J.K. (2007b) *De corporatie tussen status en contract*. SEV, Rotterdam.
Helderman, J.K. en T. Brandsen (2011) *De woningcorporatie: Exile on Mainst.?* Rooilijn, Jg.44 (3): 164-171.
Hirshleifer, D. (1993) *Managerial reputationand corporate investment decisions.* Financial management, Vol 22, No 2.
Hoekstra, Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (2013) *Eindrapportage.* Den Haag.
Hooge, E. en J.K. Helderman (2007) *Toezicht op Scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties.* Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties. Den Haag.
Hoogen, C.J.M. van den (2010) *Exploitatiekosten van corporatiewoningen en beleggershuurwoningen.* ASRE Amsterdam.
Hordijk, A.C. (2008) *Marktwaarde van Vastgoed. De maatschappelijke en taxatietechnische impact van internationale standaarden.* Tekst oratie. Nyenrode, Breukelen.
Hupe, P. en L. Meijs (2001) *Non-profit in Nederland: maakt het wat uit?* In: Noch markt, noch staat. Uitgave SCP, Den Haag.
Igan, D. en P. Loungani (2012) *Global housing cycles.* IMF Working Paper 12/217.
Jensen, C. (1986) *Agency costs of free cashflows. Corporate finance, and takeovers.* American economic review, Vol. 76, no. 2, p. 323-329.
Jong, R.C. de (2007) *Back to civil society*. SEV, Rotterdam.
Jong, R.C. de (2010) *De efficiëntie van investeringen en sociaal kapitaal.* ASRE Amsterdam.
Jong, R.C. de (2012) *Investment in housing. A growing new case for supply side subsidies.* Housing Finance International, Summer 2012: 48-50.
Keers, G, Wildt, R de, Smit, S, Wijk, F van, Rouw, J, Schaar, J van der (2000) *De praktijk van grond- en bouwprijzen.* RIGO, Amsterdam.
Kempen, B.G.A. & N. van Velzen (1988) *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad*, Almere.
Kempen, B.G.A. (1996) *Niet uit liefde geboren. 12,5 jaar WSW.* Almere.
Koffijberg, J.J. (2005) *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting; over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen.* Dissertatie DUP, Delft.
Koning, P. & M. van Leuvensteijn (2010) *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek.* CPB publicatie. Den Haag.
Konings, P. en A. Vlak (2002) *Één waardebegrip voor alle functies vastgoed niet reëel.* Vastgoedmarkt sept. 2003, p. 8-9.
Koolma, R. (2008) *Verhalen en prestatie. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties.* Rotterdam.
Koolma, R. (2013) *A complex adaptive system approach to failure of public governance networks.* Paper Transatlantic Dialogue 6-9 juni Radboud Universiteit Nijmegen.
Leeuwen, P. van (2010) *Idealen en graaien. Dossier Volkshuisvesting.* Kontrast.
Leeuwen, W.D. van (2002) *Herstel van horizontale hechting.* In: Ontketening door vraagsturing. Christendemocratische verkenningen, Den Haag.
Leeuwen, W.D. van, en P. Simons (2011) *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld.* Van Gorcum, Assen.
Leuvensteijn, M. van, en V. Shestalova (2006) *Investeringsprikkels voor woningcorporaties.* CPB document. Den Haag.
MDW Werkgroep woningcorporaties (1999) *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*, TK 99-00, nr. 24.036-147; bijlage.

NTMO (2003) *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd.*
OESO (2004) *The contribution of housing markets to cyclical resilience.* Economic studies 38.
OESO (2010) *A birds eye view of OECD housing markets.* (2010) *Country report the Netherlands: selected issues and analytical notes.*
OESO (2011) *Improving flexibility Dutch Housing Market.*
Otterlo, GJP, en GJM van der Burgt (2008) *Onderzoek bij de Stichting "Protestants-Christelijke Stichting Philidelphia Zorg".* Amersfoort.
Oxley, M. (2007): *Social Housing versus Housing Allowances*. Paper ENHR Conference Rotterdam.
Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002) *Eindrapport.* (2002) *Deelproject 1: Economische structuurkenmerken van de bouwnijverheid.* Den Haag.
Rele, H. ter, en G. van Steen (2001) *Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects.* Discussiepaper CPB, Den Haag.
REA (2006) *De woningmarkt uit het slot.* Advies aan de Tweede Kamer. Den Haag.
Romijn, G. en P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. CPB document. Den Haag.
Ruimtelijk Planbureau (2006) *Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning.* Den Haag.
Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid.* Proefschrift. Delft.
Schaar, J. van der (red), A.W. Faber, J.J. Koffijberg en H.Priemus (1996), *Volkshuisvesting in goud; verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*. Den Haag.
Schaar, J.van der (2002) *Vraagsturing, maatschappelijk ondernemerschap, en woonbeleid.* In: Ontketening door vraagsturing. Christendemocratische verkenningen, Den Haag.
Schaar, J. van der (2003) *Met een touw kun je niet duwen.* Agora 19, pag. 11-15.
Schaar, J. van der (2009) *De ontwikkeling van het corporatiebestel.* Webpublicatie RIGO.
Schaar, J. van der, J.K. Helderman (2009) *De toekomst van de sociale huursector*. Voordracht voor Bestuursraad VROM/WWI, Den Haag, 22 september 2009.
Schilder, A.R.H., J. Mosch en M. Hage (2006) *Advies toezicht op woningcorporaties.* DNB, Amsterdam.
Schnabel, P. (2001) *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de overheid in de samenleving.* Den Haag.
Marlet, G, Poort, J, en C. van Woerkens. (2009) *De baat op straat.* Publicatie SEO en Atlas voor Gemeenten, Utrecht.
SER (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak.* Den Haag.
SER (2010) *Overheid én markt: Het resultaat telt.* Den Haag.
SER CSED (2010) *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt.* Den Haag.
United Nations (2012) *Housing right report. The right to adequate housing.* Genève.
Vandevyvere, W. en A. Zenthöfer (2012) *The Housing Market in the Netherlands.* European Commission. Economic Paper nr 457.
Vlak, A (2008) *Sturen met kengetallen. Corporaties en hun rollen in de vastgoedkolom.* Nestas.
Vlak, A (2011) *Vastgoed bevrijd uit de Gordiaanse knoop.* Openbare les. Rotterdam.
VROM Raad (2006) *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing.* Den Haag.
Whitehead, C. and K. Scanlon (2002) *Fiscal instruments for the provision of affordable housing.* Paper European Network for Housing Research Conference, Austria.
Whitehead, C. and K. Scanlon (2007) *Social Housing in Europe.* LSE, London.
Wildt, R. de, en T. Luijkx (2011) *Onrendabele nieuwbouw. Investeringen in de sociale huursector.* RIGO, Amsterdam.
WRR (2000) *Het borgen van publiek belang.* Den Haag.
WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening.* Den Haag.
WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt.* Den Haag.
WRR (2012) *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking.* Den Haag.
Zijlstra, S. (2011) *Klantgestuurd voorraadbeleid en empowerment.* PhD thesis Technische Universiteit Delft.

Geraadpleegde personen

(interviews, gesprekken en reacties op concepten)

Gerard Anderiessen, bestuurder Stadgenoot
Pluup Bataille, medewerker Communicatie Aedes
Ton Bisschop, beleidsmanager WSW
Guus Boender, hoogleraar Asset Liability Management Amsterdam, vennoot Ortec
Jan Boeve, algemeen directeur Aedes
Mark Botermans, bestuurssecretaris CFV
Marc Calon, voorzitter Aedes
Elles Dost, bestuurder Actium wonen, lid Aedes Bestuur en lid Aedes Bestuurcommissie Parlementaire Enquête Woningcorporaties
Carel van Eijkelenburg, bestuursvoorzitter BNG Bank
Merijn van Giessen, directeur Woningmarkt Ministerie BZK
René Goorden, marktmanager BNG Bank
Wim Hazeu, voormalig wethouder Maastricht, bestuurder Wonen Limburg, lid Aedes Bestuur en lid Bestuurcommissie Parlementaire Enquête Woningcorporaties
Jan-Kees Helderman, assistent professor Bestuurskunde Universiteit Nijmegen, lid Aedes Code Commissie
Mark van der Hiel, voormalig secretaris Commissie Peters en Izebout, bestuurssecretaris Aedes
Bert Keijts, voormalig directeur Rijkswaterstaat, bestuursvoorziter Portaal, lid Aedes Bestuur en voorzitter Aedes Bestuurcommissie Parlementaire Enquête Woningcorporaties
Kees Koedijk, hoogleraar Financieel Management, Tilburg, vennoot Finance Ideas
Rik Koolma, research fellow Bestuurswetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam
Willem Krezeszewski, algemeen directeur Staedion
Marien de Langen, bestuursvoorzitter Stadgenoot, voorzitter De Vernieuwde Stad
Willem van Leeuwen, voormalig voorzitter Aedes, voorzitter/lid RvC woningcorporatie, adviseur
Arnold Moerkamp, voormalig directeur Financiën en Strategie Ministerie VROM, bestuursvoorzitter CVZ
Jan van der Moolen, directeur CFV
Ronald Paping, directeur Nederlandse Woonbond
Roland van der Post, algemeen directeur WSW
Arnold Pureveen, financieel directeur de Alliantie
Rob Rödscheid, voormalig bestuurder Mitros, adviseur Finance Ideas
Wouter Rohde, directeur Service Centre Woonbron
Marc van Rosmalen, secretaris Leden en Vereniging Aedes
Victor Schaap, manager Bijzondere Projecten Ministerie BZK
Jan van der Schaar, emeritus hoogleraar Volkshuisvesting, vennoot RIGO research, lid Commissie Taakstelling en Toezicht (Hoekstra)
René Scherpenisse, bestuurder Tiwos
Jim Schuyt, bestuursvoorzitter de Alliantie
Jan Thorbrugger, medewerker Aedes
Arnoud Vlak, lector Maatschappelijk Vastgoed Hogeschool Rotterdam, directeur IPD Nederland
Carla van der Weerdt, managing directeur Accent, adviseur WSW
Bert Wijbenga, bestuursvoorzitter Woonbron