

Literatuurstudie ten behoeve van de parlementaire enquête Woningcorporaties

In het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties staat het bestuderen en analyseren van het Nederlandse woningcorporatiestelsel en het doen van aanbevelingen voor het verbeteren daarvan centraal. Om de resultaten van haar eigen onderzoek nader te duiden en te onderbouwen heeft de enquêtecommissie een literatuurstudie laten uitvoeren door externe deskundigen. De opdracht aan deze externe deskundigen was om de commissie op een compacte en gestructureerde manier een overzicht te geven van de inhoud van de belangrijkste literatuur over woningcorporaties die in de afgelopen twintig jaar is verschenen.

In dit deelrapport is deze literatuurstudie opgenomen. De studie is uitgevoerd door Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft en de Brink Groep. Deze studie kan worden beschouwd als één van de bouwstenen voor het hoofdrapport van de commissie.

De inhoud van deze uitbestede literatuurstudie is voor rekening van de betreffende auteurs. De enquêtecommissie draagt geen verantwoordelijkheid voor de inhoud. De commissie heeft de literatuurstudie gebruikt voor nadere gedachtevorming over haar eigen onderzoeksbevindingen en haar conclusies en aanbevelingen. Voor zover van toepassing wordt er in het hoofdrapport van de commissie naar verwezen.

Literatuurstudie parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties
prof.dr.ir. M.G. (Marja) Elsinga
dr. J.S.C.M. (Joris) Hoekstra
ir. A.J.C. (Alfred) van 't Hof
ir. E.G. (Ernst) van der Leij
ir. E. (Evi) van Rijn

Inhoudsopgave

1.	BESCHRIJVING VAN HET CORPORATIESTELSEL	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Historisch perspectief	4
1.3	Theoretisch perspectief	8
1.4	Internationaal vergelijkend perspectief	12
1.5	De corporatiesector in cijfers	16
1.6	Conclusies	19
2.	WERKVELD, TAKEN EN PRESTATIES	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Huidige wettelijke kaders en regelgeving	21
2.3	Ontwikkeling van de taakopvatting door de jaren heen	23
2.4	Prestaties van woningcorporaties	40
2.5	Conclusies	47
3.	GOVERNANCE VAN WONINGCORPORATIES	49
3.1	Inleiding	49
3.2	Governance: een theoretische beschouwing	50
3.3	De governance van woningcorporaties op organisatieniveau	52
3.4	De governance van woningcorporaties op lokaal niveau	64
3.5	De governance van woningcorporaties op nationaal niveau	69
3.6	Conclusies	85
4.	FINANCIËN EN RISICO'S	91
4.1	Inleiding	91
4.2	Financiering van woningcorporaties in historisch perspectief	92
4.3	Huidige financiële situatie	96
4.4	Rol CFV en WSW	115
4.5	Risicoprofiel van de sector	118
4.6	Conclusies	120
5.	CORPORATIES, DE NEDERLANDSE OVERHEID EN DE EUROPESE COMMISSIE	123
5.1	Inleiding	123
5.2	Wonen als onderwerp van overheidszorg	123
5.3	Staatssteun en level playing field	124
5.4	Recente ontwikkelingen in Brussel	130
5.5	Conclusies	132
6.	LEGITIMITEIT, DOELTREFFENDHEID, DOELMATIGHEID EN CONTROLEERBAARHEID	134
6.1	Inleiding	134
6.2	Good governance en legitimiteit: een theoretische beschouwing	134
6.3	Doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid	136
6.4	Legitimiteit	147
6.5	Conclusies	172

7.	LITERATUURLIJST	175
BIJLAGE	EEN OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE ADVIES- RAPPORTEN OVER DE GOVERNANCE VAN WONINGCORPORATIES	188

1. BESCHRIJVING VAN HET CORPORATIESTELSEL

1.1 Achtergrond

Deze literatuurstudie is verricht in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties en heeft tot doel de commissie op een compacte en gestructureerde manier een overzicht te geven van de literatuur over woningcorporaties. Het gaat om wetenschappelijke literatuur en over de rapporten van diverse adviesraden en commissies die advies uitbrachten over de corporatiesector, die vooral in de afgelopen twintig jaar zijn verschenen.

Het verrichten van een literatuurstudie naar Nederlandse woningcorporaties voor de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties is een bijzonder uitdagende opdracht. Niet alleen omdat er enorm veel literatuur beschikbaar is, maar ook omdat de Nederlandse corporatiesector zich in een bijzondere positie bevindt. Ooit was het Nederlandse stelsel een parel in volkshuisvestingsland die, ondanks de nodige discussie, maatschappelijk op breed draagvlak kon rekenen. Nederland is uniek in Europa qua omvang van de sociale huursector, maar tegenwoordig ook qua kritiek, discussie en bijbehorende geschreven teksten daarover.

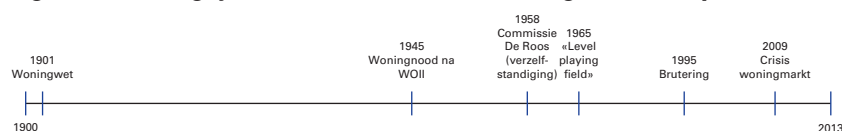
De vraag die centraal staat in deze studie is hoe de corporatiesector presteert op de volgende vier criteria: legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid. Deze studie beantwoordt die vraag voor zover mogelijk op grond van bestaande literatuur. Twee begrippen staan hierin centraal: een woningcorporatie is een hybride organisatie met als opdracht verbetering van de volkshuisvesting. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de positie en de taken van de sector (hoofdstuk 2), de governance (hoofdstuk 3), de financiële positie (hoofdstuk 4) en de wisselwerking tussen de Nederlandse overheid en de Europese Commissie (hoofdstuk 5). Aan ieder van deze onderwerpen wordt een hoofdstuk gewijd om vervolgens in hoofdstuk 6 in te gaan op de beantwoording van de kernvraag aan de hand van de vier genoemde criteria: legitimiteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en controleerbaarheid. Ten slotte duidt hoofdstuk 6 de reeks aan adviesrapporten en presenteert de conclusies.

Alvorens over te gaan tot de genoemde hoofdstukken, schetst dit hoofdstuk een kader door achtereenvolgens het fenomeen woningcorporatie in historisch, theoretisch, internationaal en kwantitatief perspectief te plaatsen.

1.2 Historisch perspectief

In de volgende figuur staat een tijdlijn met de belangrijke momenten in de ontwikkeling van het corporatiestelsel weergegeven. Deze momenten worden hierna nader toegelicht.

Figuur 1.1: Belangrijke momenten in de ontwikkeling van het corporatiestelsel



De eerste woningbouwverenigingen ontstaan in de 19^e eeuw als particulier initiatief om een oplossing te bieden voor de woningnood en slechte woonomstandigheden van met name veel arbeiders. Zorgen over de gezondheid en arbeidsgeschiktheid van arbeiders vormen de aanleiding voor welgestelde burgers en industriëlen om initiatief te nemen voor gezonde woningbouw. Van overheidsbemoeienis is in die tijd geen sprake, die komt pas met de invoering van de Woningwet in 1901. Het gaat om een periode waarin de liberale ideologie overheersend is en waarin medici een prominente rol vervullen in de lobby voor overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting¹. Dit leidt uiteindelijk tot de instelling van de Woningwet 1901. Volgens deze Woningwet komen instellingen die zijn toegelaten op grond van de Woningwet in aanmerking voor laaggrenzende woningwetleningen van de overheid. In de jaren daarna neemt het aantal toegelaten instellingen en het aantal zogenaamde woningwetwoningen gestaag toe. Rond de Tweede Wereldoorlog bedraagt het marktaandeel circa 10%².

De woningnood na de Tweede Wereldoorlog is een belangrijke mijlpaal voor de corporatiesector. Er moet een antwoord worden geformuleerd op de enorme woningnood en de economische malaise. Een eerste maatregel die wordt afgekondigd als onderdeel van een gematigde loonpolitiek is het bevriezen van de huren. Door deze maatregel wordt het echter weinig aantrekkelijk te investeren in woningbouw en dat terwijl er juist sprake is van een enorme woningnood. Voor het oplossen van dit probleem vindt het kabinet Drees woningcorporaties het vehikel bij uitstek. Woningcorporaties worden cruciale spelers in de wederopbouw in de jaren veertig-vijftig. Deze cruciale rol gaat wel gepaard met een toenemende bemoeienis van de overheid met de woningbouw. De overheid plant, subsidieert, verdeelt en controleert de woningbouw. Er blijft weinig over van het particuliere karakter van de woningcorporaties³.

In 1958 wordt de commissie De Roos in het leven geroepen om advies uit te brengen over de wijze waarop de zelfstandigheid van woningcorporaties kan worden vergroot, een volgende mijlpaal voor de corporatiesector. De aanleiding voor de instelling van deze commissie is drieledig: het achterblijven van de corporatiebouw bij de gemeentebouw wordt onwenselijk geacht, de wens tot terugkeer naar vooroorlogse verhoudingen waarin woningwetbouw aanvullend is op particuliere bouw en het streven naar een breed draagvlak voor sociale woningbouw, inclusief die van de commerciële sector⁴. In 1964 verschijnt het rapport van de commissie. Het rapport omvat een omschrijving van de positie van woningcorporaties: «...het instituut woningcorporaties moet worden gewaardeerd als een vorm van particulier initiatief, voortgekomen uit en in stand gehouden door vrije maatschappelijke krachten» (Commissie De Roos)⁵. Daarnaast geeft de commissie ook haar visie op het functioneren van woningcorporaties in relatie tot commerciële concurrenten en de taak van woningcorporaties. Woningcorporaties en commerciële investeerders moeten naast elkaar optreden, zodat beide vormen van particulier initiatief elkaar stimuleren tot optimale prestaties.

¹ Gerrichhauzen, L.G. (1990)

² Gerrichhauzen, L.G. (1990) & Beekers, W. (2012)

³ Gerrichhauzen, L.G. (1990) & Beekers, W. (2012)

⁴ Faber, A.W. (1997)

⁵ Gerrichhauzen, L.G. (1990) & Faber, A.W. (1997)

Voorts onderstreept de commissie haar visie op het subsidiariteitsbeginsel: de overheid moet geen taken vervullen die gevoeglijk overgelaten kunnen worden aan de organen die uit het maatschappelijk leven zijn voortgekomen. Uiteindelijk geeft de commissie haar visie op de taak voor woningcorporaties: «het uitsluitend in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting werkzaam zijn». Er wordt nadrukkelijk aangegeven dat niet alleen eenvoudige arbeiderswoningen mogen worden gebouwd, maar dat er een verscheidenheid aan woningen moet komen, zodat doorstroming naar wat ruimere en betere woningen ook mogelijk zal worden. De commissie onderstreept hiermee de grondgedachte van de Woningwet: woningcorporaties behoren zo veel mogelijk op eigen benen te staan en moeten bedrijfseconomisch zelfstandig kunnen zijn.

Zo op het eerste gezicht lijkt het een helder advies dat getuigt van een heldere visie op de positie van woningcorporaties. Het mag echt niet onvermeld blijven dat de commissie, waarin overheid, de corporatiesector en commerciële investeerders vertegenwoordigd zijn, pas na zes jaar haar advies publiceert⁶. Het is een compromis met een meerderheidsstandpunt waarop de vertegenwoordigers van de corporatiesector een duidelijk stempel drukken en een minderheidsstandpunt van commerciële partijen in de woningmarkt. Pas nadat Minister Van Aartsen (ARP) wordt opgevolgd door Minister Bogaers (KVP) wordt het advies gepubliceerd. Ook in de vroege jaren zestig is er dus spanning tussen de sociale huursector, de commerciële huursector en de overheid. Faber en Beekers⁷ noemen het advies een «consolidatie van de toenmalige verhoudingen». Met de kennis van nu kan het advies worden gezien als compromis tussen belangentegenstellingen in de vroege jaren zestig, die blijven bestaan in de decennia daarna, maar een nieuwe dynamiek krijgen.

Daarna volgt een periode van groei van de corporatiesector. Het primaat voor woningcorporaties (ten opzichte van gemeentelijke woningbedrijven) dat sinds 1965 geldt en de nieuwe subsidieregeling voor huurwoningen van 1968 vormen aanleiding voor deze groei van de corporatiesector⁸. Een cruciaal uitgangspunt voor het nieuwe subsidiebeleid is: gelijke monniken, gelijke kappen. Ofwel: corporaties worden op dezelfde wijze gesubsidieerd als commerciële beleggers, in dit opzicht is sprake van een level playing field. De omvang van de corporatiesector groeit van 35% tot 42%.

De parlementaire enquête naar bouwsubsidies (1988) en de Nota Heerma (1989) markeren het begin van het einde van een tijdperk van subsidiëring van de woningmarkt. Er vindt een fundamentele discussie plaats over de noodzaak, effectiviteit en efficiëntie van subsidies voor de woningbouw. Deze discussie valt samen met de periode waarin het Verdrag van Maastricht (1992) wordt opgesteld. Een verdrag dat Europese overheden verplicht om financieel orde op zaken te stellen. Deze verplichting, samen met de twijfel over de effectiviteit van subsidies en de privatiseringstendens in de Nota Heerma, vormen de aanloop tot de daadwerkelijke financiële verzelfstandiging van woningcorporaties in 1995, ook wel «brutering» genoemd.

De introductie van het Besluit Beheer Sociale Huursector in 1993 en de brutering in 1995 luiden een nieuw tijdperk in. Corporaties zijn vanaf dat moment financieel zelfstandig. Aanvankelijk bestaat de zorg of woningcor-

⁶ Faber, A.W. (1997)

⁷ Faber, A.W. (1997) & Beekers, W. (2012)

⁸ Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

poraties die financiële zelfstandigheid wel aankunnen. Er volgt een periode waarin corporaties een ontwikkeling doormaken die kan worden getypeerd als professionalisering. Onderdeel van dit proces is dat woningbouwverenigingen worden omgezet in stichtingen, dat corporaties een strategisch voorraadbeleid ontwikkelen, dat verkoop van woningen en de ontwikkeling van commercieel vastgoed tot de corebusiness van vele corporaties gaan behoren. Deze professionalisering krijgt ook vorm via het personeelsbeleid; steeds meer vastgoeddeskundigen vinden een plek binnen de sector⁹.

In de tussentijd gaat het de sector financieel voor de wind, dankzij de herfinanciering van leningen tegen een lage rente kunnen corporaties financieel hun voordeel doen. Bovendien is er sprake van een hausse op de koopwoningenmarkt en via het verkoopbeleid van corporaties hebben zij hier ook voordeel van¹⁰. De zorg of corporaties financieel wel kunnen overleven, verandert in een zorg of zij hun omvangrijke vermogen wel voldoende inzetten. De corporatiesector floreert en daarmee neemt ook de kritiek op de sector toe en dringt zich de vraag op hoe het verder moet met de sector. Deze vraag resulteert in een reeks van adviezen van vele commissies.

Een volgende mijlpaal is de brief van Eurocommissaris Kroes in 2005, die stelt dat Nederlandse woningcorporaties het level playing field op de woningmarkt verstoren. Deze brief leidt tot een jarenlange discussie over wat onder staatssteun moet worden verstaan en wat de doelgroep is van woningen die met staatssteun zijn gerealiseerd. Andere belangrijke momenten in de geschiedenis van woningcorporaties zijn: de crisis op de woningmarkt die zich vanaf 2009 aftekent en de introductie van de verhuurderheffing in 2010.

De sector maakt een grote omslag van financiële overvloed naar financiële nood en het accent op efficiëntie en bezuiniging worden centrale begrippen in de discussie over de toekomst van de sociale huursector. Kenmerkend voor de periode 2005–2012 zijn de vele discussies en de vele grondige adviezen van deskundige commissies die slechts mondjesmaat leiden tot aanpassing van het corporatiestelsel.

Deze korte samenvatting van de historie van Nederlandse corporaties maakt duidelijk dat discussie over de corporatiesector niet van recente datum is. Al vanaf de aanloop naar de Woningwet die in 1901 werd geïntroduceerd, is er sprake van discussie over rol, taak en financiële positie van de sector.

In het vervolg van deze studie wordt die discussie uitgebreid voor het voetlicht gebracht. Op deze plaats is het goed een aantal spanningsvelden te benoemen om de huidige discussie en de parlementaire enquête Woningcorporaties in perspectief te plaatsen.

Er is al meer dan een eeuw lang discussie over de plek van de corporaties in de markt, hun doelgroep en de manier waarop zij zich verhouden tot commerciële investeerders in de woningmarkt (meer hierover in hoofdstuk 2). Er is ook al meer dan een eeuw lang discussie over de relatie tussen overheid en woningcorporaties (meer hierover in hoofdstuk 3) en de wenselijkheid van een Centraal Fonds en de wenselijkheid van solidariteit binnen de sector (meer hierover in hoofdstuk 4).

⁹ Koolma, H.M. (2008)

¹⁰ Jong, R. de (2013)

1.3 Theoretisch perspectief

Woningcorporaties zijn hybride organisaties, ook wel sociale verhuurders genoemd, die een publieke opdracht hebben: verbetering van de volkshuisvesting. Zowel de *publieke opdracht* van sociale verhuurders als het begrip *hybride organisatie* is onderwerp van wetenschappelijk debat. Alvorens de Nederlandse literatuur over de corporatiesector in beeld te brengen, wordt de stand van de theorie en empirische toetsing geschetst.

De publiek taak: het belang van de volkshuisvesting

Wonen is volgens de grondwet een onderwerp van overheidsbemoeienis. Hierin is Nederland bepaald geen uitzondering¹¹. Wonen verschilt echter van andere terreinen die onderwerp van zorg zijn voor de overheid. In tegenstelling tot bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg, is wonen in de meeste Europese landen altijd voor een groot deel door de vrije markt geleverd¹². Wonen wordt in welfare literatuur ook wel de wankelende pilaar van de welvaartstaat genoemd¹³. In veel landen was de overheidszorg voor wonen aanleiding voor het oprichten van sociale verhuurders, al dan niet publiek.

In de wetenschappelijke literatuur over de sociale huursector wordt onderscheid gemaakt tussen twee verschillende typen huurmarkten en de positie van sociale verhuur daarin: de duale en de unitaire huurmarkt¹⁴. Onder een duale markt verstaat Kemeny een markt die bestaat uit twee delen: een commerciële huurmarkt en een sociale huurmarkt die fungeert als sociaal vangnet en niet concurreert met de commerciële huurmarkt. Deze sociale huurmarkt wordt gestuurd en gesubsidieerd door de overheid¹⁵. Harloe¹⁶ spreekt van een residueel model, maar doelt op hetzelfde als Kemeny. Daar waar Kemeny spreekt van een unitair model, spreekt Harloe van een massamodel. De redenering van Harloe is dat een massamodel kan ontstaan in een tijd van grote woningbehoefte, bijvoorbeeld na een natuurramp of een oorlog. Zodra de ernstigste woningnood is ingelopen, verdwijnt volgens hem het draagvlak voor het massamodel en zal een groot deel van de sociale woningvoorraad worden verkocht.

Terwijl Harloe ervan uitgaat dat een massamodel zich noodzakelijkerwijs ontwikkelt tot een residueel model, is Kemeny van mening dat een unitair huurmodel ook een duurzaam model kan zijn. Hij ziet een unitaire huurmarkt als een huurmarkt waarin de commerciële en de sociale huursector duurzaam met elkaar concurreren. De redenering van Kemeny is dat de sociale huursector, als hij volwassen is en geen subsidie meer ontvangt, kan volstaan met een lager rendement en het zich daarom kan permitteren lagere huren in rekening te brengen dan commerciële verhuurders. Met deze lagere huurprijs beïnvloeden sociale verhuurders de marktprijs in de huursector; zij kunnen een dominerende, leidende of een beïnvloedende rol vervullen¹⁷. Kemeny ziet de sociale huursector als wenselijke kracht op de totale huurmarkt en schetst een unitaire markt als een manier om zonder geringe overheidssubsidies het publieke belang op

¹¹ Edgar, B., Doherty, J. & Meert, H. (2002)

¹² Lowe, S. (2011)

¹³ Torgerson, U. (1987) & Boelhouwer, P.J. (2003)

¹⁴ Kemeny, J. (1995)

¹⁵ Kemeny, J. (1995) & Harloe, M. (1995)

¹⁶ Harloe, M. (1995)

¹⁷ Kemeny, J., Kersloot, J. & Thalmann, P. (2005)

de woningmarkt te dienen. Van der Heijden¹⁸ geeft echter aan dat de theorie van Kemeny in economisch en governance-opzicht nog niet is uitontwikkeld. Kemeny spreekt niet over een level playing field en hij gaat niet in op de vraag hoe wordt georganiseerd dat de sociale huursector ook daadwerkelijk het publieke belang blijft dienen. Conijn wijst erop dat de Nederlandse sociale huursector als «over volwassen» zou moeten worden beschouwd; de sector is zo groot dat hij commerciële verhuurders geen plek laat in het middensegment van de huurmarkt¹⁹. De Nederlandse corporatiesector kan worden getypeerd als een dominerende sociale huursector in een unitaire markt voor huurwoningen²⁰.

Buiten Nederland is zichtbaar dat bijvoorbeeld de Ierse huurmarkt kan worden getypeerd als een duale markt, en dat Zweden en Oostenrijk hun huurmarkt unitair kunnen noemen. De meeste landen bevinden zich echter ergens tussen deze twee uitersten op het continuüm. Een internationale vergelijking van sociale huursectoren laat zien dat ieder land op eigen wijze invulling geeft aan het dilemma dat enerzijds overheidssteun in de vorm van sociale verhuur het meest efficiënt wordt ingezet als hij is gericht op de meest kwetsbaren. Voorts blijkt dat het in veel landen het wenselijk wordt geacht dat sociale verhuurders zich inzetten voor de leefbaarheid van buurten²¹.

De theorie van de housing studies laat zien dat er sprake is van twee verschillende modellen: het smalle sociale vangnet en de brede sociale huursector. Het smalle model met de sociale huursector als sociaal vangnet bedient alleen degenen die het echt nodig hebben en is dus uitermate effectief in het huisvesten van huishoudens met lage inkomens. De keerzijde van deze effectiviteit zijn de kosten die mogelijk worden gegenereerd door negatieve externe effecten, zoals marginalisering en stigmatisering. De brede sociale huursector kent deze nadelen niet, maar heeft te maken met een ander dilemma, namelijk het level playing field met de commerciële sector. In de praktijk zijn er vooral tussenvarianten en overheden en sociale verhuurders die huisvesting voor de meest kwetsbaren proberen te combineren met de zorg voor leefbare buurten.

De hybride organisatie: woningcorporatie

De hybride organisatie is een organisatie met een hybride karakter, ergens tussen markt en overheid zegt een deel van de literatuur²² of ergens tussen markt, overheid en samenleving²³. De sociale verhuurder als hybride organisatie is inmiddels ingeburgerd, niet alleen in Nederland maar ook in de rest van Europa²⁴. Gaandeweg heeft het begrip hybride echter aan onderscheidend vermogen verloren; met hybride organisaties wordt een hele range van mengvormen onderscheiden die gemeenschappelijk hebben dat ze niet puur markt en niet puur overheid zijn²⁵. In de literatuur wordt veel geschreven over hybride organisaties en hun theoretisch, dan wel empirisch aangetoonde voor- en nadelen.

¹⁸ Heijden, H. van der (2013)

¹⁹ Conijn, J. (2011b)

²⁰ Kemeny, J., Kersloot, J. & Thalmann, P. (2005)

²¹ Scanlon, K. & Whitehead, C. (2009) & Whitehead, C. & Scanlon K. (2007)

²² Koning, P. & Leuvesteijn, M. van (2010) & Hakfoort, J. (2002) & Conijn, J. (2005) & Conijn, J.S.B., Eichholtz, P.M.A., Hakfoort, J. & Koedijk, C.G. (2002) & Koning, P. & Leuvesteijn, M. van (2010)

²³ Brandsen, T. & Karré, P.M. (2011), Donk, W.B.H.J. van den (2001), Jong, R. de (2013), Helderma, J.K. (2007) & WRR (2004)

²⁴ Mullins, D., Czischke, D. & Bortel, G. van (2012)

²⁵ Mullins, D., Czischke, D. & Bortel, G. van (2012)

Geen tucht van markt en overheid

Een belangrijk onderwerp in de discussie over de woningcorporaties is efficiëntie. Woningcorporaties zijn niet onderhevig aan de tucht van de markt en ook niet aan die van de overheid en lopen daarmee een groot risico inefficiënt te zijn²⁶.

Volgens de economische theorie is een non-profitleverancier per definitie minder efficiënt dan een profitleverancier²⁷. Dat er klanten zijn voor deze duurdere non-profitorganisaties, is volgens Hansmann te danken aan het feit dat men vertrouwen heeft in de non-profitsector en de geleverde goederen waarvan de kwaliteit op termijn moeilijk is in te schatten (informatieasymmetrie)²⁸.

In deze theorieën komt ook uitgebreid het risico van inefficiëntie bij non-profitorganisaties aan de orde. De kans dat een non-profitorganisatie op de lange termijn zelfstandig overleeft, is klein volgens deze theorie. Omdat er geen sprake is van een winstprikkel, is de kans groot dat non-profitorganisaties trager dan profitorganisaties reageren op marktprikkels²⁹. Bovendien is het voor non-profitorganisaties vaak moeilijk om kapitaal aan te trekken voor een verandering van koers³⁰. Kortom, op basis van de economische theorie wordt de conclusie getrokken dat hybride, ofwel non-profitorganisaties, inefficiënt zijn wegens gebrek aan tucht van markt en overheid. Non-profitorganisaties ontstaan als markt en overheid falen en worden vooral beschouwd als tijdelijk verschijnsel dat op de lange termijn zal verdwijnen, ofwel door faillissement, ofwel door op te gaan in markt of overheid.

Andere literatuur laat echter zien dat non-profitorganisaties juist efficiënt kunnen zijn in markten waar sprake is van marktinefficiënties. Zoals Hoogendijk en Glaeser & Shleifer aangeven, neemt de meerwaarde van de non-profitstatus toe naarmate³¹:

- de kans groter is dat de kwaliteit van de geleverde dienst of het product kan afnemen nadat het verkoopcontract is gesloten (informatieasymmetrie);
- de omgeving minder winstgevend is;
- het product of de dienst zich in een sfeer van ideologie en altruïsme bevindt;
- er hoge kosten verbonden zijn aan het overstappen naar een andere leverancier (transactiekosten).

De non-profitstatus is een logische keuze als de baten van deze keuze hoger zijn dan de lasten, dit is ook empirisch aangetoond³². Als klanten, personeel en donoren zich beschermd voelen door de non-profitstatus, heeft de organisatie een concurrentievoordeel.

Een mix met voor- en nadelen

Hybride organisaties worden ook wel aangeduid als een mengvorm van markt en overheid die ontstonden in de jaren tachtig en begin jaren negentig als gevolg van een combinatie van verzelfstandiging en

²⁶ Koning, P. & Leuvestijn, M. van (2010), Conijn, J. (2005) & Conijn, J. (2011a)

²⁷ Hansmann, H. (1987)

²⁸ Hansmann, H. (1987)

²⁹ Handy, F. (1997)

³⁰ Steinberg, R. (2003)

³¹ Glaeser, E.L. & Shleifer, A. (1998), Hoogendijk, F.A. (2000), Elsinga, M., Haffner, M. & Heijden, H.M.H. van der (2008)

³² Glaeser, E.L. & Shleifer, A. (1998)

ondernemende overheid³³. De basisgedachte hierachter is dat marktprikkels een meer efficiënte uitvoering van publieke taken tot gevolg hebben. Impliciet is hier dus de veronderstelling dat tucht van de overheid weliswaar democratisch legitimeert, maar dat dit niet automatisch leidt tot meer efficiëntie, integendeel.

Hybride organisaties kunnen ook worden omschreven als organisaties die de kenmerken, waardesystemen en handelingslogica's van verschillende sectoren met elkaar verbinden³⁴. Naast markt en overheid onderscheiden deze auteurs civil society als derde handelslogica. Het verbinden van de verschillende logica's leidt tot interne spanningen. Die spanning kan zowel positief als negatief uitpakken. Hybriditeit is dus in potentie tegelijkertijd een kans én een risico. Terwijl voorstanders verwachten dat er synergie ontstaat door de introductie van bedrijfsmatige waarden in de publieke dienstverlening, vrezen critici corruptie en culturele vervuiling (afbreuk aan het dienen van publiek belang). Voor beide beweringen ontbreekt echter een onderbouwing; wetenschappelijk onderzoek naar hybride organisaties is schaars³⁵.

Uit de literatuur blijkt dat verschillende risico's van hybride organisaties worden onderscheiden, zoals financiële, culturele en politieke³⁶. Onder het financiële risico verstaan de auteurs het risico van valse concurrentie en het risico van verspilling. Met het culturele risico duiden zij op mogelijk verlies van publieke waarden en moreel verval. Het politieke risico is het risico dat overheden niet langer kunnen waarborgen dat het publieke belang wordt gediend³⁷. Uit een Nederlandse empirische studie naar hybride organisaties in sectoren als beroepsonderwijs, publieke omroep, sociale huursector, universiteiten, ouderenzorg, gezondheidszorg en afvalinzameling blijkt dat de risico's zoals hiervoor omschreven, worden overschat en dat *actieve regulering* en *professionele actoren* financieel en moreel verval belemmeren³⁸. Regulering van de overheid en de professionele mores van betrokkenen blijken in de praktijk bij te dragen aan het beperken van de nadelen van hybriditeit.

Het corporatiedebat

Er zijn vele adviezen uitgebracht over de woningmarkt. Opmerkelijk is dat deze adviezen in twee groepen kunnen worden verdeeld. De eerste groep vertrekt vanuit de zienswijze dat hybride organisaties in theorie inefficiënt zijn en dus onwenselijk. Een tweede groep, veelal samengesteld uit belanghebbenden, stelt het bestaansrecht of de efficiëntie niet ter discussie, maar gaat vooral in op verbetering van de governance.

Een discussie die samenhangt met de organisatievorm is die over de wijze waarop de betreffende organisatie haar activiteiten legitimeert. Legitimatie kan worden gerealiseerd via de overheid (democratisch) of via de markt (concurrentie). In met name economische en ook wel bestuurskundige studies worden alleen deze twee wijzen van legitimatie onderscheiden. In andere studies wordt nog een derde mechanisme onderscheiden: legitimatie civil society (de gemeenschap). Cruciaal voor een analyse van Nederlandse woningcorporaties is dat deze organisaties zijn ontstaan als particulier initiatief, aanvankelijk zonder overheidssteun, dat

³³ WRR (2004)

³⁴ WRR (2004) & Brandsen, T. & Helderman, J.K. (2004)

³⁵ Karré, P.M. (2011)

³⁶ Brandsen, T. & Karré, P.M. (2011)

³⁷ Brandsen, T. & Karré, P.M. (2011)

³⁸ Brandsen, T. & Karré, P.M. (2011)

het organisaties zijn die onderdeel vormen van de Nederlandse welvaartsstaat³⁹ en onderwerp zijn van de Nederlandse verzuiling⁴⁰. Kortom, het zijn organisaties die hun legitimatie deels ontleenen aan markt, overheid en civil society. Paragraaf 1.2 laat zien dat de dominantie van ieder van de drie mechanismen door de tijd heen verandert.

1.4 Internationaal vergelijkend perspectief

In deze paragraaf staat de vraag centraal hoe de Nederlandse corporatiesector zich, op hoofdlijnen, positioneert in internationaal perspectief. Achtereenvolgens passeren de omvang, de organisatie en het financiële model de revue.

De Nederlandse sociale huursector valt in internationaal perspectief op door haar omvang; ongeveer een derde van de gehele woningvoorraad in Nederland is eigendom van woningcorporaties. Figuur 1.2 laat zien dat dit percentage in andere landen substantieel lager ligt. In veel landen in Europa, met name Zuid- en Oost-Europa, varieert het aandeel sociale huurwoningen van 0% tot 5%. Ook in onze buurlanden Duitsland en België blijft de teller steken op 5% tot 7%. Daarnaast is er een groep landen waar, net als in Nederland, sprake is van een substantiële sociale huursector van 16% tot 23%: Oostenrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk en Finland⁴¹.

In Nederland is de sociale huursector in handen van woningcorporaties, private organisaties die een publiek doel dienen. Tabel 1.1 laat zien dat Nederland ook in dat opzicht uniek is. In veel landen is de lokale overheid, of een verzelfstandigde organisatie die aangestuurd wordt door de lokale overheid, eigenaar van de sociale huurwoningen. In een aantal landen zijn, naast de lokale overheid, ook coöperatieven actief in de sociale huursector: Oostenrijk, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Polen, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. In al deze landen zijn er naast de coöperatie ook nog non-profitverhuurders eigenaar van sociale huurwoningen. In België, Slovenië en Nederland zijn wel non-profitorganisaties actief, maar geen coöperatieven.

Voorts laat de laatste kolom van de tabel zien dat er ook private verhuurders actief zijn in de sociale huursector in Oostenrijk, Ierland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland⁴². In dat laatste land zijn de private verhuurders het enige type verhuurders in de sociale huursector. Duitsland kent een concessiemodel voor de sociale huursector. Sociale huurwoningen zijn woningen waarvoor verhuurders een subsidie ontvangen, in ruil waarvoor de huur op een bepaalde prijs wordt vastgesteld en waarvoor bepaalde toewijzingsregels van de lokale overheid gelden. Voor Zweden is een lege rij zichtbaar, terwijl figuur 1.2 een aantal van 18% laat zien. De verklaring hiervoor is dat de gemeentelijke woningbedrijven niet langer tot de sociale huursector worden gerekend. Net als in Nederland heeft ook in Zweden een discussie over level playing field plaatsgevonden en die heeft ertoe geleid dat de woningbedrijven geen overheidssteun meer ontvangen (zie ook hoofdstuk 5).

³⁹ Burger, A. & Dekker, P. (2001)

⁴⁰ Beekers, W. (2012)

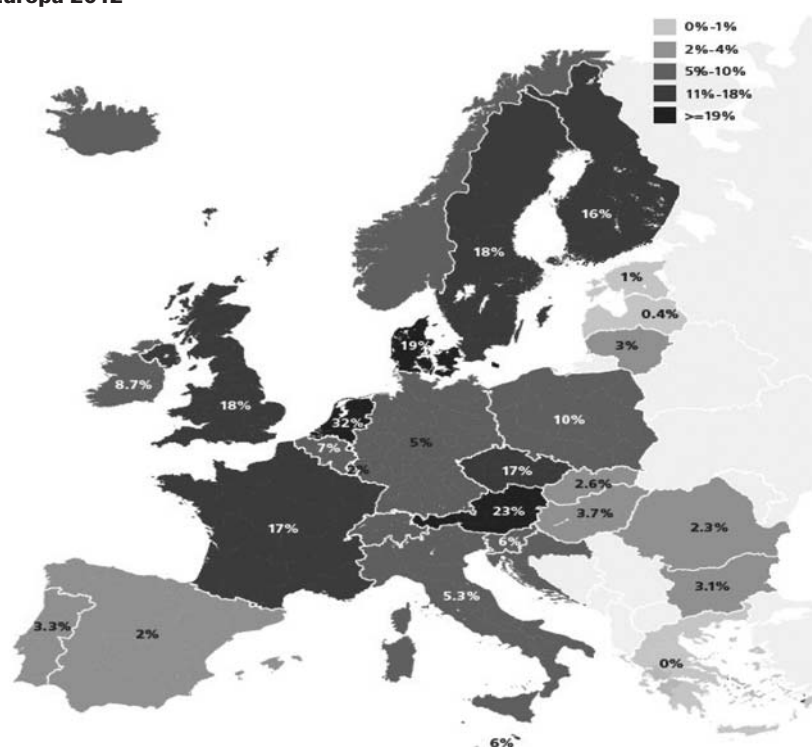
⁴¹ Cecodhas (2012)

⁴² Braga, M. & Palvarini, P. (2013)

Deze beschrijving maakt duidelijk dat er impliciet verschillende definities van sociale huur worden gehanteerd. Een speurtocht in de literatuur levert verschillende definities op van sociale huisvesting⁴³. Er zijn op hoofdlijnen drie definities van sociale huurwoningen in omloop: woningen die worden verhuurd door een publiek orgaan, woningen die worden verhuurd voor een prijs die lager is dan de marktprijs of woningen die niet via prijs, maar via sociale prioriteit worden verdeeld⁴⁴.

Tabel 1.1 laat zien dat sociale huurwoningen dus kunnen worden verstrekt door zowel overheid, non-profitsector, als door commerciële verhuurders. Het Zweedse voorbeeld laat zien dat woningen die worden verstrekt door de overheid niet per definitie sociaal zijn. Hieruit blijkt dus dat niet het eigendom bepaalt of er al dan niet sprake is van huur.

Figuur 1.2: sociale huisvesting als percentage van de totale woningvoorraad, Europa 2012



Cecodhas, 2012

⁴³ Oxley, M. (1995) & Oxley, M. (2000).

⁴⁴ Elsinga, M., Haffner, M. & Heijden, H.M.H. van der (2006)

Tabel 1.1: type verhuurder van sociale huurwoningen, Europa 2013 ¹

	Centrale overheid	Lokale overheid	Verzelf- standigde afdeling	coop	Non profit	private
Cyprus	0					
Malta	0					
Estland		0				
Roemenië		0				
Slowakije		0				
Letland		0				
Litouwen		0				
Luxemburg		0	0			
Griekenland			0			
Hongarije		0				
Tsjechië		0		0	0	
Frankrijk			0	0	0	
Polen		0		0	0	
Denemarken		0		0	0	
Portugal		0	0	0	0	
Spanje		0	0	0	0	
Slovenië		0			0	
Finland			0		0	
België		0	0		0	
Oostenrijk		0	0	0	0	0
Italië		0	0	0	0	0
Verenigd Koninkrijk		0	0	0	0	0
Ierland		0		0	0	0
Nederland					0	
Duitsland						0
Zweden						

¹ Brage, M. & Palvarine, P. (2013) (eigen bewerking)

Eerder is vastgesteld dat sociale huurwoningen doorgaans niet tegen marktprijs worden verhuurd. Tabel 1.2 laat zien dat er in alle besproken landen sprake is van financiële steun van overheden. Doorgaans is er sprake van financiële steun van nationale of lokale overheden. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de verschillende vormen van overheidssteun voor sociale verhuurders. Verder geeft de tabel aan of woningen mogen worden verkocht of dat woningen zelfs moeten worden verkocht als dat de voorkeur geniet van de huurder. Met deze twee assen wordt op hoofdlijnen het financiële model van de sociale verhuurders getypeerd.

Tabel 1.2: vormen van financiële overheidssteun en mogelijkheden voor verkoop, hoofdlijnen van het financiële model van sociale verhuurders in Europa ¹

Wijze van subsidiering door de overheid↓	Verkoopmogelijkheden→		
	Geen verkoop	Verkoop toegestaan	Kooprecht
Objectsubsidies			Verenigd Koninkrijk
Overheidsleningen	Tsjechië Letland Litouwen	Bulgarije Estland Ierland Slovenië Nederland Finland Frankrijk Duitsland Italië	
Garanties			
Verschillende instrumenten	Denemarken België (Wallonië)	Portugal Spanje	Oostenrijk België (Vlaanderen)

¹ Cecodhas (2012) (eigen bewerking)

De onderste regel van tabel 1.2 laat zien dat in een groot aantal landen sprake is van een mix van subsidies, garanties en overheidsleningen. De andere drie regels in de tabel laten zien welke landen slechts een financieel instrument hanteren om de sociale huursector te ondersteunen. In Tsjechië, Letland, Litouwen, Bulgarije, Estland, Ierland en Slovenië zijn overheidsleningen de enige vorm van financiële ondersteuning. In het Verenigd Koninkrijk zijn objectsubsidies de enige vorm van overheidssteun en in Nederland zijn het de garanties of leningen waarbij sprake is van een achtervang voor de overheid. Opnieuw blijkt Nederland met de financieel zelfstandige sociale huursector, die alleen gebruikmaakt van garanties, te verschillen van andere landen.

De Nederlandse sociale huursector wordt beschouwd als een revolverend fonds. De verkoop van woningen behoort tot de corebusiness van woningcorporaties en zij zijn vrij om de middelen die vrijkomen door verkoop, in overleg met de gemeente, in te zetten voor nieuwbouw, woningverbetering, leefbaarheid van wijken of versterking van hun financiële positie. De vraag die wordt gesteld is: welke rol speelt verkoop van huurwoningen in andere landen?

Tabel 1.2 laat zien dat de vrijheid om woningen te verkopen in Nederland niet uniek is. In de meeste landen is verkoop toegestaan. Dat wil overigens niet zeggen dat het voor sociale verhuurders een reguliere activiteit is, daarover doet deze tabel geen uitspraak. Voorts zijn er een aantal landen, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en België, waar verkoop verplicht is als de huurder dat wil. In deze landen is dus sprake van een kooprecht en is het de huurder die besluit of de sociale huurwoning verkocht wordt of niet. Dit vormt een beperkende factor in strategisch voorraadbeleid. In een aantal andere landen is verkoop juist niet toegestaan: Tsjechië, Letland, Litouwen en Denemarken. In deze landen is de regelgeving gericht op het behoud van de sociale huurwoningen.

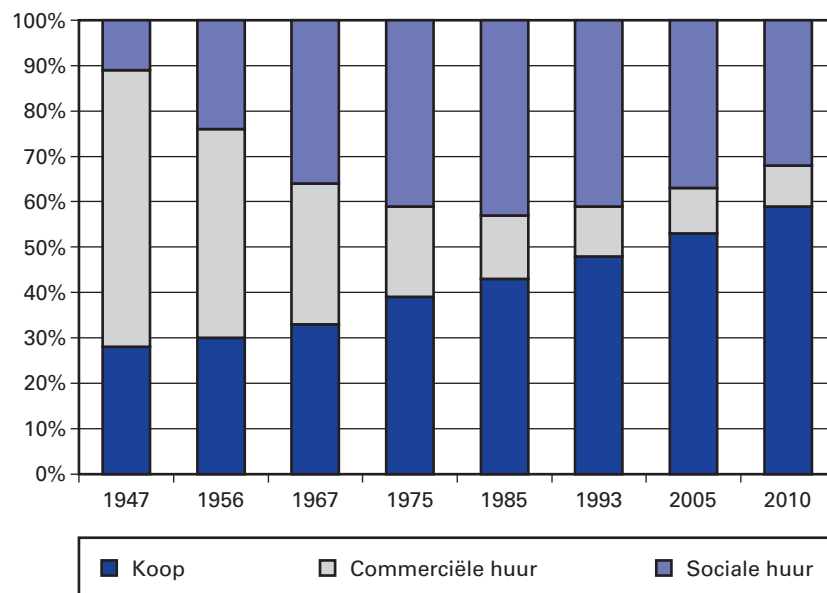
Samenvattend: de Nederlandse sociale huursector is omvangrijk en uniek in haar zelfstandigheid en afwezigheid van directe subsidies.

1.5 De corporatiesector in cijfers

De Nederlandse sociale huursector is omvangrijk in internationaal perspectief. In historisch perspectief is juist recentelijk een afname van de relatieve omvang van de sociale huursector zichtbaar. Figuur 1.3 laat zien dat de sociale huursector na de Tweede Wereldoorlog gestaag groeit. Dit geldt overigens ook voor de koopsector. In 1985 zijn beide sectoren ongeveer even groot, met ieder een marktaandeel van ruim 40%. Sindsdien is er sprake van een verandering: de koopsector blijft groeien, terwijl de sociale huursector procentueel gezien afneemt in omvang van 42% in 1985 naar 33% in 2011. Daarnaast laat figuur 1.3 zien dat de commerciële huursector afneemt van 60% vlak na de Tweede Wereldoorlog, tot circa 10% in de jaren negentig. Sindsdien is de omvang van de sector min of meer stabiel.

Figuur 1.4 laat zien dat de verandering in de samenstelling van de woningproductie een belangrijke bijdrage levert aan de beschreven verandering van de eigendomssectoren op de woningmarkt. Begin jaren zeventig bestaat de woningproductie voor meer dan de helft uit sociale huurwoningen. In de loop van de jaren zeventig neemt het aandeel sociale huurwoningen substantieel af, terwijl het aandeel koopwoningen groeit. Aan deze groei komt een abrupt einde door de crisis van begin jaren tachtig. Een overheidsreactie op de crisis is het verschuiven van de productie van koop naar sociale huur, aangevuld met een «OKH-regeling» (Omzetting Koopwoningen in (premie-) Huurwoningen) waarmee al geproduceerde koopwoningen kunnen worden omgezet in huurwoningen⁴⁵. In de loop van de jaren tachtig en negentig is een gestage afname van het aandeel sociale huurwoningen en een stijging van het aandeel koopwoningen zichtbaar. Sinds de crisis op de woningmarkt van 2009 valt een forse afname van de productie waar te nemen, met name in de koopsector.

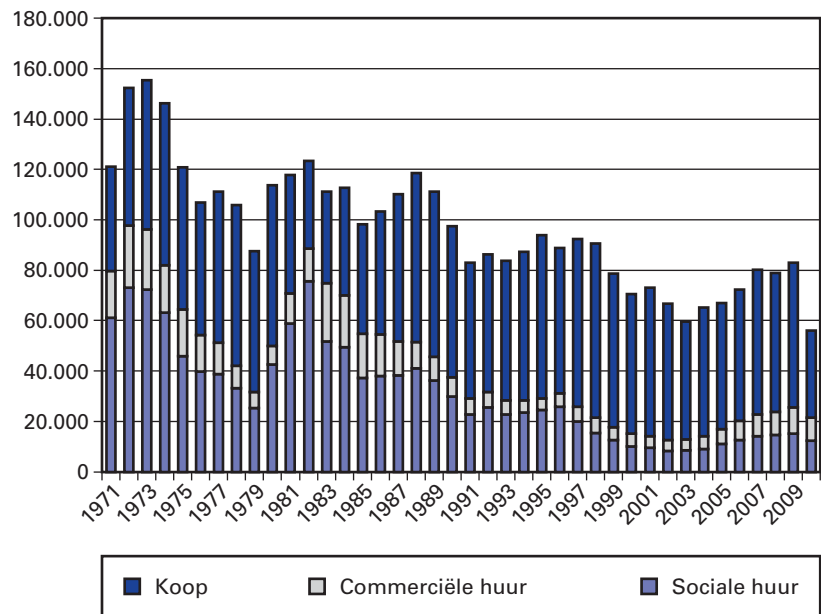
Figuur 1.3: de woningvoorraad in Nederland naar eigendomssector, 1947–2011



Schaar, J. van der (1987) & CBS (1985, 1993) & rijksoverheid (2005, 2011) (eigen bewerking)

⁴⁵ Schaar, J. van der (1987)

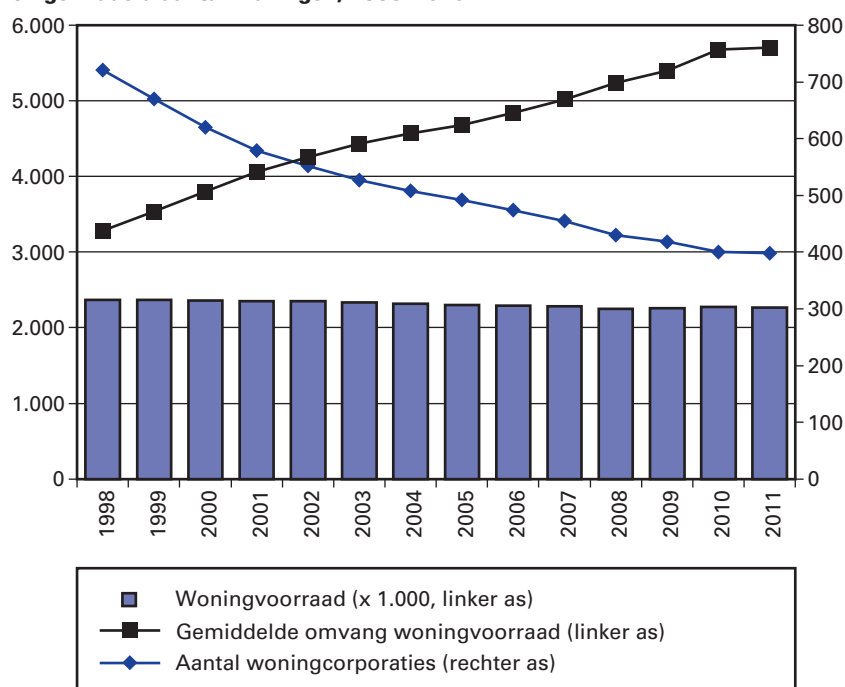
Figuur 1.4: de woningbouwproductie in Nederland naar eigendomssector, 1965–2011



CBS (1971–2010) (eigen bewerking)

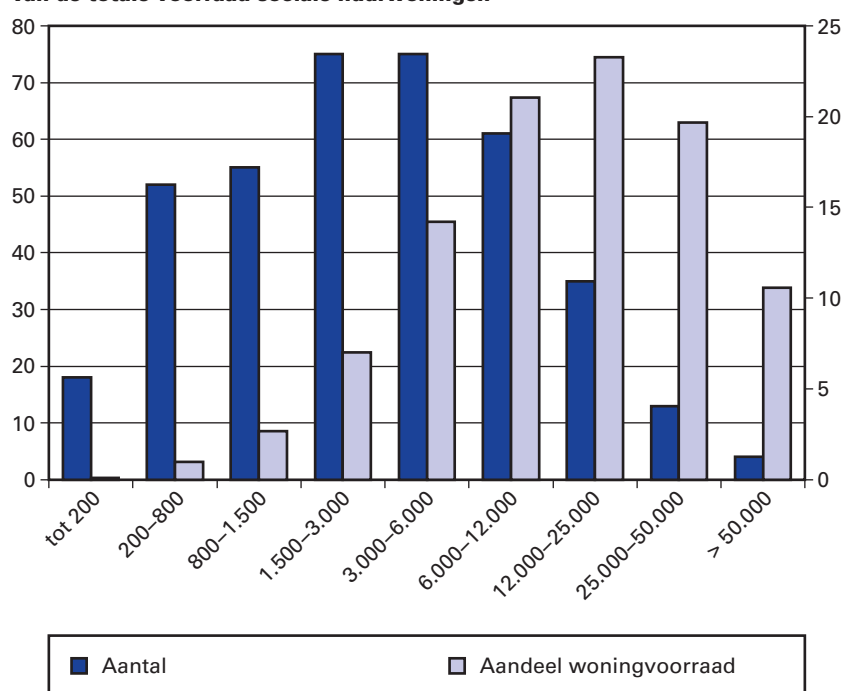
Het aandeel van de sociale huursector neemt af, maar qua absolute omvang is de sector sinds eind jaren negentig stabiel, zo laat figuur 1.5 zien. Er is wel een duidelijke toename van het gemiddeld aantal woningen per corporatie te zien. Door fusies neemt die toe van gemiddeld ruim 3.000 woningen in 1998 naar bijna 6.000 woningen in 2010. Het aantal corporaties neemt daarmee af van 550 eind jaren negentig naar 389 anno 2013. Achter deze gemiddelden gaat echter een grote variatie schuil, zo laat figuur 1.6 zien. Het merendeel van de corporaties bezit tussen de 1.500 en 6.000 woningen. Een kleine groep corporaties heeft minder woningen en een bescheiden aantal corporaties heeft meer dan 25.000 woningen, maar daarmee gaat het wel om 30% van het totaal aantal woningen. Dit laat zien dat de variatie binnen de sector enorm is en dat een relatief beperkt aantal grote woningcorporaties een groot deel van de sector bezit.

Figuur 1.5: de corporatiesector, naar omvang (aantal x1000), aantal corporaties en gemiddeld aantal woningen, 1998–2010



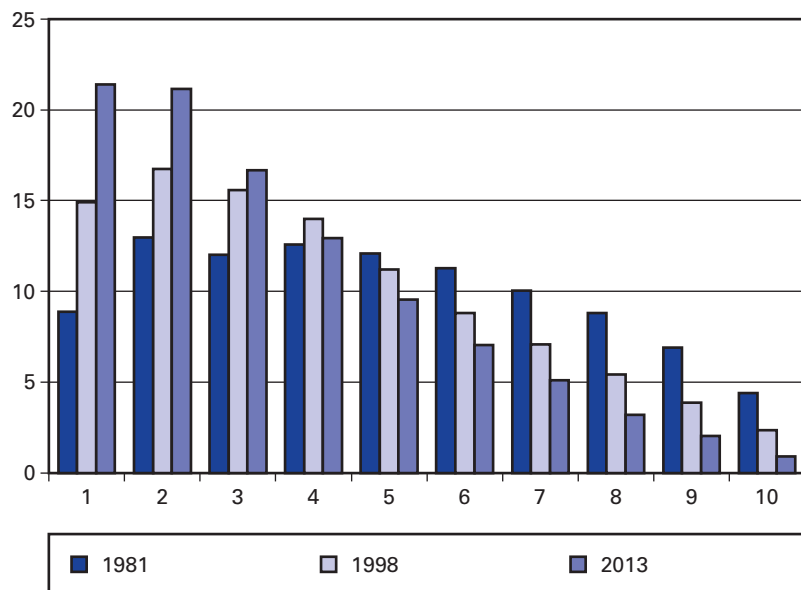
CFV (1998–2011) (eigen bewerking)

Figuur 1.6: de corporatiesector naar aantal woningen per corporatie en aandeel van de totale voorraad sociale huurwoningen



CFV (2012b)

Figuur 1.7: De huurders in de sociale huursector naar inkomensdeciël, 1981–2013



CBS (1981, 1998) & rijksoverheid (2013) (eigen bewerking)

Zoals in paragraaf 1.2 beschreven laat de geschiedenis zien dat er veel discussie is over de doelgroep van de sociale huursector. Moet de corporatiesector worden voorbehouden aan de laagste inkomens of moet zij juist voor een brede doelgroep beschikbaar zijn. Figuur 1.7 laat zien hoe het inkomen van de huishoudens in de sociale huursector in de afgelopen 30 jaar veranderd is. Op de x-as van deze figuur staan de inkomens decielen, de 1 verwijst naar de 10% laagste inkomens. In 1981 had 9% van de huurders inkomen dat in deciel 1 viel, in 2013 is dat 21%. Het aandeel huurders dat tot de hoogste inkomensdecielen behoort, nam substantieel af, het aandeel van de decielen 8 tot en met 10 nam af van 20% in 1981 tot 6% in 2013. De cijfers laten zien dat de sociale huursector meer en meer het domein van lage inkomensgroepen wordt.

1.6 Conclusies

Woningcorporaties bestaan sinds het midden van de 19^e eeuw en hebben in de loop der tijd de nodige verandering ondergaan, zo leert een kort historisch overzicht. Interessant is om te zien hoe het spanningsveld, dat in woningcorporaties zit ingebakken, in de loop der tijd tot verschillende discussies en uitkomsten ofwel compromissen leidt. Spanningsvelden die door de tijd heen tot discussie hebben geleid, zijn: concurrentie met de commerciële sector en de omvang van de doelgroep, legitimiteit versus efficiëntie en ten slotte de balans tussen publiek/privaat en tussen centraal/decentraal. Het overzicht van de literatuur laat duidelijk zien dat het op vele fronten ontbreekt aan helderheid over de rol, governance en financiën van Nederlandse woningcorporaties. Centrale begrippen die theoretisch relevant zijn, zijn de publieke opdracht en de hybride organisatie. Alvorens de rapporten in te duiken, wordt de stand van de theorie in kaart gebracht.

De literatuur van de Housing Studies, die ingaat op de publieke opdracht, laat zien dat er twee modellen voor een sociale huursector worden onderscheiden: het duale model en het unitaire model. Het duale model

omvat een sociale huursector voor de allerlaagste inkomensgroepen. Het is een doeltreffend model dat alleen degenen die het echt nodig hebben bedient. Het betreft een vangnet dat geen concurrentie vormt voor commerciële verhuurders. Het nadeel van dit model is het risico van marginalisering van de huurders en woningen en de hoge maatschappelijke kosten hiervan. Het tweede model omvat een brede doelgroep en verdien capaciteit en voorkomt marginalisering en hoge kosten voor de overheid. Het nadeel van dit model is valse concurrentie met de commerciële huursector en in de theoretisch uitwerking van dit model blijft het legitimiteitsvraagstuk onderbelicht. De theorie over hybride organisaties leert dat deze vooral wordt gepositioneerd als onderdeel van het beleid van privatisering in de jaren tachtig en negentig. Opmerkelijk is het gebrek aan overeenstemming in de literatuur over de voor- en nadelen van een hybride organisatie. Die variëren van: per definitie inefficiënt tot per definitie efficiënter dan de overheid. Ook in de verschillende adviezen over de corporatiesector is een dergelijke variatie teruggevonden.

Wanneer de corporatiesector in kwantitatief perspectief wordt beschouwd, valt een aantal ontwikkelingen op. De sector is enorm gegroeid sinds de Tweede Wereldoorlog, maar stabiliseert sinds de jaren tachtig qua absolute omvang en neemt procentueel gezien af van 42% naar 33%. Een andere trend is die van fusies in de sector. Hierdoor neemt gemiddeld genomen het aantal woningen per corporatie toe. Achter dit gemiddelde gaat echter een enorme variatie schuil. Ondertussen verandert het inkomen van de huurders in de sector, de sector wordt meer en meer het domein van lage inkomensgroepen. De internationale exercitie laat zien dat de Nederlandse corporatiesector in een aantal opzichten uniek is. Nergens anders is de sociale sector zo omvangrijk en zo zelfstandig dan in Nederland, sinds de brutoering in 1995. Met andere woorden: nergens anders hebben overheid, huurder en andere belanghouders zo weinig te zeggen over de sociale huursector. Nergens anders is de sociale huursector financieel gezien zo onafhankelijk van de overheid.

Dit hoofdstuk is bedoeld als achtergrond en introductie voor de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de rollen en taken van woningcorporaties. In dit hoofdstuk komt heel duidelijk het spanningsveld tussen concurrentie met de commerciële sector en de omvang van de doelgroep naar voren. Ook het spanningsveld publiek/privaat en centraal/decentraal komen aan de orde bij het beantwoorden van de vraag wat precies de taak is van een woningcorporatie. Het derde hoofdstuk gaat in op de governance en focust daarmee op de vraag wie de sociale huursector legitimiteit verschaft en vooral ook hoe. In het vierde hoofdstuk staan de financiën van woningcorporaties centraal en komt de vraag aan de orde hoe de financiële situatie van corporaties zich heeft ontwikkeld, hoe efficiënt corporaties werken en hoe hun risicomanagement eruit ziet. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de relatie tussen woningcorporaties, de Nederlandse overheid en de Europese Commissie. Hier staat de vraag centraal wat de relatie is tussen de Europese Commissie en welke consequenties daaraan zijn verbonden. Hoofdstuk 6 focust op de vier kernbegrippen in de parlementaire enquête: legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid, duidt de reeks aan adviesrapporten en presenteert de conclusies.

2. WERKVELD, TAKEN EN PRESTATIES

2.1 Inleiding

Voordat een uitspraak kan worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het corporatiestelsel, is het van belang te weten wat van corporaties wordt verwacht en welke prestaties zij leveren. Actuele discussiepunten daarbij betreffen bijvoorbeeld de afbakening en invulling van het takenpakket: is duidelijk wat corporaties geacht worden te doen? En daaraan gerelateerd: doen corporaties dat ook en doen ze dat goed? Daartoe wordt in dit hoofdstuk toegelicht hoe het werkveld van corporaties is gedefinieerd, welke taakomschrijving daarbinnen is vastgelegd en welke prestaties corporaties leveren. In de volgende paragraaf wordt allereerst het huidige wettelijke kader geschetst. In de daaropvolgende paragraaf wordt beschouwd hoe het werkveld en de taakopvatting zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld. Ook de actuele discussies over de taakopvatting van corporaties komen daarbij aan bod. In paragraaf 2.4 wordt uiteengezet wat de prestaties van corporaties zijn en hoe prestatie-meting plaatsvindt. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

2.2 Huidige wettelijke kaders en regelgeving

In artikel 22.2 van de Grondwet wordt de «bevordering van voldoende woongelegenheid» benoemd als «voorwerp van zorg der overheid». Een deel van die zorg wordt mede uitgeoefend door corporaties. De omschrijving van het werkgebied en takenpakket van corporaties is wettelijk verankerd in de Woningwet en nader uitgewerkt in het Besluit Beheer Sociale Huursector (hierna: BBSH). Beide worden hierna toegelicht.

2.2.1 Woningwet

Artikel 70 van de Woningwet biedt de Kroon de mogelijkheid om verenigingen en stichtingen die zich ten doel stellen «uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn» toe te laten als instelling. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het huisvesten van kwetsbare groepen: «De toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting. Bij het in gebruik geven van door hen beheerde woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs geven zij zo veel mogelijk voorrang aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woningen zijn aangewezen.»

De Woningwet geeft verder aan dat de toegelaten instellingen in de uitvoering van hun werkzaamheden gehouden zijn aan de daaromtrent bij Algemene Maatregel van Bestuur afgegeven voorschriften. Deze voorschriften betreffen in ieder geval:

- A het verwerven, bouwen, bezwaren en vervreemden van onroerende zaken;
- B het treffen van voorzieningen aan woningen;
- C het verhuren van woningen;
- D de wijze van beheer van woningen;
- E de exploitatie van woningen;
- F de bestemming van batige saldi;
- G het financiële beleid en beheer;
- H de verslaglegging;

- I de inrichting van de administratie;
- J overleg met en verplichtingen ten opzichte van huurders.

2.2.2 Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH)

Het BBSH is een Algemene Maatregel van Bestuur (voor het eerst vastgesteld in 1993) waarin onder andere het werkveld van toegelaten instellingen en daarmee samenhangende taken zoals op hoofdlijnen omschreven in de Woningwet nader zijn uitgewerkt. Het werkveld van toegelaten instellingen is toegelicht in hoofdstuk III van het BBSH. Daarbij is in eerste instantie gesteld dat een toegelaten instelling uitsluitend werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting. Aangezien volgens de toelichting op het BBSH deze bepaling in de praktijk niet altijd een voldoende heldere afbakening vormde, geeft het BBSH in artikel 11⁴⁶ de volgende limitatieve opsomming van zaken die tot het gebied van de volkshuisvesting behoren:

- A het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
- B het in stand houden van en het treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, en aan woongelegenheden en onroerende aanhorigheden van derden;
- C het in stand houden en verbeteren van de direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden, bedoeld in onderdeel b, grenzende omgeving;
- D het beheren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
- E het vervreemden van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
- F het aan bewoners van bij de toegelaten instelling in beheer zijnde woongelegenheden verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning, alsmede het, aan personen die te kennen geven een zodanige woongelegenheden te willen betrekken, verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met het huisvesten van die personen;
- G de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de werkzaamheden, genoemd in de onderdelen A tot en met F.

Het BBSH stelt vervolgens dat de werkzaamheden van toegelaten instellingen zich niet alleen op het gebied van de volkshuisvesting dienen te bevinden, maar ook een bijdrage dienen te leveren aan een goede uitvoering van de navolgende artikelen met betrekking tot:

- 1 het betaalbaar huisvesten van de doelgroep;
- 2 het zorg dragen voor de kwaliteit van het woningbezit;
- 3 het betrekken van bewoners(organisaties) bij beleid en beheer;
- 4 het waarborgen van de financiële continuïteit;
- 5 het bevorderen van de leefbaarheid van wijken en buurten (toegevoegd in 1997);
- 6 het bijdragen aan totstandkoming van huisvesting voor ouderen, gehandicapten of personen die zorg of begeleiding behoeven (toegevoegd in 2001).

In de toelichting op het BBSH worden deze desbetreffende artikelen aangeduid als prestatievelden, verantwoordingsvelden of kerntaken.

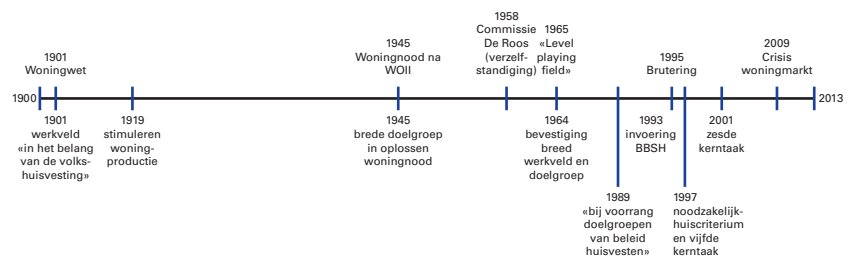
⁴⁶ BBSH zoals geldend op 12 augustus 2013.

Sinds de invoering van het BBSH in 1993 is het besluit een aantal keren aangepast. Ook is door middel van ministeriële circulaire's een nadere toelichting gegeven op de invulling van het BBSH. Voorbeelden daarvan met betrekking tot de eerder genoemde prestatievelden zijn onder andere een nadere toelichting op het rijksbeleid ten aanzien van investeringen in het buitenland, de regels waaronder toegelaten instellingen woningen kunnen verkopen of beleidsregels met betrekking tot nevenactiviteiten van toegelaten instellingen.

2.3 Ontwikkeling van de taakopvatting door de jaren heen

Om de actuele discussie over de taakopvatting van corporaties goed te kunnen doorgronden, is het van belang beseft te hebben van de oorsprong en ontwikkeling van deze taakopvatting. In deze paragraaf is daartoe een historische beschouwing opgenomen. In de volgende figuur zijn de belangrijke momenten in de ontwikkelingen van het corporatiebestel weergegeven. Boven de tijdlijn zijn de algemene mijlpalen in de ontwikkelingen van het corporatiebestel opgenomen. De belangrijke momenten met betrekking tot het werkveld en de taakopvatting zijn onder de tijdlijn weergegeven en worden onder de figuur beknopt toegelicht. Een uitgebreide toelichting is opgenomen in de volgende paragrafen.

Figuur 2.1: Tijdlijn met belangrijke momenten met betrekking tot werkveld en taakopvatting



- **1901: werkveld «in het belang van de volkshuisvesting».** Vanaf dit moment kunnen private ondernemingen worden toegelaten om met financiële steun van de overheid werkzaam te zijn op het gebied van de volkshuisvesting. Er is geen duidelijke afbakening van dit werkveld of deze taakopvatting. Door een bestemmingsplicht op het vermogen wordt voorkomen dat overheidsgeld zal «weglekken» naar de markt.
- **1919: stimuleren woningbouwproductie.** Direct na de Eerste Wereldoorlog valt de bouwproductie stil door gebrek aan kapitaal en materiaalschaarste. De overheid voert een exploitatiebijdrage in om de bouwproductie te stimuleren. Corporaties nemen een aanzienlijk deel van de bouwproductie voor hun rekening. Na afschaffing van de exploitatiebijdrage in 1924 neemt het aandeel van de corporaties in de bouwproductie snel af.
- **1945: brede doelgroep bij terugdringen woningtekort.** Direct na de Tweede Wereldoorlog is, als gevolg van de door de rijksoverheid afgekondigde huurstop in combinatie met stijgende bouwkosten, het voor commerciële partijen niet rendabel om te investeren in woningbouw. Corporaties vervullen met financiële steun van de overheid een belangrijke bijdrage in het terugdringen van het woningtekort en bedienen daarbij een brede doelgroep.
- **1964: bevestiging brede doelgroep.** Midden jaren vijftig ontstaat de politieke behoefte om corporaties te verzelfstandigen en daarop volgt een maatschappelijke discussie over de verhouding tussen

corporaties en marktpartijen. Commissie De Roos wordt in 1958 ingesteld om voorstellen te doen voor verzelfstandiging van woningcorporaties. Door interne onenigheid over de verhouding tussen corporaties en marktpartijen brengt de commissie in 1964 een meerderheidsrapport en een minderheidsrapport uit. Het meerderheidsrapport bepleit een brede doelgroep en een brede taakopvatting voor corporaties. Tevens wordt de afschaffing van de in 1934 ingestelde terugbetalingsplicht bepleit. Het meerderheidsrapport wordt grotendeels verwerkt tot het beleid.

- **1989: «bij voorrang doelgroepen van beleid huisvesten».** Doelstelling van de Nota Heerma is verdere verzelfstandiging van woningcorporaties, mede mogelijk geworden door gunstige financiële omstandigheden. Voor het eerst is voor corporaties de doelgroep van beleid gedefinieerd. Aanvankelijk wordt gedacht aan beperking tot de doelgroep van beleid, maar om corporaties de ruimte te bieden voor het ontplooiën van sociaal ondernemerschap wordt het compromis «bij voorrang huisvesten van de doelgroep van beleid».
- **1993: invoering BBSH.** In het BBSH (1993) worden vier, ruim omschreven kerntaken opgenomen, inclusief een bestemmingsplicht op het vermogen.
- **1997: noodzakelijkheids criterium en vijfde prestatieveld.** Na de brutering in 1995 zijn corporaties financieel onafhankelijk van de overheid. In het parlement neemt de behoefte toe om meer grip te houden op het corporatievermogen. Staatssecretaris Tommel (D66) voert het noodzakelijkheids criterium in (alleen nevenactiviteiten indien die noodzakelijk zijn voor de kerntaken). Bevorderen van de leefbaarheid wordt toegevoegd als vijfde prestatieveld in het BBSH.
- **2001: zesde prestatieveld.** In de Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000) wordt de hybride positie van corporaties gehandhaafd. Voorstel is om door planhiërarchie vanuit het Rijk meer te kunnen sturen op de inzet van het corporatievermogen. «Wonen en zorg» wordt als zesde prestatieveld toegevoegd aan het BBSH. Minister Dekker (VVD) dient de ontwerp-Woonwet niet in vanuit het oogpunt van deregulering (2004). Corporaties blijven in hoge mate zelfsturend en er komt geen verscherpt toezicht.

2.3.1 Invoering van de Woningwet (1901)

Aan het einde van de 19^e eeuw groeit het besef dat de vrije markt niet in staat is het kwantitatieve maar vooral ook kwalitatieve woningprobleem op te lossen. De liberale instelling «Maatschappij tot nut van 't Algemeen» speelt een belangrijke rol in de meningsvorming met betrekking tot volkshuisvesting. In het in 1896 in opdracht van de Maatschappij geschreven rapport «Het vraagstuk der volkshuisvesting» wordt een voorname rol voor woningcorporaties en overheidsfinanciering van die corporaties bepleit. De auteurs wijzen op de voordelen van collectief eigendom: «Zodra men den arbeider eigenaar maakt van zijne woning, belemmert men hem in zijn vrijheid van beweging en kluistert men hem vast aan een moeilijk realiseerbaar onroerend goed, waarvan hij de reparatieën vaak niet kan betalen en dat hem te groot kan worden als hij oud wordt, te klein als zijn gezin aangroeit».

Het besef tot noodzaak van overheidsinmenging op de woningmarkt groeit mede doordat, in vergelijking met het midden van de 19^e eeuw, het politieke klimaat ingrijpend is veranderd door de opkomst van sociaaldemocraten en confessionele partijen⁴⁷.

Door de bewustwording van de leefomstandigheden in relatie tot de volksgezondheid binnen de toenmalige woningsector, besluit de overheid in 1901 om de woningsector op nationaal niveau te reguleren en een Woningwet vast te stellen. Het doel van de regulering is het verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van huisvesting. Verbeteren van de volkshuisvesting wordt daarmee als publiek belang gedefinieerd. De Woningwet vormt het fundament waarop tot de dag van vandaag het instituut woningcorporatie is gebouwd. Op basis van de Woningwet kunnen private instellingen worden toegelaten om met overheidsfinanciering te gaan bouwen voor het algemeen belang. De Woningwet heeft het karakter van een kaderwet, de praktische invulling wordt vastgelegd in het Woningbesluit. In het Woningbesluit worden de toelating, het toezicht op en de financiering van corporaties nader geregeld⁴⁸.

In de memorie van toelichting wordt een duidelijke voorkeur uitgesproken voor de bouw en het beheer van woningwetwoningen door corporaties. Gemeenten zullen alleen in bijzondere omstandigheden zelf woningen mogen bouwen en beheren.

Bij de introductie van de Woningwet is geen sprake van een scherpe afbakening van het werkveld of takenpakket. Om te voorkomen dat overheidsgeld weglekt, doordat na aflossing van de rijksleningen de woningen met winst worden verkocht of de huren sterk worden verhoogd, wordt als voorwaarde gesteld dat de toegelaten instellingen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam dienen te zijn. Eventuele winsten mogen alleen worden aangewend in het belang van de volkshuisvesting: de zogenaamde bestemmingsplicht. Binnen dat kader kunnen corporaties vrijelijk beslissen over de aanwending van het vermogen. Winstuitkeringen aan aandeelhouders, huurders, et cetera zijn niet toegestaan; er is sprake van maatschappelijk gebonden vermogen. De statutaire verankering van de bestemmingsplicht is een voorwaarde in de toelatingsprocedure.

2.3.2 Periode van 1901 tot aan 1945

De bouwproductie door woningcorporaties komt kort na de invoering van de Woningwet maar traag op gang. Gerrichhauzen⁴⁹ noemt daarvoor onder andere de overheersende liberale ideologie als verklaring. Woningbouwproductie door het bedrijfsleven blijft de reguliere opvatting. Bovendien ligt het initiatief tot het verstrekken van financiering van woningcorporaties bij de gemeenten. Gemeenten lopen ook het risico over die financiering (vanwege de garantstelling op gemeentelijk niveau) en nemen veelal een afwachtende houding aan, stellen aanvullende voorwaarden aan het verstrekken ervan of nemen de woningbouw toch liever zelf ter hand. Ook het uitvoeren van regelgeving door gemeenten, zoals het binnen een jaar vaststellen van een bouwverordening, blijkt in de praktijk moeilijk haalbaar⁵⁰.

⁴⁷ Gerrichhauzen, L.G. (1990) & Faber, A.W. (1997)

⁴⁸ Schaar, J. van der (2009), Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁴⁹ Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁵⁰ Schaar, J. van der (2009), Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

In de periode 1916 tot 1922 kent de corporatiesector echter een sterke opleving, die is terug te zien in de bouwproductie van corporaties en de stijging in het aantal toegelaten instellingen. De reden voor deze kortstondige bloei ligt hoofdzakelijk in materiaalschaarste en gebrek aan kapitaal tijdens de Eerste Wereldoorlog. Hierdoor stagneert de bouwproductie van marktpartijen (niet-toegelaten instellingen) en voelt de overheid zich gedwongen tot ingrijpen. «Sociale woningbouw werd het voertuig van publieke investeringsstrategie die gericht was op het behoud van de openbare orde», aldus Van der Schaar (2009). Bovendien neemt in die periode de kracht van de sociaaldemocraten toe, zowel op gemeentel- als rijksniveau, en daarmee ook de opvatting dat de sociale huursector onderdeel is van de publieke taak. In 1919 wordt door de rijksoverheid een crisisbijdrage ingevoerd, waarbij het verschil tussen de kostprijs huur en de feitelijke huur voor 75% door het Rijk en voor 25% door de gemeenten wordt vergoed. Deze regeling vervangt twee eerdere subsidieregelingen, te weten de rentevoetbijdrage uit 1915 en de materiaalprijsbijdrage uit 1916⁵¹.

Als duidelijk wordt dat na de Eerste Wereldoorlog geen grote maatschappelijke woelingen hoeven te worden gevreesd, wordt de rijkssteun afgeschaft. De subsidieverstreking wordt in 1924 grotendeels gestaakt en beperkt tot krotopruiming. Dat leidt tot een kentering in de nieuwbouwproductie door corporaties en een stijging van de huren. De economische malaise in de jaren dertig versterkt deze situatie. In 1934 wordt een wijziging doorgevoerd in de Woningwet, waarbij met terugwerkende kracht (vanaf 1901!) een terugbetalingsplicht wordt ingesteld voor de door de overheid verstrekte exploitatiebijdragen aan corporaties. Batige saldi worden gestort in een door gemeenten beheerd gemeenschappelijk fonds, waarmee huren kunnen worden verlaagd of exploitatiebijdragen verder teruggebracht⁵².

De wetswijziging komt tot stand in een context van bezuinigingsbeleid van opvolgende kabinetten, lage organisatiegraad van de corporatiesector en de geringe mate van verzuiling binnen het corporatiebestel door beperkte binding met politiekdominante, confessionele partijen. Kenmerkend is dat corporaties in het opstellen van deze wetswijziging niet zijn gehoord, met als toelichting dat dit noodmaatregelen betreft. Pogingen vanuit de oppositie om dat te bestrijden zijn gestrand⁵³.

De literatuur is eenduidig over de uitwerking van de gewijzigde Woningwet (invoering van de terugbetalingsplicht) op corporaties: Faber⁵⁴ spreekt van een crisisperiode die tot na de Tweede Wereldoorlog zou duren. Gerrichhauzen⁵⁵ spreekt van een rampjaar, waarbij weinig overblijft van het oorspronkelijke idee van autonome, kapitaalkrachtige corporaties.

In de volgende figuur is het aantal opgeleverde woningen weergegeven in de periode van 1905 tot en met 1940. Daarbij is onderscheid gemaakt naar het aantal opgeleverde woningen door corporaties en overige opgeleverde woningen. Uit de figuur blijkt dat de totale bouwproductie sterk is toegenomen na de Eerste Wereldoorlog (1921 tot 1935). Corporaties

⁵¹ Schaar, J. van der (2009), Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁵² Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

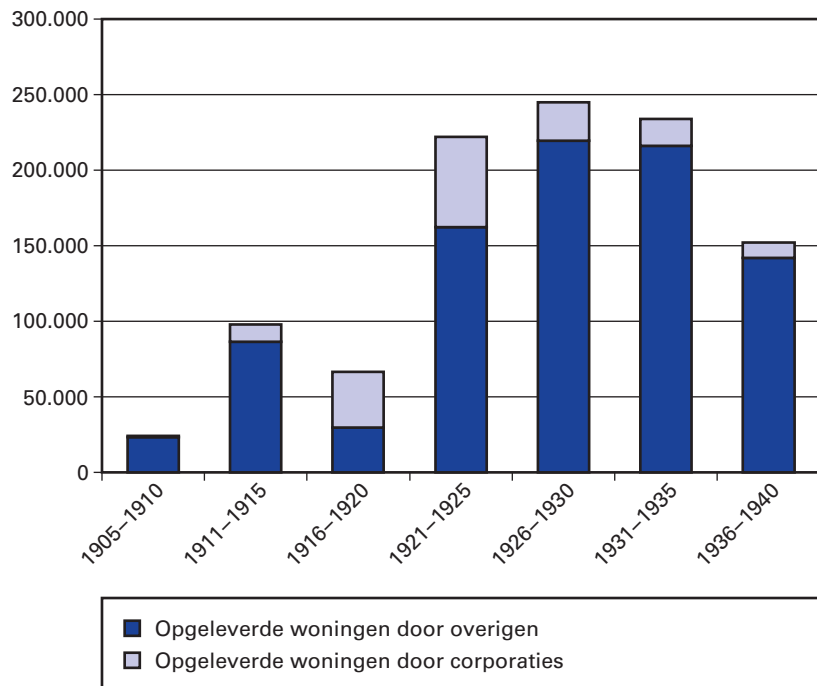
⁵³ Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁵⁴ Faber, A.W. (1997)

⁵⁵ Gerrichhauzen, L.G. (1990)

hebben daarin tot 1925 een relatief groot aandeel. Het beëindigen van de rijksexploitatiesubsidies in 1924 en de invoering van de terugbetalingsplicht in 1934 leiden tot een daling van de bouwproductie door woningcorporaties.

Figuur 2.2: bouwproductie van 1901 tot en met 1940



Gerrichhauzen, L.G. (1990)

2.3.3 Vanaf 1945 tot aan commissie De Roos (1958)

Na de Tweede Wereldoorlog nemen de woningtekorten sterk toe als gevolg van oorlogsschade en de stopgezette bouwproductie. De huren worden tot 1950 bevroren op het peil van 1940 als onderdeel van de geleide loonpolitiek, terwijl de bouwkosten verdrievoudigen en de lonen verdubbelen. Door de huurstop wordt de bouw van nieuwe woningen echter minder aantrekkelijk, zodat flankerend beleid gewenst is. In de eerste plaats betreft dat de subsidiëring van nieuwbouw. Subsidies worden ingezet om exploitatietekorten te dekken. Het vooroorlogse uitgangspunt dat huurprijzen in principe kostendekkend moeten zijn (de revolving-fundgedachte), wordt hiermee losgelaten. Om de subsidies te reguleren, wordt tevens een woningbouwcontingentering ingevoerd. Om te voorkomen dat verhuurders profiteren van de woningschaarste, worden huurbeschermingsmaatregelen ingevoerd. Daarnaast worden vrijkomende woningen zo doelmatig en rechtvaardig mogelijk verdeeld volgens de maatregelen in de Woonruimtwet van 1947⁵⁶. Normalisatie naar vooroorlogse verhoudingen vindt echter niet plaats. De woningbehoefte groeit bovendien sterker dan voorzien, wat de behoefte aan aanbodsturend beleid met omvangrijke rijkssteun onderstreept⁵⁷.

Als gevolg van de aanzienlijke woningbehoefte en het rijksbeleid om het woningtekort terug te dringen, groeit ook de rol van de woningcorpo-

⁵⁶ Gerrichhauzen, L.G. (1990) & Schaar, J. van der (1987)

⁵⁷ Schaar, J. van der (2009)

raties. In de periode 1945 tot 1954 worden 190 corporaties toegelaten. Een dergelijke stijging is sinds de jaren twintig niet meer voorgekomen. Deze groei leidt wel tot verscherping van het toelatingsbeleid. In de eerste plaats wordt de levensvatbaarheid van de toe te laten corporatie ingeschat op basis van de lokale woningbehoefte en het feit of er reeds andere corporaties in het werkgebied zijn toegelaten. In de tweede plaats speelt ook de samenstelling van de lokale bevolking in staatskundig en godsdienstig opzicht een rol.

Op rijksniveau is er de drang om het corporatiestelsel te verzuilen⁵⁸. Ondanks de door Gerrichhauzen geconstateerde sterke stijging in het aantal nieuw toegelaten corporaties, constateren Faber en Van der Schaar dat het totaal aantal corporaties langzaam daalt in de periode 1945 tot 1954, vooral door fusies en samenvoegingen. De gemiddelde omvang van het corporatiebezit neemt daardoor toe⁵⁹.

Gerrichhauzen⁶⁰ concludeert dat de groei van de corporatiesector na de Tweede Wereldoorlog een gevolg is van marktomstandigheden en het gevoerde overheidsbeleid. Door de combinatie van hoge bouwkosten en de huurprijsregulering zijn commerciële partijen niet bereid te investeren in de bouwproductie. De rijksoverheid is gedwongen een beroep te doen op gemeenten en corporaties voor het terugdringen van het woningtekort. In lijn daarmee verbreden de taken van corporaties zich van huisvesting van mindervermogenden naar huisvesting van brede lagen van de bevolking. Corporaties worden daarmee belangrijke spelers in het beleidsnetwerk op regionaal en landelijk niveau. De koepelorganisaties Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV) worden gaandeweg krachtiger en bevorderen de toenemende rol van de corporaties en hun bouwproductie⁶¹.

Ondanks de groei van de sector wordt midden jaren vijftig toch gesproken van een crisis in de corporatiesector. Belangrijke oorzaken daarvoor zijn de afstand tussen het corporatiebestuur en de huurders door schaalvergroting van corporaties, vergrijzing van besturen, de afhankelijkheid van gemeenten bij het uitvoeren van complexe werkzaamheden, intensieve overheidscontrole op de verstrekte overheidsfinanciering en het ontbreken van een centrale organisatie die bijstand kan verlenen aan de individuele corporaties. Ook in het parlement wordt regelmatig aandacht besteed aan de positie van corporaties. Het toelatingsbeleid, de relatie tussen gemeentelijke woningbouw en corporatiebouw, de afhankelijkheid van de rijksoverheid, de afstand tussen huurders en corporatiebestuur, de verminderde zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van corporaties zijn de terugkerende thema's⁶².

Ook Faber⁶³ concludeert dat de corporaties steeds afhankelijker zijn geworden van de overheid. Hij vat dit samen tot vier kernproblemen:

- de zelfstandigheid van het opdrachtgeverschap;
- de financiële positie en in het bijzonder de gebrekkige mogelijkheden om over de eigen financiële reserves te beschikken;
- de vraag op welke bevolkingsgroepen de sociale woningbouw, in het bijzonder corporatiebouw gericht hoorde te zijn;
- de tekortschietende bestuurscapaciteit van veel corporaties.

⁵⁸ Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁵⁹ Schaar, J. van der (2009) & Faber, A.W. (1997)

⁶⁰ Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁶¹ Schaar, J. van der (2009)

⁶² Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁶³ Faber, A.W. (1997)

In het licht van dit hoofdstuk verdient het derde punt nadere toelichting. Vlak voor afronding van de wederopbouw in de jaren vijftig staat de discussie met betrekking tot verhouding tussen private bouw en woningwetbouw in het teken van terugkeer naar «normale marktverhoudingen». De commerciële partijen bepleiten een wettelijk primaat voor de private bouw en een aanvullend karakter voor de woningwetbouw. Dat impliceert een beperkte taakopvatting voor corporaties: alleen waar de markt het laat afweten, ligt een taak voor corporaties. In combinatie daarmee wordt gepleit voor het optrekken van de huren naar kostprijsniveau, gepaard gaande met een afbouw van de objectsubsidies in de woningwetsector. De corporaties nemen het standpunt in dat zij in eerste aanleg voortkomen uit private initiatieven en vereisen derhalve een gelijkwaardige positie ten opzichte van de commerciële verhuurders en een voorrang op de woningbouw door gemeenten⁶⁴.

De discussie richt zich met name op de subsidiemethodiek. Voor woningwetbouw wordt een systeem van jaarlijkse bijdragen in exploitatiekosten geïntroduceerd. Voor de private bouw geldt een systeem van premies (bijdragen ineens). Deze regeling is ook van toepassing voor corporaties voor zover het private bouw betrof. Ondanks het pleidooi van de marktsector om beide subsidieregelingen gelijk te trekken, blijft het verschil gedurende de jaren vijftig gehandhaafd. Faber benoemt dat daar enerzijds een financiële reden voor is (invoering van het premiesysteem in de woningwetbouw was te duur), anderzijds is de politieke steun (ARP, KVP, PvdA) voor de woningwetbouw sterk. Ook om praktische reden wordt het primaat voor de private bouw afgewezen: voorop staat de woningbouwproductie. Dit vereist goedkope en planmatige woningbouw, wat in de woningwetsector eenvoudiger te realiseren zal zijn⁶⁵.

2.3.4 Commissie De Roos (1958-1964)

In 1958 wordt door commissie De Roos de verzelfstandiging van woningcorporaties onderzocht. Uit de door Minister Witte (KVP) meegegeven taakomschrijving aan de commissie bleek al dat vergroting van de zelfstandigheid van corporaties boven elke discussie verheven is. Overheidsbemoeienis met de woningwetbouw (onder andere de kapitaalvoorziening en intensievere regelgeving met betrekking tot bouw en beheer) moet worden beperkt, zolang hetzelfde doel ook door maatschappelijke krachten kan worden bereikt. Een uitspraak over de verhouding tussen de corporaties en commerciële verhuurders wordt nadrukkelijk buiten de vraagstelling gehouden.

De commissie doet in 1962 een groot aantal aanbevelingen ter verzelfstandiging en ter versterking van de positie van woningcorporaties. Deze worden pas in 1964 gepubliceerd. Een deel van deze voorstellen is in de loop der jaren onderdeel van beleid geworden⁶⁶.

Noemenswaardig feit is dat, ondanks de door Minister Witte meegegeven beperking van de opdracht, tijdens de werkzaamheden van de commissie een verschil van inzicht ontstaat tussen de twee representanten van commerciële partijen en de overige commissieleden. Aanleiding daarvoor is het voorstel om de terugbetalingsplicht (ingevoerd in 1934 met

⁶⁴ Faber, A.W. (1997)

⁶⁵ Faber, A.W. (1997)

⁶⁶ Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

terugwerkende kracht tot 1901) voor corporaties volledig af te schaffen. De standpunten van de verschillende commissieleden blijken onverenigbaar. Uiteindelijk brengt de commissie een meerderheids- en een minderheidsrapport uit⁶⁷.

Met betrekking tot de taakomschrijving van corporaties adviseert de commissie in het meerderheidsrapport een verbreding van het werkgebied, afschaffing van de terugbetalingsplicht en verbreding van de doelgroep. Corporaties zouden niet alleen betrokken moeten worden bij de huisvesting van de economisch zwakste groepen, maar ook bij de huisvesting van hen die niet direct zijn aangewezen op een woningwetwoning. Dit impliceert een plaats naast de commerciële verhuurders, met wie zij door de overheid gelijk zouden moeten worden behandeld in termen van steunverlening en regulering: «Het komt de commissie voor, dat een naast elkaar optreden van beide vormen van particulier initiatief een prikkel kan opleveren tot het behalen van optimale resultaten.» Ook de taken van de landelijke federaties zouden moeten worden uitgebreid, bijvoorbeeld met het beheer (samen met het Rijk) over een op te richten Centraal Fonds, het vaststellen van leningsvoorwaarden in overleg met het rijk en de VNG, beheer van een woningbouwfinancieringsinstituut, niet-bindende controle op de boekhouding en advisering in brede zin. Andere adviezen van de commissie zijn gericht op het vergroten van de financiële zelfstandigheid (waaronder het laten vervallen van de eerder genoemde terugbetalingsplicht) en het vergroten van de beheersmatige zelfstandigheid⁶⁸.

In het minderheidsrapport van commissie De Roos wordt de mogelijkheid om de positie van de corporaties te versterken niet groot geacht. Financiële concessies van de rijksoverheid (in de vorm van het afschaffen van de terugbetalingsplicht) worden niet het aangewezen middel geacht om de zelfstandigheid van corporaties te vergroten. De adviezen in het minderheidsrapport beperken zich tot suggesties op het beheervlak die niet veel afwijken van het meerderheidsrapport⁶⁹.

2.3.5 Tussen De Roos en Heerma (1965-1989)

Veel van de voorstellen uit het meerderheidsrapport van commissie De Roos zijn in beleidsmaatregelen omgezet in de nieuwe Woningwet van 1965. Als gevolg van de door commissie De Roos voorgestelde taakverbreding verdwijnt in het subsidiestelsel het onderscheid tussen sociale en particuliere woningbouw. Daarmee krijgen corporaties de mogelijkheid om met financiële steun van de overheid in de duurdere marktsegmenten te gaan bouwen. Andersom krijgen commerciële partijen dezelfde mogelijkheden als corporaties om sociale huurwoningen te realiseren. Het verschil in behandeling van de commerciële verhuurders en de corporaties verdwijnt daarmee in 1968 (het «gelijke-monniken-gelijke-kappen»-beleid)⁷⁰. Van der Schaar⁷¹ stelt dat het de politieke kwetsbaarheid van corporaties heeft verminderd, doordat dit voor corporaties een legitieme mogelijkheid tot taakverbreding is.

⁶⁷ Faber, A.W. (1997)

⁶⁸ Schaar, J. van der (2009), Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁶⁹ Faber, A.W. (1997)

⁷⁰ Schaar, J. van der (2009) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁷¹ Schaar, J. van der (2006b)

Het laten vervallen van terugbetalingsplicht is een andere, belangrijke beleidswijziging. Ten derde wordt ook het primaat op de woningbouw bij corporaties gelegd, en niet bij gemeentelijke woningbedrijven (de voorrangregel). Sindsdien hebben corporaties de strijd om het opdrachtgeverschap gewonnen van gemeentelijke woningbedrijven. Het gevolg hiervan is dat de corporaties vanaf 1969 hun aandeel in de nationale woningbouwproductie sterk zien toenemen⁷². Dit is weergegeven in figuur 2.3.

De regeltechnische uitwerking van de Woningwet in een algemene maatregel van bestuur blijkt echter complexer dan gedacht. Daartoe blijkt een wijziging van de Woningwet noodzakelijk die pas in 1975 wordt gerealiseerd, vergezeld van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (hierna: BTIV), de voorloper van het huidige BBSH, en het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting (hierna: BGSV) in 1977⁷³. In de literatuur wordt dit wettelijke kader veelal aangeduid als de «Grondwet» voor woningcorporaties.

De rijksoverheid signaleert wel een keerzijde aan de taakverbreding. De vergroting van de zelfstandigheid mag niet leiden tot uitholling van de wezenskenmerken van het corporatiebestel. De oplossing daartoe wordt gevonden in het verscherpen van het rijkstoezicht. Taakverbreding en grotere beleidsvrijheid op instellingsniveau worden in balans gehouden door toezicht op de besteding van middelen door de overheid⁷⁴.

Verder concludeert Van der Schaar: «in het BTIV en het eveneens in 1977 ingevoerde BGSV lag de nadruk op administratieve en financiële voorschriften. Achteraf bezien valt echter op dat de doeltreffendheidscriteria in de wet en de daarop gebaseerde regelgeving uiterst summier werden uitgewerkt. Bestuur en administratie gingen niet verder dan de algemene opdracht om woningen aan de lagere inkomensgroepen te verhuren en daartoe ook voldoende van deze woningen in voorraad te houden. De vraag hoe vervolgens het rijkstoezicht zou moeten worden ingezet om de criteria te handhaven, werd niet beantwoord»⁷⁵.

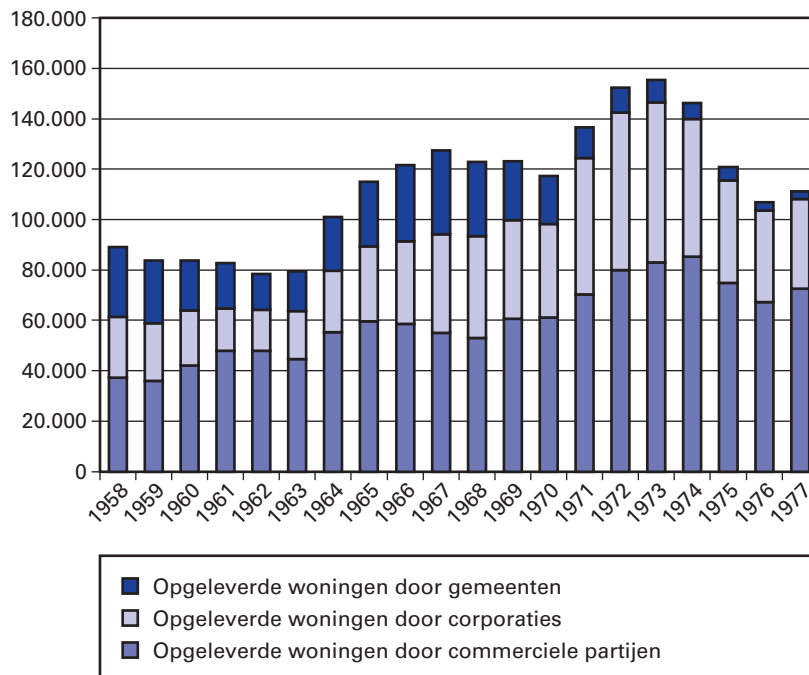
⁷² Faber, A.W. (1997) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁷³ Bieleman, B., Snippe, J. & Tromp, N. (2010), Schaar, J. van der (2006b) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁷⁴ Schaar, J. van der (2003) & Gerrichhauzen, L.G. (1990)

⁷⁵ Schaar, J. van der (2003)

Figuur 2.3: bouwproductie van 1958 tot en met 1977



Gerrichhauzen, L.G. (1990)

2.3.6 Nota Heerma en de invoering van het BBSH (1989-1993)

Vanaf midden jaren tachtig verbetert de financiële positie van corporaties sterk, doordat de eerder afgesloten rijksleningen vervroegd worden afgelost en tegen gunstiger tarieven op de kapitaalmarkt kunnen worden geherfinancierd⁷⁶. De verbeterde financiële positie maakt een terugtreding van de overheid mogelijk. Dit leidt ook tot een herziening van de relatie tussen corporaties en overheid⁷⁷.

De «Nota Volkshuisvesting in de jaren '90» (beter bekend als de Nota Heerma) in 1989 staat in het teken van decentralisatie van beleid en verdere verzelfstandiging van woningcorporaties. De drie uitgangspunten van Heerma zijn verzelfstandiging, decentralisering en deregulering, met als doel het verlagen van de rijksuitgaven aan volkshuisvesting: «Doelstelling van de verzelfstandiging is te komen tot meer marktgericht functioneren van woningcorporaties, betere aansluiting bij behoeften van regionale markten, grotere slagvaardigheid en een verkleining van de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van de overheid.» Om de doelstellingen van Heerma te bereiken, worden verantwoordelijkheden, bevoegdheden en risico's opnieuw geordend binnen de sector⁷⁸.

Voor het eerst sinds de invoering van de Woningwet wordt in de Nota Heerma de doelgroep van woningcorporaties benoemd: de «doelgroepen van beleid», gespecificeerd naar inkomenshoogte. Overheidssturing zou zich op deze qua omvang krimpende groep moeten richten, terwijl voor de groepen die qua inkomen boven deze grens zitten of op termijn zouden

⁷⁶ Boelhouwer, P.J. (1991)

⁷⁷ Faber, A.W. (1997)

⁷⁸ Bieleman, B., Snippe, J. & Tromp, N. (2010), Conijn, J. (2005) & Schaar, J. van der (2003)

komen de eigen verantwoordelijkheid voor de woonsituatie wordt benadrukt (het eigenwoningbezit).

De corporaties moeten deze doelgroepen van beleid met voorrang huisvesten, een opdracht die in 1993 voor het eerst in de Woningwet wordt verankerd. Deze formulering «met voorrang» is bij de voorbereiding van Heerma's nota nog volop in discussie. Aanvankelijk wordt aan een wettelijke beperking tot alleen de huisvesting van de lagere inkomensgroepen gedacht. Daartegenover staat de wens om in het kader van de beoogde verzelfstandiging van de corporaties meer ruimte te bieden voor sociaal ondernemerschap en de beleidsvrijheid van corporaties te vergroten. Als compromis wordt gekozen voor de formulering «bij voorrang» huisvesten van de doelgroep van beleid. Uiteindelijk wordt in de regelgeving en de Huisvestingswet vastgelegd dat goedkopere huurwoningen bij voorrang aan die doelgroepen moeten worden verhuurd, om de scheefheid tegen te gaan. De corporaties moeten dan ook over hun verhuringen in het jaarverslag en de daarbij behorende kerncijfers rapporteren⁷⁹.

De commissie Taakstelling en Toezicht (kortweg de commissie Koopman) formuleert in 1991 binnen enkele maanden de grondslagen voor een nieuwe ordening, daar waar commissie De Roos hier omstreeks 1960 vier jaar voor nodig had. De aanbevelingen van de commissie vormen de basis voor het BBSH dat in 1993 wordt ingevoerd en het BTIV vervangt. Conform de formulering in de Woningwet wordt onderscheid gemaakt in «het gebied van de volkshuisvesting» en «het belang van de volkshuisvesting». Het gebied van de volkshuisvesting wordt gezien als de handelingen gericht op de woningen, de directe woonomgeving en de diensten aan (toekomstige) huurders en de activiteiten die daar noodzakelijkerwijs uit voortvloeien.

Het is aan de corporaties zelf om dit nader in te vullen. Het belang van de volkshuisvesting wordt in het advies van commissie Koopman aangeduid met vier prestatievelden waarover de corporaties in hun verslaglegging verantwoording dienen af te leggen. De doelmatigheid en doeltreffendheid dienen door het corporatiebestuur zelf te worden bepaald. Heerma neemt het advies van de commissie Koopman vrijwel integraal over in het BBSH. De invoering van het BBSH verloopt zonder grote problemen⁸⁰. Met de invoering van het BBSH komt een fundamentele herordening van taken en bevoegdheden tot stand.

In het BBSH wordt een beschrijving van de taken van woningcorporaties opgenomen, in de vorm van vier verantwoordingsvelden of prestatievelden. Het BTIV kende een dergelijke beschrijving niet. In principe mogen de werkzaamheden van corporaties niet buiten deze limitatieve opsomming vallen⁸¹.

De vier prestatievelden uit het BBSH van 1993 zijn:

- 1 uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn en het bij voorrang en passend huisvesten van de primaire doelgroep;
- 2 het kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- 3 het betrekken van de huurders bij beheer en beleid;
- 4 het waarborgen van de financiële continuïteit.

⁷⁹ Bieleman, B., Snippe, J. & Tromp, N. (2010), Conijn, J. (2005) & Schaar, J. van der (2003)

⁸⁰ Schaar, J. van der (2003)

⁸¹ Conijn, J. (2005), Schaar, J. van der (2003) & Faber, A.W. (1997)

In de taakomschrijving wordt wederom de bestemmingsplicht van het corporatievermogen bevestigd. De bestedingsmogelijkheden van corporaties zijn tamelijk ruim geformuleerd. Van een beperkte taakstelling wordt afgezien om sociaal ondernemerschap mogelijk te maken. In de memorie van toelichting op het BBSH wordt benoemd dat het begrip «in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn» bewust niet concreet is ingevuld, omdat in het kader van de verzelfstandiging «de corporaties geacht worden zelf de afwegingen te kunnen maken ten aanzien van de besteding van de middelen»⁸².

2.3.7 Bruterij (1995), noodzakelijkheids criterium en leefbaarheid als prestatieveld

In 1995 wordt de Wet balansverkorting door het parlement aanvaard. Onder die wet worden door het Rijk de toekomstige exploitatiebijdragen afgekocht en tegelijkertijd door de corporaties de leningen bij het Rijk afgelost. Sinds die bruteringsoperatie is de balans van het toenmalige Ministerie van VROM geschoond van exploitatiebijdragen en ligt het exploitatie- en financieringsrisico geheel bij de woningcorporaties. Omdat rente en inflatie zich in werkelijkheid gunstiger ontwikkelen dan in de rekenkundige opzet van de bruteringsoperatie werd aangenomen, is sprake van extra vermogensgroei in de sector⁸³. Ook stijgen de prijzen op de woningmarkt, wat eveneens tot een aanzienlijke vermogensgroei leidt.

Het BBSH van 1993 kent dus geen directe overheidssturing op de besteding van het corporatievermogen. Daar ontstaat echter wel behoefte aan. Daar waar in de periode 1988–1993 het beleid was gericht op versterking van de zelfstandigheid, krijgt na de bruterij in het parlement de gedachte de overhand dat de vrijheid van corporaties te ver is doorgeschoten. Dit leidt ertoe dat Staatssecretaris Tommel (D66), die in beginsel het beleid van Heerma continueerde, in zijn toezichtbrief een verscherping van het rijkstoezicht op de toegelaten instellingen aankondigt.

De corporatiesector reageert met het concept van zelfregulering. Zo wordt een bedrijfstakcode opgesteld (de Commissie Veringa in 1995) en komt er een Nationaal Programma Volkshuisvesting van de corporatiekoepels NWR en NCIV in 1995. Daarin worden concrete prestaties op het gebied van huurbeleid, het investeringsprogramma en het bewonersoverleg opgenomen.

In de bedrijfstakcode wordt gesteld dat alle activiteiten aantoonbaar aan de volkshuisvestingsdoeleinden ten goede moeten komen, dienen te passen in een solide financieel beleid en het volkshuisvestelijke rendement dienen te verhogen⁸⁴.

In navolging op de toezichtbrief van Tommel in 1995 wordt in het BBSH het formele vereiste geïntroduceerd dat de activiteiten van de corporatie moeten bijdragen aan de kerntaken (substantieel en causaal verband). Nevenactiviteiten (activiteiten buiten het taakveld) zijn alleen toegestaan voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met de kerntaken (het noodzakelijkheids criterium). Ten aanzien van deelnemingen van een corporatie in andere rechtspersonen (financieel, bestuurlijk) wordt een terughoudend beleid geformuleerd: deze dienen binnen het werkveld te passen en voor de kerntaken een toegevoegde waarde te hebben.

⁸² Schaar, J. van der (2006b)

⁸³ Schaar, J. van der (2006b)

⁸⁴ Schaar, J. van der (2003) & Faber, A.W. (1997)

Deelnemingen mogen niet worden gebruikt om kerntaken buiten de toegelaten instelling te plaatsen of om de begrenzings van het werkterrein te omzeilen⁸⁵.

Ook wordt de bepaling opgenomen dat nieuwbouw slechts beneden een bepaalde prijsgrens (kosten van verwerving) mag plaatsvinden. Ten tweede wordt de bepaling toegevoegd dat de corporatie niet meer vermogen aanhoudt dan noodzakelijk voor haar taakuitoefening. Ten derde worden aan het BBSH bepalingen toegevoegd over de beleidsvoorbereiding (een prestatieplan) en de wijze waarop deze in het toezicht wordt betrokken.

Tegelijk verruimt Tommel het werkgebied in 1997 door in het BBSH het vijfde prestatieveld «leefbaarheid» op te nemen. Dit prestatieveld hangt nauw samen met de stedelijke vernieuwingsopgave. Corporaties hebben van oudsher bezit in de wijken waar de stedelijke vernieuwingsopgave het grootst is en bovendien het vermogen dat hiervoor zou kunnen worden ingezet. Van der Schaar noemt het vijfde prestatieveld leefbaarheid een «nauwelijks te definiëren categorie» en concludeert: «het beleid ten aanzien van het werkgebied werd dus aangescherpt én verruimd»⁸⁶.

In de memorie van toelichting op deze wijziging van het BBSH in 1997 valt te lezen dat «het nastreven van voldoende maatschappelijk rendement van de sector als geheel» een toezichtstaak van de rijksoverheid is. In geen van de onderliggende stukken wordt overigens aan de term «maatschappelijk rendement» een nadere invulling gegeven⁸⁷.

2.3.8 Nota Mensen, Wensen, Wonen en toevoeging zesde prestatieveld (2001-2005)

In 2000 publiceert de Marktwerving Deregulering Wetgevingskwaliteit-werkgroep Woningcorporaties (hierna: MDW-werkgroep Woningcorporaties) een verkennende studie naar de toekomstige rol van woningcorporaties. In de studie worden verschillende mogelijkheden op een rij gezet, variërend van sociaal vangnet (alleen een rol voor corporaties indien de markt opgaven laat liggen, smalle doelgroep en een smalle taakopvatting, verkoop van het overbodige deel van het bezit) tot de doorsteek naar de markt (vrijwillige uittreding uit het stelsel met verrekening voor het maatschappelijk gebonden vermogen). Deze beide uitersten leiden tot beperking van het marktaandeel. Uiteindelijke aanbeveling van de werkgroep is om voorlopig de huidige hybride variant te handhaven, maar dan moet wel een vorm worden gevonden waarin een transparante scheiding wordt aangebracht tussen commerciële activiteiten en de sociale taak (kernactiviteiten)⁸⁸.

Aanleiding voor de studie van de MDW-werkgroep Woningcorporaties is een veranderende opvatting over het corporatiestelsel binnen het toenmalige Ministerie van VROM (begin 2000): «De woningnood is opgelost, waarom na de verzelfstandiging niet verder doorstoten met de privatisering van corporaties?» Het Ministerie van VROM is van mening dat de door de overheid voor corporaties gedefinieerde «doelgroep van beleid» steeds kleiner zal worden en daarmee steeds minder legitimatie voor het bestaan van corporaties zal bieden. Corporaties zouden wel een

⁸⁵ Tommel, D.K.J. (1995).

⁸⁶ Schaar, J. van der (2003)

⁸⁷ Bieleman, B., Snippe, J. & Tromp, N. (2010) & Schaar, J. van der (2003)

⁸⁸ Schaar, J. van der (2009), Schaar, J. van der (2003) & Kamminga, J. (2000)

belangrijke rol kunnen vervullen in het stedelijk beheer van bestaande wijken. Dit in overeenstemming met het in 1997 aan het BBSH toegevoegde prestatieveld «leefbaarheid».

Staatssecretaris Remkes (VVD) volgt in de Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000) de aanbeveling van de MDW-werkgroep Woningcorporaties en kiest voor handhaving van de hoofdlijnen van het bestaande corporatiestelsel, maar wel met meer sturingsmogelijkheden door middel van planhiërarchie. Via sturingsmogelijkheden op gemeentelijke en provinciale ruimtelijke plannen zou het Rijk richting kunnen geven aan de activiteiten van corporaties⁸⁹. Kern van de discussie is de inzet van het corporatievermogen. De herstructureringsopgave (stedelijke vernieuwing) vraagt om middelen die binnen de sector ruimschoots voorhanden zijn. Remkes stuurt bovendien op groei van het corporatievermogen door zijn voorstel voor verkoop van 500.000 sociale huurwoningen in tien jaar tijd. Remkes combineert de hiërarchische plansturing met een verbreding van het werkgebied tot «woningen, woondiensten en woonmilieus». Begrippen die nauwelijks worden geconcretiseerd⁹⁰. In lijn met de nota van Remkes wordt in 2001 het zesde prestatieveld «wonen en zorg» aan het BBSH toegevoegd⁹¹.

Remkes zit in een spagaat: «Een smalle taakopvatting zou de bestemming van het vermogen hebben beperkt en dus ook de sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid op de inzet van het corporatievermogen. De verbreding van de taakopvatting en de vage begrenzing verscherpen echter het handhavingsprobleem en maken het juist weer moeilijker om aan de corporatieactiviteiten richting te geven»⁹². Conijn⁹³ heeft daarop een andere kijk en spreekt van concretisering van de doelstellingen in de Nota Mensen, Wensen, Wonen. «De concretisering van de doelstellingen was een stap vooruit, het sterk hiërarchisch ingestelde sturingsconcept stuitte op veel weerstand.»

Van der Schaar⁹⁴ concludeert dat, ondanks de vele discussies, de hoofdlijnen van het BBSH in stand blijven. De Nota Mensen, Wensen, Wonen krijgt geen vervolg in de door Remkes geambieerde Woonwet. Minister Dekker (VVD) dient het wetsontwerp in 2004 niet in bij de Tweede Kamer vanuit het oogpunt van deregulering. Het hiërarchisch plantoezicht en het verscherpte bestuurlijke toezicht op de inzet van het corporatievermogen wordt beschouwd als te bureaucratisch. Corporaties blijven in grote mate zelfsturende organisaties.

2.3.9 Actuele discussies over de taakopvatting van corporaties (2005 tot heden)

Sinds de toevoeging van het zesde prestatieveld aan het BBSH in 2001, zijn er in het BBSH geen wijzigingen meer doorgevoerd met betrekking tot werkveld of taakopvatting. Het voornemen om in 2004 een zevende prestatieveld ter bevordering van het eigen woningbezit op te nemen, is niet doorgevoerd omdat hiervoor, naar oordeel van Minister Dekker (VVD), in het BBSH reeds afdoende bepalingen zijn opgenomen. Wel is de taakopvatting van corporaties een onderwerp van de discussie. In 2005 ontstaat de wederzijdse wens om de relatie tussen corporaties en

⁸⁹ Schaar, J. van der (2009)

⁹⁰ Schaar, J. van der (2003)

⁹¹ Schaar, J. van der (2009)

⁹² Schaar, J. van der (2003)

⁹³ Conijn, J. (2005)

⁹⁴ Schaar, J. van der (2009)

overheid te herzien. Die discussie vindt plaats tegen een achtergrond van een economische recessie in 2003 en bezuinigingsbeleid van de rijks-overheid. Door politieke partijen, bewindslieden en ambtenaren wordt steeds meer gesproken over het «afromen» van corporatievermogen. Het vermogen is in de daaraan voorafgaande periode sterk gegroeid door de stijgende huizenprijzen en dit vermogen wordt niet (of verkeerd) besteed door de corporaties zelf⁹⁵.

De discussie leidt echter niet tot een structurele verandering in de verhouding of tot een aanpassing van het wettelijk kader met betrekking tot het werkveld en taakopvatting. De desbetreffende rapportages worden hieronder toegelicht.

In 2005 publiceert Conijn over de taakafbakening van woningcorporaties in opdracht van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Aanleiding voor dat onderzoek is de wens om het BBSH te herzien als onderdeel van een bredere heroverweging van de relatie tussen overheid en woningcorporaties. Conijn brengt een aantal mogelijke modellen voor taakafbakening in beeld, gegeven de overeengekomen volkshuisvestelijke doelstellingen. De ruime vermogenspositie rechtvaardigt een uitbreiding van het takenpakket. Een uitbreiding langs de lijn van het vastgoed (bijvoorbeeld in de sectoren zorg en onderwijs) sluit daarbij beter aan bij de competenties van corporaties dan een uitbreiding van de dienstverlening. In ieder geval is een heldere afbakening van het werkgebied noodzakelijk om weglekken van maatschappelijk vermogen en ongelijke concurrentie met marktpartijen te voorkomen⁹⁶.

De commissie Sas (Aedes verenigingscommissie overheid, corporatie en burger) brengt in 2005 advies uit aan de ledenraad van Aedes. Daarin wordt niet specifiek ingegaan op het werkveld en de taakopvatting, maar wordt wel het belang van lokaal ondernemerschap benadrukt. Deze lokale verankering gaat verder dan de samenwerking met de gemeente, maar zou betrekking moeten hebben op andere stakeholders, zoals huurdersorganisaties en instellingen op het gebied van zorg, welzijn en onderwijs. Een met de Minister af te spreken landelijk referentiekader kan een hulpmiddel zijn, maar moet vooral ruimte bieden aan lokaal ondernemerschap⁹⁷.

Commissie De Boer⁹⁸ adviseert in 2005 in gezamenlijke opdracht van Aedes en het Ministerie van VROM over de nieuwe spelregels in het samenspel tussen corporaties en overheid. Uitgangspunt voor de commissie is het feit dat corporaties private organisaties zijn, met een maatschappelijke doelstelling. Algemene strekking van het advies is een omslag in het denkpatroon te realiseren, waarbij de «het mag niet, tenzij ...»-gedachte wordt gewijzigd naar «het mag wel, mits...». Commissie De Boer adviseert tevens ten aanzien van de begrenzing van het werkgebied in het BBSH het volgende: «Corporaties zijn in principe niet begrensd in wat zij doen, maar zij zijn in ieder geval aanspreekbaar op het passend huisvesten van kwetsbare groepen in de samenleving en op het optimaliseren van de kwaliteit van woningen en woonomgeving. Uitwaaiing naar marktactiviteiten moet plaatsvinden volgens principes van gelijk speelveld en moet NMA-proof zijn.»

⁹⁵ Beekers, W. (2012)

⁹⁶ Conijn, J. (2005)

⁹⁷ Commissie Sas (2005)

⁹⁸ Commissie de Boer (2005)

Uitwaaiering naar maatschappelijke terreinen van welzijn, zorg, onderwijs, veiligheid en dergelijke moet aan het volgende beoordelingskader voldoen:

- een deugdelijke argumentatie vanuit het vastgoedbelang van corporaties;
- een bedrijfseconomische onderbouwing;
- een legitimerend contract met de overheid of de instelling op het gebied van welke men zich begeeft;
- een scherpe toets door de Raad van Commissarissen.

Een heldere omschrijving van de maatschappelijke doelstelling acht de commissie onontbeerlijk.

Die omschrijving geeft corporaties steun in het formuleren van hun strategie, biedt de Raad van Commissarissen een beoordelingskader en biedt duidelijkheid aan externe toezichthouders, het Rijk en de omgeving. De primaire verantwoordelijkheden voor corporaties worden door de commissie als volgt gedefinieerd:

- u spant zich in om de sociaal zwakkeren in de samenleving te huisvesten, nader aan te duiden in de vorm van een prijsgrens voor de woningen waarop u zich richt;
- daartoe bouwt u, verwerft, verkoopt, beheert en verhuurt u sociale huurwoningen voor minder draagkrachtigen;
- u optimaliseert de kwaliteit van de woningen en de directe leefomgeving;
- jaarlijks geeft u inzicht in de investeringscapaciteit van uw corporatie en geeft u ook aan hoe u die gaat inzetten ten behoeve van uw maatschappelijke doelstelling;
- indien dat niet ten koste gaat van voornoemde primaire verantwoordelijkheden, mag u ook het bouwen, exploiteren en beheren van maatschappelijk vastgoed tot uw primaire verantwoordelijkheid rekenen⁹⁹.

De VROM-raad ziet in 2005 een belangrijke rol voor woningcorporaties weggelegd op de woningmarkt. Zij kunnen bijdragen aan: marktstabiliteit (door het ontbreken van een winstoogmerk kan een corporatie lagere rendementseisen hanteren dan de markt en werken met een langere investeringshorizon), het tegengaan van risicoselecties (vanwege het omvangrijke vermogen en investeringscapaciteit kunnen zij risicogroepen bedienen zonder daarvoor kostenopslagen te hanteren) en het creëren van toegangs- en doorstromingsmogelijkheden voor groepen die niet zelfredzaam zijn op de huidige, gespannen woningmarkt. Bovendien hebben corporaties veel kennis over de buurten en kennen zij hun «klanten»¹⁰⁰.

Ook kunnen corporaties een belangrijke functie vervullen als inspirator en coördinator van de stedelijke vernieuwing. Voortvloeiend uit de hiervoor genoemde rollen ziet de VROM-raad concrete opgaven. Zoals ten eerste in het realiseren van voldoende betaalbare woningen (zowel huur, koop als tussenvormen) voor huishoudens met de allerlaagste inkomens, maar ook voor middengroepen.

Ten tweede ligt er een grote opgave voor corporaties in de stedelijke vernieuwing. Ook de leefbaarheid in kleine kernen op het platteland kan daaronder worden geschaard. Ten derde ziet de VROM-raad het creëren van woningen met zorg- en welzijnsvoorzieningen voor kwetsbare

⁹⁹ Commissie de Boer (2005)

¹⁰⁰ VROM-raad (2005)

groepen eveneens als een aandachtsgebied voor corporaties. De omschrijving «wonen, woonmilieus, woondiensten» uit de Nota Mensen, Wensen, Wonen acht de VROM-raad een adequate beschrijving van het werkterrein van corporaties. De bestemming van het maatschappelijk vermogen is gerelateerd aan het wonen. Zonder deze relatie is sprake van overschrijding van het terrein¹⁰¹.

Vervolgens spreekt de VROM-raad zich uit over het takenpakket dat binnen het werkveld door corporaties kan worden opgepakt. Zij ziet een taakverbreding in het vastgoed (bijvoorbeeld het bouwen van scholen, sociaal-culturele voorzieningen en zorgcentra) alleen van nut als deze deel uitmaakt van een gebiedsgerichte aanpak waar de corporatie een belang heeft. Een taakverbreding in door de corporatie geleverde diensten is ook denkbaar. In de visie van de raad past het dat de, primair aan het wonen gebonden, diensten in eigen beheer worden uitgevoerd en dat de overige diensten worden ingekocht bij derden. Dit hoeven niet alleen professionele instellingen te zijn, maar kunnen ook buurtbewoners zijn die zich in willen zetten voor hun buurt of voor de emancipatie van anderen.

De VROM-raad vindt de discussies over taakverbreding verbazingwekkend, omdat deze sterk lijkt te worden gestuurd vanuit de vermogensovermaat. De redenering is dat het vermogen groter is dan de huidige taken en er daarom taken moeten worden «bij bedacht». Een uitwaaiing van taken buiten de bestemmingsplicht van het vermogen leidt tot een diffuus corporatieprofiel («manusje van alles», «stopverf») en dit acht de raad ongewenst. Er zijn nog veel opgaven op het gebied van wonen waarvoor het huidige vermogen hard nodig is. De VROM-raad vraagt meer aandacht voor de vraag wie tot de doelgroep van corporaties moeten worden gerekend. De raad meent dat een brede doelgroep als uitgangspunt van handelen moet worden genomen en niet alleen een categorie die louter op basis van een zeer laag inkomen is gedefinieerd. Dit hoeft niet te betekenen dat de corporaties alleen maar goedkope sociale huurwoningen verhuren. Een brede doelgroep kent ook een brede vraag naar verschillende producten¹⁰².

In het regeerakkoord van februari 2007 (Balkenende IV) wordt gesteld dat corporaties meer moeten investeren in de nieuwbouwpoging en de transformatie van probleemwijken tot «prachtwijken». In de financiële onderbouwing wordt daartoe alvast een jaarlijkse heffing op het corporatievermogen van € 750 miljoen opgenomen. In dat kader treden het toenmalige Ministerie van VROM en Aedes in overleg over de modernisering van het arrangement tussen woningcorporaties en ministerie. Na onderhandeling tussen Aedes en Minister Vogelaar resulteert dit in een bijdrage van de corporaties in het wijkenfonds van € 2,5 miljard in tien jaar tijd. In 2013 zal de heffing door Rutte I worden beëindigd¹⁰³. De stuurgroep Meijerink rapporteert in 2008 aan de Minister van WWI en Aedes over de modernisering van het arrangement.

De taakopvatting van corporaties maakt daarvan deel uit. Basisgedachte in het advies is dat corporaties private partijen zijn met een publiek belang; de hybride positie blijft gehandhaafd. Dit publieke belang valt uiteen in drie domeinen: datgene wat moet (de sociale taak), datgene wat kan (de woonomgeving en het maatschappelijke vastgoed) en datgene wat lokaal te overwegen is (de wijk- en buurtaanpak). Voor corporaties

¹⁰¹ Meijdam, H.M. (2005)

¹⁰² Meijdam, H.M. (2005)

¹⁰³ Stuurgroep Meijerink (2008) & Beekers, W. (2012)

wordt ruimte geboden om eigen invulling te geven, borging van het publieke belang ligt in de bestemmingsplicht van het vermogen¹⁰⁴.

De Commissie Dekker (VNG-adviescommissie relatie gemeenten en corporaties) onderkent de wenselijkheid om mede vanuit het staatssteun-dossier grenzen te stellen aan de toegestane corporatieactiviteiten. Dat zou echter niet moeten gelden voor de bijdrage in leefbaarheid, die door corporaties moet kunnen worden uitgevoerd¹⁰⁵.

2.4 Prestaties van woningcorporaties

2.4.1 Relatie tussen maatschappelijke en financiële prestatie

In de literatuur wordt het presteren van woningcorporaties veelal onderverdeeld in een maatschappelijke component en een financiële component, dit in overeenstemming met de prestatievelden zoals in het BBSH opgenomen. Het prestatieveld «waarborgen van financiële continuïteit» betreft de financiële component; de overige prestatievelden hebben betrekking op de maatschappelijke aspecten.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de maatschappelijke prestatie van woningcorporaties. De financiële prestatie wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4. De maatschappelijke prestatie kan echter niet volledig los worden gezien van de financiële prestatie. Sinds de bruteringswet worden corporaties geacht hun werkzaamheden financieel zelfstandig uit te voeren. Ten tijde van de bruteringswet was de algemene opvatting dat het vermogen van corporaties wel voldoende was om op eigen financiële kracht de gevraagde prestaties te leveren: het principe van een revolving fund. Omdat in het algemeen niet alle werkzaamheden van een woningcorporatie kostendekkend zijn, is de mate waarin corporaties maatschappelijke prestaties kunnen leveren afhankelijk van hun financiële positie¹⁰⁶. Ook de VROM-raad wijst in 2005 op de verhouding tussen het maatschappelijke en het financiële rendement. In die tijd is sprake van overmaat, waarbij het risico op de loer ligt dat niet de volledig beschikbare financiële ruimte wordt benut ten gunste van de maatschappelijke prestatie. De VROM-raad geeft aan dat in geval van substantiële overmaat, dit dient te worden ingezet voor de maatschappelijke opgave, in het eigen bezit of dat van anderen. Deze maatschappelijke effectiviteit vergt een stelsel van matching en middelen. Daarnaast is ook een efficiënte bedrijfsvoering van belang: overmaat mag geen reden zijn voor uitbundige bedrijfslasten¹⁰⁷.

De vastgoedcrisis en economische crisis van 2008 gaan niet ongemerkt aan de corporatiesector voorbij. Anno 2013 is van financiële overmaat geen sprake meer. De relatie tussen de financiële en maatschappelijke prestatie werkt nu echter andersom. Als gevolg van dreigende financiële tekorten, komt de maatschappelijke prestatie onder druk te staan. Zo constateren De Jong en Lagas¹⁰⁸ bijvoorbeeld dat in krimpgebieden de prestaties op het gebied van leefbaarheid onder druk komen te staan als gevolg van financiële overwegingen.

¹⁰⁴ Stuurgroep Meijerink (2008)

¹⁰⁵ Commissie Dekker (2013)

¹⁰⁶ Conijn, J. (2005)

¹⁰⁷ Meijdam, H.M. (2005)

¹⁰⁸ Jong, F. de & Lagas, H. (2012)

2.4.2 Maatschappelijke prestatiemeting in theorie

De definiëring en operationalisering van financieel rendement is relatief eenvoudig en de daarvoor benodigde data zijn relatief goed ontsloten via het CFV. De maatschappelijke prestatie (ook wel aangeduid als het maatschappelijke rendement) is echter moeilijker te definiëren en meetbaar te maken.

Door Gruis¹⁰⁹ is een verkennende studie uitgevoerd naar het gebruik van prestatie-indicatoren in het strategisch voorraadbeleid. Deze prestatie-indicatoren worden gebruikt om het financiële en maatschappelijke rendement van het voorraadbeleid inzichtelijk te maken. Ook door NWR en Van der Zon zijn inventarisaties gemaakt van mogelijke prestatie-indicatoren¹¹⁰.

Bij het meten van maatschappelijk rendement met prestatie-indicatoren kan onderscheid worden gemaakt in indicatoren van «outcome» en «output»¹¹¹. Output heeft betrekking op de daadwerkelijke dienst of het product dat wordt geleverd en is daardoor relatief eenvoudig te meten. Een voorbeeld van een outputeffect is het aantal betaalbare nieuwbouwwoningen. Outcome heeft betrekking op het uiteindelijke maatschappelijke effect dat wordt beoogd en is niet altijd eenvoudig te meten, noch altijd eenduidig, causaal te relateren aan de output. Denk bijvoorbeeld aan de verbetering van de leefbaarheid in een buurt door het aanbrengen van differentiatie in de woningvoorraad¹¹². Ook Deuten en De Kam¹¹³ concluderen dat maatschappelijk rendement slechts tot op beperkte hoogte te is becijferen en niet kan worden bepaald aan de hand van financiële gegevens alleen. Meer inzicht kan alleen worden ontleend aan de verhalende weg.

Door Deuten en De Kam¹¹⁴ is tevens geïnventariseerd welke methoden kunnen worden gebruikt om maatschappelijk rendement te meten (Aedex, prestatieafspraken, visitatie en transparantiemethodiek) en wat het toepassingskader van die methoden is. Zij constateren onder andere dat geen van de bestaande methoden zich specifiek richt op het governanceaspect van het maatschappelijke rendement, maar daar wel voor kan worden gebruikt. Dit blijft een keuze van de individuele corporaties. Ook het kwalitatieve aspect blijft in de methoden onderbelicht. De methoden leveren weinig informatie die geschikt is als basis voor een goede dialoog met stakeholders. Tot slot constateren Deuten en De Kam dat geen van de bestaande methoden het maatschappelijke rendement bepaalt door te kijken naar «outcome». Dit terwijl outcome-indicatoren wel het best aansluiten bij de maatschappelijke doelstelling van corporaties.

Door Gruis¹¹⁵ is aan de hand van casestudies nader onderzocht welke prestatie-indicatoren in de praktijk worden gebruikt door woningcorporaties voor het meetbaar maken van hun maatschappelijke rendement en wat daarvoor een passende meetmethode is.

¹⁰⁹ Gruis, V. (2004)

¹¹⁰ NWR (1996) & Zon, F. van der (1995)

¹¹¹ Kemp, P.A. (1995) & Buys, A. (2003)

¹¹² Gruis, V. (2004)

¹¹³ Deuten, J. & Kam, G. de (2005)

¹¹⁴ Deuten, J. & Kam, G. de (2005)

¹¹⁵ Gruis, V. (2004) & Gruis, V. (2005)

Zijn conclusie is dat veelal gebruik wordt gemaakt van «outputindicatoren», zoals het aantal nieuwbouwwoningen, het gemiddelde huurniveau of het aantal verkochte woningen. Het meetbaar maken van «outcome» komt in de praktijk zeer beperkt voor, evenals het vergelijken met sectorbenchmarks en/of streefnormen ter onderbouwing van het voorraadbeleid.

Ook Koolma¹¹⁶ geeft in zijn proefschrift aan dat het lastig is om wetenschappelijke uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van hybride organisaties, vanwege:

- meerduidigheid van de doelstellingen (ijk- en wegingsprobleem);
- grote verscheidenheid in werksituaties (interpretatieprobleem);
- verschil tussen output en outcome (operationalisatieprobleem);
- beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens (informatieprobleem).

2.4.3 Maatschappelijke prestatiemeting in praktijk

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat een objectieve, wetenschappelijke manier om te komen tot een meting van de maatschappelijke prestatie eigenlijk niet beschikbaar is. Toch worden in de praktijk wel degelijk pogingen ondernomen om op systematische wijze een uitspraak te doen over de geleverde maatschappelijke prestaties. In deze paragraaf worden die nader toegelicht.

Visitaties

In de Aedescode is opgenomen dat corporaties elke vier jaar een visitatie laten uitvoeren (meer over de achtergrond en werking van het systeem van visitaties is opgenomen in hoofdstuk 3). Hier beperken wij ons tot de belangrijkste resultaten met betrekking tot het prestatiemeten. De informatie is ontleend aan een rapportage van de TU Delft die is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland (SVWN) ter gelegenheid van het vijfjarig bestaan van die stichting¹¹⁷.

Tussen 2007 en 2011 zijn er in totaal 319 visitaties uitgevoerd, waarbij het (maatschappelijk) presteren wordt beoordeeld met een rapportcijfer. De resultaten zijn bemoedigend; met een gemiddelde score van 7 zijn de prestaties volgens de norm. Het eindcijfer is het gemiddelde van een score op de volgende vijf perspectieven:

- presteren naar ambities;
- presteren naar opgaven;
- presteren volgens belanghouders;
- presteren naar vermogen;
- governance.

De volgende tabel geeft een overzicht van de gemiddelde score op deze vijf perspectieven.

	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Presteren naar ambities	6.93	0.43
Presteren naar opgaven	7.01	0.50
Presteren volgens belanghouders	7.32	0.49
Presteren naar vermogen	6.68	0.57

¹¹⁶ Koolma, H.M. (2008)

¹¹⁷ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Governance	6.48	0.73
Gemiddeld	6.87	0.41

Er zijn ook kanttekeningen bij het instrument van visitaties te plaatsen. Het instrument is ontwikkeld tegen een achtergrond waarin wordt gekeken of corporaties hun vermogen wel in voldoende mate inzetten. In 2013 verkeren veel corporaties als gevolg van economische omstandigheden in (financieel) zwaar weer en geniet de inzet van vermogen geen hoge prioriteit meer. Ook maakt een aantal corporaties bezwaar tegen een aantal onderdelen van de visitatietechniek. De door Aedes in 2011 ingestelde adviescommissie Anderiesen doet aanbevelingen voor verbeteringen in het visitatie-instrument. Die zijn op hoofdlijnen:

- Corporaties die zich voor de tweede maal hebben laten visiteren, bemerken een verschuiving van «leren» naar «verantwoording», waarbij minder ruimte is om kwalitatieve kanttekeningen te maken. Dit is grotendeels het gevolg van het invoeren van een nieuwe visitatiemethodiek.
- Met name corporaties vinden de visitaties een belangrijk instrument. Onder stakeholders bestaat weinig interesse en wordt het visitatierapport dan ook zeer beperkt gelezen. Het rapport bevestigt het beeld dat men toch al had.
- De helft van de door commissie Anderiesen bevroegde corporaties vindt visitaties te duur. Veel van de allerkleinste corporaties met minder dan 1.000 verhuureenheden (hierna: VHE) vinden de visitatiemethodiek te omvangrijk en te belastend voor de organisatie. In reactie daarop is door SVWN een methodiek voor kleine corporaties ontwikkeld.

Tevens zijn in de vorm van rondetafelgesprekken met corporatiebestuurders, huurdersvertegenwoordigers, intern toezichthouders, wethouders en overige belanghouders uit welzijn en onderwijs de verbetermogelijkheden voor de visitatiemethodiek verkend. In de rapportage van SVWN worden in het verlengde daarvan aanbevelingen gedaan voor aanpassingen¹¹⁸.

Prestatieafspraken

Het BBSH geeft aan op welke wijze een corporatie tot afstemming van haar prestaties dient te komen. Ten eerste dient zij het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente in acht te nemen. In voorkomende gevallen vindt daarop afstemming plaats met de gemeente, die vrijblijvend kan worden vormgegeven in prestatieafspraken.

Tevens geeft het BBSH aan huurders te betrekken in de beleidsvorming van de corporatie. Ook vanuit het overleg met huurdersorganisaties en overige maatschappelijke instellingen ontvangt de corporatie informatie over de gewenste prestaties. Vervolgens verstrekt een corporatie allereerst aan de desbetreffende gemeente informatie over de door haar voorgenomen activiteiten.

Op basis van die informatie vindt overleg plaats tussen de gemeente en corporatie. Daarna worden een samenvatting van de activiteiten en informatie over eventuele afspraken met de gemeente verstuurd naar het verantwoordelijke ministerie.

¹¹⁸ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

Conijn¹¹⁹ concludeert dat deze procedure in theorie voldoende aanknopingspunten biedt om te veronderstellen dat de voorgenomen activiteiten ook de maatschappelijk gewenste activiteiten zijn, maar ook dat de praktijk weerbarstiger is. Hij geeft drie voorbeelden. Ten eerste is het voeren van overleg met de gemeente en het maken van prestatieafspraken zeer vrijblijvend. In 2004 had 63% van de corporaties en 67% van de gemeenten geen prestatieafspraken.

In die gevallen waar geen prestatieafspraken zijn gemaakt, is de invloed van gemeenten op de voorgenomen prestaties beperkt of geheel afwezig. Ten slotte is de in het BBSH beschreven procedure om in het kader van beleidsvoorbereiding af te stemmen met de gemeente een papierens tijger. In de praktijk is de corporatiebegroting op dat moment al vastgesteld en zijn eventuele aanpassingen naar aanleiding van de afstemming marginaal. Van der Schaar onderschrijft de bevindingen van Conijn. «Verslaglegging was lange tijd een administratieve verplichting, niet de basis voor een dialoog met stakeholders. Het jaarverslag is vaak meer een opsomming van activiteiten dan een verantwoording van het gevoerde beleid en de bereikte resultaten»¹²⁰.

In 2006, 2008 en 2010 voert Severijn¹²¹ in opdracht van de Minister voor WWI een inventariserend onderzoek uit naar de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en corporaties. De rekenkamer West-Brabant voert in 2009 een vergelijkbaar onderzoek uit onder de desbetreffende gemeenten. Het landelijk onderzoek doet uitspraak over onder andere het aantal prestatieovereenkomsten, de kwaliteit van de samenwerking tussen gemeenten en corporaties en de kwalitatieve aard van de afspraken. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de prestatieafspraken maar beperkt resultaatgericht zijn. Buitelaar en De Kam¹²² concluderen dat dit te wijten is aan de beperkte wederkerigheid in de relatie. Gemeenten hebben een duidelijk beeld over wat corporaties kunnen bijdragen, maar andersom is dat niet het geval. Advies is om de wederkerigheid te vergroten door binnen de bestaande regels de grenzen op te zoeken.

Analyse van CFV-gegevens

Het CFV publiceert in haar jaarlijkse rapportage onder andere over de volkshuisvestelijke prestaties van de corporatiesector, zowel op het niveau van de individuele corporatie als van de sector als geheel. De volkshuisvestelijke prestatie is geoperationaliseerd naar mutaties in de voorraad (nieuwbouw, aankoop, verkoop en sloop), kwaliteitsaspecten van de voorraad en de omgeving (aantal WWS-punten per woning, WOZ-waarde per woning, leefbaarheidsuitgaven en voorraad voor bijzondere doelgroepen) en verhuur (mutatiegraad, huurprijzen en toewijzingen).

Ter illustratie is in de volgende figuur de financiële passendheid van de toewijzingen in het verslagjaar 2011 weergegeven. De passendheid wordt bepaald aan de hand van de criteria van de huurtoeslaggrenzen.

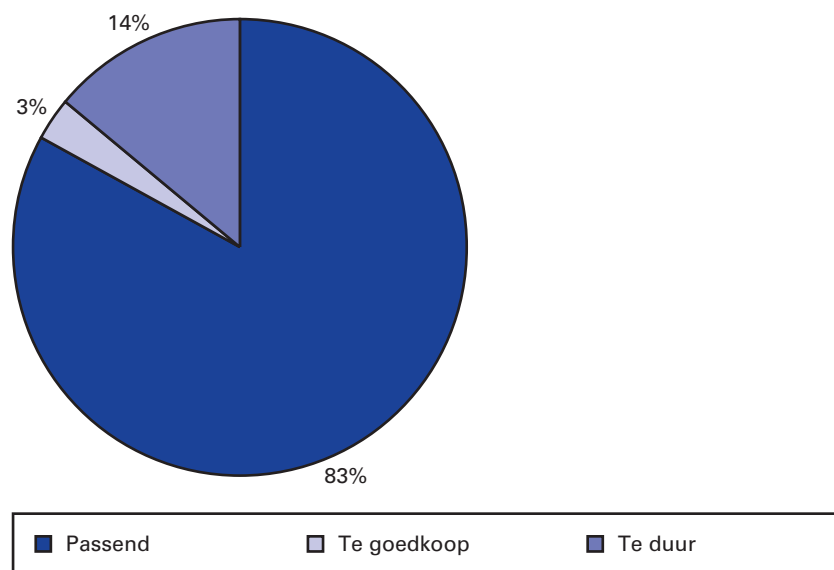
¹¹⁹ Conijn, J. (2005)

¹²⁰ Schaar, J. van der (2006b)

¹²¹ Severijn, C.R.M. (2010)

¹²² Buitelaar, E. & Kam, G. van der (2011)

Figuur 2.4: financiële passendheid van toewijzingen in 2011



CFV (2012b)

Uit de gegevens over 2011 blijkt dat iets meer dan 83% van de toewijzingen volgens de huur-inkomenscriteria als passend mag worden beschouwd. Dat is lager dan in 2010, toen ruim 86% van de toewijzingen als passend was aan te merken. Van de overige toewijzingen is in 2011 2,8% als te goedkoop te beschouwen (2010: 3,0%) en 14,2% als te duur (2010: 10,5%)¹²³.

Aedex

De Aedex is een door IPD Nederland ontwikkelde en beheerde benchmark voor de corporatiesector. In de benchmark worden financieel-economische en volkshuisvestelijke prestaties bijgehouden. In 2013 maakten 37 corporaties deel uit van de benchmark. De maatschappelijke prestatie is geoperationaliseerd naar leefbaarheidsuitgaven en het verschil tussen markthuren en contracthuren¹²⁴.

Outcome monitor wijkaanpak

In opdracht van het Ministerie van BZK wordt de Outcome monitor wijkaanpak voor de 40 krachtwijken gepubliceerd. Deze tweejaarlijkse rapportage beschrijft voor de desbetreffende wijken de ontwikkeling in demografie, wonen, leefbaarheid, leren, werken, inkomen en schuldenproblematiek, veiligheid, gezondheid en integratie. Deze aspecten geven een breder beeld en hebben niet alleen betrekking op de maatschappelijke prestatie van corporaties¹²⁵.

Investerings in leefbaarheid

In 2009 is door SEO en Atlas voor Nederlandse Gemeenten¹²⁶ een éénmalig onderzoek gepubliceerd naar de effectiviteit van investeringen van corporaties in leefbaarheid (in het onderzoek geoperationaliseerd als overlast, onveiligheid en verloedering). Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een landelijke dekkende dataset die door corporaties is

¹²³ CFV (2012b)

¹²⁴ IPD Aedex (2013)

¹²⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2012)

¹²⁶ Marlet, G., Poort, P. & Woerkens, C. van (2009a)

aangeleverd. Het bestaan van een dergelijke dataset is uniek en maakt een kwantitatieve analyse mogelijk. Het onderzoek doet tevens aanbevelingen voor verbetering van deze dataset. Belangrijke conclusie van het onderzoek is dat op basis van de beschikbare dataset niet kan worden geconcludeerd dat de sociale investeringen van corporaties hebben geleid tot een meetbare verbetering op de aspecten overlast en onveiligheid. Dat effect kan wel worden vastgesteld bij de fysieke inspanningen van corporaties. Elke woningverkoop van corporaties levert een duidelijke leefbaarheidswinst op. Ook herstructurering heeft een positief effect op leefbaarheid, dat is toe te schrijven aan de komst van nieuwe bewonersgroepen. Ook het onderhoud van corporaties in wijken met leefbaarheidsproblemen leidt tot een verbetering van de leefbaarheid.

2.4.4 Het ontbreken van heldere doelen en normering

De literatuur blijkt op het thema van prestatiemeting een eenduidige conclusie te delen. Een goede vorm van prestatiemeting en -beoordeling is niet mogelijk als de taakomschrijving van corporaties niet strakker wordt geformuleerd. Ook het beoordelingskader ontbreekt in het beleid. «Het is opmerkelijk dat Heerma's beleidsstukken nauwelijks criteria bevatten waaraan het succes of falen gemeten kan worden. De evaluaties van de verzelfstandiging zijn positief, omdat het effect op de rijksbegroting positief was, niet omdat de instellingen zelf beter functioneerden»¹²⁷.

Conijn¹²⁸ is dezelfde conclusie toegedaan: «De globale formulering van de doelstellingen in het huidige BBSH maakt het op voorhand al lastig, zo niet onmogelijk, om de prestaties van woningcorporaties te beoordelen op effectiviteit. Dat impliceert niet dat corporaties niet effectief zijn, maar dat het extern inzicht daarin ontbreekt.» Omdat de gewenste prestaties (onvoldoende) bekend zijn, kunnen de gerealiseerde prestaties op basis daarvan niet worden beoordeeld. Het BBSH stelt ook geen vormvereisten aan het volkshuisvestelijke jaarverslag, zodat aan de hand daarvan geen goede onderlinge vergelijking mogelijk is. De financiële verantwoording is wel uniform van opzet en biedt wel voldoende mogelijkheid tot onderlinge vergelijking.

Voorts zijn ook weinig normen beschikbaar die bij een beoordeling gebruikt kunnen worden. De gehanteerde criteria in de individuele beoordeling van de maatschappelijke prestaties door het Ministerie van VROM kunnen niet anders dan erg globaal zijn en sluiten ook niet altijd aan bij de kerntaken van het BBSH. Van der Schaar¹²⁹ vat het als volgt samen: «Er is geen goed beeld van de prestatie van woningcorporaties. De registratie ervan is fragmentarisch. Beoordeling ervan is lastig door het ontbreken van beleidsdoelstellingen.»

Buitelaar et al.¹³⁰ stellen eveneens aan de orde hoe wordt beoordeeld wat «maatschappelijk presteren» is en wat wordt beschouwd als «goed presteren». Het antwoord op die eerste vraag is te ondervangen door een scherpere afbakening van kerntaken. De tweede vraag hangt samen met het opstellen van een normering van de prestaties op de toegestane werkvelden. Buitelaar et al. komen tot de conclusie dat een generieke

¹²⁷ Schaar, J. van der (2003) & Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002)

¹²⁸ Conijn, J. (2005)

¹²⁹ Schaar, J. van der (2006b)

¹³⁰ Buitelaar, E., Broek, L. van den & Segeren, A. (2009)

normering moeilijk toepasbaar is. Vanwege de grote mate van spreiding in prestaties is het onderling vergelijken niet eenvoudig. Als voorbeeld wordt daarbij de «prestatie-index» van het Ministerie van VROM uit 2006 benoemd. Ook het toepassen van corporatie specifieke normen is voor een centrale instantie moeilijk werkbaar, vanwege de complexiteit van de opgave op lokaal niveau. De werkwijze van corporaties en de lokale omstandigheden zijn zeer divers. Hierdoor onttrekken zich veel handelingen aan de blik van de toezichthouder en is er altijd sprake van een informatieasymmetrie¹³¹. Het kost de rijksoverheid inspanning en geld om dit informatieverschil te overbruggen, waarbij volledige overbrugging niet mogelijk is. Dat principe geldt overigens niet alleen voor toezicht op de corporatiesector, maar voor centrale sturing in brede zin¹³². Het probleem van informatieasymmetrie is overigens kleiner in geval van financieel toezicht dan bij toezien op de maatschappelijke prestaties van corporaties. De reden daarvoor is dat het makkelijker toezicht houden is op de financiën van circa 400 corporaties, dan op het beleid dat circa 2,4 miljoen woningen betreft.¹³³

Overigens beperkten Buitelaar et al. zich in hun conclusies tot de prestaties ten aanzien van woningbouwproductie. Meer in algemene zin concluderen zij dat «de rijksoverheid wel de corporaties kan prikkelen om én te investeren én om dit te doen in activiteiten die dicht bij hun publieke verantwoordelijkheid liggen. Een scherpere afbakening van voor corporaties toegestane activiteiten komt de kerntaken van de corporaties, waaronder woningbouw, ten goede»¹³⁴.

2.5 Conclusies

Hieronder zijn de conclusies opgenomen die op basis van de in de voorgaande paragrafen kunnen worden geformuleerd.

Bij de invoering van de Woningwet in 1901 is de constitutie van de corporatiesector bepaald. Deze constitutie is tot op heden in de basis ongewijzigd gebleven. De corporaties zijn in beginsel een privaat initiatief, maar de toelating is gekoppeld aan een begrenzing van het werkveld, het voeren van een non-profitregime en een bestemmingsplicht voor het opgebouwde vermogen.

In de basis is dit een compromis geweest. Bij de parlementaire behandeling van de Woningwet werd de vraag gesteld hoe kon worden voorkomen dat de aan corporaties verstrekte overheidsgelden (subsidies en lening) zouden weglekken, bijvoorbeeld door het met winst verkopen van woningen of het doorvoeren van sterke huurstijgingen. De oplossing daarvoor werd niet gevonden in een scherpe afbakening van de taken, maar in een bestemmingsplicht op het opgebouwde vermogen.

Ten tijde van de invoering van de Woningwet wordt volkshuisvesting gezien als publiek belang en dat is het feitelijk tot op heden gebleven. Wel is in verschillende perioden het accent verschoven van kwaliteitsverbetering ten tijde van de invoering van de Woningwet, naar het terugdringen van woningtekorten in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot de jaren negentig en het uitvoeren van stedelijke vernieuwing en het bevorderen van het eigen woningbezit vanaf het begin van deze eeuw. Deze ontwik-

¹³¹ Koolma, H.M. (2008) & Wolters, A. & Verhage, R. (2001)

¹³² Hayek, F.A. (1960)

¹³³ Buitelaar, E., Broek, L. van den & Segeren, A. (2009)

¹³⁴ Buitelaar, E., Broek, L. van den & Segeren, A. (2009)

keling is in het beleid van overheden overgenomen, daarin wordt nauwelijks meer gesproken van volkshuisvesting maar meer van «wonen». De termen beschikbaarheid, betaalbaarheid en bereikbaarheid blijven echter constante waarden, ondanks de hiervoor genoemde accentverschuivingen. De maatschappelijke interpretatie van die begrippen is de afgelopen jaren verbreed, waarbij duurzaamheid, keuzevrijheid, voorkomen van uitsluiting en bevorderen van samenhang ook onder publiek belang zijn geschaard.

De algemene omschrijving van het werkveld («in het belang van de volkshuisvesting») en het ontbreken van een scherp gedefinieerde taakopvatting is een bewuste keuze geweest. Zowel bij de invoering van de Woningwet als bij de latere aanpassingen daarvan is vastgehouden aan de algemene omschrijving van het werkveld. Bij de invoering van het BTIV in 1977 is gekozen voor een zeer summiere omschrijving van de taakopvatting. Bij de invoering van het BBSH in 1993 is weliswaar een limitatieve lijst van taken/prestatievelden opgenomen, maar ook daar werd afgezien van een scherpe definiëring om ruimte te bieden aan lokaal maatwerk en sociaal ondernemerschap. Vanwege de complexiteit van de lokale opgave, is centrale aansturing niet mogelijk of niet wenselijk.

Uit de historische beschouwing blijkt dat het werkveld en de taakopvatting voortdurend onderwerp zijn van discussie. Verder blijkt dat op cruciale momenten waarop een wijziging naar een smalle taakopvatting en een beperkte doelgroep mogelijk zou zijn geweest, deze uiteindelijk niet is gerealiseerd omdat is gekozen voor een compromis. Ter illustratie daarvan kan de splitsing van commissie De Roos in 1962 worden genoemd. Omdat onenigheid bestaat over het afschaffen van de terugbetalingsplicht voor corporaties en de omvang van de doelgroep (smalle dan wel brede doelgroep) worden zowel een meerderheidsrapport als een minderheidsrapport uitgebracht. Een tweede voorbeeld van een dergelijk compromis betreft afbakening van de «doelgroepen van beleid» zoals opgenomen in de Nota Heerma (1989)¹³⁵. In het opstellen van deze nota wordt in eerste instantie uitgegaan van een beperking van de doelgroep tot de «doelgroep van beleid». In de uiteindelijke nota wordt dit gewijzigd in «bij voorrang huisvesten van de doelgroep van beleid». Uit de meer recente discussie van het begin van deze eeuw blijkt dat het werkveld en de taakafbakening weliswaar onderwerp van discussie zijn geweest, maar dat die discussie niet heeft geleid tot aanpassing van het wettelijke kader. De discussie ontstond uit een wederzijdse behoefte tot het herzien van de relatie tussen overheid en corporaties en speelde zich af tegen een achtergrond van bezuinigingsbeleid bij de overheid en een situatie van vermogensovermaat aan de corporatiezijde.

De bewuste keuze voor een algemene omschrijving van het werkveld en het ontbreken van een scherpe definiëring van de taakopvatting worden gekoppeld aan toezicht op de financiën. De vraag hoe toezicht kan worden gehouden op de maatschappelijke prestatie blijft onbeantwoord. Het is daarbij opvallend dat het maken van prestatieafspraken een vrijblijvend karakter heeft behouden.

In praktijk zijn wel pogingen ondernomen om de maatschappelijke prestaties van corporaties inzichtelijk te maken. Voorbeelden daarvan zijn de Aedex, prestatieafspraken en verplichte visitaties. Algemeen punt van kritiek op deze methoden is dat zij veelal zijn gericht op het meten van

¹³⁵ Heerma, E. (1989)

«input» (bijvoorbeeld het jaarlijkse budget voor verbeteren van leefbaarheid) of «output» (zoals het aantal gerealiseerde sociale huurwoningen). Daar ligt echter geen directe causale relatie met de gewenste «outcome» (de daadwerkelijk beoogde maatschappelijke prestatie, zoals het bevorderen van de sociale samenhang in een wijk door het aanbieden van een gedifferentieerd woningprogramma). Naast het ontbreken van een in de praktijk goed toepasbare methodiek om de maatschappelijke prestatie te meten, ontbreekt tevens een normatief kader aan de hand waarvan de prestaties kunnen worden beoordeeld.

3. GOVERNANCE VAN WONINGCORPORATIES

3.1 Inleiding

In de discussies over de woningcorporatiesector is het begrip «governance» nooit ver weg. Problemen of schandalen in de sector worden maar al te vaak geweten aan een gebrekkige governancestructuur en/of een falend toezicht. De stapel met rapporten en adviezen met aanbevelingen om hier verbetering in aan te brengen wordt diensgevolge bijna maandelijks hoger.

Feit is in ieder geval dat de governance van Nederlandse woningcorporaties bovenmatig complex is. Woningcorporaties zijn hybride organisaties met een brede taakomschrijving die opereren op het grensvlak tussen overheid, markt en samenleving. Deze unieke positie brengt voordelen met zich mee, maar zorgt eveneens voor onduidelijkheid over wat de taken van woningcorporaties nou precies zijn, en wie er verantwoordelijk is voor de goede vervulling van deze taken.

Volgens De Jong¹³⁶ bevinden woningcorporaties zich in een fragiel krachtenveld waarin ze voortdurend onderhevig zijn aan de «ondermijnende» invloed van verstatelijking (overheid is te dwingend aanwezig), vermarkting (corporaties gaan zich teveel gedragen als commerciële partijen en verliezen het maatschappelijk belang uit het oog) of vervreemding (corporaties raken onthecht van de samenleving). Verschillende andere onderzoeks- en adviesrapporten geven aan dat woningcorporaties niet onderhevig zijn aan de tucht van de overheid, maar ook niet aan de tucht van de markt¹³⁷.

Dit hoofdstuk heeft tot doel meer inzicht te geven in de governance van de Nederlandse woningcorporaties: aan wie leggen de woningcorporaties verantwoording af en wie houdt toezicht op hun prestaties? Het hoofdstuk begint met een korte beschouwing waarin de verschillende dimensies van het complexe begrip «governance» aan de orde komen (paragraaf 3.2). Uiteindelijk is gekozen voor een brede insteek waarbij governance wordt gedefinieerd als een «patroon van bestuur, coördinatie en toezicht». Binnen dit patroon of netwerk speelt een groot aantal actoren een rol. Deze actoren worden in het tweede deel van paragraaf 3.2 alvast kort geïntroduceerd, als opmaat voor de uitgebreidere analyse van dit thema in het tweede deel van dit hoofdstuk. De paragrafen 3.3 tot en met 3.5 beschrijven de governance van de Nederlandse woningcorporatiesector in historisch perspectief. Voor alle actoren die hierbij van belang zijn, wordt aangegeven wat hun rollen en verantwoordelijkheden zijn, en hoe deze in de loop der tijd zijn veranderd. Hierbij wordt niet alleen aandacht besteed

¹³⁶ Jong, R. de (2013).

¹³⁷ Eijck, G. van, Grutterink, H., Hendriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013) & Commissie Schilder (2006) & Jong, R. de (2013)

aan de publiekrechtelijk verankerde relaties maar ook aan meer vrijwillige initiatieven en verbindingen zoals die bijvoorbeeld zijn ontstaan in het kader van de zelfregulering. De belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk worden ten slotte in paragraaf 3.6 nog eens op een rijtje gezet, waarbij gebruik wordt gemaakt van een schematische overzichtstabel.

3.2 Governance: een theoretische beschouwing

Het thema governance is de afgelopen decennia in de mode geraakt. Ook in de literatuur over de woningcorporatiesector komt dit onderwerp veelvuldig aan de orde. In de meeste gevallen wordt het begrip «governance» echter gebruikt zonder dat wordt aangegeven wat er precies mee wordt bedoeld. Uit de meer theoretische literatuur over governance blijkt dat het begrip veel verschillende betekenissen kan hebben, en meerdere dimensies heeft. Dit komt mede doordat er vanuit meerdere disciplines (economie, sociologie, politicologie) verschillend tegen dit concept wordt aangekeken¹³⁸. In de meest brede en algemene definitie refereert governance aan patronen van bestuur en coördinatie¹³⁹. In een smallere en meer toegespitste definitie wordt de term governance, in dit verband ook wel *new governance* genoemd¹⁴⁰, echter ook vaak gebruikt om te verwijzen naar de veranderingen binnen de nationale overheid zoals die hebben plaatsgevonden vanaf de jaren tachtig van de 20e eeuw. In de genoemde periode trekt de nationale overheid zich geleidelijk terug en wordt een deel van haar publieke taken overgenomen door marktpartijen, maatschappelijke organisaties en sub- en superregionale instituties (gemeenten, Europese Unie, Verenigde Naties). Deze trend wordt vaak aangeduid met de uitdrukking: «van government naar governance» (Van Montfort, 2004, p. 20).

Als gevolg van de genoemde trend verandert ook de rol van de nationale overheid; deze wordt meer kaderstellend, regisserend en toezicht-houdend, in plaats van zelfproducerend¹⁴¹. In het verlengde hiervan wordt hiërarchische overheidssturing steeds meer vervangen door niet-hiërarchische netwerksturing en privaatsamenwerking¹⁴² waarbij de private partijen zowel bedrijven, maatschappelijke organisaties als ook individuele burgers kunnen zijn¹⁴³.

In zowel de brede als de smalle definitie verwijst het begrip governance naar de samenleving en economie als geheel. Het begrip kan echter ook betrekking hebben op individuele organisaties hierbinnen. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde corporate governance waarin het gaat om toezicht, verantwoording, transparantie en integriteit op bedrijfsniveau.

Als gevolg van corruptieschandalen en onacceptabel geachte salarissen in het bedrijfsleven, neemt de interesse voor corporate governance vanaf eind jaren negentig sterk toe. Dit resulteert in 2003 in het opstellen van de zogenaamde code Tabaksblat: een «code of best practice» op het terrein van corporate governance voor beursgenoteerde vennootschappen. Volgens de Algemene Rekenkamer¹⁴⁴ kunnen de uitgangspunten van de code Tabaksblat als volgt worden samengevat:

¹³⁸ Bevir, M. (2009)

¹³⁹ Bevir, M. (2009) & Helderma, J.K. (2007)

¹⁴⁰ Bevir, M. (2009)

¹⁴¹ Bevir, M. (2009) & Montfort, C. van (2004)

¹⁴² Helderma, J.K. (2007)

¹⁴³ Bevir, M. (2009)

¹⁴⁴ Algemene Rekenkamer (2004)

- versterking van de structuur van «checks and balances» door de verantwoordelijkheden van de verschillende organen binnen de vennootschap, evenals van de externe accountant, scherper te omschrijven;
- versterking van de positie van de aandeelhouders en de Raad van Commissarissen;
- meer regulering en transparantie van de beloning van bestuurders;
- verplichte toepassing van de code. Afwijkingen zijn alleen toegestaan wanneer ze worden gemotiveerd in het jaarverslag (*comply or explain*).

Analoog aan, en geïnspireerd door, de code Tabaksblat zijn er ook in de corporatiesector zelf bedrijfstakcodes en governancecodes ontwikkeld. In paragraaf 3.5 wordt hier nader op ingegaan.

Governance van de Nederlandse woningcorporaties

Bij de governance van woningcorporaties gaat het om de wisselwerking en verbindingen tussen deze corporaties, of onderdelen daarvan, en de voor hen presterende relevante organisaties en actoren. Deze relaties hebben betrekking op drie schaalniveaus:

- op organisatieniveau gaat het om de relaties tussen het bestuur van de woningcorporatie, de Raad van Commissarissen, de accountant en de huurdersvertegenwoordigers;
- op lokaal niveau gaat het om de relaties tussen een woningcorporatie, de gemeente en lokale belanghebbenden, bijvoorbeeld uit de zorg-, onderwijs of welzijnssector;
- op nationaal niveau gaat het om de relaties tussen een woningcorporatie en de nationale overheid, de sectorinstituten (het CFV en het WSW) en de koepelorganisatie Aedes.

In de paragrafen 3.3 tot en met 3.5 wordt voor elk schaalniveau in meer uitgebreide zin ingegaan op de wordingsgeschiedenis en de taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van elk van de genoemde actoren. In paragraaf 3.6 worden de belangrijkste bevindingen van deze historische actoranalyse tot slot nog eens kort op een rijtje gezet, waarbij gebruikt wordt gemaakt van een schematische overzichtstabel.

3.3 De governance van woningcorporaties op organisatieniveau

Deze paragraaf beschrijft de governance van woningcorporaties op organisatieniveau. In dit verband wordt aandacht besteed aan rol van het bestuur (paragraaf 3.3.1), het interne toezicht (paragraaf 03.3.2), de accountant (paragraaf 3.3.3) en de huurdersvertegenwoordigers (paragraaf 3.3.4).

3.3.1 Bestuur

Het handelen van het bestuur van woningcorporaties is een onderwerp dat in de vakliteratuur lange tijd relatief weinig aandacht heeft gekregen, zeker in vergelijking tot het grote aantal rapporten dat er over bijvoorbeeld toezicht is verschenen¹⁴⁵. Pas sinds kort staat dit thema meer in de belangstelling (zie bijvoorbeeld Heemskerk¹⁴⁶). In dit rapport wordt de interne sturing van woningcorporaties voornamelijk in hoofdstuk 4 behandeld, wanneer het financieel beleid aan de orde komt. Daarnaast

¹⁴⁵ Koolma, H.M. (2008)

¹⁴⁶ Heemskerk, M. (2013)

komen de uitkomsten van deze interne sturing aan de orde in hoofdstuk 2, dat de prestaties van woningcorporaties behandelt. In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op vier governanceaspecten betreffende het bestuur van woningcorporaties die in de loop der tijd sterk gewijzigd zijn:

- de verschillende rechtsvormen van woningcorporaties en de wijze waarop de overheid en de sector hier tegen aankijken;
- het einde van de gemeentelijke woningbedrijven;
- het grote aantal fusies in de afgelopen twintig jaar;
- de beloning van de directeur-bestuurder.

Rechtsvormen van woningcorporaties in historisch perspectief

De eerste woningcorporaties in Nederland ontstaan in de tweede helft van de 19^e eeuw en hebben tot doel om de woon- en gezondheidssituatie van de arbeiders te verbeteren. Het gaat bij deze «vroeg» corporaties om private organisaties die worden bestuurd door welgestelde burgers en die zich tot doel stellen om relatief goede en betaalbare arbeiderswoningen te bouwen en te beheren. Het hiervoor benodigde investeringskapitaal wordt verschaft door investeerders die een aandeel in de onderneming kunnen nemen. Van de winst die de verhuurorganisaties maken, wordt een deel uitgekeerd aan de aandeelhouders (die over het algemeen kunnen rekenen op maximaal 3% rendement), terwijl de rest opnieuw wordt geïnvesteerd in de volkshuisvesting (revolving-fundgedachte). Deze vorm van sociale huisvesting wordt ook wel aangeduid met de term «filantropisch kapitalisme»¹⁴⁷. Later, tussen 1865 en 1885, ontstaan er, vaak vanuit arbeidersinitiatief, ook zogenaamde coöperatieve bouwverenigingen waarbij deelnemers via een spaarconstructie uiteindelijk eigenaar-bewoner kunnen worden¹⁴⁸. Anders dan in bijvoorbeeld Duitsland is deze vorm van sociale woningbouw in Nederland echter nooit volledig tot wasdom gekomen.

De introductie van de Woningwet in 1901 zorgt voor een verandering van het karakter van woningcorporaties. De naamloze vennootschappen (filantropisch kapitalisme) en coöperatieve bouwverenigingen (waarbij deelnemers uiteindelijk eigenaar van de woning worden) die in de tweede helft van de negentiende eeuw ontstaan, passen minder goed binnen het woningwetbestel en vragen vaak geen toelating aan. In hun plaats komen nieuwe toegelaten instellingen, waarvan de oprichters vaak afkomstig zijn uit de verschillende geledingen van de vakbeweging en de sociaaldemocratie. De meeste toegelaten instellingen zijn verenigingen van burgers die in aanmerking hopen te komen voor een sociale huurwoning. Stichtingen bestaan echter ook al in de beginperiode van de Woningwet, met name als dochterinstelling van verenigingen en vaak gericht op een specifiek werkterrein¹⁴⁹. Ze vormen echter slechts een minderheid van het totaal aantal toegelaten instellingen.

Pas vanaf de jaren zestig wint de stichtingsvorm aan populariteit (zie ook paragraaf 3.3.4) en met name vanaf de jaren negentig vindt er een grote omzettingsoperatie plaats waarbij de verenigingen worden getransformeerd tot stichtingen. De achterliggende gedachte hierbij is om de organisatie verder te professionaliseren¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Beekers, W. (2012)

¹⁴⁸ Beekers, W. (2012)

¹⁴⁹ Beekers, W. (2012)

¹⁵⁰ Schaar, J. van der (2006b), zie ook paragraaf 3.3.4

De algemene indruk is dat verenigingen minder slagvaardig kunnen opereren dan stichtingen. Omdat het democratisch gehalte van de verenigingen in de loop der tijd steeds minder groot wordt (in sommige verenigingen wordt het beleid bepaald door een klein groepje leden die bovendien niet eens altijd huurder zijn), is er bovendien ook vanuit het oogpunt van huurdersparticipatie geen duidelijke reden meer om voor deze rechtsvorm te kiezen¹⁵¹.

Veel corporaties menen dat de rechtsvorm van een stichting beter past bij de gegroeide praktijk, waarin directeuren feitelijk veel macht naar zich hebben toegetrokken en er behoefte bestaat aan een sterker intern toezicht op de uitvoerende macht¹⁵². Hierbij spiegelt de corporatiewereld zich sterk aan het bedrijfsleven waar een tweelaags-bestuursmodel, dat wel past bij een stichting maar niet bij een vereniging, inmiddels gemeengoed is geworden¹⁵³. De meeste corporaties nemen daarom afscheid van het verenigingsmodel en kiezen voor een stichtingsvorm.

Eind jaren negentig is nog maar een kwart van de corporaties een woningbouwvereniging – lange tijd is dit driekwart geweest¹⁵⁴. Een clause die sinds 1975 in de Woningwet is opgenomen, en die vanwege het democratisch gehalte de voorkeur geeft aan woningbouwverenigingen, wordt in 1999 geruisloos uit deze wet geschrapt. Overigens heeft het snelle verdwijnen van de woningbouwverenigingen in de jaren negentig ook veel te maken met de grote fusiegolf die de sector in deze periode kenmerkt. De uit fusie resulterende corporaties zijn bijna per definitie stichtingen en in de moeilijke fusieonderhandelingen zijn de leden en ledenraden voor veel directeuren een sta-in-de-weg¹⁵⁵, hetgeen een extra motivatie is om afscheid te nemen van deze rechtsvorm.

Binnen de stichting wordt in de meeste gevallen onderscheid gemaakt tussen de directie die de onderneming bestuurt (deze maakt en implementeert beleid) en een Raad van Toezicht of een Raad van Commissarissen die de plannen goedkeurt en de voortgang ervan monitort¹⁵⁶. De overgang naar een stichtingsvorm betekent dat corporatiebestuurders veel meer autonomie krijgen dan voorheen en de «band met de gemeenschap» volgens sommige auteurs op de achtergrond raakt (zie ook Koolma¹⁵⁷, de Jong¹⁵⁸). De bestuurders en managers van een woningcorporatie zijn nu zelf verantwoordelijk voor de mate waarin een maatschappelijke koers wordt gevaren. Aangezien er voor stichtingen – ook nu nog – nauwelijks een wettelijke invulling aan zowel de bestuurs- als de toezichtfunctie wordt gegeven, hing en hangt de concretisering van dit bestuursmodel (in termen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden) sterk af van de omschrijving daarvan in de eigen statuten en reglementen¹⁵⁹.

¹⁵¹ Beekers, W. (2012), zie ook paragraaf 3.3.4

¹⁵² Beekers, W. (2012)

¹⁵³ Goodijk, R. (2012)

¹⁵⁴ Beekers, W. (2012)

¹⁵⁵ Beekers, W. (2012)

¹⁵⁶ Commissie Schilder (2006)

¹⁵⁷ Koolma, H.M. (2008)

¹⁵⁸ Jong, R. de (2013)

¹⁵⁹ Goodijk, R. (2012)

Het einde van de gemeentelijke woningbedrijven

De opkomst van de gemeentelijke woningbedrijven loopt parallel aan de opkomst van de private woningcorporaties. In principe zijn de private woningcorporaties de eerst aangewezen instanties om in sociale huisvesting te voorzien, maar wanneer de private woningcorporaties hier onvoldoende in slagen, of bepaalde groepen buiten de boot dreigen te vallen, kan de gemeente inspringen. In de praktijk richten de meeste gemeentelijke woningbedrijven zich dan ook op de meest kwetsbare groepen¹⁶⁰.

Vanaf 1965 krijgen de private woningcorporaties, als gevolg van het rapport van commissie De Roos¹⁶¹, voorrang op de gemeentelijke woningbedrijven bij de subsidieverstrekking door het Rijk. In de jaren zestig en zeventig begint het aandeel sociale huurwoningen van de gemeentelijke woningbedrijven daarom af te nemen. Met de Nota Heerma uit 1989 wordt gekozen voor verzelfstandiging van de woningcorporatiesector. Omdat de gemeentelijke woningbedrijven niet passen binnen dit plaatje van verzelfstandiging, worden ze gestimuleerd om zich om te vormen tot private woningcorporaties, of om hun voorraad over te dragen aan een reeds bestaande private woningcorporatie¹⁶². Na enige discussie geven bijna alle gemeentelijke woningbedrijven gehoor aan dit beleid en eind jaren negentig zijn er nauwelijks nog gemeentelijke woningbedrijven over.

Fusies: van 800 naar minder dan 400 woningcorporaties

Een van de dominante ontwikkelingen sinds de start van de verzelfstandiging van de corporatiesector is de schaalvergroting van woningcorporaties als gevolg van fusies. Met name vanaf 1998 komt de fusiegolf in alle hevigheid op gang. In dat jaar zijn er nog 800 woningcorporaties, tegen 389 corporaties in 2011 (Aedes Feiten en cijfers, geraadpleegd op 17 september 2013). De fusies vinden eerst vooral op lokaal of regionaal niveau plaats, maar later ook op landelijk niveau. Steeds meer corporaties krijgen een regionale of soms zelfs een landelijke toelating. De landelijk werkende corporaties nemen vaak de vorm van een holding aan, met een hoofdkantoor waar de strategische sturing plaatsvindt en lokale werkmaatschappijen die in meer of mindere mate een eigen beleidsvrijheid hebben¹⁶³.

Omdat met name de grotere corporaties actief zijn in het fusieproces, ontstaan er geleidelijk steeds meer grote instellingen en gaan de grote corporaties (> 5.000 woningen) de Nederlandse corporatiesector steeds meer domineren¹⁶⁴. Voor het fuseren van woningcorporaties worden in de literatuur verschillende rationale verklaringen gegeven¹⁶⁵:

- het verkrijgen van een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeente;
- een sterkere positie bij projectontwikkeling;
- risicospreiding;
- matching van middelen tussen armere en rijkere corporaties;
- het behalen van schaalvoordelen en het komen tot een professionelere organisatie.

¹⁶⁰ Stephens, M., Elsinga, M. & Knorr-Siedow, T. (2008)

¹⁶¹ Faber, A.W. (1997)

¹⁶² Stephens, M., Elsinga, M. & Knorr-Siedow, T. (2008)

¹⁶³ Schaar, J. van der (2006b)

¹⁶⁴ Beekers, W. (2012)

¹⁶⁵ Schaar, J. van der (2006b)

Naast deze argumenten wordt er soms ook wel gesuggereerd dat fusies worden ingegeven door het feit dat corporatiebestuurders binnen hun eigen organisatie carrière willen maken met een bijbehorend hoger salaris als gevolg¹⁶⁶. Hoewel fusies vaak worden gemotiveerd vanuit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen, laat het onderzoek naar de resultaten van fusies voorsnog geen eenduidig positief beeld zien¹⁶⁷.

Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert dat er op het punt van bedrijfslasten geen schaalvoordelen – maar ook geen schaalnadelen – worden behaald door middel van fusies van woningcorporaties¹⁶⁸. Het CPB¹⁶⁹ constateert dat bestuurders van semipublieke instellingen, zoals woningcorporaties, te veel aandrang tot schaalvergroting aan de dag leggen. Omdat de mechanismen die corrigeren voor een suboptimale omvang in de semipublieke sector slechts beperkt effectief zijn, ontstaat hierdoor een moeilijk te stoppen tendens tot steeds grotere organisaties. Zeker wanneer overstapmogelijkheden voor afnemers beperkt zijn (zoals het geval is in de sociale huursector), is grote zorgvuldigheid geboden bij het beoordelen van bewegingen die leiden tot grotere instellingen, zo stelt het CPB. Het is raadzaam om te voorkomen dat instellingen «too big to fail» worden¹⁷⁰.

De beloning van de directeur-bestuurder

De arbeidsvoorwaarden, en dan met name het salaris van de corporatiedirecteur, is een onderwerp dat grote maatschappelijke discussie oproept. Na 2000 vallen de directiesalarissen niet meer onder de CAO¹⁷¹ en beginnen ze flink te stijgen. De corporatiesector probeert om deze stijging in toom te houden door middel van zelfregulering (Commissie Peters I uit 2000, Commissie Izeboud uit 2004, Sectorbrede beloningscode Woningcorporaties uit 2010). Daarnaast wordt gepleit voor het openbaar maken van de salarissen, iets wat vanaf 2005 ook wettelijk verplicht wordt voor alle salarissen die boven een ministersalaris uitkomen. Bij de eerste publicaties blijkt ongeveer een op de acht corporatiebestuurders deze zogenaamde Balkenendenorm te overschrijden¹⁷². Ook de normen die worden gesteld in het kader van de zelfregulering worden door sommige corporaties overtreden. Vaak wordt dit verdedigd vanuit de motivatie dat bestaande contracten gerespecteerd dienen te worden.

Sinds 1 januari 2013 zijn corporatiebestuurders verplicht zich te houden aan de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). De WNT stelt een maximum aan de bezoldiging van bestuurders en hoogst leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector en bevat regels over het openbaar maken van de bezoldiging. Voor bestaande arbeidscontracten geldt in de WNT een overgangsregeling. Die beloningen blijven nog vier jaar hetzelfde en daarna moet het salaris in drie jaar worden afgebouwd.

In oktober 2013 zet de rechtbank Den Haag een streep door de aan de WNT gekoppelde ministeriële regeling voor inkomens van topfunctionarissen van woningcorporaties. De rechter komt tot dit oordeel in een zaak die tegen de Staat is aangespannen door de NVBW (Nederlandse

¹⁶⁶ Koolma, H.M. (2008)

¹⁶⁷ Koolma, H.M. (2008)

¹⁶⁸ Berge, M. van den, Buitelaar, E. & Weterings, A. (2013)

¹⁶⁹ Centraal Planbureau (2013b)

¹⁷⁰ Centaal Planbureau (2013b)

¹⁷¹ Koolma, H.M. (2008)

¹⁷² Beekers, W. (2012)

Vereniging Bestuurders Woningcorporaties) en de VTW (de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties). Deze twee organisaties hebben bezwaren tegen de door Minister Blok ingevoerde beloningsstaffel. Deze zou de salarissen van bestuurders en toezichthouders met gemiddeld 40% drukken. De regeling bevat een indeling van woningcorporaties in grootteklassen met daaraan gekoppeld normbedragen voor inkomens. De rechtbank oordeelt dat het bestaande beloningsniveau en de zwaarte van de functie onvoldoende zijn meegewogen bij het opstellen van deze staffel.

De rechtbank acht dit in strijd met de zorgvuldigheid die een ministeriële regeling vereist. Het resultaat van deze keuzes is dat zittende topfunctionarissen van woningcorporaties onevenredig worden getroffen, zo concludeert de rechtbank. De rechtbank oordeelt tegelijkertijd dat de WNT de toets aan internationale verdragen doorstaat. Dit betekent dat wel mag worden ingegrepen in de inkomens van topfunctionarissen van woningcorporaties¹⁷³. Minister Blok heeft inmiddels aangegeven de regeling te willen aanpassen.

3.3.2 Intern toezicht

Deze paragraaf gaat in op de historische ontwikkeling van het intern toezicht en de taken en verantwoordelijkheden die de intern toezichthouder volgens het BBSH heeft.

Historisch perspectief: van een drielagen- naar een tweelagenstructuur
Voor de verzelfstandiging heeft een groot deel van de woningcorporaties een zogenaamd drie-lagenmodel: Raad van Commissarissen-bestuursdirecteur. Hierbij zijn de bevoegdheden van de directeur statutair of via een directiestatuut vastgelegd. In een dergelijk model lopen toezicht en bestuur in elkaar over, omdat zowel het bestuur als de Raad van Commissarissen (RvC) het functioneren van de directie in beschouwing nemen. Dit kan leiden tot dubbel werk of zelfs tot bevoegdheidsconflicten¹⁷⁴. In een zogenaamd Raad-van-toezichtmodel geldt dit nadeel niet en is er duidelijk onderscheid tussen bestuur en toezicht. In dit model heeft de directie, veelal aangeduid als raad van bestuur, de bestuursverantwoordelijkheid conform Boek 2 BW gekregen, met in de statuten vastgelegde bevoegdheden. De Raad van Toezicht (RvT) beperkt zich, wat meer op «afstand van het bestuur», tot het toezicht houden op het beleid van het bestuur en het gevraagd, dan wel ongevraagd geven van het advies. De statuten moeten uitwijzen welke bevoegdheden precies aan de RvT zijn toegekend. Daarnaast regelt de RvT in zijn eigen reglement de samenwerking en werkwijze van de raad¹⁷⁵.

Vanaf begin jaren negentig gaan steeds meer corporaties, eerst de grotere maar later ook de kleinere, over op een tweelaags bestuursmodel¹⁷⁶. In 1998 heeft ongeveer de helft van de woningcorporaties een tweelagenstructuur¹⁷⁷ en vandaag de dag geldt dit voor praktisch alle woningcorporaties. De overgang van een drielagenstructuur naar een tweelagenstructuur loopt dikwijls parallel aan de overgang van een vereniging naar een stichting. Een tweelagenstructuur stelt overigens wel hogere eisen aan de directie van een woningcorporatie, hetgeen mogelijk deels

¹⁷³ Zie ook www.rechtspraak.nl

¹⁷⁴ Beekers, W. (2012)

¹⁷⁵ Goodijk, R. (2012)

¹⁷⁶ Schaar, J. van der (2006b)

¹⁷⁷ Commissie Glasz (1998)

verklaart waarom de salarissen van directeur-bestuurders vanaf de jaren negentig zo sterk zijn gestegen (zie ook paragraaf 3.3.1). Goodijk¹⁷⁸ merkt in dit verband echter op dat niet in alle gevallen voldoende is beoordeeld of de nieuwe «directie» de kwaliteit bezit om de grotere verantwoordelijkheid aan te kunnen.

De commissie Glasz¹⁷⁹ stelt dat door de verzelfstandiging van de woningcorporaties het interne toezicht een stuk belangrijker is geworden: «De volkshuisvestelijke prestaties, de kwaliteit van de dienstverlening en het management zijn nu primair een verantwoordelijkheid van de individuele instelling. Een goed werkend toezicht is dan ook van cruciaal belang.» Volgens de toezichtsbrief van Staatssecretaris Tommel uit 1997 betekent een goed intern toezicht dat het externe toezicht niet tot interventies leidt¹⁸⁰.

In eerste instantie gaat de nieuwe rol en het grotere belang van het interne toezicht gepaard met de nodige onwennigheid en onduidelijkheid: wat is precies de rol van de RvC binnen het krachtenveld van actoren? Wat is een evenwichtige verhouding tussen de RvC en directeur-bestuurder? In reactie op deze discussie verschijnen vanaf 1998 diverse adviesrapporten die betogen dat het toezicht professioneler en actiever moet worden. Daarnaast wordt in 2002 de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) opgericht, die als belangrijkste doel heeft het toezicht verder te professionaliseren. Hoewel de adviezen van de VTW en de verschillende adviescommissies voor een deel worden opgevolgd en het toezicht ook zeker professioneler wordt, is dit niet voldoende om de discussie te stoppen.

De Jong¹⁸¹ concludeert: «Het tempo van ontwikkeling van professioneel toezicht bleek niet opgewassen tegen het tempo van verandering en de nieuwe vraagstukken die zich aandienen, zoals de snelle professionalisering van de besturen en de toename van risico's.» Ook Koolma kraakt harde noten over de effectiviteit van het interne toezicht in de sector. Hij schrijft in een reader naar aanleiding van promotieonderzoek «Verhalen en prestaties – een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties»¹⁸² «Corporaties formaliseren routines maar schieten tekort in de beheersing van organisatie-instabiliteit die het gevolg is van een overmaat aan financiële middelen en de introductie van een nieuwe bestuursvorm, waarin de manager de status van bestuurder heeft gekregen. Deze vernieuwing is gepaard gegaan met de instelling van intern toezicht-houders, naar het voorbeeld van beursgenoteerde ondernemingen. Men heeft daarmee alleen het zwakste disciplineringsmechanisme van de commerciële wereld overgenomen. De toezichtstructuur blijkt in de corporatiesector gezien de bevoegdheden, taakopvattingen en wijze van prestatiebeoordeling, onvoldoende toegerust op de beheersing van strategisch gedrag.» Voor een meer uitgebreide samenvatting en duiding van de discussie die er de afgelopen decennium over het intern toezicht heeft gewoed, wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

¹⁷⁸ Goodijk, R. (2012)

¹⁷⁹ Commissie Glasz (1998)

¹⁸⁰ Commissie Glasz (1998)

¹⁸¹ Jong, R. de (2013)

¹⁸² Koolma, H.M. (2008)

Taken en verantwoordelijkheden van het interne toezicht volgens het BBSH

Het BBSH uit 1993 stelt verplicht dat woningcorporaties over een toezichthoudend orgaan beschikken: een Raad van Toezicht (RvT) of een Raad van Commissarissen (RvC). De ratio achter deze verplichting is gelegen in het beginsel dat het dragen van verantwoordelijkheid ook het afleggen van verantwoording dient te impliceren¹⁸³. Verder is in het BBSH vastgelegd dat minimaal twee leden van de RvC worden benoemd op bindende voordracht van de huurders en/of de huurdersorganisaties. Hierbij is echter wel bepaald dat de huurderscommissaris onafhankelijk is en handelt zonder «last of ruggespraak» naar andere partijen toe¹⁸⁴. Volgens de Aedes Governancecode¹⁸⁵ geldt voor alle commissarissen dat ze zich uitsluitend laten leiden door het belang van de toegelaten instelling.

De RvC is de werkgever van het bestuur van een woningcorporatie en beslist over benoeming, beoordeling, schorsing, en ontslag van bestuurders. De twee andere kerntaken van de RvC zijn het uitvoeren van toezicht en het geven van advies¹⁸⁶. Aan de adviesfunctie van de RvC wordt in de literatuur echter veel minder aandacht besteed dan aan de toezichtfunctie. Ook in de Aedes Governancecode wordt nauwelijks ingegaan op de adviesrol van de RvC. De taken en verantwoordelijkheden van de RvC worden slechts zeer beknopt beschreven in het BBSH, terwijl het Burgerlijk Wetboek evenmin regels bevat voor een RvC bij een vereniging of een stichting. Dit wetboek geeft echter wel regels ten aanzien van het toezicht in nv's of bv's en de commissie Glasz heeft deze regels gebruikt als referentiekader voor het door haar opgestelde advies over intern toezicht. Dit advies vormt de basis voor de later in het kader van de zelfregulering opgestelde governancecode (zie ook paragraaf 3.3.5). Tot slot wordt idealiter ook in de statuten van een woningcorporatie op de taken en verantwoordelijkheden van de RvC ingegaan¹⁸⁷.

3.3.3 De rol van de accountant

Tot in de loop van de jaren negentig wordt de accountancyfunctie vaak uitgeoefend door accountants die aan de koepelorganisaties verbonden zijn. Later wordt deze taak overgenomen door zelfstandige accountantsbureaus, waarbij vier grote organisaties de huidige markt domineren: Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PricewaterhouseCoopers (PWC).

Formele rol van de accountant

In het BBSH wordt gesteld dat de accountant de volgende zaken dient te onderzoeken:

- 1 of de jaarrekening voldoet aan de eisen die het BBSH hieraan stelt;
- 2 of het volkshuisvestingsverslag overeenkomstig het BBSH is opgesteld en of dit verslag verenigbaar is met de jaarrekening;
- 3 of de cijfermatige kerngegevens die moeten worden aangeleverd, zijn gebaseerd op verantwoorde aannames.

¹⁸³ Commissie Glasz (1998)

¹⁸⁴ Commissie Glasz (1998)

¹⁸⁵ Aedes (2011)

¹⁸⁶ Commissie Glasz (1998)

¹⁸⁷ Commissie Schilder (2006) & Goodijk, R. (2012)

Bij zijn verslaglegging dient de accountant gebruik te maken van de in bijlage III van het BBSH opgenomen protocollen en modellen. Behalve deze verplichte handelingen levert de accountant ook vaak een zogenaamde «management letter» op waarin adviezen zijn opgenomen voor wat betreft de interne bedrijfsvoering.

In de Aedes Governancecode uit 2011 is nog een aantal aanvullende bepalingen ten aanzien van de rol van de accountant opgenomen. Deze betreffen onder meer het volgende:

- De RvC benoemt de externe accountant en stelt zijn beloning vast. Hierbij laat men zich adviseren door het bestuur;
- De externe accountant wordt benoemd voor een periode van maximaal vier jaar en kan vervolgens nog voor maximaal vier jaar worden herbenoemd;
- De externe accountant woont in ieder geval de RvC-vergadering bij waarin de jaarrekening wordt besproken.

Evaluatie van de rol van accountant

Rapporten waarin de rol van de accountant wordt geëvalueerd, zijn slechts in beperkte mate beschikbaar. Lange tijd is er ook weinig aanleiding om deze rol te evalueren, omdat de gedachte is dat het financieel toezicht goed in elkaar stak¹⁸⁸. Bovendien wordt de woningcorporatiesector dan nog steeds als financieel «veilig» gezien, waardoor accountants er relatief weinig aandacht aan besteden.

Pas na de problemen bij Vestia krijgt de rol van de accountant meer aandacht en start de Autoriteit Financiële Markten (AFM) een onderzoek hiernaar¹⁸⁹. In zekere zin is dit onderzoek een aanvulling op het incidentenonderzoek dat de AFM heeft uitgevoerd naar de jaarrekeningcontrole 2010 van Vestia. Dit onderzoek is uiteindelijk aanleiding voor het indienen van een tuchtklacht bij de Accountantskamer tegen de accountant die verantwoordelijk was voor de genoemde jaarrekeningcontrole. Het AFM-onderzoek uit 2012 heeft betrekking op de vier grootste accountantsorganisaties: Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PricewaterhouseCoopers. Uit dit onderzoek blijkt het volgende:

- De accountants hebben in 2011 een verhoogde aandacht gehad voor de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties, in het bijzonder waar het gaat om de controle van derivaten. Indien noodzakelijk heeft men aanvullende kwaliteitsmaatregelen genomen.
- Ondanks het voorgaande kunnen er nog steeds tekortkomingen worden geconstateerd ten aanzien van de genoemde wettelijke controles. De aard en ernst van deze tekortkomingen verschillen per accountantsorganisatie.
- De systemen van kwaliteitsborging (interne dossieronderzoeken) die de vier grote accountantsorganisaties hanteren, en de maatregelen die naar aanleiding hiervan worden genomen, geven een redelijke mate van zekerheid dat de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties voldoende is¹⁹⁰.

Aedes¹⁹¹ stelt dat de accountant in relatie tot de Raad van Commissarissen een poortwachtersfunctie heeft. Als er zaken niet goed gaan, is het aan de accountant hier een signaal over af te geven. Vervolgens is het aan

¹⁸⁸ Commissie Schilder (2006)

¹⁸⁹ AFM (2012)

¹⁹⁰ AFM (2012)

¹⁹¹ Aedes (2012a)

de RvC om dit signaal op te pikken en actie te ondernemen. Beide zaken zijn volgens Aedes nog voor verbetering vatbaar.

3.3.4 Huurdersvertegenwoordigers

Huurdersinvloed in historisch perspectief

Voor de instelling van de Woningwet in 1901 hebben veel aanbieders van sociale huisvesting de rechtsvorm van een coöperatieve vereniging of een naamloze vennootschap. Vanwege de grote moeite die de regering met coöperatieve verenigingen heeft, met name omdat men niet wil dat individuele leden zouden profiteren van de woningwetsteun, vormt deze juridische structuur onder de, krachtens de Woningwet toegelaten instellingen, echter een uitzondering: slechts 3% tot 4% van de toegelaten instellingen heeft deze rechtsvorm. Ook het aandeel van de naamloze vennootschappen bevindt zich in deze orde van grootte¹⁹².

In het kader van de democratiseringsgolf in de jaren zestig eisen burgers meer zeggenschap over hun leefomstandigheden, ook op het gebied van wonen. Tegen deze achtergrond besluit de Minister in 1965 de toelatingsregels voor toegelaten instellingen aan te passen. Coöperatieve verenigingen en naamloze vennootschappen zullen niet langer erkend worden als «uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting» werkzaam, waardoor ze geen aanspraak meer kunnen maken op de goedkope rijksleningen of exploitatiesubsidies uit de Woningwet.

Vreemd genoeg is deze maatregel in strijd met het advies van commissie De Roos, die in 1964 juist heeft geadviseerd om coöperatieve verenigingsmodellen, waarbij de bewoners een financiële bijdrage leveren, te stimuleren¹⁹³. Wanneer bewoners een substantiële financiële inbreng leveren, zullen ze als vanzelf meer bij het verenigingswerk betrokken raken, zo is de gedachte van commissie De Roos¹⁹⁴. Waarschijnlijk uit vrees voor weglek van maatschappelijk bestemd vermogen wordt deze aanbeveling echter niet overgenomen door de regering. Wel wordt er in 1975 voor gekozen om de woningbouwvereniging wettelijk te stimuleren¹⁹⁵.

Na de wijziging van de toelatingsregels in 1965 bestaat ongeveer driekwart van de woningcorporaties uit verenigingen en het resterende kwart uit stichtingen¹⁹⁶. In de verenigingen hebben de leden, die overigens lang niet in alle gevallen ook huurder van de corporatie zijn, een zekere mate van zeggenschap over het beleid. Soms loopt deze zeggenschap via de algemene ledenvergadering, soms ook via een zogenaamde ledenraad. In de praktijk wordt de zeggenschap echter vooral uitgeoefend door een kleine vaste kern van actieve leden. Juist doordat de woningcorporaties langzaam maar zeker steeds meer professionaliseren, wordt de afstand tussen de verhuurorganisatie en de «gewone huurder» steeds groter¹⁹⁷. Veel huurders komen nooit op de ledenvergadering van hun woningbouwvereniging en van een echte representatieve democratie is dan ook lang niet altijd sprake. Er zijn verschillende voorbeelden bekend van ontevreden bewoners die op de slecht bezochte ledenvergaderingen

¹⁹² Beekers, W. (2012)

¹⁹³ Beekers, W. (2012)

¹⁹⁴ Beekers, W. (2012)

¹⁹⁵ Beekers, W. (2012)

¹⁹⁶ Beekers, W. (2012)

¹⁹⁷ Beekers, W. (2012)

van corporaties de macht grijpen om door middel van een «bestuurscoup» hun wensen te kunnen doordrukken¹⁹⁸.

Gezien het voorgaande, en vanuit de wens om verder te professionaliseren, beginnen de koepels vanaf eind jaren zestig onomwonden hun voorkeur uit te spreken voor een stichtingsvorm, gecombineerd met actieve bewonerscommissies op complexniveau. Op die manier wil men voorkomen dat bewoners op corporatieniveau teveel hun eigen belangen laten gelden, in plaats van het belang van de volkshuisvesting in algemene zin. In die tijd gaan de corporaties de huurders steeds meer zien als woonconsumenten, in plaats van als «medebepalers» van het beleid¹⁹⁹.

Na de verzelfstandiging van de woningcorporaties in de jaren negentig worden praktisch alle verenigingen omgezet in stichtingen (zie ook paragraaf 3.3.1). Vanaf dat moment worden huurders primair beschouwd als «belanghouders» en worden er, met name door Tweede Kamerlid Adri Duivesteijn (PvdA), initiatieven genomen om de huurdersinvloed op een andere manier te verankeren. Het idee hierbij is dat het de verantwoordelijkheid van de verhuurders is om de bewonersparticipatie te faciliteren en te financieren. Uiteindelijk leidt dit tot het instellen van de Wet op het overleg huurders-verhuurders (de zogenaamde Overlegwet), die per 1 december 1998 van kracht is geworden²⁰⁰. Mede onder invloed van het advies van de commissie Leemhuis (zie ook hoofdstuk 6) wordt de Overlegwet in 2009 gewijzigd, waardoor de huurdersinvloed op onderdelen groter wordt.

De zeggenschap van huurders

Om de manieren te beschrijven waarop klanten organisaties kunnen beïnvloeden, wordt vaak gebruikgemaakt van de door Hirschman²⁰¹ ontwikkelde begrippen *exit* en *voice*. Hierbij refereert *exit* aan het feit dat ontevreden klanten op zoek kunnen gaan naar een andere aanbieder, terwijl *voice* betrekking heeft op de mogelijkheden die klanten hebben om invloed uit oefenen op het beleid van de aanbieder, en daarmee op de kwaliteit van het aanbod en de dienstverlening²⁰².

In de Nederlandse sociale huursector is de exit-optie beperkt ontwikkeld als gevolg van de lange wachttijden voor sociale huurwoningen en het vigerende huurbeleid, waardoor vaak het lastig en financieel onaantrekkelijk is om van de ene naar de andere sociale huurwoning te verhuizen. Het feit dat de Nederlandse sociale huurwoningenmarkt steeds meer gedomineerd wordt door een beperkt aantal grote aanbieders (als gevolg van fusies en gebrek aan nieuwe toetreders in het stelsel) speelt hierbij eveneens een rol. Mede als gevolg van het voorgaande hebben de Nederlandse discussies over de rol van huurders vooral betrekking op de *voice*-optie. Dit geldt ook voor het rapport van de commissie Leemhuis uit 2005. Huurders van corporatiewoningen hebben volgens dit rapport verschillende rollen. Allereerst zijn ze natuurlijk contractpartij, oftewel klant, van de verhuurder. Daarnaast zijn ze echter ook belanghouder, niet alleen van de woningcorporatie maar ook van de overheid. Huurders zijn belanghouder van woningcorporaties, omdat ze een direct belang hebben

¹⁹⁸ Beekers, W. (2012)

¹⁹⁹ Beekers, W. (2012)

²⁰⁰ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

²⁰¹ Hirschman, A. (1970)

²⁰² WRR (2004) & Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009)

bij het beleid van de verhuurder (toewijzingsbeleid, huurprijzenbeleid, pakket van de dienstverlening, strategisch voorraadbeleid) en de gevolgen hiervan voor de woning en woonomgeving. De huurders zijn ook belanghouder van het Rijk en de gemeenten omdat het beleid van deze overheden (huurbeleid, gemeentelijk bouwbeleid, toewijzingsbeleid) bepalend kan zijn voor hun positie en woonsituatie. Deze hierboven beschreven belanghoudersrol kan zowel op individueel als op collectief niveau worden vormgegeven. In het laatste geval is een huurdersorganisatie de gesprekspartner van de verhuurder namens een bepaalde groep huurders²⁰³.

De positie van huurders wordt sterker naarmate ze meer zeggenschap hebben, oftewel in de gelegenheid zijn om meer invloed uit te oefenen (*voice*). De zeggenschap voor huurders als contractpartners is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en de wet- en regelgeving ten aanzien van huurprijzen²⁰⁴. De zeggenschap van de huurders als belanghouders van de verhuurder wordt in eerste instantie geregeld in de Wet op het overleg huurders-verhuurders (Overlegwet). Deze wet, die hieronder verder wordt toegelicht, is in 2009 gewijzigd, waardoor de huurders meer invloed hebben gekregen en huurders in de sociale huursector en de private huursector voortaan meer op gelijke wijze worden behandeld²⁰⁵. Hiertoe zijn bepaalde bepalingen die vroeger in het BBSH waren opgenomen, en dus alleen van toepassing waren op woningcorporaties, overgeheveld naar de Overlegwet.

Voor de zeggenschap van huurders ten aanzien van het gemeentelijke beleid bestaat geen specifieke regelgeving. Wettelijk gezien hebben huurders dezelfde rechten en plichten als de andere gemeentelijke ingezetenen. De zeggenschap van huurders ten aanzien van het beleid van de rijksoverheid loopt vooral via de landelijke organisatie van huurders (Woonbond) en het Landelijk Overleg Huurders Verhuurders (LOHV), waarin de Woonbond namens de huurders participeert²⁰⁶.

De Woonbond bestaat sinds 1990, als resultaat van een fusie tussen drie belangengroepen²⁰⁷ en heeft zowel individuele huurders als huurdersorganisaties onder haar leden. De deelnemers aan het LOHV vanuit de kant van de verhuurders zijn: Aedes, Vastgoedbelang (belangenorganisatie van individuele particuliere verhuurders) en de IVBN (belangenorganisatie van institutionele particuliere verhuurders). Het LOHV overlegt regelmatig met de overheid over het woonbeleid²⁰⁸.

De Overlegwet

Deze wet is van toepassing op de gehele huursector, met uitzondering van verhuurders die minder dan 25 woningen bezitten. De Overlegwet bevat onder meer bepalingen over recht op informatie, recht op overleg, recht op advies en recht op instemming. De wet geeft de huurdersorganisatie recht op informatie over het voor hen relevante beleid van de verhuurder (de wet specificeert nader welke beleidsaspecten dit betreft). Als een verhuurder dit beleid wil wijzigen, moet hij de huurdersorganisatie hierover inlichten (recht op informatie). De huurdersorganisatie wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld om hierover overleg met de

²⁰³ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

²⁰⁴ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

²⁰⁵ Woonbond (2011)

²⁰⁶ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

²⁰⁷ Ekkers, P. (2006)

²⁰⁸ Helderma, J.K. (2007)

verhuurder te voeren (recht op overleg), en eventueel schriftelijk advies uit te brengen (recht op advies). De verhuurder mag van dit advies afwijken, maar dient hiervoor wel een motivatie te geven. Indien de verhuurder het beleid ten aanzien van de servicekosten wil wijzigen, heeft hij instemming van de huurder nodig (recht op instemming). Verder bevat de Overlegwet bepalingen ten aanzien van de financiering van huurdersorganisaties (de verhuurder is verantwoordelijk voor deze financiering) en een geschillenregeling. Tot slot zijn er veel corporaties die hun huurders door middel van convenanten meer bevoegdheden geven dan de Overlegwet strikt genomen vereist²⁰⁹.

Naleving van de Overlegwet

Hoewel een officiële evaluatie van de gewijzigde Overlegwet voor zover ons bekend nog niet beschikbaar is, blijkt uit de visitatierapporten van woningcorporaties dat deze zich lang niet altijd aan alle aspecten van deze wet houden. Met name de in wet gestelde termijnen worden vaak niet nageleefd. Een ander probleem is dat het vaak moeilijk is om huurders te vinden die actief willen worden in de huurdersbelangenvereniging, waardoor deze vereniging de belangen van de huurders lang niet altijd goed representeert.

3.4 De governance van woningcorporaties op lokaal niveau

Deze paragraaf gaat in op de lokale context waarbinnen woningcorporaties opereren. De gemeente (paragraaf 3.4.1) en de belanghouders uit de onderwijs-, zorg- en welzijnssector (paragraaf 3.4.2) zijn in dit verband de belangrijkste actoren.

3.4.1 De rol van de gemeente

Historisch perspectief

Enkele uitzonderingen daargelaten (zoals Amsterdam, waar de gemeente vanaf 1874 financiële steun gaf aan de Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen) bemoeien de gemeenten zich in de tweede helft van de 19^e eeuw over het algemeen nauwelijks met het reilen en zeilen van de woningcorporaties die dan ontstaan. Na het van kracht worden van de Woningwet (1901) verandert dit echter ingrijpend. Het nieuwe adagium is «volkshuisvesting rijkszaak, gemeentetaak»²¹⁰. De gemeenten kunnen zelf beslissen of ze de instrumenten die door de Woningwet worden geboden (woningwetleningen, jaarlijkse bijdragen in de annuïteit van private leningen) al dan niet willen inzetten. Anders gezegd: de rijksoverheid verschaft een groot deel van de financiële middelen (maar met name in het interbellum zullen de gemeenten ook zelf financiële steun gaan verstrekken), maar de gemeente bepaalt hoe deze middelen werden ingezet.

Daarnaast geven de gemeenten advies aan het Rijk over de toelating van lokale woningcorporaties²¹¹. Sommige gemeenten gebruiken dit adviesrecht als een middel om hun eigen gemeentelijke woningbedrijf op de kaart te zetten. Gemeenten mogen namelijk alleen zelf een eigen woningbedrijf oprichten wanneer de private woningcorporaties er niet of onvoldoende in slagen om in adequate huisvesting te voorzien²¹².

²⁰⁹ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

²¹⁰ Koffijberg, J. (2005)

²¹¹ Helderma, J.K. (2007)

²¹² Helderma, J.K. (2007)

Na de Tweede Wereldoorlog verandert de rol van de gemeenten opnieuw. Huisvesting wordt dan een zaak van nationaal economisch belang en voorwerp van een grootscheeps nationaal wederopbouwprogramma. Er wordt een nieuw Ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting in het leven geroepen (1947) en de bouwprogramma's worden jaarlijks op nationaal niveau geprioriteerd en vastgesteld, waarbij lokale bouwprogramma's slechts als input voor dit proces dienen. Kortom, de volkshuisvesting transformeert van een gedecentraliseerde in een gecentraliseerde sector²¹³ en de gemeenten, maar in nog sterkere mate de woningcorporaties, raken tot op zekere hoogte ondergeschikt aan de rijksoverheid. Het feit dat de rijksoverheid weinig vertrouwen heeft in de professionaliteit van de, in die tijd vaak nog kleine woningcorporaties, speelt hierbij eveneens een rol²¹⁴.

Tegelijkertijd is er echter ook een beleidsterrein waarop de gemeenten aan invloed winnen: de woonruimteverdeling. De Woonruimtetwet uit 1947, in het leven geroepen om het schaarse woningaanbod zo eerlijk mogelijk te verdelen, bepaalt namelijk dat ieder die een huis wilde betrekken voortaan een gemeentelijke vergunning nodig heeft. Vanaf dat moment nemen veel gemeentebesturen de woningtoewijzing geheel of gedeeltelijk over van de woningcorporaties. De wet kleedt de zelfstandigheid van de corporaties verder uit en vormt volgens Beekers²¹⁵ het sluitstuk van het verstatelijkingsproces. De gevolgen van de Woonruimtetwet zijn groot. Huurders hoeven geen lid van een woningbouwvereniging meer te worden om kans te maken op een woning, en de voorheen homogene woonblokken van woningbouwverenigingen met een religieuze grondslag raken versnipperd²¹⁶. In de loop van de jaren vijftig wordt de Woonruimtetwet in sommige delen van Nederland overigens weer buiten werking gesteld, omdat de ergste woningnood daar inmiddels geledigd is. In gemeenten met veel woningnood, met name in de Randstad, is de wet daarentegen altijd van kracht gebleven.

In de loop der tijd ontstaat er steeds meer onvrede bij de corporaties over hun ondergeschikte positie als «uitvoeringsorgaan» van het Rijk en de gemeente²¹⁷. Dit leidt er uiteindelijk toe dat in 1958 commissie De Roos wordt ingesteld om advies uit te brengen over hervorming van het corporatiebestel. Het adviesrapport van commissie De Roos komt in 1964 uit en bevat een groot aantal aanbevelingen die tot doel hebben de corporaties meer autonomie te geven. In navolging hiervan besluit de regering in 1965 dat woningcorporaties de voorkeur krijgen boven gemeentelijke woningbedrijven als verschafter van sociale huurwoningen²¹⁸. Ook krijgen de corporaties een eigen financiële huishouding, één bedrijfsreserve (gemeentelijk beheer van allerlei fondsen werd afgeschaft) en mogen ze voortaan hun exploitatieoverschotten houden²¹⁹. Overigens blijft de onttrekking van middelen uit de bedrijfsreserve onder bepaalde voorwaarden nog steeds onderhevig aan goedkeuring vooraf door het gemeentebestuur. Per saldo kan het rapport van commissie De Roos niettemin worden gezien als een belangrijke eerste stap in het naoorlogse verzelfstandigingsproces van de corporatiesector.

²¹³ Helderman, J.K. (2007)

²¹⁴ Beekers, W. (2012)

²¹⁵ Beekers, W. (2012)

²¹⁶ Beekers, W. (2012)

²¹⁷ Schaar, J. van der (2006b)

²¹⁸ Helderman, J.K. (2007)

²¹⁹ Schaar, J. van der (2006b)

Ook in de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten vinden veranderingen plaats. Vanaf de jaren zeventig wordt er binnen het voor de volkshuisvesting verantwoordelijke ministerie nagedacht over een decentralisatie van het objectsubsidiebeleid. Het idee is om de gemeenten door middel van budgetten, gebaseerd op normkosten, een grotere invloed te geven op de wijze waarop de rijkssubsidies worden ingezet (zie Koffijberg²²⁰, voor een uitgebreide analyse van dit proces). Pas vanaf midden jaren tachtig wordt dit decentralisatiebeleid ook echt geëffectueerd (normkostensysteem, later ook Besluit Woninggeboden Subsidies²²¹).

Omdat na de bruteringswet (1995) de rijkssubsidies voor een groot deel wegvallen, kan de gemeente echter niet lang van deze hernieuwde invloed «profiteren». Koffijberg²²² concludeert in dit verband dat de functionele decentralisatie (verzelfstandiging van corporaties) de territoriale decentralisatie (meer taken naar gemeenten) heeft overschaduwd.

De rol van de gemeente vanaf midden jaren negentig

Na de verzelfstandiging van de woningcorporaties midden jaren negentig verandert de rol van de gemeente opnieuw ingrijpend. Tot dan toe hebben de gemeenten via de subsidietoekenning en administratie, evenals via de plantoetsing, een behoorlijke invloed gehad op het corporatiebeleid (hoewel deze invloed voor een deel plaats had onder hiërarchische paraplu van de rijksoverheid). Nu de subsidies na de bruteringswet wegvallen, verdwijnt deze gemeentelijke invloed echter grotendeels²²³. Daarbij komt nog dat veel gemeentelijke woningbedrijven worden omgevormd tot «normale» woningcorporaties (zie ook paragraaf 3.3.1), waardoor ze buiten de directe invloedssfeer van de gemeente komen te liggen. Kortom, na de invoering van het BBSH verandert op lokaal niveau het samenwerkingsmodel in een onderhandelingsmodel²²⁴. Met de geminimaliseerde rol van gemeenten lopen de gemeentelijke afdelingen volkshuisvesting leeg en verdwijnt er veel expertise²²⁵. Ook volgens Van der Schaar ligt de pijn van de verzelfstandiging van de woningcorporaties vooral bij de gemeenten die door de krimp van subsidiestromen invloed verliezen en die vervolgens op hun ambtelijk apparaat bezuinigen²²⁶.

Wel krijgen de gemeenten in 1993 de rol van eerstelijns externe toezichthouder toebedeeld. In het BBSH wordt vastgelegd dat de gemeente zich op basis van de verantwoordingsstukken een oordeel dient te vormen over de werkzaamheden van de corporatie. Bij een afkeurend oordeel kan de gemeente de Minister vervolgens verzoeken om maatregelen te nemen. Kortom, op de achtergrond blijft de Minister (vertegenwoordigd door de VROM-inspectie) actief als eindverantwoordelijke toezichthouder en beheerder van het sanctie-instrumentarium, maar de gemeente wordt verantwoordelijk voor het eerstelijnstoezicht. Vanwege de brede verantwoordingsvelden in het BBSH, gebrek aan capaciteit en kwaliteit binnen het gemeentelijke apparaat (met name op financieel gebied) en het ontbreken van eigen sanctiemiddelen vinden de gemeenten het echter

²²⁰ Koffijberg, J. (2005)

²²¹ Zie Van der Schaar (1987) voor meer details

²²² Koffijberg, J. (2005)

²²³ Eijck, G. van, Grutterink, H., Hendriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013)

²²⁴ Conijn, J. (2005)

²²⁵ Eijck, G. van, Grutterink, H., Hendriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013)

²²⁶ Schaar, J. van der (2006b)

lastig om op een goede wijze invulling te geven aan deze toezichtrol²²⁷. Daarnaast wordt al snel geconstateerd dat de gemeenten als toezicht-houder enerzijds, en overlegpartner over het lokale woonbeleid anderzijds, in een lastige dubbelrol terecht zijn gekomen²²⁸. In reactie op deze kritiek wordt het BBSH in 1997 weer aangepast en vanaf 1 januari 1998 is de gemeente geen externe toezichthouder meer. Het volkshuisvestelijke toezicht komt vanaf 1996 weer bij de rijksoverheid terecht, terwijl het CFV vanaf 1998 het preventief financieel toezicht op zich neemt en vanaf 2001 ook het volledige financieel toezicht²²⁹.

De huidige rol van de gemeente

De grotere mate van beleidsvrijheid die de corporaties sinds de instelling van het BBSH hebben gekregen leidt ertoe dat overleg en afspraken tussen de gemeente en corporaties een belangrijke plaats gaan innemen bij de voorbereiding en formulering van het gemeentelijke woonbeleid²³⁰. In het BBSH is vastgelegd dat corporaties de gemeente ieder jaar een activiteitenoverzicht moeten sturen en in overleg moeten treden over het lokale woonbeleid. Idealiter zou dit moeten resulteren in harde en toetsbare prestatieafspraken die voortvloeien uit een interactief ontwikkelde woonvisie²³¹. Hierbij dient wel te worden bedacht dat de taken van de gemeenten en corporaties elkaar deels overlappen, met name op het gebied van leefbaarheidsbeleid. Gemeenten kunnen er dan ook financieel belang bij hebben wanneer de corporaties zo veel mogelijk van de taken en investeringen op dit terrein voor hun rekening nemen.

In de praktijk fungeert dit beoogde stelsel van prestatieafspraken nog lang niet optimaal. Zo heeft in 2010 slechts 68% van de corporaties en 44% van de gemeenten prestatieafspraken afgesloten²³². Bovendien zijn de prestatieafspraken dikwijls weinig SMART (Specifiek, Meetbaar, Ambitueus, Resultaatgericht, Tijdgebonden) geformuleerd, waardoor ze moeilijk te toetsen zijn. Ook worden de prestatieafspraken vaak niet of onvoldoende aangepast aan veranderende omstandigheden, zoals het uitbreken van de economische crisis. Daarbij komt nog dat een deel van de gemeenten niet over een recente beleidsvisie beschikt, hetgeen het maken van goede prestatieafspraken in de meeste gevallen onmogelijk maakt²³³.

Tot slot dient te worden bedacht dat de belangen binnen een en dezelfde gemeente lang niet altijd parallel lopen. Zo botst het volkshuisvestingsbelang (betaalbare woningen) vaak met de belangen van het grondbedrijf dat maximale grondopbrengsten nastreeft²³⁴.

3.4.2 De rol van de belanghouders²³⁵

Een van de prestatievelden in het BBSH is het betrekken van bewoners bij beleid en beheer. Daarnaast stelt het BBSH dat de corporatie met de gemeente in overleg dient te treden over het te voeren woonbeleid. Over

²²⁷ Eijck, G. van, Grutterink, H., Hendriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013)

²²⁸ Commissie Dekker (2013)

²²⁹ Commissie Hoekstra (2012)

²³⁰ Commissie Dekker (2013)

²³¹ Ekkers, P. (2006)

²³² Severijn, C.R.M. (2010, geciteerd in Commissie Dekker, 2013, p. 8)

²³³ Commissie Dekker (2013)

²³⁴ Koffijberg, J. (2005)

²³⁵ In de literatuur, en ook in dit rapport, worden de termen « belanghouders », « belangheb-benden » en « stakeholders » vaak door elkaar gebruikt.

het betrekken van andere partijen dan huurders en gemeenten wordt in het BBSH niet gesproken. Toch krijgen deze partijen na 2000 wel degelijk een steeds grotere invloed op het corporatiebeleid. Dit komt met name doordat de woningcorporaties, hierbij toegejuicht door de overheid, zichzelf een steeds bredere taak toe-eigenen. Mede als gevolg van hun gunstige financiële positie, begeven steeds meer corporaties zich in die tijd op het terrein van maatschappelijk vastgoed en bouwt men accommodaties voor bijvoorbeeld scholen en zorg- en welzijnsinstellingen. Daarnaast worden woningcorporaties steeds actiever in de stedelijke vernieuwing en wijkaanpak en komen ze ook in deze hoedanigheid veelvuldig in aanraking met andere actoren uit de onderwijs-, zorg en welzijnssector. Als gevolg hiervan worden dergelijke maatschappelijke dienstverleners in toenemende mate beschouwd als belanghouders van woningcorporaties.

De belanghouders spelen vandaag de dag een belangrijke rol in de zelfregulering van de corporatiesector (zie ook paragraaf 3.5). Zo is het oordeel van visitatiecommissies voor een substantieel deel gebaseerd op de mening van belanghouders (zie Van Bortel et al.²³⁶) en bevat ook de Aedes Governancecode²³⁷ verschillende bepalingen die aangeven hoe een woningcorporatie idealiter met haar belanghouders zou moeten omgaan. Noch de visitatiemethodiek, noch de Aedes Governancecode gaat echter in op de vraag welke partijen tot de belanghouders van een woningcorporatie behoren, terwijl er over dit thema wel degelijk de nodige discussie bestaat (zie ook paragraaf 6.4.5).

Waar het gaat om het betrekken van belanghouders, is maatschappelijke verantwoording, ook wel horizontale verantwoording genoemd, het sleutelwoord²³⁸. Organisaties zullen, zo is de gedachte, beter presteren en op meer draagvlak kunnen rekenen als zij goed luisteren naar de omgeving, verstandig opereren in het krachtenveld dat de organisatie omgeeft, en uitleggen waarom ze bepaalde keuzes maken²³⁹. Anders gezegd, maatschappelijke verantwoording draagt bij aan de legitimiteit van maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties^{240,241}. Daarnaast wordt maatschappelijke verantwoording ook vaak gezien als compensatie voor, of aanvulling op, het rijkstoezicht en als stimulans om te leren en te verbeteren²⁴². Kenmerkend voor maatschappelijke verantwoording is dat het gaat om een niet-hiërarchische interactieve en vrijwillige communicatierelatie. Binnen de maatschappelijke verantwoording kan onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijke verantwoording naar belanghebbenden en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden²⁴³.

Belanghoudersmanagement volgens de governancecode

In de Aedes Governancecode (zie verder paragraaf 3.5) is vastgelegd hoe woningcorporaties worden geacht met hun belanghouders om te gaan. In opdracht van de Monitoringcommissie Governancecode Woningcorpo-

²³⁶ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

²³⁷ Aedes (2011)

²³⁸ Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

²³⁹ Algemene rekenkamer (2008), zoals geciteerd in Brandsen, T. Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

²⁴⁰ Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

²⁴¹ Overigens is er wel de nodige discussie over de vraag hoe belangrijk de belanghouders nu daadwerkelijk zijn. In paragraaf 6.4.6 wordt hier nader op ingegaan.

²⁴² Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

²⁴³ Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

raties hebben Brandsen et al.²⁴⁴ onderzocht hoe deze code in de praktijk wordt toegepast. Zij concluderen onder meer het volgende:

- De maatschappelijke verantwoording zoals beschreven in de governancecode (versie 2007) heeft een tamelijk technisch, instrumenteel en opgelegd karakter. Op het waarom en de toegevoegde waarde van maatschappelijke verantwoording wordt nauwelijks ingegaan.
- Ongeveer 80% van de woningcorporaties hanteert een of andere vorm van maatschappelijke verantwoording, maar het proces van maatschappelijke verantwoording kent een grote variëteit aan uitingsvormen.
- Het overgrote deel van de maatschappelijke verantwoording betreft verantwoording achteraf. Van beleidsbeïnvloeding vooraf door belanghouders is vaak nauwelijks sprake. Kortom, het gaat vaak om eenrichtingsverkeer waarbij de corporaties zenden en de belanghouders ontvangen.

Naar aanleiding van de adviezen van Brandsen et al.²⁴⁵ is de governancecode in 2011 aangepast voor wat betreft de relatie die corporaties met hun belanghouders zouden moeten onderhouden. De tekst op dit punt is korter en minder voorschrijvend gemaakt en er is meer aandacht voor beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: «Het bestuur maakt in zijn verantwoording zichtbaar met wie en hoe de belanghebbendendialoog is gevoerd en tot welke aanpassingen in het beleid de dialoog aanleiding heeft gegeven»²⁴⁶.

3.5 De governance van woningcorporaties op nationaal niveau

In de governance van woningcorporaties op nationaal niveau speelt het externe toezicht een belangrijke rol. Dit toezicht wordt uitgeoefend door zowel de rijksoverheid (paragraaf 3.5.1) als het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (paragraaf 3.5.2). Een andere belangrijke actor op nationaal niveau is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat leningen aan corporaties borgt zodat deze goedkoper kunnen lenen (paragraaf 3.5.3). Verder besteedt deze paragraaf aandacht aan koepelorganisatie Aedes en aan de initiatieven op het gebied van zelfregulering die in de afgelopen vijftien jaar binnen de sector tot ontwikkeling zijn gekomen (paragraaf 3.5.4).

3.5.1 Rijksoverheid

Sinds de Woningwet van 1901 vallen de zogenaamde toegelaten instellingen onder directe verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. In deze paragraaf wordt weergegeven hoe het rijkstoezicht zich in de loop der tijd ontwikkeld heeft, en welke taken en verantwoordelijkheden de rijksoverheid op dit moment heeft.

Historisch perspectief

Voor het van kracht worden van de Woningwet in 1901 wordt het Nederlandse woonbeleid gekenmerkt door een «laissez faire»-benadering. De overheid grijpt niet of nauwelijks in en laat veel ruimte aan de «civil society». Beekers²⁴⁷ omschrijft de Nederlandse ruimtelijke ordening en woningbouw in de tweede helft van de 19^e eeuw als het «rijk van de

²⁴⁴ Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

²⁴⁵ Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

²⁴⁶ Aedes (2011)

²⁴⁷ Beekers, W. (2012)

burger». De introductie van de Woningwet in 1901 brengt hierin verandering. Faber²⁴⁸ heeft een uitgebreide studie gemaakt van de ontwikkeling van het rijkstoezicht op de woningcorporatiesector vanaf deze mijlpaal. Hij concludeert dat dit toezicht tot 1960 vooral betrekking heeft op controle van de subsidie-uitgaven en leningen en het toelatingsbeleid. Daarnaast speelt de rijksoverheid tot dat moment ook een rol in de plantoetsing, met name bij woningwetleningen.

Bij de bouw van woningwetwoningen is het ministerie in alle fasen van het bouwproces uitdrukkelijk aanwezig: bij het vooroverleg, de gunning, de bouw, de gereedmelding, de eindafrekening en ook bij de exploitatie vanwege de systematiek van jaarlijkse bijdragen²⁴⁹. Anders gezegd, de subsidies vormen de «gouden» (of «zilveren») koorden waarmee de investeringsactiviteiten van corporaties worden gekoppeld aan de rijksoverheid. Buiten deze gouden koorden is de controle op het «doen en laten» van de woningcorporaties echter juist tamelijk zwak ontwikkeld. De toezichtstaken zijn verspreid over verschillende afdelingen, zodat er sprake is van organisatorische versnippering²⁵⁰. Daarbij komt nog dat de woningcorporaties ook in die tijd geen sterk gespecificeerde taakomschrijving hebben. Het gaat er dan vooral om dat ze in het belang van de volkshuisvesting opereren. Voor de rijksoverheid is het gebrek aan een scherpe nationale taakopdracht voor woningcorporaties overigens geen probleem, omdat men kan «sturen» met subsidies. Het geeft de overheid juist de nodige flexibiliteit om corporaties in te zetten voor een breed scala aan publieke doelen, zonder dat daarvoor de regelgeving hoeft te worden aangepast²⁵¹.

In de jaren zeventig en tachtig versterken de toenemende financiële zelfstandigheid van de woningcorporaties en de sterke groei van de overheidssubsidies voor sociale woningbouw de noodzaak van een adequaat rijkstoezicht. Echter, Faber²⁵² stelt dat dit toezicht jarenlang sterk achterbleef bij de behoefte, onder meer als gevolg van personele onderbezetting en het ontbreken van een beleidskader²⁵³. Pas vanaf 1985 wordt de personele capaciteit substantieel uitgebreid en het rijkstoezicht verscherpt. Na de invoering van het BBSH en de overplaatsing van het eerstelijnstoezicht naar de gemeenten in 1993 wordt deze wijziging echter weer teniet gedaan²⁵⁴.

Vanaf die tijd boet het externe toezicht op rijksniveau sterk aan belang in. De subsidiesturing maakt plaats voor een toezichtstructuur met veel ruimte voor zelfstandig ondernemerschap²⁵⁵. De rijksoverheid heeft geen directe invloed meer op de activiteiten van woningcorporaties waardoor deze eigenstandig tot besluitvorming kunnen komen. «Handelingsvrijheid vooraf, verantwoording achteraf» wordt het leidende principe²⁵⁶. De enige uitzondering hierop vormen majeure besluiten, zoals verkoop van woningen aan beleggers, statutenwijziging en fusie²⁵⁷. De rol van het Rijk beperkt zich dus tot toezicht achteraf op basis van een verantwoording

²⁴⁸ Faber, A.W. (1997)

²⁴⁹ Koffijberg, J. (2005)

²⁵⁰ Faber, A.W. (1997)

²⁵¹ Jong, R. de (2013)

²⁵² Faber, A.W. (1997)

²⁵³ Faber, A.W. (1997)

²⁵⁴ Faber, A.W. (1997)

²⁵⁵ Jong, R. de (2013)

²⁵⁶ Commissie Glasz (1998)

²⁵⁷ Jong, R. de (2013)

door de corporaties. De verantwoordingsvelden van het BBSH fungeren hierbij als de belangrijkste toetssteen. Vanaf 2011 wordt ook de «Tijdelijke Regeling DAEB Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting» aan dit toetsingskader toegevoegd.

De verzelfstandiging van woningcorporaties heeft ook grote invloed op het aantal ambtenaren dat zich op het ministerie met controle en toezicht bezighoudt. Van Eijck et al.²⁵⁸ schrijven: «Van de tweeduizend ambtenaren die jarenlang op meer dan vijftig verschillende bouw- en subsidieregelingen hadden toegezien, moesten achthonderd man naar een nieuwe baan op zoek. Veel van hen zijn overgestapt naar corporaties, adviesbureaus en toezichthouders. Van de tweehonderd rijksinspecteurs die jaarlijks bij alle corporaties langs gingen en jaarverslagen uitplozen, moest het merendeel op zoek naar ander werk. Na alle reorganisaties zijn nog maar tien formatieplaatsen gereserveerd voor het rijkstoezicht op de corporatiesector.»

Na 2000 blijkt al snel dat toezicht niet hetzelfde is als sturing. In de nieuwe constellatie heeft de rijksoverheid geen instrumenten meer om het handelen van corporaties direct te beïnvloeden en krijgen deze een veel grotere handelingsvrijheid. Zonder financiële prikkels wordt het voor de overheid een stuk lastiger om woningcorporaties in te zetten voor het realiseren van de doelstellingen van het rijksbeleid. Zoals Van der Schaar²⁵⁹ treffend opmerkt: «Met een touw kun je niet duwen.» Verschillende ministers en staatssecretarissen, met name Remkes, proberen om hier verandering in te brengen. Zij dienen voorstellen in die beogen om de rijksoverheid weer meer sturingsmiddelen en doorzettingsmacht te geven²⁶⁰. Tot nieuwe regelgeving leiden deze initiatieven echter niet. Volgens De Jong²⁶¹ is dit voornamelijk het gevolg van een gebrek aan bestuurlijke continuïteit; vanaf het begin van de 21e eeuw tot 2013 zijn er maar liefst tien verschillende bewindslieden verantwoordelijk voor het woonbeleid: Remkes, Kamp, Dekker, Winsemius, Vogelaar, Van der Laan, Van Middelkoop, Donner, Spies en Blok. De beleidsvisies verschuiven wel, maar er vinden in de praktijk alleen betrekkelijk kleine wijzigingen in de regelgeving plaats²⁶² en het rijkstoezicht blijft grotendeels ongewijzigd.

Vormgeving van het huidige rijkstoezicht

Het huidige rijkstoezicht op de woningcorporatiesector heeft drie belangrijke taken²⁶³:

- Toezicht op de rechtmatigheid. Worden de middelen uitsluitend op het terrein van de volkshuisvesting besteed? Deze vorm van toezicht heeft een sterke relatie met de legitimiteit van het handelen van woningcorporaties.
- Toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties. Zijn deze in het belang van de volkshuisvesting? In feite gaat het hier om toezicht op de effectiviteit van woningcorporaties²⁶⁴.
- Toezicht op de financiële continuïteit. Is er voldoende vermogen om het voortbestaan van de corporatie te garanderen? Deze vorm van toezicht heeft ook een relatie met de efficiëntie van woningcorporaties.

²⁵⁸ Eijck, G. van, Grutterink, H., Hendriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013)

²⁵⁹ Schaar, van der J. (2006b)

²⁶⁰ Jong, R. de (2013) & Eijck, G. van, Grutterink, H., Hendriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013)

²⁶¹ Jong, R. de (2013)

²⁶² Jong, R. de (2013)

²⁶³ Schaar, J. van der (2006b)

²⁶⁴ Conijn, J. (2005)

Daarnaast houdt de Minister ook nog toezicht op de kwaliteit van de governance en op integriteit van de instelling²⁶⁵. Deze vormen van toezicht zijn in de praktijk echter nog weinig ontwikkeld²⁶⁶.

Sanctiemiddelen

Wanneer uit het rijkstoezicht blijkt dat bepaalde corporaties ernstig in gebreke blijven, dan beschikt de Minister krachtens het BBSH over verschillende sanctiemogelijkheden, zoals het intrekken van de toelating (waarna een financiële afrekening plaatsvindt), het geven van een aanwijzing of het aanstellen van een bewindvoerder (onder curatele stellen).

Informatieverstrekking door woningcorporaties

Het rijkstoezicht is voor een belangrijk deel gebaseerd op informatie die door de woningcorporaties zelf wordt aangeleverd. Volgens het BBSH moet een woningcorporatie jaarlijks een jaarrekening met toelichting, een volkshuisvestingsverslag en een overzicht met kerngegevens op volkshuisvestings- en financieel gebied naar het ministerie, de gemeente(n) waarin ze werkzaam is en het CFV sturen²⁶⁷. Verder dient de zogenaamde verantwoordingsinformatie (dvi) en prospectieve informatie (dpi) jaarlijks via het systeem van CorpoData te worden ingediend (zie ook paragraaf 3.5.2). Aan de gemeente dient ieder jaar een overzicht van de voorgenomen activiteiten te worden verstrekt.

Rechtmatigheidstoezicht

Bij het rechtmatigheidstoezicht gaat het primair om de vraag of de corporaties geen dingen doen die ze wettelijk niet mogen doen. Oftewel, houden ze zich aan het gebied van de volkshuisvesting zoals dat onder meer door de Woningwet en het BBSH wordt omschreven? In het kader van het rechtmatigheidstoezicht is wettelijk verankerd dat de Minister de statuten (en wijzigingen daarin) van woningcorporaties dient goed te keuren. Ook is er op onderdelen sprake van preventief toezicht, hetgeen betekent dat woningcorporaties, voorafgaand aan een handeling, toestemming van de Minister dienen te verkrijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor fusies tussen woningcorporaties of, in bepaalde gevallen, voor de verkoop van corporatiewoningen²⁶⁸.

Het rechtmatigheidstoezicht wordt sinds 2012 weer uitgevoerd door het voor wonen verantwoordelijke ministerie (sinds 2010 is dit het Ministerie van BZK). Tot 2012 nam het CFV een deel van deze taken voor zijn rekening (zie ook paragraaf 3.5.2). Deze vorm van toezicht is gebaseerd op een analyse van jaarverslagen, gerichte jaarlijkse opvraging van gegevens, verklaringen van accountants aan de hand van een accountantsprotocol en signalen uit het veld²⁶⁹.

Over het rechtmatigheidstoezicht wordt gerapporteerd in de zogenaamde oordeelsbrief die de Minister elk jaar rond 1 december aan alle individuele corporaties stuurt. Hierin wordt onder meer ingegaan op de financiële oordelen van het CFV (continuïteitsoordeel, solvabiliteitsoordeel) en de naleving van wet- en regelgeving (rechtmatigheidstoezicht)

²⁶⁵ Commissie Hoekstra (2012)

²⁶⁶ Commissie Schilder (2006)

²⁶⁷ Conijn, J. (2005)

²⁶⁸ Commissie Hoekstra (2012)

²⁶⁹ Commissie Hoekstra (2012)

Volkshuisvestelijk toezicht

Bij het rechtmatigheidstoezicht wordt getoetst of corporaties opereren binnen de kaders die de wet- en regelgeving stelt. Of ze binnen deze kaders ook de maatschappelijk meest gewenste taken verrichten, en of ze deze taken ook op de meest efficiënte wijze uitvoeren, is geen thema binnen het rechtmatigheidstoezicht. Idealiter zou een dergelijke controle deel uit moeten maken van het zogenaamde volkshuisvestelijk toezicht, oftewel het toezicht op de prestaties van woningcorporaties.

In de praktijk is deze vorm van toezicht, door Conijn²⁷⁰ ook wel het effectiviteitstoezicht genoemd, echter weinig ontwikkeld. Formeel dient een corporatie zich in haar volkshuisvestingsverslag te verantwoorden voor haar prestaties op de prestatievelden van het BBSH, waarna door het Rijk een marginale toets plaatsvindt²⁷¹. De praktijk is echter dat de volkshuisvestelijke aspecten niet of nauwelijks een rol spelen in de oordeelsbrieven die het ministerie ieder jaar naar de individuele woningcorporaties verstuurt. Zoals hierboven al is aangegeven, ligt de nadruk in deze brieven op de financiële positie van de corporatie en het rechtmatigheidstoezicht.

Het beperkte rijkstoezicht op de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties hangt samen met het feit dat er van rijkswege geen duidelijke normen voor het functioneren van woningcorporaties zijn geformuleerd. Dit is overigens geen lacune, maar een bewuste beleidskeuze. Bij de vaststelling van het BBSH in 1993 is ervoor gekozen om de zogenaamde prestatievelden breed te formuleren en niet concreet in te vullen. Wat precies valt onder het belang van de volkshuisvesting moet op lokaal niveau worden bepaald, in overleg tussen corporatie, gemeente en lokale belanghouders²⁷². Op instellingsniveau zijn interventies vanuit het effectiviteitstoezicht schaars omdat het voor het Rijk moeilijk te beoordelen is of de maatschappelijke prestaties van een individuele corporatie voldoende in het lokale belang zijn²⁷³. Conijn²⁷⁴ signaleert dan ook dat de inhoudelijke prestaties van woningcorporaties vooral op sectorniveau worden beoordeeld. Jaarlijks rapporteert de Minister aan de Tweede Kamer over de prestaties van de sector, waarbij hij zich voor een belangrijk deel baseert op de door het CFV verzamelde informatie. Voor het overige is het volkshuisvestelijk toezicht gebaseerd op signalen uit het veld; een eigen informatiegaring is er niet²⁷⁵.

Niet alleen het toezicht op de effectiviteit, maar ook het toezicht op de efficiëntie van woningcorporaties is weinig ontwikkeld. Hoewel het CFV de ontwikkeling van de bedrijfslasten op corporatieniveau monitort, worden deze cijfers pas sinds enkele jaren gebruikt in de zogenaamde oordeelsbrieven van het ministerie. Dit gaat echter nog niet verder dan dat corporaties met bovengemiddeld hoge bedrijfslasten wordt gevraagd om deze situatie toe te lichten²⁷⁶.

Toezicht op governance en integriteit

Het toezicht op de governance vindt plaats op basis van dezelfde bronnen als het toezicht op de rechtmatigheid. Een governanceaspect dat ook in de oordeelsbrieven naar voren komt, betreft de zogenaamde realisatie-index

²⁷⁰ Conijn, J. (2005)

²⁷¹ Schaar, J. van der (2006b)

²⁷² Jong, R. de (2013), zie ook hoofdstuk 2 en paragraaf 3.4.1

²⁷³ Conijn, J. (2005)

²⁷⁴ Conijn, J. (2005)

²⁷⁵ Commissie Hoekstra (2012)

²⁷⁶ Oordeelsbrieven 2009 en 2010 zoals die zijn te verkrijgen van het CFV

die door het CFV wordt berekend²⁷⁷. Deze index geeft weer wat het verschil is tussen de door de corporaties opgegeven prognoses en de feitelijke realisaties. Er zijn drie afzonderlijke indices: voor nieuwbouw, voor sloop en voor woningverkoop. Verder gaat de oordeelsbrief ook in op de tijdigheid en kwaliteit van de in te dienen prospectieve en verantwoordingsinformatie (dpi en dvi). Tot slot is er een meldpunt op het ministerie waar integriteitsproblemen gemeld kunnen worden²⁷⁸.

Financieel toezicht

Het financiële toezicht is door de rijksoverheid gedelegeerd aan het CFV. In paragraaf 3.5.2 wordt uitgebreid ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden van dit instituut.

3.5.2 Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)

Historisch perspectief

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat verantwoordelijk is voor het financiële toezicht, voor eventuele sanering van noodlijdende woningcorporaties en voor projectsteun aan instellingen met een te laag eigen vermogen voor de noodzakelijke investeringen²⁷⁹. Het CFV is in 1988 opgericht en zijn taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in de Woningwet, en uitgewerkt in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting²⁸⁰. Het CFV kan, ter bekostiging van zijn taken of uit hoofde van het rijksbeleid, heffingen opleggen aan corporaties²⁸¹.

Hoewel het CFV pas in 1988 is opgericht, wordt er in de politieke en maatschappelijke discussie over de governance en financiën van woningcorporaties al veel langer over een dergelijk fonds gesproken. Commissie De Roos stelt al in 1964 voor om een zogenaamd Centraal Fonds op te richten, onder gemeenschappelijk beheer van het Rijk en de koepels van woningcorporaties. Het duurt echter nog tot 1988 voordat een dergelijk fonds, weliswaar in gewijzigde vorm, ook daadwerkelijk van de grond komt. Faber²⁸² stelt dat de instelling van een Centraal Fonds voor die tijd nog geen haalbare kaart was vanwege de slechte financiële positie van de corporatiesector. In eerste instantie heeft het CFV alleen een sanerings- en steunverleningstaak²⁸³. Pas vanaf 1998 wordt het CFV ook verantwoordelijk voor het preventieve financiële toezicht, met name gericht op de financieel meest kwetsbare corporaties. In 2001 wordt dit uitgebreid tot het financiële toezicht in algemene zin, dus ook tot vraagstukken van risicobeheersing en vermogensbehoud²⁸⁴.

Financieel toezicht door het CFV

Op het gebied van financieel toezicht kent het CFV de volgende taken:

- de rapportage over de financiële positie van individuele corporaties, mede ter signalering van mogelijke toekomstige saneringen;
- de rapportage over de sector als geheel. Bij deze rapportage gaat het om een landelijk beeld, dat naar gebiedsdelen kan worden gedifferentieerd;

²⁷⁷ Feitelijk meet deze index niet zozeer de governance als wel de uitkomst van deze governance.

²⁷⁸ Commissie Hoekstra (2012)

²⁷⁹ Schaar, J. van der (2006b)

²⁸⁰ Conijn, J. (2005)

²⁸¹ Conijn, J. (2005)

²⁸² Faber, A.W (1997)

²⁸³ Helderma, J.K. (2007)

²⁸⁴ Commissie Hoekstra (2012)

- de financiële beoordeling van nevenactiviteiten van woningcorporaties;
- de advisering aan de rijksoverheid over de financiële aspecten van nieuwe toelatingen, fusies, statutenwijzigingen, investeringen in het buitenland door corporaties en meldingsplichtige verkoop aan beleggers. Deze taak, die deel uitmaakt van het zogenaamde rechtmatigheidstoezicht, kwam in 2002 bij het CFV terecht maar is per 1 januari 2012 weer overgeheveld naar het ministerie²⁸⁵;
- de advisering met betrekking tot de financiële aspecten van een ministeriële aanwijzing.

De bevoegdheden van het CFV zijn eigenlijk afgesplitste bevoegdheden die deel uitmaken van het integrale toezicht van de Minister²⁸⁶. De commissie Hoekstra stelt dat de Minister toezicht houdt en dat twee taken op het gebied van financieel toezicht zijn gedelegeerd aan het CFV: informatiegaring en oordeelvorming²⁸⁷. Het CFV is een zelfstandig bestuursorgaan en staat hiermee op zekere afstand van de Minister.

Solvabiliteitsoordeel en continuïteitsoordeel

In eerste instantie vindt een financiële beoordeling van individuele woningcorporaties plaats op basis van de financiële kerngegevens die volgens het BBSH moeten worden aangeleverd. Als deze eerste beoordeling daar aanleiding toe geeft, kan het CFV vervolgens besluiten om een nader onderzoek uit te voeren.

In de financiële beoordeling van woningcorporaties door het CFV staan twee «oordelen» centraal: het solvabiliteitsoordeel en het continuïteitsoordeel. Bij het solvabiliteitsoordeel wordt vastgesteld of een corporatie op basis van voortzetting van het huidige beheer haar financiële verplichtingen kan nakomen. De financiële effecten van toekomstige activiteiten blijven hierbij buiten beschouwing. Het solvabiliteitsoordeel is gebaseerd op twee bouwstenen: het volkshuisvestelijk vermogen en het vermogen dat beschikbaar moet zijn om de risico's te kunnen opvangen (beide op balansdatum). Er zijn bij dit oordeel slechts twee categorieën: voldoende of onvoldoende. Bij het continuïteitsoordeel beoordeelt het CFV op de basis van de door de corporaties aan te leveren prospectieve informatie (dpi) of de voorgenomen activiteiten passend zijn in relatie tot de financiële mogelijkheden. Hierbij zijn de volgende oordelen mogelijk:

- A1: de voorgenomen activiteiten passen bij de vermogenspositie van de corporatie;
- A2: de voorgenomen activiteiten van de laatste twee jaar van de vijfjarige prognoseperiode kunnen de financiële positie van de corporatie in gevaar brengen;
- B1: de voorgenomen activiteiten brengen de corporatie op de middellange termijn (3 tot 5 jaar) in gevaar;
- B2: de voorgenomen activiteiten brengen de corporatie op de korte termijn (binnen 2 jaar) in gevaar.

Vanaf 2013 worden de solvabiliteits- en continuïteitsoordelen vervangen door een integrale beoordeling die zich richt op het kwalitatief en kwantitatief duiden van risico's en het plegen van interventies om risico's te voorkomen, dan wel te verkleinen²⁸⁸.

²⁸⁵ Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2013)

²⁸⁶ Aedes (2012a)

²⁸⁷ Commissie Hoekstra (2012)

²⁸⁸ Zie hiervoor ook www.cfv.nl

Toezichtsrapportages op basis van CFV-informatie

Over de financiële positie van de corporatiesector als geheel wordt in de vorm van het zogenaamde toezichtsverslag aan de Tweede Kamer gerapporteerd²⁸⁹. Overigens is dit toezichtsverslag sinds 2011 onderdeel van het jaarverslag van het CFV. Daarnaast informeert de Minister de Tweede Kamer jaarlijks over de voorgenomen activiteiten van alle corporaties voor het komende jaar, evenals over de door de corporaties verrichte werkzaamheden in het afgelopen jaar²⁹⁰. Beide rapportages zijn gebaseerd op informatie die door het CFV wordt verzameld. CorpoData, een samenwerkingsverband tussen het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het Ministerie van BZK en het CFV, voert de gezamenlijke gegevensopvraag van deze verantwoordings- en prospectieve informatie uit²⁹¹. Tot slot wordt de informatie die door het CFV wordt verzameld, verwerkt in de zogenaamde oordeelsbrief die de Minister elk jaar rond 1 december aan alle individuele corporaties stuurt (zie ook paragraaf 3.5.1).

Daarnaast wordt de door het CFV verzamelde financiële en volkshuisvestelijke informatie per corporatie gerapporteerd in de publicatie «Corporatie in Perspectief» (CiP). Deze publicatie heeft een belangrijke functie op het gebied van benchmarking. Na 2013 zal het CFV overigens stoppen met de CiP-publicaties. Volgens eigen zeggen maakt het CFV deze keuze om meer ruimte te krijgen voor de noodzakelijke intensivering en verscherping van zijn toezichthoudende rol²⁹². Het Corporatie Benchmark Centrum (CBC) onderzoekt de mogelijkheid om data uit de CiP te ontsluiten via de online benchmark van het CBC die nu in ontwikkeling is (zie ook paragraaf 3.5.5).

Sanctie-instrumentarium

Het eigenstandig sanctie-instrumentarium van het CFV is uiterst beperkt. In feite kan het CFV alleen maatregelen treffen als corporaties niet de aan hen gevraagde informatie verschaffen²⁹³. Het CFV kan zich dan onthouden van een inhoudelijk oordeel of bepalen dat bepaalde rechtshandelingen van de corporatie pas met zijn toestemming kunnen worden verricht²⁹⁴. Bij beperkte financiële problemen kan het CFV woningcorporaties verzoeken een financieel herstelplan te maken. Bij ernstige financiële problemen kan het CFV de Minister adviseren om sancties op te leggen²⁹⁵.

Steunverlening door het CFV

Behalve voor het financiële toezicht is het CFV ook verantwoordelijk voor de sanering van woningcorporaties die in de financiële problemen zijn gekomen. Indien deze corporaties een saneringsplan opstellen, kunnen ze in aanmerking komen voor een subsidiebijdrage of een renteloze lening. Op dit moment ontvangen de corporaties Vestia en WSG dergelijke saneringssteun. Deze steun wordt betaald door middel van een heffing die het CFV aan de overige woningcorporaties oplegt. Als gevolg van deze saneringssteun is het voor Nederlandse woningcorporaties feitelijk onmogelijk om failliet te gaan²⁹⁶.

²⁸⁹ Commissie Schilder (2006)

²⁹⁰ Aedes (2012a)

²⁹¹ Zie hiervoor ook www.cfv.nl

²⁹² Zie hiervoor ook www.cfv.nl

²⁹³ Commissie Hoekstra (2012)

²⁹⁴ Aedes (2012a)

²⁹⁵ Commissie Hoekstra (2012)

²⁹⁶ Helderma, J.K. (2007)

Behalve saneringssteun kan het CFV een corporatie ook reguliere of bijzondere projectsteun verschaffen. Van reguliere projectsteun kan sprake zijn als een corporatie over onvoldoende financiële middelen beschikt om werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting uit te voeren.

De corporatie moet dan wel kunnen aantonen dat men zelf actief naar collegiale steun heeft gezocht maar dit niet of onvoldoende heeft gekregen. Om de reguliere projectsteun te kunnen financieren, kan het CFV een heffing opleggen²⁹⁷. De bijzondere projectsteun heeft betrekking op activiteiten in het kader van de wijkenaanpak. Deze steun wordt gefinancierd vanuit de zogenaamde Vogelaarheffing die in de komende jaren geleidelijk wordt afgebouwd.

3.5.3 Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Historisch perspectief

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt in 1983 opgericht door de dan bestaande koepels als privaat fonds van en voor de sector, overigens wel met financiële steun van de rijksoverheid. De reden voor de oprichting van het WSW schuilt in het feit dat om budgettaire redenen in 1983 de leningen en contragaranties van het Rijk ten behoeve van de verbetering van naoorlogse woningen worden geschrapt²⁹⁸. Om te voorkomen dat het naoorlogse verbeterprogramma hierdoor in het slop zou raken, vraagt de toenmalige Staatssecretaris Brokx aan de koepels om zelf een garantie-instituut in het leven te roepen, waarbij het Rijk alleen nog maar op de achtergrond actief is.

Organisatorische structuur

De verbondenheid tussen het WSW en de koepelorganisaties is altijd sterk gebleven. Het WSW is een private stichting met een bestuur, een Raad van Commissarissen (RvC) en een deelnemersraad. De RvC van het WSW bestaat uit vijf leden, van wie er twee worden voorgedragen door Aedes en één door de deelnemersraad. Door middel van een zogenaamde «achtervangovereenkomst» is geregeld dat het Rijk fungeert als financiële achtervang van het WSW. In de overeenkomst «Toezicht en Verantwoording» wordt daarnaast een aantal niet-financiële zaken geregeld²⁹⁹. Zo moet het WSW goedkeuring vragen voor wijziging van de statuten, voor de standaardovereenkomsten met corporaties en voor de tarieven³⁰⁰.

Het WSW heeft op grond van de deelnemingsovereenkomst het recht bij een dreigend financieel tekort van een woningcorporatie uit voorzorg een aanwijzing te geven, bijvoorbeeld het laten treffen van saneringsmaatregelen³⁰¹. Hoewel het WSW niet over een formeel publiekrechtelijk sanctie-instrumentarium beschikt, zorgt de mogelijkheid om borgstelling te weigeren er toch voor dat men in de praktijk duidelijke eisen kan stellen aan woningcorporaties³⁰².

²⁹⁷ Conijn, J. (2005)

²⁹⁸ Faber, A.W. (1997) & Helderma, J.K. (2007)

²⁹⁹ Jong, R. de (2013)

³⁰⁰ Jong, R. de (2013)

³⁰¹ Commissie Hoekstra (2012)

³⁰² Aedes (2012a)

Taken van het WSW

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) garandeert leningen aan woningcorporaties. Het grote voordeel van WSW-borging is dat corporaties tegen lage rente, en ook bij een relatief bescheiden vermogen, geld kunnen lenen.

Het rentevoordeel als gevolg van de WSW-borging wordt doorgaans op 0,5 procentpunt geschat³⁰³. Volgens het WSW scheelt de besparing die de woningcorporaties zo realiseren de huurder gemiddeld € 35,- per maand³⁰⁴.

Eind 2011 staat het WSW borg voor € 86,3 miljard. Ruim 91% van de activiteiten van de deelnemers aan het WSW wordt gefinancierd onder de borgstelling van dit fonds³⁰⁵. Hoewel het WSW niet de formele status van financieel toezichthouder heeft, monitort de organisatie de kredietwaardigheid van de geborgde of te borgen woningcorporaties, waarbij men voornamelijk kijkt of de kasstroom voldoende groot is om aan de leningsverplichtingen te voldoen. Afhankelijk van het risico dat een corporatie loopt, wordt er gebruikgemaakt van vijf verschillende risicoprofielen³⁰⁶.

Tot 2007 wordt WSW-borging verstrekt per project (projectfinanciering), maar in 2007 wordt dit vervangen door zogenaamde bedrijfsfinanciering³⁰⁷. Op basis van de kasstroombegroting en de financieringsbehoefte van een corporatie, berekent het WSW sindsdien ieder jaar voor welk bedrag een deelnemer geborgde leningen mag aantrekken. Dit is het zogenaamde faciliteringsvolume.

Borging van leningen door het WSW

In eerste instantie garandeert het WSW alleen leningen voor woningverbetering maar later wordt dit uitgebreid tot gesubsidieerde nieuwbouw (1989) en nog later (vanaf 1994) tot praktisch alle activiteiten van woningcorporaties, inclusief bijvoorbeeld verzorgingshuizen (1999), maatschappelijk vastgoed (2000) en verpleeghuizen (2006). Als gevolg van de Europese regelgeving is WSW-borging sinds 1 januari 2011 echter alleen nog toegestaan voor de financiering van zogenaamde DAEB-activiteiten (zie ook hoofdstuk 5). Dit komt doordat de WSW-borging vanwege de achtervangpositie van het Rijk en de gemeenten door de Europese Commissie wordt gezien als staatssteun. Vandaag de dag zijn de leningen die het WSW borgt voor het grootste deel afkomstig van de «overheidsbanken» BNG (Bank Nederlandse Gemeenten) en NWB (Nederlandse Waterschapbank)³⁰⁸.

De zekerheidsstructuur van het WSW

De WSW-borging biedt financiers een grote mate van zekerheid, omdat er sprake is van een zekerheidsstructuur met drie lagen:

- 1 De financiële middelen van de geborgde corporatie vormen de eerste zekerheid. Bij de borging van leningen stelt het WSW eisen aan de kredietwaardigheid van zijn deelnemers. Mocht de financiële positie van de corporatie toch ontoereikend zijn, dan kan er beroep worden gedaan op saneringssteun van het CFV.

³⁰³ Schaar, J. van der (2006b)

³⁰⁴ Zie ook www.wsw.nl

³⁰⁵ Commissie Hoekstra (2012)

³⁰⁶ Zie ook www.wsw.nl

³⁰⁷ Jong, R. de (2013)

³⁰⁸ Jong, R. de (2013)

- 2 De borgstellingsreserve van het WSW vormt de tweede zekerheid. In totaal bedraagt deze reserve eind 2011 € 3,7 miljard. Het grootste deel van deze reserve heeft het WSW overigens niet direct beschikbaar. Wel kan dit geld worden opgeëist bij de aan het WSW deelnemende corporaties via de zogenaamde obligoverplichting.
- 3 De achtervangpositie van het Rijk en de gemeenten vormen de derde zekerheid. Wanneer het WSW na het inzetten van de eerste en de tweede zekerheidslaag nog steeds niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, dan moeten het Rijk en de gemeenten renteloze leningen aan het WSW verstrekken. Indien het tot een dergelijke aanspraak komt, staan de gezamenlijke gemeenten voor maximaal 25% van het liquiditeitstekort garant. De andere 25% komt ten laste van de schadegemeente(n) en het Rijk draagt de resterende 50% bij. De achtervangpositie van het Rijk en de gemeenten wordt geregeld in zogeheten achtervangovereenkomsten³⁰⁹.

Als gevolg van deze drievoudige zekerheidsstructuur hebben de geldverstrekkers een grote mate van zekerheid. Hierdoor heeft het WSW een zogenaamde triple-A rating gekregen van de belangrijkste kredietbeoordelaars (Standard & Poor's, Moody's). Mede door deze triple-A rating wordt het WSW vaak gezien als een van de meest succesvolle instituties van het Nederlandse volkshuisvestingssysteem.

Overigens is de garantiestructuur van het WSW in de praktijk nog nooit aangesproken. Als er corporaties in financiële problemen komen, tracht men dit in eerste instantie op te lossen via saneringssteun van het CFV. Het CFV en het WSW hebben een convenant («naadloze aansluiting») opgesteld waarin wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de WSW-borging en de CFV-steun voor het geval een corporatie moet worden gesaneerd. Hoewel de samenwerking tussen het WSW en het CFV op papier goed geregeld lijkt, is deze in de praktijk soms problematisch geweest. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

3.5.4 Aedes en de opkomst van de zelfregulering

Historisch perspectief

Aedes wordt in 1999 opgericht als gevolg van een fusie tussen de Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV). De Nationale Woningraad (NWR) is in 1913 opgericht, terwijl het NCIV in 1970 is ontstaan als gevolg van een samenwerkingsverband tussen een protestante en een katholieke belangenbehartigingsorganisatie van woningcorporaties. Dit samenwerkingsverband mondde uiteindelijk in 1983 uit in een volledige fusie³¹⁰. De NWR had van oudsher nauwe banden met de PvdA, terwijl het NCIV dicht bij het CDA stond³¹¹.

Hoewel de koepels nooit een publiekrechtelijke status hebben gehad, is hun invloed op het landelijke woonbeleid altijd groot geweest. Tot de verzelfstandiging van de woningcorporatiesector nemen de koepels de door de overheid gewenste professionalisering van de sector op zich, in ruil voor een indirecte vorm van subsidiering en toegang tot de besluitvorming³¹². Men verstrekt informatie over de toepassing van de complexe subsidieregelingen en de handelingsvoorschriften van de rijksoverheid. In

³⁰⁹ Zie ook www.wsw.nl

³¹⁰ Schaar, J. van der (1987)

³¹¹ Helderman, J.K. (2007)

³¹² Koolma, H.M. (2008)

zekere zin fungeren de koepels dus als scharnier tussen de rijksoverheid en de individuele woningcorporaties. Daarnaast zijn de koepelorganisaties ook bedrijven die tegen betaling allerlei vormen van dienstverlening (onderzoek, financieel advies, accountancy, ICT) aan de corporatiesector aanbieden³¹³.

Na de verzelfstandiging van de woningcorporatiesector, en de daarmee gepaard gaande deregulering, verliezen de koepels een deel van hun sterke positie. De uitgebreide koepelondersteuning, waarin overheidsbeleid wordt geoperationaliseerd voor de leden, wordt nu grotendeels overbodig. Ook komen de koepels geleidelijk tot de conclusie dat de verbinding tussen dienstverlening en belangenbehartiging hun relatie met de leden vertroebelt³¹⁴. Daarom worden de commerciële activiteiten van de koepels in de tweede helft van de jaren negentig ondergebracht in onafhankelijke commerciële bedrijven.

Op dit moment zijn de meeste woningcorporaties nog steeds lid van Aedes, hoewel het aantal leden van de koepel in de loop der tijd wel is afgenomen. Verschillende corporaties hebben hun lidmaatschap opgezegd, omdat ze het niet eens waren met de koers van Aedes, of niet wilden of konden voldoen aan de door de Aedescode opgelegde verplichtingen, zoals de visitatieverplichting. Het meest bekende niet-lid van Aedes was lange tijd Vestia. Onlangs is deze corporatie echter weer lid van Aedes geworden.

Taken van Aedes

Aedes behartigt de belangen van haar leden, maar ontplooit ook initiatieven op het gebied van professionalisering en zelfregulering³¹⁵. Daarnaast fungeert Aedes als werkgeversorganisatie in de cao-onderhandelingen. Overigens is Aedes niet het enige verband waarbinnen de Nederlandse corporaties met elkaar samenwerken. Er zijn ook groepen corporaties die zich verenigen rond bepaalde belangen: De Vernieuwde Stad (grootstedelijke corporaties); of rond een bepaalde visie: Het Woonnetwerk (maatschappelijk ondernemerschap)³¹⁶.

Zelfregulering

Sinds de verzelfstandiging van de corporatiesector heeft Aedes zich sterk geprofileerd op het gebied van zelfregulering. Maatschappelijk ondernemerschap en horizontale verankering zijn hierbij de sleutelwoorden. Mede onder invloed van Aedes worden verschillende initiatieven genomen om de zelfregulering verder vorm te geven:

- de Aedescode en de governancecode;
- benchmarking en kwaliteitslabels;
- visitatie.

Met behulp van deze initiatieven hoopt men de sector verder te professionaliseren en een grotere legitimiteit te geven. Daarnaast wordt de zelfregulering vaak gezien als aanvulling op het beperkt ontwikkelde externe toezicht³¹⁷ en als handvat voor de intern toezichthouder. Inmiddels bestaat er een behoorlijke mate van consensus over de stelling dat zelfregulering alleen goed kan functioneren wanneer het op een

³¹³ Eijck, G. van, Grutterink, H., Hendriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013)

³¹⁴ Beekers, W. (2012)

³¹⁵ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

³¹⁶ Jong, R. de (2013)

³¹⁷ Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

adequate wijze is gekoppeld aan het externe toezicht, hoewel er verschillend gedacht wordt over de manier waarop deze koppeling het beste gemaakt zou kunnen worden (zie ook paragraaf 6.4.6). De achtergronden en inhoud van de drie hierboven genoemde initiatieven van zelfregulering worden in de rest van deze paragraaf beschreven.

De Aedescode en de governancecode

Leden van Aedes zijn gebonden om zich aan twee verschillende codes te houden: de Aedescode en Governancecode Woningcorporaties. De Aedescode, die een vervolg vormt op de bedrijfstakcode die in 1998 naar aanleiding van het advies van de commissie Glasz (Glasz, 1998) is opgesteld, is sinds 2002 verplicht voor Aedes-leden. De versie van de code die vandaag de dag van kracht is, stamt uit 2007. Het primaire doel van de Aedescode is om aan de buitenwereld te laten zien op welke normen en waarden de Aedes-leden kunnen worden aangesproken³¹⁸.

De Governancecode Woningcorporaties maakt integraal deel uit van de Aedescode en vormt een verdere uitwerking van deze code voor wat betreft de governanceaspecten. De eerste versie van de governancecode is ontwikkeld door een commissie onder leiding van professor mr. Jaap Winter, in opdracht van Aedes en de VTW³¹⁹, en werd in 2007 van kracht. Naar aanleiding van een evaluatie door de Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties onder leiding van professor Goos Minderman wordt de code vervolgens in 2011 herzien. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige versie zijn als volgt (zie ook Aedes³²⁰):

- meer aandacht voor risicobeheersing en toezicht op verbindingen;
- strengere bepalingen ten aanzien van de zittingsduur en de onafhankelijkheid van commissarissen;
- kortere benoemingstermijn voor directeur-bestuurders;
- kortere en minder voorschrijvende bepalingen voor wat betreft belanghoudersmanagement (zie ook paragraaf 3.4.2 en Brandsen et al.³²¹).

De governancecode bevat zowel principes als concrete uitwerkingsbepalingen. Aedes-leden zijn verplicht om elk jaar in hun jaarverslag aan te geven in hoeverre ze gehoor hebben gegeven aan de door de code gedefinieerde governanceprincipes. De concrete bepalingen uit de governancecode kunnen worden beschouwd als een nadere uitwerking van deze principes. Woningcorporaties kunnen van deze bepalingen afwijken indien ze hier een goede reden voor hebben («Pas toe of leg uit»). Dit dient dan wel gemotiveerd te worden in het jaarverslag van de corporatie³²². Er zijn echter drie bepalingen waarvan een corporatie niet mag afwijken:

- de bepalingen ten aanzien van de beloning van de directeur-bestuurder (toepassing van de Sectorbrede beloningscode bestuurders woningcorporaties);
- de honorering van de commissarissen;
- de zittingstermijnen van de commissarissen.

³¹⁸ Aedes (2007a)

³¹⁹ Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties (2010)

³²⁰ Aedes (2012a)

³²¹ Brandsen, T., Helderman, J.K. & Honingh, M. (2010)

³²² Aedes (2011)

Benchmarking

Benchmarking vindt zijn oorsprong in de industrie, waar het gebruikt wordt om productieprocessen efficiënter en effectiever te laten verlopen. Vanaf de jaren negentig wordt het instrument ook gebruikt in de dienstverlening. Het uitgangspunt van benchmarking is als volgt: organisaties vergelijken zichzelf met succesvolle organisaties met soortgelijke bedrijfsprocessen. Benchmarking zou vervolgens aan het licht moeten brengen waarom deze organisaties succesvol zijn en op welke manier de benchmarkende bedrijven van de succesvolle organisaties kunnen leren³²³. Idealiter resulteert benchmarking dus niet alleen in vergelijkende metingen van prestaties, maar ook in het vaststellen van zogenaamde «prestatiebepalers»: methoden die leiden tot bijzondere prestaties. Deze methoden zouden in aangepaste vorm, rekening houdend met de specifieke context, kunnen worden overgenomen door de benchmarkende organisatie waardoor deze beter gaat presteren. Kortom, het gaat bij benchmarking in principe om zowel meten als om verbeteren³²⁴. In de praktijk beperken sommige benchmarks zich echter vooral tot het meten. Sommige benchmarkinformatie komt rechtstreeks voort uit het bedrijfsproces van woningcorporaties (hoogte van huren, bedrijfslasten), terwijl voor andere benchmarks specifieke metingen noodzakelijk zijn (meten klant- of medewerkerstevredenheid, vaststellen oordeel belanghouders).

Doelen van benchmarking

Benchmarking kan een rol spelen op drie gebieden van management en governance in de woningcorporatiesector:

- 1 Strategievorming en leren. Door de prestaties van een corporatie op bepaalde terreinen af te zetten tegen de prestaties van andere corporaties, ontstaat inzicht in het relatieve presteren van deze corporatie. Voor de terreinen waarop een bepaalde corporatie duidelijk achterblijft bij de rest, kan vervolgens worden ingezet op een gerichte kwaliteitsverbetering.
- 2 Interne prestatiecontracten. Benchmarking kan een bijdrage leveren aan de formulering van interne kwaliteitsnormen die binnen de organisatie worden gebruikt.
- 3 Interne en externe verantwoording. Doordat benchmarking reliëf geeft aan de geleverde prestaties, krijgt verantwoordingsinformatie een grotere zeggingskracht³²⁵.

Benchmarks in de woningcorporatiesector

Een van de eerste benchmarks in de corporatiesector was de Aedex/IPD Corporatie Vastgoedindex, ontwikkeld in 2001³²⁶, waarmee het rendement van verschillende typen corporatie-investeringen kan worden gemeten. Door deze rendementen te vergelijken met het rendement van puur commerciële investeringen, ontstaat inzicht in de kosten van niet-commercieel, maatschappelijk gemotiveerd handelen. Andere belangrijke benchmarks zijn de Woonbench en de KWH-prestatie-index. Beide indexen zijn multidimensionaal van opzet, hetgeen betekent dat ze de prestaties van corporaties op meerdere terreinen meten (zie Aedes³²⁷, voor meer informatie over deze benchmarks).

³²³ Aedes (2008)

³²⁴ Aedes (2008)

³²⁵ Aedes (2008)

³²⁶ Aedes (2008)

³²⁷ Aedes (2008)

Kwaliteitslabels

Bij KWH (Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector) worden benchmarks gecombineerd met zogenaamde kwaliteitslabels.

Wanneer corporaties aan bepaalde, vooraf gedefinieerde meetpunten voldoen, en daarmee een bepaalde score op de benchmark behalen, hebben ze het recht om een dergelijk label te voeren. In totaal zijn er vijf verschillende KWH kwaliteitslabels:

- 1 KWH-Huurlabel: gebaseerd op de klanttevredenheid van de huurders;
- 2 KWH-Goed Werkgeverschaplabel: gebaseerd op de kwaliteit van het werkgeverschap en het HR-beleid;
- 3 KWH-Participatielabel: gebaseerd op de huurdersparticipatie;
- 4 KWH-Maatschappijlabel: gebaseerd op de wijze waarop de corporatie met belanghouders omgaat;
- 5 KWH-Goed Bestuurlabel: gebaseerd op de kwaliteit van het interne toezicht.

Ten slotte heeft Aedes via de Aedes-bedrijfstakinformatie ook zelf een benchmarkmethode ontwikkeld, terwijl Corporatie in Perspectief (CiP) van het CFV eveneens vaak als bron voor benchmarking wordt gebruikt (zie ook paragraaf 3.4.2).

Recente ontwikkelingen in de benchmarking

In 2007 stelt de commissie Van Rijn in opdracht van Aedes een aantal kwaliteitscriteria voor benchmarkinstrumenten op³²⁸. Deze commissie concludeert dat er behoefte is aan versterking van de integraliteit van benchmarks, en dat er meer aandacht zou moeten worden besteed aan het meten en vergelijken van maatschappelijke prestaties. De bestaande benchmarks dekken vaak slechts een deel van de prestaties en activiteiten van een corporatie af, en hebben bovendien vaak slechts een deel van de corporaties als deelnemer. Om verbetering in deze situatie te brengen, bundelen de verschillende aanbieders van benchmarks in 2012 hun krachten in het Corporatie Benchmark Centrum (CBC) in oprichting. In dit centrum werken Aedes, KWH, CFV en Woonbench samen aan de ontwikkeling van een nieuw benchmarkinstrument, dat waarschijnlijk voor een belangrijk deel zal zijn gebaseerd op gegevens van het CFV, en dat «online» geraadpleegd zou moeten kunnen worden.

Visitatie

De ontwikkeling van het visitatiestelsel loopt grotendeels parallel aan de ontwikkeling van de andere vormen van zelfregulering, zoals de governancecode en de benchmarks. Dit is niet zo vreemd, omdat de verschillende instrumenten tot op zekere hoogte complementair aan elkaar zijn. Terwijl de Aedescode en governancecode zijn gericht op de governance, besteden de benchmarks vooral aandacht aan financiële en bedrijfsmatige aspecten, of aan de relaties tussen de corporatie en haar belanghouders (KWH-labels). Bij visitaties staan daarentegen de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties centraal, en worden governance en financiën vooral gezien als randvoorwaarden voor het maatschappelijk presteren. Bij een visitatie wordt een woningcorporatie volgens een vastgestelde methodiek beoordeeld door een onafhankelijke visitatiecommissie. Ter onderbouwing van haar oordeel bestudeert deze commissie zowel interne als externe stukken, en voert men gesprekken met verschillende gremia binnen de organisatie, evenals met de relevante externe belanghouders.

³²⁸ Rijn, M.J. van (2007)

De eerste visitaties vinden plaats in 2002 en worden uitgevoerd door Raeflex; een organisatie die aanvankelijk sterk verbonden is met Aedes, maar in de loop der tijd steeds zelfstandiger gaat opereren. Raeflex is nog steeds marktleider in visitatieland, maar heeft in de loop der tijd wel concurrentie gekregen van een aantal andere visitatiebureaus.

Mede onder impuls van het advies van de commissie Sas³²⁹ wordt in 2007 in de Aedescode opgenomen dat corporaties verplicht zijn om zich eens in de vier jaar te laten visiteren³³⁰. Verreweg de meeste Aedes-leden hebben zich gehouden aan deze verplichting en inmiddels is het grootste deel van de Nederlandse woningcorporaties ten minste één keer gevisiteerd. In 2009 wordt het visitatiestelsel verder geformaliseerd met de oprichting van de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland (SVWN). SVWN is opgericht door het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (nu Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties), Aedes Vereniging van Woningcorporaties, Vereniging De Nederlandse Woonbond, de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De stichting heeft als doel de kwaliteit en onafhankelijkheid van het visitatiestelsel te borgen en zorg te dragen voor de verdere ontwikkeling van de visitatiemethodiek, hierbij gesteund door een zogenaamd College van Deskundigen. SVWN is ook verantwoordelijk voor de accreditatie van de visiterende bureaus. Op dit moment hebben vijf bureaus een dergelijke accreditatie: Raeflex, Cognitum, Procorp, Pentascope en Ecorys.

In 2012 wordt het visitatiestelsel geëvalueerd door de Technische Universiteit Delft³³¹. Uit deze evaluatie komt naar voren dat het draagvlak voor visitaties behoorlijk groot is. Er zijn aanwijzingen dat visitaties bijdragen aan betere maatschappelijke prestaties, een betere verantwoording en een sterkere verankering van corporaties in hun omgeving. Tegelijkertijd hebben de visitaties echter niet aantoonbaar bijgedragen aan meer maatschappelijk vertrouwen in corporaties. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat het op een goede manier meten en beoordelen van maatschappelijke prestaties uiterst lastig is. Al sinds de eerste visitaties is er veel discussie over het beoordelingskader dat zou moeten worden gebruikt om deze prestaties te meten (zie ook hoofdstuk 2). Tot slot is er het nodige onbehagen over de vorm van het visitatie-instrument en de wijze waarop corporaties met de uitkomsten van een visitatie omgaan. De volgende kritiekpunten werden in dit verband genoemd:

- Gebrek aan stimulans om te leren en verbeteren: in de huidige opzet is een visitatie primair een verantwoordingsinstrument.
- Ongunstige prijs-kwaliteitverhouding: de toegevoegde waarde van een visitatie, ten opzichte van al bestaande instrumenten om te verantwoorden en te leren en verbeteren, is nog onvoldoende.
- Vrijblijvendheid: het is niet altijd duidelijk wat een corporatie met de uitkomsten van een visitatie doet en als een corporatie blijkens een visitatie onvoldoende presteert, zijn er geen sanctiemiddelen beschikbaar om verbetering af te dwingen.
- Belanghouders vinden het soms moeilijk om de corporaties, waarmee ze vaak innig samenwerken, op een objectieve en strenge wijze te beoordelen.

³²⁹ Commissie Sas (2005)

³³⁰ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

³³¹ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

Mede onder invloed van de genoemde kritiekpunten wordt de visitatiemethodiek momenteel herzien door SVWN. De verwachting is dat deze herziening (visitatiemethodiek 5.0) in het begin van 2014 gereed zal zijn.

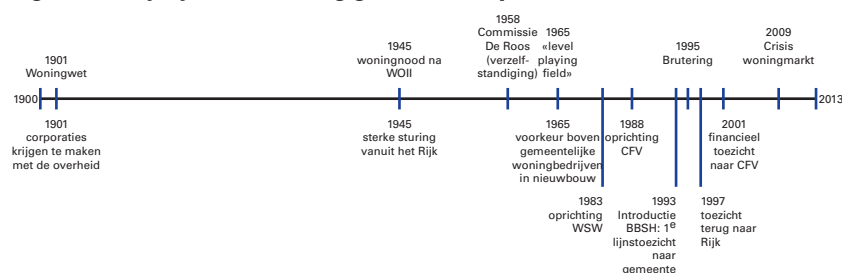
3.6 Conclusies

In tabel 3.1 worden de bevindingen van dit hoofdstuk nog eens kort samengevat. De tabel geeft voor elk van onderscheiden schaalniveaus aan welke actoren een rol spelen, wat voor relatie deze actoren met (onderdelen van) de woningcorporatie hebben, en hoe deze relatie in de loop der tijd is gewijzigd (indien van toepassing). In de rest van deze paragraaf wordt, bij wijze van conclusie, een nadere toelichting op deze tabel gegeven, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar die verschillende perioden:

- van de eerste corporaties tot aan de Tweede Wereldoorlog;
- van de Tweede Wereldoorlog tot aan de verzelfstandiging;
- van de verzelfstandiging tot aan de dag van vandaag.

In de volgende figuur zijn tevens de belangrijke momenten in de ontwikkeling van de governanceaspecten in een tijdlijn weergegeven. Aan de bovenkant van de tijdlijn staan de algemene ontwikkelingen zoals die eerder in hoofdstuk 1 zijn toegelicht.

Figuur 3.1: tijdlijn ontwikkeling governanceaspecten



Tabel 3.1: de governance van Nederlandse woningcorporaties op drie schaalniveaus, rollen van actoren en eventuele wijzigingen in deze rol

	Rol	Wijzigingen in deze rol
Organisatie-niveau		
Bestuur	Zorgen dat de corporatie haar taken op goede wijze vervult, bepaalt het corporatiebeleid	In eerste instantie worden woningcorporaties vooral bestuurd door gemotiveerde vrijwilligers maar na WO II wordt het corporatiebestuur geleidelijk steeds professioneler. Na de verzelfstandiging en de introductie van de tweelagenstructuur midden jaren negentig is de macht en autonomie van de directeur-bestuurder zeer groot geworden.

	Rol	Wijzigingen in deze rol
Raad van Commissarissen (RvC)	Toezicht houden op de activiteiten van het bestuur, werkgever van het bestuur, advies aan bestuur, sparring-partner voor bestuur	Verplicht vanaf 1993 (BBSH); vanaf dit moment worden verenigingen en drielagenmodellen in snel tempo vervangen door tweelagenmodellen en stichtingen. Na 2000 zijn de RvC's geleidelijk aan steeds professioneler geworden. Desondanks staat hun functioneren praktisch continu ter discussie.
Accountant	Controleert de jaarrekening en het volkshuisvestingsverslag in opdracht van de RvC	Accountancy werd lange tijd uitgevoerd door de koepelorganisaties. Pas in de jaren negentig overgang naar externe accountants. De verzelfstandiging van woningcorporaties geeft de accountant een belangrijkere rol. Sinds Vestia-affaire scherper toezicht op rol accountant, en ook scherper toezicht door accountant. Niettemin laat deze soms steken vallen.
Huurdersvertegenwoordigers	Kunnen op onderdelen beperkt invloed uitoefenen op het corporatiebeleid (<i>voice</i>). Hebben relatief weinig mogelijkheden (als gevolg van wachtlijsten en huurbeleid) om bij onvrede voor een andere sociale verhuurder te kiezen (<i>exit</i>).	Tot en met de jaren negentig liep de invloed van huurders vooral via de verengingsstructuur en deels ook via bewonerscommissies. Sinds de verzelfstandiging is de huurdersinvloed verankerd in de Overlegwet. In 2009 is deze wet gewijzigd waardoor de huurdersinvloed enigszins is versterkt.
Lokaal niveau Gemeente	Geeft samen met de lokale corporaties invulling aan het lokale woonbeleid en maakt hierover idealiter prestatieafspraken	Tot aan WO II had de gemeente een sterk sturende invloed op de woningcorporaties, maar na WO II wordt deze invloed deels overgenomen door het Rijk. Tussen 1993 en 1997 fungeerde de gemeente tijdelijk als eerstelijns inhoudelijk en financieel toezichthouder. Na die tijd was de gemeente vooreerst belanghouder van de woningcorporaties. Het systeem van prestatieafspraken blijkt in de praktijk niet altijd goed te werken (afspraken zijn te vaag of te vrijblijvend, of worden überhaupt niet gemaakt).

	Rol	Wijzigingen in deze rol
Belangheb- benden	Oefenen idealiter invloed uit op het corporatiebeleid en werken met de corporatie samen. De corporatie legt verantwoording aan de belanghebbenden af.	Rol belanghouders is na 2000 belangrijker geworden als gevolg van taakverbreiding corporaties en grotere rol in de stedelijke vernieuwing. Mening belanghouders speelt steeds belangrijkere rol in instrumenten van zelfregulering, met name waar het gaat om verantwoording. Invloed op beleid door belanghebbenden blijft vooralsnog relatief beperkt.

	Rol	Wijzigingen in deze rol
Nationaal niveau		
Rijksoverheid	Verantwoordelijk voor het volkshuisvestelijk toezicht en rechtmatigheidstoezicht. Eindverantwoordelijk voor het financieel toezicht dat is gedelegeerd aan het CFV.	Na de verzelfstandiging van woningcorporaties wordt sturing vooraf vervangen door toezicht achteraf. Rechtmatigheids- en financieel toezicht zijn redelijk ontwikkeld maar duidelijke criteria waaraan de prestaties van woningcorporaties getoetst kunnen worden (volkshuisvestelijk toezicht) ontbreken.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)	Verschaft financiële steun aan corporaties die dit nodig hebben en is verantwoordelijk voor het financiële toezicht, ZBO die zelf weinig interventie- en sanctiemogelijkheden heeft.	Professionalisering en verdere ontwikkeling van toezichts- en benchmarkinstrumenten.
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	Ingesteld door de corporatiesector, borgt leningen aan corporaties en stelt voorwaarden aan corporaties die van deze borging gebruik willen maken, geen formele toezichthouder.	In de loop der tijd kon een steeds groter deel van de leningen worden gegarandeerd, verschuiving van projectfinanciering naar financiering op bedrijfsniveau.
Aedes	Vertegenwoordigt de belangen van woningcorporaties op nationaal niveau	Was in het verleden niet alleen belangenbehartiger maar ook dienstverlener, richt zich na de verzelfstandiging vooral op het stimuleren van professionalisering en zelfregulering. De governancecode, de benchmarks en het visitatiestelsel zijn vandaag de dag de belangrijkste instrumenten van zelfregulering.

3.6.1 Van de eerste corporaties tot aan de Tweede Wereldoorlog

In de tweede helft van de 19^e eeuw, tot aan de invoering van de Woningwet (1901), is de governancestructuur van de Nederlandse corporatie relatief eenvoudig. Sociale huisvesters zijn private organisaties die worden bestuurd door welgestelde burgers en/of arbeiders, die voorzien in relatief goede en betaalbare arbeidershuisvesting, en die daarbij een beperkte rendementseis hanteren. Enkele uitzonderingen daargelaten bemoeien de rijksoverheid en de gemeentelijke overheid zich niet of nauwelijks met de activiteiten van deze instellingen³³².

Na de invoering van de Woningwet verandert dit radicaal en krijgt met name de gemeente een zeer belangrijke rol. Het zijn namelijk de gemeenten die kunnen bepalen hoe de instrumenten uit de Woningwet worden ingezet. Tegelijkertijd zorgt de introductie van de Woningwet ook voor een verandering van het karakter van woningcorporaties. De naamloze vennootschappen (filantropisch kapitalisme) en coöperatieve bouwverenigingen (waarbij deelnemers uiteindelijk eigenaar van de woning worden) die in de tweede helft van de negentiende eeuw waren ontstaan, passen minder goed binnen het woningwetbestel en krijgen vaak geen toelating (of vroegen deze überhaupt niet aan). In hun plaats

³³² Beekers, W. (2012)

komen nieuwe toegelaten instellingen, waarvan de oprichters vaak afkomstig zijn uit de verschillende geledingen van de vakbeweging en de sociaaldemocratie³³³.

3.6.2 Van de Tweede Wereldoorlog tot aan de verzelfstandiging

Na de Tweede Wereldoorlog wordt de sturende rol van de gemeenten deels overgenomen door de rijksoverheid. Huisvesting wordt dan een zaak van nationaal belang en onderdeel van een grootscheeps nationaal wederopbouwprogramma. De woningcorporaties, maar tot op zekere hoogte ook de gemeenten, worden dan in eerste instantie uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. Pas halverwege de jaren zestig komt hier enige verandering in. Het rapport van commissie De Roos zorgt ervoor dat de woningcorporaties een zekere mate van autonomie krijgen (ze mogen hun eigen financiële huishouding voeren en krijgen de voorkeur boven de gemeentelijke woningbedrijven als verschafter van sociale huurwoningen). Het duurt echter nog tot midden jaren negentig voordat de «gouden koorden» van de rijkssubsidiesturing definitief worden doorsneden en de corporaties echt zelfstandig worden.

De meest gewenste rechtsvorm van de woningcorporatie staat in de naoorlogse periode eveneens stevig ter discussie. Waar politici vanwege het democratische karakter de voorkeur geven aan een vereniging (in 1975 wordt dit zelfs in de Woningwet verankerd), heeft de sector zelf al vanaf eind jaren zestig de voorkeur voor de stichtingsvorm. Stichtingen, zo is de gedachte, zouden slagvaardiger en professioneler kunnen opereren. Bovendien is de afstand tussen verhuurorganisatie en huurder inmiddels zo groot geworden, dat de verenigingsvorm nog maar weinig toevoegde waarde heeft voor wat betreft de huurdersparticipatie. Uiteindelijk wordt het pleit beslecht in het voordeel van de stichtingen. Na de verzelfstandiging van de woningcorporaties midden jaren negentig worden praktisch alle woningbouwverenigingen omgezet in deze rechtsvorm. Het grote aantal fusies in diezelfde periode speelt overigens ook rol in deze ontwikkeling.

Tot slot dienen zich in de loop van de jaren tachtig twee nieuwe actoren binnen het governancenetwerk aan: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (opgericht in 1983) en het CFV (opgericht in 1988). In eerste instantie zijn de taken en verantwoordelijkheden van deze instituten nog redelijk beperkt, maar met name vanaf eind jaren negentig krijgen ze een belangrijke rol binnen het governancestelsel (zie verder paragraaf 3.6.3).

3.6.3 Van de verzelfstandiging tot de dag van vandaag

De verzelfstandiging van de woningcorporaties en de daaraan gekoppelde brutoering zet het governancemodel van de woningcorporatiesector compleet op zijn kop. De bestaande instituties (woningcorporatie, Rijk, gemeente) krijgen een andere rol en verantwoordelijkheid, terwijl nieuwe partijen (het CFV, het WSW en belanghouders) hun intrede doen. Als gevolg hiervan wordt de governance van woningcorporaties complexer en onoverzichtelijker dan ooit tevoren. Hierdoor, maar ook vanwege de talrijke schandalen, staat het thema de laatste tien jaar bijna voortdurend in het brandpunt van de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie (zie verder hoofdstuk 6). In de rest van deze paragraaf wordt in meer detail aangegeven welke wijzigingen er sinds de verzelfstandiging in de

³³³ Beekers, W. (2012)

governance hebben plaatsgevonden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het corporatieniveau, het lokale niveau en het nationale niveau.

Corporatieniveau

Op corporatieniveau worden de verenigingsvorm en de drielagenstructuur vervangen door een stichtingsvorm en een tweelagenstructuur, waarin het bestuur beleid maakt en de Raad van Commissarissen toezicht houdt op het bestuur. De nieuwe constellatie zorgt ervoor dat de directeur-bestuurder veel meer macht en invloed krijgt dan voorheen het geval was. Niet alleen omdat de RvC op afstand van het bestuur komt te staan, maar ook omdat het in 1993 geïntroduceerde BBSH geen concrete prestatie-eisen stelt, en de corporaties in de eerste jaren van de 21^e eeuw steeds meer financiële armslag krijgen (als gevolg van de lage rente en de stijgende koopprijzen).

De RvC's hebben moeite om aan hun nieuwe taak te wennen. Bij de introductie van het BBSH in 1993 is nog nauwelijks gespecificeerd wat voor taken en verantwoordelijkheden een RvC precies zou moeten hebben. Mede onder impuls van Aedes (governancecode) en de in 2002 opgerichte Vereniging voor Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) wordt het interne toezicht in de loop der tijd echter steeds professioneler. Niettemin zijn veel waarnemers van mening dat deze ontwikkeling onvoldoende snel gaat om de grote dynamiek in de sector (taakverbreding, toenemende financiële complexiteit) bij te kunnen houden (zie ook hoofdstuk 6).

Tot slot wordt de huurdersinvloed, die voorheen vooral liep via de verenigingsstructuur en de bewonerscommissies, na de verzelfstandiging verankerd in de zogenaamde Overlegwet. Over de wijze waarop deze wet in de praktijk uitwerkt, is vooralsnog weinig bekend. Wel kan worden vastgesteld dat het voor veel huurders moeilijk is om te «stemmen met hun voeten». Door de wachtlijsten en het vigerende huurbeleid zijn verhuizingen van de ene naar de andere sociale huurwoning immers vaak lastig te realiseren en/of financieel onaantrekkelijk.

Lokaal niveau

Op lokaal niveau is de rol van de gemeente ingrijpend veranderd. Na een korte en weinig succesvolle periode als eerstelijnstoezichthouder (1993–1997), wordt de gemeente vanaf eind jaren negentig belanghouder van de woningcorporaties. Dit betekent dat de hiërarchische relatie van voorheen wordt vervangen door een samenwerkingsrelatie waarin sturings- en toezichtinstrumenten geen rol meer spelen.

De wijze waarop de gemeente met de lokale woningcorporatie(s) samenwerkt, zou idealiter moeten worden vastgelegd in lokale prestatieafspraken. In de praktijk werkt dit stelsel echter nog verre van optimaal; prestatieafspraken zijn vaak vaag of vrijblijvend en soms ontbreken ze zelfs volledig. Behalve met de gemeente, treden de woningcorporaties vanaf 2000 ook in toenemende mate in dialoog met andere lokale belanghouders, zoals zorg-, welzijns- en onderwijsinstellingen. Enerzijds is dit een organisch proces; door hun bredere taakopvatting en hun vergrote investeringscapaciteit komen de corporaties na 2000 haast als vanzelfsprekend in contact met de genoemde partijen. Anderzijds wordt het contact met dergelijke belanghouders ook gebruikt om de maatschappelijke prestaties van de corporaties te verantwoorden en hun legitimiteit te vergroten. De gedachte hierbij is dat corporaties maatschappelijk gewenst en legitiem bezig zijn wanneer ze de behoeften van de lokale belanghouders expliciet in hun beleidsvorming betrekken. Voortbordurend op

deze gedachte krijgen de belanghouders in het afgelopen decennium ook een belangrijke rol in de instrumenten van zelfregulering, zoals de governancecode en het visitatiestelsel.

Nationaal niveau

Op nationaal niveau zorgt de verzelfstandiging ervoor dat de rol van de rijksoverheid ingrijpend verandert. De subsidiesturing vooraf wordt vervangen door toezicht achteraf. Hierbij gaat de rijksoverheid overigens niet zelf op zoek naar relevante informatie, maar baseert men zich op de gegevens zoals die door de corporaties en het CFV worden aangeleverd. Binnen het rijkstoezicht ligt de nadruk op het rechtsmatigheidstoezicht en het financieel toezicht. Deze laatste vorm van toezicht is uitbesteed aan het CFV (een ZBO), hoewel de rijksoverheid ook hier de eindverantwoordelijkheid houdt en het sanctie-instrumentarium bedient (het CFV beschikt nauwelijks over eigenstandige sanctiemogelijkheden). Het rijkstoezicht op de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties, het zogenaamde volkshuisvestelijk toezicht, is slechts beperkt ontwikkeld. Het feit dat de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties binnen het huidige beleidskader (BBSH) moeilijk te definiëren en te meten zijn (zie ook hoofdstuk 2 en hoofdstuk 6), speelt hierbij uiteraard een belangrijke rol.

Hoewel ze geen officiële publiekrechtelijke taak hebben, zijn ook het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de brancheorganisatie Aedes belangrijke actoren binnen de governance van woningcorporaties aan het begin van de 21^e eeuw. Het WSW borgt de leningen die corporaties aantrekken, waardoor deze een lagere rente betalen. In de loop der tijd is een steeds omvangrijker deel van de leningen aan corporaties onder WSW-borging komen te vallen, waardoor deze organisatie een steeds belangrijkere speler is geworden.

Brancheorganisatie Aedes heeft zich sinds de verzelfstandiging vooral gericht op het bevorderen van de professionalisering en de zelfregulering van de sector. In dit kader zijn verschillende instrumenten ontwikkeld zoals het visitatiestelsel, diverse benchmarks en de governancecode. Met behulp van deze instrumenten hoopt men de legitimiteit van de sector te vergroten, corporaties te stimuleren om te leren en verbeteren, en een soort van substituut te ontwikkelen voor het beperkte externe volkshuisvestelijke toezicht. Recentelijk komen echter steeds meer partijen tot de conclusie dat de genoemde instrumenten alleen een toegevoegde waarde hebben wanneer ze worden verankerd in het publiekrechtelijke overheids-toezicht, zodat de vrijblijvendheid die deze instrumenten nu nog omgeeft, kan verdwijnen (zie verder hoofdstuk 6).

4. FINANCIËN EN RISICO'S

4.1 Inleiding

Maatschappelijke ondernemingen als de woningcorporaties bewegen zich op de grens van markt en overheid. Deze hybride structuur heeft als voordeel dat overheidssturing mogelijk is om het publieke belang te borgen, terwijl de voordelen van het opereren op de markt (efficiënte allocatie van middelen) worden benut. Gezien de ontwikkeling van woningcorporaties binnen deze hybride structuur, heeft ook de financiële positie zich ontwikkeld. Tegenwoordig zijn corporaties instellingen met een, in verhouding tot de omvang van de organisatie, omvangrijk balanstotaal, een grote omzet en een relatief groot vermogen³³⁴.

Sinds de bruteringsoperatie in 1995 zijn corporaties niet meer afhankelijk van overheidssubsidies en dus zelf verantwoordelijk voor hun financiële positie. Over wat verstaan wordt onder een gezonde financiële huishouding verschillen de opvattingen. Helder is dat corporaties zelf kunnen beslissen over de besteding van hun middelen, mits aangewend voor de (ruim omschreven) taken in het BBSH. Er geldt immers een bestemmingsplicht. Mede als gevolg van de incidenten staat het kader waarbinnen de corporaties vrijheden hebben ter discussie. Meer dan ooit ligt de nadruk op het financiële handelen en de daarbij horende risico's. Incidenten als de Vestia-affaire, de verbouwing van de SS Rotterdam door Woonbron, et cetera, worden door de media uitgelicht en op alle niveaus ontstaat discussie over de financiële positie van woningcorporaties³³⁵. Anderzijds worden fundamentele vragen gesteld over de afbakening van de maatschappelijke taken, de wijze waarop de corporatiesector om moet gaan met het onderscheid tussen DAEB- en niet-DAEB-taken, de rol van het CFV en het WSW, achtervang van gemeenten en het verdienmodel van corporaties in de toekomst³³⁶.

Discussies op het financiële vlak hebben voornamelijk betrekking op de sector in zijn totaliteit: hoe kan het dat dergelijke incidenten konden gebeuren? Onrust groeit en vragen rijzen: van wie is het vermogen? Hoe groot is dit vermogen (zijn corporaties arm of rijk)? Zijn risico's onder controle? Is er voldoende zicht op financiële problemen? Is het verdienmodel houdbaar? Niet al deze vragen kunnen op basis van (literatuur)onderzoek worden beantwoord. Echter door inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van de financiële positie van corporaties door de tijd, kan wel worden verklaard hoe het systeem is gegroeid tot wat het nu is en waarbinnen incidenten plaats konden vinden.

Dit hoofdstuk start met een toelichting op de ontwikkeling van de financiële positie van woningcorporaties door de tijd. Aansluitend wordt de huidige financiële positie nader beschouwd. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen twee verschillende onderdelen van het verdienmodel van de corporatie: de exploitatiekasstromen en de balans. Vervolgens wordt ingegaan op de functie van het CFV en WSW in relatie tot de financiële achtervang die zij corporaties bieden. Afsluitend volgt een beschouwing van het risicoprofiel van de sector. Dit hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting van de huidige discussies omtrent de financiële positie van woningcorporaties en conclusies.

³³⁴ Commissie Hoekstra (2012)

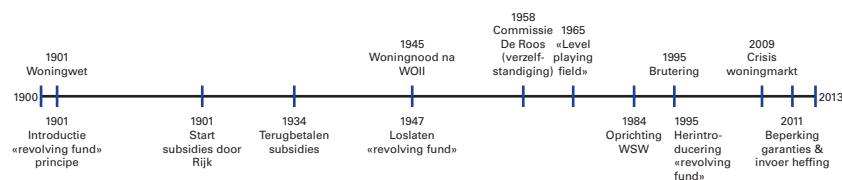
³³⁵ Deuten, J. & Kam, G. de (2007)

³³⁶ Priemus, H. (2012)

4.2 Financiering van woningcorporaties in historisch perspectief

In deze paragraaf wordt een bondig overzicht gegeven van de financiering van woningcorporaties in historisch perspectief. De belangrijkste gebeurtenissen zijn weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1: tijdlijn



Ontstaan van de woningcorporatie (1901–1934)³³⁷

In 1901, na de aanvaarding van de Woningwet, worden woningcorporaties door de staat toegelaten als zijnde toegelaten instellingen indien zij aan voorwaarden³³⁸ voldoen. In deze periode hebben gemeenten grote invloed op woningcorporaties. Gemeenten beslissen namelijk of zij de (financiële) instrumenten die door de Woningwet worden aangeboden ook daadwerkelijk willen inzetten³³⁹. Het Rijk verleent financiële middelen aan corporaties, maar de gemeente bepaalt hoe deze worden ingezet. Volkshuisvesting is daardoor een taak van de gemeente, waarbij het Rijk als bankier functioneert.

Bij de oprichting van woningcorporaties wordt de sector gezien als een zichzelf in stand houdend systeem, tegenwoordig omschreven met de term «revolving fund». Het revolving-fundprincipe houdt in dat het eigen vermogen wordt ingezet ten behoeve van de taakuitoefening. Een belangrijk verschil met de huidige gedachte omtrent het revolving-fundprincipe in de corporatiesector is dat in die tijd de overheid participeert in het financieel systeem: subsidies worden door het Rijk ingezet, met de gedachte deze gelden uiteindelijk weer terug te krijgen. Tegenwoordig wordt het corporatiestelsel op zichzelf als revolving fund gezien, dus zonder subsidies of leningen van de overheid.

Op basis van die revolving-fundgedachte, die bij de aanvaarding van de Woningwet een belangrijke rol speelt, wordt overheidssteun geacht beperkt in omvang te zijn³⁴⁰. Corporaties hanteren dit principe door alle opbrengsten, die worden gegenereerd door onder andere huur en verkopen, in te zetten voor kwaliteitsverbetering van de vastgoedportefeuille en eventuele sloop of uitbreiding om de doelgroep beter te kunnen bedienen³⁴¹. Dit verdienmodel, gebaseerd op de revolving-fundgedachte, ligt niet alleen aan de basis van het functioneren van het corporatiestelsel, maar ook na de bruterling in 1995 wordt dit weer opgepakt. In de periode tot de Eerste Wereldoorlog wordt in dit verdienmodel het uitgangspunt van de kostendeckende huurprijs gehanteerd. Dat wil zeggen dat de huur voldoende hoog moet zijn om alle kosten verbonden aan de woning (onderhoud, financieringslasten, et cetera) te kunnen voldoen³⁴².

³³⁷ Gerrichhauzen, L.G. (1990)

³³⁸ Naast de voorwaarde dat deze instellingen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn, wenst het Rijk dat de woningbouw en het beheer van de woningen strikt gescheiden dient te worden van de werkzaamheden van werkgevers, vakbonden, productie- of consumptiecoöperaties (Gerrichhauzen, 1990)

³³⁹ Koffijberg, J. (2005)

³⁴⁰ Commissie Hoekstra (2012) & Schaar, J. van der (2003)

³⁴¹ Bijdendijk, F. (2009)

³⁴² Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (2013)

In en na de Eerste Wereldoorlog ontstaat door grote woningnood een bloeiperiode voor woningcorporaties. Particuliere bouwers bouwen weinig door gebrek aan kapitaal, materiaal en hoge bouwkosten. De regering voelt zich gedwongen in te grijpen en verschaft woningcorporaties de middelen om aan de woningbehoefte te kunnen voldoen³⁴³. Al snel na de oorlog worden deze middelen weer gekort en worden aanvullende eisen gesteld aan woningwetwoningen. Het Rijk beperkt voorschotten en vanaf 1924 worden geen bijdragen meer verstrekt. De vermindering van de exploitatiebijdragen doet de huren stijgen, met leegstand en wanbetaling als gevolg. Het principe van de kostendekkende huurprijs staat hierdoor onder druk. Exploitatieproblemen ontstaan al voorafgaand aan de uitbraak van de economische crisis van de jaren dertig.

Versterkte banden met de overheid (1934–1964)³⁴⁴

Ingegeven door bezuinigingen vanwege de crisis, vindt in 1934 een wijziging van de Woningwet plaats. Deze wijziging laat definitief het principe van de kostendekkende huur en het revolving-fundprincipe los en moet daardoor huurverlaging mogelijk maken. Daarbij moeten corporaties 80% van hun batige saldo aanwenden om eerder ontvangen bijdragen van het Rijk terug te betalen, met terugwerkende kracht tot 1901. Het restant mag slechts worden besteed met goedkeuring van de gemeente. Corporaties hebben daardoor nauwelijks nog zeggenschap en beschikking over de eigen middelen.

Na de Tweede Wereldoorlog kennen woningcorporaties door woningnood een ongekende groei. Vanaf 1947 worden rijksleningen en subsidierelingen voor woningwetbouw verstrekt ter dekking van exploitatietekorten. Huren worden bevroren door het Huurprijbesluit om lonen laag te kunnen houden. De uitgangspunten van de revolving-fundgedachte worden steeds meer losgelaten. Als voorwaarde voor het verkrijgen van subsidies moeten corporaties een risicofonds opzetten, waarin batige saldi worden gestort. In de praktijk wordt dit fonds gevoed en beheerd door de gemeente, vanwege onvoldoende capaciteiten bij corporaties. Gemeenten nemen in 1948 ook de bankiersfunctie over van het Rijk, door leningen te verstrekken. Hierbij worden door gemeenten vaak leningsvoorwaarden opgelegd.

Verbreiding van het werkgebied (1965–1995)³⁴⁵

In de nieuwe Woningwet van 1965 zijn vele voorstellen uit het rapport van commissie De Roos in beleidsmaatregelen omgezet, zo ook de voorgestelde taakverbreiding, zie paragraaf 2.3. Minister Schut maakt het voor corporaties mogelijk om met rijkssteun ook in duurdere segmenten nieuwbouw te plegen. Wel wordt het toezicht op de besteding van middelen door het Rijk verscherpt, om te borgen dat de taakverbreiding er niet toe leidt dat het wezen van het corporatiebestel verandert. Daarnaast komt ook de terugbetalingsplicht voor overheidsbijdragen te vervallen. Corporaties blijven voor nieuwbouw afhankelijk van financiering en bijdragen van de overheid. Dit zorgt voor schaalvergroting en meer financiële armslag voor corporaties en gaat gepaard met een professionaliseringsslag. Doordat de ontwikkeling van de huren achterloopt op de stijging van de kosten, zorgt een uitbreiding van het bouwprogramma in

³⁴³ Schaar, J. van der (2006b)

³⁴⁴ Gerrichhauzen, L.G. (1990) & Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (2013) & Schaar, J. van der (2006b)

³⁴⁵ Gerrichhauzen, L.G. (1990) & Schaar, J. van der (2003)

1967 voor een sterke verhoging van de benodigde overheidssubsidies. Mede ingegeven door hoge en toenemende objectsubsidies wordt door het Rijk het dynamische kostprijsstelsel ingevoerd. Dit houdt in dat de kostprijsuur bepaald dient te worden aan de hand van het criterium dat de contant gemaakte netto-inkomsten over de gehele exploitatie gelijk dienen te zijn aan de oorspronkelijke investering. Hierdoor zijn de benodigde subsidies bij aanvang lager, doordat rekening wordt gehouden met huurstijgingen in de toekomst. In 1968 wordt het nieuwe subsidie-beleid ingevoerd, waardoor corporaties de mogelijkheid krijgen om met financiële steun van de overheid in de duurder marktsegmenten te gaan bouwen. In dit opzicht is er sprake van de creatie van een level playing field³⁴⁶.

De gewijzigde Woningwet en de invoer van nieuwe uitvoeringsbesluiten zorgen in 1977 voor veranderingen. Met het Besluit Toegelaten Instelling Volkshuisvesting (BTIV) krijgen de corporaties één algemene bedrijfsreserve en een onderhoudsfonds, zodat de omvang van het eigen vermogen niet alleen beter kan worden bepaald, maar ook gestuurd³⁴⁷. Vanaf 1984 wordt, door het vervallen van de rijksleningen voor woningverbetering en nieuwbouw, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) opgericht als garantie-instituut voor kapitaalmarktleningen. Van 1985 tot 1988 groeien de bedrijfsreserves van corporaties snel door versnelde aflossing en herfinanciering op de kapitaalmarkt tegen lagere rente (opbrengst circa € 5 miljard). Deze groei maakt onder andere de oprichting van het CFV in 1988 mogelijk, als solidariteitsfonds voor corporaties in nood. Het CFV saneert woningcorporaties met een slechte financiële positie, verleent projectsteun en fungeert als externe toezichthouder³⁴⁸. Het CFV is opgericht als een zelfstandig bestuursorgaan, ingesteld door het Ministerie van VROM. De inkomsten van het fonds komen tot stand door bijdragen van de corporaties, zogenoemde heffingen³⁴⁹.

De bruterij (1995–2008)

In de jaren negentig krijgt de verzelfstandiging van woningcorporaties verder vorm. Met de parlementaire enquête Bouwsubsidies (1988) en de Nota Heerma (1989) komt er een einde aan de subsidiëring van de woningmarkt. Discussies over de noodzaak, effectiviteit en efficiëntie van subsidies voor de woningbouw, samen met het opstellen van het Verdrag van Maastricht (1992) – dat overheden verplichtte om financieel orde op zaken te stellen – vormen de aanloop tot de bruteringsoperatie. In 1995 wordt de Wet Balansverkorting, oftewel de Bruteringswet, aangenomen. Corporaties en het Rijk strepen fl. 36 miljard (€ 16 miljard) weg aan nog te ontvangen subsidies tegen hetzelfde bedrag aan nog af te lossen rijksleningen³⁵⁰. Het grote voordeel voor het Rijk is, dat de begroting weer beheersbaar wordt en het tekort flink wordt teruggebracht. Door deze «balansverkorting» kan de overheid eerder voldoen aan de eisen van de Europese Monetaire Unie (EMU). Daarnaast worden de jaarlijkse bijdragen voor nieuwbouwwoningen afgebouwd. Zo worden de financiële banden tussen de overheid en de corporaties weggenomen. Corporaties worden geacht in de toekomst als een revolving fund zonder objectsubsidies of rijksleningen te opereren. De effecten van de verzelfstandiging worden – na een periode van liquiditeits-

³⁴⁶ Faber, A.W. (1997)

³⁴⁷ Schaar, J. van der (2009)

³⁴⁸ Koning, P. & Leuvensteijn, M. van (2010)

³⁴⁹ Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (2013)

³⁵⁰ Vos, A. de (2007)

tekorten – versterkt door de economische omstandigheden en zorgen voor een positieve vermogensontwikkeling, door onder andere herfinanciering tegen een lage rente, waardeontwikkeling van het vastgoed en verkoop van woningen³⁵¹.

In navolging op de bruteringsoperatie ontwikkelen de economie en de woningmarkt zich positief.

Dankzij een lage rente groeit de vrije kasstroom en dus de investeringscapaciteit. De verkoop van woningen met winst wordt een nieuwe bron van inkomsten.

Door de Raad van Economisch Adviseurs³⁵² (REA) wordt in 2006 aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat de financiële positie van de meeste corporaties als zeer gezond wordt beschouwd en de vooruitzichten goed zijn. Een opmerking daarbij is dat het zicht op de financiële positie onduidelijk is, doordat de corporatiesector haar bezit waardeert tegen de bedrijfswaarde. De bedrijfswaarde is de contante waarde van toekomstige inkomsten minus toekomstige uitgaven over de resterende levensduur van het bezit. Ter illustratie: de bedrijfswaarde van de corporaties bedroeg in 2008, na uniformering door het CFV, circa € 86 miljard; de WOZ-waarde van de totale vastgoedvoorraad werd op grofweg € 380 miljard geschat³⁵³.

Corporaties worden vanaf de jaren negentig in toenemende mate actief op de commerciële vastgoedmarkt, mede gestimuleerd door de groeiende kasstromen en de gunstige omstandigheden op de vastgoedmarkt. Binnen de commerciële sector richten corporaties zich op huurwoningen in de duurdere prijscategorie, koopwoningen en commercieel vastgoed, zoals winkelcentra en kantoren. De discussie over het takenpakket van corporaties en wie bepaalt hoe het vermogen wordt ingezet, is nader toegelicht in hoofdstuk 2 en bij «Van wie is het vermogen?» in paragraaf 4.3.2.

Daarnaast beginnen corporaties te investeren in andere sectoren, zoals in zorg-, welzijns- en onderwijsvastgoed, ingegeven door nieuwe prestatievelden in het BBSH, zie hoofdstuk 2. Of (en in welke mate) het opereren op de commerciële vastgoedmarkt en het deelnemen in integrale projecten wenselijk is binnen de prestatievelden van het BBSH is voor discussie vatbaar. Deze discussie is nader toegelicht in hoofdstuk 2.

Aedes licht toe dat, als logisch gevolg van de noodzakelijke integrale aanpak van stedelijke gebieden, gemeenten en maatschappelijke organisaties in die tijd corporaties vaak aanmoedigen buiten hun kerntaken te werken. Hierbij liggen de ambities niet altijd in lijn met de professionaliteit van de organisatie en worden keuzes soms onvoldoende gebaseerd op marktinzicht. Vanwege het integrale karakter van deze projecten participeren corporaties in publiekprivate ontwikkelingen. Daarbij kunnen corporaties volgens Aedes genoeg nemen met lage rendementen en hoge risico's, die marktpartijen niet bereid zijn te nemen³⁵⁴.

³⁵¹ Brandsen, T. & Helderma, J.K. (2004) & Custers, J. (2010) & Commissie Hoekstra (2012) & Schaar, J. van der, Faber, A.W., Koffijberg, J.J. & Priemus, H. (1996) & Schaar, J. van der (2006b) & Schaar, J. van der (2009)

³⁵² Buiter, W., Dalen, H. van, Eijffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Witteloostuijn, A. van (2006)

³⁵³ Sociaaleconomische Raad (SER) (2010)

³⁵⁴ Jong, R., de (2013)

Tegelijk met het investeren in commercieel vastgoed worden corporaties ook steeds actiever op de grondmarkt. Doordat gemeenten minder vaak voor bouwgrond zorgen, corporaties weinig betrokken worden bij Vinex-ontwikkelingen en de groei van koopwoningen de grondprijs doet stijgen, zien corporaties de noodzaak van het aankopen van grond. Dit wordt ook steeds vaker grond zonder een bouwbestemming, met een hoger risico. Corporaties beconcurreren op de grondmarkt niet alleen commerciële partijen, maar ook gemeenten en andere corporaties. Ultimo 2010 waarden de corporaties hun grondposities op € 2,1 miljard. Het betreft 41 miljoen m² grond, waarvan 30 miljoen m² zonder bouwbestemming. Hoewel de huidige vastgoedcrisis reeds geruime tijd zichtbaar is, neemt de grondpositie in 2011 nog verder toe om te stabiliseren in 2012³⁵⁵.

In diezelfde periode stijgt het risico van projectontwikkeling. De verkoop van woningen stagneert verder. De grote uitbreidingslocaties maken plaats voor kleinschalige ontwikkelingen in bestaand gebied, waar vaak meerdere functies in één ontwikkeling worden gecombineerd. Het verdienmodel van vele corporaties groeit zo dat de verkoop van (koop)woningen en overig commercieel vastgoed de onrendabele top van sociale huurwoningen en maatschappelijke vastgoed moet dekken. Groei van het vermogen van corporaties houdt stand tot aan het begin van de crisis. Als in 2008 de kredietcrisis start en vrijwel direct de koopmarkt inzakt, valt de bodem weg onder dit verdienmodel³⁵⁶.

Impact van de economische crisis (2008–heden)

Negatieve waardeontwikkelingen van woningen, lage grondopbrengsten en een slechte afzet van verkoopwoningen zijn enkele oorzaken van de financiële problemen van woningcorporaties. Projecten worden nog afgebouwd, maar de ontwikkeling van nieuwe plannen stagneert. Corporaties houden in 2008–2009 de productie in stand en blijken deze zelfs op te voeren, mede door de overname van delen van koopprojecten van projectontwikkelaars³⁵⁷. In 2011 worden de garanties door het WSW voor kapitaalmarktleningen beperkt tot sociale woningbouw en bepaalde vormen van maatschappelijk vastgoed (zie voor een verdere toelichting op het aanpassen van de regelgeving hoofdstuk 5). Daarnaast stelt het WSW financiering afhankelijk van kasstromen, met als uitgangspunt dat de schuld in 50 jaar moet kunnen worden afbetaald. Voorheen was solvabiliteit de maatstaf voor borging. De crisis en daarop reagerend overheidsbeleid treft de corporatiesector en heeft veel effect op de huidige (financiële) positie³⁵⁸.

4.3 Huidige financiële situatie³⁵⁹

De corporaties hebben een dominante positie op de Nederlandse huurwoningmarkt, met 2,4 miljoen huurwoningen op een totaal van 7,2 miljoen huur- en koopwoningen (anno 2013). Het balanstotaal van de Nederlandse corporaties op 31 december 2010 is op basis van de bedrijfswaarde € 117,9 miljard met een eigen vermogen van € 32,1 miljard. Op basis van de marktwaarde is het eigen vermogen van corporaties nog vele malen groter: met een gemiddelde verkoopprijs van

³⁵⁵ CFV (2012a) & CFV (2013)

³⁵⁶ Buitelaar, E., Broek, L. van den & Segeren, A. (2009) & Jong, R., de (2013)

³⁵⁷ Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

³⁵⁸ Aedes (2012b), Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (2013) & WSW (2013)

³⁵⁹ Cijfers zijn afkomstig van CFV (2012a)

meer dan € 120.000 vertegenwoordigt de woningvoorraad een waarde van meer dan € 273 miljard. Na aftrek van de schulden (circa € 84 miljard) resulteert dit in een «stille reserve» van € 189 miljard³⁶⁰. Hoewel de discussie over het waarderen op basis van bedrijfswaarde of marktwaarde voortduurt, zijn er steeds meer corporaties die op basis van marktwaarde gaan waarderen. Actueel inzicht in de marktwaarde ontbreekt; de WOZ-waarde van alle huurwoningen verhuurd door corporaties werd in 2011 geraamd op € 340 miljard.

Het verdienmodel van voor de crisis staat onder druk. Gruis en Van der Kuij³⁶¹ concluderen dat toename van de waarde van de bestaande voorraad onzeker is en daardoor niet voldoende draagvlak biedt voor toekomstige projecten en activiteiten. In dit verdienmodel worden naast de huur, opbrengsten gegenereerd door verkoop van bestaand bezit en (nieuwbouw) koopwoningen. Het verdienmodel is daarbij te splitsen in twee aspecten die in deze paragraaf nader worden toegelicht: de kasstromen en balans.

4.3.1 Kasstromen

De kasstromen van corporaties bestaan hoofdzakelijk uit opbrengsten in de vorm van huur en exploitatielasten als onderhouds- en beheerkosten.

Huuropbrengsten

De huuropbrengsten van corporaties in Nederland worden sterk bepaald door de huurprijsregulering van de overheid. In 2002 is de doelgroep voor woningen beneden de zogenaamde liberalisatiegrens³⁶² vastgesteld door de Europese Commissie. Corporaties mogen het verhuren van woningen met een huurprijs beneden deze grens aanmerken als dienst van algemeen economisch belang (DAEB). In 2011 valt 97% van de huurwoningen in bezit van corporaties onder de liberalisatiegrens³⁶³. DAEB zijn diensten die door de markt worden gerealiseerd en het publieke belang dienen. Woningen die als DAEB zijn aangemerkt, kennen voordelen voor zowel de huurder als de corporatie. Bewoners van deze woningen komen in aanmerking voor huurtoeslag en corporaties mogen subsidies inzetten om in dergelijke woningen te investeren, zonder dat dit wordt aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun³⁶⁴.

De woningen met huren onder de liberalisatiegrens (DAEB-woningen) moeten worden bepaald op basis van het Woningwaarderingssysteem (WWS). Boven de liberalisatiegrens geeft het WWS slechts een indicatie van de huur; dit is geen verplichting. Hierbij is het niet relevant of de woning door een corporatie of een commerciële verhuurder wordt verhuurd. Het WWS omvat een puntensysteem waarmee per woning de maximale huur wordt bepaald. De maximale huur is puur afhankelijk van kenmerken van de woning, zoals oppervlakte, aantal kamers, energielabel, et cetera. De locatie heeft geen invloed op de huur. Dit puntenstelsel is in 2013 door zowel corporaties als de overheid ter discussie gesteld.

³⁶⁰ Aedes (2012a)

³⁶¹ Gruis, V.H. & Kuij, R.S. van der (2012)

³⁶² De liberalisatiegrens per 1 januari 2013 is € 681,02 huur per maand per woning (rijks-overheid, 2013)

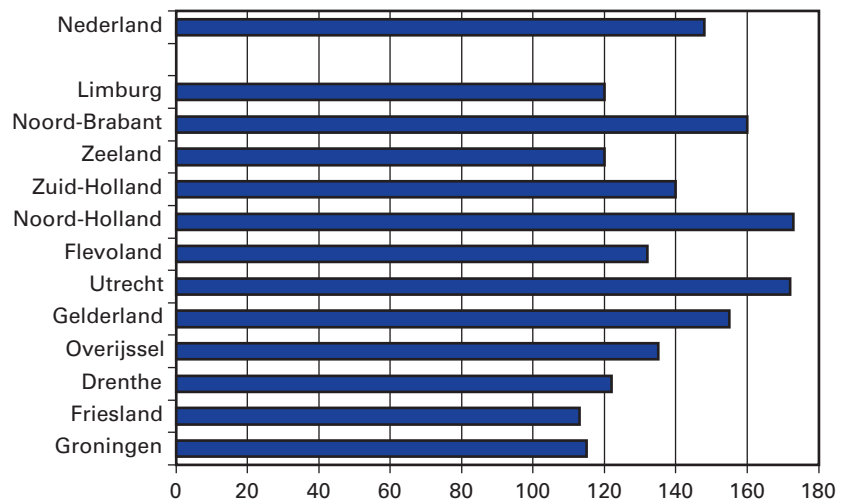
³⁶³ CFV (2012a)

³⁶⁴ Zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreide toelichting op diensten van algemeen economisch belang.

Minister Blok (Wonen) heeft op 13 september 2013 een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd waarin het huidige puntensysteem wordt gewijzigd³⁶⁵. In het voorstel gaat de WOZ-waarde meewegen en dit houdt in dat de taxatiewaarde van de woning een rol gaat spelen bij het bepalen van de maximale huur. Ter illustratie staan in figuur 4.2 de gemiddelde WOZ-waarden per corporatiewoning per provincie in 2010 weergegeven. Hieruit is af te leiden dat de impact van het voorstel verschilt per regio. Aedes en de Woonbond staan positief tegenover het voorstel. Aedes verwacht dat hierdoor lokaal en regionaal wel verschuivingen zullen optreden, maar er in het hele land nog een aanzienlijk verschil blijft bestaan tussen de feitelijke en maximale huren. Daarmee wordt naar verwachting de verdien capaciteit van corporaties gelijk gehouden³⁶⁶.

Corporaties zijn afwachtend, omdat de gevolgen voor de eigen corporatie vaak niet geheel duidelijk zijn. In opdracht van Stadsgewest Haaglanden is onderzoek gedaan naar de effecten van huurbepaling op basis van WOZ-waarde. Er is geconcludeerd dat voor ruim 25% van de woningen de huur zou moeten worden verlaagd, waarbij tussen regio's duidelijke verschillen te zien zijn³⁶⁷. Deze conclusie wijkt af van de conclusies van Aedes. Het is niet de eerste keer dat de discussie omtrent het huurbeleid wordt gevoerd. In 2002 heeft de commissie Huurbeleid, ook wel commissie Vermeulen genoemd, zich samen met huurders en verhuurders gebogen over het huurbeleid³⁶⁸.

Figuur 4.2: gemiddelde WOZ-waarde per corporatiewoning naar provincie, 2012, x € 1.000,-



Companen (2013), exclusief corporaties waarvan informatie ontbreekt (eigen bewerking)

Het huurprijsreguleringsbeleid door de overheid vormt het kader waarbinnen een corporatie haar eigen huurbeleid mag vormen. Een corporatie mag namelijk de maximale huur, berekend volgens het Woningwaarderingssysteem (WWS), óf een lagere huur vragen. Over het algemeen stellen corporaties de huur van hun woningen lager vast dan maximaal is toegestaan of op grond van de huurwoningmarkt mogelijk is³⁶⁹, zie figuur 4.3. In 2011 vragen corporaties gemiddeld € 433,- per

³⁶⁵ Deze wijziging hangt samen met het onlangs gesloten Woonakkoord.

³⁶⁶ Calon, M.A.E. (2013)

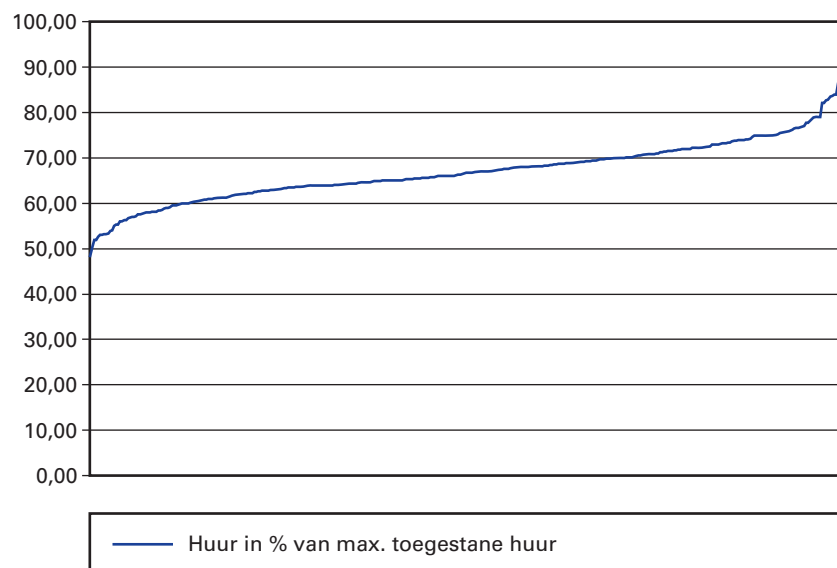
³⁶⁷ Til, R. van & Vogelzang, J. (2013)

³⁶⁸ Tol, J. van der (2003)

³⁶⁹ Conijn, J. (2011a)

maand per verhuureenheid (VHE); dit is 67% van de gemiddeld maximaal toegestane huur.

Figuur 4.3: werkelijke huur t.o.v. maximaal toegestane huur per corporatie



CFV (2012a) (eigen bewerking)

Het verschil tussen de werkelijk gevraagde huur en de maximaal toegestane huur bedraagt gemiddeld € 218,- per huurwoning per maand. Over het totaal van alle corporaties wordt € 5,9 miljard minder huur per jaar gevraagd dan wettelijk maximaal is toegestaan³⁷⁰. Corporaties voeren hiermee nadrukkelijk geen inkomenspolitiek. Door de overheid is het verboden de huur afhankelijk te maken van het inkomen van de huurder en de Minister ziet toe op de naleving van dit verbod. De huur is uitsluitend afhankelijk van het WWS-puntensysteem en het huurbeleid van de betreffende corporatie. In dat huurbeleid ligt vaak wel vast dat de corporatie bepaalde doelgroepen wil bedienen. Corporaties stemmen huren daarop af. Er is echter geen relatie tussen de huurprijs van een woning en het inkomen van een huurder. Mede hierdoor ontstaat ook het zogenaamde «scheefwonen».

Onderzoek door Conijn³⁷¹ laat zien dat in de gereguleerde huursector het werkelijke huurniveau gemiddeld 3,2% van de leegwaarde³⁷² van de huurwoningen bedraagt. Dit hangt rechtstreeks samen met de huurprijsregulering, waarbij de huur afhankelijk is van woningkenmerken en niet van de waarde van de woning. Geconcludeerd kan worden: hoe hoger de leegwaarde (gegeven een bepaalde kwaliteit), hoe lager het rendement op de huurwoningen.

Verder blijkt dat het huurniveau van commerciële beleggers, met uitzondering van de hoogste prijsklasse, gemiddeld circa 0,5% à 1% hoger ligt dan dat van de corporaties. Bij de particuliere verhuurders ligt het huurniveau gemiddeld op een gelijk niveau als bij de corporaties. Dat uit de analyse geen verschil in huurniveau naar voren komt tussen corpora-

³⁷⁰ CFV (2012a)

³⁷¹ Conijn, J. (2011a)

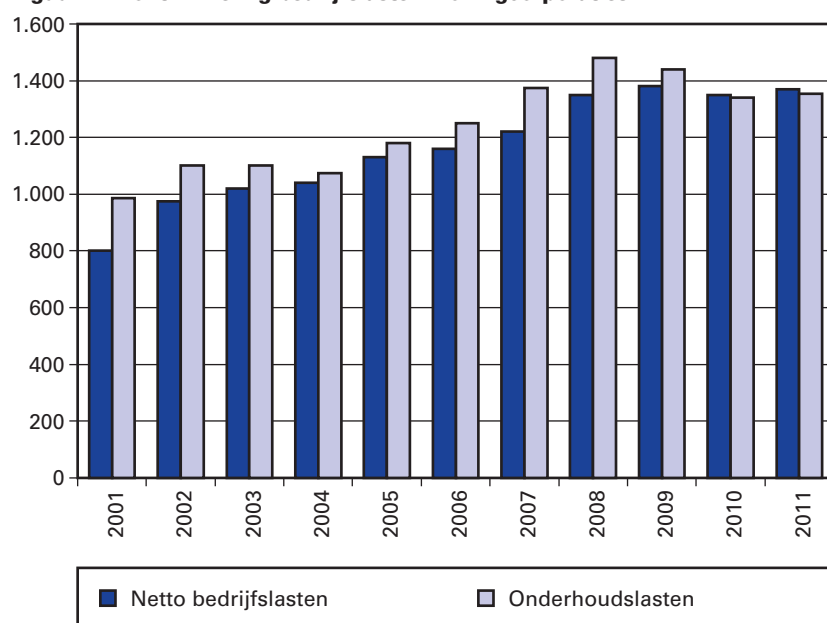
³⁷² Leegwaarde is de vrije verkoopwaarde in onverhuurde staat bij overdracht van het volle eigendom met vrije beschikking voor de verkrijger (VBTM, 2013).

tiewoningen en particuliere huurwoningen is volgens Conijn opmerkelijk te noemen, aangezien de verwachting is dat over het algemeen sociale huurwoningen, verhuurd door een corporatie, goedkoper zijn dan huurwoningen verhuurd door de private sector. Geconstateerd kan dus worden dat zowel particuliere verhuurders als corporaties een ongeveer gelijk huurbeleid hanteren, rekening houdend met de regulerende kaders van het WWS en het huurtoeslagbeleid van het Rijk.

Exploitatielasten

De exploitatielasten van een corporatie zijn enerzijds de lasten gebonden aan woningen, zoals onderhoud, en anderzijds de lasten gebonden aan de organisatie, zoals personeelskosten. Veranderingen in beleid (zoals de invoering van de verhuurderheffing), in combinatie met de economische crisis, zorgen voor een aanzienlijke lastenverzwaring op de al stijgende lasten van corporaties. Zo zijn de onderhoudskosten in de periode 2001–2008 reeds sterk opgelopen, van bijna € 1.000,- naar bijna € 1.500,- per woning (gemiddeld 6% per jaar), zie figuur 4.4³⁷³. In 2011 zijn voor het eerst de gemiddelde netto bedrijfslasten hoger dan de gemiddelde onderhoudskosten per woning.

Figuur 4.4: ontwikkeling bedrijfslasten woningcorporaties



Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011) & CFV (2013) (eigen bewerking)

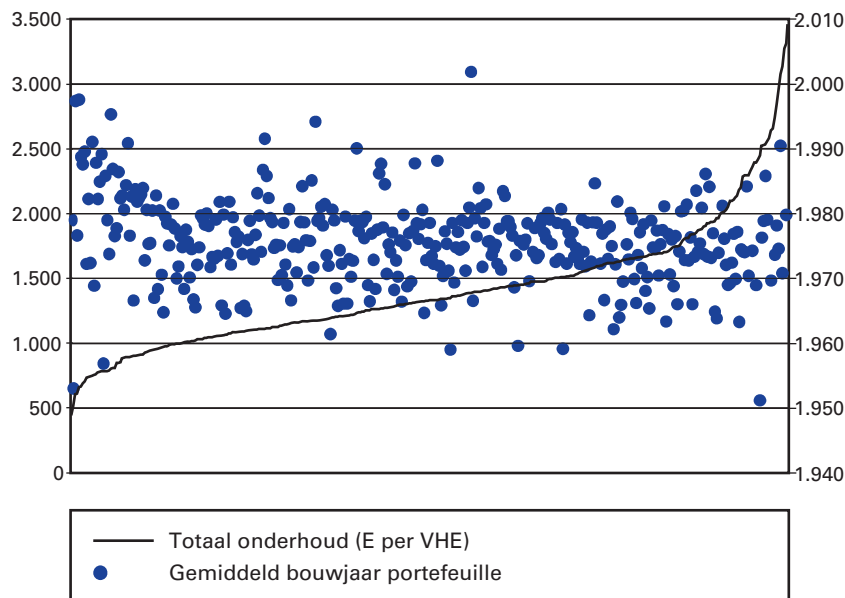
In figuur 4.5 zijn de gemiddelde onderhoudskosten per corporatie in 2011 weergegeven en uit dit overzicht blijkt dat 15% relatief weinig uitgeeft (minder dan gemiddeld € 1.000,- per VHE) en 10% relatief veel (meer dan gemiddeld € 2.000,- per VHE)³⁷⁴. Ook is voor de corporaties (x-as) de gemiddelde leeftijd van de portefeuille weergegeven. Het is opvallend dat de leeftijden niet heel duidelijk correleren met de onderhoudskosten. Bij een relatief oude portefeuille mogen hoge onderhoudskosten worden verwacht en omgekeerd.

³⁷³ Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

³⁷⁴ CFV (2012a)

Wildt et al.³⁷⁵ geven aan dat ook bij nieuwe(re) woningen kostenverhogende factoren meespelen. Zo is het aandeel woningen met liften sterk gegroeid en hebben woningen steeds ingewikkeldere installaties. Een andere mogelijke verklaring is dat veel van het oudere bezit de afgelopen jaren is opgeknapt, met lagere onderhoudskosten in latere jaren tot gevolg. In de literatuur is hierover weinig informatie beschikbaar.

Figuur 4.5: onderhoudskosten per VHE (x-as: per corporatie)



CFV (2013) (eigen bewerking)

Naast de kosten voor onderhoud zijn ook de bedrijfslasten de laatste jaren sterk gestegen. De bedrijfslasten bestaan uit personeelskosten, huisvestingskosten, bestuurskosten en algemene kosten. In 2001 bedragen deze lasten circa € 800,- per woning per jaar. In 2012 is dat gestegen tot bijna € 1.300,-. Dat is een stijging van 60%. De bedrijfslasten van corporaties zijn onderling en in relatie tot beleggers slecht tot niet vergelijkbaar. Uit een analyse van Stadgenoot blijkt dat beleggers door hogere huren en lagere lasten slechts 30% van hun huuropbrengst aan lasten voor onderhoud en beheer uitgeven; bij corporaties ligt dit op 50% tot 60%. Dit valt te verklaren door de relatief oude portefeuilles en een ruime(re) taakstelling, zoals bevorderen van de leefbaarheid en bijdragen aan huisvesting voor ouderen, waarin een corporatie doorgaans de focus legt op onderdelen die voor haar werkgebied belangrijk zijn³⁷⁶. Volgens Buiter³⁷⁷ ligt het kernprobleem echter in wat economen aanduiden als X-efficiëntie: bij organisaties waarvan het management om welke reden dan ook beschikt over een omvangrijk vermogen, ontbreekt de prikkel om efficiënt te opereren (en dit leidt tot omvangrijke verspillingen).

Heffingen voor de sector, zoals de verhuurderheffing en de heffing voor het saneringsfonds van het CFV als gevolg van de derivatenproblematiek en incidenten als bij corporatie WSG, vergroten de exploitatielasten voor corporaties aanzienlijk³⁷⁸. De verhuurderheffing die woningcorporaties in

³⁷⁵ Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

³⁷⁶ Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

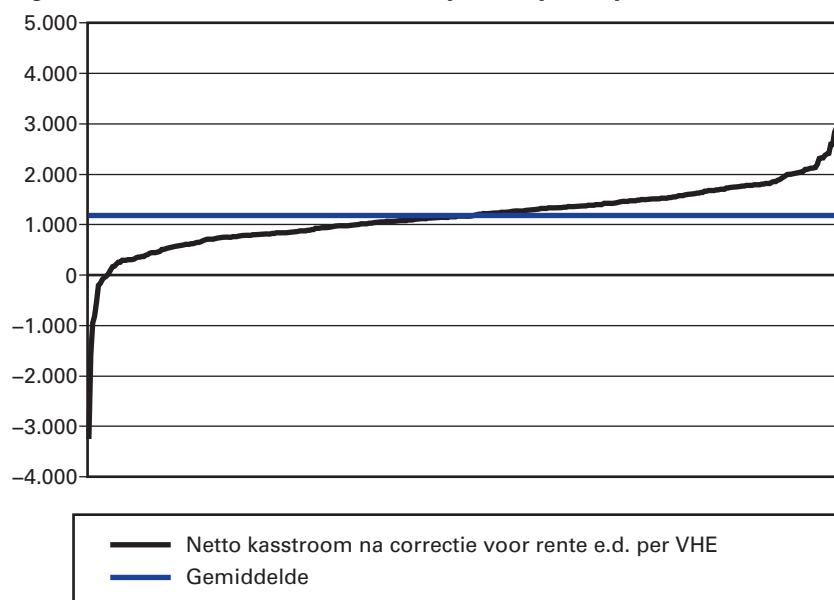
³⁷⁷ Buiter, W., Dalen, H. van, Eijffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Witteloostuijn, A. van (2006)

³⁷⁸ Jong, R., de (2013)

2013 moeten opbrengen, is vastgesteld op € 50 miljoen³⁷⁹. Dit zet bij oplopende bouw- en onderhoudskosten de liquiditeits- en vermogenspositie op korte en lange termijn onder druk³⁸⁰.

De baten en lasten resulteren in de kasstroom van de corporatie. De netto kasstroom, na correctie voor rente en dergelijke per VHE, geeft aan wat een corporatie overhoudt om eventuele investeringen te doen. In figuur 4.6 is zichtbaar dat er zowel negatieve als positieve uitschieters zijn.

Figuur 4.6: netto kasstroom na correctie per VHE per corporatie



*Dit omvat alle baten en lasten, dus ook uit commerciële verhuur.
CFV (2013) (eigen bewerking)*

Zo heeft 3% van de corporaties in 2011 een negatieve netto kasstroom, met een uitschieter van € 3.244 per VHE en 7% heeft een zeer hoge netto kasstroom, met een uitschieter van € 4.034 per VHE³⁸¹.

Priemus³⁸² concludeert dat het belangrijk is rekening te houden met de variëteiten tussen woningcorporaties. Kenmerken van de corporatie (grootte, organisatie, et cetera) verschillen in werkgebieden (gemeenten, doelgroep, et cetera) en projecten die reeds – voor de crisis – zijn gestart, hebben een grote impact op het functioneren. Hieruit kan worden geconcludeerd dat corporaties onderling lastig te vergelijken zijn. Er is grote variatie binnen de sector door de vrijheden in het eigen beleid. Het huurbeleid vanuit de overheid beïnvloedt de exploitatie aanzienlijk. Daarnaast is opvallend dat de exploitatielasten niet tot weinig afhankelijk zijn van de kenmerken van de bestaande voorraad, zoals bij huren wel het geval is, aangezien binnen WWS de maximale huur afhankelijk is van kenmerken van de woning.

³⁷⁹ Rijksoverheid (2013)

³⁸⁰ Gruis, V.H. & Kuij, R.S. van der (2012) & Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

³⁸¹ CFV (2012a)

³⁸² Priemus, H. (2012)

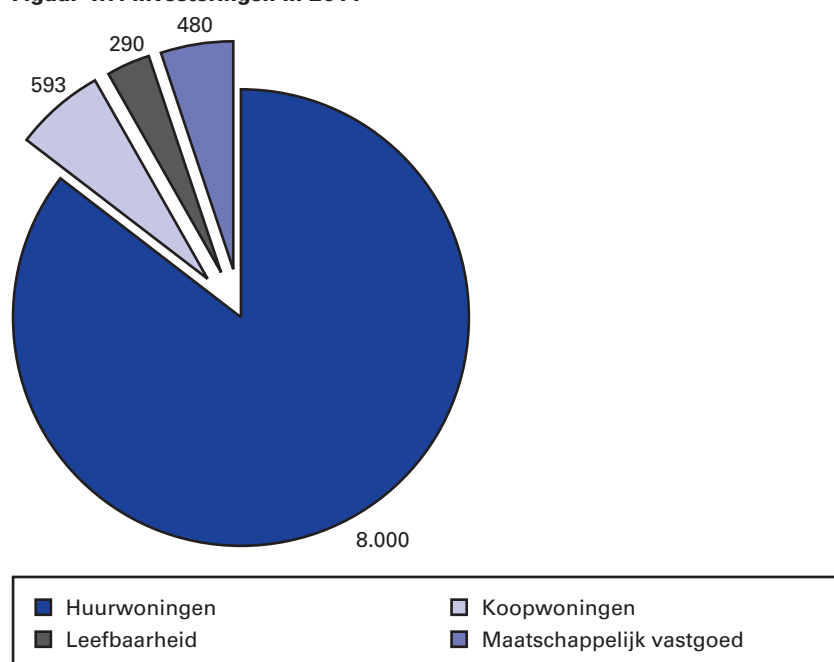
4.3.2 De balans

In het verdienmodel van corporaties worden investeringen gedaan met opbrengsten uit huur en verkopen. Samen met de leningen geeft dit een goed beeld van het vermogen van de corporatie.

Investerings

Woningcorporaties zijn, naast grote vastgoedbezitters, ook grote investeerders op de vastgoedmarkt. Corporaties investeren voornamelijk in huurwoningen (85%), zie figuur 4.7 voor een overzicht.

Figuur 4.7: investeringen in 2011



Aedes (2012a) (eigen bewerking)

Met de bruteringsoperatie in 1995 wordt de sector opgezet volgens de gedachte van een revolving fund. Oftewel, iedere euro die wordt uitgegeven, moet vroeg of laat worden terugverdiend. Of anders gezegd: elke euro die als verliesgevend in een deel van de portefeuille wordt gemaakt, moet in een ander deel van de portefeuille als winstgevend worden gemaakt³⁸³. Het terugverdienen wordt op dit moment bemoeilijkt door de huidige omstandigheden op de vastgoedmarkt. Er is sprake van onbalans tussen de prijs voor nieuwbouw (de stichtingskosten), de netto opbrengsten uit exploitatie, de opbrengsten bij verkoop en de kosten.

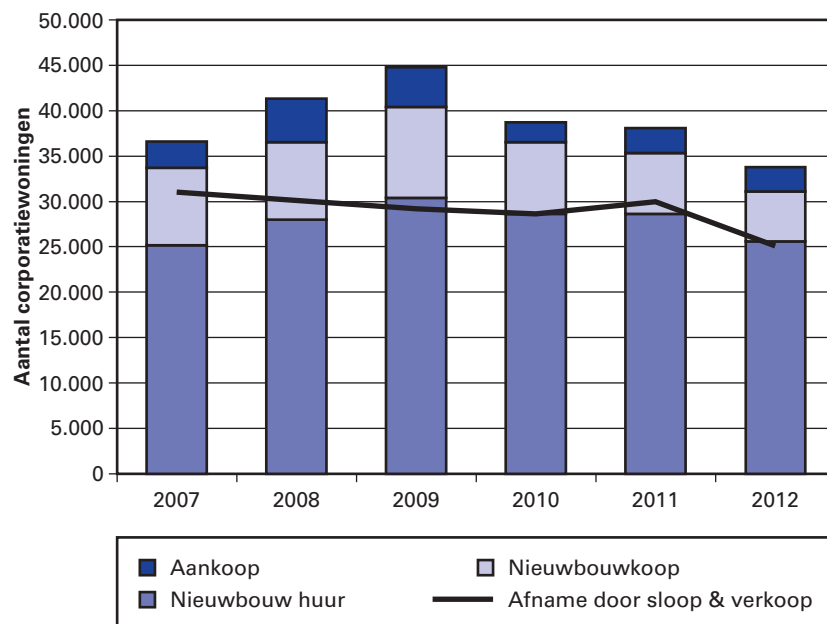
In figuur 4.8 is te zien dat het aantal opgeleverde huurwoningen (eigen productie, maar ook de aankoop van eigen verbindingen) de afgelopen jaren is afgenomen. Het aantal gerealiseerde nieuwbouwhuurwoningen in 2009 is het hoogste in het laatste decennium³⁸⁴. In de figuur is ook te zien dat de verkoop en sloop van bestaand bezit in 2012 sterk daalt, terwijl dit in 2011 nog opliep. Uit de grafiek kan worden geconcludeerd dat bij doorzetting van de trend woningcorporaties in hun omvang zullen krimpen. Corporaties geven aan dat zij, door onder andere deze teruglo-

³⁸³ Commissie Hoekstra (2012)

³⁸⁴ WSW (2010)

pende verkopen, meer moeten lenen om te kunnen blijven investeren, waardoor rentelasten verder oplopen³⁸⁵.

Figuur 4.8: investeringen vs. verkoophuurwoningen



CFV (2013) (eigen bewerking)

Het terugvallen van de opbrengsten van woningcorporaties wordt grotendeels veroorzaakt doordat corporaties steeds minder financiële middelen genereren uit de verkoop van (bestaand) bezit en koopwoningen. De woningmarkt stagneert en de huizenprijzen dalen, waardoor de afzet van woningen wordt bemoeilijkt³⁸⁶. Het CFV laat zien dat de verkoopaantallen uit het bestaand bezit stijgen, maar de verkopen van nieuwbouw koopwoningen teruglopen.

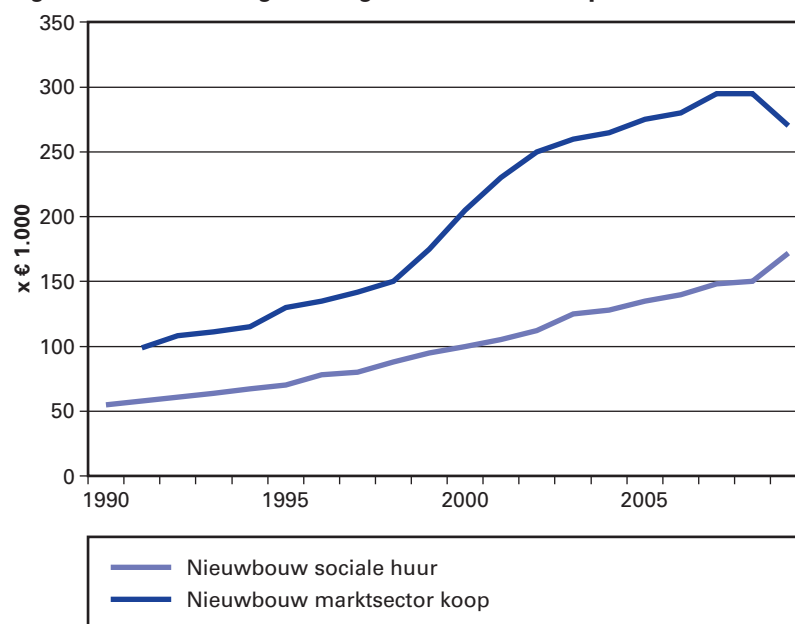
Naast het terugvallen van opbrengsten uit verkoop, stijgen de stichtingskosten voor het bouwen van nieuwe woningen, zie figuur 4.9 en 4.10. Deze huurwoningen kosten in 2010 gemiddeld € 182.000,-; een stijging van 4% ten opzichte van 2009³⁸⁷.

³⁸⁵ Antonius, A., Cools, C., Nieland, M., Olst, W. van, Ruijter, H. de, Suters, M. & Vries, M. de (2013)

³⁸⁶ Aedes (2012b)

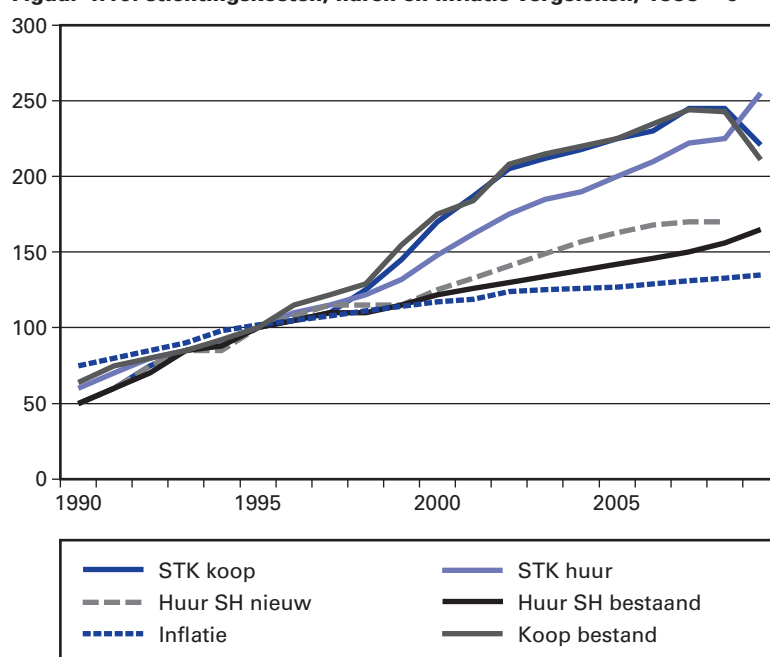
³⁸⁷ CFV (2012a)

Figuur 4.9: ontwikkeling stichtingskosten huur en koop (incl. BTW)



Wildt, R. de & Luijckx, T. (2011) (eigen bewerking)

Figuur 4.10: stichtingskosten, huren en inflatie vergeleken, 1995 = 0



Jong, R. de (2013) (eigen bewerking)

Onrendabele top

Investerings in sociale woningbouw gaan veelal gepaard met een zogenaamde onrendabele top. De onrendabele top is dat deel van de investering waarvoor volgens de inzichten op voorhand duidelijk is dat

deze niet met huur wordt terugverdiend³⁸⁸. Gezien de impact van de economische crisis wordt het voor corporaties moeilijker nieuwbouw te plegen, aangezien zij voldoende opbrengsten moeten genereren om de onrendabele top te kunnen financieren. Daarnaast verzesvoudigt tussen 2000 en 2010 de onrendabele top van de investering tot gemiddeld circa € 60.000,- per woning, een derde van de investeringskosten. Bij ongewijzigde voortzetting van deze trend zou de onrendabele top in 2015 € 100.000,- per sociale huurwoning bedragen³⁸⁹.

De onrendabele top staat, mede door de economische crisis en de gewenste zelfstandigheid van corporaties, ter discussie. Er zijn corporaties die stellen dat zij niet kunnen investeren in sociale volkshuisvesting zonder het nemen van onrendabele toppen. Visser betoogt, als corporatiebestuurder, echter dat de onrendabele top zuiver een resultaat is van een berekening en dus erg afhankelijk is van de gehanteerde parameters. Gehanteerde levensduur, discontovoet en restwaarde hebben veel invloed op (het bestaan van) de onrendabele top³⁹⁰.

Ook vanuit de markt zijn er verschillende opvattingen over de onrendabele top. Zo stelt de Vos³⁹¹ dat de onrendabele top niet bestaat. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat een woning geen restwaarde heeft na een levensduur van vijftig jaar, zullen toekomstige huurinkomsten niet opwegen tegen de bouwkosten. Echter, wanneer niet meer wordt afgeschreven en wordt uitgegaan van de marktwaarde van de woning of toekomstige verkoopprijs, kan de onrendabele top verdwijnen.

Naast kritiek op de parameters, is er ook discussie over de kwaliteit. De huur is afhankelijk van het WWS, dat onder andere de grootte van de woning meeneemt. Kortom, een kleinere woning krijgt minder punten en dus een lagere maximale huur. Een woning met een lager kwaliteitsniveau zou eventueel wel voor lagere stichtingskosten ten opzichte van de huur kunnen zorgen.

In de discussie is de belangrijkste vraag of het überhaupt mogelijk is een sociale woning zonder onrendabele top te realiseren, aangezien de inkomsten – in de vorm van huur – zijn vastgesteld door de overheid. Met onderstaande uitwerking wordt getracht het antwoord op deze vraag nader te duiden.

Wanneer de inkomsten en uitgaven over de levensduur van de woning zijn gegeven, kan het maximale investeringsbudget voor het realiseren van de woning worden bepaald. Logischerwijs geldt: hoe hoger de opbrengsten (huur minus exploitatielasten), des te groter het investeringsbudget. De huur is hierbij direct afhankelijk van het aantal punten van de woning volgens het WWS.

In 2011 wordt gemiddeld aan huur € 430 per VHE per maand als opbrengst gegenereerd. Daarbij hoort een gemiddelde kostenpost van € 115 per VHE per maand aan onderhoudskosten en gemiddeld € 110 per VHE per maand aan bedrijfslasten³⁹². Er resteert een bedrag van € 205 aan inkomsten per woning per maand; dat is € 2.460 per jaar. Als er vanuit wordt gegaan dat al deze inkomsten (gedurende de levensduur van

³⁸⁸ Arxhoek, E. & Vat, A. (2003) & Leuvensteijn, M. van & Shestalova, V. (2006)

³⁸⁹ Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

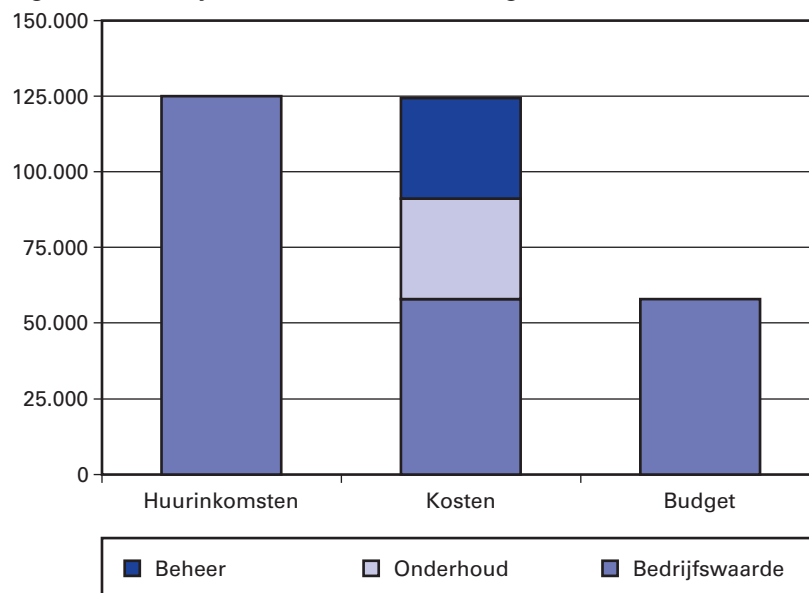
³⁹⁰ Visser, H. de (2004)

³⁹¹ Vos, A. de (2005)

³⁹² CFV (2012a)

de woning) kunnen worden besteed aan het realiseren van de woning, resulteert dit in een gemiddeld investeringsbudget³⁹³ van circa € 60.000 per woning (voor grond- en stichtingskosten), zie figuur 4.11. Uit het eerdere overzicht van de stichtingskosten blijkt echter dat in 2011 de gemiddelde stichtingskosten € 182.000 bedragen (dus exclusief grond).

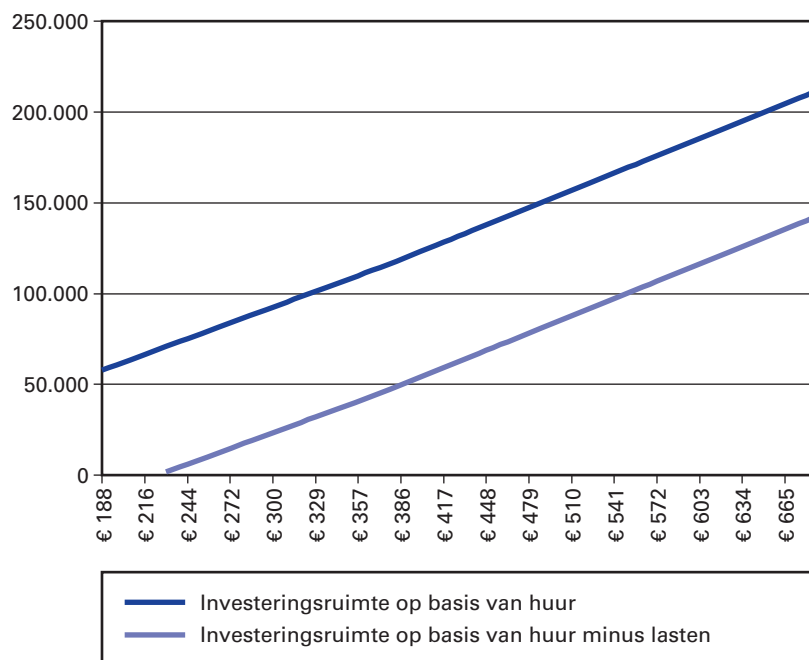
Figuur 4.11: bedrijfswaarde sociale huurwoning



Deze cijfers geven een beeld van het budget voor de gemiddelde woning, met een huur van € 430 per maand. In figuur 4.12 wordt een overzicht gegeven van de investeringsbudgetten behorende bij de verschillende huurniveaus. Er worden zowel het investeringsbudget weergegeven op basis van de huur als op basis van de huur minus de gemiddelde onderhouds- en beheerlasten (aangezien over de lasten geen specifieke data beschikbaar zijn).

³⁹³ Berekend met de methode netto contante waarde, met een inflatie van 2% per jaar op huur, een rente van 5,25% en een levensduur van 50 jaar (conform parameters WSW). Sloepkosten bij einde levensduur en huurverhoging zijn niet meegenomen.

Figuur 4.12: huur afgezet tegen de bijbehorende maximale investeringsruimte



Het investeringsbudget is berekend met de methode netto contante waarde, met een inflatie van 2% per jaar op huur, een rente van 5,25% en een levensduur van 50 jaar (conform parameters WSW). Sloopkosten bij einde levensduur en huurverhoging zijn niet meegenomen. Cijfers op basis van het Woningwaarderingstelsel.

Op basis van deze cijfers lijkt het realiseren van een nieuwe woning zonder onrendabele top onmogelijk. Hierbij is echter uitgegaan van gemiddelden en de standaard parameters van het WSW. Het geeft dus een beeld van de discussie, geen uitsluitel of het bouwen zonder onrendabele top absoluut onmogelijk is.

Leningen

Corporaties worden de laatste jaren geconfronteerd met de gevolgen van de economische crisis, globaliserende financiële markten en internationalisering. Daarmee is de wijze waarop zij voorzien in hun financiering en de markt waarop zij die financiering aantrekken veranderd. Gecombineerd met dalende vastgoedprijzen en een krappe afzetmarkt heeft dit gevolgen voor de wijze van inrichting van de financieringsfunctie van corporaties, zowel op korte als op langere termijn³⁹⁴.

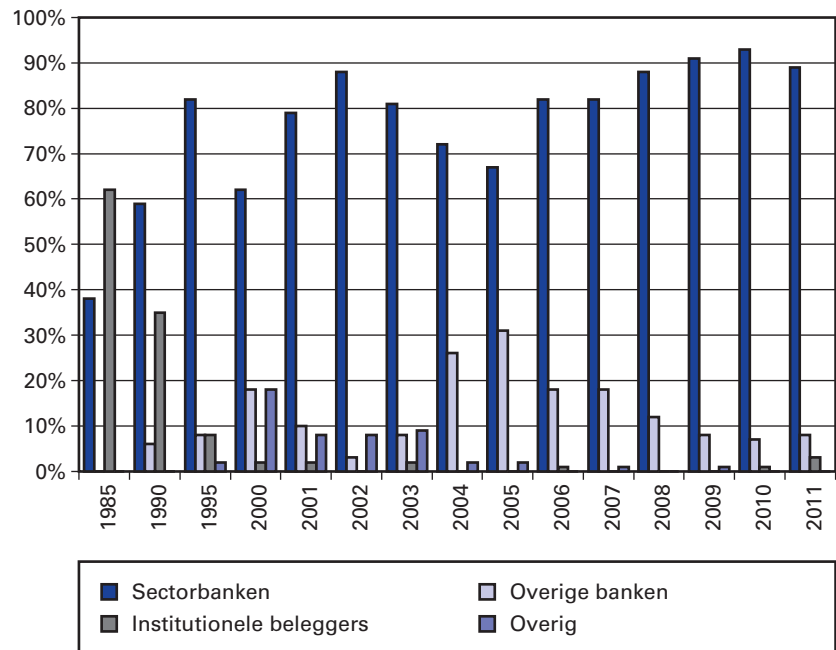
Corporaties zijn voor de financiering van omvangrijke investeringen in sterke mate afhankelijk van externe middelen. Door de verzekeringsconstructie, waar bij financiële problemen de kosten worden verdeeld over de corporaties onderling, kon voorheen worden volstaan met een gematigd rendement op het eigen vermogen en was de te betalen rente op leningen laag. Echter, na enkele jaren van hoge productie, droogt de vrije kasstroom snel op, waardoor het renterisico toeneemt. Om zich voor de toekomst in te dekken tegen rentestijging, maken corporaties vaker gebruik van de complexe financiële instrumenten (derivaten), die op de

³⁹⁴ Jong, R. de (2013).

markt beschikbaar komen. Door tekortschietende professionaliteit en risicomanagement gaat hierbij het nodige mis³⁹⁵.

Tijdens de kredietcrisis is het voor corporaties tijdelijk bijzonder moeilijk om nieuwe leningen af te sluiten. De algemene banken haken vrijwel allemaal af. Op dit moment zijn de belangrijkste financiers van corporaties de zogenaamde «overheidsbanken» BNG en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB), zie figuur 4.13. Zonder deze instellingen zouden sommige corporaties 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 sector³⁹⁶.

Figuur 4.13: financiering geborgde leningen



Jong, R. de (2013) (eigen bewerking)

Daarnaast staat het WSW borg voor het overgrote deel van de leningen. Deze borgstelling maakt dat corporaties ook gedurende de crisis relatief makkelijk een financiering kunnen verkrijgen. In totaal hebben corporaties in 2011 € 78 miljard aan leningen openstaan, waarvan € 74,5 miljard wordt geborgd door het WSW. Sinds 1 januari 2011 worden nieuwe niet-DAEB activiteiten niet meer door het WSW geborgd. Dit betreft over 2011 een bedrag van € 0,8 miljard³⁹⁷.

Een belangrijke indicator met betrekking tot de leningen is de rentedekkingsgraad. Deze ratio geeft aan hoe vaak uit de netto kasstroom de verschuldigde rente aan verschaffers van vreemd vermogen kan worden betaald. Met andere woorden: hoe hoger de ratio, des te kleiner het risico dat de corporatie de renteverplichtingen niet kan nakomen. In figuur 4.14 is weergegeven dat de gemiddelde rentedekkingsgraad van alle corpo-

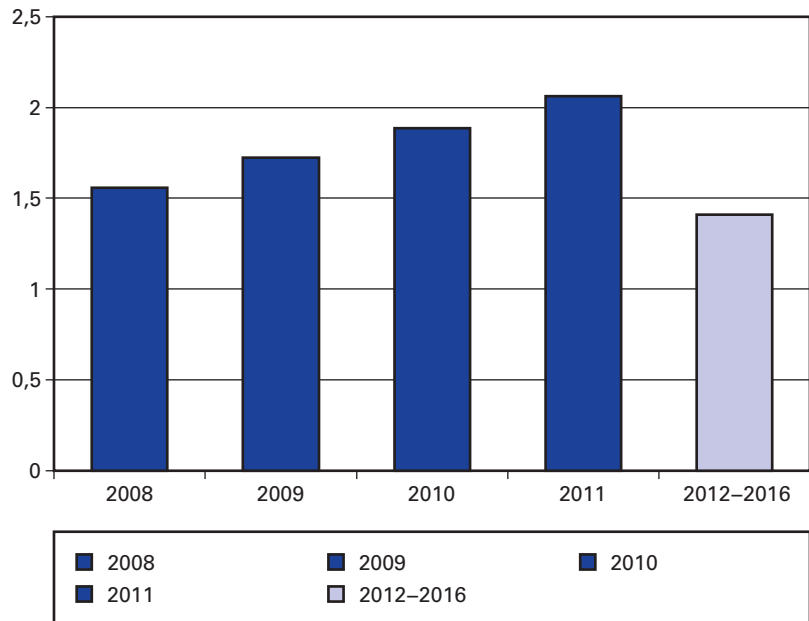
³⁹⁵ Commissie Hoekstra (2012) & Jong, R., de (2013)

³⁹⁶ Jong, R. de (2013) & Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

³⁹⁷ CFV (2012a)

raties de afgelopen jaren is gestegen, maar dat de verwachtingen minder positief zijn.

Figuur 4.14: rentedekkingsgraad



CFV (2012a) (eigen bewerking)

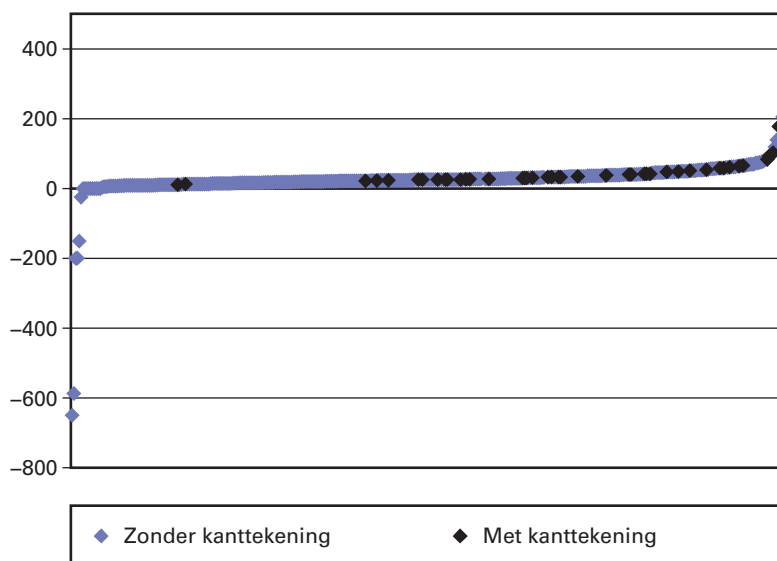
De schuldverdienratio laat zien in hoeveel jaar de langlopende leningen kunnen worden afgelost uit de netto kasstroom. De gemiddelde schuldverdienratio van de corporaties in Nederland is 28 jaar. Dat wil dus zeggen dat in 28 jaar de langlopende leningen met de netto kasstroom kunnen worden afgelost³⁹⁸. Het WSW³⁹⁹ hanteert bij het verstrekken van leningen een afschrijvingstermijn van 50 jaar. In 2011 waren er 54 corporaties met een hogere schuldverdienratio dan deze 50 jaar. In 2012 zijn dat er nog 32. In figuur 4.15 zijn de verschillende schuldverdienratio's van de corporaties zichtbaar en is aangegeven of deze in 2011 een kanttekening⁴⁰⁰ hebben ontvangen van de Minister. Hierin is opvallend dat negatieve uitschieters niet altijd een kanttekening verkrijgen. Onderbouwing van de kanttekeningen van individuele corporaties is niet openbaar beschikbaar. Door een wijziging in het oordeel van de Minister, is het niet mogelijk deze vergelijking te maken voor 2012.

³⁹⁸ CFV (2012a)

³⁹⁹ WSW (2013)

⁴⁰⁰ Ieder jaar beoordeelt de Minister elke corporaties. Corporaties met een negatief continuïteits- of solvabiliteitsoordeel krijgen een zogenoemde «kanttekening». Zie ook paragraaf 4.4.

Figuur 4.15: schuldverdienratio per corporatie



CFV (2012a) (eigen bewerking)

Een enquête onder bestuurders en managers van corporaties wijst op een grote consensus over het feit dat het verdienmodel van corporaties moet worden heroverwogen. «Kennelijk is het vigerende model waarmee de financiële afwegingen worden gemaakt, niet meer toereikend. Er kan niet meer van uit worden gegaan dat de waarde van de woningvoorraad, van de vastgoedportefeuille toeneemt en dus wel voldoende draagvlak zal bieden voor toekomstige projecten en activiteiten. Er moet op een andere manier met kosten, opbrengsten en balansposten worden omgegaan»⁴⁰¹.

Vermogen

Een belangrijke factor bij het functioneren van de corporaties is de vermogenspositie. De activa van corporaties bestaan overwegend uit (sociale) huurwoningen, zodat de waardering van deze woningen in grote mate bepalend is voor de omvang van het eigen vermogen⁴⁰². De economische crisis, en de daardoor veroorzaakte daling van de woningwaarde, zorgt voor een negatief rendement op het totale rendement van woningcorporaties, namelijk -0,6% over 2012. De daling komt door de waardedaling van het vastgoed met gemiddeld -3,9%. De afwaardering van corporatievastgoed was in Noord-Nederland met -5,1% het grootst⁴⁰³.

De exploitatiewaarde, veelal bedrijfswaarde genoemd, is de waarde van de huurwoning die het resultaat is van het exploitatiebeleid van de corporaties, onder de veronderstelling dat de woning tot het einde van de economische levensduur wordt verhuurd. Deze waarde bedraagt in 2009 gemiddeld € 37.900 per huurwoning. Hoger zijn de marktwaarde in verhuurde staat (€ 98.400) en de leegwaarde (€ 153.000).

De verschillen tussen deze waarden zijn volgens Conijn een uitdrukking van de onevenwichtigheden op de Nederlandse woningmarkt (2011). In een theoretisch evenwichtige markt, waarbij verhuurders een marktconform rendement realiseren, zouden deze waarden min of meer aan

⁴⁰¹ CFV (2011)

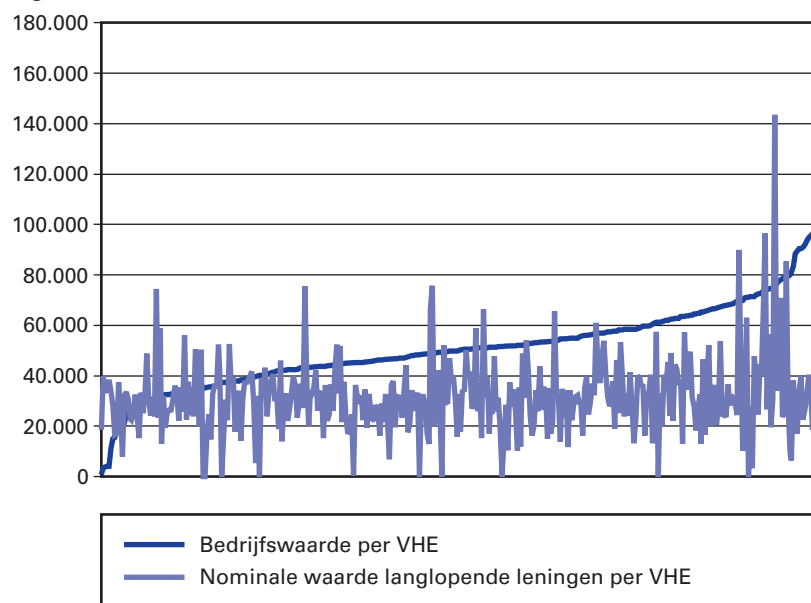
⁴⁰² Conijn, J. (2011a)

⁴⁰³ IPD Corporatie Vastgoedindex (2013)

elkaar gelijk zijn. Het verschil tussen de marktwaarde van de corporatiewoningen in verhuurde staat ten opzichte van de exploitatiewaarde is vooral toe te schrijven aan het beleid van corporaties om over het algemeen een lagere huur te vragen dan marktconform is toegestaan, om hogere beheer- en onderhoudsuitgaven te doen dan noodzakelijk en om bij mutatie de woningen niet te verkopen maar opnieuw te verhuren. Het verschil tussen de marktwaarde en de leegwaarde is met name het gevolg van de huurprijsregulering, waardoor verhuurders in voorkomende gevallen geen marktconform huurniveau kunnen vragen. Daarbij moet de opmerking worden gemaakt dat woningen niet op elk moment kunnen worden verkocht, zeker niet onder de huidige marktomstandigheden. Na vaststelling dat een woning moet worden verkocht, wordt deze eerst aangeboden aan de zittende huurder. Omdat maar een klein deel van de huurders kan of wil kopen, vindt echter het grootste deel van de verkopen plaats bij mutatie. Een corporatie is dus voor haar verkopen niet alleen afhankelijk van de afzetmarkt, maar ook van de zittende huurder⁴⁰⁴.

De bedrijfswaarde per VHE afgezet tegen de nominale waarde van de langlopende leningen per VHE geeft een goed beeld van de financiële ruimte van een corporatie. In navolgende grafiek (figuur 4.16) is de financiële ruimte zichtbaar als de ruimte tussen de licht- en donkerblauwe lijn per corporatie. Er zijn 50 corporaties waarbij het verschil minder dan € 5.000 per huurwoning bedraagt. Uitschieter is een woningcorporatie (met slechts enkele honderden wooneenheden), waar de financiële ruimte zelfs circa € 40.000 negatief per verhuureenheid bedraagt⁴⁰⁵.

Figuur 4.16: financiële ruimte



CFV (2012a) (eigen bewerking)

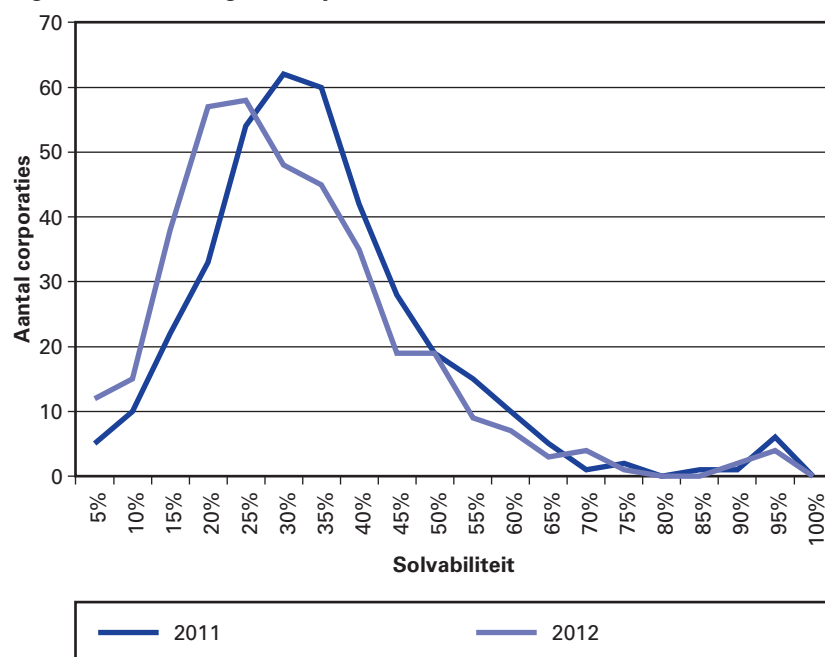
De vermogenspositie van de corporatiesector op basis van marktwaarde in verhuurde staat, bedraagt in totaal € 179 miljard. Wanneer de corporatiewoningen worden gewaardeerd op exploitatiewaarde, resteert een eigen vermogen van € 33 miljard. Dit eigen vermogen is gemiddeld 67% van het balanstotaal. Er is dus sprake van een royale solvabiliteit binnen

⁴⁰⁴ Dankert, R. (2011)

⁴⁰⁵ CFV (2012a)

de sector⁴⁰⁶, hoewel diverse individuele corporaties desondanks een lage solvabiliteit hebben, zie figuur 4.17. De keuze voor een waarderingmethode heeft daarnaast veel invloed op de grootte van het vermogen van een corporatie⁴⁰⁷.

Figuur 4.17 verdeling van corporaties over solvabiliteitsklassen, in %



CFV (2013) (eigen bewerking)

Daarnaast is er sprake van vermogen waar geen marktconforme rendementseis op rust, door Conijn⁴⁰⁸ omschreven als het «vermogen in dode» hand. De financiële continuïteit is daardoor verenigbaar met een relatief laag rendement. Bij een krimp van de woningportefeuille is zelfs een negatief rendement mogelijk zonder dat de financiële continuïteit in gevaar komt, mits de kasstroom positief blijft.

Van wie is het vermogen?

Corporaties zijn private partijen met een maatschappelijke doelstelling. Vroeger werden deze door de overheid financieel ondersteund, later zijn deze financieel verzelfstandigd. Het vermogen bleef echter maatschappelijk gebonden. Met de enorme groei van dit vermogen volgen twee vragen: hoe kan deze inzet worden gestuurd? Wat moet de rol van woningcorporaties zijn?

De (mate van) sturing van het vermogen van corporaties door de overheid vormt al sinds de oprichting een discussie. In 2002 wordt reeds geconcludeerd dat het huidige stelsel problemen kent met betrekking tot eerlijke concurrentie en efficiëntie, problemen die niet hoeven te worden verwacht bij huisvesting via de markt⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ CFV (2012a) & Conijn, J. (2011a)

⁴⁰⁷ Door de gekozen waarderingmethode verandert de waarde van de woningen in de praktijk niet, echter heeft de methode een groot effect op de waardering in de boeken.

⁴⁰⁸ Conijn, J. (2011a)

⁴⁰⁹ Oers, M.C. (2002)

Ook wordt in 2002 vastgesteld dat een deel van het vermogen van corporaties boven het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen ligt, een «overmaat» van circa € 10 miljard. Deze overmaat leidt tot discussies over hoe dit vermogen kan worden ingezet en wie er over gaat⁴¹⁰.

Eind 2003 laait de discussie op als woningcorporatie Servatius besluit woningen in Luik, België, te bouwen. De maatschappij en overheid reageren hierop negatief. Minister Dekker van het toenmalige Ministerie van VROM stelt zelfs in reactie hierop een verbod in tegen bouwen in het buitenland en legt de corporatie een boete op. Servatius gaat in beroep, aangezien door transparante en marktconforme voorwaarde er geen sprake is van staatsteun en de corporaties volgens het vrije verkeer van kapitaal ook het Europese recht heeft om in België te investeren. Uiteindelijk stelt het [Europese Hof van Justitie](#) de Maastrichtse corporatie in het gelijk. Zij acht het verbod in strijd met het Europees Verdrag⁴¹¹.

Met de mededeling dat corporatie De Veste uit het corporatiebestel wil stappen, zorgt zij in 2008 opnieuw voor discussies omtrent de zeggenschap over het vermogen van corporaties. De corporatie meent dat zij door de opgelegde vennootschapsbelasting haar sociale doelstellingen beter als private partij kan waarmaken. In reactie hierop geven vele andere corporaties aan het voorbeeld te willen volgen. Volgens hen wegen de voordelen – waaronder goedkoop lenen – niet meer op tegen de nadelen. Minister Vogelaar besluit geen toestemming te geven en ook de rechtbank oordeelt dat de corporatie niet kan aantonen dat de volkshuisvesting bij het uittreden gebaat is⁴¹². Uit dit voorbeeld blijkt dat uittreden dus niet zomaar mogelijk is, maar dat hiervoor instemming van de Minister nodig is. Daardoor kan worden geconcludeerd dat het Rijk enige invloed heeft op het vermogen van corporaties.

In 2010 rijst opnieuw de vraag of corporaties de beoogde publieke doelstellingen voldoende nastreven, zoals betaalbaarheid en leefbaarheid in de wijken. Ook bestaan er twijfels over of het Rijk bij machte is de corporaties hierin voldoende te sturen⁴¹³. In de discussies anno 2013 omtrent de taken van de corporatie, zie hoofdstuk 2, komt deze vraag opnieuw naar voren. Partijen vragen zich af van wie het vermogen is en waarvoor dit is bedoeld. Na de bruteringswet is de zeggenschap over het vermogen (binnen de bestemmingsverplichting) geheel vrij in te zetten door de corporatie. De overheid kan slechts door taken (in het BBSH) toe te voegen of te schrappen of door het opleggen van heffingen (en door deze vervolgens voor andere doeleinden beschikbaar te stellen, zoals in het Energieakkoord) sturen op de inzet van het vermogen.

Buiter⁴¹⁴ concludeert dat de overheid geen grip krijgt, omdat het eigendom van het vermogen wordt omringd door onduidelijkheid. Naar zijn mening zijn twee interpretaties mogelijk. Enerzijds is er de interpretatie dat het gaat om vermogen in de dode hand, oftewel het is van niemand, zoals Conijn⁴¹⁵ betoogt. De tweede interpretatie is dat het vermogen publiek geld betreft: de woningen zijn gebouwd met rijkssubsidies en corporaties zijn gebonden aan publieke regelgeving.

⁴¹⁰ Noordanus, P.G.A. (2005)

⁴¹¹ Tesselhoff, M. (2007) & Onderwater, L.Q. (2006)

⁴¹² Weezel, T.G. van (2010)

⁴¹³ Koning, P. & Leuvensteijn, M. van (2010)

⁴¹⁴ Buiter, W., Dalen, H. van, Eijffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Witteloostuijn, A. van (2006)

⁴¹⁵ Conijn, J. (2011a)

Dat brengt de verplichting met zich mee de beschikbare middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting aan te wenden. Volgens Buiters bieden geen van beide interpretaties uitzicht op een effectieve controle op de aanwending van het vermogen van de corporatiesector: in de eerste interpretatie omdat een effectieve controle ontbreekt; in de tweede interpretatie omdat de overheid de deskundigheid ontbeert om die rol goed te spelen. Vlak⁴¹⁶ ziet de vermogens van corporaties als maatschappelijke trustvermogens. Kenmerkend voor trustvermogens is dat zij het te behalen rendement, en dus niet het vermogen zelf, inzetten voor maatschappelijke behoeften. Vervolgens blijft wel de vraag bestaan waarvoor dit rendement moet worden ingezet (binnen de kaders van het BBSH).

Uit deze discussie komt het spanningsveld duidelijk naar voren: de overheid wil enerzijds dat corporaties zelfstandig en zonder overheidssubsidies als een revolving fund opereren, terwijl de overheid anderzijds publieke belangen wil behartigen door te sturen op investeringen door corporaties. Er zal een keuze moeten worden gemaakt over welke rol de overheid op zich neemt en daarmee zal de corporatie beperkt of juist vrijgelaten worden in haar strategie.

4.4 Rol CFV en WSW

In de Woningwet is tot op heden gesteld dat de Minister toezicht houdt en twee taken op het gebied van financieel toezicht zijn gedelegeerd aan het CFV: informatiegaring en oordeelvorming.

Het CFV kan gebruikmaken van enkele middelen wanneer een corporatie in financiële problemen komt. Zo kan zij bij beperkte financiële problemen corporaties verplichten een financieel herstelplan te maken of de corporatie onder verscherpt toezicht plaatsen. Bij ernstige problemen kan het CFV de Minister adviseren zijn bevoegdheden als Minister (het geven van een aanwijzing in combinatie met het aanstellen van een (passieve of actieve) externe toezichthouder) in te zetten. Wanneer corporaties niet beschikken over voldoende financiële middelen, kunnen zij een beroep doen op de saneringssteun van het fonds, in de vorm van subsidie of een renteloze lening. Dus zowel sanering, projectsteun als het toezicht door het CFV worden door de sector bekostigd⁴¹⁷. Het nut en de noodzaak van directe invloed van het CFV, bijvoorbeeld door zelf aanwijzingen te kunnen doen, boetes op te kunnen leggen of bewindvoerders aan te kunnen wijzen, staan momenteel ter discussie.

In het verleden van het CFV hebben in totaal 21 corporaties saneringssteun ontvangen, te weten € 1,2 miljard aan steun en € 52 miljoen aan renteloze leningen. Daarnaast heeft het CFV tweemaal projectsteun uitgekeerd, ter waarde van € 28,4 miljoen⁴¹⁸.

Het WSW wordt opgericht om budgettaire redenen (balansverkortings van het Rijk) als in 1983 de leningen en contragaranties ten behoeve van de verbetering van naoorlogse woningen worden geschrapt⁴¹⁹. Om te voorkomen dat het verbeterprogramma in het slop raakt, wordt door de

⁴¹⁶ Vlak, A. (2011)

⁴¹⁷ Commissie Hoekstra (2012)

⁴¹⁸ CFV (2013a)

⁴¹⁹ Faber, A.W. (1997) & Helderma, J.K. (2007)

corporaties zelf een garantie-instituut in het leven geroepen, waarbij het Rijk alleen nog maar op de achtergrond actief is. Het WSW heeft als voornaamste taak om leningen aan toegelaten instellingen te verstrekken en te borgen. Borgstelling vindt plaats na een inschatting van de risico's van de lening door het WSW en slechts indien er een tegenwaarde voor de lening bestaat. Borgstelling door het WSW is alleen toegestaan als daarmee aangetrokken leningen bestemd zijn voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB-activiteiten). Door de borgstelling van het WSW kunnen corporaties tegen een lagere rente lenen dan wanneer ze een beroep op de kapitaalmarkt moeten doen. Wanneer een corporatie niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, wordt eerst een beroep gedaan op het fonds. Daarna kan een beroep worden gedaan op het garantievermogen van het WSW. Uiteindelijk staat het Rijk (en gemeenten) garant voor de door het WSW afgesloten leningen⁴²⁰. Zowel het CFV als het WSW is gebaseerd op de solidariteitsgedachte tussen corporaties. Hierdoor ontstaat het zogenoemde «moral hazard» van het collectieve systeem⁴²¹, zie hiervoor paragraaf 4.6.

In het systeem van borgstelling wordt duidelijk dat toevoeging van woningen aan de voorraad zorgt voor een toename in de ruimte voor borging. Andersom kan worden geconcludeerd dat een kleiner wordende portefeuille automatisch minder ruimte biedt voor het borgen van nieuwe leningen⁴²². In de huidige marktomstandigheden en de trend van krimpende corporaties roept deze constructie vragen op: met een krimpende of gelijkblijvende portefeuille ontstaat geen ruimte voor het borgen van nieuwe leningen, terwijl die leningen juist vaak nodig zijn om de kwaliteit van de portefeuille (of het verdienmodel van de corporatie) op peil te houden.

Ultimo 2011 hebben in totaal 398 gemeenten een achtervangovereenkomst met het WSW gesloten. Het totale bedrag waarvoor het WSW borg staat is in 2011 opgelopen tot € 86 miljard. Het WSW is sinds zijn oprichting in 1983 nog nooit aangesproken op de afgegeven borgstelling. Door de solide risicomonitoring acht het WSW het niet waarschijnlijk dat dit in de toekomst wel zal gebeuren, omdat zij eisen stelt aan de kredietwaardigheid van alle individuele deelnemers⁴²³.

Sinds enige jaren kent het WSW het systeem van bedrijfsfinanciering, in feite een vorm van portefeuillefinanciering. Projectfinanciering die daarvoor bestond, is verlaten omdat een dergelijke financiering niet passend werd gevonden bij de ontwikkeling in de bedrijfsvoering van corporaties, aldus Vermeulen. Het nieuwe systeem betekent bij invoering een aanmerkelijk efficiëntere werkwijze, omdat niet meer per project hoeft te worden getoetst en geadministreerd. Hierdoor kan bij de reorganisatie van het WSW het personeelsbestand vrijwel worden gehalveerd. De financieringsbehoefte hangt wel samen met projecten, maar is ook van andere factoren afhankelijk waarmee rekening wordt gehouden. Het borgingsbeleid van het WSW kent twee belangrijke bouwstenen, die sterk met elkaar samenhangen:

- de bepaling van het volume aan leningen waarvoor het WSW de corporatie borging verleent;
- de beoordeling van de kredietwaardigheid van de corporatie.

⁴²⁰ Hakfoort, J. (2002)

⁴²¹ Jong, R., de (2013)

⁴²² Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011)

⁴²³ Vermeulen, P.O. (2012)

Door het afstappen van projectfinanciering verdwijnt voor een groot deel het zicht op de relatie tussen de financiering en onderliggende investeringen. Ook wordt geen bestedingscontrole ingevoerd en worden voor het bepalen van de kasstroomrisico's geen gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Door dit alles zijn risicovolle toepassingen van financieringen door corporaties niet goed zichtbaar. Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor de problemen met derivaten. Na de financiële problemen bij een aantal corporaties heeft, aldus De Jong, het WSW de toetsing en condities waaronder borging wordt verleend, aanmerkelijk aangescherpt.

Een belangrijk onderdeel van de algehele garantiestructuur is de naadloze aansluiting tussen WSW en CFV. Concreet houdt dit in dat er geen corporatie tussen wal en schip terecht mag komen. Als het WSW niet meer borgt, dient het CFV te saneren, en omgekeerd. Dit is voor de goede werking van de garantiestructuur van groot belang. Formeel is de naadloze aansluiting geregeld via de wettelijke taak van het CFV om te saneren waar dat nodig is. Dit is verder uitgewerkt in een convenant tussen CFV en WSW. De feitelijke aansluiting tussen het CFV en het WSW heeft in de praktijk redelijk gewerkt. Wel zijn er afstemmingskwesties die mede voortvloeien uit het feit dat beide instellingen op een verschillende manier de financiële beoordeling van de corporatie maken⁴²⁴. Toezicht op derivaten is een van de aspecten waaruit is gebleken dat de aansluiting tussen het WSW en het CFV niet waterdicht is. Gebleken is dat geen van beide partijen dit afdoende heeft opgepakt.

Het garantiestelsel is in wezen een gesloten systeem waarbij verschillen in financiële positie tussen corporaties via mechanismen door de sector worden verdeeld, ook wel «matching» genoemd. Naast het WSW en het CFV kent de sector nog een aantal mechanismen waardoor relatief sterke corporaties relatief zwakke corporaties steunen. Eén daarvan (opgenomen in het BBSH) is bijvoorbeeld dat bedrijfsreserves moeten worden aangewend ten behoeve van de volkshuisvestingsdoelstellingen. In de praktijk stellen relatief rijke woningcorporaties (soms) een gedeelte van hun middelen ter beschikking aan financieel minder sterke corporaties.

In 2000 is het zogenaamd College Sluitend Stelsel (CSS) ingesteld, dat het mogelijk maakt om de opbrengsten uit de verkopen van woningen aan te wenden voor renovatie van bezit van andere corporaties of stedelijke vernieuwingsoperaties. Sinds haar bestaan is slechts eenmaal projectgebonden steun toegekend. Een tweede aanvraag is niet ontvankelijk verklaard. De beperkte inschakeling kan als een positief resultaat worden gezien, aangezien matching in de eerste plaats vrijwillig dient plaats te vinden. Echter het voorstel om een nieuw fonds, het Garantiefonds voor de Stedelijke Vernieuwing, op te richten illustreert dat het College niet als sluitstuk functioneert⁴²⁵. Het CSS heeft tot 2005 bestaan.

Het garantiestelsel heeft mogelijk invloed op de prikkels voor corporaties om beleidsefficiënt te opereren. Woningcorporaties die «het goed doen» worden immers niet beloond voor hun prestaties, terwijl woningcorporaties die het «slecht doen» een beroep kunnen doen op andere corporaties⁴²⁶. Het stelsel kan ook nadelig werken voor corporaties, aangezien enkele slecht presterende corporaties de hele sector kunnen beïnvloeden.

⁴²⁴ Vermeulen, P.O. (2012)

⁴²⁵ Conijn, J.S.B, Eichholtz, P.M.A., Hakfoort, J. & Koedijk, C.G. (2002)

⁴²⁶ Hakfoort (2002)

4.5 Risicoprofiel van de sector

Woningcorporaties zijn vastgoedbeleggers met een specifiek rendement-risicoprofiel. Ze moeten het vermogen aanwenden ten behoeve van de volkshuisvesting en willen huurders met een laag inkomen een zo hoog mogelijke woonkwaliteit bieden. Deze huurders zijn vaak langdurig aangewezen op een laag inkomen, waardoor woningcorporaties zich richten op de lange termijn. Het rendement op hun exploitatie is relatief laag. Het vastgoed van woningcorporaties heeft in 2012 een direct rendement (de huurinkomsten min de exploitatiekosten) van 3,4%. Dit blijkt uit de cijfers van IPD Corporatie Vastgoedindex, die jaarlijks de rendementen van woningcorporaties berekent. Dit percentage is het hoogste niveau sinds de start van de index in 1999. Een belangrijke oorzaak van dit hogere directe rendement is de groei in de bruto inkomsten van 3,0%. Met name de huurinkomsten dragen bij aan deze groei. Aan de andere kant is ook het risico relatief laag. Huurders hebben weinig alternatieven op de woningmarkt en het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en de huurtoeslag leggen een bodem in de prijs die kan worden gevraagd, zonder dat de betaalbaarheid in gevaar komt⁴²⁷.

De groei van de financiële middelen in de tweede helft van de jaren negentig en de lage financieringsrente zorgen zowel voor een hogere productie (met hogere kosten), meer maatschappelijke uitgaven als stijgende bedrijfskosten. Het collectieve garantie- en financieringssysteem geeft eenvoudig toegang tot de kapitaalmarkt en maakt het mogelijk dat grotere risico's worden gelopen dan wanneer zij als individuele organisaties hadden geopereerd. Daarmee is het risicoprofiel van corporaties veranderd. Vooral bij vastgoedontwikkeling nemen de risico's sterk toe. De afhankelijkheid van continu hoge opbrengsten uit verkoop en lage financieringsrente wordt groter. De gevoeligheid voor conjuncturele ontwikkelingen neemt daardoor sterk toe. Dit ondermijnt het verdienmodel van corporaties met een langetermijnvisie en een laag rendement⁴²⁸.

Dit voor corporaties kenmerkende rendement-risicoprofiel vraagt om langetermijnzekerheid voor wat betreft de financiering. Hoekstra⁴²⁹ meent dat vanuit het maatschappelijke perspectief corporaties zo veel mogelijk moeten worden afgeschermd tegen de volatiliteit van de financiële markten. Teneinde de toegang tot de kapitaalmarkt te borgen, is er een systeem van onderlinge solidariteit en garantstelling door gemeenten en het Rijk opgezet waardoor de risico's voor de kapitaalverschaffers sterk worden beperkt. Het is dan ook begrijpelijk dat bij het zelfstandig in de markt plaatsen van corporaties een uitzondering wordt gemaakt voor de financiering. De combinatie van een garantiestructuur van het WSW met achtervang door gemeenten en het Rijk, de saneringstaak van het CFV en de financiering door de publieke banken BNG en NWB zorgt voor een solide en efficiënt systeem om de financieringsbehoefte van alle corporaties op de lange termijn en tegen lage kosten mogelijk te maken. Door deze verzekeringsconstructie kan de continuïteit in woningvoorziening voor de huurders worden versterkt (geen faillissement, wel sanering), is er minder sprake van risicoselectie bij investeringen en woningtoewijzingen, kan worden volstaan met een gematigd rendement op eigen vermogen, en is de te betalen rente op leningen relatief laag.

⁴²⁷ IPD Corporatie Vastgoedindex (2013) & Jong, R. de (2013)

⁴²⁸ Jong, R., de (2013)

⁴²⁹ Commissie Hoekstra (2012)

Aan de andere kant brengt een dergelijk systeem ook risico's met zich mee. Dat geldt zeker voor een intransparante markt als de woningmarkt. Tekortschietende transparantie is in een normale marktsituatie aanleiding voor financiers en andere direct belanghebbenden om kritisch te kijken naar de specifieke risico's die worden gelopen. Echter, door eerdergenoemde oorzaken als grote ambities, onprofessioneel handelen of vertrouwen in de markt, ontbreekt dit kritisch beoordelen lange tijd in belangrijke mate. Dat geldt voor alle participanten in het systeem: Raden van Toezicht, accountants, WSW, sectorbanken en het CFV⁴³⁰. Individuele directeur-bestuurders hebben een grote speelruimte en er wordt weinig toezicht gehouden op hun handelen.

Het risicoprofiel van de sector is door de economische crisis sterk veranderd. Enerzijds zien corporaties het nut en de noodzaak van risicoanalyses en worden daardoor risico's bij nieuwe projecten beperkt. Anderzijds dragen corporaties de lasten van keuzes die in het verleden zijn gemaakt. Hierdoor worden risico's (en eventuele gevolgen daarvan) zichtbaar. Gezien de beperkte middelen van corporaties en de trage omloopsnelheid van de vastgoedsector (verkopen van woningen, genereren van extra inkomsten, et cetera) is het voor corporaties lastig deze risico's te verkleinen.

4.5.1 Risico's van individuele corporaties

Ieder jaar stuurt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alle corporaties op grond van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) voor 1 december een brief met daarin zijn oordeel over de werkzaamheden van de corporaties in het voorafgaande verslagjaar. Voor de oordeelvorming over de financiële positie van de corporatie laat de Minister zich adviseren door het CFV. Jaarlijks wordt door het CFV onderzoek gedaan naar de stand van zaken bij de woningcorporaties in Nederland. Een analyse van alle Nederlandse woningcorporaties levert belangrijke informatie per corporatie en geeft inzicht in hoe de situatie zich over de laatste jaren heeft ontwikkeld. De resultaten per woningcorporatie worden weergegeven in de rapportage «Corporaties in Perspectief» (CiP) van de betreffende corporatie. Aan het onderzoek van het CFV is ook een oordeel van de Minister verbonden, dat specifiek ingaat op de solvabiliteit van een corporatie⁴³¹. Er is slechts beperkt inzicht in de totstandkoming van deze oordelen, zie hiervoor paragraaf 3.5.1.

In 2011 ontvangen 44 corporaties (11%) een negatief oordeel. Echter, de beperkte mate van inzicht in de totstandkoming van het oordeel en de onduidelijkheid over de ernst van het verkrijgen van een negatief oordeel, maken dat de gevolgen van een dergelijk oordeel onduidelijk zijn. Daarnaast zijn de afgelopen jaren meerdere corporaties met een positief oordeel van de Minister en het CFV negatief in het nieuws gekomen. Hierdoor rijst de vraag of het oordeel van de Minister een goed beeld geeft van hoe de individuele corporaties er voor staan⁴³².

In de analyse door het CFV vallen niet alleen individuele corporaties op, maar zijn er ook opmerkelijke verschuivingen in de sector waar te nemen. Het toenemen van de grondposities, personeelskosten en het afnemen

⁴³⁰ Jong, R., de (2013)

⁴³¹ CFV (2012a)

⁴³² Leij, E. van der (2012)

van de financiële ruimte zijn enkele voorbeelden van verschillen over 2010 en 2011⁴³³. Daarbij hebben corporaties in 2011 gezamenlijk meer dan het dubbele verlies moeten nemen op niet-gerealiseerde projecten. Deze trend toont aan dat het beheersen van en sturen op risico's nodig is⁴³⁴. Aanvullend concludeert Aedes⁴³⁵ dat meerdere corporaties in de afgelopen jaren in een financieringsstructuur terecht zijn gekomen met korte financieringen en een aanvullend financieel product voor het afdekken van de langetermijnrenterisico's. Deze posities kunnen risicovol zijn.

Gezien de beperkte transparantie van het tot stand komen van de oordelen van de Minister, de beperkte mate aan cijfers die door het CFV worden vrijgegeven en het feit dat de cijfers minimaal één jaar oud zijn (immers gebaseerd op de jaarrekening van het voorgaande jaar), is het moeilijk te oordelen over de actuele risico's van een specifieke corporatie. Wel tonen de verschillen tussen 2010 en 2011 op sectorniveau aan dat bijsturing op risico's van de sector noodzaak is.

4.6 Conclusies

Al sinds de invoering van de Woningwet in 1901 wordt de gedachte van een revolving fund geopperd. Na de Tweede Wereldoorlog wordt dit concept losgelaten om het na de bruterings in 1995 weer in te voeren. Dit gaat gepaard met de discussie of corporaties zonder subsidies kunnen opereren. Sinds de bruterings in 1995 kunnen corporaties zelf beschikken over hun vermogen (met inachtneming van de bestemmingsplicht). De vermogensgroei die zich sinds die tijd heeft voorgedaan, is sterker dan verwacht als gevolg van economische wind mee (onder andere lagere rentestanden en stijgende huizenprijzen).

Vanaf dat moment neemt ook de politieke behoefte toe om corporaties te bewegen hun vermogen ook daadwerkelijk in het belang van de volkshuisvesting in te zetten en niet op te potten of ruimte te bieden aan exorbitante bedrijfslasten. De wens om meer grip te krijgen op het corporatievermogen en de maatschappelijke opgave van destijds, hebben geleid tot een verbreding van het takenpakket van corporaties door het toevoegen van de prestatievelden leefbaarheid en zorg aan het BBSH. In het kader van het bevorderen van het eigen woningbezit wordt bovendien een verkoopprogramma opgelegd, waarmee een deel van het corporatievermogen wordt vrijgespeeld voor inzet op deze prestatievelden. Corporaties zien verkoop als een cruciaal onderdeel in het portefeuillebeleid, waardoor het verdienmodel afhankelijker wordt van het indirecte rendement.

Het verdienmodel van de corporaties komt onder druk te staan met het intreden van de economische crisis in 2008. Enerzijds is er sprake van disbalans tussen de prijs voor nieuwbouw (de stichtingskosten), de netto opbrengsten uit exploitatie in de vorm van huur, de opbrengsten bij verkoop en de kosten (voor onderhoud, kwaliteitsverbetering, beheer, et cetera). Daarnaast is sprake van negatieve waardeontwikkelingen van woningen, lage grondopbrengsten en een slechte afzet van verkoopwo-

⁴³³ De CiP-rapportages verschijnen circa één jaar na het afsluiten van het boekjaar. De cijfers over 2011 zijn dus in december 2012 gepubliceerd.

⁴³⁴ Leij, E. van der (2012)

⁴³⁵ Aedes (2012b)

ningen, waardoor de opbrengsten van corporaties aanzienlijk worden beperkt.

Ook substantiële heffingen voor de sector, zoals de verhuurderheffing, leggen een groot beslag op beschikbare middelen en beperken de corporaties in hun handelen. Dit verzwakt de financiële positie aanzienlijk, na vele jaren van groei. Door bovenstaande ontwikkelingen wordt duidelijk dat het gehanteerde financiële model niet duurzaam is. Corporaties zijn niet in staat snel te reageren, aangezien het veranderen van de portefeuille naast geld ook tijd kost, en ze zijn zoekende naar een nieuw verdienmodel.

Het feit dat corporaties zoekende zijn naar manieren om hun financiële positie te verbeteren, wakkert de discussie omtrent de waardebepaling aan. Wanneer woningcorporaties hun bezit tegen de marktwaarde waarderen, hebben zij een aanzienlijk groter vermogen dan in het huidige systeem, waarin met de bedrijfswaarde wordt gerekend. Andere effecten van het waarderen met marktwaarde zijn het vergroten van inzicht in kasstromen en daarmee dus ook in eventuele verliezen. Echter door het waarderen op marktwaarde is het vermogen minder stabiel doordat marktontwikkelingen direct zichtbaar worden. Deze schommelingen moeten door de corporatie worden toegelicht aan bestuurders en betrokkenen, waardoor waarschijnlijk problemen eerder aan het licht komen, maar ook op elke schommeling een reactie moet worden gegeven. Daarnaast is er discussie omtrent de liquiditeit (de mogelijkheid om op korte termijn over dit vermogen te kunnen beschikken) bij het rekenen met marktwaarde.

Nadat het WSW is afgestapt van het principe van projectfinanciering naar bedrijfsfinanciering verdwijnt voor een groot deel het zicht op de relatie tussen de financiering en de onderliggende investeringen. Daarnaast wordt er geen bestedingscontrole ingevoerd en worden er voor het bepalen van de kasstroomrisico's geen gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Door dit alles zijn risicovolle toepassingen van financieringen door corporaties niet goed zichtbaar. Daarbij is de aansluiting tussen het CFV en het WSW niet optimaal te noemen, aangezien beide instellingen op een verschillende manier de financiën van een corporatie beoordelen. Mede vanwege de garantiestructuur is het van belang het inzicht in de risico's van corporaties te vergroten, aangezien alle corporaties het voor hun in problemen geraakte collega's moeten opvangen en de al zwakke corporaties daardoor ook in de problemen kunnen komen. Dit kan de financiële positie van de sector in haar geheel ernstig verzwakken.

Ondanks het grote effect van de economische crisis op de financiële positie van corporaties kan uit de cijfers van het CFV worden geconcludeerd dat het merendeel van de corporaties de financiën onder controle heeft en beperkt risico's loopt. Daarmee wordt niet vastgesteld dat er geen verbeteringen mogelijk zijn, wel dat het negatieve beeld van de sector niet voor alle corporaties opgaat. Er is een aantal woningcorporaties dat reeds ernstig in de financiële problemen is gekomen, maar ook nog enkele waarvan niet uit te sluiten is dat zij op korte termijn in de financiële problemen raken. Het zicht op de corporaties die op het punt staan in de problemen te geraken is namelijk beperkt, wat sturing bemoeilijkt. Daarnaast is onduidelijk welke problemen niet zichtbaar zijn, door bijvoorbeeld het opvangen van risicovolle projecten of een slechte bedrijfsvoering met woningverkoop. Doordat elke corporatie in die zin anders is, door een verschillende samenstelling van de portefeuille en

werkgebied, is het beperkt tot niet mogelijk om op sectorniveau problemen te signaleren en in te grijpen. Op individueel niveau zou dit, op basis van volledige en up-to-date gegevens, beter mogelijk zijn. Een individuele maatstaf per corporatie zou daarom bijdragen aan meer inzicht in de problemen bij individuele corporaties en dus aan een stabiele corporatiesector.

5. CORPORATIES, DE NEDERLANDSE OVERHEID EN DE EUROPESE COMMISSIE

5.1 Inleiding

Beleid voor wonen is geen verantwoordelijkheid voor de Europese Commissie; woonbeleid wordt overgelaten aan de lidstaten. Waarom dan toch een apart hoofdstuk over de Nederlandse overheid en de Europese Commissie, is een vraag die zich dan onmiddellijk aandient. Het antwoord is dat de Europese Commissie wel gaat over mededinging en staatssteun, arbeidsmarkt, duurzaamheid en sociale insluiting. Allemaal onderwerpen die consequenties hebben voor de woningmarkt en ook voor woningcorporaties. In de afgelopen acht jaar is gebleken dat Brussel de aanleiding vormde voor een fundamentele discussie over de marktpositie van woningcorporaties, maar het bleef niet bij discussie, er zijn ook concrete veranderingen doorgevoerd.

Paragraaf 5.2 gaat in op de uitgangspunten van woonbeleid voor de Europese Commissie en voor Nederland en met name op de vraag hoe en waarom wonen onderwerp is van overheidszorg. Paragraaf 5.3 gaat in op de achtergrond, inhoud en uitkomst van de staatssteunkwestie. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan de vraag wat de omvang van de doelgroep is die woningcorporaties met behulp van staatssteun mogen bedienen. Paragraaf 5.4 gaat in op recente ontwikkelingen rondom staatssteun en recente adviezen over de rol van de sociale huursector in Europa. De ambities van de Europese Commissie op het gebied van energie-efficiëntie en op sociaaleconomisch terrein zorgen voor interesse in de sociale huursector bij het Europese parlement. Dit hoofdstuk sluit af met conclusies in paragraaf 5.5.

5.2 Wonen als onderwerp van overheidszorg

In het handvest van de grondrechten van de EU (2010/C 83/2) staat het volgende: «Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren»⁴³⁶. Toegang tot woonruimte bieden, betekent meestal niet dat de overheid telkens als iemand daarom vraagt, voor huisvesting moet zorgen. De overheid of de bevoegde overheidsinstantie heeft de politieke verplichting om door haar beleid en programma's verbetering te brengen in de toegang tot huisvesting voor de gehele bevolking. Dit vertoont overeenkomsten met de formulering in de Nederlandse Grondwet: «Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid».

Als het gaat om grondrechten op het terrein van wonen, dan is er een overeenkomst tussen de grondrechten op Europees en Nederlands niveau. De zorg voor huisvesting is voorwerp van zorg van de overheid, er is echter op beide niveaus geen sprake van een recht op huisvesting, zoals in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wel het geval is⁴³⁷. Het initiatiefrecht en de uitvoering van woonbeleid is geen verantwoorde-

⁴³⁶ Europees Economisch en Sociaal Comité, rapporteur Raymond Hencks (2012) Advies van het EESC over Wat op het spel staat bij de omschrijving van sociale huisvesting als dienst van algemeen economisch belang (initiatiefadvies), TEN/484 Sociale huisvesting als DAEB.

⁴³⁷ Edgar, B., Doherty, J. & Meert, H. (2002) & Fitzpatrick, S. & Stephens, M. (2007)

lijkheid van de Europese Commissie, maar van de afzonderlijke lidstaten in Europa. Daarmee is ook de omschrijving van de taak van de sociale huursector een verantwoordelijkheid voor de lidstaten.

5.3 Staatssteun en level playing field

5.3.1 Staatssteun en diensten van algemeen economisch belang

De commissaris voor Mededinging gaat over eerlijke concurrentie op markten en dus ook over de woningmarkt. De mogelijke verstoring van deze concurrentie is de aanleiding voor een discussie over de positie en taakopvatting van Nederlandse woningcorporaties tussen de Nederlandse overheid en de Eurocommissaris. Alvorens in te gaan op het debat over de woningcorporaties, wordt ingegaan op de begrippen staatssteun en diensten van algemeen economisch belang.

Er is sprake van staatssteun volgens artikel 87 lid 1 EG Verdrag indien een onderneming of een sector een financieel voordeel ontvangt, dat – in tegenstelling tot sommige andere ondernemingen of sectoren – direct of indirect uit overheidsmiddelen voortkomt, waardoor de concurrentie ongunstig kan worden beïnvloed. Hieruit volgt dat het begrip staatssteun de volgende elementen omvat: een financieel voordeel, overheidsmiddelen, begunstigen en ongunstige beïnvloeding⁴³⁸. Staatssteun mag in beginsel alleen met toestemming van de Europese Commissie worden verstrekt.

Er is sprake van een uitzondering voor het verstrekken van staatssteun voor de zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) bevinden zich op het grensvlak tussen publiek belang op nationaal en decentraal niveau en de regels van de interne markt. Het gaat om diensten die via de markt worden gerealiseerd en het publieke belang dienen. De lidstaten zijn op basis van artikel 86 lid 2 EG Verdrag in beginsel vrij om zelf te bepalen welke diensten DAEB zijn. Gezien het te verwachten gebrek aan marktwerking voor DAEB diensten, mogen lidstaten onder voorwaarden financiële steun verlenen voor de uitvoering van DAEB. Deze voorwaarden worden ook wel Altmark-criteria genoemd. Die criteria houden in dat de begunstigde onderneming daadwerkelijk met DAEB moet zijn belast en de verplichtingen duidelijk zijn omschreven. Daarnaast dienen de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend vooraf op objectieve en doorzichtige wijze te zijn vastgesteld. Daarbij mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten, alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen⁴³⁹. Ofwel, staatssteun is toegestaan bij DAEB indien sprake is van een publiek belang en er geen sprake is van overcompensatie.

5.3.2 Staatssteun en woningcorporaties

Het aanbieden van woningen wordt door de Nederlandse overheid beschouwd als DAEB. De Nederlandse overheid kan zelf bepalen wat zij onder DAEB verstaat en waarvoor dus staatssteun kan worden verleend, mits er geen sprake is van overcompensatie.

⁴³⁸ Kuypers, P.H.L.M. & Smallegange, S.G.J. (2008)

⁴³⁹ Kuypers, P.H.L.M. & Smallegange, S.G.J. (2008) & Priemus, H. (2005)

De Europese Commissie heeft tegen dit uitgangspunt geen bezwaar gemaakt in de brief die commissaris Kroes in 2005 naar de Nederlandse overheid stuurde. De Europese Commissie meent echter dat DAEB moet worden beperkt tot degenen die het echt nodig hebben, namelijk de sociaal achtergestelde huishoudens. Sociale huisvesting voor sociaal achtergestelden lijkt in beginsel een onrendabele activiteit of een activiteit die minder rendabel is dan de verhuur aan partijen die draagkrachtig zijn. Op deze markt zal eventuele concurrentievervalsing door financiële steun dan ook afwezig of gering zijn, is de redenering. De discussie in Nederland spitst zich vervolgens toe op de vraag wat de definitie van sociaal achtergesteld is. Opmerkelijk is dat de Commissie hiermee de randen van haar bevoegdheid lijkt te hebben opgezocht, doordat zij Nederland geen ruimte laat om DAEB voor woningcorporaties te omschrijven⁴⁴⁰. Immers, eerder werd gesteld dat lidstaten zelf de definitie van DAEB mochten bepalen.

Vervolgens is de vraag wat in het geval van woningcorporaties onder staatssteun wordt verstaan. Sinds 1995 is er immers geen sprake meer van woningbouwsubsidies van het Rijk. De brief van commissaris Kroes geeft hierover meer helderheid; zij geeft aan dat het gaat om impliciete subsidies die als staatssteun worden aangemerkt. Er is sprake van de volgende vier vormen van staatssteun: projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, de door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw geborgde leningen, de financiering via BNG en Waterschapsbank en de vrijstelling van Vennootschapsbelasting⁴⁴¹. Overigens ontstaat er discussie over de vraag of leningen van BNG en Waterschapsbank wel als staatssteun kunnen worden aangemerkt. De banken zijn van mening dat zij marktconforme leningen verstrekken.

Daarnaast heeft de Europese Commissie er geen moeite mee dat woningcorporaties ook niet-DAEB activiteiten verrichten, zolang duidelijk kan worden gemaakt dat hiervoor geen staatssteun wordt aangewend. De discussie gaat vervolgens over hoe transparant kan worden gemaakt dat niet-DAEB activiteiten niet profiteren van staatssteun en of er sprake dient te zijn van een financiële of juridische splitsing van DAEB en niet-DAEB activiteiten⁴⁴².

In 2007 wordt er door de Vereniging Institutionele Beleggers Nederland (IVBN) een klacht ingediend bij de Europese Commissie. De klacht betreft de taakafbakening van woningcorporaties. De IVBN is van mening dat Nederlandse woningcorporaties hun oorspronkelijke taakstelling te buiten gaan door steeds meer duurdere huurwoningen te verhuren. Bovendien zegt de klacht dat woningcorporaties dergelijke woningen verhuren tegen een lagere prijs dan de markthuur en deze ten onrechte als sociale huurwoning beschouwen⁴⁴³. Interessant zijn de twee oplossingsrichtingen die de IVBN aangeeft. De IVBN pleit ervoor om de taakstelling, zowel qua doelgroep als qua woningvoorraad, te versmallen en goed af te bakenen. Daarnaast is zij van mening dat de steun voor sociale woningbouw niet beperkt dient te blijven tot woningcorporaties, maar voor iedere woning-aanbieder beschikbaar moet zijn⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ Kuypers, P.H.L.M. & Smallegange, S.G.J. (2008)

⁴⁴¹ Priemus, H. (2005)

⁴⁴² Priemus, H. (2005)

⁴⁴³ IVBN en Vesteda (2010)

⁴⁴⁴ IVBN (2007).

5.3.3 De interactie tussen Den Haag en Brussel

Sociale woningen in het EU-recht

Aangezien louter marktwerking niet volstaat om alle burgers van behoorlijke woonruimte te voorzien, kunnen sociale woningen volgens het EU-recht worden gelijkgesteld met DAEB voor zover deze door de betrokken lidstaat als zodanig worden aangemerkt. In dat geval kunnen sociale woningen in aanmerking komen voor subsidiëring of vergoedingen door de overheid. Sociale huisvesting valt, als sociale woningen als DAEB worden aangemerkt, onder de artikelen 14 en 106, lid 2, en Protocol 26 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin met name de beginselen zijn vastgelegd waarop de aanmerking van sociale woningen als DAEB moet worden getoetst: het beginsel van sociale en culturele collectieve voorkeuren en het beginsel dat tegemoet wordt gekomen aan de vraag op de lokale woningmarkt. Volgens deze bepalingen gaan de taken van sociale huisvesting, binnen de grenzen van bepaalde voorwaarden die in het DAEB-besluit worden gesteld, boven de mededingingsregels en regelgeving van de eenge-maakte markt⁴⁴⁵.

De Commissie is uitgegaan van deze bepalingen van het VWEU om overheidssteun voor organisaties die voor sociale huisvesting zorgen, vrij te stellen van de voorafgaande-meldingsverplichting. Dat de lidstaten sociale huisvesting als DAEB hebben aangemerkt, wordt alleen nog door de Commissie, onder controle van het Europese Hof van Justitie, getoetst aan de vraag of al dan niet een «kennelijke vergissing» is gemaakt⁴⁴⁶. De brief van Commissaris Kroes impliceert dat de Commissie zich de vraag stelt of er sprake is van een kennelijke vergissing.

De brief van Commissaris Kroes is voor de toenmalige Minister van VROM, mevrouw Dekker, aanleiding om het beleid ten aanzien van woningcorporaties te heroverwegen. De beleidsvisie omvat een omschrijving van taken die als DAEB worden beschouwd en waarvoor staatssteun onder voorwaarden is toegestaan en die als niet-DAEB worden beschouwd en waarvoor staatssteun dus niet is toegestaan⁴⁴⁷. Dit is het begin van een lange discussie over de definitie van DAEB en de juridische dan wel administratieve scheiding van DAEB en niet-DAEB.

Aanvankelijk spreekt de Minister met de Europese Commissie over een model waarin 80% van de vrijkomende woningen zou moeten worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 28.500. De overige 20% is bedoeld voor urgent woningzoekenden, woningzoekenden die al lang op een woning wachten of huishoudens met bijzondere kenmerken zoals grote gezinnen en ouderen. Over de definitie van DAEB wordt vervolgens een periode lang onderhandeld. In het akkoord dat Minister Van der Laan uiteindelijk met de Europese Commissie sluit, is dit plan iets gewijzigd.

Het gewijzigde model houdt in dat 90% van de woningen moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 33.614 (in 2011). De Minister geeft aan dat hij hiermee tegemoetkomt aan een motie die is ingediend bij de Tweede Kamer waarin wordt gepleit voor een bredere doelgroep voor de corporatiesector⁴⁴⁸. Knook⁴⁴⁹ stelt vast dat dit voorstel

⁴⁴⁵ Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) (2012)

⁴⁴⁶ Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) (2012)

⁴⁴⁷ Kuypers, P.H.L.M. & Smallegange, S.G.J. (2008)

⁴⁴⁸ Knook, A.D.L. (2009)

van het kabinet valt te verklaren vanuit het staatssteunrecht, maar het voorstel is geen logisch gevolg hiervan. Hij wijst op twee zaken, de eerste is de grote onduidelijkheid over de scheiding van DAEB en niet-DAEB en ten tweede de discretionaire vrijheid van lidstaten. Volgens hem ligt het juist vanwege de bijzondere positie van de Nederlandse corporatiesector voor de hand om deze discretionaire vrijheid ten volle te benutten.

Ook Gruis en Priemus⁴⁵⁰ analyseren de staatssteunkwestie en schetsen vier mogelijke antwoorden:

- organisatorische scheiding van DAEB en niet-DAEB;
- administratieve scheiding van DAEB en niet-DAEB;
- verschuiven van organisatiesubsidie naar projectsubsidie;
- ontwikkeling naar een duale huurwoningmarkt.

De eerste en tweede mogelijkheid betreffen de splitsing van de huidige woningcorporaties in een DAEB en niet-DAEB deel. Kern van de zaak is dat het laatste deel niet in aanmerking komt voor staatssteun. De derde optie betreft in feite het concessiemodel, de overheid ondersteunt projecten die zij als DAEB beschouwt. Deze kunnen door woningcorporaties of anderen worden uitgevoerd. De laatste optie houdt in dat woningcorporaties alleen nog diensten aanbieden die als DAEB worden aangemerkt. Gruis en Priemus⁴⁵¹ (2008) concluderen dat het unitaire model moeilijk te combineren valt met de EU-regelgeving inzake concurrentiebeleid en dat de EU dus impliciet de voorkeur geeft aan het duale model. De auteurs benadrukken de voordelen van een breed model en pleiten voor een brede definitie van DAEB en een administratieve scheiding van DAEB en niet-DAEB⁴⁵². Met andere woorden: zij pleiten ervoor om het huidige model zo veel mogelijk te handhaven. Interessant is ook de derde optie die hier wordt genoemd. Deze optie is vergelijkbaar met het voorstel van de IVBN om de steun voor sociale woningbouw niet voor te behouden aan woningcorporaties, maar ook ter beschikking te stellen aan commerciële beleggers.

Het is opmerkelijk dat deze optie in het debat niet tot nauwelijks een rol speelt. Van der Laan en de Europese Commissie sluiten een compromis over procenten en inkomensgrenzen, maar hebben geen tot weinig oog voor de geschetste alternatieven.

5.3.4 De uitkomst

De Europese Commissie

Op 15 december 2009 presenteert de Europese Commissie haar conclusie⁴⁵³. De conclusie luidt dat er sprake is van staatssteun voor sociale huurwoningen in Nederland. Het gaat om de volgende vormen van steun voor woningcorporaties:

- De beschikbare borging voor leningen van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Het WSW is een private stichting die is opgericht door de gezamenlijke woningcorporaties. Deze stichting is echter geborgd door de Nederlands overheid. De borging door de Nederlandse overheid bezorgt het fonds een triple-A status en zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de rente op de geborgde leningen. Deze

⁴⁴⁹ Knook, A.D.L. (2009)

⁴⁵⁰ Gruis, V. & Priemus, H. (2008)

⁴⁵¹ Gruis, V. & Priemus, H. (2008)

⁴⁵² Gruis, V. & Priemus, H. (2008)

⁴⁵³ Europese Commissie (2009)

- renteverlaging wordt beschouwd als staatssteun, volgens de Europese Commissie gaat het om een bedrag van € 300 miljoen per jaar.
- Het CFV wordt beschouwd als staatssteun. Het CFV is een zelfstandig bestuursorgaan dat beschikking heeft over een vermogen dat wordt gevormd door een generieke heffing die woningcorporaties verplicht zijn te betalen. Dat vermogen wordt aan corporaties uitgekeerd in de vorm van projectsteun voor een specifiek project of financiële steun voor corporaties in financiële nood. Er vindt dus een herverdeling plaats van rijkere naar armere corporaties.
 - De sociale grondprijs die gemeenten corporaties in rekening brengen. Gemeenten verstrekken hiermee een grondsubsidie aan woningcorporaties.
 - Het recht om te mogen lenen van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), een bank met een triple-A rating. Deze mogelijkheid staat alleen open voor gemeenten en woningcorporaties.

In vergelijking tot de brief uit 2005 is er sprake van een verandering in het lijstje met maatregelen die als staatssteun worden aangemerkt. De vrijstelling van vennootschapsbelasting⁴⁵⁴ heeft plaatsgemaakt voor de sociale grondprijs die gemeenten in rekening brengen voor sociale huurwoningen. Daarnaast valt op dat, net als in 2005, een lening van BNG opnieuw wordt aangemerkt als staatssteun⁴⁵⁵. Protest van BNG leidt in 2010 tot een herzieningsbeschikking van de Europese Commissie waarin wordt vermeld dat een lening van BNG niet als staatssteun dient te worden aangemerkt.

Vervolgens stelt de Commissie dat deze financiële steun alleen ten goede mag komen aan sociale activiteiten en zij komt ook met een definitie van sociale activiteiten, ofwel dat wat zij onder DAEB verstaat. Onder deze definitie valt het bouwen en verhuren van sociale huurwoningen en het bouwen en verhuren van maatschappelijk vastgoed, zoals scholen en buurtcentra.

Over de toewijzing van sociale huurwoningen wordt een compromis bereikt: 90% van de woningen moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen dat lager is dan de inkomensgrens. De Commissie onderschrijft het belang van gemengde wijken als beleidsdoel en staat daarom toe dat maximaal 10% van de sociale huurwoningen wordt toegewezen aan huishoudens met een hoger inkomen dan de inkomensgrens.

Naast de hiervoor genoemde bestaande maatregelen, heeft Nederland ook een nieuwe steunmaatregel voor woningcorporaties bij de Europese Commissie gemeld. Het betreft bijzondere projectsteun voor 40 genoemde wijken in het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting. Voor de steunmaatregel is gedurende tien jaar € 250 miljoen beschikbaar, dit wordt opgebracht door woningcorporaties die buiten de probleemgebieden werkzaam zijn. De individuele subsidies zullen door het CFV worden verstrekt. De Europese Commissie is in 2007 met deze nieuwe steunmaatregel akkoord gegaan (staatssteunzaak N 642/2009).

⁴⁵⁴ Op 1 januari 2006 en 2008 werd de wet op de Vennootschapsbelasting gewijzigd en zijn woningcorporaties niet langer vrijgesteld voor een commerciële activiteiten (Geld, 2011). Hiermee vervalt een van de vier genoemde vormen van staatssteun.

⁴⁵⁵ De Europese Commissie ging akkoord en beschouwt de leningen niet langer als staatssteun (uit Herzieningsbeschikking, 2010).

Ten slotte stelt de Commissie dat er een garantie moet zijn dat de staatssteun alleen wordt gebruikt voor sociale activiteiten. Woningcorporaties moeten daarom een gescheiden financiële administratie voeren van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. Tevens dient te worden gecheckt of er geen sprake is van overcompensatie, dat wil zeggen dat het bedrag aan staatssteun niet hoger mag zijn dan de «subsidie» ofwel huurreductie die wordt gegeven aan de huurder.

De Nederlandse overheid

Op de beschikking uit Brussel volgt in november 2010 de «Tijdelijke regeling Diensten van Algemeen Economisch Belang Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting»⁴⁵⁶. De regeling houdt in dat woningcorporaties 90% van de sociale huurwoningen moeten toewijzen aan huishoudens met een inkomen beneden een jaarlijks te indexerende grens. Als grens voor de sociale huursector wordt de zogenaamde liberalisatiegrens gehanteerd. Voor woningen met een huurprijs lager dan deze grens geldt huurprijsregulering en de bewoners van deze woningen komen in aanmerking voor huurtoeslag.

Dit beleid wordt in 2012 geïmplementeerd, op dat moment geldt als inkomensgrens € 34.085 en als huurgrens € 664,66 per maand. De overige 10% dient te worden toegewezen aan huishoudens die in een urgente situatie verkeren, bijvoorbeeld omdat hun woning wordt gesloopt of gerenoveerd. De regeling meldt dat maatschappelijk vastgoed ook wordt aangemerkt als DAEB en dus in aanmerking komt voor staatssteun. Ook wordt een sanctie gepresenteerd: woningcorporaties die zich niet houden aan de 90%-regeling, worden uitgesloten van borging van hun leningen door het WSW.

Een ander onderwerp in de Brusselse beschikking dat om nadere uitwerking van de Nederlandse overheid vraagt, is de verplichting tot een gescheiden financiële administratie voor DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. De implementatie hiervan dient nog te worden geregeld in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. De discussie over een juridische, dan wel administratieve scheiding is echter nog niet afgerond.

Evaluatie

In zijn analyse van het staatssteundossier sluit Hessel⁴⁵⁷ af met een aantal opmerkingen die hier relevant zijn. Hij waarschuwt dat er te weinig aandacht is voor het reken- en toetswerk en dat dit mogelijk problemen kan veroorzaken voor de toezichthouder die dan het wiel zelf moet gaan uitvinden. Het betreft transparantie ten aanzien van de voorwaarde, verbonden aan staatssteun, dat er geen sprake is van overcompensatie. Er moet dus worden aangetoond hoe de staatssteun zich verhoudt tot de prijsverlaging die in rekening wordt gebracht. Als de staatssteun groter is dan de prijsverlaging, is er sprake van overcompensatie en dus van een ongeoorloofde situatie. Bovendien stelt Hessel dat helderheid over de mate van compensatie ook een onderlegger zou kunnen vormen voor een discussie over verbreding van de doelgroep. Immers, als kan worden aangetoond dat de markt niet levert voor deze doelgroep met inkomens van € 33.000 tot € 38.000 per jaar in de Randstad, dan biedt dat de mogelijkheid om deze inkomensgrenzen te heroverwegen⁴⁵⁸. Als er geen

⁴⁵⁶ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 november 2010, nr. BJZ2010028548

⁴⁵⁷ Hessel, B. (2010)

⁴⁵⁸ Hessel, B. (2010)

aanbod is voor huishoudens met een inkomen tussen € 33.000 en € 38.000, is er ook geen sprake van valse concurrentie als woningcorporaties deze doelgroep bedienen. Dat het resultaat een compromis is, blijkt uit de reacties van de corporaties die de definitie te smal vinden en de IVBN die van mening is dat de definitie veel te ruim is⁴⁵⁹. Dit wordt ook opgemerkt door Priemus en Gruis⁴⁶⁰. Zij sluiten zich aan bij deze constatering en merken bovendien op dat dit compromis ook nadelen met zich mee brengt zoals een verminderde bijdrage aan huisvesting van midden inkomens en de herstructurering van wijken⁴⁶¹.

Verder vallen twee verschillen ten opzichte van de brief van 2005 op: de definitie van staatssteun en het afstoten van een deel van het bezit. In de brief van 2005 worden vier vormen van staatssteun genoemd: het CFV, het WSW, leningen van de BNG en de Nederlandse Waterschapsbank en de vrijstelling van vennootschapsbelasting. In de beschikking van 2009 worden opnieuw vier vormen van staatssteun genoemd, maar hierbij is de vrijstelling van vennootschapsbelasting vervangen door een verlaging van de grondprijs. Een andere duidelijk verschil is dat in 2005 wordt gesproken over verplicht afstoten van een groot deel van het bezit. In de beschikking van 2009 is hiervan geen sprake meer.

Het is opmerkelijk dat in de beschikking van de Commissie het belang van gemengde wijken wordt genoemd als reden waarom 90% en niet 100% van de sociale woningen moet worden toegewezen aan de doelgroep. In de Nederlandse tijdelijke regeling komt dit argument niet voor.

5.4 Recente ontwikkelingen in Brussel

5.4.1 De staatssteundiscussie

Ook in Zweden is sprake van een discussie over staatssteun in de huurwoningmarkt. In 2005 wordt een klacht ingediend bij de Europese Commissie door de koepelorganisatie voor beleggers in vastgoed. De klacht gaat over het feit dat commerciële vastgoedbeleggers verplicht zijn zich te houden aan afspraken over huurverhogingen die zijn gemaakt door publieke verhuurders en huurders. Door deze afspraken is het voor Zweedse beleggers onmogelijk om het door hen gewenste rendement te behalen. De uitkomst is dat de Zweedse overheid in 2011 haar beleid verandert en dat de EC uiteindelijk geen formele uitspraak doet over het Zweedse beleid.

De Zweedse regering stelt een commissie in die zich moet buigen over een oplossing. In deze commissie zijn twee opties aan de orde: de eerste is dat gemeentelijke woningbedrijven zich net zo moeten gaan gedragen als commerciële beleggers, de tweede optie is dat zij hun verhuur beperken tot de meest kwetsbare groepen. De laatste mogelijkheid wordt door vrijwel alle geconsulteerde partijen meteen van tafel geveegd. Ten slotte volgt een derde optie, een compromis: gemeentelijke woningbedrijven moeten zich bedrijfsmatig gaan gedragen, maar dienen wel een breder doel dan de commerciële investeerders. Deze combinatie van «business like» and «public purpose» wordt opgenomen in de nieuwe regelgeving. Indien de gemeentelijke woningbedrijven bedrijfsmatig werken, werken zij marktconform en is er geen sprake van staatssteun.

⁴⁵⁹ Hessel, B. (2010)

⁴⁶⁰ Priemus, H. & Gruis, V. (2011)

⁴⁶¹ Priemus, H. & Gruis, V. (2011)

Met deze oplossing gaat de Europese Commissie akkoord. De vraag hoe een bedrijfsmatige werkwijze in de praktijk dient te worden gecombineerd met het dienen van een publiek belang, is momenteel onderwerp van discussie in Zweden⁴⁶².

Inmiddels heeft ook de Franse nationale bond voor onroerend goed (Union Nationale de la Propriété Immobilière) bij de Commissie een klacht ingediend tegen de Franse staat, onder meer omdat de inkomensgrenzen die in Frankrijk aan de toegang tot sociale woningen worden gesteld, veel te hoog zouden zijn en niet zouden stroken met de besluitvorming van de Europese Commissie⁴⁶³. Deze klacht is nog in behandeling.

5.4.2 Sociale huursector en andere beleidsterreinen

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), een adviesorgaan van de Europese Commissie⁴⁶⁴, wijst op de betekenis van sociale huisvesting voor energie-efficiëntie en sociaaleconomische ambities van de Europese Commissie. De EU is in de wereld de op één na grootste producent van sociale woningen. Daarmee komt de EU achter China, dat sociale huisvesting inzet als beleidsinstrument voor economische groei, stadsontwikkeling en de afzwakking van vastgoedzeepbellen op de reguliere woningmarkt. «Sociale huisvesting is van doorslaggevend belang voor de 2020-strategie van Europa. Met sociale huisvesting wordt een actieve bijdrage geleverd aan de doelstelling om van de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie te maken. Dit komt doordat sociale huisvesting helpt zorgen voor een hoge mate van werkgelegenheid, productiviteit, integratie en maatschappelijke samenhang en een doortastend wapen is tegen armoede en de klimaatverandering, terwijl energiearmoede wordt tegengegaan»⁴⁶⁵.

Het EESC stelt op grond van deze overwegingen voor om de sociale huisvesting van 2014 tot 2020 zonder meer in aanmerking te laten komen voor steun uit de structuurfondsen, met name voor thermische renovatie, het promoten van hernieuwbare energie, geïntegreerd beleid voor duurzame stadsontwikkeling en de bestrijding van sociale uitsluiting doordat sociaal uitgesloten groepen toegang krijgen tot huisvesting en betaalbare en hoogwaardige voorzieningen⁴⁶⁶.

Een rapport, geschreven in opdracht van de commissie Employment and Social Affairs (CESA) van het Europees Parlement, laat zien dat er naar aanleiding van de discussie over staatssteun is besloten tot een enge definitie van sociale huisvesting, namelijk sociale huisvesting die er louter is ten behoeve van de meest kwetsbare groepen. Het universeel sociale huurmodel, dat streeft naar gemengde wijken binnen de sociale huursector, voldoet niet aan deze definitie. Echter, gezien de social inclusion targets of Europe 2020 is het gewenst de definitie van sociale huur te verruimen door middel van een democratisch proces dat rekening houdt met de situatie in de lidstaten⁴⁶⁷.

⁴⁶² Elsinga M. & Lind, H. (2013)

⁴⁶³ Europees Economisch en Sociaal Comité (2012)

⁴⁶⁴ Europees Economisch en Sociaal Comité is opgericht in 1957 en omvat inmiddels 353 leden uit 28 EU-landen. De commissie stelt op verzoek van grotere Europese instellingen (Europese Commissie, raad en Europees parlement) deskundige adviezen op over Europese wetsvoorstellen.

⁴⁶⁵ Europees Economisch en Sociaal Comité (2012)

⁴⁶⁶ Europees Economisch en Sociaal Comité (2012)

⁴⁶⁷ Braga M. & Palvarini, P. (2013)

In 2013 komt de CESA bijeen en formuleert aanbevelingen aan de plenaire zitting van het Europees Parlement (april 2013). Deze commissie roept op om sociale huisvesting ook vanuit een sociaal, economisch en milieu perspectief te beschouwen. Zo roept zij op tot een «Europees raamwerk voor woonbeleid dat zorgt voor consistentie op de verschillende beleids-terreinen (staatssteun, structuurfondsen, energiebeleid, beleid gericht op tegengaan armoede en sociale uitsluiting en gezondheidsbeleid)». Verder geeft zij het volgende in overweging: «Een definitie van sociale huisvesting en degenen die hier een beroep op kunnen doen, zou het resultaat moeten zijn van een politiek proces dat gehoor geeft aan de verschillende tradities in de lidstaten»⁴⁶⁸.

In deze paragraaf staat sociale huisvesting vanuit het perspectief van DG Social Affairs, Employment & Inclusion, centraal. Vanuit deze invalshoek wordt de verwachte meerwaarde van de sociale huursector op sociaaleconomisch en milieugebied benadrukt. Er wordt voorgesteld om budget uit structuurfondsen ter beschikking te stellen voor sociale huisvesting. Het blijkt dat de uitkomst van het staatssteundossier in Nederland impliciet ter discussie wordt gesteld met het pleidooi voor een ruime definitie van DAEB en ruimte om gehoor te geven aan tradities in lidstaten.

5.5 Conclusies

Woonbeleid

Wonen verschilt van andere onderdelen van de welvaartstaat, in hoofdstuk 1 is wonen omschreven als wankel pilaar van de verzorgingsstaat. Het betreft een dienst waar de overheid zorg voor draagt, maar die gedeeltelijk door de markt wordt geleverd. Dit vormt ook precies de reden waarom woondiensten door Nederland en ook de Europese Commissie worden aangeduid als DAEB en niet als diensten van algemeen belang (overheidsdienst waarvoor staatssteun is toegestaan). Goed wonen behoort tot een grondrecht, zowel volgens de Europese Commissie als volgens de Nederlandse overheid.

Er is echter, noch op Nederlands noch op Europees niveau, sprake van een afdwingbaar recht op wonen. Kortom, wonen is een beleidsdomein dat sinds de Woningwet in 1901 op zoek is naar een goede balans tussen wat de markt kan leveren en wat de overheden als grondrecht zien.

De staatssteundiscussie

De kern van de staatssteundiscussie is het probleem van valse concurrentie, veroorzaakt door staatssteun voor diensten die niet als DAEB dienen te worden aangemerkt. Dit probleem kan in theorie op drie manieren worden opgelost:

- door de publieke taak waarvoor staatssteun wordt verstrekt helder af te bakenen en daarmee onterechte concurrentie te voorkomen;
- door het openstellen van staatssteun voor alle aanbieders op de desbetreffende markt;
- door beëindiging van de staatssteun.

De tweede en ook de laatste optie spelen geen echte rol van betekenis in het Nederlandse debat tussen 2005 en de brief met het bereikte compromis in 2009. Dit ondanks het feit dat IVBN optie twee expliciet noemde in haar klacht.

⁴⁶⁸ Delli, K. (2013)

Opmerkelijk is dat zowel de reactie van de nationale overheid in Zweden, alsook de uitkomst van de staatssteunkwestie fundamenteel verschillen van die in Nederland. De Zweedse overheid trekt de discussie meteen naar zich toe en belooft de EC met een oplossing te komen voor het probleem van valse concurrentie. Zweden kiest vervolgens voor optie drie, de gemeentelijke woningbedrijven verrichten hun activiteiten voortaan zonder staatssteun en de diensten worden niet aangemeld als DAEB. Het probleem van valse concurrentie, veroorzaakt door staatssteun op de huurwoningmarkt kan dus op verschillende manieren worden opgelost. Het feit dat Nederland direct kiest voor inkrimping van de sector, kan worden beschouwd als indicator van het smeulend ongenoegen over het functioneren van de corporatiesector en de behoefte van diverse partijen om de sector te verkleinen in de periode 2005–2010.

De bijdrage van sociale huur aan de energie-efficiëntie en sociaaleconomische agenda

Al sinds 2005 speelt de discussie over staatssteun en de wijze waarop de sociale huursector de markt zou verstoren een rol in het Nederlandse debat over woningcorporaties. Het beleid van de DG Competition is daarmee van grote invloed op het Nederlandse beleid ten aanzien van de sociale huursector. De agenda van de DG Employment, Social Affairs & Inclusion speelt opmerkelijk genoeg nauwelijks een rol in het Nederlandse debat. Impliciet wordt gesteld dat adequate huisvesting meer oplevert dan een dak boven het hoofd voor sociaal achtergestelden; ook in andere opzichten heeft sociale huisvesting maatschappelijk toegevoegde waarde.

De woningcorporatie als probleem voor een level playing field wordt breed uitgemeten in het debat over woningcorporaties en heeft aanzienlijke consequenties voor beleid en praktijk. De corporatie als bijdrage aan een oplossing voor de energie-efficiëntie en sociaaleconomische agenda van de EC en de voorwaarden voor zo'n oplossing blijven onderbelicht in het Nederlandse debat over woningcorporaties.

6 LEGITIMITEIT, DOELTREFFENDHEID, DOELMATIGHEID EN CONTROLEERBAARHEID

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de centrale vraagstelling in de literatuurstudie: «Functioneert het woningcorporatiestelsel adequaat in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en controleerbaarheid?» Hierbij dient wat er in de literatuur over woningcorporaties over dit thema is geschreven als basis. Meer concreet wordt gebruik gemaakt van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, verschillende adviezen van commissies die hebben geadviseerd over het corporatiestelsel en de reacties die op deze adviezen gekomen zijn.

Om de begrippen «doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en controleerbaarheid» beter te kunnen duiden, gaat paragraaf 6.2 allereerst kort in op het begrip «good governance» en de verschillende facetten van het begrip legitimiteit. Vervolgens besteedt paragraaf 6.3 aandacht aan de «doeltreffendheid» en «doelmatigheid» van de corporatiesector. Deze begrippen staan centraal in veel economische analyses van de corporatiesector. Ook wordt in paragraaf 6.3 een korte beschouwing gegeven op het begrip «controleerbaarheid». Paragraaf 6.4 gaat in op de legitimiteit, een begrip dat veel voorkomt in de meer bestuurskundige literatuur over governance (zie hoofdstuk 1 voor een verdere toelichting op en duiding van de verschillen tussen de economische en de bestuurskundige benadering). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 6.5).

6.2 Good governance en legitimiteit: een theoretische beschouwing

Good governance

Het begrip governance wordt op verschillende manieren ingevuld. De code Tabaksblat, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, is een voorbeeld van een normatieve invulling van het concept governance: *good governance*. Het begrip kent zijn oorsprong in de ontwikkelingshulp, waarbij internationale organisaties zoals de Verenigde Naties en de Wereldbank alleen financiële steun verlenen aan landen die op een adequate wijze worden bestuurd. Dit betekent dat er moet worden voldaan aan een aantal vooraf vastgestelde criteria. Deze criteria hebben ook het Nederlandse debat over good governance beïnvloed. Dit debat overziend, concludeert Van Montfort⁴⁶⁹ in een studie voor de WRR, dat er vier dimensies van goed bestuur bestaan⁴⁷⁰. Deze dimensies hebben volgens Van Montfort primair betrekking op maatschappelijke organisaties die actief zijn in de verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening (huisvesting, onderwijs, zorg)⁴⁷¹:

1 Democratie

- De belanghebbenden zijn vertegenwoordigd in het bestuur of kunnen participeren in de besluitvorming.
- Het is duidelijk wie er verantwoordelijk is voor succes en falen.

⁴⁶⁹ Monfort, C. van (2004)

⁴⁷⁰ Behalve deze vier dimensies onderscheidt van Montfort ook nog een aantal algemene uitgangspunten van, en voorwaarden voor, goed bestuur. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar Van Montfort (2004).

⁴⁷¹ Van Montfort duidt dit aan als «public governance» terwijl hij het overheidsbestuur benoemt als «government governance».

- Er wordt verantwoording aan de belanghebbenden afgelegd en deze belanghebbenden hebben ook interventiemogelijkheden.
 - Er is ruimte voor maatschappelijke deliberatie en reflectie.
- 2 Wet en recht
- De normen en beginselen van de rechtsstaat worden gevolgd.
 - Rechtmatigheid: bij de uitvoering van beleid worden de regels van de wet gevolgd.
 - Integriteit: bestuurders zijn integer en er wordt beleid ontwikkeld dat deze integriteit waarborgt.
- 3 Gemeenschappelijkheid
- Op het niveau van de samenleving als geheel en binnen de terreinen van maatschappelijke dienstverlening bestaat een redelijke overeenstemming over basiswaarden en over een visie op de toekomst. Anders gezegd: er moet duidelijk zijn waar een specifiek domein van maatschappelijke dienstverlening voor staat en welke doelen zij vertegenwoordigt. Investerings in gedeelde waarden en in toekomstvisies zijn eveneens onderdeel van good governance⁴⁷².
- 4 Uitvoering
- De uitvoering dient te voldoen aan de volgende vier eisen:
- Responsiviteit: wordt er voldoende ingespeeld op veranderingen in de vraag of externe ontwikkelingen? Heeft men het vermogen om te leren en/of te verbeteren?
 - Kwaliteit: de geleverde prestaties voldoen aan breed gedragen en heldere kwaliteitsnormen.
 - Doelmatigheid en doeltreffendheid: de gewenste kwaliteit wordt geleverd tegen zo laag mogelijke kosten.
 - Handelingsvermogen: de partijen die in een arrangement op elkaar zijn aangewezen, werken op goede wijze samen, waarbij tegengestelde prikkels, handelingsblokkades en ongewenste afwentelingen zo veel mogelijk worden voorkomen.

Het bovenstaande samenvattend, kan good governance in sectoren van maatschappelijke dienstverlening als volgt worden gedefinieerd: Maatschappelijke dienstverlening die plaatsvindt binnen een democratisch en rechtsstatelijk kader en op een kwalitatief goede manier voorziet in een maatschappelijke vraag en zich aanpast aan maatschappelijke ontwikkelingen⁴⁷³.

Overigens bestaat er een samenhang, maar soms ook een zekere spanning, tussen de verschillende dimensies van goed bestuur. Zo kan handelen volgens de wet ten koste gaan van de responsiviteit en/of de doeltreffendheid. Van Montfort stelt daarom dat niet het maximaliseren van iedere dimensie afzonderlijk, maar het optimaliseren van de vier dimensies als totaalpakket centraal zou moeten staan bij goed bestuur⁴⁷⁴.

Facetten van legitimiteit

Legitimiteit is een multidimensionaal en complex begrip dat betrekking heeft op aspecten zoals gemeenschappelijke visie, draagvlak, rechtmatigheid, integriteit en verantwoording over het handelen. In de literatuur over legitimiteit wordt vaak een onderscheid gemaakt naar verschillende facetten of grondslagen die aangeven waar de legitimiteit op gebaseerd of

⁴⁷² Montfort, C. van (2004)

⁴⁷³ Montfort, C. van (2004)

⁴⁷⁴ Montfort, C. van (2004)

aan gekoppeld is. Wat dit betreft wordt vaak gebruikgemaakt van de onderstaande driedeling⁴⁷⁵:

- 1 Input-legitimiteit. Het gaat hier om de wijze waarop, en de mate waarin, het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt, om toegankelijkheid en openheid daarvoor, om participatie in het bestuur en om representativiteit van het bestuur.
- 2 Throughput-legitimiteit. Het gaat hier om de wijze waarop en de mate waarin processen in het bestuur verlopen, waarin zaken en personen worden behandeld, al dan niet in lijn met «beginselen van behoorlijk bestuur». De throughput-legitimiteit heeft een sterke relatie met het begrip «integriteit».
- 3 Output/outcome-legitimiteit. Het gaat hier om de wijze waarop en de mate waarin het bestuur resultaten behaalt, doeltreffend en doelmatig met haar middelen omgaat, producten en diensten levert en bijdraagt aan maatschappelijke probleemoplossing.

Relaties met doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en controleerbaarheid

Het hierboven beschreven concept van «good governance» en de verschillende facetten van het begrip legitimiteit hebben een duidelijke relatie met de begrippen die in dit hoofdstuk centraal staan: doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en controleerbaarheid/transparantie. Uit het voorgaande blijkt dat legitimiteit in belangrijke mate een overkoepelend begrip is waarbinnen de andere begrippen kunnen worden gepositioneerd. Zo dragen doeltreffendheid en doelmatigheid bij aan de outputlegitimiteit van een organisatie. Verder komen de eerste drie van de vier dimensies van «good governance» in belangrijke mate overeen met de inputlegitimiteit, terwijl de vierde dimensie juist veel overlap vertoont met de throughput-legitimiteit en de output/outcome-legitimiteit. Tot slot is controleerbaarheid noodzakelijk om de verschillende facetten van het begrip legitimiteit überhaupt te kunnen meten.

6.3 Doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid

6.3.1 Definiëring van de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid

In de literatuur wordt circa vijf jaar na de bruteringsoperatie voor het eerst aandacht besteed aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van woningcorporaties. In 2000 publiceert de MDW-werkgroep woningcorporaties in opdracht van de rijksoverheid voor het eerst over deze thema's. Daarna verschijnen met terugkerende regelmaat publicaties en artikelen. Opvallend is dat in de periode voorafgaand en kort na de bruteringsoperatie niet is gepubliceerd over deze thema's.

Men kan zich de vraag stellen waarom doeltreffendheid en doelmatigheid van de corporatiesector het onderzoeken waard zijn. Het antwoord op die vraag ligt in het feit dat na de bruteringsoperatie de behoefte ontstaat om ook met de corporaties op afstand van de overheid de volkshuisvestingsdoelen effectief te realiseren. De wettelijke verankering voor doelmatigheid is opgenomen in artikel 24 van het BBSH: «woningcorporaties dienen zorg te dragen voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering».

⁴⁷⁵ Hendriks, F., Ostaaïen, J. van & Boogers, M. (2011)

In de literatuur zijn de begrippen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) grotendeels op een eenduidige wijze gedefinieerd. Wolters en Verhage⁴⁷⁶, Hakfoort⁴⁷⁷, Conijn⁴⁷⁸ en Koolma⁴⁷⁹ definiëren effectiviteit als de mate waarin de door de rijksoverheid bepaalde volkshuisvestingsdoelstellingen door de corporatiesector worden behaald (doen ze de goede dingen?). Efficiëntie duidt op de relatie tussen de behaalde volkshuisvestingsdoelstellingen en de daarvoor ingezette middelen (doen ze de dingen goed?). Een uitspraak over efficiëntie vraagt dus ook om een beoordelingskader. Er worden twee vormen van efficiëntie onderscheiden: kostenefficiëntie en beleidsefficiëntie. Kostenefficiëntie heeft betrekking op de vraag of corporaties hun bezit tegen de laagst mogelijke kosten exploiteren. Beleidsefficiëntie heeft betrekking op de vraag of corporaties hun maatschappelijke doelstellingen bereiken tegen de laagst mogelijke kosten. Ook de afweging tussen de verschillende doelstellingen is daarin van belang. Wordt bijvoorbeeld een goede afweging gemaakt tussen de uitgaven aan onderhoud en de investeringen in leefbaarheid? Volgens Conijn⁴⁸⁰ is er sprake van beleidsefficiëntie als de keuze van het samenstel van prestaties en de daarbij gemaakte kosten zodanig zijn dat de doelstellingen met minimale kosten worden gerealiseerd.

Verder merken Hakfoort et al.⁴⁸¹ op dat de mate van efficiëntie niet alleen wordt bepaald door de inzet van middelen, maar ook door historische factoren (zoals de wijze waarop het corporatie bezit in de loop der jaren is opgebouwd) en lokale marktomstandigheden (bijvoorbeeld het verschil tussen een aanbieders- en een vragersmarkt en de daaruit voortvloeiende ontwikkeling van bijvoorbeeld grond, bouwkosten en woningprijzen). In paragraaf 6.3.4 wordt toegelicht hoe de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid in de literatuur worden gekwantificeerd.

6.3.2 Waarom zijn er twijfels aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van woningcorporaties?

In het merendeel van de beschikbare literatuur wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het corporatiestelsel in twijfel getrokken. In de argumentatie valt onderscheid te maken naar redenen die samenhangen met de hybride positie van corporaties en redenen die samenhangen met de marktomstandigheden waarin corporaties zich medio 2000 bevinden. Deze publicaties kennen veelal een economische invalshoek. Hieronder wordt de argumentatie uit de verschillende studies uiteengezet.

Door de MDW-werkgroep woningcorporaties⁴⁸² zijn de voor- en nadelen van de denkbare positioneringen van woningcorporaties (variërend van een vangnet, uitsluitend ten behoeve van een smalle doelgroep tot vrijhandel, waarin corporaties gaan fungeren als volledige commerciële marktpartij) tegen elkaar afgewogen. De werkgroep concludeert daarbij dat de positionering als hybride organisatie en de specifiek op toegelaten instellingen gerichte beleidskaders kunnen worden aangemerkt als doeltreffend. Gelet op ervaring in andere sectoren en op economisch-theoretische grondslagen zijn risico's te constateren met betrekking tot de

⁴⁷⁶ Wolters, A. & Verhage, R. (2001)

⁴⁷⁷ Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002) & Hakfoort (2002)

⁴⁷⁸ Conijn, J. (2005)

⁴⁷⁹ Koolma, H.M. (2008)

⁴⁸⁰ Conijn, J. (2005)

⁴⁸¹ Hakfoort (2002)

⁴⁸² Kamminga, J. (2000)

doelmatigheid. Deze risico's hebben betrekking op kostenefficiëntie, «opportunity costs», product vernieuwing, klantgerichtheid en impliciete subsidiëring. Desalniettemin is de aanbeveling van de werkgroep de hybride status van woningcorporaties te handhaven op de middellange termijn.

Baarsma en Theeuwes⁴⁸³ beargumenteren dat de maatschappelijke onderneming (de hybride organisatie tussen markt en overheid) in haar basis een aantal ontwerpfouten kent en geen waardevolle toevoeging is ten opzichte van de reeds bestaande tussenvormen (gereguleerde private bedrijven zoals KPN en TNT of gereguleerde overheidsbedrijven zoals TenneT en ProRail). Het eerste argument betreft de onvolmaaktheid van het toezicht. Deze onvolmaaktheid komt voort uit de informatieachterstand van de toezichthouder ten opzichte van de bedrijfsleiding en is overigens ook kenmerkend voor de hiervoor genoemde reeds bestaande tussenvormen. Het statutair vastleggen van maatschappelijke doelstellingen is geen oplossing om het nadeel van de onvolmaaktheid van toezicht teniet te doen. Het tweede argument betreft het nastreven van meerdere doelen. Hieraan kleven een aantal (mogelijke) problemen, zoals onderlinge tegenstrijdigheid van doelstellingen, onduidelijke afweging tussen de verschillende doelstellingen en het feit dat niet alle doelstellingen helder geformuleerd en objectief meetbaar te maken zijn. Het spanningsveld tussen financiële continuïteit enerzijds en anderzijds het zorg dragen voor voldoende, kwalitatief goede huisvesting is hier een voorbeeld van.

Ook Hakfoort et al.⁴⁸⁴ concluderen dat de beperkte kwaliteit van het toezicht en de onduidelijkheid in de corporatiedoelstellingen aanleiding vormen om de doeltreffendheid van woningcorporaties in twijfel te trekken. Een voorbeeld van de beperkte kwaliteit van toezicht is het feit dat slechts in een beperkt aantal gevallen prestatieafspraken tussen corporatie en gemeenten worden gemaakt en dat nauwelijks controle plaatsvindt op de daadwerkelijke uitvoering van de prestatieafspraken. De corporatiedoelstellingen zijn in globale termen omschreven en bieden weinig aangrijpingspunten voor concrete maatregelen. Ten derde benoemt Hakfoort dat de doelmatigheid van het corporatiestelsel te betwijfelen valt vanwege de onduidelijkheid over het economisch eigendom van het corporatiebezit en de opbrengsten die daaruit voortkomen. Een efficiënte corporatie heeft niet zelf volledige zeggenschap over de meeropbrengsten als gevolg van deze efficiëntie, deze worden immers toegevoegd aan het maatschappelijk gebonden vermogen. In tegendeel, zij loopt het risico dat de meeropbrengsten worden afgeroomd ten behoeve van de zwakke broeders. Hierdoor neemt het risico op perverse managementprikkel of «gold plating» toe, de meeropbrengsten uit efficiënte bedrijfsvoering worden ingezet ten behoeve van hogere beloning, uitbreiding van de organisatie, betere eigen huisvesting, et cetera, en niet toegevoegd aan het maatschappelijk gebonden vermogen.

Ook door Conijn⁴⁸⁵ wordt erop gewezen dat, als gevolg van het ontbreken van de tucht van de markt, de prikkel voor doelmatige bedrijfsvoering slechts beperkt aanwezig is. Dat risico wordt bovendien versterkt door de

⁴⁸³ Baarsma, B. & Theeuwes, J. (2008)

⁴⁸⁴ Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002)

⁴⁸⁵ Conijn, J. (2005)

ruime vermogenspositie van corporaties medio 2000. Ook Buiten et al.⁴⁸⁶ zijn van mening dat, als gevolg van het omvangrijke eigen vermogen van woningcorporaties, de prikkel tot efficiënt opereren ontbreekt. Als ondersteunend voorbeeld wordt daarbij de trend van stijgende bedrijfslasten benoemd, zoals die door het CFV is geconstateerd in zijn jaarrapportages. Bovendien is er geen adequaat zicht op de inzet van het corporatievermogen, zowel niet vanuit de overheid door ontbreken van deskundigheid als niet vanuit de markt door het ontbreken van directe inmenging van private kapitaalverschaffers.

6.3.3 Kwantificering van de doeltreffendheid

In hoofdstuk 2 is reeds gewezen op het feit dat in de literatuur overeenstemming lijkt te zijn over het gegeven dat een goede, objectieve meting van de doeltreffendheid wordt belemmerd door het ontbreken van heldere, afgebakende maatschappelijke doelstellingen. De voor meting noodzakelijke operationalisatie van de doelstellingen is dan ook niet goed mogelijk. De data die wel beschikbaar zijn, zijn slechts gedeeltelijk openbaar toegankelijk. De transparantie laat derhalve te wensen over. Ook blijkt dat de in het BBSH beschreven prestatieafspraken te vrijblijvend zijn, gelet op het feit dat in 2010 nog geen 70% van de corporaties prestatieafspraken heeft gemaakt⁴⁸⁷. In de bestaande methodieken wordt veelal teruggevallen op het meten van de (financiële) input van de beoogde doelstelling (bijvoorbeeld het aantal georganiseerde wijkbijeenkomsten) of de output (bijvoorbeeld het aantal aanwezigen op de wijkbijeenkomst). De daadwerkelijke outcome (verbetering van de leefbaarheid) wordt niet inzichtelijk gemaakt.

Koolma⁴⁸⁸ geeft in zijn proefschrift aan dat het lastig is om wetenschappelijke uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van hybride organisaties, vanwege:

- meerduidigheid van de doelstellingen (ijk- en wegingsprobleem);
- grote verscheidenheid in werksituaties (interpretatieprobleem);
- verschil tussen output en outcome (operationalisatieprobleem);
- beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens (informatieprobleem).

De MDW-werkgroep Woningcorporaties⁴⁸⁹ komt tot de conclusie dat de positionering als hybride organisatie en de specifiek op toegelaten instellingen gerichte beleidskaders doeltreffend zijn op basis van het volgende toetsingskader:

- Non-profitstelsel: corporaties zetten hun financierings- en investeringscapaciteit in voor beheer, instandhouding en verbetering van het woningbezit, leveren een bijdrage aan stedelijke vernieuwing en leefbaarheid en dragen bij aan de beschikbaarheid van voldoende en betaalbare woningen. Het corporatiestelsel draagt daarmee bij aan het behalen van de volkshuisvestingsdoelstellingen.
- Fiscale faciliteiten: deze dragen bij aan stabilisatie en verlaging van de kosten en als zodanig aan het bereiken van de volkshuisvestingsdoelstellingen.
- Financiële faciliteiten: deze dragen bij aan een goede toegang tot de kapitaalmarkt, gematigde eisen ten aanzien van solvabiliteit en lagere

⁴⁸⁶ Buiten, W., Dalen, H. van, Eijffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Witteloostuijn, A. van (2006)

⁴⁸⁷ Severijn, C.R.M. (2010)

⁴⁸⁸ Koolma, H.M. (2008)

⁴⁸⁹ Kamminga, J. (2000)

- kapitaalslasten. Dit draagt bij aan de realisatie van doelstellingen op het gebied van investeringen in kwaliteit en leefbaarheid.
- Relatie met gemeenten: de uit hoofde van het BBSH verplichte uitnodiging tot overleg draagt bij aan een lokale invulling van de opgave en meerjarige afspraken.

Priemus⁴⁹⁰ geeft aan dat de algemene opvatting is dat de effectiviteit van woningcorporaties waarschijnlijk voldoende is, maar dat onderbouwende data ontbreken. Hier ligt een taak voor de overheid om door middel van meer expliciete doelstellingen een operationalisatie van effectiviteit mogelijk te maken.

Ook Hakfoort et al.⁴⁹¹ geven aan dat het meten van effectiviteit en efficiëntie van non-profitinstellingen wel degelijk mogelijk is, getuige het grote aantal studies dat is verricht naar deze onderwerpen in andere sectoren, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. Hakfoort concludeert echter dat het aantal studies met betrekking tot de Nederlandse corporatiesector zeer beperkt is en dat ook in de buitenlandse literatuur geen serieuze pogingen zijn ondernomen om de effectiviteit of efficiëntie van corporaties in beeld te brengen. Als de overheid de corporaties op doelmatigheid en doeltreffendheid van hun prestaties wil kunnen afrekenen, is nader onderzoek daarnaar gewenst.

Conijn⁴⁹² concludeert echter dat een beoordeling van de effectiviteit van woningcorporaties niet mogelijk is, vanwege het ontbreken van extern inzicht. Dat impliceert echter niet dat corporaties niet doeltreffend zijn. Over de maatschappelijk gewenste prestaties bestaat geen duidelijk beeld. Ten eerste is daartoe de beschrijving van de prestatievelden in het BBSH niet concreet genoeg. Ten tweede sluit slechts 40%⁴⁹³ van de corporaties prestatiecontracten met gemeenten en krijgen de corporaties daarin bovendien een grote mate van vrijheid om zelf de prestaties te bepalen.

Conijn constateert dat een systematische analyse naar de voorgenomen prestaties en de daadwerkelijk uitgevoerde prestaties ontbreekt. Uit de data die hem wel voorhanden zijn (onder andere het Toezichtverslag Sociale Huursector 2003 van het toenmalige Ministerie van VROM) blijkt dat een groot deel van de voorgenomen prestaties niet wordt gerealiseerd. De reden daartoe is onduidelijk. Een nadere verantwoordingsvraag aan de woningcorporaties wordt niet gesteld. Elke corporatie geeft in het financieel jaarverslag en in het volkshuisvestelijk jaarverslag in principe een overzicht van de gerealiseerde prestaties. Alhoewel de prestaties veelal conform de prestatievelden in het BBSH zijn onderverdeeld, is een onderlinge vergelijking nauwelijks mogelijk. De jaarlijkse cijfermatige informatieverstrekking maakt wel een onderlinge vergelijking mogelijk, maar niet alle maatschappelijke prestaties vallen daaruit af te lezen. Sommige prestaties worden beoordeeld op basis van de financiële input en niet op de gewenste outcome (zie hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting op deze begrippen). Omdat de gewenste prestaties onvoldoende bekend zijn, kunnen de gerealiseerde prestaties op basis daarvan niet worden beoordeeld. Bovendien ontbreekt een goede normering.

⁴⁹⁰ Priemus, H. (2003)

⁴⁹¹ Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002)

⁴⁹² Conijn, J. (2005)

⁴⁹³ In 2005 had circa 40% van de corporaties prestatiecontracten gesloten. In 2010 was dat 68%.

Het proefschrift van Koolma⁴⁹⁴ is een van de weinige studies die in kwantitatief opzicht uitspraken doet over de doeltreffendheid van het corporatiestelsel. In zijn proefschrift is mede op basis van beschikbare data van het CFV en het WSW het gedrag van woningcorporaties onderzocht. Het onderzoek heeft echter niet als doel om een universele uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van corporaties, maar een uitspraak op deelconclusies is wel mogelijk.

Koolma belicht de effectiviteit van corporaties vanuit drie invalshoeken:

- Marktorganisatie: beschouwd als populatie blijken corporaties hun investeringsgedrag nauwelijks af te stemmen op de woningmarktprognoses voor hun specifieke werkgebied. Beschouwd als marktpartij blijken corporaties dus niet effectief in te spelen op de lokale marktsituatie.
- Uitvoerder van de publieke taak: woningcorporaties voeren een deel van de publieke taken effectief uit, waaronder de bijdrage aan de bouwproductie en het kwalitatief in stand houden van de woningen. Op andere publieke taken, zoals betrekking van de lokale situatie in het beleid, blijken corporaties minder effectief.
- Betrekken van de gemeenschap: Koolma doet op deelaspecten uitspraken, waaronder het feit dat verenigingen in vergelijking met stichtingen meer gericht lijken te zijn op een eigen besloten kring.

Door Marlet et al.⁴⁹⁵ wordt gesteld dat de maatschappelijke doelstellingen van corporaties of niet te missen zijn (bijvoorbeeld verhuur van goedkope woningen, met een kanttekening bij de scheefhuur), of niet worden gehaald (bijvoorbeeld de teruglopende nieuwbouwproductie na de bruteringsgevolg van gebrek aan prikkels en stroperige ruimtelijke procedures)⁴⁹⁶. Ook het effect van leefbaarheidsinvesteringen op overlast en veiligheid kan nog niet worden aangetoond⁴⁹⁷. Het sociale rendement van dit type investeringen van corporaties is dan ook beperkt. De fysieke ingrepen van corporaties in hun bezit hebben overigens wel een aantoonbaar positief effect op de verbetering van leefbaarheid, aldus Marlet et al. Uit hun onderzoek blijkt een aantoonbaar positief effect bij woningverkoop, herstructurering waarbij nieuwe bewonersgroepen in de wijk komen en onderhoud van bestaand bezit. Deze aspecten vormen daarmee de beste fysieke investering die corporaties op het gebied van leefbaarheid kunnen doen.

Een belangrijke opgave voor woningcorporaties is het huisvesten van huishoudens die zelfstandig geen woonruimte kunnen vinden. De vraag is hoe gemeten kan worden of corporaties deze opgave naar behoren uitvoeren. Een wellicht voor de hand liggende indicator voor presteren is een wachtlijst; hoe korter de wachtlijst hoe beter het functioneren. Echter, deze indicator wordt in de literatuur niet gehanteerd en hiervoor zijn zowel theoretische als praktische argumenten. Een eerste theoretisch argument is dat indien woningen worden aangeboden tegen een prijs die lager is dan de marktprijs, er per definitie meer vraag is dan aanbod. Het bestaan van wachtlijsten wordt daarmee meer gezien als indicator voor het beperkte functioneren van de woningmarkt als geheel (gebrekkige doorstroming, overregulering).

⁴⁹⁴ Koolma, H.M. (2008)

⁴⁹⁵ Marlet, G., Poort, P. & Woerkens, C. van (2009b)

⁴⁹⁶ Leuvensteijn, M. van & Shestakova, V. (2006)

⁴⁹⁷ Marlet, G., Poort, P. & Woerkens, C. van (2009a)

Een praktische reden is dat de manier waarop gemeten kan worden, verschilt per gemeente of regio. Overigens zijn er lokale voorbeelden waar de slaagkans per doelgroep in kaart wordt gebracht om te zorgen voor optimale prestaties van woningcorporaties. Er zijn echter geen landelijke cijfers beschikbaar. Verder ligt in de discussie over de woonruimteverdeling het accent op voor- en nadelen van verschillende systemen⁴⁹⁸.

Het feit dat er aanzienlijke wachtlijsten zijn, draagt overigens bij tot een zekere machtspositie van de corporaties. Woningzoekenden met een beperkt inkomen hebben door de wachtlijsten nauwelijks keuzemogelijkheid in de huursector en de koopsector is financieel vaak niet mogelijk. Ook de beperkte toetredingsmogelijkheden tot het corporatiestelsel draagt bij aan deze machtspositie van corporaties⁴⁹⁹.

6.3.4 Kwantificering van de doelmatigheid

Er is een relatief groot aantal studies dat ingaat op de kwantificering van de doelmatigheid van het corporatiestelsel. De conclusies van de desbetreffende bronnen wijzen in verschillende richtingen, variërend van «slechts beperkte efficiëntiewinsten te behalen» tot «te weinig inzicht» en «zeer aanzienlijke efficiëntievoordelen te behalen».

De Graaf et al.⁵⁰⁰ concluderen op basis van een steekproef onder circa 10% van de corporaties dat er slechts kleine verschillen bestaan tussen de doelmatigheid van de onderzochte corporaties en dat de te behalen efficiëntiewinsten in de sector zeer gering zijn. Zij geven echter aan dat de onderzoeksresultaten met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden, als gevolg van gebrek aan data, weinig expliciete doelen en de beperkte onderzoekspopulatie.

Conijn⁵⁰¹ constateert dat de beleidsefficiëntie van woningcorporaties niet te bepalen is vanwege het ontbreken van heldere doelstellingen. Hij baseert dit op de eerder genoemde studies van De Graaf et al. en Hakfoort et al. Ook inzicht in de kostenefficiëntie van woningcorporaties ontbreekt. Het CFV besteedt in zijn jaarlijkse analyses aandacht aan de kostenontwikkeling van bedrijfsvoering, maar een scherpe analyse hierop is niet mogelijk omdat corporaties de bedrijfslasten op verschillende wijze in de administratie verantwoorden. Ook ontbreekt het aan een goede toerekening van bedrijfskosten aan specifieke activiteiten. Ook Koolma⁵⁰² concludeert dat een goede kostentoerekening aan activiteiten ontbreekt in de sector. De Aedex beschikt wel over een dergelijke kostentoerekening, maar biedt geen inzicht in de gegevens van individuele corporaties.

Andere onderzoeken laten een ander geluid horen. Koolma⁵⁰³ stelt in zijn proefschrift dat er grote verschillen bestaan tussen corporaties op het gebied van efficiëntie. Zo blijken grote corporaties minder kostenefficiënt dan hun kleinere broers. Schaalvergroting levert nauwelijks een hogere arbeidsproductiviteit, maar de kosten per medewerker nemen wel toe. Tevens concludeert Koolma dat corporaties zich in strategische beslissingen tamelijk onverschillig opstellen ten aanzien van kosten. Corpo-

⁴⁹⁸ Daalen, G. van & Davis, S. (2006)

⁴⁹⁹ Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002) & Leuvensteijn, M. van & Shestalova, V. (2006) & Hof, B., Koopmans, C. & Teulings, C. (2006) & Koning, P. & Leuvensteijn, M. van (2010)

⁵⁰⁰ Graaf, D. de, Winter, J.M. de & Berkhout, P.H.G. (2001)

⁵⁰¹ Conijn, J. (2005)

⁵⁰² Koolma, H.M. (2008)

⁵⁰³ Koolma, H.M. (2008)

raties hebben in vergelijking met marktpartijen aanzienlijk hogere prijzen betaald in grond- en vastgoedtransacties. Deze constatering heeft geleid tot een integriteitsonderzoek onder woningcorporaties in vastgoedtransacties. Bij 39 corporaties gaf dat aanleiding tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek.

Intraval heeft in 2010 in opdracht van de VROM-inspectie een preventieve doorlichting van de woningcorporatiesector uitgevoerd. Op basis van documentenstudie, data-analyse en interviews zijn kwetsbare plekken en risico's in beeld gebracht, gerelateerd aan (financieel-economische) criminaliteit. Conclusie van het onderzoek is dat de omvang van de aan de woningcorporatiesector gerelateerde criminaliteit beperkt lijkt te zijn. De resultaten van het onderzoek laten echter zien dat de sector niet brandschoon is en dat voor de sector zowel intern als extern toezicht en integriteitsbeleid noodzakelijk zijn⁵⁰⁴.

Het CFV signaleert in 2005 een trend van oplopende bedrijfslasten. Dit kan een indicator zijn van verslechterende efficiëntie als wordt verondersteld dat de prestaties onveranderd blijven. Deze veronderstelling valt echter niet direct hard te maken.

Door Dreimüller et al.⁵⁰⁵ wordt geconcludeerd dat aanzienlijke efficiëntiewinsten te behalen zijn in de corporatiesector als de uitvoerende werkzaamheden worden uitbesteed. Zij pleiten daarmee voor de regiecorporatie. Dit is een modelorganisatie waarbij de rollen van belegger, ontwikkelaar en beheerder worden gesplitst. De vermogensverschaffing en beleggingsfunctie wordt ondergebracht in een regiecorporatie die met een beperkte basisorganisatie in staat is om de publieke functie uit te oefenen. De overige werkzaamheden (zoals accountmanagement, technisch management, financieel management, administratie, verhuurmanagement, ICT en onderhoud) worden uitbesteed aan de markt. Uitbesteding van de activiteiten leidt tot een structurele verlaging van de bedrijfskosten met behoud van kwaliteit. Een vergelijkbare conclusie werd eerder door Priemus⁵⁰⁶ getrokken. Meer marktwerking (door concurrentie met marktpartijen en uitbesteding van diensten) binnen het publieke raamwerk kan de efficiëntie van corporaties stimuleren.

Veenstra et al.⁵⁰⁷ stellen dat de veelgehoorde bezwaren om doelmatigheid te kunnen meten (namelijk het ontbreken van een scherpe afbakening van het takenpakket en het ontbreken van een kostentoerekening aan functies) geen onoverkomelijke bezwaren vormen. Een kwantitatieve vergelijking op efficiëntie van corporaties onderling is volgens hem wel mogelijk. Zijn conclusie is dat er grote verschillen zijn in de doelmatigheid van corporaties onderling. Wanneer alle corporaties net zo doelmatig zouden functioneren als de meest efficiënte corporaties bedraagt de jaarlijkse besparing circa € 1 miljard. Tevens concludeert hij, op basis van een analyse van historische data, dat in de periode van 2002 tot 2010 geen efficiëntieverbeteringen zijn te constateren.

⁵⁰⁴ Bieleman, B., Snippe, J. & Tromp, N. (2010)

⁵⁰⁵ Dreimüller, A., Gruis, V. & Snoeijs, C. (2013)

⁵⁰⁶ Priemus, H. (2003)

⁵⁰⁷ Veenstra, J., Koolma, H.M. & Allers, M.A. (2013a) & Veenstra, J., Koolma, H.M. & Allers, M.A. (2013b)

6.3.5 Controleerbaarheid

In de literatuur wordt slechts zeer beperkt aandacht gegeven aan het begrip controleerbaarheid. In relatie met de discussie over het vergroten van de doelmatigheid van het corporatiestelsel wordt in de literatuur wel de noodzaak tot meer expliciete maatschappelijke doelstellingen aangegeven, evenals de behoefte aan openbaar toegankelijke data met betrekking tot het functioneren van corporaties.

Het begrip controleerbaarheid wordt daarmee in de literatuur gekoppeld aan transparantie en benoemd als voorwaarde om een onderbouwde uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het corporatiestelsel. Het ontbreken van controleerbaarheid, leidt daarbij in praktijk tot twijfels ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid⁵⁰⁸.

6.3.6 Aanbevelingen voor verbetering

In diverse bronnen worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het corporatiestelsel. Vanuit de economische invalshoek wordt daarbij voornamelijk gepleit voor het vergroten van transparantie door middel van scherper toezicht en stringenter regulering. Als alternatief daarvoor wordt de mogelijkheid voor uittreding uit het stelsel benoemd. Hierbij maken corporaties de doorsteek naar de markt, onder afrekening met de overheid van het maatschappelijk gebonden vermogen.

Ook door diverse adviescommissies zijn de afgelopen jaren aanbevelingen gedaan voor verbetering. Deze adviescommissies vertegenwoordigen veelal zowel de overheid als de corporatiesector en eventueel marktpartijen. De aanbevelingen zijn dan ook gericht op een combinatie van enerzijds behoud van het huidige stelsel en anderzijds zelfsturing door corporaties en het bevorderen van transparantie en toezicht. Hierna worden per bron de belangrijkste aanbevelingen benoemd.

Naast de algemene aanbeveling om meer transparantie aan te brengen in de prestaties en in de inzet van middelen, benoemen Hakfoort et al.⁵⁰⁹ drie mogelijkheden die de overheid ter beschikking staan om binnen het huidige stelsel de prikkels tot efficiënt gedrag te versterken. De keuzes variëren van een lichte tot een zware vorm van regulering. De meest lichte vorm is «regulation by embarrassment»: door een periodieke vergelijking van prestaties ontstaat een prikkel om niet telkens onder aan de ranglijst te eindigen. Ook zonder het opleggen van sancties kan dit leiden tot meer efficiënt optreden. Benchmarking is de tweede mogelijkheid die Hakfoort benoemt. Ook daarbij is sprake van periodieke prestatiemeting, waarbij wel sancties en/of beloningen worden verbonden aan de resultaten daarvan. Een voorbeeld daarvan is een managementbonus bij goed presteren. Een derde mogelijkheid is maatstafconcurrentie en is ontleend aan de praktijk van waterleidingbedrijven in het Verenigd Koninkrijk. In die situatie leveren inefficiënte bedrijven een financiële bijdrage aan de meest efficiënte bedrijven.

⁵⁰⁸ Koolma, H.M. (2008)

⁵⁰⁹ Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002) & Hakfoort (2002)

De mate waarin de genoemde beleidsopties succesvol kunnen worden ingevoerd, is afhankelijk van de mate waarin de doelstellingen van de afzonderlijke corporatiemanagers overeenkomen met de door de overheid opgelegde maatschappelijke doelstellingen en de afhankelijkheid van de beschikbare informatie. Die eerste factor (maatschappelijke doelstellingen voor managers) heeft invloed op de mate waarin welvaartswinst te bereiken is door corporatie(managers) meer te prikkelen en af te rekenen op hun maatschappelijke prestaties. Dit laatste gebeurt in praktijk niet of nauwelijks. De tweede factor (beschikbare informatie) beperkt het welvaartsverlies bij de kans op fouten in het reguleringsregime.

Een alternatief voor het introduceren van prikkels binnen het huidige stelsel betreft het «opting out», ofwel het uittreden uit het stelsel. Ook door Conijn et al.⁵¹⁰ wordt dit uittreden uit het stelsel als aanbeveling gegeven, waarbij de desbetreffende corporatie verder gaat als private verhuurder. Bij vrijwillig uittreden wordt met de overheid afgerekend voor het vrijgekomen maatschappelijke vermogen. Door Conijn et al. wordt gewezen op het feit dat aan vrijwillige uittreding tevens maatschappelijke kosten verbonden zijn (zoals het risico op misbruik van marktmacht, afnemende investeringen in leefbaarheid en verminderde toegang van de doelgroep tot huurwoningen door discriminatie- en selectieproblemen). Dit pleit voor het maken van een regionaal onderscheid in aanbieders- en vragersmarkten om de mogelijkheden voor vrijwillige uittreding te nuanceren.

De andere aanbevelingen van Conijn et al. hebben betrekking op het verscherpen van het toezicht op de corporaties (voorwaarde is dat duidelijker wordt gedefinieerd wat onder de publieke taak wordt verstaan, in combinatie met een monitoring van de prestatieafspraken) en het bieden van meer transparantie in de besteding van middelen (door onderscheid te maken tussen het «geld verdienen» en het «geld besteden ten behoeve van de publieke taak»). Een aanvullende prikkel kan worden ingevoerd door het invoeren van benchmarking van maatschappelijke prestatie.

In het onderzoek dat Conijn⁵¹¹ in opdracht van de Tweede Kamer heeft uitgevoerd, wordt aangegeven dat bevordering van effectiviteit en kostenefficiëntie mogelijk is door middel van openbare benchmarks als sturingsinstrument. Als sturingsmodel voor kostenefficiëntie is ook het introduceren van de tucht van de markt denkbaar, maar waarborging door middel van benchmarking verdient de voorkeur. Het bevorderen van efficiëntie blijft echter primair een zaak voor corporaties. Als sturingsmodel voor effectiviteit wordt de voorkeur gegeven aan een meer dominante rol van de lokale overheid in het opstellen van prestatieafspraken. De huidige vrijblijvendheid komt daarmee te vervallen. Dit komt ook de (output)legitimiteit van het corporatiestelsel ten goede. Zie paragraaf 6.2 voor een nadere toelichting op dit begrip.

Door Buiter et al.⁵¹² wordt een aantal beleidsopties aanbevolen om het functioneren van de woningmarkt te verbeteren. Daarbij wordt geen noodzaak onderkend voor direct overheidsingrijpen op de woningmarkt. Herverdeling van inkomen via huisvestingsbeleid van corporaties is ongewenst. Het aanbieden van financiële steun in de vorm van kunst-

⁵¹⁰ Conijn, J.S.B, Eichholtz, P.M.A., Hakfoort, J. & Koedijk, C.G. (2002)

⁵¹¹ Conijn, J. (2005)

⁵¹² Buiter, W., Dalen, H. van, Eijffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Witteloostuijn, A. van (2006)

matig lage huurprijzen is minder effectief dan directe inkomensondersteuning. Ook huisvestingsbeleid als middel om segregatie tegen te gaan, wordt niet zinvol geacht omdat de keerzijden daarvan (lagere verhuisbereidheid, wegnemen van de investeringsprikkels in de eigen woning, onduidelijke toewijzingsprocedures) zwaarder worden gewogen dan de voordelen. Voor corporaties betekent dit een keuze tussen een strikt reguleringsregime met streng toezicht op de sociale doelstellingen of uittreding uit het stelsel, waarbij het maatschappelijk vermogen ten gunste komt van de overheid: dus of de tucht van de overheid of de tucht van de markt.

Ook Koning en Van Leuvensteijn⁵¹³ hebben beleidsvarianten verkend waarmee de taakverdeling tussen overheid en woningcorporaties anders kan worden georganiseerd. De conclusie van het onderzoek is dat de huidige rol van corporaties op het gebied van betaalbaarheid en leefbaarheid (deels) beter door de overheid kan worden uitgevoerd. Corporaties bevinden zich in de «verdwijndriehoek van zeggenschap»: ze zijn niet onderworpen aan de tucht van de markt, er is nauwelijks politieke sturing en er is slechts een zwakke vorm van toezicht.

Met betrekking tot betaalbaarheid constateren Koning en Van Leuvensteijn dat de rol van de overheid in het sociale huurbeleid beperkt is tot het vaststellen van huurtoeslagen, huurverhogingen en maximale huur. De door corporaties in rekening gebrachte huren liggen meestal onder de maximaal toegestane huur, op landelijk niveau bedraagt deze impliciete subsidie circa € 3 miljard. Zij pleiten ervoor de beslissingsbevoegdheid over de hoogte van deze subsidie bij de overheid te leggen, vanwege:

- rechtsongelijkheid voor huurders binnen dezelfde gemeenten of regio's, die niet democratisch is bekrachtigd;
- de armoedeval (teruggang in besteedbaar inkomen bij werkaanvaarding of hoger salaris) en scheefhuren (zowel corporaties als gemeenten dienen op deze effecten beducht te zijn, waarbij het cruciale verschil zit in het feit dat de gemeente de kosten van de armoedeval altijd gepresenteerd krijgt (hogere bijstandskosten) en daardoor een meer zuivere afweging kunnen maken dan corporaties);
- de lage rendementseisen die corporaties kunnen hanteren, waardoor een marktvoordeel ontstaat ten opzichte van private partijen (gevolg is dat alleen corporaties de sociale huurmarkt bedienen).

Met betrekking tot de investeringen in leefbaarheid trekken Koning en Van Leuvensteijn minder harde conclusies en doen geen uitspraak of dit beter door de overheid of door corporaties kan worden uitgevoerd. Beide gevallen kennen voor- en nadelen (bijvoorbeeld electorale druk bij gemeenten, betere verbinding met andere gemeentelijke beleidsvelden, grote schaalvoordelen bij investering door corporaties, beperkte investeringshorizon van gemeenten).

Koning en Van Leuvensteijn geven drie beleidsvarianten aan waarop de rol van corporaties anders kan worden ingevuld:

- Versterking van het toezicht op corporaties, zodat meer inzicht ontstaat in de prestaties en onderlinge vergelijking mogelijk is. Dit is echter nog geen oplossing voor de hiervoor genoemde inefficiënte verstrekking van impliciete huursubsidies.
- Inkomensbeleid onder volledige verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en niet langer deels via het huurbeleid van corporaties.

⁵¹³ Koning, P. & Leuvensteijn, M. van (2010)

- Noodzakelijke voorwaarde en mogelijk struikelblok in de praktijk is de noodzaak om corporatievermogens onderling overdraagbaar te maken.
- Verkleining van het aantal corporaties door uittreding uit het stelsel. Bij uittreding vloeit het maatschappelijk vermogen naar de overheid. Door verkleining van het aantal corporaties komen de maatschappelijke doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid en leefbaarheid als vanzelf meer bij de overheid te liggen.

Ook in het, onder andere door Aedes ondertekende, akkoord Wonen 4.0⁵¹⁴ is opgenomen dat sturing op betaalbaarheid van woningen op termijn alleen nog via de beschikbaarheid plaatsvindt. Huurprijzen voor sociale huurwoningen bevinden zich dan op een marktconform niveau en subsidiering is gekoppeld aan personen (subjectsubsidiering) en niet aan woningen (objectsubsidiering).

Ook de commissie Sas⁵¹⁵ doet de aanbeveling om de maatschappelijke prestaties van corporaties meer transparant te maken. In overleg met de Minister en landelijke stakeholders stelt Aedes vierjaarlijks een referentiekader op waarin de gewenste maatschappelijke prestaties zijn opgenomen. Het referentiekader vormt een ijkpunt voor de prestaties van individuele corporaties. Een tweede aanbeveling op dit punt betreft het opzetten van een maatschappelijke prestatie-index waarmee de onderlinge vergelijkbaarheid van individuele corporaties toeneemt.

Door de commissie Dekker⁵¹⁶ worden bouwstenen aangereikt voor een effectievere samenwerking tussen gemeenten en woningcorporaties. De passage uit de Herzieningswet waarin staat dat corporaties onder directe aansturing van de gemeente vallen, is door de commissie niet vertaald in een formele hiërarchische gezagsrelatie, maar de bouwstenen zijn gericht op het bevorderen van de sturingsmogelijkheden van gemeenten op het corporatiebeleid. Het formuleren van meetbare prestatieafspraken en toetsing op de realisatie daarvan vormt een belangrijk onderdeel van de hernieuwde afspraken.

6.4 Legitimiteit

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) besteedt in twee adviezen⁵¹⁷ uitgebreid aandacht aan de legitimiteit van maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties. Centraal in de door de RMO aangewakkerde discussie over legitimiteit staat de vraag van wie dergelijke organisaties nu eigenlijk zijn (zie ook SEV⁵¹⁸). Anders gezegd: waaraan ontlenen ze erkenning, herkenning en draagvlak voor hun activiteiten? Of, meer toegespitst op dit onderzoek: van wie zijn de corporaties, van wie is het vermogen dat ze beheren en aan wie leggen ze primair verantwoording af? Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden. Dit hangt samen met het hybride karakter van woningcorporaties. Woningcorporaties bevinden zich ergens op het grensvlak tussen staat, markt en samenleving (of gemeenschap). Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre, en in welke mate, corporaties hun legitimiteit kunnen ontlenen aan één van deze instituties.

⁵¹⁴ Aedes (2012b)

⁵¹⁵ Commissie Sas (2005)

⁵¹⁶ Commissie Dekker (2013)

⁵¹⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009) & Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2010)

⁵¹⁸ SEV (2007)

Zeker sinds de verzelfstandiging wordt de legitimiteit van woningcorporaties nog maar gedeeltelijk bepaald door het overheidsbeleid en de democratische organen in opdracht van welke dit overheidsbeleid wordt gemaakt. Zoals in de hoofdstukken 2, 3 en 4 reeds is aangetoond, hebben zowel de rijksoverheid als de gemeenten in de huidige constellatie nog maar weinig sturende invloed op de activiteiten van woningcorporaties. De rijksoverheid beperkt zich tot kaderstelling en toezicht achteraf, terwijl de gemeenten niet meer in een hiërarchische relatie tot de corporaties staan, maar door middel van onderhandelingen en overeenkomsten hun volkshuisvestelijke doelen trachten te bereiken. Om de legitimiteit van de woningcorporaties vanuit het perspectief van de overheid te vergroten, zijn er de afgelopen vijftien jaar diverse adviezen verschenen die voorstellen om de rol van de rijksoverheid en/of de gemeenten te versterken.

Corporaties kunnen, hoewel het private organisaties zijn, hun legitimiteit evenmin ontleen aan de werking van de vrije markt en de tevredenheid van aandeelhouders, zoals dit in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Economisch georiënteerde rapporten⁵¹⁹ betogen vaak dat de marktwerking binnen de corporatiesector uiterst beperkt is.

Dit heeft onder meer te maken met de huurprijsregulering, de woonruimteverdelingsregels en het gebrek aan een «level playing field» met commerciële verhuurders. Een grootschalige liberalisering van het woonbeleid, waarbij de woningcorporaties uiteindelijk mogelijk een doorsteek naar de markt zouden kunnen maken (zie ook Groeneveld-Louwerse⁵²⁰) wordt in dit kader vaak voorgesteld als middel om de legitimiteit van de sociale huursector te vergroten.

Een derde institutie waaraan corporaties verantwoording kunnen afleggen, is de «maatschappij». Het gaat hierbij niet alleen om de «morele eigenaren» van de corporaties (bijvoorbeeld de huurders) (zie Carver⁵²¹, 1997, zoals geciteerd door RMO⁵²²), maar ook om bijvoorbeeld zorg-, onderwijs- en welzijnsinstellingen. Ook gemeenten worden vaak als belanghouder beschouwd, hoewel ze in feite natuurlijk deel uitmaken van de overheid⁵²³. Door belanghouders een grotere invloed te geven op het corporatiebeleid en de resultaten van dit beleid aan hen te verantwoorden, raken de corporaties beter maatschappelijk verankerd en krijgen ze meer legitimiteit, zo is de gedachte van veel adviezen die een dergelijke belanghoudersbenadering voorstaan. In de praktijk fungeert deze manier van werken echter nog verre van optimaal, onder meer omdat niet duidelijk is wie precies de belanghouders van een woningcorporatie zijn en zeker de huurders maar een betrekkelijk beperkte invloed hebben (wel enige *voice* maar nauwelijks een exit-optie, zie ook paragraaf 3.3.4).

In de bovenstaande tekst is hoofdzakelijk ingegaan op de inputlegitimiteit. Het begrip legitimiteit is echter breder dan inputlegitimiteit alleen (zie ook paragraaf 6.2). Zo kan men zich bijvoorbeeld afvragen of de discussie over het eigenaarschap van woningcorporaties wel was ontstaan als er geen twijfels waren geweest over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de activiteiten van deze corporaties. Koolma stelt in dit verband dat het

⁵¹⁹ REA, (2006) & Hof, B., Koopmans, C. & Teulings, C. (2006) & Koning, P. & Leuvensteijn, M. van (2010)

⁵²⁰ Groeneveld-Louwerse, J.G. (2006)

⁵²¹ Carver, J. (2007)

⁵²² Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009)

⁵²³ VROM-raad (2009)

doeltreffend, doelmatig en controleerbaar functioneren een woningcorporatie welhaast automatisch legitimiteit zou moeten verschaffen⁵²⁴. In de praktijk schort het echter vooral aan controleerbaarheid, waardoor ook twijfels ontstaan ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid. Zoals ook al in hoofdstuk 2 is aangegeven, is het op corporatieniveau onmogelijk om een goede verbinding te leggen tussen beleidsdoelstellingen, financiële input, beleidsoutput en beleidsoutcome. Kortom, ook waar het gaat om outputlegitimiteit hebben de Nederlandse woningcorporaties een legitimiteitsprobleem. Mogelijk geldt deze constatering ook voor de throughputlegitimiteit (hoe transparant is de werkwijze en de besluitvorming binnen corporaties?). Dit is echter een thema dat relatief weinig aandacht krijgt binnen de literatuur over woningcorporaties, waardoor het lastig is om hier harde conclusies over te trekken.

6.4.1 Adviezen over legitimiteit en governance

In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat de legitimiteit van de Nederlandse woningcorporaties serieus ter discussie staat. Dit probleem is onderkend in het maatschappelijke en politieke debat en heeft aanleiding gegeven tot een groot aantal adviesrapporten die, vanuit verschillende invalshoeken, impliciet of expliciet tot doel hebben om de inputlegitimiteit van de corporatiesector te vergroten. Sommige rapporten zien een oplossing in het vergroten van de invloed van de overheid (legitimatie via de overheid), terwijl andere pleiten voor meer marktwerking (legitimatie via de markt) of een sterkere invloed voor het maatschappelijk middenveld (legitimatie via maatschappelijke verankering). Daarnaast worden er incidenteel ook aanbevelingen gedaan die tot doel hebben om de outputlegitimiteit te verbeteren (meer doeltreffendheid en doelmatigheid) en/of de controleerbaarheid te vergroten.

Veel van de adviesrapporten zoeken de oplossing voor de geconstateerde problemen binnen de governancestructuur van de corporatiesector (zie hoofdstuk 3 voor een uitgebreide beschrijving van deze structuur). De gedachte hierbij is dat de huidige governancestructuur niet in balans is en dat wijzigingen in de governance noodzakelijk zijn om de corporaties meer legitimiteit te verschaffen en ze effectiever en efficiënter te laten functioneren. Daarnaast zijn er ook rapporten die de positie van corporaties beschouwen vanuit de positie die ze binnen het totale Nederlandse volkshuisvestingssysteem innemen. Over het algemeen pleiten deze rapporten voor een integrale herziening van het woonbeleid, waarbij er verschillend gedacht wordt over de rol die de woningcorporaties binnen een dergelijke herziening zouden kunnen spelen.

6.4.2 Een schematische analyse van de verschillende adviesrapporten

In de paragrafen 6.4.2 tot en met 6.4.8 wordt nader ingegaan op de discussie over het functioneren van de Nederlandse corporatiesector die de afgelopen 15 jaar heeft gewoed. De basis voor de analyse wordt gevormd door 16 belangrijke adviesrapporten, en de reacties die er vanuit de wetenschappelijke wereld op deze rapporten zijn gekomen. Om de rapporten schematisch met elkaar te kunnen vergelijken, is gebruikgemaakt van een aantal overzichtstabellen die in bijlage 1 zijn opgenomen. Voor elk van de adviesrapporten gaan deze tabellen in op zowel de probleemanalyse (waar schort het aan in de governance?) als op de

⁵²⁴ Koolma, H.M. (2008)

probleemoplossing (welke verbeteringen worden voorgesteld?). Daarnaast geven de tabellen informatie over de samenstelling van de verschillende adviescommissies.

Uiteraard zijn er in de afgelopen vijftien jaar veel meer rapporten over woningcorporaties en de woningmarkt verschenen dan de 16 rapporten die nu in bijlage 1 zijn opgenomen. Deze 16 rapporten zijn geselecteerd omdat ze een grote invloed hebben gehad op het debat en representatief zijn voor het tijdsgewricht waarin ze geschreven zijn. Door het tijdstip waarop de rapporten verschenen zijn in de beschouwing te betrekken, wordt duidelijk hoe het denken over governance in de loop der tijd is veranderd.

Bij de verdere duiding en bespreking van de adviezen wordt onderscheid gemaakt naar de volgende thema's:

- het externe toezicht (inclusief de rol van het CFV en het WSW);
- het interne toezicht (rol van de RvC);
- de rol van de gemeente;
- maatschappelijke verankering;
- zelfregulering;
- de rol van de sociale huursector binnen het nationale woonbeleid.

Met uitzondering van het laatstgenoemde onderwerp, komen deze thema's ook in hoofdstuk 3 aan de orde. In hoofdstuk 3 gaat het echter vooral om een beschrijving van de huidige situatie en de historische ontwikkeling die tot deze situatie heeft geleid, terwijl dit hoofdstuk focust op de aanbevelingen die zijn gedaan met betrekking tot de toekomst van het woningcorporatiestelsel.

6.4.3 Discussies over extern toezicht

In een groot aantal adviesrapporten wordt ingegaan op de taak van de rijksoverheid. Over het algemeen bestaat er consensus over het feit dat het Rijk zich niet al te direct met het functioneren van individuele woningcorporaties dient te bemoeien. Er bestaat niettemin verschil van inzicht over de mate waarin het Rijk inhoudelijk dient te sturen, de scope van het rijkstoezicht, het toezicht op de financiële situatie en de vermogensinzet en de institutionele vormgeving van de verschillende toezichtfuncties. In de rest van deze subparagraaf wordt op elk van deze discussies nader ingegaan.

Mate van rijkssturing

Zowel de WRR⁵²⁵ als de Commissie De Boer⁵²⁶ zijn van mening dat het rijkstoezicht selectief en betrekkelijk beperkt van omvang moet zijn. Het Rijk heeft volgens deze adviesrapporten vooral een systeemverantwoordelijkheid en dient verder zo veel mogelijk op de achtergrond te blijven. De VROM-raad⁵²⁷ is het hier expliciet niet mee eens en stelt: «Het kan en zal niet zo zijn dat een Minister in het parlement uitsluitend op het functioneren van het systeem wordt aangesproken en in het geheel niet op de inhoud van het woonbeleid. Naar het oordeel van de raad heeft het Rijk op verschillende gronden (grondwettelijke zorg voor huisvesting, bewaken van doelmatige en rechtvaardige werking van de woningmarkt)

⁵²⁵ WRR (2004)

⁵²⁶ Commissie de Boer (2005)

⁵²⁷ VROM-raad (2005)

de taak een woonbeleid te voeren»⁵²⁸. Ook de commissie Sas⁵²⁹ pleit voor een landelijk woonbeleidskader. Deze commissie stelt echter dat ook Aedes en landelijke stakeholders betrokken moeten worden bij de formulering van een dergelijk beleidskader (poldermodelgedachte). In de overige adviezen wordt minder expliciet ingegaan op de mate waarin het Rijk al dan niet inhoudelijk zou moeten sturen binnen de sociale huursector en ligt de nadruk vooral op het toezichtarrangement.

Scope van het rijkstoezicht

Conijn⁵³⁰ en de commissie Schilder⁵³¹ concluderen dat het rijkstoezicht niet op alle terreinen voldoende is ontwikkeld. Allereerst wordt in diverse adviezen geconstateerd dat het overheidstoezicht op de volkshuisvestelijke prestaties te wensen overlaat (zie ook paragraaf 6.2). Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, heeft dit te maken met de wijze waarop het stelsel sinds de verzelfstandigingsoperatie uit midden jaren negentig is ingericht. Het uitgangspunt is dat het beleid van corporaties op lokaal niveau wordt vormgegeven, in overleg met de gemeente en andere lokale belanghouders. Het is opvallend dat dit principe in geen van de adviezen ter discussie wordt gesteld. Feitelijk is de commissie Schilder de enige die stelt dat het rijkstoezicht op de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties versterking behoeft. In de overige adviezen zet men in op een meer lokaal georiënteerde benadering en probeert men de volkshuisvestelijke prestaties beter te borgen door de gemeente een grotere rol te geven⁵³² of door het systeem van visitaties te versterken en wettelijk te verankeren⁵³³. In ieder geval bestaat er een behoorlijke mate van consensus over de stelling dat de effectiviteit van het handelen van woningcorporaties scherper moet worden getoetst. Dat het leveren van maatschappelijke prestaties de kerntaak van een woningcorporatie is, zou ook in het toezicht- en governancearrangement tot uitdrukking moeten komen. Zoals de VROM-raad⁵³⁴ en het CFV⁵³⁵ stellen: als het toezicht meer is gericht op de financiële continuïteit dan op maatschappelijk presteren, dan is er de facto een prikkel om solvabiliteit hoger te waarderen dan maatschappelijk presteren. Dit laatste wordt als ongewenst ervaren.

Conijn⁵³⁶ pleit voor scherper toezicht op efficiëntie en wordt hierin onder meer gesteund door de commissie Schilder⁵³⁷ en de commissie Hoekstra⁵³⁸. De laatstgenoemde commissie pleit ervoor om een benchmark te ontwikkelen waarmee de bedrijfskosten kunnen worden gemeten (zie ook paragraaf 6.2 en 6.3).

De stelling dat het Rijk meer toezicht moet houden op het interne toezicht van woningcorporaties wordt eveneens in verschillende adviezen onderschreven. Zoals ook al in hoofdstuk 3 is aangegeven, is er wettelijk bijzonder weinig geregeld voor wat betreft het interne toezicht. De ontwikkeling van dit toezicht is feitelijk volledig overgelaten aan initia-

⁵²⁸ VROM-raad (2005)

⁵²⁹ Commissie Sas (2005)

⁵³⁰ Conijn, J. (2005)

⁵³¹ Commissie Schilder (2006)

⁵³² Commissie de Boer (2005), Conijn, J. (2005), Commissie Sas (2006) & Commissie Dekker (2013)

⁵³³ VROM-raad (2005) & Stuurgroep Meijerink (2008) & Aedes (2012a)

⁵³⁴ VROM-raad (2009)

⁵³⁵ CFV (2003)

⁵³⁶ Conijn, J. (2005)

⁵³⁷ Commissie Schilder (2006)

⁵³⁸ Commissie Hoekstra (2012)

tieven die zijn ontwikkeld in het kader van de zelfregulering. Verschillende adviescommissies stellen zichzelf dan ook de vraag: wie houdt er toezicht op het (interne) toezicht? Als antwoord op deze vraag adviseert de WRR al in 2004 om de positie van de Raad van Toezicht wettelijk te erkennen en te verankeren. De commissie De Boer⁵³⁹ sluit zich bij dit advies aan, terwijl de commissie Sas⁵⁴⁰ voorstelt om de governancecode wettelijk te verankeren.

Ook Conijn⁵⁴¹ is van mening dat het rijkstoezicht het functioneren van de intern toezichthouder zou moeten beoordelen, terwijl de WRR⁵⁴² en de stuurgroep Meijerink⁵⁴³ stellen dat het Rijk de mogelijkheid zou moeten hebben om slecht functionerende intern toezichthouders te ontslaan. Overigens is niet iedereen het met dit laatste advies eens. De heer Smits van Waesberghe, directeur van het Nationaal Register van Commissarissen en Toezichthouders, stelt dat het Rijk via haar beleid te veel een speler is in de corporatiewereld om deze rol te kunnen vervullen⁵⁴⁴.

Waar de hierboven genoemde adviezen de oplossingen voor een falend intern toezicht vooral zoeken in formele «structuuroplossingen» stellen de commissie Hoekstra⁵⁴⁵ en de werkgroep Financieel Toezicht Woningcorporaties⁵⁴⁶, waarschijnlijk geïnspireerd door de vele recente integriteitskwesaties, dat goed intern toezicht ook een cultuurdimensie heeft. Een goede governancestructuur, zo is de gedachte van deze commissies, heeft alleen effect wanneer de mensen die binnen deze structuur opereren ook beschikken over de juiste mentaliteit en de juiste deskundigheid. In dit kader pleiten beide adviesrapporten voor een «fit and proper test» voor nieuw aan te stellen bestuurders en toezichthouders. Dit houdt in dat de integriteit en deskundigheid van deze personen door een onafhankelijke instantie wordt getoetst. Ook de commissie Schilder⁵⁴⁷ is van mening dat een dergelijke toets overwogen zou moeten worden.

De commissie Dekker⁵⁴⁸ stelt dat het Rijk, als externe volkshuisvestelijke toezichthouder, mede op basis van de visitatierapporten zou moeten beoordelen of de corporatie zich voldoende inspanst om tot prestatieafspraken met de gemeenten te komen. Als de Minister constateert dat een corporatie op dit terrein in gebreke blijft, dient hij actie te ondernemen tegen de betreffende corporatie, eventueel uitmondend in een aanwijzing. Ook kan de Minister de gemeente verzoeken haar beleid aan te passen als daar reden toe is⁵⁴⁹. In paragraaf 6.4.5 wordt uitgebreider ingegaan op de aanbevelingen die door de verschillende adviesrapporten zijn gedaan om de relatie tussen corporaties en gemeenten anders vorm te geven.

De commissie Schilder⁵⁵⁰ beveelt aan om het integriteitstoezicht te versterken waarbij men adviseert om hiervoor een combinatie van preventieve instrumenten (versterking bewustwording) en reactieve instrumenten (doortastend ingrijpen op basis van signalen van het interne

⁵³⁹ Commissie De Boer (2005)

⁵⁴⁰ Commissie Sas (2005)

⁵⁴¹ Conijn, J. (2005)

⁵⁴² WRR (2004)

⁵⁴³ Stuurgroep Meijerink (2008)

⁵⁴⁴ Beerens, E., Aanstoot, A. & Bolsterlee, D. (2010)

⁵⁴⁵ Commissie Hoekstra (2012)

⁵⁴⁶ Aedes (2012a)

⁵⁴⁷ Commissie Schilder (2006)

⁵⁴⁸ Commissie Dekker (2013)

⁵⁴⁹ Commissie Dekker (2013)

⁵⁵⁰ Commissie Schilder (2006)

toezicht, andere externe toezichthouders, gemeenten of andere betrokken partijen) in te zetten.

Tot slot constateert de commissie Leemhuis⁵⁵¹ dat het Rijk geen actief toezicht houdt op het naleven van de Overlegwet. Deze commissie stelt voor om dit thema ook onderdeel van het rijks-toezicht te maken.

Toezicht op de financiële situatie en de vermogensinzet van corporaties
Het financiële toezicht, en dan meer specifiek het toezicht op de vermogensinzet van corporaties, is een thema dat in veel adviesrapporten terugkomt. Tot aan het uitbreken van de financiële crisis in 2008 gaat het hierbij vooral om de vraag of de corporaties hun goede vermogenspositie, die tot die tijd bovendien steeds beter wordt als gevolg van de gestegen verkoopprijzen en de lage rente (zie ook hoofdstuk 4), op optimale wijze inzetten. Matching van middelen, waarbij geld wordt overgeheveld van rijke corporaties (investeringscapaciteit is groter dan investeringsopgave) naar arme corporaties (investeringsopgave is groter dan investeringscapaciteit) is in dit kader het toverwoord. Hoewel er vanuit de sector zelf verschillende initiatieven zijn genomen om tot een dergelijke matching te komen (College Sluitend Stelsel⁵⁵², Wooninvesteringsfonds), worden deze door de meeste adviescommissies als te beperkt en te vrijblijvend beschouwd.

Om de matching van middelen meer «bite» te geven, pleit de commissie De Boer⁵⁵³ voor de oprichting van een contracterings- en activeringsinstituut (CAI). Dit instituut krijgt als taak om toezicht te houden op de wijze waarop corporaties hun vermogen activeren voor het doen van maatschappelijke investeringen. Indien uit de rapportages van het CAI blijkt dat de activering van de eigen investeringsruimte door woningcorporaties onvoldoende van de grond komt, heeft de Minister de mogelijkheid om sancties op te leggen. Anders gezegd: het gaat hier om toezicht achteraf.

Conijn⁵⁵⁴ en de VROM-raad⁵⁵⁵ kiezen voor een meer proactieve benadering en pleiten voor de invoering van een vermogensafhankelijke heffing, waarbij de VROM-raad expliciet aangeeft dat de opbrengsten van een dergelijke heffing binnen het domein van de volkshuisvesting dienen te worden geherinvesteerd. Het SEO-rapport stelt deze beperkende voorwaarde niet en pleit voor het «afromen en benutten» van de reserves van woningcorporaties om op die manier de belastingen te kunnen verlagen⁵⁵⁶.

In zowel het advies van de CSED⁵⁵⁷ als ook in het plan Wonen 4.0⁵⁵⁸ wordt gepleit voor het op termijn marktconform maken van de huurprijzen in de sociale huursector. Omdat de huurprijzen in de sociale huursector in een groot deel van Nederland nu niet marktconform zijn, is de verwachting dat deze maatregel zal leiden tot extra vermogensgroei voor de woningcorporaties. Beide adviezen stellen voor om deze vermogensgroei af te romen en te gebruiken voor de vraagondersteuning aan lagere inkomens-

⁵⁵¹ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

⁵⁵² Dit was een initiatief van de toenmalige Staatssecretaris Remkes.

⁵⁵³ Commissie De Boer (2005)

⁵⁵⁴ Conijn, J. (2005)

⁵⁵⁵ VROM-raad (2005)

⁵⁵⁶ Hof, B., Koopmans, C. & Teulings C. (2006)

⁵⁵⁷ Commissie sociaaleconomische Deskundigen (2010)

⁵⁵⁸ Belangenorganisaties woningmarkt (2012)

groepen. Hierbij kiezen beide adviezen voor de introductie van een eigendomsneutrale woontoeslag als instrument om deze vraagondersteuning vorm te geven. Wonen 4.0 laat in het midden hoe de vermogensafdracht door de corporaties precies moet worden vormgegeven, terwijl het CSED-rapport onderscheid maakt tussen een integrale variant (heffing op de vermogensgroei) en een splitsingsvariant (splitsing tussen corporatieactiviteiten en het vermogen). Door Priemus⁵⁵⁹ worden de beide CSED-varianten verder toegelicht en spreekt de auteur zijn voorkeur uit voor de integrale variant. Hij stelt dat de splitsingsvariant feitelijk neerkomt op de transformatie van woningcorporaties in volledig commerciële marktpartijen, waarbij het belang van de aandeelhouder het zal winnen van doelgroepbeperking en bestemmingsplicht⁵⁶⁰.

Voor wat betreft het financiële toezicht in algemene zin is een interessante ontwikkeling zichtbaar. De meeste adviesrapporten besteden betrekkelijk weinig aandacht aan dit thema en lijken er impliciet vanuit te gaan dat dit toezicht goed is geregeld. Bij de beoordeling van de toezichtstructuur in 2006 stelt de commissie Schilder: «Alleen het financiële toezicht is als goed te beoordelen, wat de perverse prikkel voor corporaties oplevert niet te investeren in sociale huurwoningen»⁵⁶¹. Na de Vestia-affaire wordt er echter beduidend minder positief gedacht over het externe financiële toezicht en komt er veel meer oog voor de financiële risico's die woningcorporaties (kunnen) lopen. Zowel de commissie Hoekstra⁵⁶² als de werkgroep Financieel Toezicht Woningcorporaties concludeert⁵⁶³ dat het externe financiële toezicht belangrijke steken heeft laten vallen en scherpte en doorzettingsmacht mist. Beide commissies doen verschillende aanbevelingen voor verbetering (zie bijlage 1), waarbij men de huidige toezichtstructuur als uitgangspunt neemt (no-regretbeleid).

De Jong⁵⁶⁴ stelt dat het collectieve systeem van WSW-borging de risico's op corporatieniveau versluiert en weinig transparant maakt. Een kritische analyse van deze risico's door RvC's, accountants, het WSW, de sectorbanken en het CFV ontbreekt bovendien in belangrijke mate. Dit geeft ruimte aan een «moral hazard»⁵⁶⁵. Dankzij de collectieve WSW-garantie kunnen grotere risico's worden gelopen dan de individuele corporaties kunnen dragen. Eventuele schade van onverantwoord handelen wordt immers gedragen door het collectief⁵⁶⁶.

Institutionele vormgeving van het externe toezicht

De institutionele vormgeving van het externe toezicht is een kwestie die eveneens de nodige discussie oproept. Centraal in de discussie staat de vraag in hoeverre de verschillende vormen van extern toezicht al dan niet van elkaar gescheiden moeten worden. Ook de rol die het privaatrechtelijke WSW zou moeten spelen komt vaak terug in de discussie. Er is een aantal adviescommissies dat expliciet voorstelt om de institutionele structuur van het externe toezicht te veranderen: de commissie De Boer⁵⁶⁷, de commissie Schilder⁵⁶⁸ en de stuurgroep Meijerink⁵⁶⁹. De

⁵⁵⁹ Priemus, H. (2010)

⁵⁶⁰ Priemus, H. (2010)

⁵⁶¹ Commissie Schilder (2006)

⁵⁶² Commissie Hoekstra (2012)

⁵⁶³ Aedes (2012a)

⁵⁶⁴ Jong, R. de (2013)

⁵⁶⁵ Mensen vertonen risicovoller gedrag indien ze niet direct de consequenties dragen voor hun daden, bijvoorbeeld omdat ze verzekerd zijn.

⁵⁶⁶ Jong, R. de (2013)

⁵⁶⁷ Commissie De Boer (2005)

commissie De Boer⁵⁷⁰ stelt voor om het CFV, de huidige financieel toezichthouder, te transformeren in een nieuw op te richten contracterings- en activeringsinstituut (CAI) dat de contractering tussen corporaties en gemeenten ondersteunt en voorziet in arbitrage indien beide partijen er niet uitkomen. Zoals eerder in deze paragraaf al is aangegeven, houdt dit CAI eveneens toezicht op de wijze waarop corporaties hun vermogen activeren voor het doen van maatschappelijke investeringen. De rest van het economisch toezicht zou volgens de commissie De Boer overgeheveld moeten worden naar het WSW, met meer op de achtergrond De Nederlandsche Bank. De commissie De Boer stelt voor dat het WSW aan de Minister rapporteert over de solvabiliteit van de corporaties en over het rechtmatigheids- en efficiëntieoordeel dat de accountants van de instellingen afgeven. Hierbij moet wettelijk worden voorzien in een «early warning systeem», zodat de Minister op tijd geïnformeerd wordt en de ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken⁵⁷¹. Overigens sluit de commissie De Boer niet uit dat het CFV en het WSW in de loop der tijd versmelten tot één publiekrechtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van de Minister.

Conijn⁵⁷² vindt het tegenstrijdig dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het advies van de commissie De Boer gecombineerd wordt met financieel toezicht door een private organisatie. Ook de commissie Schilder⁵⁷³ is van mening dat het WSW als privaatrechtelijke organisatie niet de eerst aangewezen is om publieke taken te vervullen. De commissie Hoekstra⁵⁷⁴ concludeert dat door de voorstellen van de commissie De Boer de publieke inbedding van het rijkstoezicht zou verdwijnen en er veel meer nadruk zou komen te liggen op zelfregulering door de sector.

In het advies van de commissie Schilder⁵⁷⁵ houdt het rijkstoezicht wel een publiekrechtelijke status. Net als de commissie De Boer⁵⁷⁶ is de commissie Schilder⁵⁷⁷ van mening dat het ministerie geen actieve toezichttaken op zich zou moeten nemen. Volgens de commissie Schilder zou dit er namelijk toe kunnen leiden dat de wenselijke scheiding tussen beleid en toezicht in het gedrang komt. Per saldo concludeert de commissie Schilder⁵⁷⁸ dat zowel het financiële toezicht, het volkshuisvestelijk toezicht, het rechtmatigheidstoezicht alsmede het toezicht op efficiëntie en governance, het beste bij het CFV kunnen worden geconcentreerd. Het CFV is hiervoor de meest geëigende partij omdat deze toezichthouder als ZBO op enige afstand van het beleidsdepartement staat en over een grote mate van professionaliteit beschikt. Om de hem toebedachte toezichttaken op een goede manier te kunnen invullen, is het volgens de commissie Schilder wel van belang dat het CFV meer bevoegdheden en sanctie-instrumenten krijgt, al zal de eindverantwoordelijkheid in de toezichtketen altijd bij de Minister blijven liggen. De commissie Schilder verwoordt haar pleidooi voor concentratie van het externe toezicht als volgt: «Bundeling van het toezicht bij één toezicht-

⁵⁶⁸ Commissie Schilder (2006)

⁵⁶⁹ Stuurgroep Meijerink (2008)

⁵⁷⁰ Commissie De Boer (2005)

⁵⁷¹ Commissie De Boer (2005)

⁵⁷² Schouwstra, A. (2005)

⁵⁷³ Commissie Schilder (2006)

⁵⁷⁴ Commissie Hoekstra (2012)

⁵⁷⁵ Commissie Schilder (2006)

⁵⁷⁶ Commissie De Boer (2005)

⁵⁷⁷ Commissie Schilder (2006)

⁵⁷⁸ Commissie Schilder (2006)

houder vergroot de effectiviteit en efficiëntie, omdat de verschillende doelen van toezicht nauw met elkaar samenhangen. Door bundeling kunnen meer afgewogen keuzes door de toezichthouder worden gemaakt. Bundeling van toezicht leidt tevens tot een bundeling van kennis, wat de professionaliteit ten goede komt, en voorkomt een overlap in de informatievraag. Ten slotte leidt bundeling tot een heldere taakafbakening wat de transparantie van het systeem ten goede komt. Kortom, bundeling van het toezicht bij één instantie verdient aanbeveling»⁵⁷⁹.

De aanbevelingen die de stuurgroep Meijerink⁵⁸⁰ doet ten aanzien van het externe toezicht, komen voor een belangrijk deel overeen met die van de commissie Schilder, al legt deze stuurgroep op onderdelen andere accenten. Zo wil men het externe toezicht niet in handen van het (daartoe hervormde) CFV leggen, maar een geheel nieuwe toezichthouder in het leven roepen die het financiële toezicht van het CFV gaat overnemen. Priemus is het hier niet mee eens en kiest voor de lijn Schilder in plaats van voor de lijn Meijerink. In 2009 schrijft hij over het advies van de stuurgroep Meijerink: «Het voorstel om de toetsing van volkshuisvestingsprestaties en financiën met elkaar te verbinden is briljant. Het is eveneens verstandig om deze toetsing op armlengteafstand van het Ministerie van VROM/WWI te situeren. Maar het zou een blunder zijn om de expertise en de discipline van het CFV terzijde te schuiven. De nieuwe Volkshuisvestings Autoriteit moet juist voortbouwen op de ervaring en de expertise van het CFV»⁵⁸¹.

Tot slot kent de stuurgroep Meijerink een belangrijke rol toe aan het systeem van visitaties. De resultaten van dergelijke visitaties vormen in de visie van deze stuurgroep een belangrijke basis voor het externe toezicht op governance en maatschappelijke prestaties. De VROM-raad⁵⁸² tekent hierbij echter aan dat visitatie niet hetzelfde is als toezicht. «Toezicht richt zich uitdrukkelijk op de publieke kant van het functioneren en heeft ook een verticale dimensie. Visitaties kennen daarentegen een andere frequentie (eens per vier jaar) en meten momenteel eerder reputaties van prestaties en de mate waarin corporaties presteren wat zij zich hebben voorgenomen»⁵⁸³.

Gezien het voorgaande is het opvallend dat de commissie Hoekstra⁵⁸⁴ en de werkgroep Financieel Toezicht Woningcorporaties⁵⁸⁵ juist weer pleiten voor het in stand houden van de huidige constellatie, waarin volkshuisvestelijk en financieel toezicht van elkaar gescheiden zijn (*twin peaks* model). Volgens de laatstgenoemde werkgroep zorgt de natuurlijke spanning tussen financiële/ bedrijfseconomische eisen en volkshuisvestelijke doelen ervoor dat het externe toezicht op deze beide aspecten het best door twee verschillende instanties kan worden uitgevoerd.

6.4.4 Discussies over intern toezicht

Sinds de verzelfstandigingsoperatie van midden jaren negentig is het toezicht op de prestaties van woningcorporaties in belangrijke mate verschoven van de rijksoverheid naar de intern toezichthouder. Tegen

⁵⁷⁹ Commissie Schilder (2006)

⁵⁸⁰ Stuurgroep Meijerink (2008)

⁵⁸¹ Priemus, H. (2009)

⁵⁸² VROM-Raad (2009)

⁵⁸³ VROM-raad (2009)

⁵⁸⁴ Commissie Hoekstra (2012)

⁵⁸⁵ Aedes (2012a)

deze achtergrond is het opvallend dat de rijksoverheid het functioneren van het interne toezicht wettelijk nooit gedetailleerd heeft geregeld (Werkgroep Financieel Toezicht Woningcorporaties, 2012, zie ook hoofdstuk 3). Hoewel veel adviesrapporten aanbevelen hier verandering in te brengen (zie paragraaf 6.4.2, kopje «scope van het toezicht»), duurt deze situatie voort tot op de dag van vandaag. De initiatieven die zijn ontplooid om het interne toezicht te verbeteren zijn dan ook vooral uit de sector zelf gekomen (Aedes, VTW). Deze paragraaf geeft een overzicht van de discussies die er over het interne toezicht zijn gevoerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen discussies over de kwaliteit van het interne toezicht en discussies over de scope van het interne toezicht.

Discussies over de kwaliteit van het interne toezicht

Sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties staat de kwaliteit van het interne toezicht praktisch continu ter discussie. Het CFV heeft in de eerste jaren van de 21e eeuw verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit van Raden van Commissarissen⁵⁸⁶. Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat het interne toezicht in de loop der tijd weliswaar steeds professioneler is geworden, maar dat verdere verbetering nog steeds mogelijk en wenselijk is. Ook Conijn⁵⁸⁷ komt tot deze conclusie. Verbeterpunten betreffen onder meer de deskundigheid van RvC-leden, het ontbreken van een duidelijk toezichtkader, gebrekkige verantwoording, lage doorstroming en gebrek aan onafhankelijkheid als gevolg van het tot voor kort gebruikelijke coöptatiesysteem⁵⁸⁸. De Jong⁵⁸⁹ wijst daarnaast op de zogenaamde «managerial moral hazard»: succesvolle directeuren met een sterke reputatie kregen van hun RvC teveel ruimte om hun persoonlijke ambities na te streven.

In veel van de in bijlage 1 besproken adviesrapporten vormt het verder professionaliseren en verbeteren van het interne toezicht, zodat de bovenstaande problemen kunnen worden opgelost, dan ook een belangrijke aanbeveling⁵⁹⁰. Deze suggesties bleven niet onopgemerkt.

Mede onder impuls van de hierboven genoemde adviesrapporten hebben Aedes en VTW verschillende initiatieven ontplooid om het interne toezicht verder te professionaliseren. Belangrijke mijlpalen in dit verband zijn het rapport van de commissie Glasz⁵⁹¹, de instelling van de Aedescode (ingesteld in 2002, gewijzigd in 2007) en de instelling van de governancecode (2007, gewijzigd in 2011). Bij de aanpassing van de governancecode in 2011 is geprobeerd om zo veel mogelijk een oplossing te vinden voor de knelpunten waarmee het interne toezicht op dat moment nog werd geconfronteerd (zie ook paragraaf 3.5.4). Een probleem hierbij is wel dat de omgeving waarin de intern toezichthouders opereren voortdurend verandert. Door schaalvergroting, taakverbreding en toenemende financiële complexiteit (zie ook de hoofdstukken 2 tot en met 4), worden de eisen die aan de toezichthouders worden gesteld steeds hoger, met name voor wat betreft de deskundigheid en de informatie waarover de intern toezichthouders dienen te beschikken⁵⁹². De Jong constateert dat het tempo van ontwikkeling van professioneel intern toezicht niet blijkt opgewassen tegen het tempo van verandering en de nieuwe vraagstukken

⁵⁸⁶ CFV (2005) & CFV (2007)

⁵⁸⁷ Conijn, J. (2005)

⁵⁸⁸ Commissie Schilder (2006) & Jong, R. de (2013)

⁵⁸⁹ Jong, R. de (2013)

⁵⁹⁰ Commissie De Boer (2005), VROM-raad (2005), Commissie Schilder (2006), Stuurgroep Meijerink (2008), Aedes (2012a) & Commissie Hoekstra (2012)

⁵⁹¹ Commissie Glasz (1998)

⁵⁹² Commissie Hoekstra (2012)

die zich aandienen, zoals de snelle professionalisering van de besturen en de toename van risico's. Als gevolg hiervan hebben veel Raden van Commissarissen zich tot op de dag van vandaag hun rol, verantwoordelijkheid en benodigde competenties nog onvoldoende eigen kunnen maken. Mede hierdoor hebben de RvC's geen serieuze rol kunnen spelen in de periode waarin de sector zwaar onder druk kwam te staan⁵⁹³.

Tot slot groeit bij steeds meer mensen de overtuiging dat codes en wettelijke bepalingen op zichzelf geen garantie vormen voor een goed intern toezicht. Cultuur (durft men elkaar aan te spreken?) en gedrag (is men integer?) zijn minstens zo belangrijk⁵⁹⁴. Qua integriteit is geen enkele corporatie waterdicht (te maken). Het ligt aan de mensen of er al dan niet misbruik wordt gemaakt van de ruimte die wordt geboden. Eén van de lessen in de publicatie «Lessons learned»⁵⁹⁵ is als volgt geformuleerd: «De RvC realiseert zich dat het opmerken van, en het optreden tegen, integriteitschendingen een zaak is van enerzijds systemen, organisatie en checklists, en anderzijds van theewater, onderbuikgevoel en onder de tafel kijken. Het is niet mogelijk een woningcorporatie zo in te richten dat fraude is uitgesloten: er is altijd wel iemand die de zaak kan flessen. De RvC werkt daarom op basis van gevoel en mensenkennis, zowel bij zijn werkgeverstaak (aannemen en beoordelen van het bestuur), als bij zijn inhoudelijke taak van toezicht en advies.»

Discussies over de scope van het interne toezicht

Een belangrijk discussiepunt dat tot op de dag van vandaag speelt, betreft de scope van het interne toezicht. In eerste instantie lag de nadruk van de intern toezichthouder op het financiële toezicht. In de loop der tijd wordt er echter ook steeds meer prioriteit gegeven aan het toezicht op de maatschappelijke prestaties⁵⁹⁶. Centraal in dit verband staat de vraag hoe er tegen het interne toezicht wordt aangekeken: als een intern orgaan van een (privaatrechtelijke) rechtspersoon of als een orgaan dat het uitvoeren van de maatschappelijke taken van woningcorporaties dient te borgen?⁵⁹⁷.

De diverse adviesrapporten spreken eensluidend hun voorkeur uit voor de tweede optie, waarbij het interne toezicht als het scharnier tussen het externe toezicht en het bestuur van de corporatie wordt gezien⁵⁹⁸. Gesteld wordt dat de intern toezichthouder in het toezicht op instellingen die (mede) in het publieke domein werkzaam zijn, ook de vraag dient te betrekken of publieke taken goed worden uitgevoerd⁵⁹⁹. De Algemene Rekenkamer⁶⁰⁰ stelt in dit verband dat het verticale toezicht aan doelmatigheid kan winnen wanneer het aansluit bij, en gebruikmaakt van, het interne toezicht en andere vormen van «checks and balances» bij de betrokken instellingen. Door verschillende adviesrapporten wordt echter wel benadrukt dat het interne toezicht alleen op een goede wijze invulling aan deze taak kan geven wanneer het wettelijk sterker wordt verankerd (zie ook paragraaf 6.4.2, kopje «scope van het rijkstoezicht»), zodat een al te grote vrijblijvendheid wordt voorkomen. Zoals al eerder is opgemerkt, is deze aanbeveling tot op heden echter nog niet vertaald in concreet beleid.

⁵⁹³ Jong, R. de (2013)

⁵⁹⁴ Beerens, E., Aanstoot, A. & Bolsterlee, D. (2010)

⁵⁹⁵ Beerens, E., Aanstoot, A. & Bolsterlee, D. (2010)

⁵⁹⁶ CFV (2007)

⁵⁹⁷ CFV (2007)

⁵⁹⁸ Commissie De Boer (2005) & Commissie Schilder (2006)

⁵⁹⁹ Commissie Hoekstra (2012) & Goodijk, R. (2012)

⁶⁰⁰ Algemene Rekenkamer (2008)

De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting heeft recent een aantal experimenten begeleid waarin intern toezichthouders van woningcorporaties proberen hun betrokkenheid bij, en aanspreekbaarheid door, de maatschappelijke belanghouders te versterken. De ervaringen met deze experimenten zijn positief, hoewel wel gewaarschuwd wordt voor het gevaar dat de RvC teveel op de stoel van de directeur-bestuurder gaat zitten. Ook van de directeur-bestuurder wordt immers verwacht dat hij/zij met de belanghebbenden in dialoog treedt⁶⁰¹.

6.4.5 Discussies over de rol van de gemeente

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het BBSH ervan uitgaat dat de gewenste maatschappelijke prestaties van woningcorporaties op lokaal niveau worden vastgesteld door middel van prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten. Het Rijk houdt echter geen toezicht op het naleven van deze bepaling en het niet maken of niet naleven van prestatieafspraken wordt niet gesanctioneerd. In de praktijk blijkt dan ook dat er in een flink deel van de gemeenten geen prestatieafspraken aanwezig zijn. Meestal komt dit doordat er geen, of geen recente, gemeentelijke woonvisie aanwezig is.

Daarnaast komt het regelmatig voor dat gemeenten en corporaties het onderling niet eens kunnen worden over de te leveren prestaties, waardoor men niet tot concrete prestatieafspraken komt. In verschillende adviesrapporten wordt dit probleem eveneens geconstateerd en worden diverse aanbevelingen gedaan om de situatie te verbeteren.

Hierbij concentreert de discussie zich voornamelijk op de volgende drie aspecten:

- Hoe kan worden geborgd dat gemeenten en corporaties daadwerkelijk afspraken maken?
- Hoe kunnen geschillen tussen corporaties en gemeenten worden beslecht? Het kan hierbij gaan om situaties waarin gemeente en corporatie geen overeenstemming kunnen bereiken over het te voeren woon- en investeringsbeleid, maar ook om gevallen waarin de uitvoering van reeds gesloten overeenkomsten niet tot stand komt.
- Hoe wordt de financiële betrokkenheid van de gemeente bij de corporatie geregeld?

In de rest van deze paragraaf wordt op elk van deze aspecten nader ingegaan.

Borgen dat gemeente en corporaties daadwerkelijk afspraken maken

In de beleidsbrief uit 1997 van Staatssecretaris Tommel waarin de aanpassing van het toenmalige BBSH wordt uitgelegd (gemeenten verloren hierbij hun toezichthoudende taak, zie ook hoofdstuk 3), wordt gesteld dat het Rijk de taak heeft om eraan bij te dragen dat corporaties en gemeenten daadwerkelijk prestatieafspraken maken. Als de afspraken niet tot stand komen, kunnen de betrokken partijen het Rijk vragen bestuurlijk te bemiddelen. Bovendien kan de gemeente het Rijk verzoeken om maatregelen tegen de corporatie te treffen. Aan de daadwerkelijke uitvoering van deze beleidsvoornemens heeft het de afgelopen 15 jaar echter geschort⁶⁰². Dit past binnen de algemene constatering dat het Rijk

⁶⁰¹ Visser, A.J. (2012)

⁶⁰² Commissie Dekker (2013)

heeft nagelaten om het volkshuisvestelijk toezicht op adequate wijze uit te oefenen⁶⁰³.

In reactie op de hierboven beschreven problematiek, hebben verschillende adviesrapporten aanbevelingen voor verbetering geformuleerd. In het advies van de commissie De Boer⁶⁰⁴ wordt uitgebreid ingegaan op de rol van de gemeente als contractpartij voor woningcorporaties. Deze commissie wil de vrijblijvendheid uit de huidige wet- en regelgeving vervangen door een verplichting: corporaties en gemeenten moeten tot het uiterste gaan om het in de vorm van een contract met elkaar eens te worden over de bijdrage die door de corporatie wordt geleverd aan het gemeentelijke woonbeleid. Volgens de commissie De Boer⁶⁰⁵ versterkt een dergelijke contractverplichting de legitimatie van het corporatiebeleid op lokaal niveau. Als contractpartij baseert de gemeente haar wensen en besluiten immers op democratische besluitvorming. De commissie De Boer pleit voor landelijke toelating voor alle woningcorporaties, zodat partijen niet «tot in het oneindige» tot elkaar veroordeeld zijn. Verder wil de commissie De Boer dat het CFV zich, voortbouwend op haar expertise, doorontwikkelt naar een contracterings- en activeringsinstituut (CAI). Dit CAI moet gemeenten en woningcorporaties als adviseur terzijde staan als er problemen opdoemen. Daarnaast verwacht de commissie De Boer dat ook Aedes en de VNG op dit terrein advies en ondersteuning bieden.

De commissie Sas⁶⁰⁶ sluit zich aan bij de conclusies van de commissie De Boer⁶⁰⁷ maar constateert wel dat de proceswaarborgingen die het advies van de commissie De Boer voorstelt voor de prestatiecontracten tussen gemeenten en corporaties nog ontbreken voor wat betreft de afspraken tussen corporaties en andere lokale belanghouders. Het rapport van Conijn⁶⁰⁸ volgt de redeneerlijn van de commissie De Boer, maar Conijn kiest niet zozeer voor een contractverplichting als wel voor een gekwalificeerd adviesrecht voor de gemeente over het prestatieplan van woningcorporaties.

Ook de VROM-raad⁶⁰⁹ ziet niets in een contractverplichting, omdat dit zou botsen met de normale regels inzake contractvrijheid. Volgens deze raad zouden afspraken tussen woningcorporaties en gemeenten bij voorkeur in regionaal verband gemaakt moeten worden. Het advies van de commissie Leemhuis⁶¹⁰ stelt dat ook de huurdersvertegenwoordigers een rol zouden moeten krijgen bij het formuleren van prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten. In de toelichtende tekst bij deze afspraken zou dan melding moeten worden gemaakt van de opvattingen van de huurdersorganisatie(s), en de wijze waarop deze opvattingen al dan niet verwerkt zijn in de afspraken zelf⁶¹¹.

⁶⁰³ Commissie Hoekstra (2012)

⁶⁰⁴ Commissie De Boer (2005)

⁶⁰⁵ Commissie De Boer (2005)

⁶⁰⁶ Commissie Sas (2005)

⁶⁰⁷ Commissie De Boer (2005)

⁶⁰⁸ Conijn, J. (2005)

⁶⁰⁹ VROM-raad (2005)

⁶¹⁰ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

⁶¹¹ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

De stuurgroep Meijerink⁶¹² gaat niet uitgebreid in de op de rol van de gemeente. Deze stuurgroep stelt dat woningcorporaties alleen met betrokkenheid van hun directe belanghouders in staat zullen zijn om adequate maatschappelijke prestaties te leveren. Gemeenten en huurders vormen volgens de stuurgroep Meijerink de belangrijkste belanghouders in deze. De stuurgroep Meijerink stelt dat woningcorporaties belanghouders moeten betrekken bij de beleidsvoorbereiding en dat ze periodiek en openbaar hun prestaties moeten verantwoorden ten opzichte van deze belanghouders. Hiermee sluit de stuurgroep Meijerink zich aan bij wat er in de Aedescode en de governancecode over dit onderwerp is vastgelegd⁶¹³.

De commissie Hoekstra⁶¹⁴ meent dat gemeenten zich een expliciet oordeel zouden moeten vormen over het functioneren en presteren van de woningcorporaties waarmee ze samenwerken. Dit oordeel zouden ze kenbaar moeten maken aan zowel de gemeenteraad als ook aan het bestuur en de RvC van de desbetreffende corporatie. Dit is in de praktijk overigens niet zo eenvoudig. Bij visitaties worstelen wethouders regelmatig met het oordeel over het presteren van de corporatie dat van hen wordt gevraagd. Bij dat oordeel spelen vaak subjectieve elementen mee die men moeilijk een plaats kan geven, zoals de inspanningen van de corporatie, de kwaliteit van de communicatie en de samenwerkingsrelatie en het politieke oordeel over de koers die de corporatie vaart⁶¹⁵.

Tot slot gaat ook het recent verschenen rapport van de commissie Dekker⁶¹⁶ in op de afspraken tussen de gemeente en de corporatie. Veel van het gedachtegoed van de commissie De Boer⁶¹⁷ wordt door deze commissie overgenomen, geactualiseerd en nader geconcretiseerd. Daarnaast zijn ook elementen uit het rapport van Conijn⁶¹⁸ in het advies van de commissie Dekker terug te vinden (met name waar het gaat om het prestatieplan van woningcorporaties en het in kaart brengen van hun investeringscapaciteit). Opvallend genoeg wordt er in het advies van de commissie Dekker echter niet aan de adviezen van de commissie De Boer en Conijn gerefereerd. De commissie Dekker heeft, deels voortbouwend op de Herzieningswet, beoogd een kader te creëren waarbinnen gemeenten en corporaties op een niet-vrijblijvende manier tot een prestatieovereenkomst kunnen komen⁶¹⁹. In tegenstelling tot de commissie De Boer stelt de commissie Dekker duidelijk dat haar voorstellen bedoeld zijn om de inhoudelijke sturing door de gemeenten te versterken. In de voorstellen van de commissie Dekker zijn gemeenten verplicht om over een actuele woonvisie met een brede inhoud te beschikken, liefst ingebed in een regionale woonvisie. Bewoners en maatschappelijke dienstverleners, zoals woningcorporaties, dienen betrokken te worden bij het opstellen van deze gemeentelijke visie, zodat dit document op een breed draagvlak kan rekenen. De sanctie op het niet hebben van een gemeentelijke woonvisie is dat de corporatie haar beleid niet hoeft af te stemmen op het gemeentelijke woonbeleid.

⁶¹² Stuurgroep Meijerink (2008)

⁶¹³ Stuurgroep Meijerink (2008)

⁶¹⁴ Commissie Hoekstra (2012)

⁶¹⁵ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

⁶¹⁶ Commissie Dekker (2013)

⁶¹⁷ Commissie De Boer (2005)

⁶¹⁸ Conijn, J. (2005)

⁶¹⁹ Commissie Dekker (2013)

De corporatie is verplicht om voor 1 juli voorafgaand aan het begrotingsjaar een meerjarig activiteitenoverzicht aan de gemeente aan te leveren. Uitgaande van de gemeentelijke woonvisie voeren gemeente en corporaties vervolgens overleg over wederzijdse afspraken, waarin vastgelegd wordt welke bijdrage de corporatie levert aan de uitvoering van de gemeentelijke woonvisie. De basis voor dit overleg is een «aanbod» dat de corporatie aan de gemeente doet en waarin ze aangeeft hoe ze binnen haar financiële mogelijkheden wil bijdragen aan het gemeentelijke woonbeleid. De wederzijdse afspraken worden bij voorkeur vastgelegd in SMART geformuleerde meerjarige prestatieovereenkomsten, die ook voorzien in monitoring en evaluatie. Hierbij geldt dat zowel de gemeente als de corporatie expliciet een oordeel formuleren over de wijze waarop de afspraken uit de prestatieovereenkomst zijn uitgevoerd. Verder is het van belang dat de gemeente inzicht heeft in de investeringscapaciteit van de corporatie. Hiertoe ontwikkelt de externe financiële toezichthouder een toetsingskader waarmee gemeentes in concrete situaties kunnen beoordelen of de corporatie eventueel extra investeringsmogelijkheden heeft⁶²⁰.

Beslechting van geschillen tussen gemeente en corporatie

In het advies van de commissie De Boer wordt expliciet aandacht besteed aan de beslechting van geschillen tussen gemeente en corporatie. De commissie De Boer pleit voor verplichte contracten tussen gemeente en corporatie met inachtneming van de volgende clausules:

Mocht een corporatie worden geconfronteerd met een «onwillige» gemeente, dan roept de corporatie arbitrage in. De arbitrage is onafhankelijk, neemt gelijkwaardigheid tussen corporatie en gemeente als uitgangspunt en wordt georganiseerd door het CAI. Mocht de arbiter ook geen contractering tot stand kunnen brengen tussen corporatie en gemeente, dan geeft de arbiter dit door aan het CAI respectievelijk de Minister. De corporatie wordt vervolgens vrijgesteld van de verplichting tot contractering met de betreffende gemeente. De gemeente wordt in dit geval niet onderworpen aan sancties, hoewel er vanuit de gemeenteraad uiteraard wel kritische vragen kunnen worden gesteld⁶²¹.

Mocht een gemeente worden geconfronteerd met een «onwillige» corporatie, dan roept de gemeente arbitrage in. Mocht de arbiter ook geen contractering tot stand kunnen brengen tussen corporatie en gemeente, dan geeft de arbiter dit via het CAI door aan de Minister, die vervolgens kan besluiten om sancties aan de desbetreffende woningcorporatie op te leggen⁶²². Dezelfde procedure kan worden gevolgd wanneer contractueel vastgelegde prestaties niet worden geleverd⁶²³.

De stuurgroep Meijerink⁶²⁴ kiest voor een soortgelijke lijn en geeft aan dat de nieuw op te richten externe toezichthouder (een ZBO waarin al het externe toezicht wordt geconcentreerd) voor de arbitrage verantwoordelijk zou moeten zijn. Net als de commissie De Boer⁶²⁵ stelt ook de stuurgroep Meijerink vast dat gemeenten en corporaties niet op dezelfde manier kunnen worden gesanctioneerd wanneer ze hun afspraken niet nakomen. In het advies van de stuurgroep Meijerink kan de externe toezichthouder uitspraken doen richting corporaties en gemeenten, maar zijn eventuele sancties alleen van toepassing op de corporaties. Wat de

⁶²⁰ Commissie Dekker (2013)

⁶²¹ Commissie De Boer (2005)

⁶²² Commissie De Boer (2005)

⁶²³ Commissie De Boer (2005)

⁶²⁴ Stuurgroep Meijerink (2008)

⁶²⁵ Commissie De Boer (2005)

gemeenten betreft, kan de Minister zo nodig gebruik maken van bestuurlijke interventies, aldus de stuurgroep Meijerink. Overigens heeft de door de stuurgroep Meijerink voorgestelde arbitragefaciliteit niet alleen betrekking op conflicten tussen corporaties en gemeenten, maar ook op geschillen tussen corporaties en andere belanghouders⁶²⁶. Ook de rapporten van de commissie De Boer en de VROM-raad voorzien in geschillenbeslechting, al kiezen beide adviesorganen in eerste instantie voor het wat lichtere instrument van «mediation». Mocht deze mediation geen effect sorteren, dan dient er volgens de VROM-raad uiteindelijk wel arbitrage door een onafhankelijk instituut plaats te vinden.

Ten slotte kiest ook de commissie Dekker⁶²⁷ voor de instelling van een arbitrageorgaan. Deze commissie stelt voor dat de VNG en Aedes met medewerking van de Minister een dergelijk orgaan instellen. Gemeente en corporatie kunnen vervolgens ieder afzonderlijk of gezamenlijk hun meningsverschil voorleggen aan het arbitrageorgaan, waarna deze binnen een termijn van drie maanden een bindende uitspraak doet. Overigens meent de commissie Dekker dat ook de Minister geschillen zou moeten kunnen behandelen, waarbij het toetsingskader voor de bepaling van de investeringscapaciteit een richtinggevende rol kan spelen. Op basis van de uitkomst van de arbitrage of de ministeriële geschillenbehandeling kan de Minister de corporatie een aanwijzing te geven en/of de gemeente verzoeken haar beleid aan te passen. Deze sancties zijn erop gericht om uiteindelijk toch nog te komen tot een prestatieovereenkomst tussen gemeente en corporatie⁶²⁸.

Financiële relaties tussen gemeente en corporatie

Sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties hebben de gemeenten geen rol meer in de allocatie van subsidies aan deze corporaties. Niettemin bestaat er als gevolg van de WSW-borging nog steeds een financiële relatie tussen gemeenten en corporaties. Sinds de Vestia-affaire is deze relatie meer onder de aandacht gekomen van de gemeenten. Ook is er een VNG-advies verschenen dat beoogt de risico's, die gemeenten lopen als gevolg van de WSW-borging, te beperken⁶²⁹.

De aanbevelingen in dit advies hebben onder meer betrekking op de informatieverstrekking, de bestuurlijke structuur van het WSW en de feitelijke inrichting van de garantiestructuur. In algemene zin pleit dit advies (commissie Vermeulen) voor meer gemeentelijke betrokkenheid bij het WSW en een betere informatiestroom van corporaties naar gemeenten, met name waar het gaat om de financiële positie van de corporaties⁶³⁰. Het feit dat de gemeenten samen met het Rijk garant staan voor de door het WSW geborgde leningen wordt door de commissie Vermeulen overigens niet ter discussie gesteld.

De eveneens door de VNG ingestelde commissie Dekker⁶³¹ neemt de aanbevelingen van de commissie Vermeulen over en voegt daaraan toe dat de leningen waarvoor de gemeente een achtervangovereenkomst tekent, idealiter onderdeel zouden moeten vormen van de prestatieovereenkomst tussen gemeente en corporatie. Op die manier krijgt de gemeente inzicht in de bestemming van de leningen en weet ook de

⁶²⁶ Stuurgroep Meijerink (2008)

⁶²⁷ Commissie Dekker (2013)

⁶²⁸ Commissie Dekker (2013)

⁶²⁹ Vermeulen, P.O. (2012)

⁶³⁰ Commissie Hoekstra (2012)

⁶³¹ Commissie Dekker (2013)

corporatie waarop ze kan rekenen⁶³². De commissie Hoekstra⁶³³ is eveneens van mening dat de aanbevelingen van de commissie Vermeulen ondersteuning verdienen.

6.4.6 Discussies over maatschappelijke verankering

Na de verzelfstandiging van de corporatiesector worden de belanghouders door velen gezien als actoren die de corporatiesector een hernieuwde legitimiteit zouden kunnen geven (legitimatie via maatschappelijke verankering). Anders gezegd, de belanghouders zouden het legitimiteitsvacuüm kunnen opvullen dat door de overheid (afname van overheidssturing, beperkt overheidstoezicht) en de markt (gebrekkige marktwerking, ontbreken van aandeelhouders) werd gecreëerd⁶³⁴. Tegen deze achtergrond worden bestuurders van woningcorporaties vanaf eind jaren negentig gestimuleerd om hun belanghouders te betrekken bij de beleidsvoorbereiding, alsmede om de geleverde maatschappelijke prestaties aan hen te verantwoorden (horizontale verantwoording). Deze stimulansen komen voornamelijk vanuit de branche zelf (Aedes, VTW). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de manier waarop corporaties met hun belanghouders omgaan een belangrijke rol speelt in de door de branche ingestelde instrumenten van zelfregulering, zoals de governancecode en de visitaties. De vraag wie precies de belanghouders van woningcorporaties zijn, is in dit verband natuurlijk cruciaal⁶³⁵. En zijn alle belanghouders van even groot belang of kan er binnen deze groep nog een onderscheid naar importantie worden gemaakt?⁶³⁶. Hieronder wordt weergegeven hoe er in de literatuur en in de verschillende adviesrapporten tegen deze vragen wordt aangekeken.

Volgens de WRR⁶³⁷ en de commissie Leemhuis⁶³⁸ zijn de huurders van een corporatie de belangrijkste belanghebbenden, terwijl de VROM-raad⁶³⁹ en de commissie Meijerink⁶⁴⁰ menen dat huurders en gemeenten samen de belangrijkste belanghouders van een woningcorporatie zijn. De commissie Sas⁶⁴¹ maakt daarentegen geen expliciet onderscheid tussen de verschillende typen belanghouders en spreekt alleen over de directe maatschappelijke omgeving, hiermee suggererend dat alle belanghouders die een rol spelen binnen deze omgeving dezelfde importantie hebben.

De governancecode⁶⁴² volgt de lijn van de commissie Sas en geeft aan dat het bestuur van een woningcorporatie in dialoog moet treden met de in zijn ogen relevante belanghebbenden, zonder dat nader gespecificeerd wordt uit welke typen belanghouders deze groep dient te bestaan. Ook in de visitatiemethodiek⁶⁴³ wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende typen belanghebbenden.

Concreet betekent dit dat de beoordeling van een corporatie door een zorg- en welzijnsorganisatie in de visitatiemethodiek even zwaar meetelt

⁶³² Commissie Dekker (2013)

⁶³³ Commissie Hoekstra (2012)

⁶³⁴ Poorter, K. (2006)

⁶³⁵ Conijn, J. (2005)

⁶³⁶ VROM-raad (2005)

⁶³⁷ WRR (2004)

⁶³⁸ Commissie Leemhuis-Stout (2005)

⁶³⁹ VROM-raad (2005)

⁶⁴⁰ Stuurgroep Meijerink (2008)

⁶⁴¹ Commissie Sas (2005)

⁶⁴² Aedes (2011)

⁶⁴³ Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (2010)

als de beoordeling van een corporatie door de gemeente of de huurdersorganisatie⁶⁴⁴.

Conijn⁶⁴⁵ heeft bezwaar tegen het op deze manier gelijkstellen van de verschillende typen belanghouders. Hij stelt dat betrokkenheid van andere maatschappelijke ondernemingen zoals zorg-, welzijns- en onderwijsinstellingen wel van belang is, maar niet overheersend zou moeten zijn⁶⁴⁶. Conijn beschrijft dit als volgt: «Het is evenwel van belang om te onderkennen dat de werkzaamheden van een woningcorporatie niet samenvallen met die van andere maatschappelijke ondernemingen. Het zwaartepunt van de maatschappelijke prestaties van een woningcorporatie heeft nog steeds betrekking op het voorzien in de huisvesting van huishoudens die daarop zijn aangewezen. De beïnvloeding van andere maatschappelijke ondernemingen zou uit dien hoofde niet meer dan partieel dienen te zijn. Wel zinvol maar ook onvolledig. Daarnaast kan bij de legitimiteit van de maatschappelijke ondernemingen om de woningcorporatie te sturen een vraagteken worden geplaatst. Een model waarbij maatschappelijke ondernemingen elkaar onderling sturen, draagt het risico in zich een gesloten systeem te worden waar de burger en overheid buiten staan»⁶⁴⁷.

Ook het CPB⁶⁴⁸ stelt dat er grenzen zijn aan de governance door stakeholders, vanwege het ontbreken van een direct financieel belang bij de bedrijfsvoering en de soms beperkte expertise van belanghebbenden. Overigens blijkt uit de visitaties van woningcorporaties dat maatschappelijke ondernemingen vaak helemaal niet de behoefte hebben om zich met het corporatiebeleid in zijn totaliteit te bemoeien. Hun interesse richt zich vooral op de beleidsterreinen die voor hen direct van belang zijn, en waarop ze samenwerken met de corporatie in kwestie⁶⁴⁹.

Hierboven is ingegaan op de drie belangrijkste en meest genoemde belanghouders van woningcorporaties: gemeenten, huurders(organisaties) en maatschappelijke dienstverleners zoals zorg-, welzijns- en onderwijsinstellingen. In de praktijk worden er dikwijls echter ook nog andere typen belanghouders onderscheiden, bijvoorbeeld andere corporaties, marktpartijen en belangenvertegenwoordigers⁶⁵⁰.

De «andere corporaties» hebben vaak een ingewikkelde positie in het belanghoudersmanagement. Enerzijds zijn het collega's en samenwerkingspartners voor wie ook een zekere financiële verantwoordelijkheid gedragen wordt (via het CFV en het WSW), maar anderzijds zijn het concurrenten. Veel corporaties zijn daarom weinig geneigd om collega-corporaties invloed te geven op hun beleid.

Ook het betrekken van marktpartijen bij het corporatiebeleid is een punt van discussie. Hoewel deze partijen ontegenzeggelijk een belang hebben bij het handelen van woningcorporaties, en dus belanghouder zijn, komen de belangen die ze vertegenwoordigen vaak niet overeen met het algemeen maatschappelijk belang. Vanuit het oogpunt van maatschappelijke verankering is het bij het corporatiebeleid betrekken van deze partijen dan ook dubieus.

⁶⁴⁴ Dekker S. (2013)

⁶⁴⁵ Conijn, J. (2005)

⁶⁴⁶ Conijn, J. (2005)

⁶⁴⁷ Conijn, J. (2005)

⁶⁴⁸ Centraal Planbureau (2013a)

⁶⁴⁹ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

⁶⁵⁰ Poorter, K. (2006)

Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor de belangenorganisaties, uiteraard ook afhankelijk van het belang dat deze organisaties vertegenwoordigen. Om te voorkomen dat de «verkeerde» partijen als belanghouder van woningcorporaties worden gezien, stelt Conijn voor om belanghouders te definiëren als partijen die op een of andere wijze «afnemer» zijn, direct of indirect, van de maatschappelijke prestaties die de woningcorporatie zou kunnen leveren⁶⁵¹.

6.4.7 Discussies over zelfregulering

Sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties heeft de zelfregulering van de sector een hoge vlucht genomen. Een duidelijke definitie van het begrip zelfregulering ontbreekt echter in de literatuur. Formeel gesproken lijkt het te gaan om alle, in de corporatiesector ontplooid, governance-initiatieven die niet onderhevig zijn aan directe overheidsregulering. Dit betreft bijvoorbeeld het optreden van brancheorganisatie Aedes ten opzichte van de rijksoverheid, het interne toezicht, en de meet- en verantwoordingsinstrumenten die door de sector zelf ontwikkeld zijn (governancecode, visitatie, benchmarks). Ook het door Aedes omarmde concept van «maatschappelijk ondernemerschap» past binnen deze manier van denken⁶⁵².

De Jong⁶⁵³ legt veel nadruk op het eerstgenoemde element van zelfregulering: de wijze waarop de sector, vertegenwoordigd door brancheorganisatie Aedes, in onderhandeling met het Rijk en de gemeenten, haar belangen probeert te borgen. In dit verband verwijst De Jong naar initiatieven als het Nationaal Programma Volkshuisvesting (1997), het «Convenant Sluitend Stelsel», het «Nationaal Akkoord Wonen 2001–2005», de «Grote Beweging» (2003) en het «Antwoord aan de samenleving» (2007). Deze laatste twee initiatieven hebben overigens niet tot duurzame afspraken geleid.

In veel andere literatuur over zelfregulering ligt de nadruk daarentegen op de door de sector zelf ontwikkelde meet- en verantwoordingsinstrumenten. Een uitgebreid overzicht van deze instrumenten wordt bijvoorbeeld gegeven door Brandsen⁶⁵⁴. Deze meet- en verantwoordingsinstrumenten hebben een sterke relatie met de in de vorige subparagraaf (6.4.6) besproken maatschappelijke verankering. De gedachte hierbij is dat verticale sturing wordt vervangen door horizontale verankering. Dit betekent dat het functioneren van een woningcorporatie voor een belangrijk deel wordt bepaald, maar ook wordt beoordeeld door haar belanghouders. Daarom stellen zowel de governancecode als de visitatiemethodiek tamelijk strenge eisen aan de wijze waarop een corporatie met haar belanghouders dient om te gaan.

Van meet af aan is er de nodige kritiek gekomen op het vrijblijvende karakter van de meet- en beoordelingsinstrumenten (governancecode, visitaties, benchmarks) die zijn ontwikkeld in het kader van de zelfregulering. Corporaties zijn niet verplicht om te participeren in de genoemde initiatieven en op het leveren van slechte prestaties staat geen sanctie. Om deze vrijblijvendheid te verminderen, pleiten verschillende adviesrapporten voor het wettelijk verankeren van het visitatiesysteem en/of de

⁶⁵¹ Conijn, J. (2005)

⁶⁵² Jong, R. de (2013)

⁶⁵³ Jong, R. de (2013)

⁶⁵⁴ Brandsen, T., Helderma, J.K. & Honingh, M. (2010)

governancecode⁶⁵⁵. Tot op heden zijn deze aanbevelingen echter niet vertaald in concreet beleid en duurt de vrijblijvendheid dus voort.

In de loop der tijd is steeds meer duidelijk geworden dat de zelfregulering er niet in is geslaagd om het groeiende aantal incidenten en schandalen in de sector tegen te gaan. Met betrekking tot de visitatie schrijven Van Bortel et al.⁶⁵⁶ hierover: «Visitatie is echter geen wondermiddel. Het heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan meer maatschappelijk vertrouwen in corporaties. Daarvoor hebben misstanden bij een beperkt aantal corporaties te veel een schaduw geworpen op de positieve resultaten. Wel zijn er aanwijzingen dat visitaties bijdragen aan betere prestaties, betere verantwoording en een sterkere verankering van corporaties in hun omgeving. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van corporaties die zich nu voor de tweede keer laten visiteren»⁶⁵⁷. De Jong wijt de teleurstellende resultaten van de zelfregulering (die volgens hem overigens veel meer behelst dan alleen de governancecode en de visitaties) ook aan het ontbreken van een collectief «moreel kompas». Hij stelt dat zelfregulering voor veel corporaties vooral een instrument was om de overheid op afstand te houden en veel minder om zich te binden aan het collectieve belang⁶⁵⁸.

Inmiddels lijkt er een zekere mate van consensus te bestaan over de stelling dat zelfregulering alleen succesvol kan zijn wanneer het wordt gesteund door de overheid, bijvoorbeeld door wettelijke verankering en/of het algemeen verbindend verklaren van de instrumenten die in het kader van de zelfregulering zijn ontwikkeld⁶⁵⁹. De Jong spreekt in dit verband over «zelfregulering in de schaduw van de hiërarchie»⁶⁶⁰. Men kan zich echter afvragen of er in een dergelijke situatie nog wel echt sprake is van zelfregulering. De commissie Hoekstra is eveneens kritisch over de zelfregulering. Volgens deze commissie biedt zelfregulering op bedrijfsniveau of op sectorniveau onvoldoende disciplinerende en is extern toezicht noodzakelijk om hierin te voorzien⁶⁶¹. De werkgroep Financieel Toezicht Woningcorporaties wil de zelfregulering verder versterken en beter verbinden met het externe toezicht. Deze werkgroep laat echter nog in het midden hoe dit precies zijn beslag moet krijgen: «Keuze is of dit gehele complex aan beheersingsmaatregelen dat bepalend is voor de eigen discipline wordt opgenomen in het formele wettelijk georganiseerde toezicht, dan wel in het risicogeorienteerde toezicht wel meegewogen wordt, maar geen onderdeel vormt van het complex van wetgeving»⁶⁶². Anders gezegd: het al dan niet wettelijk verankeren van de zelfregulering is voor deze werkgroep nog een discussiepoint.

⁶⁵⁵ VROM-raad (2005), Stuurgroep Meijerink (2008) & Aedes (2012a)

⁶⁵⁶ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

⁶⁵⁷ Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012)

⁶⁵⁸ Jong, R. de (2013)

⁶⁵⁹ VROM-raad (2005), Commissie Sas (2005), Stuurgroep Meijerink (2008) & Aedes (2012a)

⁶⁶⁰ Jong, R. de (2013)

⁶⁶¹ Commissie Hoekstra (2012)

⁶⁶² Aedes (2012a)

6.4.8 Discussies over de rol en de regulering van de sociale huursector

De afgelopen tien jaar zijn er niet alleen veel adviesrapporten verschenen over het functioneren van de corporatiesector, maar ook over het functioneren van de woningmarkt in algemene zin⁶⁶³. In de meeste van deze laatste groep rapporten wordt niet uitgebreid ingegaan op de woningcorporatiesector, maar beperkt men zich tot observaties met betrekking tot de wijze waarop de woningcorporaties de werking van de woningmarkt in algemene zin beïnvloeden. Wat dit betreft zijn er duidelijk twee visies te onderscheiden. In de eerste visie staat men positief ten opzichte van woningcorporaties als hybride organisaties, terwijl hier in de tweede visie juist zeer kritisch tegenaan gekeken wordt.

In het advies van de VROM-raad en Wonen 4.0, beiden behorend tot de eerste visie, wordt ervoor gepleit om het huidige corporatiebestel, waarbinnen woningcorporaties functioneren als hybride organisaties, in stand te houden. De VROM-raad⁶⁶⁴ stelt dat woningcorporaties een bijzondere rol hebben die andere partijen niet op zich kunnen of willen nemen: «Woningcorporaties bieden kwalitatief goede huisvesting aan groepen huishoudens die niet zelfredzaam zijn op de woningmarkt. Daarnaast dragen ze bij aan de stabiliteit van de woningmarkt (onder meer door marktconform te investeren), gaan ze risicoselectie tegen en creëren ze toegangs- en doorstromingsmogelijkheden»⁶⁶⁵. Bovendien kunnen woningcorporaties volgens de VROM-raad ook een belangrijke rol spelen bij het op peil houden van de leefbaarheid van wijken en buurten⁶⁶⁶.

Ook Van der Schaar⁶⁶⁷ staat positief ten opzichte van de woningcorporaties. Hij stelt dat deze op institutioneel niveau erg efficiënt zijn: «Welk ander type instelling is in staat goede woningen tegen een matige prijs te leveren en tegelijk een vermogensgroei te realiseren die ook voor de toekomst investeringscapaciteit biedt, terwijl de voordelen die zij genieten in vergelijking met de institutionele beleggers en eigenaar-bewoners helemaal niet zo groot zijn»⁶⁶⁸.

Ook in Wonen 4.0 wordt ervoor gepleit om de corporatiesector in de huidige vorm te behouden, hoewel niet precies duidelijk wordt gemaakt hoe dit pleidooi zich verhoudt tot het voorstel om de huurprijzen in de sociale huursector marktconform te maken. Wonen 4.0 stelt dat corporaties een onmisbare rol spelen in het huisvesten van aandachtsgroepen. Volgens dit rapport zou het maatschappelijk gebonden vermogen waarover corporaties beschikken, beschikbaar moeten blijven voor de aan hen toegewezen taken op het gebied van de volkshuisvesting. Hierbij zou de brede taakstelling van corporaties moeten blijven gelden en zou er niet aan risicoselectie gedaan mogen worden⁶⁶⁹.

⁶⁶³ Hof, B., Koopmans, C. & Teulings C. (2006), Belangorganisaties woningmarkt (2012), VROM-raad (2007) & CSED (2010)

⁶⁶⁴ VROM-raad (2007)

⁶⁶⁵ VROM-raad (2007)

⁶⁶⁶ VROM-raad (2007)

⁶⁶⁷ Schaar, J. van der (2006a)

⁶⁶⁸ Schaar, J. van der (2006a)

⁶⁶⁹ Belangenorganisatie woningmarkt (2012)

In de rapporten van SEO⁶⁷⁰ en CSED⁶⁷¹, beide behorend tot de tweede visie, is de benadering van de corporatiesector een stuk kritischer. Dit geldt eveneens voor een aantal andere adviesrapporten, die net als de twee genoemde rapporten binnen de economisch georiënteerde benadering geplaatst kunnen worden⁶⁷². Volgens SEO⁶⁷³ zorgen de relatief hoge vermogens van woningcorporaties, in combinatie met de staatssteun die ze ontvangen, voor oneerlijke concurrentie met de commerciële huursector.

Omdat corporaties ook onderling nauwelijks concurreren, kan verwacht worden dat corporaties minder kostenbewust opereren dan volledig commerciële organisaties. Dit kan leiden tot een zogenaamde X-inefficiëntie (inefficiënte werkwijzen) en «gold plating» (hoge salarissen, dure kantoren). Het CPB⁶⁷⁴ wijst in dit verband ook op het risico van «empire building»: het aanwenden van middelen om activiteiten te ontplooiën die niet tot de kerntaak behoren maar die wel aanzien opleveren. Expansie vergroot immers de organisatie, levert meer prestige op, en in het kielzog mogelijk meer salaris. Verder maken de gematigde huurprijzen in de corporatiesector een systeem van geïnstitutionaliseerde woonruimteverdeling noodzakelijk waardoor welvaartsverlies ontstaat, aldus SEO⁶⁷⁵.

De CSED⁶⁷⁶ wijst voor een belangrijk deel op dezelfde problemen als SEO. Daarnaast benadrukt deze commissie dat het ontbreken van een duidelijk beleidskader (vage taakafbakening, ontbreken van investeringsprikkels, soms het ontbreken van een gemeentelijke woonvisie) en het gebrekkige interne en externe toezicht eveneens een negatief effect hebben op de efficiëntie en effectiviteit van woningcorporaties.

De oplossingen die door de economisch georiënteerde rapporten worden voorgesteld, verschillen per adviesrapport (zie bijlage 1), maar hebben als rode draad dat er meer marktwerking, meer efficiëntie en op onderdelen een scherper overheidstoezicht in de corporatiesector moet worden geïntroduceerd.

In een artikel uit 2005 pleiten Poort en Baarsma⁶⁷⁷ in dit verband bijvoorbeeld voor eerst nationalisatie (om het vermogen van de corporaties aan de overheid te doen toekomen) en aansluitend voor privatisering van de corporatiesector (door geleidelijke verkoop van de corporaties aan marktpartijen). Andere oplossingen, bijvoorbeeld de integrale variant uit het CSED-rapport, zijn beduidend minder radicaal en bouwen meer voort op het huidige stelsel.

Overigens is het opvallend dat het juist het «corporatiedossier» is waarop de rapporten van de VROM-raad en Wonen 4.0 enerzijds, en SEO en het CSED anderzijds, zo sterk van elkaar verschillen. Over veel andere zaken bestaat namelijk wel een zekere mate van overeenstemming: het meer marktconform maken van de huurprijzen, de afbouw van de hypotheek-renteaftrek, het zo veel mogelijk wegnemen van aanbodrestricties (dit thema komt echter niet aan de orde in het CSED-rapport) en het eigen-

⁶⁷⁰ Hof, C., Koopmans, C. & Teulings C. (2006)

⁶⁷¹ Commissie sociaaleconomische Deskundigen (2010)

⁶⁷² Bijvoorbeeld REA (2006) en de verschillende publicaties van het Centraal Planbureau zoals Donders, J., Dijk, J. van & Romijn, G. (2010)

⁶⁷³ Hof, C., Koopmans, C. & Teulings C. (2006)

⁶⁷⁴ CPB (2013a)

⁶⁷⁵ Hof, C., Koopmans, C. & Teulings C. (2006)

⁶⁷⁶ Commissie sociaaleconomische Deskundigen (2010)

⁶⁷⁷ Poort, J. & Baarsma, B. (2005)

domsneutraal (huur of koop) maken van de vraagondersteuning (alleen het SEO-rapport kiest hier niet voor).

6.4.9 Verschil in focus in adviezen

De reeks aan adviezen verschilt in focus, tabel 6.1 geeft een overzicht van de adviezen over doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierbij is grote overeenstemming over het risico van inefficiëntie door het ontbreken van de tucht van de markt en de overheid. Ook is er overeenstemming over het feit dat meer tucht van markt en/of overheid gewenst is en dat het hiervoor noodzakelijk is een heldere taakafbakening te hebben.

Minder overeenstemming is er over de definitie van het publieke belang, over de contracteerbaarheid van het publieke belang, over mogelijke nadelen van meer markt in het geval van opting out en over de invulling van het overheidstoezicht. In enkele van deze rapporten worden expliciet nadelen genoemd van meer markt, bijvoorbeeld door opting out, dus als corporaties marktorganisaties worden. Enkele bronnen gaan in op mogelijke nadelen van deze opties: risicoselectie (uitsluiting kwetsbare huurders), misbruik marktmacht en een verminderde bijdrage aan de leefbaarheid. Een probleem bij meer overheid is de informatieachterstand bij de overheid, waardoor het moeilijk is om goed toezicht te houden.

Tabel 6.1: een schematische weergave van het debat over doeltreffendheid en doelmatigheid

	Redelijke mate van consensus	Discussie
Analyse		
Publiek belang		Wel of geen publiek belang te dienen.
Hybride organisatie	Toezicht moeilijk: informatieachterstand Veel vermogen, zeggenschap niet helder.	
Oplossing		
Meer markt	Opting out met afrekening.	Zijn hier ook nadelen aan verbonden? Is publiek belang contracteerbaar?
Meer overheid	Heldere taakafbakening gewenst.	Gebrek aan discussie over nadere invulling.

Tabel 6.2: een schematische weergave van het debat over governance

	Redelijke mate van consensus	Discussie
Extern toezicht		
Mate van rijkssturing	Systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk.	Heeft het Rijk alleen een systeemverantwoordelijkheid of dient men ook inhoudelijk te sturen?
Scope van het rijkstoezicht	Meer aandacht voor extern toezicht op governance, efficiëntie en prestatieafspraken met gemeenten.	

	Redelijke mate van consensus	Discussie
Matching van middelen	Om tot een adequate vermogensinzet te komen, is matching van middelen noodzakelijk.	Wat is het meest geschikte instrument om tot matching van middelen te komen? Waar moet een eventuele vermogensovermaat voor worden ingezet.
Financieel toezicht	De afstemming tussen CFV en WSW leek tot voor kort op orde, maar wordt recent, met name sinds de casus Vestia, bekritiseerd.	
Institutionele vormgeving van het externe toezicht	Externe toezichthouder moet scherper toezien op het handelen van corporaties. Indien noodzakelijk, moeten er adequate sancties kunnen worden opgelegd.	Toezicht verspreiden of bundelen bij één instantie? Wat is de toekomstige rol van CFV en WSW binnen het externe toezicht? Wat is precies de rol van de Minister en waar stopt de ministeriele verantwoordelijkheid?

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies uit de vele rapporten over governance. Alle rapporten komen met een advies om de governance van woningcorporaties te verbeteren teneinde de legitimiteit te vergroten.

Er is overeenstemming over het feit dat de overheid systeemverantwoordelijk is, maar niet over de vraag of de overheid inhoudelijk zou moeten sturen. Er is dus geen overeenstemming over de vraag hoe de legitimiteit van woningcorporaties precies dient te lopen via de inhoud (output) of niet.

De noodzaak tot verbetering van het externe toezicht en de afstemming tussen het WSW en het CFV worden breed gedeeld. De matching van middelen blijft een gevoelig onderwerp en raakt de vraag van wie het vermogen is: de maatschappij, de sector, de individuele corporatie? Over de institutionele vormgeving zijn de meningen opnieuw verdeeld. Kernvragen daarbij zijn, hoe ver reikt de ministeriële verantwoordelijkheid en moeten toezicht en beleid worden gescheiden of juist gebundeld.

Opmerkelijk zijn de verschillen in de focus van de rapporten en de geringe overlap. Rapporten gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid gaan hoogstens summier in op governance. In de conclusies van deze rapporten ligt het accent op het vergroten van de tucht van de markt en/of de overheid: meer prikkels binnen stelsel of eruit. Rapporten gericht op governance gaan hoogstens summier in op doeltreffendheid en doelmatigheid. In deze rapporten wordt met name verkend hoe de governance kan worden verbeterd, echter de (veronderstelde) voordelen van een hybride organisatie krijgen maar weinig aandacht.

De analyses verschillen in hun conclusie over het publieke belang dat moet worden gediend op de woningmarkt. Buiter en anderen⁶⁷⁸ maken een analyse van mogelijk publiek belang op de woningmarkt en concluderen dat er, vanuit de woningmarkt bezien, geen noodzaak is voor directe

⁶⁷⁸ Buiter, W., Dalen, H. van, Eijffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Witteloostuijn, A. van (2006)

interventie van de overheid. Hof⁶⁷⁹ en anderen analyseren wel het publieke belang op de woningmarkt, maar maken niet de link met de rol van de woningcorporatie. Conijn⁶⁸⁰ onderscheidt wel twee vormen van publiek belang die door corporaties worden gediend: het afzien van risicoselectie en het marktconform investeren in de woningmarkt.

Opmerkelijk is dat er een stroom van rapporten is verschenen die aandacht besteedt aan de nadelen van hybriditeit. Een andere stroom van rapporten staat in het teken van het verbeteren van de governance. De eerste groep van rapporten gaat ervan uit dat de hybride organisatie per definitie inefficiëntie risico's heeft, de tweede groep stelt de efficiëntie en de hybriditeit niet ter discussie en focust vooral op verbetering van de governance. Er is echter weinig systematische aandacht voor de voor- en nadelen van de hybride organisatie zoals die te vinden is in de wetenschappelijke literatuur. Een hybride organisatie kan efficiënt zijn bij goederen of diensten die moeilijk te contracteren zijn, en waarbij sprake is van informatieasymmetrie. Is volkshuisvesting zo'n product? Een andere constatering uit de literatuur is dat actief toezicht en professionaliteit de nadelen van de hybride organisatie kunnen beperken.

Toezicht krijgt veel aandacht, professionaliteit juist weinig.

6.5 Conclusies

«Heeft de corporatiesector adequaat gefunctioneerd in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en controleerbaarheid» is de centrale vraag in deze literatuurstudie. In deze paragraaf worden de conclusies samengevat.

6.5.1 Doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid

Er wordt circa vijf jaar na de bruteringsoperatie voor het eerst gepubliceerd over doeltreffendheid en doelmatigheid van woningcorporaties. Deze publicaties kennen veelal een economische invalshoek en zien een hybride woningcorporatie per definitie als een suboptimale organisatiestructuur, beschouwd vanuit de economische theorie. Het aanbrengen van of meer marktwerking, of meer overheidsinvloed, of een combinatie van beide kenmerkt de rode draad in de oplossingsrichtingen die worden geschetst, waarin op hoofdlijnen wordt bepleit dat met behulp van de vrije markt een meer doelmatig huisvestingsbeleid mogelijk is.

Zoals in hoofdstuk 2 al is beargumenteerd, is een kwantificering (en daarmee monitoring) van de maatschappelijke prestaties nauwelijks mogelijk. Dit belemmert een objectieve kwantitatieve benadering van het vraagstuk. In de literatuur zijn dan ook weinig onderbouwde uitspraken met betrekking tot de doeltreffendheid van de sector. Wel wordt beargumenteerd dat een beoordeling daarvan niet goed mogelijk is, door het ontbreken van een duidelijk beeld van de maatschappelijk gewenste prestaties en het ontbreken van een systematische analyse van de overeengekomen en gerealiseerde prestaties.

Om diezelfde reden valt ook geen eenduidige uitspraak te doen over de beleidsefficiëntie van woningcorporaties. Er zijn meer gegevens beschikbaar over de kostenefficiëntie. In de literatuur wordt daar dan ook

⁶⁷⁹ Hof, B. Koopmans, C. & Teulings, C. (2006)

⁶⁸⁰ Conijn, J. (2005)

meer aandacht aan besteed, maar een uitspraak over het geheel ontbreekt. Wel zijn onderzoeken uitgevoerd naar deelaspecten en zijn relatieve vergelijkingen gemaakt tussen corporaties onderling. Daaruit blijkt dat er grote verschillen bestaan in doelmatigheid tussen de verschillende corporaties.

De doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen moeilijk eenduidig worden beoordeeld zolang niet duidelijk is hoe de doelstellingen en een normenkader eruit zien. Het begrip «belang van de volkshuisvesting» wordt op nationaal niveau niet vertaald in heldere doelen, maar is in de loop der tijd wel steeds breder geïnterpreteerd door bijvoorbeeld toevoeging van de prestatievelden «leefbaarheid» en «wonen en zorg». Kortom, op sector-niveau ontbreekt het aan controleerbaarheid van de doelen.

6.5.2 Legitimiteit

In paragraaf 6.4 is uitgebreid ingegaan op het debat over de legitimiteit en de governance van woningcorporaties dat de afgelopen vijftien jaar heeft gewoed. Centrale vragen hierbij waren: van wie zijn de woningcorporaties en aan wie leggen ze verantwoording af (inputlegitimiteit)? Daarnaast is ook ingegaan op de zogenaamde outputlegitimiteit: hoe kan het beste worden geborgd dat een woningcorporatie maatschappelijk gewenste prestaties levert? Het geheel overziend, kan worden geconstateerd dat de discussie over deze vragen zich op twee verschillende niveaus afspeelt.

Op een hoog schaalniveau, het niveau van het Nederlandse huisvestingsstelsel als geheel, is er debat over de vraag waar een woningcorporatie in hoofdzaak haar legitimiteit aan ontleent. Volgens de economisch georiënteerde rapporten zou de legitimiteit van een woningcorporatie voor een groot deel moeten zijn gebaseerd op de werking van de vrije markt, gecombineerd met een selectief maar streng extern overheidstoezicht. Deze rapporten besteden over het algemeen relatief weinig aandacht aan het interne toezicht en aspecten van zelfregulering (legitimatie via maatschappelijke verankering). De nadruk ligt vaak op het bevorderen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid (outputlegitimiteit). Over de toekomstige positie van de woningcorporaties wordt niettemin verschillend gedacht.

Tegelijkertijd is er een stroming van meer praktisch georiënteerde rapporten waarin sterk gedacht wordt vanuit governancearrangementen. Deze rapporten nemen de huidige situatie, waarin woningcorporaties functioneren als hybride organisaties en de marktwerking binnen de sector betrekkelijk beperkt is, als uitgangspunt. Tegen deze achtergrond doen ze aanbevelingen om belanghouders meer invloed te geven op het corporatiebeleid (versterking inputlegitimiteit) en/of om de borging van de door de woningcorporaties te leveren maatschappelijke prestaties te verbeteren (versterking outputlegitimiteit). Over de wijze waarop dit het best kan gebeuren, wordt niettemin verschillend gedacht.

Op een lager schaalniveau, het niveau van de corporatiesector, is er een levendige discussie gaande over de wijze waarop de governance van woningcorporaties het beste kan worden vormgegeven.

De conclusie luidt dat door het gebrek aan helderheid over de gewenste prestaties de outputlegitimiteit (hoe doelmatig en doeltreffend zijn ze?) van woningcorporaties gering is. De inputlegitimiteit (aan wie leggen de corporaties verantwoording af?) kwam onder druk te staan na de bruteringswet van 1995, toen de legitimering via de overheid sterk werd verminderd. De gedachte was dat de markt en de samenleving voor nieuwe vormen van legitimering zouden zorgen. In de praktijk kwam dit

echter onvoldoende van de grond omdat er in de sociale huursector weinig marktwerking is en corporaties geen aandeelhouders hebben. Bovendien is onvoldoende duidelijk aan wie woningcorporaties hun inputlegitimiteit kunnen ontleen. Kortom, zowel de tucht van de markt, als die van de overheid, als die van de samenleving laat te wensen over.

7. LITERATUURLIJST

Aedes (2007a). *Aedescode*. Hilversum: Aedes.

Aedes (2008). *Sturen met Benchmarks: Via meten en vergelijken tot betere bedrijfsprestaties komen*. Hilversum: Aedes.

Aedes (2011). *Governancecode Woningcorporaties 2011*. Den Haag: Aedes.

Aedes (2012a). *Toezicht met bite*. Den Haag: Aedes (Werkgroep financieel toezicht corporaties).

Aedes (2012b). *Woningcorporaties: partners in het wonen*. Den Haag: Aedes.

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

Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording: uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (2013). *Zeven keer anders: Beknopte canon van de woningcorporaties in Nederland*. Geraadpleegd op 23 augustus 2013. <http://www.aedes.nl/binaries/downloads/toekomst-woningcorporaties/201308-zeven-keer-anders-beknopte-canon-van-de-won.pdf>

Antonius, A., Cools, C., Nieland, M., Olst, W. van, Ruijter, H. de, Suters, M. & Vries, M. de (2013). *Visiedocument Woningcorporaties 2020: dynamische strategievorming, een continu proces*. Ernst & Young (dissertatie).

Arxhoek, E. & Vat, A. (2003). *Meer waardering voor corporaties?* In: *BNG Volkshuisvesting*, december 2003, p. 5–8.

Baarsma, B. & Theeuwes, J. (2008). *De verwarde onderneming*. In: *Economische Statistische Berichten*, 8 februari 2008, p. 68–71.

Beekers, W. (2012). *Het bewoonbare land: geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Amsterdam: Boom (Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam).

Beerens, E., Aanstoot, A. & Bolsterlee, D. (2010). *Lessons learned: lessen over integriteit van corporaties, vóór corporaties*. Den Haag: VROM-inspectie.

Belangenorganisaties woningmarkt (2012). *Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt*. Aedes, Woonbond, VEH, NVW, VBO, Vastgoedpro.

- Berge, M. van den, Buitelaar, E. & Weterings, A. (2013). *Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren?*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. Londen: Sage.
- Bieleman, B., Snippe, J. & Tromp, N. (2010). *Corporaties in wonen: preventieve doorlichting woningcorporatiesector*. Groningen: Intraval (In opdracht van de VROM-Inspectie (VI)).
- Bijddendijk, F. (2009). *Corporaties, wat moeten we ermee?* Amsterdam: ASRE.
- Boelhouwer, P.J. (1991). Rentevoordelen door vervroegde aflossing van rijksleningen in de sociale huursector. Delft: DUP (OTB Werkdocument 91-23).
- Boelhouwer, P.J. (2003). Huisvestingssystemen; wonen als wankel pilaar onder de verzorgingsstaat. Delft: TU Delft.
- Bortel, G. van, Hoekstra, J. & Elsinga, M. (2012). *Vijf jaar corporatievisities: Balanceren tussen verantwoorden en leren*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB TU Delft (Onderzoek in opdracht van de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN)).
- Braga, M. & Palvarini, P. (2013). *Social housing in the EU*. Brussel: the EU Committee of Employment and Social Affairs.
- Brandsen, T. & Helderman, J.K. (2004). Volkshuisvesting. In: Dijkstelbloem, H., Meurs, P.L., & Schrijvers, E.K. (2004). *Maatschappelijke dienstverlening: Een onderzoek naar vijf sectoren*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Verkenning nr. 6, p. 65-131. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brandsen, T., Helderman, J.K. & Honingh, M. (2010). *Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: een onderzoek naar de praktijk van de Governancecode Woningcorporaties*. Nijmegen: Radboud Universiteit (in opdracht van de Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties).
- Brandsen, T. & Karre, P. M. (2011). Hybrid organisations: no cause for concern? In: *International Journal of Public Administration*, 34, p. 827-836.
- Buitelaar, E. & Kam, G. van der (2011). Resultaatgerichtheid van prestatieafspraken met corporaties. Een catch22 voor gemeenten? In: B&G maart/april 2011, p. 19-21.
- Buitelaar, E., Broek, L. van den & Segeren, A. (2009). *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Buiter, W., Dalen, H. van, Eijffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Witte-loostuijn, A. van (2006). Over goede intenties en harde wetten van de woningmarkt. In: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 27 (6), p. 20-24.

Burger, A., & Dekker, P. (2001). Inleiding, in: Burger, Ary & Paul Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 3–13.

Buys, A. (2003). Monitoring van steden en wijken: over operatie en patiënt. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, nr 1, p. 39–43.

Calon, M.A.E. (2013). Brief: *Woningwaarderingssstelsel*. (in opdracht van Aedes).

Carver, J. (1997). *Boards that make a difference: A new design for leadership in non-profit and public organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons

CBS (1971–2010). *Statistiek woningbouwproductie*. Den Haag/Heerlen: CBS.

CBS (1981, 1985, 1989, 1998). *Woningbehoefteonderzoek*. Den Haag/Heerlen: CBS.

CBS (2012). *Outcomemonitor wijkenaanpak. De tweede voortgangsrapportage*. Den Haag/Heerlen: CBS.

Cecodhas (2012). *Housing Europe review; the nuts and bolts of European housing systems*, Brussel: Cecodhas.

Centraal Planbureau (2013a). *De governance van semi-publieke instellingen, CPB-notitie uitgevoerd op verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2013b). *Schaalgrootte*. CPB Notitie 4 november 2013, Den Haag: CPB.

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

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

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

CFV (2011). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties 2010*. Naarden: CFV.

CFV (2012a). *Corporatie in perspectief 2012*. Naarden: CFV (uitgegeven per individuele corporatie).

CFV (2012b). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties 2011*. Naarden: CFV.

CFV (2013a). *Jaarrekening 2012*. Baarn: CFV.

CFV (2013b). *Sectorbeeld 2013*. Baarn: CFV.

Commissie de Boer (2005). *Lokaal wat kan, centraal wat moet: nieuw bestel voor woningcorporaties*. Hilversum: Aedes (in opdracht van Aedes en het Ministerie van VROM).

Commissie Dekker (2013). Gemeenten en corporaties: De vrijblijvendheid voorbij: Wederkerig en verplichtend. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Almere: Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (in opdracht van Aedes).

Commissie Hoekstra (2012). *Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties* (Onderzoek in opdracht van de Minister van BZK).

Commissie Leemhuis-Stout (2005). *Verbetering positie en zeggenschap huurders*. Den Haag: VROM (Advies in opdracht van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de Woonbond).

Commissie Sas (2005). Corporaties lokaal verbinden: Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid. Hilversum: Aedes (in opdracht van Aedes).

Commissie Schilder (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank DNB (in opdracht van het Ministerie van VROM).

Commissie sociaaleconomische Deskundigen (2010). Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Den Haag: Commissie sociaaleconomische Deskundigen (CSED).

Companen (2013). Presteren woningcorporaties: Volkshuisvestelijke prestaties verslagjaar 2012. Arnhem: Companen (in opdracht van Ministerie BZK/DGWB).

Conijn, J.S.B, Eichholtz, P.M.A., Hakfoort, J. & Koedijk, C.G. (2002). Transparantie en concurrentie nodig. In: *Economisch Statistische Berichten*, 87^e jaargang, nr. 4363, p. D5.

Conijn, J. (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO Research en Advies (Onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal).

Conijn, J. (2011a). De vastgoedlezing 2011: Woningcorporaties op een kruispunt: Wat zijn de gevolgen van een nieuw evenwicht tussen staatssteun en «level playing field»? Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Conijn, J. (2011b). *The Dutch case of overmaturation in the social rental sector*. Paper presented at the ENHR-conference «Mixing, people, housing and activities as the urban challenge of the future, Toulouse.

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

Daalen, G. van & Davis, S. (2006). *Woonruimteverdeling nader bekeken*. Delft/Amsterdam: OTB/RIGO

Dankert, R. (2011). Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid: De implementatie van strategisch voorraadbeleid door woningcorporaties. (proefschrift Technische Universiteit Delft) Amsterdam: IOS Press

Delli, K. (2013). *On housing in the European Union*. (2012/2293(INI)., A7-0155/2013.

Deuten, J. & Kam, G. de (2005). Weten van renderen: nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken. Rotterdam: SEV.

Deuten, J. & Kam, G. de (2007). *Werken aan de goede keuze: hoe de corporatie als eigentijdse maatschappelijk ondernemer keuzes maakt*. Hilversum: Aedes (Onderzoek in opdracht van Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen).

Donders, J., van Dijk, M. & Romijn, G. (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

Donk, W.B.H.J. van den (2001). De gedragen gemeenschap: over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij, Den Haag: Sdu.

Dreimüller, A., Gruis, V. & Snoeijs, C. (2013). *De regie-corporatie. Naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder*. Delft: TU Delft (discussienotitie).

Edgar, B., Doherty, J. & Meert, H. (2002). *Access to housing: homelessness and vulnerability in Europe*. Bristol: the University Press, University of Bristol.

Eijck, G. van, Grutterink, H., Hindriks, H., Murawski, S. & Naafs, S. (2013). Tucht van staat noch markt. Woningcorporaties in crisis. In: *Groene Amsterdammer*, nr 26, 26, 6–2013.

Ekkers, P. (2006). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Elsinga, M., M. Haffner & van der Heijden, H. (2006). Nederlandse woondiscussie in internationaal perspectief, In: Kraan, D.J. & Lever, C. (Red.), *In Holland staat een huis: het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt* (pp. 161–172). Den Haag: Wim Drees stichting voor Openbare financiën.

Elsinga, M., M. Haffner & Heijden, van der H. (2008). *Idealen van woonbeleid; legitimiteit en financiering*, Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.

Elsinga, M. & Lind, H. (2013). The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands. In: *Housing Studies* 28, 7, p. 960–971.

European Commission (2009). *State aid, social housing*. E 2/2005 en N 642/2009 –.

European Commission (2010). *State aid, social housing*. E 2/2005: Existing aid to housing corporations: Decision amending paragraphs 22–24 of the Commission Decision of 15 December 2009 (C (2009) 9963 final).

Europees Economisch en Sociaal Comité (2012). Wat op het spel staat bij de omschrijving van sociale huisvesting als dienst van algemeen economisch belang (initiatiefadvies). TEN/484 Sociale huisvesting als DAEB.

Faber, A.W. (1997). In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties. Delft: Delft University Press.

Fitzpatrick, S. & Stephens, M. (2007). *An International Review of Homelessness and Related Social Housing Policies*. London: Communities and Local Government.

Geld, J.A.G. van der (2011). Continuïteit en vernieuwing en de vennootschapsbelasting, *Tijdschrift fiscaal ondernemingsrecht*, 22–31.

Gerrichhauzen, L.G. (1990). *Het woningcorporatiestelsel in beweging*. Delft: Delft University Press.

Goodijk, R. (2012). Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen. Assen: Van Gorcum.

Graaf, D. de, Winter, J.M. de & Berkhout, P.H.G. (2001). *Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties*. Amsterdam: SEO

Groeneveld-Louwerse, J.G. (2006). Afscheid van de status van toegelaten instelling: woningcorporaties en opting out. In: Kraan, D.J. & Lever, C. (Red.), *In Holland staat een huis: het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt* (pp. 161–172). Den Haag: Wim Drees stichting voor Openbare financiën.

Gruis, V. (2004). Financieel en maatschappelijk rendement in het voorraadbeleid. Een verkennende studie naar het gebruik van prestatie-indicatoren onder woningcorporaties. Delft: OTB.

Gruis, V. (2005). De balanced scorecard in het strategisch voorraadbeleid. Naar een instrument voor meting van maatschappelijk en financieel rendement. Delft: OTB (experimentverslag).

Gruis, V. & Priemus, H. (2008). European Competition Policy and National Housing Policies: International Implications for the Dutch Case. In: *Housing Studies*, 23 (3), p. 485–505.

Gruis, V.H. & Kuij, R.S. van der (2012). [Financiering van woningcorporaties na de dubbele crisis](#). In: Berkhout, T.M. & Velten, A.A. van (Red.), *Vastgoedfinanciering in woelige tijden* (p. 51–71). Amsterdam: [Stichting Fundatie Bachiene](#).

Hakfoort, J. (2002). Effectiviteit en efficiëntie bij woningcorporaties. In: *B&G*, februari 2002, p. 20–23.

Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. van & Renes, G. (2002). *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiency*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

Handy, F. (1997). Coexistence of nonprofit, for-profit and public sector institutions, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, no. 2, pp. 201–223; Herdruk als hoofdstuk 17 in: Richard Steinberg (ed.) 2004, *The*

Economics of Nonprofit Enterprises, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited, p. 306–327.

Hansmann, H. (1987). Economic Theories of Nonprofit Organization, in Walter W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, chapter 2, New Haven, CT and London, Yale University Press, p. 27–42; herdruk als hoofdstuk 1 in: Richard Steinberg (ed.) 2004, *The Economics of Nonprofit Enterprises*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited, p. 3–18.

Harloe, M. (1995). *The peoples home? Social rented housing in Europe & America*, Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell.

Hayek, F.A. (1960). *The constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

Heemskerk, M. (2013). *Bestuurdersgeheimen. Over samenhang tussen leiderschapsrollen van bestuurders, strategische profielen en prestaties van woningcorporaties*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Heerma, E. (1989). *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: VROM.

Heijden, H. van der (2013). *West European housing systems in a comparative perspective*. Amsterdam: IOS Press.

Helderman, J.K. (2007). *Bringing the Market back in? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health Care*. Nijmegen: Radboud University.

Hendriks, F., van Ostaaijen, J. & Boogers, M. (2011). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hessel, B. (2010). Woningcorporaties en de Europese regels voor staatssteun. In: *Bouwrecht*, 47 (10), p. 771–816.

Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Harvard: Harvard University Press.

Hof, B., Koopmans, C. & Teulings, C. (2006). *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken).

Hoogendijk, F.A. (2000). *De verzorgingsstaat: institutionele vernieuwing en publieke belangen*. Research Memorandum 200–5, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken).

IPD Corporatie Vastgoedindex (2013). *Direct rendement van Nederlands vastgoed op hoogste niveau in 2012*. Almere: IPD.

IPD Aedex (2013). *Marktpresentatie 2013*. Almere: IPD.

IVBN and Vesteda (2010) *EU-beschikking blokkeert commerciële huurwoningmarkt*, Voorburg: IVBN & Vesteda.

- Jong, F. de & Lagas, H. (2012). Terugtrekstrategieën van woningcorporaties: verkennend onderzoek naar strategische keuzes en afwegingen. Rotterdam: SEV/Platform 31.
- Jong, R. de (2013). De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties. Den Haag: Aedes (in opdracht van Aedes).
- Kamminga, J. (2000). *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*. Den Haag: MDW Werkgroep Woningcorporaties.
- Karré, P.M. (2011). Heads and tails: Both sides of the coin. An analysis of hybrid organisations in Dutch waste management sector. The Hague: Eleven International Publishing.
- Kemeny, J. (1995). From public housing to the social market, rental policies in comparative perspective. London/New York: Routledge.
- Kemeny, J., Kersloot, J. & Thalmann, P. (2005). Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: three case studies. In: *Housing Studies*, Vol. 20, No. 6, p. 855–872.
- Kemp, P.A. (1995). Researching housing management performance. In: *Urban Studies* (32), nr. 4–5, p. 779–790.
- Knook, A.D.L. (2009). In hoeverre zijn woningcorporaties gebonden aan het staatssteunrecht? In: *Bouwrecht*, 46 (11), p. 877–887.
- Koffijberg, J. (2005). Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting: over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen. Delft: DUP science. (Proefschrift TU Delft).
- Koning, P. & Leuvensteijn, M. van (2010). *De woningcorporatie uit de verdwijn driehoek*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Koolma, H.M. (2008). *Verhalen en prestaties: een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Amsterdam: VU uitgeverij (Proefschrift VU Amsterdam).
- Kuypers, P.H.L.M. & Smallegange, S.G.J. (2008). Woningcorporaties en Brussel: een conflict? Het toenemend belang van de Europese regelgeving op de Nederlandse woningcorporaties nader beschouwd. AKDPVW:#1263218v8.
- Leij, E. van der (2012). Risico's in de corporatiesector: Een nadere beschouwing van de CFV-cijfers. Leidschendam: Brink Groep.
- Leuvensteijn, M. van & Shestalova, V. (2006). *Investeringsprikkel voor woningcorporaties*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Lowe, S. (2011). *The housing debate*. Bristol: The policy Press, University of Bristol.
- Marlet, G., Poort, P. & Woerkens, C. van (2009a). *De baat op straat*. Utrecht: Atlas voor Gemeenten.

Marlet, G., Poort, P. & Woerkens, C. van (2009b). Verzilver het stenen dividend. In: *Economisch Statistische Berichten*, 94, 15 mei 2009, p. 294–297.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 november 2010, nr. BJZ2010028548.

Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties (2010). *Naar verdieping en verbreding van goed bestuur: tussenrapportage*. Hilversum: Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties.

Montfort, C. van (2004). *Ruimte voor goed bestuur: Tussen prestatie, proces en principe*. Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Mullins, D., Czischke, D. & van Bortel, G. (2012). Exploring the meaning of hybridity and Social Enterprise in Housing Organisations. In: *Housing Studies*, 17, 4, p. 405–417.

Noordanus, P.G.A. (2005). *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*. Den Haag: VROM-raad (in opdracht van de Raad voor de Leefomgeving).

NWR (1996). Prestaties centraal. Beleidsvorming en verantwoording door woningcorporaties. Almere: Nationale Woningraad (NWR).

Oers, M.C. (2002). Sociale huisvesting en concurrentie. In: *ESB*, jaargang 87, nr. 4363, p. D14.

Onderwater, L.Q. (2006). Niet bouwen in België met Nederlands overheidsgeuld. In: *NRC*, 31 mei 2006 (digitaal verkregen van: <http://vorige.nrc.nl/dossiers/woningmarkt/woningcorporaties/article1688165.ece>).

Oxley, M. (1995). Private and Social Rented Housing in Europe: Distinctions, Comparisons and Resource Allocation. In: *Scandinavian Housing & Planning Research*, 12, p. 59–72.

Oxley, M. (2000). *The future of social housing*, London: Institute for Public Policy Research.

Poort, J. & Baarsma, B. (2005). *Relatieproblemen VROM-woningcorporaties*. In: B&H, juli/augustus 2005, p. 30–31.

Poorter, K. (2006). *Belanghoudersparticipatie in de sociale huursector*. Delft: TU Delft.

Priemus, H. (2003). Social housing management: Concerns about effectiveness and efficiency in the Netherlands. In: *Journal of Housing and the Built Environment*, 18, p. 269–279.

Priemus, H. (2005). Europees beleid en Nederlandse volkshuisvesting. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 4, p. 22–27.

Priemus, H. (2009). Toekomst woningcorporaties blijft onduidelijk: Rapport Stuurgroep Meijerink over nieuwe relatie Rijk-corporaties erg vrijblijvend. In: *Building Business*, 11 (1), p. 16–19.

Priemus, H. (2010). Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. *B&G*, 37 (10), p. 10–14.

Priemus, H. & Gruis, V. (2011) Social Housing and Illegal State Aid: The agreement between European Commission and Dutch Government, *International Journal of Housing Policy* 11, 1, p. 89–104.

Priemus, H. (2012). Opgaven voor de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. In: *ESB Woningmarkt*, jaargang 97 (4642), p. 498–501.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2010). *Terug naar de basis. Over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

REA (2006). *Advies De woningmarkt op slot*. Den Haag: Raad van Economische Adviseurs.

Rijksoverheid (2005, 2011). *WoON*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Rijksoverheid (2013). *Concept regeling verhuurderheffing*. Geraadpleegd op 31 oktober 2013. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2013/10/31/concept-regeling-verhuurdersheffing.html>

Rijn, M.J. van (2007). *Beter meten. Benchmarking de maat genomen*. Hilversum: Aedes (in opdracht van Aedes).

Scanlon, K. & Whitehead, C. (2009). *Social housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. London: London School of Economics.

Schaar, J. van der, Faber, A.W., Koffijberg, J.J. & Priemus, H. (1996). *Volkshuisvesting in goud; verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Schaar, J. van der (1987). *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Volkshuisvesting in theorie en praktijk*. Delft: Delftse Universitaire Pers (dissertatie).

Schaar, J. van der (2003). *Corporatievermogen en overheidssturing*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Schaar, J. van der (2006a). De woningcorporaties na Heerma. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jaargang 12, No. 4, p. 4–11.

Schaar, J. van der (2006b). Verzelfstandiging van woningcorporaties. In: *Raad voor de Volksgezondheid en Zorg* (2006). Dossier management van vastgoed in de zorgsector, p. 91–130. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ).

Schaar, J. van der (2009). *De ontwikkeling van het corporatiebestel*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

SEV (2007). *Van wie is de corporatie?* Congresverslag.

Severijn, C.R.M. (2010). *Onderzoek prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties 2010*. Denekamp: Bureau Severijn (in opdracht van de Minister van WWI).

Sociaaleconomische Raad (SER) (2010). Bijlage D: Kengetallen Nederlandse woningcorporaties. In: SER (april 2010) *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag: SER.

Schouwstra, A. (2005) Vlucht in regulering. In *Binnenlands Bestuur* van 20 mei 2005, p. 12.

Steinberg, R. (2003). Economic Theories of Non-profit Organizations. An evaluation. In: Anheier, Helmut K., & Avner Ben-Ner (eds.), *The Study of the Non-profit Enterprise. Theories and Approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, p. 277–309.

Stephens, M. Elsinga, M. & Knorr-Siedow, T. (2008). The privatization of social housing: Three different pathways. In: Scanlon, K. & Whitehead C. *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, p. 105–131. London: London School of Economics and Political Science.

Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (2010). *Methodiek Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties*. Zeist: SVWN.

Stuurgroep Meijerink (2008). *Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties*. (Advies stuurgroep Meijerink, in opdracht van Aedes en de Minister van WWI).

Tesselhoff, M. (2007). Woningbouwcorporaties over de grens: Een onderzoek naar de verzelfstandiging van de woningcorporatiesector en de strijdigheid met de maatschappelijke doelstellingen. Twente: Universiteit Twente (afstudeerscriptie).

Til, R. van & Vogelzang, J. (2013). Volkshuisvestelijke gevolgen; Ontwikkeling corporatiebezit Haaglanden 2013–2020. Rotterdam: Explica.

Tol, J. van der (2003). Scheefwonen en marktconforme huren: Huurders en verhuurders botsen over «eerlijker» huurstelsel. In: *NUL20*, nr. 9 [digitale versie http://www.nul20.nl/issue9/3vd_1].

Torgerson, U. (1987). Housing; the wobbly pillar under the welfare state. In: B. Turner, J. Kemeny and L. Lundqvist, *Between State and Market in the post-industrial era*, p. 116–127, Gavle: Almqvist & Wiksel International.

Tommel, D.K.J. (1995). De sociale taak van woningcorporaties. In: Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties (2010) *Sectorbrede beloningscode Bestuurders Woningcorporaties*, TK 94/95, nr 23.817. Utrecht: VTW.

VBTM (2013). *Nieuwe regels voor verkoop huurwoningen door Toegelaten Instellingen*, 18 juli 2013 (digitaal geraadpleegd op: http://vbtm.nl/news/item/nieuwe_regels_voor_verkoop_huurwoningen_door_toegelaten_instellingen/385)

Veenstra, J., Koolma, H.M. & Allers, M.A. (2013a). *De doelmatigheid van woningcorporaties in beeld gebracht*. Groningen: COELO.

Veenstra, J., Koolma, H.M. & Allers, M.A. (2013b). Grote verschillen in doelmatigheid van corporaties. In: *Economisch Statistische Berichten*, 98, p. 540–543.

Vermeulen, P.O. (2012). *Herstel van vertrouwen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Vlak, A. (2011). *Corporatievermogen heeft coöperatief karakter*. In: Aedes-Magazine 22/201, 01 november 2011.

Visser, A.J. (2012). *De aanspreekbare commissaris: naar maatschappelijke toezicht houden bij woningcorporaties*. Rotterdam: SEV / Platform 31.

Visser, H. de (2004). *De mythe van de volkshuisvesting*. Kei Kenniscentrum (notitie ten behoeve van het KEI-atelier «Creatieve financiering»).

Vos, A. de (2005). De fabel onrendabel. In: *Binnenlands Bestuur*, 24 juni 2005 (digitaal geraadpleegd op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/de-fabel-onrendabel.99470.lynkx>).

Vos, A. de (2007). De volkshuisvesting is verkwanseld. In: *Binnenlands Bestuur*, 7 november 2007 (digitaal geraadpleegd op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/de-volkshuisvesting-is-verkwanseld.99960.lynkx>).

VROM-raad (2005). Voorbij of vooruit: woningcorporaties aan zet. Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2009). *Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen*. Den Haag: VROM-raad.

Weezel, T.G. van (2010). Corporaties mogen niet uit het bestel, zegt Raad van State. In: *Volkskrant*, 28 oktober 2010 (digitaal verkregen van: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1041128/2010/10/28/Corporaties-mogen-niet-uit-het-bestel-zegt-Raad-van-State.dhtml>).

Whitehead, C. and Scanlon, K. (2007). *Social housing in Europe*. London: London School of Economics.

Wildt, R. de & Luijkx, T. (2011). *Onrendabele nieuwbouw: Investerings in de sociale huursector*. Amsterdam: RIGO Research en Advies (in opdracht van Stadgenoot, Ministerie van VROM / WWI).

Wolters, A. & Verhage, R. (2001). *Concurrentie in corporatieland*. Utrecht/Den Haag: Nethur/DGW.

Wonen 4.0 (2012). Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt.

Woonbond (2011). De nieuwe Overlegwet. Tekst en uitleg van de «Wet op het overleg huurders verhuurder». Amsterdam: Nederlandse Woonbond.

WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening, rapport 70*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WSW (2010). Trendrapportage woningcorporaties 2007–2014: investeringen, kasstromen en financiering. Den Haag: Zwaan Printmedia.

WSW (2013). *Aflossingsfictie*. Geraadpleegd op 19 oktober 2013.
<http://www.wsw.nl/wetenendoen/faciliteringsvolume/28>.

Zon, F. van der (1995). *Kengetallen en succescriteria voor woningcorporaties*. Delft: Delft University Press.

BIJLAGE EEN OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE ADVIESRAPPORTEN OVER DE GOVERNANCE VAN WONINGCORPORATIES

1.

Titel	Naar professioneel toezicht
Auteur	Commissie Glasz
Jaar	1998
Opdrachtgever	Aedes
Samenstelling commissie	Vertegenwoordigers uit de corporatiesector en de wereld van het (openbaar) bestuur
Aanleiding	Onduidelijkheid over de wijze waarop de RvC invulling diende te geven aan haar toezichtsrol.
Probleemanalyse v.w.b. governance	BBSH biedt onvoldoende handvatten voor de invulling van de toezichtsrol.
Aanbevelingen extern toezicht	–
Aanbevelingen intern toezicht	De commissie doet een groot aantal aanbevelingen om het intern toezicht verder te specificeren en te professionaliseren. Deze aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel overgenomen in de Aedes governancecode
Aanbevelingen rol gemeente	–
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	–
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

2.

Titel	Bewijzen van goede dienstverlening
Auteur	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR)
Jaar	2004
Opdrachtgever	WRR
Samenstelling commissie	Interne projectgroep van de WRR onder voorzitterschap van Prof. dr. P.L. Meurs.
Aanleiding	Problemen rond de kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening
Probleemanalyse v.w.b. governance	Er wordt teveel gedacht vanuit dichotomieën (staat versus markt, professionals versus management, aanbodsturing versus vraagsturing, beleid versus uitvoering, doelen versus middelen). Hierdoor komt het gemengde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening onvoldoende tot zijn recht. Er is te weinig oog voor het feit dat cliënten, dienstverleners, instellingen en overheden afhankelijk zijn van elkaar bij de bepaling en uitvoering van publieke diensten. Het feit dat woningcorporaties hybride zijn is volgens de WRR geen manco maar eerder een troefkaart.
Aanbevelingen extern toezicht	Het externe toezicht meer samenhangend, sober en selectief maken. Ontwikkelen van een gevarieerd toezicht-instrumentarium dat ook instrumenten bevat om het leren te bevorderen of af te dwingen.

Aanbevelingen intern toezicht	– Wettelijke erkenning en verankering van de Raad van Toezicht. – Legitimiteit van de RvT/RvC wordt verkregen door onafhankelijk en professioneel optreden – RvC-leden moeten ook kennis en competenties hebben op het gebied van toezicht houden. – Bij ernstig disfunctioneren dient er een voorziening te zijn om de RvT naar huis te sturen. –
Aanbevelingen rol gemeente Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	– Vrijwillige afspraken tussen maatschappelijke dienstverleners en belanghebbers over te realiseren kwaliteit en maatschappelijke opbrengsten. – Meer beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden waarbij de cliënten gelden als de belangrijkste belanghebbenden. – Gepaste en uniforme openbare verantwoording over de wijze waarop de diensten worden uitgevoerd en de wijze waarop met financiële middelen is omgegaan.
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

3.

Titel	Lokaal wat kan, centraal wat moet
Auteur	Commissie de Boer
Jaar	2005
Opdrachtgever	Aedes en Ministerie van VROM
Samenstelling commissie	Commissie van deskundigen uit openbaar bestuur, bedrijfsleven en wetenschap
Aanleiding	Onduidelijkheid over wat het Rijk en de woningcorporaties van elkaar mogen verwachten.
Probleemanalyse v.w.b. governance	Huidige ordening is op onderdelen te vaag en vrijblijvend waardoor onvoldoende gewaarborgd wordt dat de woningcorporaties hun vermogen optimaal inzetten om hun maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Aanbevelingen extern toezicht	– De Minister wordt op grotere afstand van het dagelijks reilen en zeilen van de woningcorporaties gezet. – De Minister blijft echter systeemverantwoordelijk en krijgt nieuwe sanctiemogelijkheden zoals het uitdelen van boetes of het ontslaan van de RvC. – Het CFV wordt omgevormd in een nieuw op te richten contracterings- en activeringsinstituut (CAI) dat de contractering tussen corporaties en gemeenten ondersteunt en voorziet in arbitrage indien beide partijen er niet uitkomen. – Het CAI ontwikkelt een instrument om de investeringscapaciteit en investeringsbehoefte van corporaties eenduidig te kunnen meten. Op basis van dit instrument monitort het CAI de mate waarin corporaties hun eigen investeringsruimte benutten. Indien dit op onvolgende wijze gebeurt, geeft het CAI dit door aan de Minister die de mogelijkheid heeft om te sanctioneren. – Het economisch toezicht, met uitzondering van het toezicht op de vermogensinzet, wordt overgeheveld van het CFV naar het WSW. – Alle woningcorporaties krijgen een landelijke toelating, op voorwaarde dat ze met de gemeente een contract sluiten over nieuwbouw en herstructurering.
Aanbevelingen intern toezicht	– De cruciale rol van de RvC als interne toezichthouder wordt geformaliseerd. – Een verdere professionalisering van het interne toezicht is wenselijk. – De interne toezichthouders beoordelen zowel de financiële prestaties van corporaties als ook de mate waarin de maatschappelijke doelstellingen worden bereikt.
Aanbevelingen rol gemeente	– Gemeenten dienen te beschikken over een woonvisie die de basis vormt voor prestatiecontracten met de woningcorporaties. Voor ondersteuning hierbij kan terecht bij VNG, Aedes en het nieuw op te richten contracterings- en activeringsinstituut (CAI). Dit publiekrechtelijke instituut houdt eveneens toezicht op de wijze waarop corporaties hun vermogen activeren voor het doen van maatschappelijke investeringen. – Wanneer gemeenten en corporaties het niet eens kunnen worden over de prestatiecontracten, of de uitvoering van de contracten niet tot stand komt, dient een beroep te worden gedaan op arbitrage door het CAI.
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	– Zelfregulering is een belangrijk instrument om de effectiviteit, efficiëntie en transparantie van de corporaties te bevorderen. – Over de rol die belanghouders zouden kunnen spelen in de zelfregulering doet de commissie geen uitspraken.
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

4.

Titel	Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing
Auteur	Johan Conijn / RIGO
Jaar	2005
Opdrachtgever	Tweede Kamer der Staten Generaal
Samenstelling commissie	Prof. dr. Johan Conijn (in 2005 partner bij onderzoeksbureau Rigo).
Aanleiding	De wens om het BBSH grondig tegen het licht te houden en wellicht ingrijpend aan te passen. Deze wens kwam voort uit de zogenaamde «Grote Beweging»: overleggen tussen Aedes en de Minister over hervorming van het corporatiestelsel en woonbeleid.
Probleemanalyse v.w.b. governance	Het huidige governance-arrangement is onvoldoende in staat om te waarborgen dat woningcorporaties effectief en efficiënt presteren.
Aanbevelingen extern toezicht	Het externe toezicht wordt verbreed ten opzichte van de huidige situatie en heeft betrekking op de volgende aspecten: – Functioneren van de interne toezichthouder – Financieel toezicht inclusief toezicht op de efficiëntie – Toezicht op de mate waarin de lokale inzet van middelen in overeenstemming is met landelijke prioriteiten. Indien hier sprake is van een disbalans dient er matching van middelen plaats te vinden via een vermogensafhankelijke heffing.
Aanbevelingen intern toezicht	De interne toezichthouder houdt toezicht op het uitvoeren van het prestatieplan (zie hieronder) en op de efficiëntie van de bedrijfsvoering (met behulp van benchmarks die speciaal hiervoor ontwikkeld worden).
Aanbevelingen rol gemeente	De gemeente krijgt een grotere invloed op het beleid van woningcorporaties: d.m.v. een gekwalificeerd adviesrecht over het prestatieplan van corporaties. Dit prestatieplan geeft inzicht in het jaarlijks beschikbare budget voor maatschappelijke prestaties en de maatschappelijke prestaties die met behulp van dit budget geleverd gaan worden. Als de gemeente en de corporatie er onderling niet uitkomen wordt een externe mediator ingeschakeld.
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	Conijn stelt dat de andere maatschappelijke ondernemingen slechts ten dele «afnemer» zijn van de prestaties van woningcorporaties en dus ook maar ten dele legitimiteit aan het handelen van deze corporaties kunnen verschaffen. Samen met de bewoners en de gemeente hebben de overige maatschappelijke ondernemingen wel invloed op het door de corporatie op te stellen prestatieplan.
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

5.

Titel	Voorbij of vooruit: woningcorporaties aan zet
Auteur	VROM-raad
Jaar	2005
Opdrachtgever	VROM-raad
Samenstelling commissie	Rapport wordt gedragen door de gehele VROM-raad (raad van onafhankelijke deskundigen op het VROM-terrein)
Aanleiding	De maatschappelijke discussie over woningcorporaties en de vele adviesrapporten die naar aanleiding van deze discussie zijn verschenen.
Probleemanalyse v.w.b. governance	Er is sprake van teveel vrijblijvendheid. Corporaties zijn noch onderworpen aan de tucht van de overheid, noch aan die van de markt. Een structurele prikkel voor het doen van maatschappelijk gewenste investeringen ontbreekt. Corporaties zijn op afstand komen te staan van hun «natuurlijke eigenaren»: de overheid en de huurders.
Aanbevelingen extern toezicht	– De rijksoverheid stelt doelen die gaan werken als kader voor de woningcorporaties. Het Rijk ontwikkelt een visie, destilleert hieruit een beleidsagenda en biedt ruimte voor een regionaal specifieke invulling en uitvoering. Daarnaast legt men zich toe op het ruimte geven aan de voorhoede van corporaties en het stimuleren van de achterhoede (specifieke benadering). – De rijksoverheid zorgt voor matching van middelen d.m.v. een vermogensafhankelijke heffing (te innen door het CFV). De opbrengsten hiervan worden geherinvesteerd in de volkshuisvesting. – Rijkstoezicht moet «lokaler» en «maatschappelijker» worden. Een systeem van verplichte en onafhankelijke visitaties wordt gezien als middel om dit te realiseren. Als de corporatie de aanbevelingen van een visitatie onvoldoende serieus neemt dan is het Rijk gemachtigd sancties op te leggen.
Aanbevelingen intern toezicht	– Intern toezicht moet worden geprofessionaliseerd. Verbetering is vooral noodzakelijk op het vlak van maatschappelijk toezicht. – De samenstelling van RvC moet in sterkere mate een afspiegeling van de samenleving zijn, in casu de huurders.
Aanbevelingen rol gemeente	Geen verplichte contracten tussen gemeenten en corporaties, liefst afspraken op regionaal niveau. Bij geschillen moet gebruikt worden gemaakt van mediation en uiteindelijk arbitrage door een onafhankelijk instituut.

**Aanbevelingen maatschappelijke
verankering / zelfregulering**

- De gemeente en de huurders zijn de meest cruciale partners van woningcorporaties, maar ook met de overige belanghouders dient regelmatig overleg plaats te vinden. De wijze waarop stakeholders bijdragen aan de beleidsontwikkeling van corporaties vraagt nadere uitwerking.
- De zeggenschap van huurders moet worden versterkt, onder meer door nieuwe vormen van participatie te ontwikkelen.
- Transparantie van de corporatiesector is een essentiële voorwaarde voor maatschappelijke verankering.

Aanbevelingen nationaal woonbeleid

6.

Titel	Corporaties lokaal verbinden. Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid
Auteur	Commissie Sas
Jaar	2005
Opdrachtgever	Aedes
Samenstelling commissie	Door Aedes samengestelde commissie van corporatiemedewerkers (w.o. directeur-bestuurders) en interne toezichthouders
Aanleiding	Gebrek aan vertrouwen in de corporatiebranche.
Probleemanalyse v.w.b. governance	Corporaties hebben een imagoprobleem en worden soms zelfingenomen en defensief gevonden. Daarnaast staan de mate van presteren en de transparantie van de beleidskeuzes soms terecht ter discussie. Instrumenten om tot een betere legitimatie te komen zijn weliswaar voorhanden, maar worden niet of onvoldoende gebruikt, onder meer omdat men vreest voor ritualisering en bureaucratisering. Door deze instrumenten binnen de branche zelf te ontwikkelen hoopt men deze vrees weg te nemen.
Aanbevelingen extern toezicht	– Aedes, de Minister en de landelijke stakeholders komen 4-jarlijks tot een referentiekader dat aangeeft welke prestaties op hoofdlijnen van de corporatiebranche worden verwacht. Dit referentiekader wordt ook een ijkpunt voor de visitaties. – De rijksoverheid zou gemeenten sancties moeten kunnen opleggen wanneer de laatstgenoemden zich niet aan de uitkomst van een arbitrageprocedure houden. Er komt een governancecode die ook wettelijk wordt verankerd.
Aanbevelingen intern toezicht	– In navolging van de commissie de Boer pleit ook de commissie Sas voor prestatiecontracten tussen corporaties en gemeenten. Hierbij wordt benadrukt dat de gemeente niet de enige stakeholder is waarmee de corporatie afspraken dient te maken.
Aanbevelingen rol gemeente	– Landelijke toelating van corporaties is een middel om tot meer keuzevrijheid en concurrentie te komen voor wat betreft de relatie tussen gemeenten en corporaties.

Titel	Corporaties lokaal verbinden. Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	– Uitgangspunt is dat corporaties vertrouwen kunnen winnen door een goede samenwerking met hun directe maatschappelijk omgeving. Het handelen van de corporatie is gelegitimeerd in de lokale samenleving waar hij werkzaam is. – In de branchecode wordt opgenomen dat corporaties hun stakeholders expliciet benoemen, hen actief betrekken bij de beleidskeuzes en publiek verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes. – Corporaties die lid willen zijn van Aedes zijn verplicht zich eens in de vier jaar te laten visiteren. Aedes neemt het initiatief voor het verder inrichten van een dergelijk visitatiestelsel.
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

7.

Titel	Verbetering positie en zeggenschap huurders
Auteur	Commissie Leemhuis
Jaar	2005
Opdrachtgever	Ministerie van VROM en Nederlandse Woonbond
Samenstelling commissie	Deskundigen uit de wereld van volkshuisvesting en bestuur
Aanleiding	Onvoldoende zeggenschap voor huurders en de verwachting dat toekomstige wijzigingen in het overheidsbeleid de positie van huurders ingrijpend zullen beïnvloeden.
Probleemanalyse v.w.b. governance	Binnen de huidige constellatie worden huurders vooral gezien als klant van verhuurders en hebben ze te weinig zeggenschap over het beleid van deze verhuurders.
Aanbevelingen extern toezicht	– Het toezicht op de naleving van de Overlegwet is niet expliciet geregeld en op overtreding van de wet staan geen sancties. Deze omissie zou gerepareerd moeten worden.
Aanbevelingen intern toezicht	– Meer zelfregulering en uitbreiding van de scope van het interne toezicht – Het betrekken van huurders bij beheer en beleid dient expliciet onderdeel van het intern toezicht te zijn.
Aanbevelingen rol gemeente	– Huurdersorganisaties moeten van het begin af aan worden betrokken bij het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten en verhuurders. Vanuit de prioritaire positie van huurders als stakeholders, acht de commissie een wettelijke garantie voor de betrokkenheid van huurdersorganisaties gewenst.

Titel	Verbetering positie en zeggenschap huurders
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	– Verschillende aanbevelingen om de zeggenschap van huurders(organisaties) te verbeteren. – Huurders van sociale en particuliere huurwoningen dienen evenveel zeggenschap te hebben. – Huurders zijn belanghouders die binnen het belanghoudersnetwerk een prioritaire positie innemen. – Het betrekken van huurders bij het beleid van de verhuurder dient te worden opgenomen in bindende branchecodes. – Naast wetgeving zijn gedrag en cultuur zeker zo belangrijk voor het versterken van de positie en zeggenschap van huurders.
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

8.

Titel	Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt
Auteur	<i>SEO Economisch onderzoek</i>
Jaar	2006
Opdrachtgever	Ministerie van Economische Zaken
Samenstelling commissie	Drs. Bert Hof, Prof. dr. Carl Koopmans, Prof. dr. Coen Teulings
Aanleiding	Twijfels over de effectiviteit en efficiëntie van het huidige woonbeleid.
Probleemanalyse v.w.b. governance	–
Aanbevelingen extern toezicht	–
Aanbevelingen intern toezicht	–
Aanbevelingen rol gemeente	–
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	–
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	Een substantiële liberalisering van het woonbeleid, zowel wat betreft de huursector als de koopsector: – Afschaffen van de huurtoeslag en in plaats daarvan lastenverlichting voor lage inkomens. – Liberalisering van de huurprijsregulering (vrije aanvangshuurprijs maar maximering van huurstijging) – Afromen en benutten van de reserves van woningcorporaties waarna deze in afgeslankte vorm en op marktconforme wijze verder gaan. «Opting out» van woningcorporaties zou in dit verband eveneens mogelijk moeten zijn. – Vervanging van de hypotheekrenteaftrek door een beperkte subsidie op koopwoningen – Afschaffing van de overdrachtsbelasting. – Versoepeling van de ruimtelijke ordening.

9.

Titel	Advies toezicht op woningcorporaties
Auteur	<i>Commissie Schilder (De Nederlandsche Bank)</i>
Jaar	2006

Opdrachtgever	Advies op verzoek van het Ministerie van VROM
Aanleiding	Discussie over de positie van het CFV als toezichthouder.
Samenstelling commissie	Medewerkers van de Nederlandsche Bank onder voorzitterschap van Prof. dr. A. Schilder RA
Probleemanalyse v.w.b. governance	Huidige toezichtstructuur functioneert niet optimaal. Er zijn hiaten op de volgende gebieden: governance, maatschappelijke prestaties, voorkomen weglek en efficiëntie.
Aanbevelingen extern toezicht	– Uitbreiding van het externe toezicht, met name waar het gaat om toezicht op governance, toezicht op maatschappelijke prestaties en toezicht op efficiëntie. – Bundeling van het externe toezicht bij één toezichthouder: CFV
Aanbevelingen intern toezicht	– Kwaliteitsslag bij intern toezicht, te faciliteren door Aedes en VTW
Aanbevelingen rol gemeente	–
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	–
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

10.

Titel	Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans
Auteur	VROM-raad
Jaar	2007
Opdrachtgever	VROM-raad
Samenstelling commissie	Rapport wordt gedragen door de gehele VROM-raad (raad van onafhankelijke deskundigen op het VROM-terrein)
Aanleiding	De betaalbaarheids- en toegankelijkheidsproblemen op de Nederlandse woningmarkt.
Probleemanalyse v.w.b. governance	Het Nederlandse woonbeleid is ineffectief en versterkt de problemen op de woningmarkt in plaats van dat het deze problemen oplost.
Aanbevelingen extern toezicht	–
Aanbevelingen intern toezicht	–
Aanbevelingen rol gemeente	–
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	–
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	Een integrale hervorming van het nationale woonbeleid is noodzakelijk: – Keuzevrijheid als uitgangspunt en een meer gelijkwaardige behandeling van huurders en kopers – Verruiming, differentiatie, kwaliteit en flexibiliteit aan de aanbodzijde – Minder en meer gerichte vraagondersteuning en een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek – Hervorm de huurregulering en maak deze meer marktgeoriënteerd. – Behoud en benut de bijzondere positie van woningcorporaties

Titel	Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties
Auteur	Stuurgroep Meijerink
Jaar	2008
Opdrachtgever	Ministerie van WWI/Aedes
Samenstelling commissie	Vertegenwoordigers van Aedes en het Ministerie van VROM onder voorzitterschap van onafhankelijk voorzitter Meijerink.
Aanleiding	Overleg tussen Aedes en het ministerie voor WWI over een nieuw arrangement overheid – woningcorporaties.
Probleemanalyse v.w.b. governance	–
Aanbevelingen extern toezicht	– Een nieuw op te richten autoriteit gaat fungeren als extern toezichthouder. Deze autoriteit richt zich op volkshuisvestelijk toezicht, financieel toezicht en toezicht op de governance. – De nieuwe autoriteit wordt een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat zich op het kruispunt van horizontale verantwoording en extern toezicht bevindt, maar werkt binnen een publiekrechtelijk kader. De autoriteit formuleert haar eigen beleidsregels, gehoord hebben de branche. – Het bestuur van de autoriteit wordt benoemd door het Rijk, op voordracht van de branche en de directe landelijke belanghouders. – De Minister heeft geen zeggenschap over de beoordeling door de autoriteit van individuele corporaties en daaruit al dan niet voortvloeiende interventies. Wel kan de Minister de autoriteit verplichten haar beleidsregels aan te passen. – Visitaties vormen een belangrijke basis voor de beoordeling van de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties door de autoriteit. De visitatieverplichting wordt wettelijk verankerd. – Indien een corporatie teveel investeringsruimte heeft, kan de autoriteit een corporatie verzoeken om een plan op te stellen waarin wordt aangegeven hoe deze ruimte zal worden ingezet. – De autoriteit krijgt de beschikking over drie sanctie-instrumenten: aanwijzing, dwangsom, benoeming toezichthouder. De zwaardere instrumenten (aanstellen bewindvoerder, intrekken toelating) hanteert de Minister, op verzoek van de autoriteit. In aanvulling hierop zou de Minister ook de mogelijkheid moeten krijgen om de RvC te ontslaan.

Aanbevelingen intern toezicht	– De Aedescode en de governancecode worden wettelijk verankerd. – Bij aanstelling en herbenoeming wordt de integriteit van zowel bestuurders als commissarissen getoetst door een onafhankelijke instantie. – Alle corporaties dienen te beschikken over een treasurystatuut. – De RvC moet zich in het jaarverslag verantwoorden over de onderwerpen waarop zij toezicht houdt: geleverde prestaties, inzet vermogen, financiële continuïteit en governance. – Een verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering van commissarissen is noodzakelijk.
Aanbevelingen rol gemeente	Bij geschillen tussen een corporatie en een gemeente betreffende prestatieafspraken fungeert de autoriteit als «last resort» (nadat er gebruik gemaakt is van mediation). De autoriteit is bevoegd een uitspraak over dergelijke verschillen te doen, maar kan wat betreft interventies alleen optreden richting corporaties (interventies richting gemeenten dienen door het Rijk te worden gedaan). – Gemeenten en huurders zijn de belangrijkste belanghouders van woningcorporaties. – Bij geschillen tussen corporatie en belanghouders fungeert de autoriteit in veel gevallen als «last resort».
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	–
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

12.

Titel	Naar een integrale hervorming van de woningmarkt
Auteur	Commissie sociaaleconomische deskundigen (CSED)
Jaar	2010
Opdrachtgever	Sociaaleconomische Raad (SER)
Samstelling commissie	Negen hoogleraren onder voorzitterschap van prof. dr. K.P. Goudswaard.
Aanleiding	Het slechte functioneren van de Nederlandse woningmarkt
Probleemanalyse v.w.b. governance	–
Aanbevelingen extern toezicht	–
Aanbevelingen intern toezicht	–
Aanbevelingen rol gemeente	–
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	–

Aanbevelingen nationaal woonbeleid

Een integrale hervorming van het nationale woonbeleid is noodzakelijk:

- Uitgangspunt is eigendomsneutraliteit tussen huren en kopen.
- Hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning: eigen woning naar box 3 met een fiscale vrijstelling.
- Meer marktconforme huurprijzen maar wel regulering van de jaarlijkse huuraanpassingen
- Introductie van een eigendomsneutrale woontoeslag.
- Het vermogen van woningcorporaties is maatschappelijk gebonden en dient te worden besteed aan drie categorieën publieke belangen: huisvesting van lagere inkomens, voorkomen van risicoselectie en leefbaarheid in wijken en dorpen. De jaarlijkse uitgaven aan deze publieke belangen dienen door de politiek genormeerd te worden.
- Het vermogensrendement van corporaties wordt ondergebracht in aparte fondsen ter financiering van de woontoeslag. Hierbij zijn er twee opties. In de integrale variant komt er een bestemmingsheffing op de vermogensgroei van woningcorporaties. In de splitsingsvariant vindt splitsing plaats tussen de feitelijke activiteiten van de corporatie en het vermogen.

13.

Titel	Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt.
Auteur	Vereniging Eigen Huis / Woonbond / Aedes / NVM / VBO makelaar
Jaar	2012
Opdrachtgever	Vereniging Eigen Huis / Woonbond / Aedes / NVM / VBO makelaar
Samenstelling commissie	Vertegenwoordigers van alle opdrachtgevers
Aanleiding	Het slechte functioneren van de Nederlandse woningmarkt
Probleemanalyse v.w.b. governance	–
Aanbevelingen extern toezicht	–
Aanbevelingen intern toezicht	–
Aanbevelingen rol gemeente	–
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	–

Aanbevelingen nationaal woonbeleid

- Geleidelijke afbouw van hypotheekrente-aftrek en eigenwoningforfait, afschaffing overdrachtsbelasting. Terugsluis van de opbrengsten middels de inkomstenbelasting waarbij inkomenseffecten geminimaliseerd worden.
 - Huurprijzen geleidelijk optrekken naar een marktconform niveau. De opbrengsten hiervan gedeeltelijk gebruiken voor de financiering van de eigendomsneutrale woontoeslag.
 - Introductie van een eigendomsneutrale woontoeslag, waarvan zowel kopers als huurders met een lager inkomen gebruik kunnen maken.
 - Corporaties spelen een onmisbare rol in het huisvesten van aandachtsgroepen. Na uitvoering van Wonen 4.0 liggen de huurprijzen op een marktconform niveau, zorgen de corporaties voor voldoende beschikbaarheid en vindt sturing op de betaalbaarheid alleen nog plaats via de beschikbaarheid van woningen.
 - Het maatschappelijk gebonden vermogen waarover corporaties beschikken blijft beschikbaar. Daarbij blijft de brede taakstelling van corporaties gelden en wordt er niet aan risicoselectie gedaan.
-

14.

Titel	Toezicht met een bite
Auteur	<i>Werkgroep Financieel toezicht woningcorporaties</i>
Jaar	2012
Opdrachtgever	Aedes
Samenstelling commissie	Door Aedes samengestelde werkgroep van mensen die in de corporatiesector werkzaam zijn.
Aanleiding	Weinig vertrouwen in woningcorporaties als gevolg van een aantal recente incidenten en misstanden. De constatering dat het corporatiestelsel een aantal zwakkere plekken kent.
Problemanalyse v.w.b. governance	Wil het systeem van volkshuisvesting blijven presteren dan is interne en aanvullende externe borging van de verantwoordelijkheden in de sociale huisvesting nodig: toezicht met een «bite».
Aanbevelingen extern toezicht	– Zorg voor een duidelijk institutioneel onderscheid tussen het volkshuisvestelijk toezicht en het financieel toezicht. – Ontwikkel een hanteerbare dekkingsgraad voor corporaties en gebruik deze in het externe toezicht.
Aanbevelingen intern toezicht	– Stel inhoudelijke eisen aan de deskundigheid en integriteit van bestuurders en commissarissen en toets deze. – Kwaliteitsborging vindt in eerste instantie plaats door het interne toezicht dus het is van groot belang dat dit toezicht voldoende deskundig en professioneel is.
Aanbevelingen rol gemeente	–

**Aanbevelingen maatschappelijke
verankering / zelfregulering**

- Ontwikkeling de zelfregulering verder als essentiële bouwsteen voor het externe toezicht.
- Overweeg om het WSW een centrale rol te geven in het nader te ontwikkelen systeem van zelfregulering.
- Veranker het systeem van zelfregulering in de wet zodat het goed aansluit op het externe toezicht.

Aanbevelingen nationaal woonbeleid

15.

Titel

Eindrapportage Commissie kaderstelling en toezicht woningcorporaties

Auteur

Commissie Hoekstra

Jaar

2012

Opdrachtgever

Ministerie van BZK

Samenstelling commissie

Mr. R.J. Hoekstra, Prof. dr. L.H. Hoogduin en Prof. dr.ir. J. van der Schaar

Aanleiding

Naar aanleiding van de casus Vestia denkt de Minister van BZK na over een herijking van het toezicht op woningcorporaties.

Probleemanalyse v.w.b. governance

Extern toezicht kan alleen effectief zijn als het kan bouwen op een zorgvuldige bedrijfsvoering met voldoende checks en balances, op een cultuur in de sector van soberheid en doelmatigheid, een goed functionerend intern toezicht en een goed functionerende verantwoording door de instellingen van beleidsvoornemens en prestaties. Hier schort het nog aan in de huidige Nederlandse corporatiesector. De casus Vestia is hiervan de meest duidelijke illustratie.

Aanbevelingen extern toezicht

– Het volkshuisvestelijk toezicht dient duidelijk gescheiden te worden van het financieel toezicht.

– Ontwikkel een beleidskader voor het volkshuisvestelijk toezicht en zorg ervoor dat beleidstaken en toezichtstaken binnen het ministerie duidelijk van elkaar worden gescheiden.

– De samenwerking tussen het CFV en het WSW moet worden verbeterd.

– De cultuur van de externe toezicht-houders moet actiever en meer risicogericht worden.

– Het reguliere toezicht zou expliciet gescheiden moeten worden van het geïntensiveerde toezicht.

– De saneringsfunctie zou organisatorisch gescheiden moeten worden van de toezichtfunctie.

– Het ministerie zou strakker toezicht op het WSW moeten houden.

Aanbevelingen intern toezicht

– Zorg voor voldoende «checks and balances». Voorkom dat alle kennis bij weinig personen ligt zodat onderlinge toetsing niet goed mogelijk is.

– Kies bij grotere woningcorporaties voor een tweehoofdig bestuur met daarin een scheiding tussen de «front-office» functie en de risicomanagement functie.

– Zorg voor een goed investerings- en treasuryreglement.

Aanbevelingen rol gemeente	Gemeenten zouden zich een expliciet oordeel moeten vormen over het functioneren van woningcorporaties en dit oordeel kenbaar moeten maken aan zowel gemeenteraad als ook het bestuur en de RvC van de desbetreffende corporatie.
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	– Ontwikkel benchmarks voor bedrijfskosten en bedrijfsprestaties zodat de prestaties van woningcorporaties onderling beter vergeleken en getoetst kunnen worden. – Ontwikkel een fit and proper test voor het aanstellen van zowel de bestuurders als leden van de Raad van Toezicht bij woningcorporaties, uit te voeren onder verantwoordelijkheid van de financieel toezichthouder. – Interne toezichthouders zouden beter aanspreekbaar moeten zijn op hun toezicht en zich actiever naar buiten (richting stakeholders) moeten opstellen.
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–

16.

Titel	Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij
Auteur	Commissie Dekker
Jaar	2013
Opdrachtgever	Vereniging van Nederlandse gemeenten (Oud)wethouders, een directeur-bestuurder van een woningcorporatie en onafhankelijke deskundigen
Samenstelling commissie	Passage in het regeerakkoord waarin staat aangegeven dat corporaties onder aansturing van de gemeente komen.
Aanleiding	– Teveel vrijblijvendheid in de relatie tussen de gemeente en de corporatie. – Te weinig actief rijkstoezicht
Probleemanalyse v.w.b. governance	– Instelling arbitrage-orgaan voor oplossen conflicten gemeente-corporatie
Aanbevelingen extern toezicht	– Actiever rijkstoezicht op relatie gemeente-corporatie, mede op basis van het visitatierapport – Het Rijk ontwikkelt een beleidskader waarin de Minister zijn beleidsprioriteiten verwoord. Dit kader dient zijn doorwerking te hebben in de regionale en gemeentelijke woonvisies en tot slot ook in de prestatieafspraken die gemeenten met corporaties sluiten.
Aanbevelingen intern toezicht	–
Aanbevelingen rol gemeente	– Prestatieovereenkomst tussen gemeente en corporaties – Verplichte woonvisie voor gemeente – WSW-borging gemeente betrekken in prestatie-afspraken tussen gemeenten en corporaties
Aanbevelingen maatschappelijke verankering / zelfregulering	– Huurdersorganisaties meer betrekken bij opstellen gemeentelijk en corporatiebeleid
Aanbevelingen nationaal woonbeleid	–