



VROMraad

# Toezicht vergt afstand

**Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen**

*Reactie VROM-raad op rapport 'Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties' van de stuurgroep-Meijerink (november 2008)*

Advies 069

Den Haag, februari 2009

# Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen

## *Aanleiding*

Tussen de rijksoverheid en de woningcorporaties botert het niet erg. Over de financiering van de wijkaanpak, één van de doelen van het rijksbeleid, is langdurig onderhandeld. Met de invoering van de integrale vennootschapsbelasting per 2008 zijn de onderlinge verhoudingen ernstig onder druk komen te staan. Het imago van de woningcorporaties in de landelijke media laat bepaald te wensen over. Enkele corporaties willen uit het huidige bestel stappen.

Op lokaal niveau daarentegen liggen de verhoudingen en de beoordelingen anders. Veel corporaties investeren in tal van zaken in wijken met een scala aan maatschappelijke problemen. Talloze voorbeelden laten zien dat de betrokkenheid van woningcorporaties verder reikt dan 'stenen alleen'. Het maatschappelijk ondernemerschap is op lokaal niveau zichtbaar en wordt terecht gewaardeerd.

Over het landelijk arrangement tussen overheid en woningcorporaties wordt al heel lang gesproken. In 2005 zijn er veel adviezen en rapportages uitgebracht, maar besluitvorming is tot op heden uitgebleven. In 2007 stelde de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie de stuurgroep-Meijerink in, een overleg tussen de brancheorganisatie Aedes en vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM met een onafhankelijk voorzitter. Deze stuurgroep heeft gezocht naar een nieuw arrangement en het rapport 'Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties' is begin december 2008 verschenen. De Tweede Kamer zelf (Vaste kamercommissie voor Wonen, Wijken en Integratie) vroeg medio december aan de VROM-raad een schriftelijke reactie op het rapport van de stuurgroep.

## *Kader: hoofdlijnen van het rapport van de stuurgroep-Meijerink*

- Corporaties zijn private maatschappelijke ondernemingen met een publiek belang.
- Werkdomein kent drie deeldomeinen, gekenmerkt door achtereenvolgens wat 'moet', wat 'kan' en wat 'te overwegen' is.
- Rol van corporatie is per deeldomein verschillend. Uitgangspunt is proportionaliteit.
- Er is één publiekrechtelijk toezichthouder: de onafhankelijke en gezaghebbende Autoriteit.
- Deze oordeelt over prestaties, financiële continuïteit en de governance van de individuele corporatie; Autoriteit oordeelt op basis van bestaande bronnen, waaronder visitatie.
- Autoriteit heeft eigen instrumentarium voor interventies; zwaardere sancties, op verzoek van Autoriteit, liggen bij minister.
- Bij geschillen tussen corporaties en belanghouders is de Autoriteit een 'last resort'.
- Het arrangement geldt voor alle corporaties: minister verklaart de visitatie en governancecode algemeen verbindend.
- Minister is systeemverantwoordelijk voor wet- en regelgeving.

Met dit briefadvies voldoet de VROM-raad aan dit verzoek<sup>1</sup>. Het is te zien als een specificatie van de positie die de raad in het advies 'Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet' (2005) heeft geschetst.

<sup>1</sup> In de voorbereiding van dit advies heeft de raad gesproken met diverse partijen: Aedes (W. van Leeuwen en H. Witte), Ministerie VROM/WWI (M. van Giessen, H. Ferwerda), WSW (R. van der Post), CFV (J. van der Moolen), VNG (G. Linders), VTW (A. Kerssies), Woonbond (R. van Genugten), SEV (P. Doevendans), RIGO (J. van der Schaar), TU Delft (V. Gruis).

Om van een goed arrangement tussen overheid en woningcorporaties te spreken, moet – zo meent de raad – een reeks van zaken helder zijn:

1. de publieke inbedding en de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap;
2. de positionering van het toezicht, de verhouding tussen intern en extern toezicht, de verhouding tussen visitatie en toezicht;
3. de taken en afbakening van het werkdomein;
4. de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van actoren.

Deze zaken moeten passen in een stelsel dat zowel Europa-proof is als ook prikkels tot verantwoord investeren in zich heeft.

#### *Algemeen oordeel van de raad*

Het rapport van de stuurgroep geeft slechts antwoord op een deel van de thema's, antwoorden die bovendien naar het oordeel van de raad op onderdelen onevenwichtig zijn. Hierdoor is er slechts beperkte voortgang geboekt in het streven tot verheldering van en besluitvorming over de verhouding tussen rijk en woningcorporaties.

Meer specifiek:

- Wat de raad aanspreekt, is dat het rapport van de stuurgroep zich sterk wil maken voor het eerste punt: publieke inbedding en maatschappelijk ondernemerschap.
- Inzake het tweede punt (toezicht) biedt het rapport van de stuurgroep naar het oordeel van de raad onvoldoende houvast voor een nieuw arrangement.
- Op het vlak van de taken en de afbakening van het werkdomein is verduidelijking gewenst.
- In de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van actoren is de focus te zeer op zelfregulering gericht, waardoor het publieke belang te weinig aandacht krijgt.
- Aan de genoemde vereisten als Europa-proof en het borgen van investeringsprikkels besteedt het rapport geen aandacht.

Hierna licht de raad dit oordeel nader toe. We zullen spreken over de maatschappelijke context, de publieke inbedding, het toezicht, rol van visitaties, de taken, het level playing field en de investeringsruimte. In een slotparagraaf vatten we een en ander samen.

#### **Grote opgaven, hoge verwachtingen, onzekere tijden**

Ook in het welvarende Nederland zijn er op het gebied van het wonen nog grote opgaven. Nederland is niet af en zal dat ook nooit zijn. Er zijn opgaven inzake woningen (aantal, kwaliteit, duurzaamheid), maar goed wonen is meer dan alleen een dak boven het hoofd. Van groot belang zijn de woonomgeving, de leefbaarheid en de voorzieningen (zorg, onderwijs, cultuur). Het bestaande aanbod aan woningen en voorzieningen sluit niet aan op de vragen en wensen van bewoners. Er moet dus nog driftig gebouwd, verbouwd, aangepast en herijkt worden om beter in te spelen op de vraag. Daarvoor is het nodig dat ook woningcorporaties willen investeren, dat de woningmarkt goed functioneert, dat de aanpak van de stedelijke vernieuwing slagvaardig en doelmatig is, dat corporaties de goede dingen doen en de dingen goed doen.

De opgaven hebben veel te maken met verwachtingen. Hogere welvaart leidt tot hogere verwachtingen en tot verhoogde eisen ten aanzien van wonen, zorg en leefomgeving. Dit vindt zijn weg in doelen van het rijksbeleid en in maatschappelijke druk op maatschappelijke organisaties om te investeren. Anderzijds doen de overheid en de maatschappelijke organisaties ook hun best om verwachtingen te wekken. Zij willen immers niet tegengeworpen krijgen dat ze de stem van de burger negeren.

Het waarmaken van de hoge verwachtingen om de grote opgaven te realiseren moet echter plaatsvinden in een snel veranderende sociaal-economische context. Sinds de kredietcrisis aan land is gekomen, zijn investeringsprogramma's verkleind, uitgesteld of vertraagd. Over

het effect hiervan op de mogelijkheden van de woningcorporaties kan verschillend gedacht worden. Woningcorporaties hebben mogelijkheden om anticyclisch te investeren: zij hebben middelen, een lange investeringshorizon en een sterke positie op de markt van lagere inkomensgroepen. Zij kunnen hierdoor crisismanager en schokbreker zijn. Anderzijds is het ook voor corporaties lastiger geworden hun financiële positie te consolideren (beoordeling op kasstroom, liquiditeitstekorten, duurdere leningen, weinig ruimte voor huurverhogingen, stagnatie in de verkoop van huurwoningen, heffingen vanuit de overheid).

In deze context is het bepaald urgent dat de rijksoverheid en de woningcorporaties een gemeenschappelijke visie hebben op de opgaven in het domein van het wonen en op de onderlinge verhouding. Een bondgenootschap bundelt krachten en verkleint de risico's op negatieve energie en uitputtende onderhandelingen met ketelmuziek.

### **Rijksoverheid en woningcorporaties: even terug**

Na de introductie van het BBSH in 1992 leidde de bruteringswet van 1995 tot de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties ten opzichte van de rijksoverheid. Leningen en subsidies werden tegen elkaar weggestreept waarna de financiële continuïteit van de corporatie een verantwoordelijkheid van corporatie en sector werd. Het publieke CFV en het private WSW hebben hierin een uitdrukkelijke opdracht. De bruteringswet ging niet samen met privatisering. De woningwet voorziet in toelating van woningcorporaties ('toegelaten instellingen') die een taak hebben in het voorzien in huisvesting van die groepen die dat niet op eigen kracht kunnen. Dit is een publieke taak die verankerd is in de Grondwet. Het vermogen van de corporaties is daarom bekleemd vermogen, gebonden aan de bestemmingsplicht van dit vermogen in de volkshuisvesting. De rijksoverheid heeft dus ook na 1995 de positie en de legitimatie om doelen te stellen voor het gebruik ervan. Aldus wordt democratisch gelegitimeerd richting gegeven aan de besteding van het vermogen. Met de zes prestatievelden in het Besluit Beheer Sociale-Huursector (BBSH) is globaal aangegeven waar de woningcorporaties zich in hun functioneren op zouden moeten richten. Dat corporaties geen taakorganisaties van de rijksoverheid meer zijn, heeft geleid tot professionalisering en ondernemerschap aan de zijde van de corporaties. Hiervan zijn overal in het land veel goede voorbeelden te vinden. Maar er zijn ook ontsporingen te noteren. Waar meer vrijheden zijn, dient ook de noodzaak tot verantwoording, transparantie en onafhankelijk toezicht onder de aandacht te komen. Het één kan niet zonder het ander.

In 2004/2005 verschenen adviezen van de WRR (Bewijzen van goede dienstverlening) en van de SER (Ondernemerschap voor de publieke zaak). Op verzoek van de Tweede Kamer verscheen het rapport van RIGO 'Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing'. In opdracht van de minister adviseerde de commissie-De Boer over het stelsel en de commissie-Leemhuis over de positie van de huurders. In de corporatiesector rapporteerde de commissie-Sas over herstel van het vertrouwen in de corporatiebranche. De VROM-raad ordende het lopende debat en adviseerde de minister over de positie van de corporatiesector en de rol van de rijksoverheid hierbij (VROM-raad, 2005). In december 2005 vond het debat zijn weerslag in de brief van de minister aan de Tweede Kamer waarin zowel de rol van de publieke sturing als de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap zichtbaar waren. Deze brief heeft nooit tot besluitvorming geleid, maar is voor veel corporaties wel leidraad voor hun handelen geworden.

In 2006 verschoof de aandacht in debat en beleid naar veranderingen in het huurbeleid en de wijkaanpak. Voorstellen voor aanpassing van het huurbeleid verkregen geen parlementaire meerderheid. Hierna ging zowel in de sector (Antwoord Aedes aan de samenleving, februari 2007) als in het nieuwe kabinet (regeerakkoord, februari 2007) de aandacht primair uit naar de brede sociaal-maatschappelijke problematiek in wijken en steden en de inzet van corporaties en overheid hierbij. Maar het Onderhandelaarsakkoord (september 2007) tussen minister en Aedes is niet gefiatteerd. In een zoektocht naar verbetering van de onderlinge verhoudingen en rust op het politieke front is er een nieuwe

poging gedaan om tot een reeks van afspraken te komen. Dit heeft vorm gekregen in het model van de stuurgroep-Meijerink.

### **Het rapport van de stuurgroep: akkoord of advies?**

Nu ligt er een rapport dat in een bijzondere constellatie tot stand is gebracht: twee centrale partijen (VROM en Aedes) zijn bijeen met een onafhankelijk voorzitter. Voor andere partijen is een rol op afstand bedacht, een rol die sommige partijen aanvaardden en andere daarentegen verwerpen.

In het veld bestaat er geen consensus over de status en inhoud van dit rapport. De vertegenwoordigers van de brancheorganisatie Aedes spreken van een *akkoord* dat in de stuurgroep is bereikt en dat nu door beide achterbannen (ledenraad Aedes, Tweede Kamer) moet worden goedgekeurd. Anderen, ook de vertegenwoordigers van het ministerie van VROM in de stuurgroep, spreken van een ('*zwaarwegend*') *advies*. Dit is ook de terminologie van de minister in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer.

Naar het oordeel van de raad kan het rapport alleen gezien worden als een *advies*, een advies dat input is voor een debat in parlement, regering, brancheorganisatie en met andere partijen. Beraadslagingen in het parlement en elders kunnen leiden tot andere afwegingen en besluiten dan in het rapport worden voorgesteld. Het gaat om het bereiken van een inhoudelijk optimaal resultaat.

### **Publieke inbedding en maatschappelijk ondernemerschap**

In het rapport wordt het publiek belang fundamenteel genoemd. De raad vindt dit een wezenlijk vertrekpunt voor de inrichting van het stelsel. Met de stuurgroep stelt de raad vast dat er dus méér is dan het concept van zelfregulering. Ook de publieke belangen dienen geborgd te worden.

Bijzonder is dan wel dat door de stuurgroep gesproken wordt van het inhoud geven aan "hun eigen doelstellingen en aan het publiek belang" (p. 2). Hier worden "hun eigen doelstellingen" en "het publiek belang" uit elkaar gehaald, terwijl de existentie van woningcorporaties is gelegen in het bieden van kansen op goed wonen voor huishoudens die een zwakke positie op de woningmarkt hebben. Dit is een zaak van groot publiek belang. Als het goed is, vallen publiek belang en het maatschappelijk ondernemerschap van de corporaties vaak, zo niet altijd, samen. Juist met maatschappelijk ondernemerschap zou – zo is regelmatig uiteengezet – de publieke zaak meer gediend zijn dan met taakorganisaties die alleen geïnteresseerd zijn in het vervullen van een van bovenaf opgelegde taak. Maatschappelijk ondernemerschap is niet iets wat "dus bij nevenactiviteiten" hoort. De raad is steeds voorstander geweest van publieke inbedding én van maatschappelijk ondernemerschap; niet als compromis, maar als benutting van beschikbare inventiviteit en creativiteit om maatschappelijke en publiek geformuleerde doelen te bereiken. Het is niet 'of-of', maar 'en-en'.

### **Publieke borging via toezicht**

Toezicht is een belangrijke schakel in de publieke borging.

In 2005 werden door het toenmalige kabinet zes principes van goed toezicht geformuleerd (minister van Binnenlandse Zaken, 2005). Aan drie eerder door de regering geformuleerde principes ('onafhankelijk, transparant en professioneel') werden de volgende drie toegevoegd: 'selectief, slagvaardig en samenwerkend'. In de zes principes is de wens herkenbaar om onder handhaving van de onafhankelijkheid en de professionaliteit, de toezichtlast voor bedrijven en instellingen te beperken. De raad beschouwt de eerste drie principes als fundamentele principes, de laatste drie als uitvoeringsprincipes.

Over het toezicht in de corporatiesector werd in 2006 geadviseerd in het rapport 'Advies toezicht op woningcorporaties' (Schilder, 2006). Vier typen van toezicht werden onderscheiden:

- Prudentieel (financieel en governance).
- Maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid (bevorderen van maatschappelijke prestaties, voorkomen van weglek van vermogen, controle van statuten).
- Toezicht op efficiency.
- Toezicht op integriteit.

In dit rapport worden – wat de raad betreft op overtuigende wijze – diverse lacunes in het toezicht op de woningcorporaties getoond (Schilder, 2006, p. 33). Wat opvalt is de zwakke plaats van het toezicht op maatschappelijke prestaties en op efficiency. Onevenwichtigheid in het toezicht is een probleem: 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 (CFV, 2003). Er zijn op het vlak van het toezicht op maatschappelijk presteren de laatste jaren in de sector wel belangrijke ontwikkelingen gaande: Aedes- en governancecode, visitaties, versterking van het intern toezicht. Maar dit kan de lacune in het verticale toezicht niet vervangen. In het rapport-Schilder wordt voorgesteld het toezicht te bundelen en de taken bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting te leggen.

De raad merkt hiernaast op dat de transparantie van de vaste activa van woningcorporaties te wensen overlaat. Gegevens zijn slechts op een relatief hoog aggregatieniveau beschikbaar. Waar is te vinden welke bezittingen voor welke prijzen in de boeken staan? Hiervoor is in alle discussies weinig aandacht, terwijl dit een voornaam fundament in de (financiële) positie van de corporaties vormt en in de (onderhandelingen over) de prestatieafspraken tussen corporatie en gemeente.

#### *Toezicht en maatschappelijke verantwoording*

Na 2006 is verder gezocht naar een goede balans tussen toezicht en verantwoording en ruimte voor maatschappelijke organisaties. In het advies van de werkgroep Publieke Verantwoording (2008) 'Vertrouwen in verantwoording' wordt bepleit de zelfstandigheid van publieke dienstverleners te ondersteunen (p. 23): "pas bij gebrek aan zelfcorrigerend vermogen is het externe toezicht aan de beurt" en "hoe beter een organisatie presteert, hoe minder extern toezicht nodig is". De vraag rijst dan wel, wie wanneer vaststelt dat een organisatie goed presteert. In dit advies wordt veel verwacht van visitaties en van overleg met stakeholders op lokaal niveau. Hoe belangrijk dit ook is (zie de verdere argumentatie in dit advies), dit kan naar het oordeel van de raad niet de ruimte voor extern toezicht verkleinen of wegnemen. Extern toezicht (financieel, volkshuisvestelijk, efficiency, governance, integriteit) kan niet volgend en afhankelijk van lokale stakeholder-rapporten worden gemaakt. Er moet immers antwoord zijn op de vraag of de door de publieke organen vastgestelde beleidsprioriteiten op voldoende wijze worden uitgewerkt.

#### *Intern en extern toezicht*

Het toezicht op de woningcorporaties kent een intern en een extern deel. De professionalisering van het intern toezicht (Raad van Commissarissen) heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen, maar is nog niet voltooid. De Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (VTW) heeft dit tot speerpunt van beleid gemaakt. Verschillende partijen bieden scholingsprogramma's aan. Er is meer aandacht voor de volkshuisvestelijke expertise in de raad en voor de belangen van huurders, bovendien zijn in de meeste corporaties beperkingen in de zittingstermijn aangebracht. Het interne toezicht heeft een belangrijke rol in de continuïteit van de onderneming en is om deze reden ook anders van karakter dan het externe toezicht. Het externe toezicht is niet gericht op de onderneming zelf maar op de prestaties. Daarom kan niet eenvoudig gesteld worden dat bij een beter intern toezicht het extern toezicht wel wat minder kan. Uitrusten tussen beide vormen is begrensd door verschillende verantwoordelijkheden.

### *Vormgeving van extern toezicht*

Het extern toezicht op de woningcorporaties is voor wat betreft het financiële toezicht neergelegd bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting, een publiekrechtelijk orgaan (ZBO). Het volkshuisvestelijk toezicht lag tot 1997 bij de gemeenten en na die tijd bij de rijksoverheid (VROM). In tien jaar zijn er vier voorstellen gedaan voor (her) positionering van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

**CTW:** Centraal Toezichtorgaan Woningcorporaties naast een Centraal Fonds Sectorbeheer (CFS). In de nota 'Mensen, wensen, wonen' (2000) van staatssecretaris Remkes werd voorgesteld het Centraal Fonds Volkshuisvesting te splitsen in een toezichtorgaan en een orgaan belast met sanering en projectsteun.

**CAI:** Contracterings- en Activerings Instituut. In de Commissie-de Boer (2005) werd voorgesteld het toezicht over te hevelen naar het (private) WSW en het Centraal Fonds Volkshuisvesting om te vormen tot een instituut waarin de contractering tussen gemeenten en corporaties alsmede activering en arbitrage centraal staat.

**CFV:** Centraal Fonds Volkshuisvesting. In het rapport-Schilder (2006) wordt voorgesteld het publiek toezicht te bundelen en het Centraal Fonds Volkshuisvesting met zowel het financiële als het maatschappelijke toezicht te belasten.

In het rapport van de stuurgroep-Meijerink (2008) wordt voorgesteld het toezicht over te hevelen naar een 'kleine, gezaghebbende instantie', de Autoriteit.

Deze Autoriteit werkt binnen een publiekrechtelijk kader, bestaat uit een bestuur van drie á vijf gezaghebbende en onafhankelijke leden, en wordt benoemd door de Kroon. De Kroon, zo luidt het voorstel, benoemt hen, met uitzondering van de voorzitter, op voordracht van de branche en de direct landelijke stakeholders. De Autoriteit maakt gebruik van bestaande bronnen en is terughoudend met eigen gegevensverzameling. De taken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting worden teruggebracht tot projectsteun en saneringssteun.

De raad bespreekt hier vier elementen van het voorstel:

- de bundeling van het toezicht;
- de keuze voor een nieuw orgaan;
- de ruimte van het toezichtorgaan naar de sector;
- de relatie tussen het toezichtorgaan en de minister.

#### - Bundeling van toezicht

Het bundelen van toezicht in één Zelfstandig Bestuursorgaan biedt een goede kans om versnippering en de nadelige effecten hiervan (administratieve last, onevenwichtigheid tussen financieel en volkshuisvestelijk toezicht) te vermijden. De formule van ZBO is dienstig om enige afstand te houden tot zowel de directe politieke en bestuurlijke overwegingen alsook tot de sector met de praktijk van de individuele corporaties. De vraag gaat zich nu richten op de plaats en de invulling van deze ZBO.

#### - Een nieuw orgaan

De raad heeft tevergeefs gezocht naar argumenten in het rapport van de stuurgroep om het Centraal Fonds Volkshuisvesting te passeren en te kiezen voor een nieuw op te richten ZBO. Waarschijnlijk heeft de drang om met een schone lei te beginnen en van 'oude routines' bevrijd te zijn, tot deze keuze geleid. Alleen in een rapportage van De Vernieuwde Stad (2008: p.19) zijn enkele bezwaren genoemd tegen de huidige toezichtpraktijk door het Centraal Fonds:

- onvoldoende aangepast aan de veranderde positie en praktijken van corporaties;
- onvoldoende rekening houdend met verschillen tussen corporaties en verschillende marktomstandigheden;
- scheiding tussen financieel en inhoudelijk toezicht gaat wringen.

Deze drie bezwaren zijn niet erg overtuigend. Ten eerste mag van een toezichthouder enige robuustheid en stabiliteit verwacht worden. Ten tweede is differentiatie staande praktijk, al mag dit mogelijk wel wat uitgebouwd worden. Het laatst genoemde bezwaar wordt opgeheven bij bundeling van het toezicht.

De raad wijst (in lijn met het rapport-Schilder, 2006) op het kapitaal- en kennisverlies als voor 'iets nieuws' gekozen wordt en niet voor benutting en versterking van de bestaande infrastructuur.

- Ruimte van het toezichtorgaan naar de sector

Het voordrachtsrecht van de branche en de stakeholders ten aanzien van bestuursleden van de Autoriteit is voor de raad een te nauwe verbinding tussen de sector en het toezichtorgaan. Bovendien moet het onafhankelijk toezichtorgaan de ruimte hebben voor eigen onderzoeksmogelijkheden. De herhaalde passage in het rapport van de stuurgroep dat het orgaan zich moet baseren op bestaande bronnen verkleint de speelruimte voor dit orgaan. De raad meent juist dat er ruimte voor zelfstandige oordeelsvorming moet zijn. Daar hoort ook eigen onderzoek bij.

Opvallend is dat in het voorstel van de stuurgroep drie zaken worden beoordeeld:

- de prestaties: dit gebeurt vooral op basis van de visitatie in samenhang met de aanwending van het vermogen. Is dit 'op orde', dan worden de prestaties opnieuw bezien na vier jaar (cyclus van visitatie);
- financiën: oordeel over financiële continuïteit vindt plaats op basis van informatie van het WSW. Als de continuïteit verzekerd is, vindt een volgende toets een jaar later plaats;
- governance: deze toets door de Autoriteit vindt plaats op basis van de Aedescode en de governancecode.

Kort gezegd leunt de Autoriteit voor de volkshuisvestelijke kant op de visitaties, voor de financiële kant op het WSW en voor de governance-kant op de Aedescode. Langs drie kanten wordt de Autoriteit geholpen om zijn werk te doen.

Het wordt zo bepaald moeilijk te ontdekken waar in het voorstel van de stuurgroep ruimte is voor zelfstandig onderzoek en voor een zelfstandig oordeel. De raad meent dat een dergelijke binding niet past bij een onafhankelijk toezichtorgaan.

-Relatie tussen het toezichtorgaan en de minister

Voor de raad staat een onafhankelijk, doelmatig en doeltreffend toezicht voorop. Dit vereist ruimte voor het toezichtorgaan om invulling te geven aan zijn taak. Het gekozen model van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan vraagt hier ook om.

De raad acht een gedetailleerde bemoeienis vanuit de rijksoverheid op de beleidskeuzes van een corporatie onwenselijk. Er moet ruimte zijn voor de individuele corporatie en dientengevolge ook ruimte voor het toezichtorgaan om professioneel zijn werk te doen.

De gedachte in het rapport van de stuurgroep om aan het toezichtorgaan eigen sanctiemogelijkheden te geven, steunt de raad. De raad heeft immers een positie voor ogen waarin het toezichtorgaan niet alleen ongebonden is ten opzichte van de onder toezicht gestelden (woningcorporaties), maar ook een eigen positie heeft ten opzichte van de politieke wensen van alledag. Politieke prioriteiten horen in beginsel aan de voorkant, sturing dus, hun weg te vinden. Toezicht is iets dat aan de achterkant van het beleid gepositioneerd is en daar is verzakelijking en professionaliteit geboden.

Conform het model van de Nederlandse Zorgautoriteit kan de minister naar het oordeel van de raad bestuursleden benoemen en ontslaan, aanwijzingen geven en kaders stellen. De lijn is dat de Minister stuurt op de Autoriteit en dat de Autoriteit stuurt op de individuele corporatie en – indien hier aanleiding voor bestaat - individuele corporaties met sancties belast.



In dit perspectief kan de Tweede Kamer de minister wel oproepen om in toezichtvragen de sturing naar de Autoriteit aan te passen (aanwijzing, kaders), maar kan de Minister niet zelf een individuele corporatie onder toezicht stelt. Immers, de corporaties staan onder toezicht van de Autoriteit en niet rechtstreeks van de rijksoverheid.

Dit alles neemt niet weg dat er ook situaties denkbaar zijn waarin de existentie van een corporatie aan de orde is. Conform de wet is en blijft de minister verantwoordelijk voor toelating en dus ook voor intrekking van de toelating van instellingen. Het kan dus niet anders dan dat de minister een zelfstandig oordeel kan, mag en moet hebben over een individuele corporatie waar zich een grote kwestie voordoet. Dan ook kan wat de raad betreft de minister sancties toepassen (zoals het ontslag van de Raad van Commissarissen, ontbinding van de onderneming). Het spreekt voor zich dat een minister pas tot actie overgaat als de Autoriteit geconsulteerd is. Maar het kan niet zo zijn dat de minister alléén kan ingrijpen als de Autoriteit daarom vraagt. Dan zou immers de minister in dienst van de Autoriteit worden gesteld. Op dit laatste punt neemt de raad dus afstand van de voorstellen van de stuurgroep-Meijerink.

Daarnaast – en dan gaat het meer over sturing dan over toezicht – zijn er belangrijke zaken die een corporatie betreffen waarin een goedkeuring vooraf van de minister heel gewenst is. We kunnen hierbij denken aan ‘besluiten van aanmerkelijk belang’, aan grote onroerend-goedtransacties, aan fusies of splitsingen. Dit soort arrangementen kan in de Woningwet of het BBSH zijn plaats hebben.

In de ogen van de raad is de ministeriële verantwoordelijkheid dus gelegen in het mogelijk maken van een onafhankelijke en van sanctiemogelijkheden voorzien toezichtorgaan naast de mogelijkheid om via sturing cruciale beslissingen van individuele corporaties aan goed- of afkeuring te onderwerpen.

Samenvattend komt de raad tot het volgende:

- bundeling van het toezicht in één toezichtorgaan is zeer gewenst.
- Hiervoor is de positie van het Centraal Fonds Volkshuisvesting adequaat. Er is daarom geen behoefte aan een nieuw orgaan.
- Dit toezichtorgaan moet onafhankelijk zijn van de sector, dus:
  - geen voordrachtsrecht van bestuursleden door de sector
  - ruimte voor eigen onderzoek en normering
- Dit toezichtorgaan is verantwoordelijk voor toezicht over de volle breedte, heeft eigen sanctie-instrumenten en staat op afstand van de dagelijkse politieke prioriteiten. De Minister is inzake het toezicht wel verantwoordelijk voor het toezichtkader en in het dagelijks leven niet voor individuele corporaties. Maar de Minister blijft verantwoordelijk voor besluiten van aanmerkelijk belang, toelating en intrekking en heeft ultieme sancties bij disfunctioneren.

### **Visitaties, stakeholders en het lokale niveau**

Visitatie is gericht op leren en op maatschappelijke verantwoording. Het helpt corporaties om in gesprek te gaan met hun stakeholders. Het richt zich hiermee vooral op de relatie tussen corporaties en hun stakeholders op lokaal niveau. De laatste jaren is er meer ervaring opgedaan en met het project ‘Visitatiestelsel: Maatschappelijke visitatie woningcorporaties, versie 3.0’ (SEV, 2008) liggen er kansen. Het kan door het contact met de stakeholders een impuls opleveren aan de invulling van het maatschappelijk ondernemerschap en zo bijdragen aan de inbedding van de corporaties op lokaal niveau.

Dit gezegd zijnde, wil de raad beklemtonen 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 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<sup>2</sup>. Het zou dus een misvatting zijn, te denken dat visitatie de plaats van het toezicht geheel of gedeeltelijk zou kunnen overnemen. Natuurlijk zal een landelijke toezichthouder zich informeren over een veelheid van zaken bij een corporatie, dus ook over lopende of afgesloten visitaties. Het oordeel van een visitatie zal ongetwijfeld het oordeel van de toezichthouder mede beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat dit een element is in het beleidskader van de toezichthouder. In het rapport van de stuurgroep wordt het onderscheid tussen visitatie en toezicht onvoldoende gemaakt en wordt visitatie als een (beter) alternatief voor verantwoording gepresenteerd.

Hier komt bij dat goed of slecht presteren van corporaties niet alleen een zaak is van het lokale niveau. Wonen mag dan wel lokaal zijn, er zijn vele zaken die op een hoger schaalniveau spelen en waar dienovereenkomstig ook partijen op landelijk niveau een rol in spelen. Er moet ruimte zijn voor ingrijpen van bovenaf als er 'lokale deals' gesloten worden die belangen op een hoger schaalniveau schaden. De gerichtheid van woningcorporaties op stakeholders op lokaal niveau valt toe te juichen, maar de kunst is wel te vermijden dat het een onderonsje tussen enkele grote instanties wordt. De toegang tot stakeholders is niet voor elke partij op lokaal niveau vanzelfsprekend, stakeholders hebben ook eigen belangen en het soortelijk gewicht van stakeholders varieert. Los hiervan is het belangrijk de invloed van de belangrijkste stakeholder op lokaal niveau, de huurders, eenduidig te garanderen.

Bijzonder is dat in veel teksten de gemeenten als stakeholder worden gezien, terwijl het toch echt gaat om een mede-overheid die een democratische legitimatie heeft. In het rapport van de stuurgroep worden aan de publieke rol van de gemeente wel heel weinig woorden gewijd, terwijl de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het brede lokale woonbeleid. Zij kunnen vanuit deze rol de corporaties aanspreken op het maatschappelijk presteren. De rijksoverheid kent doelen, kaders, voorwaarden, stimuli. Maar het Rijk kan niet in detail bepalen wat er precies van de landelijke doelstellingen in de ene dan wel in de andere gemeente dient te gebeuren. In de gemeentelijke woonvisie wordt dit aangegeven en dit is met de inzet en 'het bod' van de corporatie de basis voor een akkoord op lokaal niveau tussen gemeente en corporaties: prestatieafspraken dus. Voor goede prestatieafspraken is grote openheid van corporaties van belang in de financiële positie (inclusief de waardering van de vaste activa). Hiermee wil de raad stellen dat het debat over 'het arrangement overheid – corporaties' ook de positie van de andere dan de rijksoverheid (gemeenten) betreft.

Als corporaties en gemeenten niet tot overeenstemming komen, ligt mediation voor de hand. Het toezichtorgaan kan hierin een rol spelen (vormgegeven in een aparte kamer) en kan bij gebleken verantwoordelijkheid van corporaties voor de impasse, de corporaties aanspreken. Waar de betreffende gemeente in gebreke blijft, is het de taak van de minister de gemeente aan te spreken.

### **Taken en afbakening werkdomein**

Eerder gaf de raad aan dat de missie van de corporaties gelegen is op de woningmarkt en in de buurt (VROM-raad, 2005: pp.9-10). Zij kunnen bijdragen aan de noodzakelijke marktstabiliteit, aan het tegengaan van risicoselecties en aan het creëren van toegangs- en doorstromingsmogelijkheden op de markt, voor groepen die niet zelfredzaam zijn op de huidige markt. Opgaven zijn er in de woningbouw, de stedelijke vernieuwing en de zorg voor specifieke groepen.

In dit licht beziet de raad de voorstellen van de stuurgroep.

De driedeling in domeinen (bouwen en verhuren/verkopen – woonomgeving/maatschappelijk vastgoed – wijk- en buurtaanpak) wordt in het voorstel gekoppeld aan wat *moet*, wat *kan* en wat *te overwegen* is. De raad ziet nog veel onduidelikheden en tegenstrijdigheden in deze driedeling. Zo is nog niet duidelijk wat er nu eigenlijk niet mag en wat de implicaties zijn van de voorstellen van de stuurgroep voor het BBSH.

---

<sup>2</sup> J. Van der Schaar, 16 januari 2009.

In het eerste domein (wat 'moet') mist de raad de woonomgeving, de kwaliteit in het wonen en de duurzaamheid. Het is niet duidelijk waarom dure huur- en koopwoningen in het domein thuishoren dat 'moet'.

De bewijslast in het tweede en derde domein (toets conform beoordelingskader commissie-De Boer) lijkt veel zwaarder te worden, maar zo'n toets mag bij alle investeringsbeslissingen van een corporatie verwacht worden.

Inzake het derde domein (wijk- en buurtaanpak) valt de strenge formulering ('nee-tenzij') op. Dit is een stap terug waar de laatste jaren de corporaties een verbreding van hun activiteiten lieten zien, dit veelal op uitdrukkelijk verzoek van nationale en lokale overheid alsmede van veel partners. De raad is geen voorstander van overname van een scala aan sociale en economische activiteiten door corporaties: te gemakkelijk wordt dan de primaire verantwoordelijkheid van andere partijen hiervoor vergeten en wordt het vermogen van de corporaties aangesproken voor zaken buiten het brede domein van het wonen. Dit staat haaks op de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen. Beduchtheid voor afwenteling van opgaven is dus zeker op zijn plaats, maar dit is geen reden om van de weeromstuit terug te vallen in een strenge vastgoedoriëntatie. Er kunnen goede argumenten zijn voor een corporatie om zich in te zetten voor een brede school (domein 3) in plaats van verfraaiing van het bezit ('gouden kraan', domein 1). Hier zit ook een belangrijke impuls voor vernieuwing en ontkokering. De raad ziet ook niet waarom in het derde domein alleen activiteiten toelaatbaar zijn als deze plaatsvinden in buurten waar de corporatie bezit heeft. Er kunnen zich ook elders omvangrijke fysieke en sociale kwesties voordoen (bijvoorbeeld particulier bezit in aangrenzende buurten) waar investeringen dringend gewenst zijn.

Veel innovaties worden 'geboren' op het snijvlak van sectoren, in 'oefeningen in ontkokering'. Bezwaarlijk is daarom dat in de gekozen formuleringen van de stuurgroep geen enkele aansporing en prikkel is te vinden voor traditionele vastgoed-georiënteerde corporaties om zich te gaan vernieuwen. De eis van 'wederkerigheid' (met gemeente en ander), zoals door de stuurgroep verwoord voor het tweede en derde domein, versterkt de lijn dat in deze domeinen vooral niets hoeft voor de corporaties. Men kan conform dit voorstel rustig in het eerste domein bivakkeren (aan goedkope en dure woningen doen) en de rest aan anderen laten. Dit laatste was juist de impuls voor het politieke debat over het maatschappelijk vermogen van woningcorporaties.

### **Het level playing field**

De toegenomen activiteiten van corporaties op de duurdere segmenten van de woningmarkt vergen oplettendheid voor vrije concurrentieverhoudingen en een gelijk speelveld. In de brief van voormalig minister Dekker (december 2005) en in brieven van IVBN wordt hier aandacht voor gevraagd. Het gelijke speelveld is alleen daar aan de orde waar commerciële activiteiten plaatsvinden. Winst op het commerciële deel dient in eerlijke competitie met andere partijen te worden behaald. Door een scheiding tussen 'niet-commerciële' en 'commerciële' kan oneigenlijke steun vanuit het kernbedrijf voor dochters met commerciële activiteiten vermeden worden. De regelgeving vanuit de Europese Unie vraagt hier ook om. Binnen het niet-commerciële deel is de corporatie vrij om activiteiten uit te voeren die passen in het beleidsplan van de corporatie, mits de publieke doelen en afspraken maar gerealiseerd worden.

De vraag rijst of niet-commerciële activiteiten van woningcorporaties ook buiten het huidige bestel kunnen plaatsvinden ('opting out'). Hierover worden rechtszaken voorbereid. De raad is geen voorstander van uittreding van corporaties en wacht de juridische procedures op dit punt af. Mocht het tot uittreding komen, dan zal er in elk geval reëel 'afgerekend' moeten worden en dit zal zeker van invloed zijn op de animo tot uittreding.

### **Omgaan met investeringsruimte**

Zoals eerder aangegeven staat door een reeks van factoren de investeringskracht van corporaties onder druk, terwijl de maatschappelijke opgave onverminderd hoog is. Voor de

raad is dit een argument om met grote precisie opzoek te gaan naar arrangementen waarin de prikkel tot investeren evenwichtig is verweven. Er is behoefte aan *activeren* en – gezien de grote opgave – geen behoefte aan *afromen* van corporatievermogens. De invoering van de integrale vennootschapsbelasting ziet de raad als een voorbeeld van het laatste en is ook uitdrukking van een tweeslachtige benadering door de rijksoverheid van de woningcorporaties (vrije ondernemingen en sociale instellingen). Door de integrale vennootschapsbelasting worden de investeringsplannen van de corporaties ernstig gefrustreerd. Alleen hierdoor al is de relatie tussen corporaties en de overheid in zwaar weer gekomen. De kleinere 'heffing wijkaanpak' heeft in elk geval het voordeel dat het geld binnen de maatschappelijke opgave van wonen en wijken wordt ingezet. Deze twee heffingen laten onverlet dat binnen het systeem prikkels tot investeren niet bepaald ruim voorhanden zijn. Men kan belasting betalen en rusten, met gemeente en stakeholders een goed gesprek voeren waarna berusting ook aan de andere zijde uitbreekt. Maar welke partij activeert op welke wijze dat deel van het vermogen dat 'vermogensovermaat' of (anders gezegd) 'investeringsruimte' heet? In het rapport van de stuurgroep wordt gemeld dat de branche voornemens is een norm voor financiële ruimte te formuleren, gebaseerd op de systematiek van kasstromen. Verwacht wordt dan dat de Autoriteit deze norm van financiële ruimte gaat hanteren, onder voorbehoud van goedkeuring van de Minister. De raad ziet echter in de formulering van de normering van investeringsruimte geen private maar juist een publieke taak. Als de sector vrij is om te bepalen of en wanneer een corporatie 'te rijk' is, dan zullen vermoedelijk slechts weinig corporaties door dit probleem getroffen worden. Hier is juist een rol voor het Centraal Fonds Volkshuisvesting weggelegd. Eerder pleitte de raad voor een publiekrechtelijk arrangement van matching tussen taken en middelen door middel van een periodieke vermogensafhankelijke heffing onder de woningcorporaties (VROM-raad, 2003). Waar overmaat is, wordt deze gedeeltelijk ingezet voor investeringen elders via een Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing die risicodragend participeert in programma's die door de lokale corporaties niet (geheel) gefinancierd kunnen worden. De heffingen worden niet generiek opgelegd, maar er zijn vrijstellingen voor corporaties die actief investeren in hun eigen bezit of in dat van anderen. Zo wordt 'een markt van zelfhulp' bevorderd en is er een nauwkeuriger instrument van matching en activering voorhanden dan de huidige heffing wijkaanpak.

## **Slot**

Woningcorporaties zijn maatschappelijke ondernemers met een belangrijke missie. Hun bijdrage aan het wonen en leven in stad en wijk is van groot maatschappelijk belang. De toegenomen mogelijkheden voor maatschappelijk ondernemerschap leiden tot de noodzaak om aan de voorkant (sturing) en aan de achterkant (toezicht) een helder arrangement te ontwikkelen. Als de raad pleit voor onafhankelijkheid in het toezicht, dan is dit geen wantrouwen, maar de wens tot een ordentelijke verhouding tussen checks and balances.

Voor een evenwichtig arrangement tussen overheid en woningcorporaties is voldoende afstand tussen toezicht en de sector van woningcorporaties cruciaal. Een te grote nabijheid en een te sterke binding van het toezicht aan de normatiek van de sector dient het vertrouwen in de woningcorporaties niet. Ook wordt hierdoor de corporaties iets ontzegd waar zij recht op hebben: vreemde ogen.

Met het rapport van de stuurgroep is het debat over de relatie tussen overheid en corporaties weer op de agenda gekomen. De raad is voorstander van publieke sturing en publiek toezicht op hoofdlijnen met daarbinnen veel ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties. Onder publieke sturing vallen doelstellingen en kaders met regelgeving die ruimte geven om lokaal en met de creativiteit van ondernemerschap invulling te geven aan de maatschappelijke opgave. Publieke sturing is dus geen detailsturing tot het niveau van de woning, het is het stellen van kaders met grenzen, doelen en verwachtingen. Toezicht vervangt sturing niet en deze zijn dus ook niet onderling uitwisselbaar. Het

belangrijkste is wat er in het omvangrijke gebied tussen sturing en toezicht in plaatsvindt: maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties.

De raad schat in dat velen uitzien naar besluitvorming inzake een stabiel en werkbaar arrangement zonder regelmatige oprispingen van onbegrip en verwijt. Er ligt een schat aan materiaal dat eenvoudig benut en toegepast kan worden. De raad noemt in dit verband de brief van voormalig minister Dekker (december 2005), het advies over toezicht (Schilder, 2006), de kracht van het Centraal Fonds Volkshuisvesting en de energie en vernieuwing van corporaties en andere partijen op het niveau van wijk en stad (wijkenpak, visitaties). Het hoeft niet ingewikkelder gemaakt te worden dan nodig is.

## **Bronnen:**

**Aedes** (2007) *Antwoord aan de samenleving*. Hilversum.

**Centraal Fonds Volkshuisvesting** (2003) *Tussen regels en rolopvatting*. Naarden.

**Commissie-De Boer** (2005) *Lokaal wat kan, centraal wat moet*. In opdracht van het ministerie van VROM en Aedes.

**Commissie-Leemhuis** (2005) *Verbetering zeggenschap en positie huurders*. Ministerie van VROM, Den Haag.

**Commissie-Sas** (2005) *Corporaties lokaal verbinden*. Aedes, Hilversum.

**Commissie-Schilder** (2006) *Advies toezicht op woningcorporaties*. In opdracht van het ministerie van VROM. De Nederlandsche Bank, Amsterdam.

**De Vernieuwde Stad** (2008) *Bescherming van het publieke belang*. Visie van De Vernieuwde Stad op een nieuwe ordening in de corporatiesector. Utrecht.

**Ernst en Young** (2008) *Woningcorporaties 2015, vier verkennende scenario's*. Rotterdam.

**Kabinet-Balkenende IV** (2007) *Samen werken, samen leven*. Regeerakkoord. Den Haag.

**Minister van BZK** (2005), *Kaderstellende visie op toezicht. Minder last, meer effect*. Tweede Kamer, 2005-2006, 27 831 nr. 15.

**Minister van VROM** (2005) *Brief over de beleidsvisie toekomst woningcorporaties*. TK kamernummer: 29453 nr. 30.

**Minister van VROM** (2006) *Nadere overwegingen naar aanleiding van het algemeen overleg over de beleidsvisie woningcorporaties*. TK kamernummer: 29453 nr. 55.

**Minister voor WWI** (2008) *Brief ter aanbieding van het rapport Sectorbeeld realisaties woningcorporaties verslagjaar 2007*. TK kamernummer 29453 nr. 96.

**Ministerie van VROM** (2000) *Mensen, wensen, wonen*. Den Haag.

**RIGO** (2005) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. In opdracht van de Tweede Kamer. Amsterdam.

**SER** (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag.

**SEV** (2008) *Visitatiestelsel: Maatschappelijke visitatie woningcorporaties, versie 3.0*. Rotterdam.

**Stuurgroep Meijerink** (2008) *Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties*. TK bijlage bij kamernummer: 29453, nr. 93.

**VROM-raad** (2005) *Vorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*. Advies 047, Den Haag.

**VROM-raad** (2003) *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*. Advies 038, Den Haag.

**Werkgroep Publieke Verantwoording** (2008) *Vertrouwen in verantwoording*. Den Haag.

**WRR** (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag.

## **Samenstelling VROM-raad**

mr. H.M. Meijdam, voorzitter  
prof.dr. P.J. Boelhouwer  
mevr. drs. C.F. van Dreven  
prof.mr. N.S.J. Koeman  
prof.dr.ir. J.T. Mommaas  
prof. ir. A. Reijndorp  
mevr. drs. A. Rijckenberg  
mevr. prof. dr. A.J.M. Roobeek (vanaf 1 januari 2009)  
R. Stroink (vanaf 1 januari 2009)  
mevr. M.A.J. van der Tas  
ir. S. Thijsen  
prof.dr. P.P. Tordoir  
mevr. drs. P.J.L. Verbugt  
dr. W.A.F.G. Vermeend (vanaf 1 januari 2009)  
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

## **Waarnemers**

prof. dr. M.A. Hajer, namens het Planbureau voor de Leefomgeving  
drs. V.R. Okker, namens het Centraal Planbureau  
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

## **Algemeen secretaris**

drs. A.F. van de Klundert

## **Bij dit advies betrokken medewerkers**

dr. V.J.M. Smit (projectleider)  
mw. ir. S.P.L. Kessels  
mw. A.M.H. Bruines