Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 606 Parlementaire enquête Woningcorporaties

Nr. 4 **HOOFDRAPPORT**

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD **5**

1. HOOFDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN **8**
1.1 Wat ging er mis? 9
1.1.1 Falende corporatiebestuurders 9
1.1.2 Falend toezicht 10
1.1.3 Falende politiek 12
1.1.4 Fundamentele problemen in het stelsel 14
1.2 Hoe kon dat gebeuren? 15
1.2.1 Menselijk gedrag: varen op moreel kompas alleen onvoldoende 15
1.2.2 Gebrek aan duidelijke grenzen: overambitie en risicovol gedrag 16
1.2.3 Gebrekkige governance: onvoldoende tegenkrachten 18
1.2.4 Veel geld en weinig risicobesef: moreel gevaar 19
1.3 Wie zijn daarvoor verantwoordelijk? 20
1.3.1 Falende bestuurders en het ontbreken van tegenkracht 20
1.3.2 Tekortschietende zelfregulering door de sector 22
1.3.3 Onvolwaardig publiek toezicht 24
1.3.4 Politiek onvermogen 25
1.4 Hoe kan het beter? 27
1.4.1 Alternatieven voor het huidige stelsel 27
1.4.2 Naar verbeteringen in het hybride stelsel 29
1.4.3 Aanbevelingen: een pakket samenhangende maatregelen 30

2. DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE WONINGCORPORATIES **40**
2.1 Aanleiding enquête 40
2.2 Opzet enquête en leeswijzer rapport 41
2.3 Uitvoering enquête 43
2.3.1 Doelstelling en probleemstelling 43
2.3.2 Analyse van het corporatiestelsel 43

kst-33606-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage

2.3.3 Aangrijpingspunten voor beoordeling en aanbevelingen 44

3. WAT GING ER MIS? 46
3.1 Vestia 46
3.1.1 Vestia 46
3.1.2 Accountants 49
3.1.3 Toezichthouders 50
3.1.4 Derivatenbanken 53
3.1.5 Intermediairs 54
3.1.6 Ministeriële verantwoordelijkheid 54
3.1.7 De Tweede Kamer 56
3.1.8 De gemeenten 57
3.2 Casussen 57
3.2.1 Wat er mis ging 57
3.2.2 Onverantwoordelijk gedrag van corporatiebestuurders 58
3.2.3 Tekortschietend intern toezicht bij corporaties 59
3.2.4 Te laat, gefragmenteerd en inconsistent ingrijpen bij problemen 60
3.2.5 Corporaties kunnen de rekening te veel op laten lopen 60
3.2.6 De politiek stond erbij en keek ernaar 61
3.2.7 Maatschappelijke gevolgen zijn groot 61
3.3 Politieke besluitvorming 61
3.3.1 De verwachtingen getest; bijsturing en taakuitbreiding (1993–1998) 62
3.3.2 Mislukte poging herstel primaat van de politiek, wel verdere taakuitbreiding en introductie nevenactiviteiten (1998–2002) 62
3.3.3 Zelfregulering als beleidsparadigma, corporaties als onderhandelingspartner en krachtwijkenbeleid als katalysator van nevenactiviteiten (2003–2008) 65
3.3.4 De wal (incidenten) keert het schip (zelfregulering), maar brede taakinvulling blijft overeind (2008–2010) 66
3.3.5 De pendule: zelfregulering en politiek toezicht in de reprise (2010–2012) 69
3.4 Doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit sector 70
3.4.1 Doeltreffendheid 72
3.4.2 Doelmatigheid 72
3.4.3 Controleerbaarheid 74
3.4.4 Legitimiteit 80
3.4.5 Conclusies 83

4. HOE KON DAT GEBEUREN? 84
4.1 Gedrag 84
4.2 Grenzen 88
4.2.1 Grenzen aan het taakveld 89
4.2.2 Grenzen aan de doelgroep 91
4.2.3 Grenzen aan het werkgebied 94
4.2.4 Grenzen aan de schaalgrootte 96
4.3 Governance 99
4.3.1 Interne checks-and-balances onvoldoende en uit balans 100
4.3.2 Onvoldragen zelfregulering 104

	4.3.3 Tekortschietend publiek toezicht	117
4.4	Geld	133
	4.4.1 Vermogensovermaat	134
	4.4.2 De zekerheidsstructuur: voordeel met valkuilen	141
	4.4.3 Geld en incidenten	151
5.	**WIE ZIJN DAARVOOR VERANTWOORDELIJK?**	**155**
5.1	Bestuurders en commissarissen	155
	5.1.1 Bestuurders	155
	5.1.2 Commissarissen	157
5.2	De sector zelf	159
5.3	Financiële waarborgers	161
	5.3.1 Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw	161
	5.3.2 Accountants	162
	5.3.3 Financiële instellingen	163
5.4	Toezichthouders	165
	5.4.1 De Minister, de volkshuisvestelijk toezichthouder	165
	5.4.2 Het CFV, de financieel toezichthouder	167
5.5	De politiek	170
	5.5.1 Kabinetten	170
	5.5.2 De Tweede Kamer	172
6.	**HOE KAN HET BETER?**	**176**
6.1	Naar een andere cultuur	176
6.2	Grenzen stellen	177
6.3	Governance versterken	181
6.4	Geld beteugelen	192
6.5	Gedrag verbeteren	196
6.6	Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties	198
7.	**VERANTWOORDING**	**200**
7.1	Onderzoeksaanpak	200
	7.1.1 Inwerkprogramma	200
	7.1.2 Dossieronderzoek	201
	7.1.3 Besloten voorgesprekken	201
	7.1.4 Openbare verhoren	202
	7.1.5 Afronding onderzoek	203
	7.1.6 Samenstelling staf	203
	7.1.7 Extern onderzoek en advies	204
	7.1.8 Kwaliteitsborging	204
	7.1.9 Archief van de commissie	205
7.2	Informatieverstrekking	206
	7.2.1 Algemeen	206
	7.2.2 Informatieverstrekking door de Minister voor Wonen en Rijksdienst	206
	7.2.3 Informatieverstrekking door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw	207
	7.2.4 Informatieverstrekking uit de ministerraad	208
	7.2.5 Documenten betrokken bij kabinetsformaties	208
7.3	Werkafspraken over vertrouwelijke informatie	208
	7.3.1 Algemeen	208
	7.3.2 Werkafspraken met de Minister voor Wonen en Rijksdienst	209
	7.3.3 Werkafspraken met de Minister van Veiligheid en Justitie	210
	7.3.4 Werkafspraken met Vestia	210

7.4 Ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008 211
7.4.1 Afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen 211
7.4.2 Adresgegevens van personen 211
7.4.3 Reikwijdte bewijsbeperking 212
7.4.4 Eenduidig gebruik van termen 212
7.4.5 Bijstandsverlening 212
7.4.6 Verschoningsgronden 212
7.4.7 Informatie uit de ministerraad 213
7.4.8 Informatieprotocol 213
7.4.9 Ondertekening van de verslagen 214
7.4.10 Europese dimensie 214
7.4.11 Buitenlandse personen 214

BIJLAGEN **215**
1. Lijst van begrippen 215
2. Lijst van afkortingen 225
3. Inwerkprogramma (informatieve gesprekken en werkbezoeken) 227
4. Lijst van besloten voorgesprekken 230
5. Lijst van openbare verhoren 233
6. Lijst van instanties en personen bij wie informatie is gevorderd 235
7. Werkafspraken tussen de commissie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst 236
8. Motie tot instelling parlementaire enquête 241
9. Bronnenlijst 242

VOORWOORD

Ongeveer één derde van alle Nederlanders woont in een huis van een woningcorporatie. Daarmee heeft Nederland relatief de grootste sociale huursector ter wereld.

Woningcorporaties zijn «toegelaten instellingen» die publiekelijk voorgeschreven kerntaken moeten uitvoeren waarbij op hun vermogen een bestemmingsplicht rust. De belangrijkste taak is het huisvesten van mensen die daar zelfstandig niet toe in staat zijn.

Sinds de stelselherziening van woningcorporaties, begin jaren negentig van de twintigste eeuw, deden zich vele incidenten voor. We zien een stoomschip van een kwart miljard euro, een Maserati als dienstwagen, kolossale grondposities zonder bouwbestemming, aanleg van een tunnelbak, koffers met contanten, in het kader van de leefbaarheid lenen aan een uitvaartcentrum, adoptie van een aap, een olifantenbeelden-parade, ontwikkeling van koopwoningen in Wallonië, een architect met een honorarium van 14 miljoen euro en een derivatenportefeuille van 23 miljard euro. Woningcorporaties raakten *ver van huis*.

Begin 2012 komt het schandaal Vestia naar buiten. De grootste corporatie van Nederland heeft behalve 90.000 sociale huurwoningen ook voor miljarden aan derivatencontracten met banken afgesloten. Contracten die – behalve voor de banken – voor niemand te begrijpen waren en renterisico's zouden moeten afdekken tot sint-juttemis. Medio 2012 zijn deze contracten grotendeels afgekocht voor een slordige twee miljard euro. Ondanks het feit dat de totale schade nog hoger uitpakt, staat Vestia daarmee in één klap in de mondiale top van financiële schandalen met illustere namen als Enron, Parmalat, Société Générale en Barings Bank, die allemaal (bijna) omvielen door eigen schuld. Deze keer is het geen bedrijf, maar nota bene een semipublieke instelling, en moeten de Nederlandse sociale huurders opdraaien voor het miljardenverlies.

En dan is de maat vol, ook voor de Tweede Kamer: per unaniem aangenomen motie besluit de Kamer tot een parlementaire enquête naar het stelsel van woningcorporaties en de misstanden die daarbinnen konden gebeuren. Het zwaarste onderzoeksmiddel van het parlement.

De zes Kamerleden die hier op 16 april 2013 aan beginnen, staan onbevooroordeeld tegenover de sector en zijn in staat om met een frisse blik het grote corporatiestelsel te onderzoeken.

Het belang en de reikwijdte van een parlementaire enquête kunnen niet genoeg benadrukt worden. Het betekent nogal wat wanneer je bijna onbegrensde vorderingsmogelijkheden hebt en je daarnaast mensen openbaar onder ede kunt verhoren. Deze vergaande bevoegdheden zijn echter noodzakelijk voor een breed, diep en samenhangend onderzoek naar een stelsel met een dergelijke omvang. Onze commissie is zich daar steeds terdege van bewust geweest. Indien nodig hebben we doorgepakt en ten volle gebruik gemaakt van onze bevoegdheden. Zo hebben wij via de rechter aanlevering van gevorderde stukken afgedwongen en zijn bij het oproepen van getuigen voor de openbare verhoren op geen enkele wijze concessies gedaan om te verschijnen voor de commissie.

Ons mandaat van de Tweede Kamer is om te onderzoeken of de vele incidenten voortvloeien uit structurele tekortkomingen in het stelsel. En als dat zo is, hoe kan het dan beter?

In het rapport kunt u lezen dat ons antwoord bevestigend is: de incidenten hangen samen met het stelsel. Daarom doet de enquêtecommissie ook aanbevelingen om het stelsel robuuster te maken, waarmee de kans op incidenten aanzienlijk kleiner wordt. Dit alles in het belang van de vele huurders en woningzoekenden. Zij verdienen het om beschermd te worden tegen misstanden, waarop zij zelf meestal geen invloed hebben.

Een diepgaand onderzoek naar een dergelijk groot stelsel levert verrassende observaties op. Zo blijkt uit ons rapport dat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), ondanks zijn cruciale rol in de financiële stabiliteit van de corporatiesector, nauwelijks onderwerp van discussie is geweest. Het heeft mij verwonderd dat er, binnen een stelsel waarin zo veel publiek geld omgaat, op sleutelposities grote inschattingsfouten zijn gemaakt, die lang buiten het zicht van verantwoordelijke toezichthouders zijn gebleven.

Wat mij ook opviel, is dat bij de stelselherziening begin jaren negentig er hoge verwachtingen bestonden over het interne toezicht binnen de corporaties. Hierdoor is te veel en te gemakkelijk vertrouwd op raden van commissarissen, die helaas te vaak niet onafhankelijk of deskundig genoeg bleken te zijn.

Voor alle verworven inzichten verwijs ik u graag naar het nu voorliggende rapport.

Deze enquête is de negentiende sinds het ontstaan van het enquêterecht in 1848 en de tweede sinds invoering van de Wet op de parlementaire enquête 2008. De proceservaringen die onze commissie heeft opgedaan met de enquêtewet, zullen wij graag delen met de tijdelijke commissie Evaluatie WPE 2008.

Namens de hele parlementaire enquêtecommissie spreek ik mijn waardering uit voor de inzet van de ambtelijke ondersteuning, die ons terzijde stond. Onder bezielende leiding van griffier Marc Esmeijer hebben zij keihard gewerkt. Zo is het commissie en staf samen gelukt om dit rapport conform planning en binnen het beschikbare budget aan de Tweede Kamer aan te bieden. Dank daarvoor aan: Marloes Haveman-Schüssel, Rolf Noordsij, Pieter Welp, Anouschka Verbruggen-Groot, Peter van Goch, Michel Gunsing, Sjoerd Keulen, Arno Segeren, Nienke da Silva, Reynt Sluis, Sylvia Vink, Aesha Khan, Kim van Velzen, Lenny Smulders, Peter Zuydgeest, Hester Oomes, Paul van der Kraan, Desirée Schreurs, Samira Kleijn-Elghouch en onze bodes Sara Baronete Gomes en Marja Prins.

Onze dank, voor de vele nuttige inzichten, gaat natuurlijk ook uit naar de leden van de klankbordgroep: Peter Boelhouwer, Paul Frissen, Saskia Lavrijssen en Erwin Muller.

Tenslotte is het voor mij als voorzitter een grote eer om de collega's in de commissie te bedanken: Ed Groot, Farshad Bashir, Wassila Hachchi, Anne Mulder en Peter Oskam. Politiek overstijgend hebben wij ons mandaat van de Tweede Kamer ook echt vervuld voor de hele Tweede Kamer. Het is

nu aan onze collega's in de Kamer om de aanbevelingen van de commissie op te pakken en het debat aan te gaan.

Roland van Vliet,
Voorzitter parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties

1. HOOFDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Begin 2012 wordt duidelijk dat zich een ongekend financieel debacle afspeelt bij Vestia, de grootste woningcorporatie van Nederland. De onbeheersbare derivatenportefeuille van Vestia ter waarde van ruim 23 miljard euro wordt uiteindelijk afgekocht voor zo'n twee miljard euro. De totale financiële schade bij Vestia door onverantwoord financieel management bedraagt op dit moment naar schatting 2,7 miljard euro, een bedrag dat de komende jaren voor een groot deel moet worden opgebracht door forse huurverhogingen en omvangrijke verkoop van woningen door Vestia. Maar door het omslaan van een deel van deze rekening over alle andere woningcorporaties in Nederland, worden ook andere huurders geraakt. Een enorm bedrag aan maatschappelijk bestemd vermogen voor de Nederlandse volkshuisvesting is op deze manier verdampt. Het Vestia-debacle is het dieptepunt in een reeks van geruchtmakende incidenten in de corporatiesector. Het deed het stelsel van woningcorporaties op zijn grondvesten schudden en leidt tot op de dag van vandaag tot grote maatschappelijke verontwaardiging en onrust onder huurders. De schade die is aangericht, is enorm.

De Vestia-affaire was voor de Tweede Kamer de directe aanleiding voor het houden van een parlementaire enquête naar het functioneren van het stelsel van woningcorporaties in Nederland. Een parlementaire enquête is het zwaarste instrument van de Tweede Kamer om te onderzoeken wat er precies is gebeurd (waarheidsvinding), wie daarvoor de verantwoordelijkheid dragen (publieke verantwoording) en welke lessen daar uit voortvloeien voor de toekomst. De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties kreeg van de Tweede Kamer de opdracht om de incidenten in de corporatiesector, waaronder uiteraard de Vestia-casus, te onderzoeken en te bezien of deze incidenten samenhangen met de opzet en werking van het woningcorporatiestelsel. De focus van de enquêtecommissie ligt daarmee op de analyse van de problemen in het corporatiestelsel en het doen van voorstellen ter verbetering van het functioneren daarvan.

Dat neemt niet weg dat volgens de commissie buiten kijf staat dat woningcorporaties in de afgelopen twintig jaar essentiële bijdragen hebben geleverd aan de sociale volkshuisvesting in Nederland. Zij hebben er mede aan bij gedragen dat van omvangrijke gettovorming en verpauperde woonwijken in Nederland nagenoeg geen sprake is, in tegenstelling tot sommige met Nederland vergelijkbare landen. In dat perspectief is ook de kwaliteit van de Nederlands sociale woningvoorraad van relatief hoog niveau. Nederland heeft daarbij, relatief gezien, de grootste sociale huursector in Europa. Op basis van haar onderzoek – en in het bijzonder de verschillende werkbezoeken – stelt de commissie vast dat woningcorporaties in veel gevallen met grote inzet en bevlogenheid dagelijks hun maatschappelijke opdracht uitvoeren. Daarvoor heeft de commissie waardering, zeker nu de afgelopen jaren het beeld van de corporatiesector steeds negatiever is geworden door geruchtmakende incidenten. Zoals gezegd, de opdracht van de commissie is om verklaringen te zoeken voor de vele grote incidenten in de sector en deze incidenten te bezien in het licht van de opzet en de werking van het stelsel van woningcorporaties.

In dit eerste hoofdstuk geeft de commissie op hoofdlijnen de belangrijkste conclusies van haar onderzoek weer, gevolgd door de aanbevelingen die zij op basis daarvan doet voor aanpassingen in het woningcorporatiestelsel. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

In paragraaf 1 beantwoordt de commissie de vraag *Wat ging er mis?*
In paragraaf 2 beantwoordt de commissie de vraag *Hoe kon dat gebeuren?*
In paragraaf 3 beantwoordt de commissie de vraag *Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?*
In paragraaf 4 beantwoordt de commissie de vraag *Hoe kan het beter?*

1.1 Wat ging er mis?

De negatieve beeldvorming en beoordeling van de corporatiesector is niet onterecht gebleken. In individuele gevallen is deze meer dan gerechtvaardigd, zo concludeert de commissie op basis van haar onderzoek. De commissie heeft specifiek onderzoek gedaan naar die incidenten waarbij de verantwoordelijke bewindspersoon zich genoodzaakt zag een externe toezichthouder aan te stellen. Sinds het midden van de jaren negentig gebeurde dat tot op heden in totaal vijftien keer. Uit dat casusonderzoek van de commissie komen schokkende feiten naar voren over het functioneren van de betrokken corporaties. Er is sprake van wanbestuur, bestuurscrises of ernstig financieel mismanagement, soms ook in combinatie. In opvallend veel gevallen is er ook sprake van zelfverrijking, of op zijn minst ontbreekt een «moreel kompas» bij topbeloningen.
Het feitenrelaas van de onderzochte casussen heeft de commissie verbaasd, geschokt en verontrust. De commissie deelt de publieke verontwaardiging die is ontstaan over het verlies van zo veel maatschappelijk vermogen dat gebruikt had kunnen en moeten worden voor investeringen in de sociale volkshuisvesting in Nederland. In deze eerste paragraaf geeft de commissie kort aan wat er naar haar oordeel mis is gegaan.

1.1.1 Falende corporatiebestuurders

Het financieel grootste en meest in het oog springende debacle is zonder twijfel de derivatenramp bij Vestia, waar een dominante directeur-bestuurder en een onmachtige raad van commissarissen niet in staat bleken de financiële huishouding op een professionele manier vorm te geven. Mede daardoor kon de kasbeheerder de corporatie de financiële afgrond in duwen. De Vestia-casus illustreert volgens de commissie helaas op treffende wijze de valkuilen van het gangbare bestuursmodel in de corporatiesector: een bestuur (met vaak een machtige positie voor de bestuursvoorzitter of de directeur-bestuurder) en een raad van commissarissen.[1] In de praktijk van de casussen blijkt dat de directeur-bestuurder vaak een te machtige positie inneemt binnen de corporatie en dat de raad van commissarissen niet in staat is om als een volwaardige tegenkracht te functioneren tegen een dominante, ambitieuze bestuurder. Daarbij blijken corporaties dankzij hun bezit makkelijk en goedkoop geld te kunnen lenen of in geval van problemen vrij gemakkelijk woningen te kunnen verkopen om verliezen op te vangen of te verdoezelen. In de onderzochte casussen zijn de gevolgen daarvan: doorgeslagen ambities en zonnekoninggedrag, resulterend in megalomane projecten, speculatieve vastgoed- en grondtransacties, creatief boekhouden, zelfverrijking of zelfs frauduleus handelen. In de onderzochte casussen is in meerdere of mindere mate sprake van een combinatie van deze elementen:

[1] In de corporatiesector komen twee identieke termen voor het intern toezicht voor: een «raad van commissarissen» en een «raad van toezicht». Waar hier gesproken wordt over «commissarissen» of «raad van commissarissen» kan dus ook gelezen worden: «(leden van de) raad van toezicht».

- Een grote corporatie in Amsterdam (Rochdale) waarbij het Openbaar Ministerie nu al vijf jaar bezig is met een onderzoek naar dubieuze vastgoedtransacties van de directeur-bestuurder, die zelfs landelijke bekendheid krijgt als hij een Maserati als dienstauto kiest;
- Een corporatie in Rotterdam (Woonbron) die investeert in een stoomschip waarbij de voorgenomen investering door de corporatie oploopt van 6 tot 257 miljoen euro. Het schip wordt uiteindelijk verkocht voor 30 miljoen euro aan een horeca-exploitant, waarmee 227 miljoen euro aan volkshuisvestelijk vermogen verloren gaat;
- Een corporatie in Deventer (Rentree) die haar werkterrein verbreedt tot het voorkomen van schoolverzuim en het verdiepen van een weg, maar in financiële problemen komt door overambitie en een speculatieve grondaankoop;
- Een corporatie in Maastricht (Servatius) die, naast het bouwen van koopwoningen buiten Nederland, voor 14 miljoen euro een campus laat ontwerpen door één van 's werelds meest vooraanstaande architecten. Wanneer andere bij dit project betrokken partijen afhaken gaat – net als bij Woonbron – de corporatie alleen verder, met als resultaat een afgeblazen project en een verliespost van zo'n 67 miljoen euro;
- Een kleine corporatie in Geertruidenberg (WSG) die de grootste grondbezitter wordt onder de Nederlandse corporaties. De corporatie heeft uiteindelijk meer leningen dan bezit en gaat financieel ten onder. De rekening van (vooralsnog) bijna 118 miljoen euro wordt omgeslagen over de hele sector.

De verantwoordelijkheid voor deze debacles ligt naar de overtuiging van de commissie in de eerste plaats bij de bestuurders en commissarissen van de betreffende corporaties. Zij hebben, soms op grove wijze, gefaald en het in hen gestelde maatschappelijke vertrouwen beschaamd. Het steekt de commissie dan ook dat veel van deze verantwoordelijke bestuurders en commissarissen geen of weinig blijk geven van kritische zelfreflectie op hun handelen. Sterker nog, zij lijken in veel gevallen te proberen hun verantwoordelijkheid op anderen af te schuiven. Van bezinning of spijt lijkt niet of nauwelijks sprake.

Maar in alle onderzochte casussen komen ook andere actoren in de corporatiesector prominent in beeld, zoals toezichthouders, de brancheverenigingen, de Minister en de Tweede Kamer: soms in de rol van grote afwezigen bij het voorkomen of vroegtijdig signaleren en oplossen van problemen, soms – erger nog – ook in de rol van partij die het probleem heeft vergroot of mede heeft veroorzaakt.[2]

1.1.2 Falend toezicht

Ontoereikend financieel toezicht
De publieke financiële toezichthouder op de corporatiesector, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), heeft onvoldoende zicht op de risicovolle financiële producten die zich opstapelen bij Vestia. Het CFV gaat daarmee voorbij aan zijn eigenstandige verantwoordelijkheid voor het veiligstellen van de financiële continuïteit van individuele corporaties, met enorme financiële gevolgen voor Vestia en de sector.

---

[2] De commissie heeft de casus Vestia onderzocht en daarover een afzonderlijk deelrapport opgesteld. Daarnaast zijn in het deelrapport Casussen vijftien corporaties onderzocht waarbij de Minister in het verleden heeft ingegrepen. Een aantal van deze casussen is ook in de openbare verhoren aan de orde geweest.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) het gebruik van complexe derivaten, die Vestia uiteindelijk fataal worden, faciliteert en deze financiële producten van goedkeuring voorziet. Het WSW onderschat daarbij te lang de liquiditeitsrisico's van deze producten, terwijl het management van deze risico's juist de kerntaak van het WSW als «hoeder van de borgstelling» betreft. Het WSW is formeel geen toezichthouder, maar heeft wel belangrijke toezichthoudende functies, uit hoofde van zijn taak om de risico's van borging voor de aangesloten woningcorporaties en voor de overheden te beheersen.

Naast de financiële toezichthouder en de borgsteller blijken ook de controlerend accountants niet altijd de rol te spelen die van hen wordt verwacht. In de Vestia-casus onderkennen de accountants bijvoorbeeld de financiële risico's van derivatenportefeuilles onvoldoende. Zij geven mede daardoor te weinig signalen aan de interne en externe toezichthouders en andere belanghebbenden. In de andere casussen speelt de accountant in waarschuwende sfeer geen of nauwelijks een rol van betekenis.

De commissie constateert dat een groot aantal binnenlandse en buitenlandse banken het gebruik van complexe derivaten bij corporaties actief en soms agressief promootten. Daarbij waren commerciële overwegingen (winst voor de bank) in veel gevallen een belangrijkere drijfveer dan het klantbelang (corporaties indekken tegen renterisico's). Het adagium «de klant centraal» staat ook op dit vlak in de praktijk vaak ver van het handelen van banken af. De commissie beoordeelt deze opstelling en het gedrag van financiële instellingen tegenover woningcorporaties als kwalijk en afkeuringswaardig. Ook hier acht zij kritische zelfreflectie van de banken op zijn plaats.

Volkshuisvestelijk toezicht onder de maat

De uitvoering van het zogenoemde volkshuisvestelijk toezicht komt vrij snel na de verzelfstandig van de corporaties in de jaren negentig onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister, als onderdeel van de departementale organisatie. Dit is het toezicht op het rechtmatig handelen van corporaties, op de *governance* (goed bestuur), op de integriteit van de bestuurders en op de volkshuisvestelijke prestaties.

De commissie constateert – in lijn met een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar dit thema[3] – dat de invulling van het volkshuisvestelijk toezicht in zijn verschillende aspecten de afgelopen jaren onder de maat is geweest.

Het beoogde preventieve toezicht op (commerciële) nevenactiviteiten, een belangrijk onderdeel van het rechtmatigheidstoezicht, is in de praktijk onvolledig omdat corporaties hun meldingsplicht voor nevenactiviteiten onvoldoende naleven. Ook het papieren (reactieve) toezicht op basis van de jaarstukken levert geen volledig beeld op van de rechtmatigheid van de (neven)activiteiten van corporaties. Van een volwaardig rechtmatigheidstoezicht is geen sprake.
Uit het onderzoek van de commissie blijkt verder dat de criteria voor het goedkeuren van wel gemelde of gesignaleerde nevenactiviteiten in de loop van de jaren worden opgerekt. Aan corporaties wordt beleidsmatig in toenemende mate de rol van het bevorderen van leefbaarheid toebedacht. Daardoor wordt in het toezicht de definitie van «maatschap-

[3] Kamerstuk II 2013/14, 29 453, nr. 349 (bijlage).

pelijk vastgoed» verbreed en de eis van koppeling met het eigen woningbezit stilzwijgend losgelaten. Hierdoor ontstaat een vorm van «levend toezicht», waarbij onder druk van politieke wenselijkheid de omvang en de scope van de nevenactiviteiten een grote vlucht kunnen nemen.

Geen zicht op volkshuisvestelijke prestaties
De commissie constateert dat ook het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties door de jaren heen niet op een actieve en volwaardige manier is ingevuld. Van actieve monitoring van de prestaties van de woningcorporaties is geen sprake, waardoor het vormen van een oordeel over die prestaties en eventueel daarop interveniëren ook niet mogelijk is. Dat is overigens een bewuste keuze van de achtereenvolgende bewindspersonen: het toezicht zou reactief plaats moeten vinden op basis van signalen, bijvoorbeeld van gemeenten, dat die prestaties achterblijven. De commissie constateert dat dit «piepsysteem» in de praktijk niet werkt: er is nooit gepiept en er is in alle jaren nooit een toezichtsinterventie geweest op basis van het achterblijven van volkshuisvestelijke prestaties. De commissie stelt in dit verband ook vast dat de bewindspersonen in de jaarlijkse oordeelsbrieven over de werkzaamheden van individuele corporaties niet of nauwelijks ingaan op de individuele volkshuisvestelijke prestaties.

Integriteitstoezicht afwachtend en reactief
Ten slotte stelt de commissie vast dat ook het overheidstoezicht op de governance en de integriteit afwachtend en reactief is. Dit ondanks belangrijke signalen in de vorm van onderzoeks- en adviesrapporten die wijzen op de risico's en structurele problemen op dit vlak, bijvoorbeeld op de tekortschietende kwaliteit van het interne toezicht, risicovolle projectontwikkeling en grondaankopen. Incidenten in de sector worden gebagatelliseerd. Pas na de meer geruchtmakende incidenten, zoals Rochdale en Woonbron, wordt het integriteitstoezicht in 2009 onder Minister Van der Laan pro-actiever opgezet en geïntensiveerd, om vervolgens onder Minister Donner in het wetsvoorstel Herzieningswet van 2012 toch weer een reactief karakter te krijgen.

Gegeven de bevinding van de commissie dat de financiële problemen van corporaties voor een belangrijk deel te wijten zijn aan (commerciële) avonturen met nevenactiviteiten, vaak in combinatie met tekortschietende interne governance en/of integriteitsproblemen, vindt de commissie het tekortschieten van het volkshuisvestelijk toezicht op juist deze aspecten bijzonder ernstig.

1.1.3 Falende politiek

Als parlementaire commissie heeft de enquêtecommissie niet in de laatste plaats de taak om de rol van de landelijke politiek – de Tweede Kamer en het kabinet – met betrekking tot het functioneren van het corporatiestelsel te onderzoeken. Niet alleen vanwege de maatschappelijke verontwaardiging en onrust die de onderzochte casussen hebben veroorzaakt, maar des te meer door het bijzondere karakter van het woningcorporatiestelsel. Corporaties zijn immers geen winstgerichte, private ondernemingen die onder de tucht van de markt staan. Het zijn door de rijksoverheid zelf toegelaten non-profitorganisaties, met de wettelijk vastgelegde taak om te voorzien in passende huisvesting van hen die daarin zelf moeilijk kunnen voorzien. Corporaties dienen daarmee een belangrijke bijdrage te leveren aan de grondwettelijke volkshuisvestelijke taak van die overheid: het

bevorderen van voldoende woongelegenheid.[4] Het functioneren van het stelsel van woningcorporaties zou dan ook nadrukkelijk en voortdurend «voorwerp van zorg der overheid» moeten zijn.

In veel casussen vloeien financiële problemen voort uit mismanagement van ambitieuze (vaak commerciële) projectontwikkeling. Opvallend is daarbij dat deze projecten, zeker bij de start, op veel maatschappelijk én politiek draagvlak kunnen rekenen. Bestuurders en politici op lokaal, regionaal en nationaal niveau sporen corporaties aan om serieus werk te maken van hun «bredere» maatschappelijke opdracht op het terrein van leefbaarheid. Onder de noemer van maatschappelijk ondernemen wordt van corporaties verwacht dat zij met hun maatschappelijk kapitaal als vastgoed- en projectontwikkelaars gaan opereren en daarmee substantieel gaan bijdragen aan de bredere leefbaarheidsdoelstellingen op lokaal niveau. Dit valt vaak buiten de kernexpertise van corporaties (bouwen en beheren van sociale huurwoningen) en leidt vaak tot branche-vreemde activiteiten. Dat hiermee de *risk appetite* en het risicoprofiel van sommige corporaties fors toenemen, wordt niet gezien of voor lief genomen. Het leidt in veel gevallen tot te veel ambitie en het nemen van te grote risico's met zeer pijnlijke gevolgen voor de huurders. De politieke en maatschappelijke aanmoedigingen aan corporaties om ambitie en lef te tonen en de steun voor concrete ambitieuze projecten zijn, in het licht van de ontstane problemen bij de onderzochte corporaties, op zijn zachtst gezegd nu behoorlijk gênant.

De commissie constateert dat de wetgever (Tweede Kamer en regering), nadat zij eind jaren negentig de woningcorporaties organisatorisch en financieel verzelfstandigd heeft, lange tijd – en de facto tot op de dag van vandaag – geen betekenisvolle correcties aanbrengt in de ordening van de corporatiesector. De fundamentele uitgangspunten van de verzelfstandigingsoperatie uit de jaren negentig staan jarenlang nauwelijks ter discussie, net zo min als de vraag of de verwachtingen over de werking van het stelsel wel uitkomen. Serieuze pogingen tot aanpassingen in het stelsel, met name een concept-Woonwet in 2001, halen de eindstreep niet. Dit ondanks ernstige incidenten in de sector die zich al snel na de verzelfstandiging manifesteren, zoals miljoenenspeculaties met derivaten, riskante commerciële avonturen, dominante bestuurders met hoge beloningen, tekortschietende accountants en problemen met intern en extern toezicht. En ondanks de vele onderzoeksrapporten en adviezen die door de jaren heen wijzen op problemen in de opzet en werking van het corporatiestelsel. Daaronder valt ook een parlementair onderzoek naar het stelsel in 2005, in opdracht van de Tweede Kamer zelf nota bene. De centrale conclusie van dit onderzoek is vandaag de dag nog immer actueel: het governance-arrangement is onvoldoende in staat om te waarborgen dat woningcorporaties effectief en efficiënt presteren.[5]

De commissie wijt het gebrek aan effectieve bijsturing en herbezinning enerzijds aan het tot op zekere hoogte naïeve, bij vlagen zelfs dogmatische vertrouwen van verschillende politieke meerderheden in zelfregulering als centraal sturingsprincipe voor de corporatiesector. Met name in de jaren 2002–2007 is hiervan sprake. De commissie constateert ook dat het steeds urgenter wordende vraagstuk van bijsturing en (her)ordening van de sector in deze periode ondergeschikt wordt gemaakt aan andere

[4] «Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid» Artikel 22. lid 2 Grondwet.
[5] Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 2. (bijlage) Conijn (2005).

beleidsprioriteiten. Het gaat dan vooral om de pogingen tot verdere huurliberalisatie onder Minister Dekker en financiering en uitvoering van het krachtwijkenbeleid onder Minister Vogelaar. Het verkrijgen van medewerking van de sector bij deze aangrenzende beleidsprioriteiten wordt dan belangrijker geacht dan het herijken van de sturingsrelaties.

Door de toename van het aantal incidenten lijkt in 2008 de wal het schip te keren en volgen er onder Minister Van der Laan voorstellen voor aanscherping van de regels en intensivering van het toezicht. In de periode 2010–2012 is onder de Ministers Donner en Spies echter sprake van een heropleving van het zelfreguleringsgedachtegoed, dat bijvoorbeeld neerslaat in aanpassingen in die richting in de concept-Herzieningswet.

Het toenemende aantal incidenten en indicaties van tekortkomingen in de opzet en werking van het stelsel leidt niet of nauwelijks tot een heroverweging van deze opzet of aanpassingen in de wet- en regelgeving. Dit valt de verantwoordelijke bewindspersonen politiek te verwijten en in het verlengde daarvan ook de parlementaire meerderheden die hen daarin steunen. Ook hier acht de commissie politieke herbezinning en een kritische parlementaire zelfreflectie op zijn plaats.

1.1.4 Fundamentele problemen in het stelsel

Het onderzoek naar de incidenten roept bij de commissie ook bredere vragen op over het functioneren van woningcorporaties. Simpel gesteld zijn de twee kernvragen: doen corporaties wel de goede dingen en doen ze de dingen wel goed? Hadden sociale huurwoningen en wijken in Nederland niet nog beter kunnen zijn als corporaties verstandiger met hun vermogen waren omgegaan? Hebben ze het wel besteed aan de juiste dingen?

De commissie stelt vast dat het beantwoorden van de kernvragen binnen de opzet van het huidige stelsel op zijn zachtst gezegd problematisch is. Door het ontbreken van heldere doelen en normen en door de vrijblijvendheid van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties is het in de praktijk onmogelijk om de doeltreffendheid van het functioneren van woningcorporaties vast te stellen. Onduidelijk is namelijk welke prestaties tegen welke normen moeten worden beoordeeld.

In het verlengde daarvan is het ook niet goed mogelijk om vast te stellen of corporaties doelmatig prestaties leveren. Zo blijkt uit verschillende onderzoeken dat de bedrijfslasten in de corporatiesector relatief hoog zijn en per corporatie behoorlijk kunnen verschillen. Gebrek aan controleerbaarheid leidt er ook toe dat geen betrouwbare uitspraken mogelijk zijn over omvang, aanwending en mogelijke weglek van het maatschappelijk vermogen van de sector. De door de commissie onderzochte incidenten wijzen in ieder geval op grote verspilling van vermogen. Er zijn indicaties dat sectorbreed de totale weglek van maatschappelijk vermogen nog aanzienlijk groter is.

Het gebrekkige inzicht in de doeltreffendheid (doen ze de goede dingen?) en de doelmatigheid (doen ze de dingen goed?) van woningcorporaties leidt ertoe dat de mogelijkheden voor publieke en democratische controleerbaarheid van het functioneren van (het stelsel van) woningcorporaties onvoldoende is. Dit gebrek aan afrekenbaarheid en controleerbaarheid ondergraaft de maatschappelijke legitimiteit van corporaties en

het stelsel, terwijl de legitimiteit van corporaties, in termen van maatschappelijk draagvlak, door de vele incidenten al behoorlijk is aangetast.

De commissie constateert daarnaast dat ook de democratische legitimering, dat wil zeggen de directe betrokkenheid van democratisch gekozen vertegenwoordigers of organen, ontbreekt bij de activiteiten die woningcorporaties ontplooien. Corporaties hebben een grote beleidsvrijheid, niet alleen op het terrein van de interne bedrijfsvoering, maar ook op terreinen die de burger – c.q. de huurder – direct raken. Corporaties voeren deels hun eigen huurbeleid, doelgroepenbeleid, inkomensbeleid en wachtlijstbeleid. Naar het oordeel van de commissie is in dit opzicht sprake van een democratisch tekort.

Zonder afbreuk te willen doen aan de geleverde prestaties van woningcorporaties in de afgelopen twintig jaar, heeft de commissie dan ook grote vraagtekens bij de doeltreffendheid en doelmatigheid van de corporatiesector en trekt zij de controleerbaarheid en de legitimiteit van het stelsel van woningcorporaties in twijfel.

1.2 Hoe kon dat gebeuren?

De commissie heeft onderzocht wat de verklaringen voor het ontstaan van de onwenselijke incidenten in de corporatiesector zijn en welke structurele tekortkomingen in de huidige opzet en werking van het stelsel daarvoor verantwoordelijk zijn. Op basis van haar onderzoek onderscheidt de commissie de volgende vier hoofdoorzaken, kort gezegd in te delen in «vier G's»: *Gedrag, Grenzen, Governance* en *Geld*.

1. Menselijk *gedrag*: varen op een moreel kompas alleen is onvoldoende
2. Gebrek aan duidelijke *grenzen*: overambitie en risicovol gedrag
3. Gebrekkige *governance*: onvoldoende tegenkrachten
4. Veel *geld* en weinig risicobesef: moreel gevaar

Naar het oordeel van de commissie verklaren deze oorzaken samengevat het ontstaan van incidenten. Hier onder worden de «vier G's» toegelicht.

1.2.1 Menselijk gedrag: varen op moreel kompas alleen onvoldoende

Het casusonderzoek van de commissie toont dat de betrokken bestuurders in veel gevallen de ruimte namen die ze kregen. De grote vrijheid (grenzen), het gebrek aan tegenkrachten (governance) en de beschikbaarheid van groeiend vermogen (geld) zijn helaas een voedingsbodem gebleken voor overmoedig menselijk handelen of handelen zonder moreel kompas. Deze mix van factoren is weliswaar een *verklaring* voor het feit dat bepaalde gevierde volkshuisvesters in sommige gevallen zijn verworden tot zonnekoningen, maar het is naar de mening van de commissie absoluut geen *rechtvaardiging*.

De reden dat het overgrote deel van de corporaties niettemin toch prima lijkt te functioneren en er nog geen problemen naar voren zijn gekomen, is voor een belangrijk deel te danken aan de professionaliteit en het goede gedrag van veel bestuurders. Maar van goed gedrag en moreel kompas alleen zou een stelsel niet afhankelijk moeten zijn.

Structurele tekortkomingen in het stelsel maken bepaald gedrag mogelijk. Of zoals het spreekwoord luidt: gelegenheid maakt de dief. Wie gelegenheid geeft is medeverantwoordelijk, al blijft de dief de hoofdschuldige. Tegen bepaald ongewenst gedrag blijkt het stelsel onvoldoende robuust. Sterker nog, het stelsel werkt sinds de verzelfstandiging gedrag in de hand dat leidt tot zelfoverschatting, overambitie en soms zelfs fraude en zelfverrijking. Volgens de commissie moet laakbaar gedrag stevig worden veroordeeld en aangepakt. Daarnaast moet de voedingsbodem voor dat gedrag worden weggenomen.

1.2.2 Gebrek aan duidelijke grenzen: overambitie en risicovol gedrag

De fundamentele stelselwijziging in de jaren negentig is een bewuste keuze van de regering om de woningcorporaties bestuurlijke zelfstandigheid en daarna ook financiële vrijheid te geven. Toekomstige subsidieverplichtingen van de overheid aan corporaties worden weggestreept tegen af te lossen leningen door corporaties aan de overheid. Deze zogenaamde bruteringsoperatie of balansverkorting is op dat moment voordelig voor de overheid en leidt tot de gewenste financiële zelfstandigheid van corporaties. Maar met het verdwijnen van de overheidssubsidies verdwijnt ook de mogelijkheid voor de rijksoverheid om corporaties via subsidievoorwaarden beleidsmatig aan te sturen («het doorsnijden van de zilveren koorden»). Zelfregulering wordt op dat moment het centrale uitgangspunt voor de maatschappelijke sturing van de corporatiesector. Dat wil zeggen dat de sector zelf in belangrijke mate verantwoordelijk wordt voor het ontwikkelen van (gedrags)regels binnen de sector en de naleving daarvan. De rijksoverheid formuleert in zeer algemene termen de kaders waarbinnen dat moet gebeuren, vooral via de verantwoordings- of prestatievelden. De rol van de rijksoverheid beperkt zich dan tot die van een terughoudende externe toezichthouder achteraf.

De commissie constateert dat de grenzen van het speelveld waarbinnen corporaties dienen te opereren vanaf het begin ruim zijn gedefinieerd. Hierdoor is vaak onduidelijk welke (neven)activiteiten corporaties wel en niet mogen of moeten uitvoeren, wat precies de doelgroep is van hun beleid en hoe groot een corporatie en haar werkgebied zouden moeten of mogen zijn. Dit is overigens een bewuste keuze van de wetgever ten tijde van de verzelfstandigingsoperatie: de definitieve behoeften op het terrein van de sociale huisvesting zouden het beste op het lokale niveau door gemeente en corporaties kunnen worden bepaald en vastgelegd in prestatieafspraken. Wanneer de grenzen van rijkswege wel duidelijker worden aangegeven, zoals in het geval van toegestane nevenactiviteiten, wordt de meldingsplicht van corporaties voor deze nevenactiviteiten niet of onvoldoende nageleefd. Van een effectieve handhaving van die meldingsplicht is vervolgens geen sprake. Vanaf 2007 worden de grenzen voor de toetsing van nevenactiviteiten ook geleidelijk opgerekt onder invloed van het krachtwijkenbeleid en de leefbaarheidsdoelstellingen.

De commissie stelt derhalve vast dat de grenzen aan de activiteiten van corporaties zowel in de regelgeving als in de praktijk veranderlijk en niet scherp zijn en dat ze soms bewust zijn opgerekt of overschreden.

Tabel 1.1 illustreert onder meer deze veranderlijkheid in grenzen. In de tabel staan op hoofdlijnen de wijzigingen in het stelsel die sinds begin jaren negentig tot stand komen op een rij. Op de eerste vier aspecten (taken, werkgebied, doelgroep en schaal) is sprake van verruiming.

Tabel 1.1 Ontwikkelingen in het stelsel op hoofdlijnen na de brutering

Aspecten:	Was: (voor de brutering)	Werd: (heden)
Taken	Sociale volkshuisvesting	Zes prestatievelden, waaronder zorg en leefbaarheid (Commerciële) nevenactiviteiten, w.o. koopwoningen en maatschappelijk vastgoed
Werkgebied	Primair lokaal	Lokaal, regionaal en soms landelijk (met pogingen tot grensoverschrijdend)
Doelgroep	Groot deel van de huurdersmarkt, waaronder «sociaal zwakkeren» en middeninkomensgroepen	Huurders tot bepaalde inkomensgrens en deel van vrije sector huur- en koopmarkt
Schaal	Vooral kleinschalige verenigingen en gemeentelijke woningbedrijven	Grote variëteit in schaal; per saldo schaalvergroting met o.a. holdings- en dochterondernemingen
Organisatievorm	Verenigingen en gemeentelijke woningbedrijven	Overwegend stichtingen met bestuur of directeur-betuurder en een raad van commissarissen
Verantwoording	Aan leden, vooral huurders (vereniging) Aan de wethouder (gemeentelijk woningbedrijf)	Aan raad van commissarissen
Sturing	Door de staat via strikte subsidievoorwaarden	Zelfsturing en zelfregulering
Planning	Door overheid bepaald (contingentering)	Door corporaties bepaald
Financiering	Overheidssubsidies met gedetailleerde bestedings-voorwaarden	Via kapitaalmarkt met onderlinge waarborging en publieke achtervang; investerings- en bestedings-vrijheid met bestemmingsplicht
Toezicht	Centralistisch en vooraf	Achteraf met complexe rolverdeling tussen het ministerie, een zelfstandig bestuursorgaan en een privaatrechtelijke borgsteller

De casusonderzoeken laten naar het oordeel van de commissie duidelijk zien dat de rijksoverheid door de jaren heen grote moeite heeft gehad in het stellen, monitoren en handhaven van de grenzen van het speelveld van de volkshuisvesting. Corporaties zoeken daarbij de grenzen van de wet- en regelgeving ook bewust op, trekken de interpretatie van de regels door de rijksoverheid in twijfel of gedragen zich «burgerlijk ongehoorzaam». Zo wil de directeur-bestuurder van Servatius tegen de zin van de Minister in bouwen in België en commercieel corporatiebezit in een aparte bv onderbrengen. Aanwijzingen van de Minister om daarvan af te zien lijst hij in als brevet van goed maatschappelijk ondernemerschap en hangt het aan de muur van zijn werkkamer. Het ministerie slaagt er moeizaam in dit zogenaamde doorzakken van bezit te begrenzen. In de praktijk blijkt het verkopen van sociale huurwoningen, al dan niet aan eigen dochters («doorzakken»), soms onvermijdelijk om een corporatie die door mismanagement in problemen komt overeind te houden. Uiteindelijk wordt maatschappelijk vermogen daardoor ook aangewend om verliezen op grotendeels commerciële activiteiten te compenseren.

De toetsing van nevenactiviteiten blijkt moeilijk te objectiveren door een gebrek aan toetsingscriteria en in de praktijk ook moeilijk tegen te houden, mede door een gebrek aan een transparante bedrijfsvoering. Valt sponsoring van een aap of een kruideniersmuseum onder leefbaarheid? Valt een woonschip, stadion, gevangenis of ziekenhuis wel of niet onder de kerntaak van een corporatie? Een ambtelijke toetsgroep van de Minister probeert jarenlang in dit grote grijze gebied te adviseren, maar veel nevenactiviteiten worden niet eens bij de Minister gemeld. Zij worden met een redenering alsnog als toegestane nevenactiviteit

aangemerkt. Een voorbeeld daarvan is het stoomschip Rotterdam, waarvoor de directeur-generaal wonen nota bene telefonisch toestemming geeft.

Het achterwege blijven van duidelijke grenzen wordt ook in de hand gewerkt doordat veel partijen baat hebben bij ruim geformuleerde prestatievelden en ambitieus ondernemende en vermogende corporaties. De corporatie als «pinautomaat» van de gemeente. De corporatie als uitvoerder van het door de politiek gewenste brede wijkenbeleid.

1.2.3 Gebrekkige governance: onvoldoende tegenkrachten

Interne tegenkrachten: onvolwaardige corporate governance
Als uitvloeisel van de verzelfstandiging krijgen corporaties een governancemodel aangereikt dat is geïnspireerd op dat van grote vennootschappen in de marktsector: een bestuurder en een raad van commissarissen. In rap tempo worden de meeste corporaties, die tot dan toe vaak verenigingen zijn, omgevormd tot stichtingen met een eenhoofdige leiding en een raad van commissarissen (die bij veel corporaties wordt aangeduid als raad van toezicht). Door fusies en overnames worden corporaties in veel gevallen grote bedrijven met een groeiende financiële omvang. De meer commerciële en risicovolle activiteiten moeten worden ondergebracht in aparte dochterondernemingen (verbindingen). Zo ontstaan heuse holdings. Het concept van bedrijfsmatig werken en de trend van schaalvergroting passen in het tijdsbeeld na de eeuwwisseling; het is een ontwikkeling die zich in die periode ook in andere maatschappelijke sectoren als onderwijs en zorg voordoet.

In de praktijk blijkt echter al snel dat het aan de *corporate governance* ontleende bestuursmodel binnen de corporatiesector niet vanzelf tot het gewenste behoorlijke bestuur leidt. De stichtingsfiguur is geen model dat op deze sector is toegesneden, maar een algemene rechtsfiguur, direct ontleend aan deel 2 van het Burgerlijk Wetboek. Corporaties die geacht worden als bedrijf te gaan werken, krijgen daarvoor dus het wettelijk kader van een non-profitorganisatie mee.

Raden van commissarissen blijken vaak niet professioneel, deskundig en kritisch genoeg. Rekrutering van interne toezichthouders vindt regelmatig plaats via het de vrienden- en kennissenkring van de bestuurders, waarbij het zorgen voor diversiteit in de samenstelling van ondergeschikt belang is. Ook in de door de commissie onderzochte casussen komt naar voren dat de interne governance binnen corporaties onvoldoende is om incidenten te voorkomen. Er zijn onvoldoende *checks-and-balances*. In vrijwel alle onderzochte casussen is de directeur-bestuurder een drijvende kracht en de (mede)aanstichter van het incident. De raad van commissarissen treedt in bijna alle gevallen te laat – of in het geheel niet – corrigerend op. Het valt op dat de directeur-bestuurder vaak lang in functie is. Bij een aantal casussen hebben sommige commissarissen ook een opvallend lange zittingsduur. Bij interne toezichthouders is bovendien in enkele gevallen sprake van onvoldoende onafhankelijkheid of belangenverstrengeling.

Daarnaast heerst er in de sector van origine geen bedrijfsmatige cultuur. Bestuurders en medewerkers hebben veelal een achtergrond bij het gemeentelijk woningbedrijf of de woningbouwvereniging, maar worden na de verzelfstandiging steeds meer geacht te functioneren als maatschappelijk ondernemers. Sommigen zien zichzelf vervolgens te veel

als private ondernemer of gaan zich uiteindelijk zelfs gedragen als vastgoedmagnaten.

Een andere tekortkoming die ontstaat bij het overzetten van het bestuursmodel uit het bedrijfsleven naar de corporatiesector, is het niet overnemen van een derde macht. In het geval van het bedrijfsleven is dat de aandeelhouder, een derde macht die de bestuurder scherp houdt omdat ze falend bestuur kan «afstraffen». Deze tegenkracht ontbreekt in de interne governancestructuur van de corporaties. In zowel opzet als invulling is de *corporate governance* in de corporatiesector onvoldragen.

Externe tegenkrachten: zelfregulering en versnipperd toezi cht
De commissie constateert dat achtereenvolgende bewindspersonen een sterk vertrouwen hebben in het zelfregulerend vermogen van de corporatiesector. Tot op zekere hoogte lijkt deze zelfregulering, zij het laat en traag, ook van de grond te komen. Onder meer met de oprichting van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), de totstandkoming van governancecodes (in 2006 en 2011) en het houden van visitaties. Dit heeft ongetwijfeld een positieve invloed op het functioneren van corporaties. De commissie stelt echter vast dat de disciplinerende werking van deze zelfregulering onvoldoende is om de corporaties bij de les te houden. Zo zijn er corporaties die zich aan de zelfregulering onttrekken, bijvoorbeeld door hun lidmaatschap van brancheorganisatie Aedes op te zeggen en een eigen koers te varen. Zelfregulering louter op basis van vrijwilligheid en vertrouwen blijkt te vrijblijvend om alle corporaties voldoende bij de maatschappelijke les te houden.

Daarnaast is de publieke governance van de sector in opzet en in werking een te onmachtige tegenkracht, in de vorm van versnipperd en krachteloos publiekrechtelijk toezicht. Het extern financieel toezicht berust bij een zelfstandig bestuursorgaan (het CFV) dat bij de oprichting door de sector ongewenst is en geen bevoegdheden heeft tot ingrijpen. Het volkshuisvestelijk toezicht wordt uitgevoerd door het ministerie, dat met zeer beperkte capaciteit (circa 10 fte) toezicht tracht te houden zonder duidelijke normen. Een privaatrechtelijk sectorinstituut (het WSW) opereert in de praktijk als toezichthouder, maar verwaarloost zijn kerntaken door verkeerde prioriteitstelling. Ten slotte laat de beleidsafdeling van het ministerie steken vallen bij de schone taak die zij heeft om deze lappendeken van instituties, bevoegdheden en werkwijzen naadloos op elkaar te laten aansluiten.

1.2.4 Veel geld en weinig risicobesef: moreel gevaar

Bij de brutering wordt het geven van vrijheid aan corporaties gecombineerd met het meegeven van een omvangrijk vermogen «in stenen». De corporaties beheren dit volkshuisvestelijk vermogen. Enerzijds mogen zij vrijelijk beschikken over inkomsten uit huur en verkoop, maar anderzijds mogen zij deze middelen alleen maar inzetten ten gunste van de volkshuisvesting, de zogenaamde bestemmingsplicht. Dankzij gunstige conjuncturele ontwikkelingen, zoals dalende rente en stijgende huizenprijzen, worden corporaties tot aan de kredietcrisis steeds rijker. Maar zij moeten hun vermogen wel investeren binnen het volkshuisvestelijk domein (de zogenaamde bestemmingsplicht). Dit werkt het oprekken van de grenzen van het stelsel in de hand, zeker wanneer de nieuwe en vaag omlijnde prestatievelden «leefbaarheid» en «wonen en zorg» hun intrede doen.

Bij alle vijftien door de commissie onderzochte casussen gaat het zonder uitzondering (ook) mis door risicovolle investeringen of zelfs buitensporige aankopen. In waarde stijgend bezit en goedkope financiering geven corporaties lange tijd de financiële mogelijkheden om zaken groots aan te pakken. Bij bijvoorbeeld Woonbron, Rochdale, WSG, Vestia, Servatius en Rentree leidt de beschikbaarheid van vermogen en de gemakkelijke toegang tot krediet tot een verminderd risicobewustzijn.

Het veelgeprezen borgingsstelsel levert grote rentevoordelen op voor de corporatiesector (tot zo'n 800 miljoen euro per jaar), maar minimaliseert ook het risicobewustzijn. Het borgingsstelsel dwingt niet tot een prudente omgang met de beschikbare financiering. Banken die geld uitlenen aan corporaties varen blind op de risicobeoordeling van het WSW, terwijl het WSW in feite alleen maar toetst hoeveel geld een corporatie maximaal mag lenen op basis van de veronderstelde waarde van haar woningbezit en veronderstelde toekomstige (huur)inkomsten. Een eigenstandige controle op de zaken waaraan geleend geld feitelijk wordt besteed, laat het WSW sinds 2007 grotendeels achterwege.

Een ander gevolg van het borgingsstelsel is de inmiddels uitgekristalliseerde praktijk dat corporaties in de praktijk nooit failliet zullen gaan. Het stelsel is erop gericht dat geborgde leningen altijd worden terugbetaald, waarbij de sector voor eventuele schade opdraait via een saneringsheffing of – in het uiterste geval – het Rijk en de gemeenten moeten bijspringen. In zo'n systeem zijn betrokkenen zich vaak onvoldoende bewust van de risico's die ze lopen. Of, mogelijk nog riskanter: ze zijn zich er juist van bewust dat ze eigenlijk toch geen risico lopen (*moral hazard*) en profiteren hiervan, zoals financiële dienstverleners (banken, tussenpersonen).

Dit probleem heeft het WSW in het verleden zelfs nog vergroot. Door ruimhartig om te gaan met de omvang van de borging (bijvoorbeeld bij WSG), door ruimhartig om te gaan met de criteria voor borging (bijvoorbeeld bij Vestia en Woonbron), maar vooral door goedkeuring van risicovolle financiële producten. Dit leidt ertoe dat binnen- en buitenlandse banken risicoloos allerlei lucratieve derivaten aan corporaties kunnen slijten. Daarin nemen ze bovendien clausules op die ingrepen onmogelijk maken door de Minister.

1.3 Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

Een parlementaire enquête is ook gericht op publieke verantwoording. In de openbare verhoren van de commissie hebben belangrijke direct verantwoordelijken verantwoording moeten afleggen voor het reilen en zeilen binnen het corporatiestelsel. In deze paragraaf geeft de commissie haar visie op wie welke verantwoordelijkheid draagt voor de geconstateerde problemen.

1.3.1 Falende bestuurders en het ontbreken van tegenkracht

Veel fouten, weinig zelfreflectie
De primaire verantwoordelijkheid voor de onderzochte incidenten in de sector ligt zonder uitzondering in de eerste plaats bij de bestuurders. In veel gevallen lag daarbij een zware medeverantwoordelijkheid bij hun «bazen», de raad van commissarissen.

De commissie is in haar onderzoek naar de rol van bestuurders onder meer gestuit op mismanagement, manipulatie, het achterhouden van informatie aan in- en externe toezichthouders, zelfoverschatting, zonnekoninggedrag en – helaas ook – belangenverstrengeling, fraude en zelfverrijking. De commissie is in de casussen die ook middels openbare verhoren zijn onderzocht (Vestia, Woonbron, Rochdale, Servatius, Rentree en WSG) in alle gevallen gestuit op een directeur-bestuurder die door persoonlijk handelen en zijn wijze van besturen een groot aandeel heeft in het ontstaan van problemen.

De gevolgen van dit bestuurlijk handelen uiten zich in verlies van maatschappelijk vermogen (Vestia, Servatius, Woonbron, WSG, Rentree), waarvoor de huurder de rekening betaalt: hetzij rechtstreeks via huurverhoging of minder service, hetzij omdat de rekening deels betaald wordt door verkoop van huurwoningen (Vestia, Servatius, Woonbron), dan wel het omslaan van de rekening over de rest van de sector (Vestia, WSG). Ook de immateriële imagoschade voor een corporatie en de sector is groot en vaak primair gerelateerd aan het door de bestuurder vertoonde zonnekoninggedrag (Rochdale, Vestia).

Veel problemen hadden door de bestuurder voorkomen kunnen worden of zijn in sommige gevallen zelfs vooral door zijn toedoen ontstaan. De commissie is in alle onderzochte casussen (Vestia, Servatius, Rochdale, Woonbron, WSG en Rentree) aangelopen tegen voorbeelden van mismanagement en onzakelijk investeren waarbij de bestuurder de drijvende kracht is. Dit is ook steeds de aanleiding voor het uiteindelijke vertrek van al deze bestuurders. Een vertrek dat overigens vaak te laat kwam en soms afgedwongen moest worden via de Minister (Vestia, WSG, Woonbron) en een vertrek – zo bleek in de openbare verhoren – dat vrijwel alle bestuurders (Vestia, Servatius, Rochdale, WSG en Rentree) als onrechtvaardig ervaren en bestrijden. Zelfreflectie of spijt is, één uitzondering daargelaten (Woonbron), door bestuurders niet betuigd.

Intern toezicht vaak onmachtig

In de sturingsfilosofie voor de corporatiesector is voor het interne toezicht, de raad van commissarissen, een cruciale rol weggelegd. Met het wegvallen van de subsidierelatie als direct sturingsmechanisme van de overheid en met het verzelfstandigen van de corporaties werd het interne toezicht de belangrijkste waarborg voor goed bestuur van de corporaties. In goed Nederlands: de *first line of defense*. Lange tijd en vele malen is de hoop en verwachting uitgesproken dat het interne toezicht zich in de juiste richting zou ontwikkelen en professionaliseren. Op basis van haar onderzoek concludeert de commissie dat dit voor een groot deel ijdele hoop is gebleken.

Bij vrijwel alle onderzochte incidenten is de raad van commissarissen niet in staat om voldoende tegenkracht te bieden aan de bestuurder (Vestia, Servatius, Rochdale, Woonbron) of lukt dat met veel moeite door enkelingen binnen de raad (Rentree). In veel gevallen is de raad passief en reactief (WSG) of onvoldoende deskundig op bepaalde aspecten (Vestia). De kritische functie en onafhankelijkheid van de raad zijn in een aantal gevallen in het geding als gevolg van een lange zittingsduur of verwevenheid met de bestuurder (Vestia, WSG, Rochdale). De commissie concludeert dat de raad als collectief in alle onderzochte casussen niet de tegenkracht is geweest die de dominante bestuurder nodig had. De verantwoordelijkheid per individuele commissaris varieert in de onderzochte casussen, van enerzijds voorbeelden van een lang zittende

voorzitter van de raad van commissarissen die tevens zakelijke klant was van de corporatie (WSG) tot anderzijds commissarissen die tegen de heersende cultuur in wél kritische vragen stellen (Rochdale, Rentree).

1.3.2 Tekortschietende zelfregulering door de sector

WSW: sectorinstituut met verkeerde ambities
De commissie concludeert dat het WSW meerdere steken heeft laten vallen bij het uitoefenen van zijn kerntaak en daarmee op belangrijke onderdelen ook een kwalijke rol speelde in het stelsel. Het WSW had verkeerde ambities en prioriteiten en draagt een zware medeverantwoordelijkheid voor zowel het Vestia-debacle als voor onverantwoord derivatengebruik in de sector in het algemeen en voor het anderszins financieel ontsporen van sommige corporaties.

Als een onafhankelijk en deskundig instituut met een expliciete publieke taak diende het WSW, namens de achtervangers (het Rijk en de gemeenten) en voor de sector, als «hoeder van de borg» verantwoorde financiering van de corporatiesector te faciliteren. De commissie stelt vast dat het WSW hierin niet is geslaagd en door verkeerde ambities – een eenzijdige nadruk op dienstverlening aan de sector – het omgekeerde heeft bereikt en zijn toezichthoudende functies heeft veronachtzaamd. Mede op instigatie van het WSW hebben corporaties onverantwoorde financiële producten binnengehaald, die tot op de dag van vandaag tot grote financiële schade in de sector leiden. In de zoektocht naar nieuwe financieringsvormen voor de sector raakte de voormalige top van het WSW te nauw betrokken bij de bankensector en de wereld van tussenpersonen. Met het goedkeuren van producten die betrokkenen van het WSW zelf amper doorgrondden, zette het WSW de deur open voor onverantwoorde financiële producten in de sector. Deze producten werden Vestia bijna fataal en leidden ook bij andere woningcorporaties tot financiële problemen.

De raad van commissarissen van het WSW heeft hier te lang geen weet van. In de openbare verhoren wordt dit volgens de commissie pijnlijk duidelijk. Zowel het handelen van de voormalig WSW-directeur en diens rechterhand (de heer Van der Post en de heer Rink), alsook de onwetendheid hierover bij de raad van commissarissen, vindt de commissie schokkend en veelzeggend tegelijk. Datzelfde geldt voor de grote verschillen in taakopvatting en verantwoordelijkheidsgevoel die in de verhoren met voormalige verantwoordelijk commissarissen van het WSW (de heren Van Dam, Boot, Van Leeuwen, Calon) naar voren komen.

In 2007 besluit het WSW – met goedkeuring van de achtervangers het Rijk en de gemeenten – om over te stappen van projectfinanciering (borging van lening per project) naar balansfinanciering (borgingsruimte voor drie jaar op basis van verwachte kasstromen). Tegelijkertijd wordt de eigen bestedingscontrole – worden de geborgde leningen wel gebruikt voor het beoogde doel? – losgelaten. Enerzijds worden hiermee de administratieve lasten voor corporaties en de uitvoeringskosten van het WSW sterk beperkt. Anderzijds betekent dit meer vrijheid én verantwoordelijkheid voor corporaties om geborgd faciliteringsvolume in te zetten. Die vrijheid konden sommige bestuurders klaarblijkelijk niet aan toen zij de financiële middelen inzetten voor niet toegestane (neven)activiteiten. Het WSW, en in het verlengde daarvan de achtervangers, blijken ook op dit punt te veel vertrouwen te hebben gehad in het zelfregulerende vermogen van de sector.

De commissie stelt ook vast dat van een adequate uitwisseling van informatie tussen borgsteller WSW, toezichthouder CFV en het ministerie geen sprake is. Hetzelfde geldt helaas in een aantal onderzochte casussen ook voor de onderlinge samenwerking. Van een figuurlijk bedoelde «naadloze aansluiting» tussen deze drie partijen is zowel bij crisisbeheersing als bij crisisoplossing niet altijd sprake. De commissie vindt het teleurstellend dat het WSW en het CFV soms meer bezig lijken te zijn met elkaar de zwartepiet toespelen dan met effectieve samenwerking. Dit geldt voor voormalig directeuren Van der Post en Van der Moolen in het bijzonder. Een veelzeggend voorbeeld is het rapport van Deloitte over het functioneren van het WSW in de casus van WSG. Waar een open dialoog over de mogelijke lessen uit dit rapport voor het toezicht nuttig was geweest, bereikte dit rapport het WSW niet, terwijl het ministerie en het CFV over dit rapport alleen informeel met elkaar spraken.

De commissie stelt vast dat een aantal problemen in het functioneren van het WSW inmiddels is onderkend. Noodzakelijke verbeteringen en een cultuuromslag zijn naar het gevoel van de commissie weliswaar ingezet binnen het WSW, maar waakzaamheid en meer betrokkenheid van Rijk en gemeenten bij het functioneren van het WSW zijn van belang.

Aedes: belangenbehartiger in plaats van regulator

Een belangrijke rol in het stelsel van zelfsturing en zelfregulering is weggelegd voor de brancheorganisatie van de corporatiesector, Aedes. De commissie stelt vast dat Aedes er in de achterliggende periode onvoldoende in is geslaagd om de beoogde zelfregulering van de grond te krijgen. Dit ondanks de governancecodes en andere handleidingen en instrumenten voor goed bestuur die Aedes ontwikkelde. Vastgesteld moet worden dat Aedes niet bij machte is geweest haar leden – die overigens de vereniging door de jaren heen ook in behoorlijke aantallen de rug toekeerden – voldoende te disciplineren; de vele incidenten en uitwassen in de beloningen getuigen daarvan.

«Succesvoller» was de brancheorganisatie in het op afstand houden van de overheid. Als effectieve lobbymachine draagt Aedes de uitgangspunten van zelfstandigheid, zelfsturing en zelfregulering voor de corporatiesector met verve uit. Zij draagt daarmee actief bij aan het voorkómen van een fundamentele herziening van of aanpassingen in het corporatiestelsel. Of het nu gaat om aanscherping van de regels op het gebied van de (neven)activiteiten, het functioneren van het interne toezicht, de topbeloningen of het verstevigen van het overheidstoezicht, telkens bestrijdt Aedes initiatieven hiervoor, zowel voor als achter de schermen.

De commissie is van mening dat de brancheorganisatie zichzelf en haar leden daarmee geen dienst heeft bewezen. Uiteindelijk blijkt immers dat – alle pleidooien van Aedes ten spijt – zelfsturing en zelfregulering niet hebben opgeleverd wat is beloofd. Dit heeft de positie en de geloofwaardigheid van Aedes ernstig ondermijnd. Pas na een kritisch intern evaluatieonderzoek (commissie-Noordanus) en met het vertrek van voorzitter Van Leeuwen in 2009 lijkt uiteindelijk ook binnen Aedes het besef door te dringen dat een koerswijziging van het sturingsarrangement in de corporatiesector gewenst is. Aedes lijkt (volledige) zelfregulering als centraal uitgangspunt voor de sector en haar lobby-agenda geleidelijk aan los te laten.

De commissie constateert dat Aedes – onder verwijzing naar de parlementaire enquête – is begonnen met een kritische zelfreflectie («De balans verstoord»), voorstellen doet voor het aanscherpen van het toezicht («Toezicht met bite») en een begin maakt met het herstellen van het maatschappelijke vertrouwen («De balans hersteld»). De commissie duidt deze initiatieven positief en hoopt dat het niet alleen bij woorden blijft. Er is nog een lange weg te gaan, en *the proof of the pudding is in the eating*.

1.3.3 Onvolwaardig publiek toezicht

Onmachtig en falend financieel toezicht door het CFV
De commissie stelt vast dat geheel in lijn met het dominante zelfsturingsparadigma in de corporatiesector het overheidstoezicht op de corporatiesector relatief licht opgetuigd en versnipperd is. Het financiële toezicht ligt bij het CFV, dat door een belangrijk deel van de sector werd beschouwd als een ongewenst kind. Zelfsturing betekent immers ook eigen verantwoordelijkheid voor het financieel handelen en het (interne) toezicht daar op. In tegenstelling tot toezichthouders in andere semipublieke sectoren zijn de bevoegdheden van de financiële toezichthouder beperkt, ontbreekt een eigenstandig sanctie-instrumentarium en richt het toezicht zich te lang slechts op de solvabiliteit van corporaties. Ook dit is een bewuste keuze van de wetgever.

De commissie stelt vast dat het CFV – ondanks deze beperkingen – zijn taken door de jaren heen binnen zijn mogelijkheden uitoefent en zich ook kritisch over tekortkomingen en risico's in het stelsel uitlaat. De commissie wijst daarbij in het bijzonder op een aantal thematische onderzoeken die het CFV in de eerste jaren na de eeuwwisseling publiceert. Het is te betreuren dat de verantwoordelijke Ministers deze onderzoeken niet of in te beperkte mate aangrijpen om maatregelen te treffen en dat deze onderzoeken voor de Tweede Kamer blijkbaar onvoldoende aanleiding zijn om dat af te dwingen.

De commissie concludeert echter ook dat de financieel toezichthouder op cruciale punten heeft gefaald. Het CFV onderschat de financiële risico's van complexe derivatenproducten die na de eeuwwisseling hun intrede doen in de corporatiesector, en onderkent deze te laat. Het feit dat over het monitoren van deze risico's in 2009 een stilzwijgende afspraak is gemaakt met het WSW ontslaat de formele financiële toezichthouder CFV niet van de plicht om ook deze risico's in kaart te brengen en voldoende expertise op dit terrein in huis te hebben. Hiermee draagt het CFV dan ook een zware verantwoordelijkheid voor het Vestia-debacle en de overige derivatenproblematiek in de sector.

De commissie wil er daarbij op wijzen dat de (voormalige) bestuurders van het CFV zich van deze verantwoordelijkheid bewust zijn en zich daarover ook publiekelijk hebben uitgelaten in de openbare verhoren en daarbuiten. Dat kan helaas niet gezegd worden van veel anderen die bij het Vestia-debacle betrokken waren.

Onvolledig en «bewegend» volkshuisvestelijk toezicht door de Minister
Met de Algemene Rekenkamer concludeert de commissie dat het volkshuisvestelijk toezicht (op de rechtmatigheid, governance, integriteit en prestaties) door de jaren heen te beperkt en onvolledig is geweest. Van een volwaardig inzicht in en gedegen oordeel over de gezamenlijke volkshuisvestelijke prestaties van de woningcorporaties is geen sprake.

De beoordeling van de individuele jaarverslagen van corporaties in de vorm van individuele oordeelsbrieven is niet meer dan een papieren exercitie die het label volkshuisvestelijk toezicht naar het oordeel van de commissie niet waard is. In een aantal gevallen (Vestia, Rochdale, Woonbron) bevatten deze oordeelsbrieven een positieve toonzetting die bestuurders eerder als aansporing dan als waarschuwing zien of die zij gebruiken voor het versluieren van problemen. Bewindspersonen hebben hiermee – weliswaar onbedoeld – het ontstaan van incidenten eerder in de hand gewerkt dan getemperd.

Het «piepsysteem» dat achtereenvolgende bewindslieden hanteren voor het toezicht op het opstellen en nakomen van de lokale prestatieafspraken, beoordeelt de commissie als een wassen neus. Zeker in het licht van de constatering dat in alle jaren geen enkele gemeente op dit punt bij het ministerie «piept» en geen enkele Minister op dit punt een interventie pleegt. Bij een meerderheid van de gemeenten werden geen prestatieafspraken gemaakt, terwijl er soms wel degelijk indicaties waren dat de samenwerking tussen gemeente en corporatie niet wilde vlotten.

De in het leven geroepen ambtelijke toetsgroep die als taak heeft om de nevenactiviteiten te toetsen die wél aangemeld worden, maakt in feite met het adviseren over het goed- of afkeuren van nevenactiviteiten zijn eigen jurisprudentie. De commissie constateert dat in de loop van de jaren de ruimte voor het toestaan van nevenactiviteiten wordt opgerekt, vooral onder de noemer van het prestatieveld leefbaarheid en het krachtwijkenbeleid. De term «bewegend toezicht» is daarbij een veelzeggend eufemisme. De commissie constateert dat de toenemende nadruk op leefbaarheid in het volkshuisvestingsbeleid (stedelijke vernieuwing, krachtwijkenbeleid e.d.) het toestaan van nevenactiviteiten op dat terrein door de toetsgroep heeft bevorderd. Het gebrek aan scheiding tussen beleid en toezicht binnen het ministerie werkt dit in de hand, evenals de sterke verwevenheid van het ministerie en de sector. Het toezicht op de nevenactiviteiten werd daarmee een glijdende schaal, waardoor corporaties steeds meer (commerciële) activiteiten konden ontplooien die steeds verder van hun kerntaak (bouwen, beheren en exploiteren van sociale huurwoningen) af kwam staan.

De eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het volkshuisvestelijk en financieel toezicht ligt uiteraard bij de betreffende bewindspersonen. De commissie concludeert dan ook dat zij hun volkshuisvestelijk toezicht niet op orde hadden.

1.3.4 Politiek onvermogen

Goede bedoelingen, maar naïeve verwachtingen
De commissie is van mening dat de argumenten voor de verzelfstandigingsoperatie van de woningcorporaties en de brutering in de jaren negentig indertijd begrijpelijk waren. De bureaucratische organisatie van de sector en het budgettaire beslag van de subsidiestromen noopten de overheid tot een herziening van het stelsel. Het nieuwe bouwwerk dat wordt neergezet is er ook op gericht de publieke belangen op een effectievere en efficiëntere manier de volkshuisvesting te borgen.

Een belangrijke veronderstelling daarbij is geweest dat corporaties zich als sociale huisvesters van nature zouden richten op de door de politiek gewenste publieke belangen op het terrein van de volkshuisvesting. Voor de woningcorporaties als «maatschappelijke ondernemingen» wordt

sturing vanuit de overheid veel minder nodig of zelfs onwenselijk geacht. Zelfsturing en zelfregulering vanuit de sector is het adagium.

De afgelopen twintig jaar overziend, blijkt dat deze gedachtegang vrij snel – al in de jaren negentig – is gelogenstraft door financiële incidenten en een aantal ongewenste algemene ontwikkelingen in de sector, bijvoorbeeld bovenmatig stijgende beloningen en bedrijfslasten. De politiek heeft onvoldoende onderkend dat een nieuwe ordening zou leiden tot ander gedrag.

Struisvogelpolitiek en politiek opportunisme

Ondanks het feit dat er door de jaren heen toenemende indicaties zijn dat zelfsturing en zelfregulering binnen de sector tot ongewenste uitkomsten leiden, zijn opeenvolgende bewindslieden niet in staat of niet van zins om hier op een doortastende wijze actie op te ondernemen. Soms komt dat doordat hun voorstellen daartoe stranden door wijziging van politieke machtsverhoudingen. Zo wordt het wetsvoorstel van Staatssecretaris Remkes door zijn opvolger niet ingediend en worden voorstellen van Minister Van der Laan door zijn opvolger fors aangepast. Soms komt het ook doordat onvoldoende voortgang wordt geboekt, zoals onder Minister Dekker en Minister Vogelaar. Het komt echter ook doordat zelfsturing en zelfregulering en minimale overheidsbemoeienis dogmatische trekken heeft gekregen in het politieke denken over de corporatiesector. Anders is moeilijk te verklaren waarom zoveel rapporten en adviezen en zoveel signalen niet tot fundamentele beleidsaanpassingen hebben geleid.

Het feit dat men tijdens de verzelfstandigingsoperatie in de jaren negentig in deze mate op zelfsturing en zelfregulering door de sector vertrouwt, is achteraf beschouwd lichtelijk naïef. Het daarop blijven vertrouwen, in de jaren na de eeuwwisseling, laat zich het beste beschrijven als struisvogelpolitiek. Er was in die jaren meer dan voldoende aanleiding om het uitgangspunt van het sturingsarrangement met de corporatiesector – zelfregulering – te herzien. Anderzijds is sprake van politiek opportunisme: om de corporatiesector een bijdrage te laten leveren aan andere beleidsprioriteiten, zoals het huurbeleid onder Minister Dekker en het krachtwijkenbeleid van Minister Vogelaar, blijft het door de sector – bij monde van bracheorganisatie Aedes – gekoesterde zelfsturingsarrangement ongewijzigd. Pas na een aantal geruchtmakende incidenten en het afkalven van het maatschappelijk draagvlak voor corporaties neemt het kabinet zijn verantwoordelijkheid met het indienen van het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting in 2011.[6]

Tweede Kamer aan de zijlijn

Op basis van haar onderzoek naar de politieke besluitvorming concludeert de commissie dat ook de Tweede Kamer zichzelf te lang aan de zijlijn opstelt als het gaat om het fundamenteel ter discussie stellen van het functioneren van het stelsel van woningcorporaties. Ook de Tweede Kamer lijkt lange tijd gegijzeld te zijn door het zelfsturings- en zelfreguleringsdenken over de corporatiesector, waardoor signalen (van bijvoorbeeld de toezichthouder) en incidenten wel leiden tot debatten, maar niet tot het afdwingen van herzieningen in het bestaande stelsel. Zelfs de kritische uitkomsten van een door de Tweede Kamer zelf ingesteld parlementair onderzoek in 2005 – waarin een aantal belangrijke tekortkomingen, die de huidige enquêtecommissie ook constateert, al naar voren

[6] Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 2.

worden gebracht[7] – leiden niet tot het afdwingen van aanpassingen in het corporatiestelsel. De coalitiepartijen in de periode 2002–2009 (CDA, VVD, PvdA, D66, ChristenUnie) zijn, al dan niet onder coalitiedwang, niet van zins of in staat om een doorbraak te forceren op dit dossier. Wat dat betreft gaat tot 2009 in politieke zin veel kostbare tijd voor het noodzakelijke groot onderhoud aan het corporatiestelsel verloren.

De commissie constateert dat rond het aantreden van Minister Van der Laan eind 2008 de wind van zelfsturing in de Tweede Kamer is gaan draaien. Tweede Kamerleden die voorheen zelfregulering voor de corporatiesector als primair uitgangspunt voorstonden, steunen – mede door het toenemende aantal incidenten – nu wel voorstellen die zelfregulering fors inperken en het toezicht op de sector intensiveren.

Maar de commissie constateert ook dat het geloof in zelfsturing en het vertrouwen in zelfregulering door de corporatiesector bij sommigen diepgeworteld is. Het door Minister Donner bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Herzieningswet – dat op verschillende punten toch weer meer blijk geeft van vertrouwen in zelfsturing – wordt door sommigen toch weer met instemming begroet. Dat het huidige kabinet vervolgens, na het aannemen van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer, een novelle heeft opgesteld, tekent volgens de commissie de wispelturigheid van de politiek op dit dossier. Met die wispelturigheid zet de politiek zichzelf al bijna twintig jaar buitenspel als het gaat om het herijken van het sturingsarrangement met de corporatiesector.

1.4 Hoe kan het beter?

Het aantal, de ernst en de omvang van de incidenten en de analyse van de oorzaken tonen volgens de commissie aan dat sprake is van een aantal belangrijke tekortkomingen in de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties. Dat wil zeggen in de interne governance, in de kaderstelling en regelgeving, in het externe toezicht, in de financieringssystematiek en in de democratische legitimering van de sector. In het verlengde daarvan zijn er vraagtekens te zetten bij de doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en legitimiteit van het bestaande stelsel. Deze tekortkomingen overziend, zijn naar het oordeel van de commissie vergaande aanpassingen in het huidige corporatiestelsel dan ook zonder meer noodzakelijk.

1.4.1 Alternatieven voor het huidige stelsel

De zoektocht naar het meest optimale stelsel voor sociale huisvesting kent een lange geschiedenis.[8] Als resultante van botsende politieke opvattingen over wie het best in staat is sturing te geven aan de sociale volkshuisvesting – de overheid? de markt? de burger zelf? – is een mix ontstaan van overheidssturing, marktwerking en zelfregulering. Het huidige Nederlandse corporatiestelsel heeft daardoor een hybride karakter gekregen: een samenstel van sturingsmechanismen en instituties die richting proberen te geven aan zelfstandige corporaties met veel bestuurlijke en beleidsmatige vrijheid. Dit heeft het stelsel niet alleen gevormd, maar gegeven de geconstateerde problemen op belangrijke onderdelen ook misvormd.

[7] Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 2. (bijlage) Conijn (2005).
[8] Zie paragraaf 2.3 van het deelrapport Literatuurstudie.

Dit werpt de fundamentele vraag op of de gesignaleerde tekortkomingen voldoende kunnen worden weggenomen door aanpassingen binnen het huidige hybride stelsel. Misschien moet het bestaande stelsel voor sociale huisvesting worden opgeheven om plaats te maken voor een fundamenteel anders opgezet systeem. De commissie ziet daarbij in principe drie alternatieven voor het huidige hybride stelsel, op basis van een fundamenteel andere keuze voor het centrale sturingsmechanisme in de sociale volkshuisvesting:

1. *Sociale huisvesting laten organiseren via de markt*
   Corporatiebezit wordt geprivatiseerd en bouw, beheer en verhuur van woningen worden uitgevoerd door private marktpartijen. Publieke belangen als toegankelijkheid en betaalbaarheid kunnen worden geborgd door wettelijke randvoorwaarden te stellen en subsidies aan huurders te verstrekken. Huurders kunnen zo meer vrijheid en meer middelen krijgen om eigen woonkeuzes te maken (naast *voice* ook *choice*). Concurrentie en de prikkel om rendement te halen bevorderen de doelmatigheid en doeltreffendheid. Faillissementsrisico zal moeten leiden tot beteugeling van wanbeleid of -bestuur.

2. *Sociale huisvesting laten organiseren door de overheid*
   Corporatiebezit gaat in deze variant terug naar de gemeenten of naar de rijksoverheid. Gemeentelijke woningbedrijven en/of uitvoeringsdiensten van de Minister dragen zorg voor bouw, beheer en verhuur van woningen. De behartiging van publieke belangen en de sturing van de sector liggen rechtstreeks in publieke handen. Via rechtstreekse sturing, toezicht en wettelijke sanctiemogelijkheden wordt doeltreffend, doelmatig en transparant handelen afgedwongen.

3. *Sociale huisvesting laten organiseren door burgers zelf*
   Corporatiebezit gaat in deze variant naar de huurders zelf, al dan niet in de vorm van maatschappelijke organisaties (zoals coöperaties of verenigingen). De zeggenschap komt te berusten bij huurders, die zelf zorg dragen voor het onderhoud. De bouw van sociale huurwoningen vindt plaats op basis van particulier initiatief, zo nodig (financieel) ondersteund door de overheid.

In het licht van de tekortkomingen van het huidige corporatiestelsel heeft de commissie nagedacht over de voor- en nadelen van deze varianten. Daarbij kwam direct de prangende vraag naar voren van de haalbaarheid van de alternatieven, gegeven de eigendomsvraag rond het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties: van wie is dat vermogen, en kan het vervreemd worden? In de openbare verhoren en informatieve gesprekken die de commissie voerde zijn hierop uiteenlopende antwoorden gegeven (het vermogen is van de corporaties zelf, van de maatschappij, van de Staat, van de huurders) en ook de literatuur is hierover niet eenduidig. De commissie analyseerde de beschikbare literatuur, jurisprudentie en gevorderde stukken van onder meer de Minister voor Wonen en Rijksdienst op dit punt. De commissie heeft hierdoor een goed inzicht in de bestaande juridische adviezen en won vervolgens op dit punt advies in bij haar advocaat.

De commissie komt op basis hiervan tot de conclusie dat volledige afschaffing van het huidige corporatiestelsel en onteigening van het maatschappelijk vermogen juridisch mogelijk is, maar ook dat dit op korte termijn niet realistisch is (vanwege te verwachten juridische procedures)

en tevens substantiële kosten met zich meebrengt (gedeeltelijke compensatie voor de onteigening).

Om die reden laat de commissie een nadere uitwerking van deze (zuivere) varianten hier voor nu achterwege. De commissie is van mening dat dit niet betekent dat het nadenken over een fundamenteel ander stelsel moet stoppen. Integendeel. Een stelsel is nooit perfect en de voor- en nadelen van alternatieven dienen als ijkpunt voor het functioneren van het huidige stelsel. Niet uit te sluiten valt dat op langere termijn publieke belangen in het volkshuisvestelijk domein ook op een andere manier kunnen worden verwezenlijkt. Alternatieve of aanvullende vormen naast of op het huidige corporatiemodel kunnen misschien tot betere resultaten leiden. Voorts is de commissie van mening dat, wanneer de voorgestelde aanpassingen in het huidige stelsel onvoldoende opleveren of niet serieus worden opgepakt, er alternatieven voor handen moeten zijn om het stelsel fundamenteel anders in te richten.

1.4.2 Naar verbeteringen in het hybride stelsel

Aanpassingen in de ordening en verbeteringen in de governance
De commissie meent dat ook binnen het huidige hybride stelsel flinke verbeteringen mogelijk zijn. De uitdaging voor de nabije toekomst is daarbij om tot een nieuw evenwicht te komen tussen staat, markt en samenleving als sturingsmechanismen voor de sector en om een balans te vinden tussen regulering, toezicht en handelingsvrijheid. Een nieuw evenwicht waardoor het corporatiestelsel minder kwetsbaar wordt voor de uitwassen die deze enquête blootlegt. Het moet tot stand komen door veranderingen in de ordening en de governance van de sector, vastgelegd of geborgd in wet- en regelgeving.

De commissie stelt met tevredenheid vast dat het nadenken over en het hervormen van het corporatiestelsel in feite al gaande is. Dit mede naar aanleiding van andere rapporten van bijvoorbeeld de commissie-Hoekstra, de Algemene Rekenkamer en de sector zelf. Deze herbezinning krijgt ook zijn weerslag in verschillende voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving: het wetsvoorstel Herzieningswet, een novelle en een concept-Algemene Maatregel van Bestuur ter vervanging van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH).

De commissie doet op basis van haar enquêteonderzoek aanbevelingen. Bij het opstellen daarvan heeft de commissie zich ook gebogen over de kernvraag welke publieke belangen de overheid zou moeten borgen in de sociale volkshuisvesting en, in het verlengde daarvan, welke doelstellingen en welke doelgroep(en) en sectoromvang daarbij horen. Dat zijn in hun aard vooral politieke vragen die van invloed zijn op het functioneren van het stelsel. Deze vragen zullen, afhankelijk van politieke overtuigingen en meerderheden, door de tijd heen ook op verschillende manieren beantwoord worden. Het beantwoorden van die vragen is daarmee niet primair aan de commissie, maar aan alle volksvertegenwoordigers. Een aantal aanbevelingen van de commissie raken wel aan deze kernvragen, zoals de aanbevelingen over de taken van corporaties en over de wijze en het niveau waarop de beoogde prestaties van corporaties geformuleerd moeten worden. Deze aanbevelingen zijn volgens de commissie noodzakelijk om de doeltreffendheid, doelmatigheid én legitimiteit van het huidige stelsel te verbeteren.

Cultuurverandering als noodzakelijke voorwaarde
De commissie wil benadrukken dat aanpassing van de regels of van het toezicht daarop op zichzelf niet voldoende is om de gewenste verandering in het stelsel te bewerkstelligen. Essentieel is dat ook de cultuur binnen de corporatiesector radicaal verandert. Dat vereist een koerswijziging in het handelen en denken *binnen* de sector en het denken *over* de sector. Het startpunt van deze koerswijziging is een andere visie op wat corporaties in essentie zijn en waar ze voor staan: minder denken vanuit privaat ondernemerschap en meer vanuit maatschappelijke dienstbaarheid. Het gaat om het besef dat corporaties geen normale ondernemingen zijn, maar maatschappelijk dienstverleners die in afstemming met huurder, gemeente en Rijk zorgen voor een transparante, effectieve en doelmatige aanwending van hun maatschappelijk vermogen. Centrale begrippen die daarbij horen zijn dienstverlening, servicegerichtheid, risicoaversie, financiële discipline, soberheid en transparantie, in plaats van risico's nemen, topbeloningen, elkaar beconcurreren, megafusies aangaan, bv's oprichten en Sinterklaas spelen met maatschappelijk geld.

Deze benodigde cultuurverandering zal primair uit de sector zelf moeten komen; een cultuurverandering laat zich niet afdwingen. De commissie ondersteunt de voornemens van brancheorganisatie Aedes uit het rapport «De balans hersteld» om op dit punt een dialoog in de sector te starten en met initiatieven te komen voor deze cultuurverandering. Op Aedes en de sector rust een grote verantwoordelijkheid en de plicht zich hierover periodiek publiekelijk te verantwoorden. Gewaakt moet worden voor loze beloften of het verslappen van de aandacht.

Gezien het belang dat de commissie hecht aan deze cultuurverandering, is de eerste aanbeveling hierop gericht:

1. Cultuuromslag bewerkstelligen

- *Stimuleer en faciliteer cultuuromslag*
- *Governancecode uitbreiden op punten van integriteit en gedrag*

De commissie beveelt de Minister aan om het cultuurveranderingsproces waar nodig actief te ondersteunen, te monitoren en hierover jaarlijks in de «Staat van de volkshuisvesting» aan de Tweede Kamer te rapporteren.[9] Ter ondersteuning van dit proces beveelt de commissie aan om de governancecode voor de corporatiesector uit te breiden met richtlijnen voor behoorlijk bestuur, integriteit en gedrag. Collegiale toetsing en elkaar aanspreken op gedrag zouden ook op die manier gemeengoed moeten worden in de corporatiesector.

1.4.3 Aanbevelingen: een pakket samenhangende maatregelen

De commissie beveelt op basis van haar onderzoek een pakket maatregelen aan dat kan leiden tot een robuuster corporatiestelsel en dat de doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en legitimiteit zal vergroten. Kernachtig samengevat stelt de commissie voor om heldere *Grenzen* te stellen, de *Governance* te verbeteren, het *Geld* meer te beteugelen en *Gedrag* te veranderen. Van grote vrijheid en vertrouwen in

[9] Het fenomeen «Staat van de volkshuisvesting» komt terug bij de aanbevelingen 5 en 12. De commissie bepleit dat de Minister voortaan jaarlijks de Tweede Kamer integraal rapporteert over relevante aspecten van het stelsel in een jaarlijks op te stellen «Staat van de volkshuisvesting».

zelfregulering wil de commissie naar duidelijke taken en heldere publieke kaders, van ondoorzichtigheid en gebrekkig inzicht naar openheid en transparantie, en van een cultuur van ondernemerschap en risico's naar maatschappelijke dienstbaarheid, prudentie en soberheid.

De commissie wil benadrukken dat het gaat om een pakket van *met elkaar samenhangende maatregelen.* Dat betekent dat elke maatregel afzonderlijk bijdraagt aan verbetering, maar op zichzelf onvoldoende is om de structurele tekortkomingen in het stelsel op te heffen. Een integrale benadering en uitwerking van de aanbevelingen is dan ook dringend gewenst.

De aanbevelingen van de commissie zijn in dit hoofdstuk op hoofdlijnen geformuleerd en geven vooral een duidelijke richting aan voor de benodigde veranderingen in de ordening en governance van de sector. Een nadere onderbouwing van de aanbevelingen is te vinden in hoofdstuk 6. De verdere praktische en gedetailleerdere uitwerking van deze aanbevelingen is uiteindelijk aan de Minister in samenspraak met het parlement.

I Grenzen stellen

2. Terug naar de kerntaak: begrenzen van (neven)activiteiten

- *Geen commerciële nevenactiviteiten meer (geen «niet-DAEB-activiteiten»)*
- *Nadere inperking van toegestaan maatschappelijk vastgoed*
- *Bestaande commerciële nevenactiviteiten verantwoord afbouwen*
- *Beperkte leefbaarheidsuitgaven*
- *Grenzen aan grondposities*

De commissie beveelt aan om de taken van woningcorporaties wettelijk te begrenzen tot wat als de klassieke kerntaak wordt beschouwd: het zorgen voor de huisvesting van mensen die daar niet zelfstandig toe in staat zijn. Voor begrenzing van het takenpakket wordt aangesloten bij de al bestaande definitie van «diensten van algemeen economisch belang», de zogenaamde DAEB-taken. Dit komt tegelijk ook tegemoet aan grenzen die vanuit Europese regelgeving worden gesteld om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. De bestaande lijst van toegestaan maatschappelijk vastgoed verdient daarbij nog verdere inperking. Het bouwen van bijvoorbeeld scholen is weliswaar in het publiek belang, maar geen taak voor een corporatie.
Bestaande niet-DAEB-activiteiten moeten verantwoord worden afgebouwd. Dat wil zeggen op een doelmatige manier, zonder verlies of weglek van maatschappelijk vermogen.
Leefbaarheidsinvesteringen worden onderdeel van de prestatieafspraken die corporatie en gemeente, met betrokkenheid van de huurder, maken. De Minister stelt hiervoor landelijke normen vast (bijvoorbeeld een maximumbedrag aan leefbaarheidsuitgaven).
De begrenzing van de doelgroep vindt plaats door periodieke vaststelling van de hoogte van de inkomensgrens en huurliberalisatiegrens door kabinet en Tweede Kamer. De commissie is van mening dat regionale of lokale differentiatie van de hoogte van deze grenzen overwogen dient te worden.
De commissie beveelt aan dat grenzen worden gesteld aan het innemen van grondposities door corporaties. Dit zou alleen mogelijk moeten zijn

indien zekerheid bestaat over een woningbouwontwikkeling op de betreffende locatie.

3. Begrenzen van werkgebied

- *Maximale werkgebied corporaties wordt woningmarktgebied*
- *Grote landelijk opererende corporaties op termijn defuseren*

Ter versterking van de binding met de huurder, maar ook vanuit het oogpunt van beheersbaarheid en het machtsevenwicht tussen corporaties en gemeenten, beveelt de commissie aan het werkgebied van corporaties te begrenzen tot woningmarktgebieden.
Landelijke corporaties zouden op termijn teruggebracht moeten worden naar afzonderlijke zelfstandige eenheden die in één woningmarktgebied opereren. Met dit uitgangspunt wordt ook voorkomen dat er corporaties ontstaan die zo groot worden – zoals het geval was bij Vestia – dat ze het hele stelsel te gronde zouden kunnen richten.

4. Begrenzen van schaalgrootte

- *Fusies alleen met uitgebreide motivering en na toestemming Minister*
- *Aantal verbindingen (dochterondernemingen en deelnemingen) terugdringen*

Vanuit dezelfde overwegingen als bij aanbeveling 2, pleit de commissie voor het stellen van strenge eisen aan fusies. De commissie pleit ervoor dat fusies nadrukkelijker gemotiveerd worden en instemming van de Minister vereisen. Huurders krijgen bij fusies een zwaarwegend adviesrecht, waarvan de Minister alleen gemotiveerd kan afwijken. De Minister verantwoordt zich op zijn beurt weer jaarlijks expliciet aan de Tweede Kamer over de schaalgrootteontwikkelingen in de sector en zijn eigen rol daarbij.
De corporatiesector kent op dit moment een woud aan dochterondernemingen en deelnemingen (zogenaamde verbindingen) die per saldo verliesgevend zijn, de transparantie van de sector niet ten goede komen en daarmee het toezicht belemmeren. Het verdient daarom aanbeveling om dit fenomeen te beperken en het aangaan van nieuwe verbindingen alleen nog toe te staan bij aantoonbare meerwaarde en na voorafgaande toestemming van de toezichthouder.

II Governance versterken

II.a Externe governance

5. Centrale kaderstelling, lokaal bindende afspraken

- *Rol Minister: regels stellen, toezichtkader opstellen en monitoren, en Tweede Kamer informeren door middel van een jaarlijkse «Staat van de volkshuisvesting»*
- *Rol corporatie, huurder en gemeenten: lokale afspraken maken en aanspreken op het naleven daarvan*
- *De Minister is niet aanspreekbaar op prestaties van individuele corporaties, maar wel verantwoordelijk voor werking van het systeem van prestatieafspraken*

In haar onderzoek zag de commissie veel voorbeelden van het door elkaar lopen van de rollen van beleidsbepaling, uitvoering en toezicht. De

commissie beveelt aan om deze rollen zo veel mogelijk te scheiden. Voor de sturing van het stelsel beveelt de commissie aan om een scheiding te maken tussen enerzijds het «microniveau» (de individuele corporaties) en anderzijds het «macroniveau» (de sector als geheel). Op het microniveau moet de rol van gemeenten en huurdersorganisatie versterkt worden. Op het macroniveau moeten de rol van de Minister als regisseur en zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het hele stelsel worden versterkt. De Minister verantwoordt zich jaarlijks via een «Staat van de volkshuisvesting» aan de Tweede Kamer.

6. Gemeenten meer invloed: vergroten democratische legitimiteit

- *Woonvisie gemeente en prestatieafspraken corporatie-gemeente verplicht*
- *Bindende arbitrage bij niet-totstandkoming of niet-naleving van prestatieafspraken*
- *Controle op volkshuisvestelijke prestaties door gemeenten en huurders*

Doeltreffendheid, transparantie en legitimiteit van de sector zijn erbij gebaat wanneer op lokaal niveau maatwerkafspraken worden gemaakt over wat de volkshuisvestelijke prestaties van een corporatie moeten zijn. Dit vereist een woonvisie van de gemeente en inzicht in het beleid en de investeringsmogelijkheden van de corporatie. Op deze punten sluit de commissie aan bij de betreffende aanbevelingen van de commissie-Dekker.[10] Daarnaast moet het maken van prestatieafspraken verplicht worden. De Minister toetst deze niet, maar ziet toe dat het gebeurt en treedt bij geschillen op als arbiter. De gemeenteraad wordt expliciet betrokken bij zowel het maken van prestatieafspraken vooraf, als de beoordeling van de realisatie daarvan achteraf.

7. Versterking positie huurders: vergroten maatschappelijke legitimiteit

- *Versterking huurdersorganisatie met advies- en instemmingsbevoegdheden*
- *Huurdersorganisatie beoordeelt het volkshuisvestelijk presteren*
- *Besluiten kunnen nemen via een huurdersraadpleging*

De commissie beveelt aan om de huurder een steviger positie te geven in het stelsel. Enerzijds omdat dit de maatschappelijke legitimiteit van het stelsel vergroot. Anderzijds wordt hiermee meer tegenkracht georganiseerd binnen een corporatie en fungeert de huurder op onderdelen als een zogenaamde «derde laag». De Minister moet daarom de rol van de huurdersorganisatie in de wet versterken. Zij krijgen bij een aantal besluiten een gekwalificeerd adviesrecht of instemmingsrecht, zoals bij fusies, het aangaan van verbindingen en grote eenmalige investeringen of projecten en de benoeming van bestuurders. De reikwijdte en zwaarte daarvan moeten nader worden bepaald. Bij de vaststelling van de prestatieafspraken en bij de beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties krijgt de huurdersorganisatie een actieve rol en een gekwalificeerd adviesrecht.
Om ook zeer brede huurdersbetrokkenheid te faciliteren, moet het mogelijk gemaakt worden om besluiten rechtstreeks aan de huurders voor te leggen door middel van een huurdersraadpleging.

[10] Commissie Relatie gemeenten en woningcorporaties (2013).

De Minister ziet toe op het proces van huurdersbetrokkenheid en kan in geval van geschillen ingeroepen worden als arbiter. Daarnaast waarborgt de Minister dat de huurdersorganisaties de (financiële) middelen en mogelijkheden krijgen om zich goed en professioneel te organiseren, naar analogie van ondernemingsraden.

8. Onafhankelijk en geïntegreerd extern overheidstoezicht door Woonautoriteit

- *Integreren van financieel, rechtmatigheids-, governance- en integriteitstoezicht bij een onafhankelijke Woonautoriteit*
- *Het CFV omvormen en uitbreiden tot die onafhankelijke Woonautoriteit en zbo-status handhaven*
- *Informatiebevoegdheden en sanctie-instrumentarium voor de Woonautoriteit*

Voor effectief en efficiënt overheidstoezicht op de corporatiesector is het nodig om het externe toezicht op de financiën, de governance en integriteit en de rechtmatigheid te bundelen en onder te brengen bij een onafhankelijke, onpartijdige en krachtige publieke toezichthouder. De commissie beveelt aan om hiervoor een Woonautoriteit in te richten met voldoende bevoegdheden (informatieverzameling en interventie- en sanctie-instrumentarium).
In de toekomst moet de ongewenste vermenging van beleid en toezicht (beleidsmatig opportunisme) in het toezichtsarrangement voor de corporatiesector worden voorkomen. Onafhankelijke positionering van het toezicht door de Woonautoriteit is daarvoor essentieel: de onafhankelijke uitoefening door rijkstoezichthouders is, zoals telkens weer blijkt, geen «rustig bezit».[11] Vanwege de gewenste inhoudelijke onafhankelijkheid van de Minister (politiek) en het ministerie (beleid) vindt de commissie het van belang de Woonautoriteit organisatorisch op afstand te plaatsen als zelfstandig bestuursorgaan. Dit neemt overigens de ministeriële verantwoordelijkheid voor het algemene functioneren van de Woonautoriteit niet weg. Deze organisatorische vormgeving is in lijn met het eerste instellingscriterium voor ZBO's: «er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming [van de politiek] op grond van specifieke deskundigheid».

II.b Interne governance

9. Versterking en professionalisering intern toezicht

- *Minister moet disfunctionerende commissarissen kunnen ontslaan*
- *Geschiktheidstoets voor commissarissen uitgevoerd door Woonautoriteit*
- *Beloning commissarissen baseren op tijdsbeslag en verantwoordelijkheden*
- *Maximale zittingstermijn van acht jaar*
- *Versterking (informatie)positie van de raad van commissarissen*

Versterking en kwaliteitsverbetering van de raad van commissarissen acht de commissie van essentieel belang voor het adequaat functioneren van corporaties. De commissie beveelt aan om de Minister de bevoegdheid te

[11] Zoals de WRR onlangs vaststelde in zijn advies over rijkstoezicht, is de onafhankelijkheid van toezichthouders bepaald geen «rustig bezit» en is sprake van een «politiseringstendens» WRR (2013).

geven om commissarissen te kunnen schorsen, te kunnen ontslaan of aansprakelijk te kunnen stellen bij taakverwaarlozing of ernstig disfunctioneren.
Daarnaast beveelt de commissie aan om te voorzien in een zogenaamde geschiktheidstoets («fit and proper»-test) voor nieuwe commissarissen, uit te voeren door de Woonautoriteit. Een commissaris wordt benoemd voor maximaal vier jaar. Deze periode kan eenmaal worden verlengd.
Aanbevolen wordt verder om de beloning van commissarissen niet simpelweg te normeren op een vast bedrag dat is afgeleid van het salaris van een bestuurder, maar te baseren op de daadwerkelijke tijdsbesteding.
De commissie beveelt aan om in wet- en regelgeving normen vast te leggen voor besluiten die altijd instemming behoeven van de raad van commissarissen, bijvoorbeeld investeringen of verkopen boven een bepaalde grens en potentieel risicovolle activiteiten zoals grootschalige vastgoedtransacties, grondaankopen of aanschaf van complexe financiële producten. De raad van commissarissen zou daarnaast expliciet en zonder tussenkomst van de bestuurder opdrachtgever moeten zijn voor de accountantscontrole. De raad zou bovendien een auditcommissie uit zijn midden moeten samenstellen.

10. Evenwichtiger corporatiebestuur

- *Minister moet disfunctionerende bestuurders kunnen aanpakken*
- *Bestuurdersbenoeming na instemming van Woonautoriteit*
- *Meerhoofdige leiding uitgangspunt voor grote corporaties*
- *Bestuurders zitten in beginsel maximaal acht jaar*

De commissie beveelt aan om de Minister de bevoegdheid te geven om de raad van commissarissen een zwaarwegend advies te kunnen geven een corporatiebestuurder te schorsen of te ontslaan bij ernstig disfunctioneren of wanneer deze de volkshuisvesting schade berokkent.
Aanbevolen wordt dat bestuurders alleen benoemd kunnen worden na positief advies van de Woonautoriteit en dat voor bestuurders een maximale termijn van acht jaar als uitgangspunt wordt gehanteerd. Voor grote corporaties wordt minimaal een tweehoofdige leiding als eis gesteld. Ook voor beloningen en maximale zittingstermijn van interimbestuurders moeten nadere regels worden gesteld.

11. Versterking taakinvulling accountant

- *Corporaties krijgen status van «organisatie van openbaar belang» (OOB)*
- *Accountant moet (dreigende) risico's signaleren en rapporteren*
- *Managementletters van de accountant gaan ook naar de Woonautoriteit*
- *Kostprijshedge-accounting verbieden*

Het onderzoek heeft de commissie geleerd dat de rol van de accountant in het stelsel beter kan en moet. Ze beveelt daarom ten eerste aan om corporaties voortaan te beschouwen als zogeheten «organisaties van openbaar belang» (OOB). Dit biedt extra waarborgen voor een adequate controle op woningcorporaties, zoals de verplichte kantoorroulatie en scheiding van controlediensten en andere (advies)werkzaamheden.
Ten tweede zal de accountant in de managementletter nadrukkelijker aandacht moeten besteden aan risico's die de corporatie loopt of kan gaan lopen. In aanvulling hierop beveelt de commissie aan dat de managementletter aan de Woonautoriteit wordt gezonden.

Op basis van de Vestia-casus constateert de commissie dat kostprijshedge-accounting een adequate oordeelsvorming over de reële waarde van uitstaande derivaten eerder in de weg staat, dan dat het een bijdrage levert aan de controleerbaarheid van de derivatenportefeuille. De commissie beveelt daarom aan om kostprijshedge-accounting niet meer toe te staan binnen Nederland en dienovereenkomstig de wettelijke voorschriften en de richtlijnen voor de jaarverslaggeving aan te passen. Dit is in overeenstemming met wat internationaal gemeengoed is.

12. Vergroting controleerbaarheid en transparantie

- *Uniformering van waarderingsgrondslagen*
- *Verplicht en verbeterd inzicht in vermogenspositie en investeringscapaciteit*
- *Verplichte visitaties*
- *De Minister informeert de Tweede Kamer jaarlijks over de «Staat van de volkshuisvesting»*

Om de onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten en te kunnen sturen op rendementen, beveelt de commissie aan over te gaan op één uniform waarderingsbegrip voor alle corporaties: marktwaarde in verhuurde staat. De commissie beveelt aan om corporaties ook meer inzicht te laten geven in de vermogenspositie, de investeringscapaciteit, de huurcapaciteit en de rendementen die zij behalen. Op die manier ontstaat ook inzicht in de onrendabele top (verliesgevendheid) van sociale huisvesting. Dit alles is nodig om met gemeenten prestatieafspraken te kunnen maken.
De commissie stelt vast dat steeds meer corporaties visitaties laten uitvoeren en beveelt aan dit leerinstrument verplicht te stellen en de kwaliteit en bruikbaarheid ervan te verhogen. Het vervolg dat gegeven wordt aan de uitkomsten van visitaties wordt onderdeel van het toezicht en de Woonautoriteit houdt toezicht op het visitatiestelsel.
De Minister krijgt de plicht om de Tweede Kamer te informeren over het functioneren van de corporatiesector in de jaarlijkse «Staat van de volkshuisvesting». Hiertoe worden corporaties verplicht om zich in hun jaarverslag en via een volkshuisvestelijk verslag te verantwoorden over een aantal sectorbreed voorgeschreven financiële kengetallen en prestatie-indicatoren.

III Geld beteugelen

13. Meer prikkels in het borgingsstelsel

- *Corporaties moeten failliet kunnen gaan*
- *Eigen risico introduceren voor geldverstrekkers*

Het onderzoek van de commissie laat zien dat de zekerheid die het borgingstelsel biedt, als keerzijde heeft dat *moral hazard* in het corporatiestelsel op de loer ligt. Dat wil zeggen dat banken en projectontwikkelaars zich veilig wanen om risicovolle producten of diensten aan te bieden, in de wetenschap dat corporaties in problemen toch altijd worden gered met geld van de sector of de achtervangers. De commissie beveelt aan om bij corporaties die in financiële problemen komen, van faillissement een reële optie te maken. Bij corporaties die gesaneerd moeten worden krijgt de Minister een motivatieplicht om de Tweede Kamer te informeren over alle scenario's die zijn onderzocht en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.
De commissie stelt vast dat de banken, die normaal gesproken een tegenkracht in een sector vormen door hun kritische houding bij krediet-

verstrekking, in de corporatiesector een omgekeerde rol hebben gehad. De commissie beveelt daarom aan om een vorm van «eigen risico» te introduceren voor verstrekkers van leningen, door een lening nooit voor de volle honderd procent te borgen.

14. Financieringsmogelijkheden en zorgplicht vergroten

- *Afhankelijkheid sector van sectorbanken verkleinen*
- *Grotere rol voor institutionele beleggers onderzoeken*
- *Uitgebreide zorgplicht banken voor woningcorporaties*

Door hun bijzondere positie hebben de zogenaamde sectorbanken – de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank) en de Nationale Waterschapsbank (NWB Bank) – in de sector veel (markt)macht. Vanuit oogpunt van *checks-and-balances*, om een gelijk speelveld met andere geldverstrekkers te creëren en om de afhankelijkheid van de sector van deze oligopolisten te verkleinen, beveelt de commissie aan om actief te onderzoeken of ook andere financieringsmogelijkheden voor de corporatiesector mogelijk zijn en onder welke voorwaarden.
De commissie wil niets afdoen aan de professionaliteit van sommige treasury-afdelingen, maar is van oordeel dat woningcorporaties moeten worden beschouwd als «niet-professionele belegger», zodat de zorgplicht van banken volledig en onverkort van toepassing is. Banken dienen stevig aangesproken te worden op het naleven van deze zorgplicht, zowel naar de letter als naar de geest.

15. Herinrichting borgingsstelsel

- *Borgingsstelsel vereenvoudigen*
- *Beslissingsbevoegdheid tot saneren bij Minister*
- *WSW wordt gemandateerd uitvoerder bij sanering*

De commissie beveelt een vereenvoudiging van het borgingsstelsel en herverdeling van de verantwoordelijkheden bij sanering aan. Aanbevolen wordt de zekerheidsstructuur terug te brengen van drie naar twee schillen. Daartoe worden de saneringsheffing (nu eerste schil) en het weerstandsvermogen van het WSW (nu tweede schil) samengevoegd tot een eerste schil die wordt aangesproken bij sanering. De tweede schil wordt dan gevormd door de publieke achtervangers (nu derde schil): het Rijk en de gemeenten.
De commissie beveelt aan om de wettelijke bevoegdheid tot het besluit tot sanering bij de Minister neer te leggen en de uitvoering van de saneringsheffing te mandateren aan het WSW. Uitvoering van een saneringsproces kan geschieden door het WSW, echter onder directe verantwoordelijkheid van de Minister.

16. WSW als hoeder van de borg

- *Versterking rol achtervangers bij het WSW*
- *WSW onder toezicht van de Minister plaatsen*
- *Bestedingscontrole geborgde leningen door het WSW*

De commissie is buitengewoon kritisch over het functioneren van het WSW in het verleden, maar constateert ook dat inmiddels een koers- en cultuurwijziging is ingezet. Niettemin acht de commissie aanvullende verbeteringen noodzakelijk. De commissie beveelt aan om de rol van de publieke achtervangers (het Rijk en de gemeenten) in de governance van

het WSW te versterken. Achtervangers dienen een grotere stem te krijgen in het WSW-beleid. Van belang is dat Rijk en gemeenten deze rol actief invullen. Het verbaast de commissie namelijk hoe weinig belang de kabinetten en de Tweede Kamer hechtten aan het reilen en zeilen van het WSW. Mede om die reden beveelt de commissie aan dat het WSW ook onder publiekrechtelijk toezicht van de Minister komt. Het WSW legt jaarlijks publieke verantwoording af aan de Minister. De Minister krijgt de bevoegdheid het WSW een aanwijzing te geven.
De commissie beveelt aan dat het WSW actief toezicht houdt op de feitelijke besteding van geborgde leningen. Het is de taak voor de hoeder van de borg om te controleren of geborgd geld ook wordt besteed aan datgene waarvoor het verstrekt is.

IV Gedrag verbeteren

Gedrag verbeteren is van groot belang om de corporatiesector in de toekomst te vrijwaren van nog meer incidenten. Dit vereist allereerst een cultuur waarin laakbaar gedrag niet wordt getolereerd en mensen elkaar daarop aanspreken. Hierop richt zich de eerste aanbeveling van de commissie. Vervolgens is nodig dat de politiek duidelijke kaders stelt en zorgt voor goed toezicht. Hierop zijn de eerdergenoemde aanbevelingen gericht. Er is echter ook een belangrijk sluitstuk in de optiek van de commissie: daar waar grenzen toch worden overschreven, dient laakbaar gedrag ook snel en hard aangepakt te worden. Op dit punt doet de commissie de volgende aanbeveling:

17. Integriteit: fraude en zelfverrijking hard aanpakken

- *Meer prioriteit bij opsporing en vervolging van fraude in de sector*
- *Doorlichting integriteit corporatiesector herhalen*
- *Effectiviteitsmeting van integriteitstoezicht en opsporing*
- *Tweede Kamer jaarlijks informeren over voorkoming, opsporing en vervolging integriteitskwesties in de corporatiesector*

De commissie is geschokt door de aard en omvang van de incidenten waarbij fraude en zelfverrijking aan de orde zijn. De commissie constateert daarbij dat sommige zaken al meer dan vijf jaar lopen. Het voorkómen van excessen of het vervolgen van betrokkenen blijkt in de praktijk moeizaam, terwijl hiermee een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de sector. Dit vergt naar het oordeel van de commissie dan ook een steviger aanpak.
De commissie beveelt het kabinet en de sector aan om de pijlen te richten op het voorkómen van fraude en om het vervolgen van fraudeurs in de corporatiesector te intensiveren. De commissie beveelt aan om als startpunt een doorlichting van de sector op integriteitsaspecten te herhalen. Daarbij dient ook gekeken te worden naar de effectiviteit van het integriteitstoezicht en de opsporing van integriteitsschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd in de corporatiesector sinds 2010. Hieruit kunnen ook verbeterpunten in het toezicht en de opsporingsketen worden gedestilleerd. De verantwoordelijke Ministers dienen de Tweede Kamer te informeren over deze integriteitsdoorlichting en effectiviteitsmeting. Tot slot zou integriteit in de corporatiesector een vast thema moeten zijn waarover de Minister de Tweede Kamer jaarlijks informeert in de «Staat van de volkshuisvesting».

Geen stilstand in het denken

Het corporatiestelsel is volop in beweging. Dat juicht de commissie toe. Tegelijk meent de commissie ook, net als veel getuigen in de openbare verhoren, dat uiteindelijk een zekere «bestuurlijke rust» van belang is voor het stelsel. Zodra een pakket van wet- en regelgeving is vastgesteld en er duidelijkheid is over de toekomst van het stelsel, moeten stelsel en sector ook de kans krijgen zich te bewijzen. Dit is echter geen pleidooi om het corporatiemodel nu permanent zaligmakend te verklaren. De hiervoor gedane aanbevelingen van de commissie leiden tot forse aanpassingen in het stelsel, maar gaan uit van behoud van het huidige corporatiemodel. In het begin van deze paragraaf is uiteengezet dat er, buiten de woningcorporatie, alternatieve organisatievormen en sturingsarrangementen zijn voor het voorzien in sociale huisvesting. Naar de mening van de commissie moet het denken over die alternatieven niet stil blijven staan. Om die reden komt de commissie tot een laatste aanbeveling:

18. Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties

- *Experimenteer met andere sturingsmechanismen en zeggenschapstructuren*
- *Maak het «ombouwen» van corporaties onder voorwaarden mogelijk*

De commissie beveelt aan om een wettelijke basis te scheppen om de komende jaren ten minste te kunnen experimenteren met andere (rechts)vormen binnen of buiten het stelsel, zoals bijvoorbeeld huurderscoöperaties of de introductie van een vorm van aandeelhouderschap en private medefinanciering. Met dit oogmerk zou het mogelijk moeten worden gemaakt voor corporaties om onder voorwaarden (deels) uit het stelsel te treden of ontheffing te krijgen voor bepaalde bepalingen die gelden voor de reguliere «toegelaten instelling».

Tot besluit

De commissie is zich ervan bewust dat woningcorporaties functioneren in het grotere geheel van de woningmarkt en dat het functioneren van de gehele sociale huursector wordt beïnvloed door veel ander beleid (huurbeleid, fiscaal beleid, inkomensbeleid). Mede om die reden heeft de commissie bijvoorbeeld omgevingsanalyses laten uitvoeren die breder kijken naar (a) de woningmarkt, (b) buitenlandse stelsels voor sociale volkshuisvesting en (c) enigszins vergelijkbare grote maatschappelijke sectoren als de zorgsector en de onderwijssector. Het onderzoek dat de commissie zelf heeft verricht, is als vanzelfsprekend gebaseerd op de door de Tweede Kamer verstrekte opdracht en richt zich daarmee primair op de governance en ordening van het corporatiestelsel. Dit geldt ook voor de aanbevelingen die de commissie doet.
De commissie constateert een brede maatschappelijke en politieke consensus over de noodzaak van vergaande aanpassingen in het stelsel. Na twintig jaar praten over de benodigde aanpassingen is nu het moment daar om echt te handelen.

2. DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE WONINGCORPORATIES

2.1 Aanleiding enquête

Het Vestia-debacle vormt de directe aanleiding voor deze parlementaire enquête. Wanneer de Tweede Kamer in maart 2012 hierover voor het eerst in het openbaar een overleg kan voeren met de Minister, resteren er rond de Vestia-casus nog vele vragen. Ook de Minister heeft nog niet scherp hoe dit alles kon gebeuren. Wel is voor iedereen duidelijk dat een enorm bedrag aan volkshuisvestelijk vermogen verloren zal gaan en dat Vestia langs de rand van de afgrond scheerde. Duidelijk is ook dat daarmee het stelsel langs de rand van de afgrond is gegaan.

Dit is aanleiding voor de Tweede Kamer om op 20 maart 2012 met algemene stemmen de motie van het lid Van Bochove aan te nemen.[12] Deze motie, die is opgenomen als bijlage 8, roept de Tweede Kamer op om te komen tot een parlementaire enquête.

De motie begint met de volgende constateringen:
- *«de problematiek bij woningcorporatie Vestia volgt op meerdere incidenten bij woningcorporaties waar laakbaar gedrag door het interne en externe toezicht onvoldoende en te laat is onderkend»*
- «*door de incidenten de belangen van huurders bij deze sociale verhuurders in het geding zijn*»

Om die reden heeft de commissie niet alleen onderzoek gedaan naar de Vestia-casus, maar ook naar andere *«incidenten waar laakbaar gedrag door het interne en externe toezicht onvoldoende en te laat is onderkend»*. In de overwegingen van de motie wordt vervolgens gesteld dat «*het wenselijk is dat de Kamer zelf onderzoek doet naar het functioneren van het systeem van woningcorporaties, waaronder het beheer, het (interne en externe) toezicht op maatschappelijk gebonden kapitaal, de positie van de huurders en de rol van banken, financiers en gemeenten»*. Om die reden heeft de commissie vervolgens ook breder dan uitsluitend naar de incidenten gekeken, maar ook naar *«het functioneren van het systeem van woningcorporaties»*.

Om een parlementaire enquête voor te bereiden, stelt de Tweede Kamer op 5 december 2012 de tijdelijke commissie Woningcorporaties (TCW) in. De TCW bestudeert veel literatuur en organiseert besloten technische briefings met deskundigen uit de wetenschap, de overheid en de politiek om zich te laten informeren over de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties. De tijdelijke commissie presenteert op 11 april 2013 haar plan van aanpak.[13] De Tweede Kamer neemt de voorstellen van de TCW over en besluit op 16 april 2013 tot het instellen van de parlementaire enquête Woningcorporaties.

[12] Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 236.
[13] Kamerstuk II 2013/14, 33 606, nr. 2.

De leden die de tijdelijke commissie vormden, worden benoemd als lid van de enquêtecommissie:

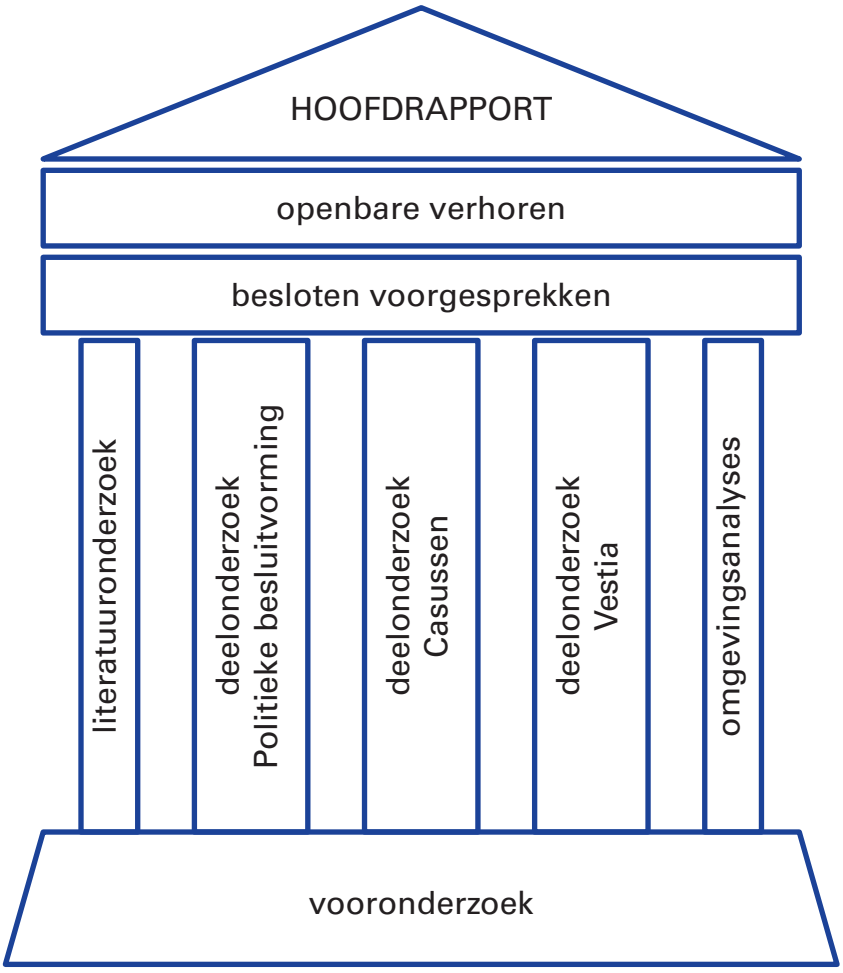
- R.A. (Roland) van Vliet (voorzitter, Van Vliet[14])
- V.A (Ed) Groot (ondervoorzitter, PvdA)
- F. (Farshad) Bashir (SP)
- W. (Wassila) Hachchi (D66)
- A. (Anne) Mulder (VVD)
- P. (Peter) Oskam (CDA)

De commissie stelt met genoegen vast dat met het aanbieden van dit eindrapport ook deze fase uit haar plan van aanpak volgens planning is uitgevoerd.

2.2 Opzet enquête en leeswijzer rapport

De opzet van het totale enquête-onderzoek is in figuur 2.1 schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 Opzet enquête-onderzoek



[14] Bij instelling van de enquêtecommissie maakte de heer Van Vliet deel uit van de PVV-fractie. Op 20 maart 2014 heeft de heer Van Vliet deze fractie verlaten.

Het enquêteonderzoek bouwt voort op het fundament en voorwerk dat gedaan is door de tijdelijke commissie Woningcorporaties (TCW). Het onderzoek kent vijf pijlers in de vorm van in samenhang uitgevoerde onderzoeken, resulterend in zelfstandig leesbare deelrapporten.

De kern van het onderzoek bestaat uit de drie deelonderzoeken die de commissie zelf heeft uitgevoerd naar respectievelijk politieke besluitvorming, casussen en Vestia. Deze onderzoeken vormen zowel de basis voor het houden van besloten voorgesprekken en openbare verhoren, als de weerslag daarvan. Inzichten uit de openbare verhoren zijn in deze drie deelonderzoeken meegenomen. Vanzelfsprekend maakt de commissie in haar deelrapporten veel gebruik van haar eigen onderzoek. Daarom citeert de commissie veelvuldig uit de openbare verhoren onder ede.[15]

Daarnaast heeft de commissie twee deelonderzoeken uitbesteed aan externe deskundigen. Dit betreft het literatuuronderzoek en een drietal omgevingsanalyses. Deze rapporten zijn inhoudelijk voor rekening van de desbetreffende auteurs. De commissie ziet deze deelonderzoeken wel als bouwsteen voor het totale onderzoek en heeft inzichten daaruit gebruikt voor haar eigen oordeelsvorming.

Het vooronderzoek, de deelonderzoeken en de voorgesprekken en openbare verhoren vormen gezamenlijk het bouwwerk waarop het hoofdrapport van de commissie is gebaseerd (zie figuur 2.1).

Van beneden naar boven bekeken weerspiegelt het gehele bouwwerk in figuur 2.1 de fasering van het onderzoek van de commissie, zoals opgenomen in het door de Tweede Kamer vastgestelde plan van aanpak.[16] Gestart is met een vooronderzoek en inwerkprogramma door de TCW (fase 1), vervolgens zijn deelonderzoeken uitgevoerd of uitbesteed (fase 2), die zijn aangevuld met inzichten uit de besloten voorgesprekken (fase 3) en de openbare verhoren (fase 4). Dit mondt uit in het hoofdrapport (fase 5) dat samen met de deelrapporten in de Tweede Kamer zal worden behandeld (fase 6).

Van links naar rechts bekeken vormt het bouwwerk tevens de leeswijzer voor eenieder die is geïnteresseerd in de onderbouwing van het hoofdrapport. De verschillende deelonderzoeken gaan namelijk van breed (macro) naar smal (micro). De reikwijdte is respectievelijk:

1. de totale sector in breed perspectief; ontwikkelingen sinds 1901 (literatuurstudie);
2. de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in de sector sinds begin jaren negentig (deelonderzoek Politieke besluitvorming);
3. inzoomen op enkele illustratieve en recente casussen (deelonderzoek Casussen);
4. één grote casus die de aanleiding vormt voor deze enquête en die is onderzocht en geanalyseerd (deelonderzoek Vestia);
5. nadat de corporatiesector van breed naar smal is geanalyseerd, wordt tot slot dit stelsel bezien in relatie tot buitenlandse stelsels, in relatie tot vergelijkbare stelsels (zorg en onderwijs) en in relatie tot de woonmarkt als geheel (omgevingsanalyses).

[15] Vanwege het belang en de herkenbaarheid zijn de citaten uit de openbare verhoren telkens tussen witregels geplaatst en wordt de naam van de getuige en/of het commissielid genoemd.
[16] Kamerstuk II 2012/13, 33 606, nr. 2.

Het totale eindrapport van de commissie beslaat zeven verschillende delen: het hoofdrapport, de drie deelonderzoeken (Politieke besluitvorming, Casussen en Vestia), de literatuurstudie, de omgevingsanalyses en de verslagen van de openbare verhoren.[17]

De deelonderzoeken zijn zelfstandig leesbaar opgesteld. Om dubbelingen te voorkomen wordt regelmatig onderling verwezen tussen deelonderzoeken voor verdere verdieping.

Hoofdstuk 2 van dit hoofdrapport gaat kort in op de aanleiding, aanpak en opzet van deze enquête. Hoofdstuk 3 (Wat ging er mis?) bevat de conclusies van de commissie uit de drie deelrapporten over respectievelijk Vestia, Casussen en Politieke besluitvorming. In hoofdstukken 4, 5 en 6 vindt nadere onderbouwing plaats van de conclusies en aanbevelingen van de commissie. Tot slot bevat hoofdstuk 7 van dit hoofdrapport de verantwoording over de aanpak en werkwijze van de commissie, waaronder een overzicht van alle personen en organisaties die aan het onderzoek hebben bijgedragen.

2.3 Uitvoering enquête

2.3.1 Doelstelling en probleemstelling

De *doelstelling* van de enquête, zoals vastgesteld door de Tweede Kamer met het plan van aanpak, luidt:
Inzicht verschaffen in de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties om te komen tot waarheidsvinding en beoordeling van het stelsel en zo bij te dragen aan ontwikkeling van toekomstig beleid.

Het verschaffen van inzicht in de opzet en werking van het stelsel staat in alle vijf deelonderzoeken centraal. In ieder deelonderzoek wordt een aspect, een periode, of onderdeel van het stelsel onder de loep genomen. De door de commissie zelf uitgevoerde deelonderzoeken Vestia, Casussen en Politieke besluitvorming zijn bovendien ook sterk gericht op waarheidsvinding. Deze brede aanpak maakt het mogelijk om te komen tot oordelen over het stelsel en tot aanbevelingen. Het normenkader dat de commissie daarbij hanteert is ontleend aan de algemene beginselen van goed bestuur. Dit is vervat in de *probleemstelling* van het onderzoek, die luidt:
Functioneert het woningcorporatiestelsel adequaat in termen van legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid en is het naar aanleiding van dit functioneren nodig het stelsel te wijzigen?

2.3.2 Analyse van het corporatiestelsel

Het corporatiestelsel staat in de doelstelling en probleemstelling – en daarmee in het onderzoek – centraal. De commissie heeft het corporatiestelsel in haar plan van aanpak gedefinieerd als *«het geheel van alle woningcorporaties en het systeem van wet- en regelgeving en actoren die de randvoorwaarden vormen voor hun functioneren»*.

De commissie is zich tijdens het onderzoek voortdurend bewust geweest van de (methodologische) complexiteit van het onderzoek. In het inwerkprogramma is de commissie erop gewezen dat de analyse van een

[17] De verslagen van de openbare verhoren zijn alleen digitaal beschikbaar. De overige delen zijn ook in gedrukte vorm uitgebracht.

stelsel, en zeker de beoordeling van een stelsel, niet eenvoudig is om de volgende redenen:

- Stelsels zijn dynamisch en voortdurend in beweging. Een analyse of een oordeel over het stelsel is daarmee per definitie een momentopname. Analyseren en beoordelen van een stelsel is schieten op een bewegend doel.
- Hoe je een stelsel beoordeelt is tijdsafhankelijk. Denkbeelden over wat goed of slecht is veranderen. Tijdgeest, publieke opinie, politieke opvattingen et cetera verschuiven voortdurend. Zo ook opvattingen over «goed bestuur».
- Hoe je een stelsel beoordeelt is daarnaast ook perspectiefafhankelijk. Het maakt uit of gebeurtenissen, gedrag, veranderingen e.d. door bijvoorbeeld een economische, bestuurskundige of juridische bril worden bekeken.
- Generalisaties zijn riskant. «Het stelsel» of «de corporatie» als één uniform onderzoeksobject beschouwen doet afbreuk aan de werkelijkheid, die vaak pluriform is. Er is een zeer grote diversiteit in corporaties.

Deze noties en relativeringen heeft de commissie zo veel mogelijk ter harte genomen. In het onderzoek heeft de commissie ook ondervonden dat ze kloppen. Om die reden komt de commissie in haar rapport niet met een «blauwdruk» voor het stelsel of met een compleet nieuw stelsel. Wel heeft de commissie de ontwikkelingen in de sector proberen te ordenen en te duiden. Dat leidt vervolgens tot een probleemanalyse en daaruit voortvloeiende aanbevelingen, gericht op het verbeteren van het huidige stelsel.

2.3.3 Aangrijpingspunten voor beoordeling en aanbevelingen

Bij beoordeling van het stelsel en het komen tot aanbevelingen, stelt de commissie de algemeen aanvaarde normen van goed bestuur uit haar probleemstelling centraal: doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit.

Deze begrippen worden op veel manieren in de literatuur uitgewerkt en toegepast.[18] De commissie kiest voor de volgende operationalisatie van de vier begrippen:

Doeltreffendheid: Levert het corporatiestelsel de producten en diensten die zijn afgesproken?

Doelmatigheid: Worden de resultaten gehaald tegen de laagst mogelijke kosten en de hoogst mogelijke kwaliteit?

Controleerbaarheid: Is transparant wat de taken en prestaties zijn, hoe er wordt gewerkt en welk resultaten worden behaald met welke middelen en risico's?

Legitimiteit: Kan het corporatiestelsel rekenen op voldoende draagvlak, hebben belanghebbenden invloed op genomen besluiten en is het handelen van besluitvormers integer?

[18] Zie ook deelrapport Literatuurstudie, hoofdstuk 6.

Het begrip legitimiteit is in de zienswijze van de commissie ook een resultante van de andere drie begrippen. Draagvlak is immers afhankelijk van de mate waarin het stelsel doeltreffend, doelmatig en transparant is. Wanneer het gevoel bestaat dat geld wordt verspild, huurders langs de zijlijn staan, integriteitskwesties het beeld bepalen, onduidelijk is hoe besluiten worden genomen en wat wordt gepresteerd, zijn dat allemaal factoren die (ook) raken aan de legitimiteit.

De commissie komt op basis van haar onderzoek tot oordelen over de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties en doet aanbevelingen voor verbeteringen daarin. Het betreft dan de facto uitspraken over de gekozen formele ordening en over de governance (het geheel van sturingsrelaties en besturingspraktijken) in de sector. Voor wat betreft dat laatste maakt de commissie in haar rapport onderscheid tussen de interne governance, dat wil zeggen de sturingsrelaties binnen individuele corporaties, en externe governance. Onder externe goverance verstaat de commissie de (sturings)relaties tussen corporaties en hun omgeving, waaronder huurders en andere belanghebbenden, overheden en toezichthouders. De centrale aangrijpingspunten voor de beoordeling en het verbeteren van zowel de interne als externe governance is volgens de commissie de aanwezigheid van voldoende *checks-and-balances* (wederzijdse controle en evenwicht) en voldoende *countervailing powers* (tegenkrachten).

3. WAT GING ER MIS?

Het antwoord op de vraag «wat ging er mis» heeft de commissie beantwoord door ruim twintig jaar politieke besluitvorming, de gebeurtenissen bij Vestia en een aantal incidenten te bestuderen. De resultaten daarvan zijn neergeslagen in drie deelrapporten. Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste bevindingen, conclusies en oordelen van de commissie die naar voren komen uit de drie deelonderzoeken.

Dat er meer mis is in het stelsel dan uitsluitend de door de commissie onderzochte incidenten, wordt duidelijk in slotparagraaf van dit hoofdstuk. Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- het derivatendrama bij Vestia (paragraaf 3.1);
- andere incidenten in de corporatiesector (casussen; paragraaf 3.2);
- de analyse van ruim twintig jaar politieke besluitvorming over het corporatiestelsel (paragraaf 3.3);
- de doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit van de sector (paragraaf 3.4).

De eerste drie paragrafen zijn gebaseerd op de conclusiehoofdstukken van de drie afzonderlijke deelrapporten. Voor Vestia en Politieke besluitvorming komen deze letterlijk overeen, voor Casussen is het betreffende conclusiehoofdstuk hier samengevat. De onderbouwing van de conclusies, alle overige bevindingen en het feitenrelaas is opgenomen in de drie deelrapporten.

3.1 Vestia

3.1.1 Vestia

Bestuurder Vestia

De bestuursvoorzitter van de raad van bestuur (rvb) en de enige bestuurder van Vestia is Erik Staal. Hij is de hoofdverantwoordelijke, niet alleen omdat hij formeel eindverantwoordelijk is bij Vestia, maar ook omdat zijn stijl van besturen naar het oordeel van de commissie zorgt voor het uitschakelen van mogelijke tegenkrachten en het verstommen van aanwezige tegengeluiden. Hij duldt geen tegenspraak. Verder versterken de mensen in zijn omgeving zijn gedrag, met name de leden van de raad van commissarissen (rvc) die geen tweede bestuurder aanstellen, hun rol als werkgever en onafhankelijk toezichthouder verwaarlozen en onvoldoende kritisch meegaan in de redeneringen van Staal.

Hoewel Staal zelf onvoldoende kennis heeft van derivaten, heeft hij een onbegrensd vertrouwen in zijn treasurer Marcel de Vries, geeft hij hem een vrijwel onbeperkt mandaat en verzuimt hij om bij Vestia het treasurybeleid en de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) op orde te brengen. Ook nadat hij hiervoor gewaarschuwd is in een extern onderzoek, verandert er niets. Het model met slechts één paar ogen op treasury blijkt onverantwoord, zeker voor een dermate grote portefeuille. Met name het ontbreken van serieus risicomanagement is fataal voor Vestia. Niet alleen de financiële risico's zijn onvoldoende in beeld, ook aan frauderisico's besteedt Staal geen aandacht.

Symbolisch voor de gebrekkige AO is het *Excelsheet* waarin De Vries alle derivaten administreert. Kenmerkend voor de tekortschietende IC is de treasuryafdeling. Die afdeling bestaat uit slechts twee personen: een

frontofficemedewerker (De Vries) en een backofficemedewerker met voornamelijk administratieve taken. De Vries koopt uit naam van Vestia derivaten die helemaal niet passen bij een woningcorporatie, maar dat beleid keurt de treasurycommissie (Staal, Wevers, De Vries) wel goed. Bovendien tekent Staal alle definitieve derivatencontracten, de zogenaamde *confirmations*.

Staal is verantwoordelijk (samen met Wevers en de rvc) voor de tekortschietende interne regelgeving en de zwakke governance bij Vestia, die De Vries volop de ruimte geeft om de contracten met de bijbehorende risico's aan te gaan. Het financieel statuut van Vestia biedt De Vries alle ruimte en hij is daardoor ook geen *rogue trader*; een *rogue trader* overschrijdt de grenzen van zijn bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld Nick Leeson en Jérôme Kerviel. De Vries handelt echter binnen zijn bevoegdheden bij het tot stand komen van de portefeuille van 23 miljard euro aan grotendeels risicovolle en speculatieve producten.

De commissie constateert dat Staal tot en met zijn vertrek bij Vestia in financiële zin prima voor zichzelf weet te zorgen, getuige zijn riante salaris, pensioenvoorziening en declaraties. De commissie acht de omvang van de beloning van Staal, ook in die tijd, niet passend voor een bestuurder van een maatschappelijke organisatie die met maatschappelijk gebonden vermogen de sociale huisvesting vorm moet geven. Evenmin getuigt dit van een sobere en doelmatige bedrijfsvoering.

Tijdens de openbare verhoren (h)erkent Staal naar het oordeel van de commissie zijn formele en morele verantwoordelijkheid onvoldoende en lijkt hij niet in staat tot zelfreflectie. Naast het machtsmisbruik, het mismanagement en de te grote risico's die werden genomen, rekent de commissie dit Staal zwaar aan.

Financieel directeur Vestia
De financieel directeur en registeraccountant Kees Wevers is de directe leidinggevende van treasurer De Vries. Hij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het treasurybeleid van Vestia. In de praktijk fungeert hij als de rechterhand van Staal, maar hij is niet al te kritisch. Hij houdt zijn mond, ook al is hij wel aldoor op de hoogte van zowel de werkwijze van Staal als van De Vries. Bovendien schrijft Wevers het voorstel dat leidt tot de afkoop van het «pensioentekort» van Staal bij zijn vertrek.

De commissie is van oordeel dat Wevers tekort is geschoten in het uitvoeren van zijn werkzaamheden. Hij mag dan niet tot in detail bekend zijn geweest met alle derivatentransacties, als leidinggevende en lid van de treasurycommissie is hij wel op de hoogte van de strategie en de producten die De Vries koopt en verkoopt. Met zijn financiële achtergrond moet hij veel meer aandacht voor de risico's hebben. Hij laat de treasurer te veel zijn gang gaan, geeft geen vervolg aan de opmerkingen van de accountant en is te passief bij de uitvoering van zijn functie.

Treasurer Vestia
De treasurer van Vestia, Marcel de Vries, wekt de indruk dat hij alle details van derivatencontracten doorgrondt, maar in feite is hij grotendeels afhankelijk van de informatie die hij krijgt van de banken, zeker bij ingewikkelde gestructureerde producten. In de praktijk doorgrondt hij de risico's van de derivatencontracten onvoldoende. Hij organiseert treasury rondom de kasstromen en investeringen van Vestia en gebruikt derivaten

niet om renterisico's af te dekken, maar om renterisico's te nemen en op deze manier geld te verdienen.

Bij anderen wekt hij wel de indruk dat hij alles onder controle heeft en bovendien buitengewoon geraffineerd opereert in de financiële wereld, rechtstreeks op de financiële markten. Hij draagt zijn kennis actief uit op sectorcongressen en wordt nota bene door toezichthouders gevraagd om te adviseren over treasury. In de praktijk blijkt zijn kennis, met name van risicobeheersing, tekort te schieten.

Samen met Staal en financieel directeur Wevers vormt hij de treasury-commissie van Vestia die in naam besluit over het beleid. In de praktijk wordt niet alleen de richting door De Vries bepaald, maar stelt hij ook zelf de kaders op. Dat gebeurt impliciet, niet transparant en met een focus op het behalen van voordelen op de korte termijn. Het geringe zicht op de risico's van de derivatenportefeuille, mede als gevolg van zelfover-schatting, vormt slechts één aspect dat de commissie De Vries zeer zwaar aanrekent. Als gevolg van de derivatenportefeuille van 23 miljard euro stond het corporatiestelsel op omvallen en is slechts door een grote kapitaalinjectie overeind gebleven; op kosten van niet alleen de huurders van Vestia, maar van alle huurders van corporatiewoningen in Nederland.

Daarnaast laat De Vries zich betalen voor contracten die hij uit hoofde van zijn functie aangaat. Het is niet aan de commissie om te beoordelen of De Vries zich hierbij schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten. Of dit zo is, zal de reeds lopende strafzaak moeten uitwijzen. De argumentatie van De Vries dat deze betalingen niet ten koste gingen van Vestia, omdat ze betaald werden door de banken zelf, klopt naar de opvatting van de commissie niet. De banken verdisconteerden de fees in de prijs van het product en kon dat ook eenvoudig doen vanwege de complexe structuur van veel van de producten. Vestia heeft hiermee indirect het overgrote deel van de 10 miljoen euro aan privé-inkomsten van De Vries betaald, terwijl deze het gebruik van tussenpersonen en het betalen van fees binnen Vestia verzweeg. De commissie vindt deze handelswijze van De Vries verwerpelijk.

Tijdens de openbare verhoren laat De Vries blijken ook tweeënhalf jaar na dato niet tot inzicht en inkeer te zijn gekomen: hij voerde naar eigen zeggen enkel het beleid van Vestia uit. Het verlies van 2 miljard euro schrijft hij toe aan het besluit van de Minister tot afkopen en in zijn arbeidsovereenkomst was nergens opgenomen dat hij geen nevenin-komsten mocht hebben. Vestia is in zijn ogen dus nooit benadeeld door zijn handelen. De argumentatie van De Vries dat het verlies een gevolg is van de keuze om de portefeuille af te kopen, is onjuist. Bij de huidige rentestand zou de portefeuille nu een negatieve marktwaarde hebben van om en nabij de 6 miljard euro, een bedrag dat Vestia op geen enkele manier had kunnen dragen.

Raad van commissarissen Vestia

De raad van commissarissen van Vestia krijgt onvoldoende informatie over de derivaten, opereert onvoldoende onafhankelijk van de bestuurder– de leden komen deels uit het persoonlijke netwerk van Staal – en is onvoldoende financieel deskundig en kritisch om zelf door te vragen en zo invulling te geven aan zijn toezichthoudende taak. Staal informeert de raad op cruciale momenten niet, onvoldoende of te laat. Zo stuurt hij bijvoorbeeld cruciale brieven van ING en ABN AMRO, die hun zorgen over de derivatenportefeuille van Vestia uiten en overwegen de relatie te

beëindigen, niet door en informeert hij de raad zelfs op het hoogtepunt van de crisis summier. Pas op 30 november 2011 wordt de rvc op de hoogte gebracht van de problemen. Op dat moment werken het Ministerie van BZK, het CFV en het WSW al maanden koortsachtig aan een oplossing en is de omvang van de negatieve marktwaarde al geruime tijd bekend. Dit is symbolisch voor het in alle opzichten op afstand staan van de rvc. De genoemde partijen moeten de rvc betrekken, maar zij verzuimen bij de interne toezichthouder aan te kloppen om te kijken in hoeverre deze op de hoogte is van de problemen bij Vestia.

Wel zorgt de kernraad (voorzitter en secretaris van de rvc) door de jaren heen voor de groei van het salaris van Staal. De kernraad kent verschillende samenstellingen, maar vrijwel continu maakt de heer Lugte, een studievriend van Staal, deel uit van deze raad die over de hoogte van het salaris van Staal besluit. Als later blijkt dat de verandering van de pensioenafspraken negatief uitpakt voor Staal, is Lugte verantwoordelijk voor het opstellen van de brief die de directe aanleiding is om dit te «repareren».

In 2002 zet de rvc de eindloonregeling voor het pensioen van Staal om in een beschikbarepremieregeling om publicitair gevoelige schommelingen van premiebetalingen te voorkomen. Het is niet de bedoeling dat de oude pensioenaanspraken van Staal hierdoor daadwerkelijk aangetast worden, als de beleggingsresultaten tegenvallen, maar dat eventuele hogere rendementen aan Staal toevallen is tekenend voor de onvolledigheid van de afspraken. De afspraak dat Staal mag rekenen op een pensioen alsof er nog een eindloonregeling bestaat, leidt tot een overeenkomst die resulteert in een aanvullende uitkering bij zijn vertrek in januari 2012 van 3,5 miljoen euro, bovenop het al eerder opgebouwde pensioen. Voor de rechter verklaren de betrokken leden van de rvc dat het ook echt hun bedoeling was om Staal bij vertrek deze aanvulling uit te keren, ook al waren ze op dat moment op de hoogte van de financiële problemen van Vestia.

De openbare verhoren met de oud-commissarissen Noordanus, Lugte en Kolthek geven een helder beeld van zowel de positie van Staal als de wijze waarop het interne toezicht georganiseerd was: Vestia was een eenmansbedrijf. De verantwoordelijkheid voor de opbouw van de derivatenportefeuille bij Vestia en de risico's die zijn genomen, ligt volgens hen niet bij de rvc, maar bij Staal. De commissie is van oordeel dat ze hier de plank misslaan. Het interne toezicht heeft niet gefunctioneerd als de *first line of defense*; was passief (liet zelf geen onderzoek uitvoeren en had zelf vervolg kunnen geven aan signalen die binnen kwamen); stelde geen tweede bestuurder aan; had lange tijd onvoldoende financiële expertise en hield onvoldoende en te weinig onafhankelijk toezicht op Staal en op de risico's die Vestia nam. Met het oog hierop is de commissie van oordeel dat de rvc medeverantwoordelijk is voor het debacle.

3.1.2 Accountants

De accountants van Vestia fungeren onvoldoende als de «vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer» die de accountant moet zijn. Zo hebben ook zij een blinde vlek voor de liquiditeitsrisico's van derivaten. De enige discussie die ze voerden, is of, in afwijking van de internationale regelgeving, derivaten slechts tegen kostprijs en niet tegen de marktwaarde in de jaarrekening opgenomen kunnen worden. Hierdoor bleef een grote negatieve marktwaarde buiten beeld.

De wijze van werving en aansturing van de accountant bij Vestia is volgens de commissie een meer fundamenteel probleem. De accountants werden geworven op basis van de laagste prijs en de controleur werd aangestuurd door de gecontroleerde (Staal, Wevers, De Vries). De rol van de rvc is minimaal. Indien bijvoorbeeld een auditcommissie met hierin enkele leden van de rvc scherper had gekeken naar de opmerkingen en aanbevelingen van de accountant, dan was haar wellicht opgevallen dat de accountant in een aantal gevallen zijn toezeggingen in zijn managementletter niet is nagekomen. Maar Vestia had geen auditcommissie.

De heer Klop is van 2000 tot en met 2009 namens Deloitte de controlerend accountant bij Vestia. Tijdens zijn openbaar verhoor blijkt wat er mis is: hij controleert beperkt, waarschuwt onvoldoende over de continuïteit van de onderneming en voert zeer beperkte controlewerkzaamheden uit op de derivatenportefeuille. Het budget laat meer uitgebreide controlewerkzaamheden en toegezegde onderzoeken niet toe. Klop signaleert wel specifieke aandachtspunten op het gebied van treasury, maar geeft hieraan geen vervolg. Zo doet hij geen onderzoek naar de later door anderen als ondeugdelijk bestempelde administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). De kwetsbaarheid voor fraude signaleert Klop wel, maar daar blijft het bij zodat het doorbetalen van fees onopgemerkt blijft. Door deze weinig standvastige houding krijgen de rvc en de externe toezichthouders geen beeld van wat werkelijk gaande is.

De heer Noorlander van KPMG wordt in 2010 controlerend accountant bij Vestia. Over de controle van dat jaar dient de AFM klachten in bij de Accountantskamer. De AFM oordeelt na eigen onderzoek dat Noorlander nauwelijks naar de derivatenportefeuille bij Vestia heeft gekeken, dat hij daar onvoldoende deskundigheid voor heeft en dat hij verzuimd heeft deskundigen in te schakelen. De Accountantskamer geeft Noorlander een berisping. Hij legt zijn controlewerkzaamheden onvoldoende vast, beschikt niet over voldoende en geschikte informatie, plant en voert hierdoor de controle met onvoldoende diepgang en brengt zo een accountantsverklaring in het maatschappelijk verkeer zonder dat daarvoor een deugdelijke grondslag kan worden vastgesteld. De commissie deelt deze analyse. De commissie vindt het opmerkelijk dat de AFM geen hoger beroep heeft aangetekend tegen de milde straf.

De AFM tekent aan dat de zwaarte van de controles bij corporaties hoger moet zijn en dat corporaties geclassificeerd moeten worden als OOB (organisatie van openbaar belang). De commissie is daarnaast van mening dat accountants die tekortschieten in hun werkzaamheden, stevig aangepakt moeten worden.

3.1.3 Toezichthouders

Financieel toezichthouder CFV
De financieel toezichthouder CFV kreeg geen informatie over de derivatenportefeuille van Vestia, hield geen toezicht op het gebruik van derivaten en had onvoldoende kennis over derivaten. Feitelijk bestond er geen integraal financieel toezicht door het CFV, maar enkel toezicht op de omvang van het vermogen (solvabiliteit). Ook had het CFV geen instrumenten om sancties uit te delen («tandeloze tijger»; «toezicht met de pet in de hand»). Het debacle bij Vestia kwam voor het CFV als een donderslag bij heldere hemel.

De commissie constateert dat de moeizame relatie en de onduidelijkheid over de taakverdeling met het ministerie (wie handhaaft het verbod op speculatieve derivaten uit 1994?) het functioneren van het CFV ernstig belemmerde. Het CFV kreeg geen informatie van het WSW, de regelgeving van het ministerie was niet op orde, het CFV had geen sanctie-instrumenten en zodra het CFV kritisch werd, werd het teruggefloten door het ministerie. Ondanks deze context had het CFV in de ogen van de commissie sterker zijn verantwoordelijkheid moeten nemen. De financieel toezichthouder had nooit mogen vertrouwen op de mondelinge toezegging van het WSW dat het scherp zou toezien op het gebruik van derivaten. Het CFV wist dat het WSW zichzelf geen toezichthouder vond en er bestond al een bepaalde spanning in de samenwerking. Een illustratie van de ondeskundigheid van het CFV op het gebied van derivaten is dat ze Marcel de Vries vroegen om de eigen medewerkers meer over derivaten te leren.

Waarborgfonds WSW

De commissie concludeert dat het waarborgfonds WSW zeer ruime overheidsborging verleende aan Vestia, maar dat het vervolgens nauwelijks toezag op de besteding van de verleende kredieten. Al enige tijd vermoedde het WSW dat Vestia geborgde leningen gebruikt om buffers op te bouwen voor eventuele bijstortverplichtingen. In 2009 weet het WSW zeker dat dit gebeurt, maar dat leidt niet tot ingrijpende maatregelen. Bovendien had het WSW aanvankelijk geen oog voor de liquiditeitsrisico's van het gebruik van derivaten en verzuimde het later helderheid te verschaffen over de swaplimiet die geïntroduceerd werd. Daardoor ondervonden corporaties weinig beperkingen in het aangaan van liquiditeitsrisico's. Het WSW keurde raamovereenkomsten met derivatenbanken goed, evenals individuele producten van banken. Het stimuleerde daarmee het «volladen» van Vestia met derivaten, ook als die producten speculatief waren, op bankieren leken, grote liquiditeitsrisico's kenden en renterisico's niet beperkten maar juist verhoogden. Zelfs onrechtmatige producten en producten die niet binnen de eigen regels van het WSW pasten werden goedgekeurd (Deutsche Bank). Dat getuigt niet alleen van ondeskundigheid en grote naïviteit, maar is in de ogen van de commissie ook zeer verwijtbaar gedrag.

De rol van het WSW als «hoeder van de borg» en beschermer van de achtervangers tegen grote financiële risico's komt steeds meer in de schaduw te staan van de wens een dienstverlenende instelling voor de corporaties te zijn, die primair voor goedkope financiering wil zorgen en actief wordt in de internationale financiële wereld. Dit leidt tot nauwere banden met grote, internationale banken. De medewerkers van het WSW beschikken echter niet over de juiste achtergrond en ervaring voor een dergelijke rol. De betrokkenen Van der Post en Rink gaan ver in het aannemen van gunsten en privileges. Het aannemen van de uitnodiging aan de directeur-bestuurder van het WSW van de Rabobank voor een vip bezoek aan de Tour de France is een sprekend voorbeeld.

De rvc van het WSW is onvoldoende op de hoogte van de activiteiten van de hoofdverantwoordelijken, directeur-bestuurder Van der Post en de manager investor relations Martijn Rink. Pas na twee onderzoeken van Ernst & Young volgen er maatregelen en beëindigt de rvc de contracten met beiden. Het eerste onderzoek betrof een reconstructie van de aanvragen en het toekennen van faciliteringsvolume door het WSW aan Vestia. Het tweede had als onderwerp de uitingen en contactmomenten tussen het WSW en financiële instellingen en intermediairs.

Binnen de rvc, zo blijkt uit de verhoren met de oud-commissarissen Van Dam en Boot, leven volstrekt tegenstrijdige opvattingen over taken, rol en ambities van het WSW. De heer Van Dam ziet het WSW als dienstverlener aan de sector en wil een taakverbreding. De heer Boot ziet het WSW als toezichthouder en wil een taakversmalling.

Het WSW is van het WSW een van de hoofdverantwoordelijken voor het Vestia-drama. De heer Rink van het WSW speelt een cruciale rol in het faciliteren van de derivatenhandel van (vooral) buitenlandse banken met tussenpersonen. Er zijn overigens geen bewijzen dat hij van de (vermeende) doorbetaling van fees op de hoogte was. Het verlenen van comfort aan de banken en de derivatenhandel in het algemeen staat centraal; alle betrokken partijen weten Rink te vinden en worden zelden teleurgesteld. Bij het realiseren van de WSW-ambities om de corporatiesector voor haar financiering minder afhankelijk te maken van de sectorbanken, is Rink erg afhankelijk van Vestia als grootste corporatie en van Deutsche Bank als kennisbron. De nauwe banden van Rink met vooral Deutsche Bank zijn een belangrijke onderwerp in het tweede interne onderzoek van Ernst & Young en mede aanleiding voor zijn vertrek.

Het is de commissie niet gebleken dat de verantwoordelijken bij het WSW hun medeverantwoordelijkheid in het Vestia-debacle voldoende herkennen en erkennen. Dat geldt niet alleen voor de heren Van der Post en Rink, maar ook voor de oud-voorzitter van de rvc van WSW, de heer Van Dam. Onder zijn leiding is het WSW gestart met de taakverbreding en de oriëntatie op de internationale financiële wereld. Voor de risico's die dit met zich heeft meegebracht, ook voor de achtervangers, voelde hij geen verantwoordelijkheid – zo blijkt uit zijn openbaar verhoor.

Volkshuisvestelijk toezichthouder

In de definitie van het Ministerie van BZK heeft het volkshuisvestelijk toezicht zich in de loop der jaren geconcentreerd op rechtmatigheid, integriteit en governance. De Minister is hiervoor verantwoordelijk, naast het financieel toezicht dat het CFV onder verantwoordelijkheid van het ministerie uitvoert.

De Minister is regelmatig positief over Vestia, bijvoorbeeld in de jaarlijkse oordeelsbrieven. Vestia krijgt in een enkel geval zelfs complimenten. Maar, de jaarlijkse beoordelingen blijken vooral gebaseerd op de papieren werkelijkheid van de jaarstukken. Deze beoordelingen laten een schijnwerkelijkheid zien, die het zicht op de echte werkelijkheid nogal eens vertroebeld hebben en de betrokkenen op het verkeerde been hebben gezet. De commissie concludeert dat het ministerie het toezicht vrijwel volledig heeft overgelaten aan het CFV. Het CFV maant Vestia een aantal keer tot actie om meer te investeren. De financiële beoordeling wordt dan gekoppeld aan de veronderstelde volkshuisvestelijke opgave die Vestia in haar werkgebied heeft, geformuleerd door het CFV. Dit lijkt sterk op een oordeel over de volkshuisvestelijke prestaties, maar dit oordeel komt van het CFV en niet van de volkshuisvestelijke toezichthouder. Ook constateert het CFV rechtmatigheidskwesties, bijvoorbeeld dat Vestia lijkt te bankieren, risicovol lijkt te opereren met derivaten en speculatief bezig is. Dit leidt niet tot een aanwijsbare actie van de volkshuisvestelijk toezichthouder.

Het valt op dat de Minister als toezichthouder in diverse brieven aan Vestia weleens een opmerking maakt over rechtmatigheid (ten onrechte niet gemelde projecten als nevenactiviteit) en soms integriteit en

governance noemt, zonder dat daar een inhoudelijke beoordeling aan ten grondslag lijkt te liggen.

3.1.4 Derivatenbanken

Het oordeel van de commissie over de derivatenbanken verschilt per bank. Enkele banken trekken in een vroeg stadium bij Vestia aan de bel, omdat ze inzien dat ze zelf grote risico's lopen: de derivatenportefeuille blijkt veel groter dan ze tot op dat moment voor mogelijk houden. ING trekt, ondanks relatief beperkte posities, uit de reactie van Vestia de ultieme consequentie om de kredietrelatie met een belangrijke en potentieel winstgevende klant op te zeggen. Dat blijkt achteraf een verstandig besluit en getuigt van goed klantbeheer.

ING en ABN AMRO (in 2009) en in mindere mate Rabobank (in 2010) hebben mede op basis van het (openbare) jaarverslag twijfels over de professionaliteit en kredietwaardigheid van «klant» Vestia. Dat roept de vraag op waarom andere partijen (ook toezichthouders) geen twijfels hebben, geen informatie bij Vestia opvragen en hier vervolgens consequenties aan verbinden. Voor ABN AMRO speelt hierbij dat ze in dezelfde periode de derivatenportefeuille van Fortis overneemt. De positie van ABN AMRO na de fusie en het bijbehorende risico worden hierdoor veel groter dan het risico dat ABN AMRO zelf voor de fusie is aangegaan. De derivaten van Fortis zijn verkocht door de bankier die later zelf als tussenpersoon miljoenen verdient aan transacties tussen banken en corporaties. Rabobank wil aanvankelijk zijn positie vergroten, maar pas na meer inzicht in de omvang van de positie bij andere banken gekregen te hebben.

Met name de buitenlandse derivatenbanken krijgen van het WSW zo veel «comfort» dat ze geen enkele belemmering ervaren om derivaten aan Vestia te verkopen. De eerste partij waarmee Vestia grootschalig zaken doet is Fortis. In de praktijk «keurt» het WSW de producten en overeenkomsten goed en benadert het actief banken, omdat het WSW in de banken een bondgenoot ziet voor zijn ambitie om een EMTN-programma op te zetten. Met dit programma wil het de sector onafhankelijker maken van de beide sectorbanken BNG Bank en NWB Bank. Buitenlandse banken die minder goed op de hoogte zijn van de Nederlandse situatie en het Nederlandse corporatiestelsel, worden van informatie voorzien en gerustgesteld. Het grootste deel van de derivatenportefeuille bestaat uit contracten met Deutsche Bank. Deutsche Bank heeft zich «pünktlich» verzekerd van schriftelijke bewijzen die haar handelen juridisch rechtvaardigen, maar verkoopt veel niet passende producten, handelt naar het oordeel van de commissie puur uit eigenbelang en gaat daarmee dus voorbij aan het klantbelang van Vestia. De correspondentie tussen WSW, Vestia en Deutsche Bank laat zien dat deze drie partijen de derivatenhandel onderling vrijwel niet begrenzen.

De derivatenbanken wijzen op de wet- en regelgeving op grond waarvan zij Vestia als een professionele partij bestempelen. De bijzondere positie van corporaties is bij hen echter bekend en uit wet- en regelgeving blijkt een beperking voor woningcorporaties op het aangaan van speculatieve producten. Veel van de producten die de banken hebben verkocht, zijn niet passend voor een woningcorporatie en hebben niets te maken met het primaire doel, het verminderen van renterisico's. De banken hebben hun risico's via het systeem van borging en achtervang afgewenteld op de sector en de overheid. Corporaties kunnen feitelijk niet failliet gaan en

banken hebben hun risicobeoordeling hierop aangepast. Banken hebben daardoor het gevoel geen enkel risico te lopen bij Vestia (*moral hazard*). De commissie beoordeelt het handelen van de betrokken derivatenbanken als immoreel en verwerpelijk.

Banken, ook Nederlandse, hebben weinig openheid betracht over de door hen ontwikkelde producten en de bijbehorende risico's voor het zekerheidsstelsel en de samenleving. Het opnemen van bepalingen in de derivatencontracten die het toezicht van de Minister onmogelijk maken, «*getuigt van een buitengewone brutaliteit*», zoals de agent van Financiën opmerkte. Dat deze bepalingen nog steeds in de contracten staan, is naar het oordeel van de commissie onacceptabel.

3.1.5 Intermediairs

De intermediair FIFA Finance kent de corporatiesector van binnenuit. Voor Vestia was Arjan Greeven de intermediair, daarnaast bestaat FIFA uit Leroy van Dijk en Remco Postuma. De drie partners waren voorheen werkzaam bij de BNG Bank (Greeven, Postuma) en het WSW (Van Dijk) en gebruiken hun contacten en hun kennis van leningen en financieringen om bij corporaties binnen te komen. Ze zorgen er ook voor dat de banken die onvoldoende kennis hebben van de Nederlandse corporatiesector, in contact komen met woningcorporaties en van informatie worden voorzien. Hiervoor worden ze vorstelijk betaald. Greeven ontvangt in zeven jaar tijd ruim 30 miljoen euro aan fees.

De optelsom van de fees staat volstrekt niet in verhouding tot de omvang van de verrichte werkzaamheden en is voor banken zeer ongebruikelijk. Het is voor banken risicovol om met kleine bedrijfjes als intermediair te werken, omdat het hen kwetsbaar maakt om betrokken te raken bij frauduleus handelen. Het doorbetalen van fees aan de treasurer van Vestia door een intermediair is wellicht zelfs strafbaar (niet-ambtelijke omkoping). De commissie waardeert de openheid die de heer Greeven uiteindelijk betracht. Dit ontheft hem echter niet van zijn verantwoordelijkheid, want ook zijn gedrag is ten koste van Vestia gegaan. Het oordeel hierover laat de commissie aan het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht.

Zodra FIFA (Greeven) stopt, gaat De Vries verder met het aangaan van nieuwe derivatenovereenkomsten met deels andere banken. Een nieuwe tussenpersoon wordt actief: FMS Finance (Jako Groeneveld, oud-bankier van Fortis). Ook Groeneveld verdient in korte tijd veel geld. Het bekend worden van betalingen van Groeneveld aan De Vries tijdens de openbare verhoren leidt in de ogen van de commissie tot de hilarische verklaring van het overnemen (en betalen) van «wijnfutures» door Groeneveld. Deze blijken na vordering door de commissie niet (meer) te bestaan.

3.1.6 Ministeriële verantwoordelijkheid

De Minister
De bewindspersoon is verantwoordelijk voor het vormgeven van het stelsel (wet- en regelgeving) en het volkshuisvestelijke en financiële toezicht.

De achtereenvolgende Ministers verzuimden in te grijpen bij Vestia, onder andere op het gebied van nevenactiviteiten. Alleen Minister Donner geeft in september 2011 een aanwijzing om de Medimall binnen twee jaar af te

stoten. Bovendien hebben de bewindspersonen de regelgeving over het gebruik van derivaten nooit uitgewerkt en/of gehandhaafd, terwijl hiertoe op verschillende momenten ruim voldoende aanleiding was en het CFV hen hierover adviseerde door concrete tekstvoorstellen aan te leveren.

Het feit dat het volkshuisvestelijke en financiële toezicht door de rijksoverheid tekortschoot, heeft naar het oordeel van de commissie bijgedragen aan het debacle bij Vestia. Het is ook de verantwoordelijkheid van de Minister om onduidelijkheden en afstemmingsproblemen op het gebied van toezicht te voorkomen.

Het gaat hierbij om een gedeelde verantwoordelijkheid van de achtereenvolgende Ministers. De oordeelsvorming van de commissie over de afzonderlijke bewindspersonen is opgenomen in het deelrapport Politieke besluitvorming.

Specifieke aandacht behoeven de Ministers die verantwoordelijk waren voor de aanpak van de problemen bij Vestia, de Ministers Donner en Spies.

Minister Donner
De commissie stelt vast dat Minister Donner de Tweede Kamer niet informeert over de Vestia-problematiek, ook niet vertrouwelijk. Hiervoor voert de Minister verschillende redenen aan. Hij wil ten eerste een volledig inzicht in de omvang en de aard van de financiële problemen. Daarnaast ziet hij risico's bij het openbaar worden van de problemen bij Vestia, namelijk financiële schade voor de corporatie zelf en in het verlengde daarvan mogelijk aansprakelijkheidsstelling van de overheid. Ten slotte wil Minister Donner de Tweede Kamer pas informeren als hij weet hoe hij de problemen gaat oplossen.

De commissie stelt vast dat al vrij snel na het bekend worden van de Vestia-problematiek bij de Minister, Vestia meer dan een miljard euro liquiditeitssteun krijgt. Medio oktober 2011 blijkt dat de omvang van de derivatenportefeuille minimaal 20 miljard euro bedraagt. Naar het oordeel van de commissie staat het feit dat Minister Donner de Tweede Kamer niet informeert over de omvang van de problemen en de risico's bij Vestia op gespannen voet met de actieve informatieplicht van de Minister ten opzichte van de Tweede Kamer.

Minister Spies
De problemen bij Vestia zijn enorm bij het aantreden van Minister Spies. De aanpak door Minister Spies getuigt van gevoel voor urgentie en zij besluit om de Tweede Kamer binnen een week (vertrouwelijk) te informeren. Daarnaast besluit ze dat er in de organisatie van Vestia ingegrepen moet worden. Minister Spies heeft een belangrijke rol gespeeld bij het vertrek van Staal. Dit vertrek is belangrijk geweest om de problemen bij Vestia echt aan te kunnen pakken.

De Tweede Kamer geeft Minister Spies vervolgens veel vertrouwen door aan te geven dat de Minister verantwoordelijk is voor de aanpak en dat de Kamer achteraf wel zal oordelen over haar aanpak en de gekozen oplossing. De inmiddels demissionaire Minister neemt zelfstandig een inhoudelijk ingewikkeld, politiek beladen en financieel risicovol besluit met haar keuze om de derivaten af te kopen. Dit heeft grote maatschappelijke gevolgen.

De keuze voor het afkopen van de derivatenportefeuille na het vestigen van een hypotheekrecht door het WSW beoordeelt de commissie als verdedigbaar. De mogelijkheid voor het vestigen van een hypotheekrecht staat in het reglement van deelneming van het WSW en in het geval van een uitzonderlijke situatie mag er ook gebruik gemaakt worden van uitzonderlijke regels. Het verwijt van de banken dat de overheid onbetrouwbaar is, is niet terecht. Ze hadden kunnen weten van de mogelijkheid van het vestigen van een hypotheekrecht en bovendien hadden ze niet met de overheid te maken, maar met twee private organisaties (het WSW en Vestia). Met name de risicovolle operatie van het vestigen van een hypotheekrecht blijkt achteraf van doorslaggevende betekenis te zijn geweest. De uitgangspunten zijn echter niet volledig bereikt: niet alle banken tekenden de overeenkomst, de bijdrage van de banken is lager en het is nog onzeker of Vestia kan overleven zonder nieuwe saneringsronde.

De Tweede Kamer is door Minister Spies geïnformeerd over het afkopen van de portefeuille voor een bedrag van bijna 2 miljard euro. Pas later blijkt dat de schade veel hoger is. De commissie constateert dat er tijdens haar ambtsperiode onder leiding van de taskforce Vestia een «doorzak» van 1,7 miljard aan derivaten in leningen heeft plaatsgevonden om zo al een deel van de derivatenportefeuille af te wikkelen. De kosten hiervan zijn op dat moment niet gekwantificeerd en zijn geen onderdeel van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer door de Minister over Vestia. Medio 2013 blijken deze kosten volgens de jaarrekening van Vestia 681 miljoen euro te bedragen. De commissie stelt vast dat deze kosten substantieel bijdragen aan de huidige financiële problemen bij Vestia.

Het afkopen van de derivaten en de sanering door het CFV hebben de problemen bij Vestia niet volledig opgelost. Dit bevestigt het oordeel van de commissie dat de doelen, die impliciet of expliciet aan de operatie van het afkopen van de derivatenportefeuille gesteld zijn, niet volledig zijn gehaald.

3.1.7 De Tweede Kamer

Minister Spies informeert kort na haar aantreden de Tweede Kamer vertrouwelijk over de problemen bij Vestia, eerst telefonisch en daarna middels twee vertrouwelijke brieven. Het eerste besloten algemeen overleg met de Minister vindt op 31 januari 2012 plaats. De Tweede Kamer spreekt uit enkel nog in het openbaar met de Minister in debat te willen gaan. Begin maart informeert de Minister de Kamer over de 3,5 miljoen euro die aan Staal bij zijn vertrek is uitgekeerd.

Het eerste openbare algemeen overleg op 8 maart 2012 volgt op de eerste openbare brief van de Minister. Dit overleg is ongemakkelijk voor beide partijen. De Minister en de Tweede Kamer hebben meer informatie dan ze met elkaar in het openbaar kunnen delen. De Minister kan de Kamer niets vertellen over de scenario's voor de aanpak van de problemen bij Vestia of over haar inzet bij de onderhandelingen met de banken. In het op dit overleg volgende verslag van een algemeen overleg (VAO) wordt de motie-Van Bochove ingediend, waarin opgeroepen wordt een parlementaire enquête in te stellen. Dit geeft aan dat de urgentie bij de Kamer op dat moment gevoeld wordt.

De Minister informeert de Kamer op 30 mei 2012 over de standstillovereenkomst met de banken, maar geeft tegelijkertijd aan dat ze niet kan ingaan op de inhoud van de overeenkomst. Minister Spies informeert de Tweede Kamer op 19 juni 2012 over de overeenkomst met de banken van de dag ervoor en er volgt een algemeen overleg op 3 juli 2012. De Tweede Kamer is met name kritisch op de rol van de banken en wil weten of de banken er niet te gemakkelijk vanaf zijn gekomen.

Minister Spies kreeg van de Tweede Kamer veel vertrouwen en een groot mandaat om de problemen bij Vestia op te lossen. De Tweede Kamer geeft hierbij aan de Minister achteraf te zullen beoordelen. De commissie stelt vast dat dit laatste echter nauwelijks heeft plaatsgevonden.

3.1.8 De gemeenten

De gemeenten Rotterdam en Den Haag zijn erg afhankelijk van Vestia. Vestia investeert fors in de achterstandswijken en fungeert op die manier als een belangrijke partner voor het gemeentelijke beleid in die wijken. Vestia investeert in Den Haag en Rotterdam ook in grote projecten die ver van de kerntaak van een woningcorporatie liggen. De investeringen, zowel in woningbouwprojecten als andere projecten, komen door het Vestia-debacle tot stilstand of kunnen slechts in afgeslankte vorm doorgang vinden. Wethouder Norder verklaart in de openbare verhoren dat zijn mening over investeringen door woningcorporaties verschoven is sinds het debacle bij Vestia.

Aan de andere kant staan de gemeenten ook garant voor de leningen van Vestia. De risico's die ze door deze achtervangpositie lopen, zijn echter nauwelijks bekend. In september 2011 informeert het WSW de gemeenten over zijn borging van de tijdelijke liquiditeitssteun voor Vestia. Later bleken de problemen niet van tijdelijke aard te zijn en kwamen de potentiële risico's voor de gemeenten pas echt naar boven.

3.2 Casussen

3.2.1 Wat er mis ging

Op 1 juli 2005 meldt de Volkskrant dat de Rotterdammers hun juweeltje de ss Rotterdam – een oud stoomschip van de Holland-Amerika Lijn – behouden. Het schip is voor 1,75 miljoen euro gekocht door woningcorporatie Woonbron en een investeringsmaatschappij. Krap drie jaar later, op 18 april 2008, schrijft Het Financieele Dagblad dat de betreffende woningcorporatie, Woonbron, op dat moment al meer dan 140 miljoen euro heeft geïnvesteerd in het stoomschip. Er volgen meer berichten dat jaar. Ook over corporatie Rochdale: «Verleid tot foute vastgoeddeal» kopt De Telegraaf op 25 oktober 2008. De bestuursvoorzitter is verdachte in een vastgoedfraudezaak. Eind 2008 stelt de Minister een extern toezichthouder aan bij Woonbron en begin 2009 ook twee toezichthouders bij Rochdale. In 2009 komen ook woningcorporaties Servatius, SGBB en Rentree in de problemen. Ook bij deze corporaties stelt de Minister een extern toezichthouder aan. Begin 2011 komen bij woningcorporatie WSG financiële problemen door forse verliezen op projecten en grondposities aan het licht. Dan komt in 2012 het in financiële omvang grootste incident boven tafel, het derivatenschandaal bij Vestia. Hierbij is ook sprake van mogelijke fraude door de kasbeheerder. Kort daarop volgen berichten over vermeende fraude bij Laurentius, waar 700.000 euro aan contanten is aangetroffen bij familie van de corporatiedirecteur.

In een notendop is dit het beeld dat de gemiddelde huurder heeft gekregen van de corporatiesector, al dan niet geïllustreerd met beelden van een corporatiedirecteur met een Maserati als dienstauto of een corporatie die koopwoningen in België wil bouwen. De reputatie van de sector is beschadigd door deze incidenten, met onder meer deze parlementaire enquête als gevolg.

Het deelonderzoek Casussen van de commissie geeft antwoord op een centrale onderzoeksvraag van deze enquête: zijn dit losstaande incidenten of ook symptomen van structurele tekortkomingen in het stelsel?

De commissie heeft hiertoe alle corporaties geanalyseerd die sinds de brutering in 1994 door de Minister onder extern toezicht zijn gesteld. Omdat bij deze corporaties dusdanige problemen zijn ontstaan dat de Minister heeft moeten ingrijpen, vindt de commissie deze casussen het meest geschikt voor nadere analyse en voor het trekken van lessen. Het betreft in totaal vijftien corporaties. De commissie kan daarmee geen uitspraak doen over de vraag of zich bij de resterende circa 360 corporaties die niet onderzocht zijn, geen incidenten hebben voorgedaan of nog zullen voordoen. Wel bestaat bij de commissie de indruk – die onder andere is verkregen in gesprekken en werkbezoeken – dat in de sector over het algemeen met grote inzet en betrokkenheid wordt gewerkt aan sociale volkshuisvesting. Tegelijkertijd stelt de commissie op basis van haar casusonderzoek vast dat de aard, omvang en oorzaken van de door haar onderzochte incidenten de conclusie meer dan rechtvaardigen dat het corporatiestelsel op een aantal punten inderdaad structurele tekortkomingen vertoont. Het is onvoldoende bestand tegen onkundige bestuurders en aanpassingen zijn noodzakelijk.

Meer specifiek komt de commissie op basis van het onderzoek naar casussen tot de volgende zes bevindingen.

3.2.2 Onverantwoordelijk gedrag van corporatiebestuurders

Bij een groot aantal van de onderzochte casussen is het gedrag van de bestuurder een belangrijke verklaring voor het feit waarom het fout gaat. Het gaat dan mis doordat deze corporaties onder persoonlijke invloed van de bestuurder doorslaan in hun ambitie en zaken oppakken die buiten hun kennis en kerntaken liggen. Hierbij worden zij nauwelijks afgeremd door hun raad van commissarissen en hebben zij ruime financiële middelen tot hun beschikking.

Aanvankelijk moedigt de omgeving de ambitieuze projecten van de bestuurders ook aan, gemeenten en Ministers niet op de laatste plaats. Bestuurders worden aanvankelijk ook geroemd als ambitieuze volkshuisvesters met een goede reputatie. Het gedrag van bestuurders slaat echter om naar dominant en eigengereid. Bestuurders nemen daarbij de vrijheid die ze krijgen.

Zo komen de problemen bij woningcorporatie Rentree voort uit de zeer grote ambities van de corporatiedirecteur, die aangewakkerd worden door gemeentelijke en rijksbrede ambities. Bij de campus Maastricht en de ss Rotterdam staan gemeenten en andere belanghebbende partijen enthousiast vooraan, maar als het op de financiële risico's aankomt staat de woningcorporatie er al gauw alleen voor.

De relatieve vrijheid van corporatiebestuurders heeft soms ook een ernstige schaduwkant. Bij ruim de helft van de onderzochte corporaties spelen integriteitskwesties rondom de bestuurder. Althans bij acht van de vijftien corporaties stelt de Minister een externe toezichthouder aan vanwege vermeende fraude door de bestuurder. Het gaat hierbij veelal om vastgoedfraude. Vooralsnog zijn alleen de voormalige bestuurders van SGBB en SWZ strafrechtelijk veroordeeld. Bij corporaties SWH en Trias Woondiensten hebben de voormalige directeuren een transactievoorstel van het Openbaar Ministerie geaccepteerd. In het geval van Laurentius, Rochdale, PWS en Wooninvest loopt het strafrechtelijk onderzoek nog. Het verbaast de commissie dat vervolging vanwege integriteitskwesties soms meer dan vijf jaar in beslag neemt.

De commissie constateert dat in veel gevallen sprake is van bestuurders die aanvankelijk een goede reputatie hebben, maar door hun handelen verworden tot mikpunt van kritiek. Dit leidt helaas niet altijd tot *zelf*kritiek. De commissie is van mening dat de bestuurders van Rentree, WSG, Rochdale en Servatius in de openbare verhoren onvoldoende blijk hebben gegeven van reflectie en realiteitszin. De commissie ziet dit als een gemiste kans om alsnog iets te repareren van de imagoschade die zij de sector hebben berokkend.

3.2.3 Tekortschietend intern toezicht bij corporaties

Bij vrijwel alle corporaties die de commissie heeft onderzocht schiet het interne toezicht tekort. De commissie ziet dat in die casussen waarin de raad van commissarissen passief (Rochdale en WSG) of niet onafhankelijk (Laurentius) is, de problemen kunnen blijven groeien. Vaak is niet scherp gedefinieerd wat de opdracht en het mandaat van de bestuurder zijn. Een ruim bestuursmandaat staat een scherpe toetsing op investeringsbesluiten in de weg. De voormalig bestuursvoorzitter van Rochdale kan, dankzij een buitenproportioneel bestuursmandaat van 50 miljoen euro, aanzienlijke investeringen doen zonder toestemming van zijn raad. Bij Rochdale past de aankoop van kantorencomplex Frankemaheerd binnen het bestuursmandaat, maar vraagt het project uiteindelijk om een aanzienlijk hogere investering van de corporatie, die voorafgaand aan de aankoop onvoldoende in kaart is gebracht. Niet alleen bij Rochdale wordt het toezicht ondergraven doordat relevante informatie onvolledig, niet, of achteraf verstrekt wordt. Dit gebeurt ook bij WSG, Rentree en Laurentius. In het geval van Woonbron is de raad van commissarissen nauw betrokken bij de besluitvorming rond het project van de ss Rotterdam. Hier is de omvang van het project vooraf echter niet goed in kaart gebracht. Bovendien drukt de voormalige bestuursvoorzitter het project er doorheen bij de raad. Zowel de bestuurders als de raad van commissarissen bewaken de kaders van het project niet. De beoogde investering van 6 miljoen euro voor Woonbron kan hierdoor tot 257 miljoen euro oplopen. De commissie keurt dit gedrag waarbij besluiten er doorheen worden gedrukt of besluitvorming wordt omzeild af. In de gevallen waarin commissarissen zich passief hebben opgesteld of te verweven met de bestuurder zijn, is volgens de commissie ook sprake van medeverantwoordelijkheid voor de ontstane problemen.

Het beeld dat de commissie aan de onderzochte corporaties overhoudt, is dat van een zich te langzaam professionaliserend intern toezicht. De lange zittingsduur van bestuurders en/of commissarissen (Rochdale, WSG, Laurentius, PWS en SWH) werkt dit beeld ook in de hand. Evenals de geconstateerde belangenverstrengeling. Voormalig voorzitter van de raad

van toezicht van Laurentius is partner bij het notariskantoor waarmee de corporatie zaken doet. In de voormalige raad van toezicht van WSG zaten drie commissarissen die bij een zakenpartner van de corporatie werkten.

Veel casussen laten zien dat de accountant aan bestuurders en commissarissen onvoldoende indringende signalen afgeeft dat een financieel te scherpe koers wordt gevaren. Bij WSG en Rentree gaat het vertrek van de betreffende bestuurder bijvoorbeeld gepaard met een forse afwaardering in de jaarrekening.

3.2.4 Te laat, gefragmenteerd en inconsistent ingrijpen bij problemen

De commissie ziet dat in de praktijk regels niet worden gehandhaafd. In 2009 blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat corporaties 4.800 hectare ruwe bouwgrond in bezit hebben. Volgens het PBL voldoet de helft hiervan niet aan de regelgeving dat er binnen tien jaar zicht moet zijn op een woningbouwbestemming. Deze regel is overigens in 2006 door Minister Dekker verruimd van vijf naar tien jaar. Zonder deze verruiming en een strikte handhaving waren de verliezen op grondposities bij de onderzochte corporaties WSG en Rentree minder geweest.

De Minister is verantwoordelijk voor het volkshuisvestelijk toezicht. De commissie is van oordeel dat de Minister in veel van de onderzochte casussen relatief laat ingrijpt of kan ingrijpen door een gebrek aan informatie. Zo informeert WSG de toezichthouder niet over al haar grondposities. En gaat het aanvankelijk aan de Minister en het CFV voorbij dat Woonbron meer geld in de ss Rotterdam stopt dan de bedoeling is.

Als een corporatie in de financiële problemen komt, moeten het ministerie, het CFV en het Waarborgfonds, het WSW, nauw met elkaar samenwerken om tot een oplossing te komen. De commissie stelt vast dat oplossingen voor probleemcorporaties in de praktijk wel gevonden worden, maar dat dit reactief en ad hoc gebeurt en in sommige gevallen eerder ondanks dan dankzij de onderlinge samenwerking. Het CFV speelt bij woningcorporatie WSG te veel de rol van adviseur in plaats van toezichthouder. Het WSW heeft de corporatie WSG niet kunnen behoeden voor het aantrekken van meer leningen dan zij kan terugbetalen. Het WSW lijkt ook bij andere casussen te worstelen met zijn rol: is het Waarborgfonds er voor het corporatiebelang de facto toezichthouder? Bij Servatius gaat het WSW bijvoorbeeld akkoord met een financieringsconstructie waar de extern toezichthouders, het ministerie en het CFV, tegen zijn. Bij Woonbron is het juist weer het WSW dat op de rem trapt, maar wordt overstemd door de Minister.

3.2.5 Corporaties kunnen de rekening te veel op laten lopen

Diverse casussen hebben een duidelijke overeenkomst: geld is niet het probleem waardoor een activiteit of project stopt, maar vaak de reden dat er nog – te – lang wordt doorgegaan. Bij Woonbron, Servatius en Rentree heeft de betreffende corporatie omvangrijke verliezen zelf kunnen opvangen, mede door (sociale) huurwoningen te verkopen. Dit bevestigt de beeldspraak dat een corporatie besturen net monopoly spelen is: als het misgaat verkoop je gewoon een paar huizen.

Ook kunnen corporaties relatief gemakkelijk geborgde leningen aantrekken, zo veel zelfs dat zij de leningen niet meer kunnen terugbetalen. Vestia en WSG zijn de meest sprekende voorbeelden, maar ook SGBB dat in 2010 is overgenomen door Vestia past in dit rijtje.

Vóór de invoering van de Europese regels voor staatssteun is het een grijs gebied wat wel en niet gefinancierd mag worden door corporaties. Zo weet Servatius een lening van 200 miljoen euro aan te trekken voor zijn commerciële activiteiten. Ook Rentree probeert de infrastructuur aan de Amstellaan buiten de borging van het WSW om te financieren.

Een gevolg van het over grote sommen geld kunnen beschikken is dat onzakelijk handelen niet wordt geremd. De ultieme consequentie van onzakelijk handelen in de marktsector is faillissement. Dit is in de corporatiesector de facto niet mogelijk door de zekerheidsstructuur.

3.2.6 De politiek stond erbij en keek ernaar

Het casusonderzoek is een aaneenschakeling van risicovolle projecten en ambitieuze bestuurders. De commissie ziet tussen beide een relatie. Van een stelsel waarin overheden ambities aanwakkeren in plaats van grensstellend optreden, gaat eerder een stimulerende dan een remmende werking op risicovol gedrag uit. Vooral het rijksbeleid in de periode 2003–2010, gericht op het stimuleren van investeringen in de leefbaarheid en de wijkaanpak, heeft als stuwende kracht gefungeerd bij Woonbron, Servatius en Rentree. Ook de gemeente is hierbij een drijvende kracht. Bij veel van de onderzochte corporaties is de Minister in de aanloop naar de problemen vaak afzijdig en onbedoeld eerder een stuwende dan een remmende kracht. Corporaties kunnen zo, als zij niet opletten, verworden tot het duizenddingendoekje van de politiek.

De Tweede Kamer is bij de onderzochte casussen vaak actief en zichtbaar ontstemd. Incidenten leiden echter vooral tot verontwaardigde debatten, maar niet tot aanpassingen van het stelsel. Na de spraakmakende incidenten bij Woonbron en Rochdale, is bij Vestia de maat vol voor de Tweede Kamer. Uiteindelijk pakt de Kamer dan wel door. Het gevolg is een parlementaire enquête.

3.2.7 Maatschappelijke gevolgen zijn groot

De gevolgen van de incidenten zijn voor de huurders aanzienlijk, zeker bij de corporaties met de grootste financiële schade: Vestia en WSG. Bij deze twee corporaties vindt een omvangrijke sanering plaats, die resulteert in de grootschalige verkoop van woningen, het optrekken van de huren, lagere bestedingen aan onderhoud en het stopzetten van renovatie- en nieuwbouwprojecten. Bovendien is voor beide corporaties nog niet zeker of de verleende saneringssteun, waar de gehele corporatiesector voor opdraait, toereikend is. De omvangrijke financiële schade bij Woonbron, Servatius en Rentree is door deze corporaties zelf opgevangen, vooral met de verkoopopbrengst van (sociale) huurwoningen. Deze extra woningverkoop betekent tevens minder beschikbare sociale woningen voor huurders.

De commissie meent dat er binnen het huidige stelsel te gemakkelijk maatschappelijk vermogen kan verdampen door het handelen van enkelen, waarvoor de huurders uiteindelijk opdraaien.

3.3 Politieke besluitvorming

De commissie beschrijft in deze paragraaf de belangrijkste rode draden die zij ontwaart in de politiek-beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van de woningcorporatiesector sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw en de conclusies die zij daaraan verbindt.

Een rode draad is dat de problemen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan niet nieuw zijn. Miljoenenspeculaties met derivaten, riskante commerciële avonturen, dominante bestuurders die op kosten van de huurders en woningzoekenden voor «Sinterklaas» spelen, tekortschietende accountants en problemen met intern en extern toezicht; al dit soort verschijnselen doen zich al snel na de verzelfstandiging van de woningcorporaties voor. Opvallend en onthutsend is dat de patronen grote gelijkenis vertonen met de incidenten die zich later op nog veel grotere schaal voordoen. De evidente tekortkomingen in opzet en werking van het stelsel zijn door de achtereenvolgende kabinetten, de Tweede Kamer en de toezichthouders weliswaar met regelmaat gesignaleerd en ook politiek geagendeerd, maar al die tijd niet adequaat aangepakt. Daar zijn, zoals in de voorgaande hoofdstukken is beschreven, uiteenlopende en soms legitieme redenen voor, maar het is uiteindelijk wel een ontnuchterende en trieste constatering. De politiek heeft de sociale huisvesting in Nederland daarmee geen dienst bewezen. Maatschappelijk vermogen gaat onnodig verloren. In dit hoofdstuk staat de commissie op hoofdlijnen stil bij de oorzaken van dit tekort aan politieke daadkracht en gaat zij na welke signalen er waren, welke initiatieven er zijn genomen en waarom dit niet tot oplossingen leidde en soms zelfs juist de problemen vergrootte.

3.3.1 De verwachtingen getest; bijsturing en taakuitbreiding (1993-1998)

De commissie constateert dat er begin jaren negentig een grote mate van politieke overeenstemming is om in de sociale volkshuisvesting te komen tot verdere deregulering en decentralisatie en tot verzelfstandiging van de woningcorporaties. Het achterliggende doel daarvan is naar de mening van de commissie legitiem – het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de sociale volkshuisvesting – en de inzet begrijpelijk. Immers, de grote naoorlogse woningnood bestaat niet meer en er zijn enkel nog lokale woningmarktproblemen. Dit maakt gedetailleerde rijkssturing en toezicht met duizenden ambtenaren en fijnmazige regelgeving uit de «fluitjesboeken» overbodig.

Legitiem is ook de keuze voor de financiële verzelfstandiging van de corporaties via de zogenaamde brutering (het wegstrepen van de langjarige subsidieverplichtingen van de overheid tegen de aflossingsverplichtingen van de corporaties). De bruteringsoperatie heeft als bijkomend voordeel dat de rijksbegroting is ontdaan van langlopende subsidieverplichtingen, waardoor deze flexibeler is geworden.

De commissie constateert echter wel dat het stelsel, dat op basis van deze «goede bedoelingen» in de jaren negentig is neergezet en uitgewerkt in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH), stoelt op een aantal verwachtingen over hoe de verschillende actoren zich binnen dat stelsel zullen gedragen. Kort gezegd: de politiek gaat ervan uit dat corporaties zich als «sociaal ondernemers» «sober en doelmatig» zullen richten op het vervullen van hun «kerntaak» en maximaal zullen presteren op de

«prestatievelden» zoals vastgelegd in het BBSH. Hierbij wordt veel verwacht van het interne toezicht (raad van commissarissen) en de kwaliteit van de externe verantwoording en de daarbij horende accountantsverklaring.

Vanuit de decentralisatiegedachte en de wens tot afstemming op de lokale woonbehoefte krijgt de gemeente daarbij de toezichthoudende overheidstaken toebedeeld. De verwachting is dat de gemeenten en corporaties via prestatieafspraken tot doeltreffende en doelmatige sociale huisvesting komen. De commissie constateert dat deze verwachtingen al snel worden getest. Daar waar sprake lijkt van kinderziektes en schoonheidsfoutjes volgt de benodigde bijsturing in de vorm van nadere of aangepaste regelgeving. Maar er worden ook een paar cruciale piketpaaltjes verzet, die het stelsel voor de komende jaren zullen karakteriseren.

Nog tijdens de bewindsperiode van Staatssecretaris Heerma (1986-1994) blijkt al in 1994, net een jaar na de juridische verzelfstandiging, dat enkele corporaties door de nieuw verworven vrijheid zich gedragen als kalveren in de wei. Dit leidt tot bedrijfsvoering waarin te grote financiële risico's worden genomen met rentederivaten. Hierbij gaat veel maatschappelijk vermogen verloren. De commissie constateert dat Staatssecretaris Heerma hierop snel reageert met de afkondiging van MG-circulaire 1994-31 die speculatieve beleggingen voor woningcorporaties verbiedt. Op dat moment lijkt het bij derivaten nog te gaan om kinderziektes waartegen snel wordt geïmmuniseerd.

Zijn opvolger Staatssecretaris Tommel (1994-1998) krijgt eveneens te maken met een aantal incidenten waarbij corporaties zich financieel onverantwoordelijk gedragen (oneigenlijke btw-constructies), dan wel buiten de kerntaken begeven (dure koopwoningen bouwen). Een ernstig incident bij de Stichting Woningbeheer Limburg is zelfs aanleiding voor een parlementair onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt niet alleen een miljoenenverlies bij deze corporatie. Belangrijker is de constatering dat de gemeenten hun toezichtrol niet waarmaken en dat het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) onvoldoende samenwerken. Daarnaast constateert men in het parlementair onderzoek dat het interne toezicht faalt, dat de zelfregulering door de corporatiesector niet werkt en dat het Rijk – gegeven de nieuwe verhoudingen – niet actief ingrijpt.

De conclusies uit dit parlementair onderzoek zijn voor Staatssecretaris Tommel aanleiding om het overheidstoezicht op corporaties op rijksniveau te beleggen. Vanaf dat moment is de bewindspersoon voor volkshuisvesting direct verantwoordelijk voor het toezicht op de corporatiesector. Daarbij wordt de keuze gemaakt om het «volkshuisvestelijk» toezicht op het rechtmatig en integer handelen en de governance te beleggen binnen het ministerie en het financieel toezicht te mandateren aan het CFV. De Staatssecretaris krijgt als enige een sanctie-instrumentarium, waaronder de aanwijzingsbevoegdheid. De commissie constateert dat Staatssecretaris Tommel hiermee een breed onderkende weeffout in het BBSH – de toezichtsfunctie bij de gemeente – herstelt.

De commissie stelt wel vast dat de Staatssecretaris daarbij een paar belangrijke steken heeft laten vallen. Ten eerste wordt niet goed vastgelegd welke zaken het financieel toezicht omvat en welke instantie hiervoor verantwoordelijk is. Tot 2001 ontbreekt zelfs een wettelijke

regeling voor het financieel toezicht door het CFV. Een concreet gevolg hiervan is dat de handhaving van de circulaire die speculatie (met rentederivaten) verbiedt, de MG-circulaire 1994-31, blijkbaar niet expliciet als taak aan het CFV is overgedragen. Het zwartepieten tussen ministerie en de financieel toezichthouder over deze MG-circulaire duurt tot de dag van vandaag en legt de onduidelijke begrenzing van financieel toezicht bloot.

Bewust krijgt het CFV geen zelfstandige bevoegdheid om informatie op te vragen bij corporaties (dit vereist toestemming van de Minister) en geen sanctionerende bevoegdheden. De uitwisseling van toezichtrelevante informatie tussen het CFV en WSW is van meet af aan problematisch. Toch acht de Staatssecretaris een wettelijke regeling niet nodig, het lijkt hem een «volstrekt theoretisch probleem». Later zal blijken dat een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen het WSW en het CFV – bijvoorbeeld bij het Vestia-debacle – verre van theoretisch is.

De commissie constateert dat deze hiaten in de opzet van het financiële toezicht en het volkshuisvestelijke toezicht in latere jaren grote gevolgen hebben en mede hebben geleid tot onvoldoende inzicht in en controle op de derivatenproblematiek bij onder andere Vestia.

Ten tweede constateert de commissie dat Staatssecretaris Tommel wel doordrongen is van de noodzaak om «beleidsmatig opportunisme» (waarbij beleidsmatige overwegingen een goede uitoefening van het toezicht onder druk zetten) in het financieel toezicht tegen te gaan. Daarom legt hij dit bij het zelfstandig bestuursorgaan CFV neer. Maar Staatssecretaris Tommel ziet blijkbaar geen risico's voor beleidsmatig opportunisme in de uitoefening van het volkshuisvestelijk toezicht. Zo zullen in latere jaren tal van activiteiten worden toegestaan, die naar de letter van de wet niet mogen, maar die beleidsmatig wel gewenst zijn. Met een vindingrijke beleidsmatige redenering kan zelfs voor de sponsoring van popfestivals toestemming worden verkregen. Bovendien onderschat de Staatssecretaris de gevolgen van het intrekken van het preventief toezicht op aankopen door woningcorporaties. De latere vlucht in het aantal en de omvang van de nevenactiviteiten is naar het oordeel van de commissie mede gelegen in het feit dat volkshuisvestelijk beleid en volkshuisvestelijk toezicht onvoldoende van elkaar gescheiden waren.

In het verlengde hiervan constateert de commissie dat Staatssecretaris Tommel het prestatieveld «leefbaarheid» toevoegt aan het BBSH en dit bewust open definieert. De commissie vindt dit opmerkelijk: ten eerste omdat de incidenten in de sector ook in die tijd vaak te maken hebben met het te ruim uitleggen van de kerntaak en de prestatievelden en ten tweede omdat zowel de Algemene Rekenkamer als de Raad van State de Staatssecretaris onomwonden wezen op de ondefinieerbaarheid en oncontroleerbaarheid van het begrip leefbaarheid. De commissie concludeert dat Staatssecretaris Tommel daarmee bewust aan de wieg heeft gestaan van de waaier aan activiteiten die in latere jaren onder de noemer van dit prestatieveld konden worden ondernomen. Overigens wordt Staatssecretaris Tommel hierin gesteund door een meerderheid in de Tweede Kamer.

3.3.2 Mislukte poging herstel primaat van de politiek, wel verdere taakuitbreiding en introductie nevenactiviteiten (1998–2002)

De commissie constateert dat Staatssecretaris Remkes op basis van het coalitieakkoord van Paars II een duidelijke beleidsopdracht meekrijgt voor de sociale huursector en de woningcorporaties: de overheid moet explicieter sturen op de volkshuisvestelijke prestaties van corporaties en eigenwoningbezit (door het afstoten van sociale huurwoningen) moet worden gestimuleerd. Nadat de woningcorporaties zijn verzelfstandigd, ontstaat rond de eeuwwisseling het gevoel dat het politieke primaat hersteld moet worden. De rijksoverheid wil de grip en de sturing op hoofdlijnen weer terug.

Uit de evaluatie van de nota-Heerma en op basis van zijn eigen nota Mensen, Wensen, Wonen trekt Staatssecretaris Remkes naar het oordeel van de commissie terecht de conclusie dat de verhouding tussen gemeenten en corporaties matig is, dat lokale afspraken onvoldoende tot stand komen en dat het Rijk op te grote afstand is komen te staan van de sector. Signalen daarvan zijn corporaties die wederom risicovol beleggen. Het zijn voor de Staatssecretaris indicaties dat het sturings- en toezichtarrangement voor de corporatiesector aanscherping behoeft: meer centrale kaders voor de prestaties van corporaties, betere bedrijfsvoering door een verplicht treasurystatuut en scherper en preventief extern toezicht door een centraal toezichtsorgaan. Deze aanpassingen zullen worden neergelegd in een aparte ordeningswet, de Woonwet, die het BBSH moet vervangen.

De commissie constateert dat Staatssecretaris Remkes hiermee een aantal problemen in het corporatiestelsel terecht signaleert, onderkent en onderdeel maakt van zijn wetgevingstraject. Waarbij de commissie er nogmaals op wijst dat deze specifieke problemen door de jaren heen een rode draad in het corporatiedossier vormen.

De commissie stelt ook vast dat Staatssecretaris Remkes daarnaast een substantiële bijdrage levert aan het verbreden van het speelveld van corporaties. Ten eerste voegt hij het prestatieveld «wonen en zorg» toe aan het BBSH. Daarnaast schept hij, onder voorwaarden en na toestemming vooraf, voor corporaties de mogelijkheid om activiteiten te ontplooien die buiten het bereik van het BBSH vallen. Dit is bedoeld als «interim-beleid» dat wettelijk verankerd zal worden in de Woonwet. Dat gebeurt vanuit de overtuiging dat de taakopvatting en prestaties van woningcorporaties breder moeten zijn dan alleen sociale huurwoningen bouwen en exploiteren. Hij stelt binnen het ministerie ook de toetsgroep in die hem moet adviseren over de aangemelde nevenactiviteiten.

De commissie constateert dat Staatssecretaris Remkes daarmee bewust de deur voor nevenactiviteiten op een kier heeft gezet. Hij heeft daarbij wel eisen gesteld, zoals een meldingsplicht vooraf, randvoorwaarden en voorbeelden gegeven, maar ook bewust een grijs gebied in stand gehouden. Door de afwegingen in dit grijze gebied te leggen bij het ministerie en uiteindelijk bij hemzelf, ontstond juist op het punt van nevenactiviteiten het gevaar van «beleidsmatig opportunisme». De Staatssecretaris had moeten beseffen dat een uitbreiding van het speelveld strakke handhaving vereist. Juist deze handhaving blijft achterwege, niet gemelde nevenactiviteiten worden op hun beloop gelaten. De commissie constateert dat Staatssecretaris Remkes hiermee

de kiem legt voor de problemen met nevenactiviteiten die in de jaren hierna ontstaan.

De inzet van Staatssecretaris Remkes is een strakkere sturing op de prestaties van corporaties en toezicht op hun functioneren, waarbij binnen die context een zekere taakverbreding zal worden toegestaan. De commissie constateert dat deze verbreding van taken er komt op basis van «interim-beleid», maar de strakkere sturing en het toezicht dat in de Woonwet zal worden geregeld niet. Het lukt Staatssecretaris Remkes niet om binnen zijn ambtstermijn van vier jaar zijn wetsvoorstel Woonwet in te dienen bij de Tweede Kamer. Omdat een volgend kabinet afziet van het indienen van het wetvoorstel, maar wel het interim-beleid ten aanzien van de nevenactiviteiten handhaaft, wordt in zekere zin het omgekeerde bereikt van wat Staatssecretaris Remkes voor ogen staat. De greep op de sector wordt daardoor niet sterker, maar juist zwakker.

3.3.3 Zelfregulering als beleidsparadigma, corporaties als onderhandelingspartner en krachtwijkenbeleid als katalysator van nevenactiviteiten (2003–2008)

Het aantreden van de kabinetten-Balkenende in 2002 markeert een duidelijke koerswijziging in de manier van denken over de (sturings)relatie tussen de overheid en woningcorporaties ten opzichte van de periode daarvoor. Deze koerswijziging past binnen de bredere wens van deze kabinetten om te komen tot een hervorming van de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en de overheid. In de optiek van het kabinet moet de overheid minder regels stellen, zodat burgers en hun organisaties «de vrijheid krijgen om zelf het goede te doen en te regelen». De beleidsprioriteiten die daar voor de corporatiesector bij horen, zijn deregulering, administratieve lastenreductie, zelfregulering en maatschappelijk ondernemerschap, en niet een wetgevingstraject gericht op strakkere prestatiesturing, strenger toezicht en richtlijnen voor de interne bedrijfsvoering, zoals de Woonwet.

Woonwet slachtoffer nieuw beleidsparadigma en sturingsarrangement op tweede plan

De commissie constateert dat Minister Dekker, vanwege het nieuwe beleidsparadigma van zelfregulering en ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap, het wetsvoorstel Woonwet niet indient bij de Tweede Kamer. Minister Dekker wil ruimte geven aan het zelfregulerend vermogen van de sector en pas als de uitkomsten daarvan niet naar wens zijn een sturings- en toezichtarrangement wettelijk regelen. Zij heeft ook als expliciete opdracht van een meerderheid in de Tweede Kamer de opdracht om de administratieve lasten en regeldruk in de corporatiesector te verminderen. Deze opdracht ligt in de motie van de leden Koopmans (CDA-fractie) en Hofstra (VVD-fractie), waarin zij de Minister verzoeken om de regelgeving voor woningcorporaties meer in overeenstemming te brengen met het uitgangspunt van zelfregulering.

De commissie constateert dat tijdens de ambtstermijn van mevrouw Dekker sprake is van een hausse aan (kritische) rapporten en adviezen over het functioneren van het corporatiestelsel. Zo wordt duidelijk dat lokale prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties nauwelijks tot stand komen, worden grote vraagtekens gezet bij de kwaliteit van het interne toezicht binnen corporaties en de opzet en werking van het overheidstoezicht en komen buitensporige beloningen in de sector steeds meer in de publiciteit. Het «hoogtepunt» in deze reeks is het parlementaire

onderzoek naar de toekomst van het corporatiestelsel dat in 2005 wordt gepubliceerd en waarin grote vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel. Naar het oordeel van de commissie is vanaf dat moment onwetendheid niet langer een excuus om het sturingsarrangement tussen overheid en sector ongemoeid te laten; dat er sprake is van structurele tekortkomingen is dan wel duidelijk.

De commissie constateert dat Minister Dekker in reactie op deze rapporten verschillende malen heeft toegezegd dat zij het sturings- en toezichtarrangement tussen overheid en corporatiesector opnieuw zal vormgeven en daartoe wijzigingsvoorstellen zal voorbereiden voor de Woningwet en het BBSH. Pas tweeënhalf jaar na haar aantreden, in december 2005, verschijnt de beleidsvisie van de Minister op de toekomst van woningcorporaties. Deze beleidsvisie bevat weliswaar voorstellen voor een vernieuwd arrangement tussen overheid en woningcorporaties, met als uitgangspunt het vergroten van de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap, maar opvallend genoeg geen voorstellen voor het externe overheidstoezicht. Daarover wil zij opnieuw advies inwinnen.

De commissie constateert in dat verband dat Minister Dekker wel een wijziging van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting toezegt. Door deze wijziging moet het CFV de bevoegdheid krijgen om zelfstandig bij individuele corporaties informatie op te vragen. Deze wijziging wordt uiteindelijk niet door Minister Dekker, noch door haar opvolgers gerealiseerd. Dit heeft, volgens de commissie, het functioneren van het CFV in de jaren daarna aanzienlijk bemoeilijkt. Eenzelfde conclusie trekt de commissie ten aanzien van een toegezegde wijziging van het BBSH om een treasurystatuut verplicht te stellen. Deze wijziging wordt wel voorbereid, maar nooit geëffectueerd.

De commissie stelt vast dat de meldingsplicht voor nevenactiviteiten ook in de periode van Minister Dekker onvoldoende wordt nageleefd en dat een deel van de activiteiten die gemeld worden, al expliciet verboden zijn. Het bevreemdt de commissie dan ook dat de Minister het niet langer noodzakelijk acht om corporaties nevenactiviteiten te laten melden.

De commissie stelt vast dat op het moment dat Minister Dekker haar ontslag vraagt – na drieënhalf jaar ministerschap – er geen sprake is van een concreet uitgewerkt voorstel voor een nieuw sturingsarrangement tussen overheid en de corporatiesector. Dit ondanks het feit dat de Tweede Kamer daar herhaaldelijk om vraagt en Minister Dekker de intentie daartoe ook meermaals uitspreekt. De commissie constateert dat Minister Dekker daardoor de steeds duidelijker op tafel liggende tekortkomingen in het stelsel uiteindelijk niet adresseert. Overigens heeft ook een meerderheid van de Tweede Kamer hier geen zwaarwegend punt van gemaakt, ook niet op basis van het parlementair onderzoek uit 2005.

Volgens de commissie valt deze gang van zaken vooral te verklaren uit het feit dat voor Minister Dekker het sturingsarrangement onderdeel is van een reeks van onderwerpen waarover zij met de corporatiesector tot afspraken wil komen. Daarbij is een belangrijke beleidsprioriteit de beoogde huurliberalisatie, waarbij de woningcorporaties een belangrijke onderhandelingspartner zijn. Hierdoor en in het licht van het kabinetsbeleid van verdere deregulering en zelfregulering van de sector komt een nieuw sturingsarrangement op het tweede plan. De commissie constateert dat het pleidooi voor meer zelfregulering van brancheorganisatie Aedes naadloos aansluit bij dit politieke klimaat. De brancheorganisatie

vindt goed gehoor bij politiek en beleid en is een effectieve pleitbezorger voor haar gedachtegoed van zelfregulering en kan zo overheidsregulering en toezicht «op afstand houden». De commissie constateert dat de brancheorganisatie hiermee bovenmatig veel invloed heeft op het beleid.

Krachtwijkenbeleid als katalysator nevenactiviteiten en sturingsarrangement als wisselgeld voor financiering

De commissie constateert dat Minister Vogelaar zich in het vierde kabinet-Balkenende in een vergelijkbare positie manoeuvreert als daarvoor Minister Dekker. Zij heeft de woningcorporaties meer dan ooit nodig voor haar belangrijkste beleidsprioriteit, de 40-wijkenaanpak. Zowel voor de financiering – door een gebrek aan budget – als voor de uitvoering van het beleid. Conflicten binnen het kabinet over de financiering zorgen ervoor dat de Minister nog meer aangewezen raakt op medewerking van de sector. Zowel vanuit haar vertrouwen in de sector als om pragmatische redenen kiest Minister Vogelaar voor de voortzetting van het «transactiemodel» van Minister Dekker in de benadering van de sector (onderhandelen en uitruilen). Zo wordt het sturings- en toezichtarrangement wederom onderwerp van de bredere onderhandelingen met de sector.

De commissie stelt vast dat Minister Vogelaar, hoewel zij net als Minister Dekker veel vertrouwen heeft in zelfregulering, de contouren van het arrangement van Minister Dekker niet overneemt. In plaats daarvan vraagt Minister Vogelaar advies aan een door haar ingestelde stuurgroep-Meijerink, die slechts bestaat uit vertegenwoordigers van brancheorganisatie Aedes en ambtenaren van haar ministerie. Nog los van het feit dat de Minister hiermee voorbijgaat aan alle eerdere adviezen die in de jaren daarvoor zijn verschenen, verbaast het de commissie dat de Minister kiest voor een dergelijke eenzijdige samenstelling van een adviescommissie voor de herziening van het sturingsarrangement voor de sector.

De commissie constateert dat de invloed van de sector op de vormgeving van het sturings- en toezichtarrangement wel bovenmatig groot wordt en legitieme tegenkrachten als huurdersverenigingen, gemeenten en de toezichthouder buiten de deur worden gehouden. Het resultaat is uiteindelijk een advies waarin het opvallendste punt is dat het externe toezicht wordt beperkt. De commissie meent dat de onafhankelijkheid van het externe toezicht daarmee in zekere zin is uitgeruild tegen de beoogde financiële bijdrage van de sector aan het krachtwijkenbeleid. Dat het advies door Aedes als *«deal»* gekwalificeerd wordt, is veelzeggend.

De commissie constateert dat tijdens de ambtstermijn van Minister Vogelaar de interpretatie van het prestatieveld leefbaarheid in het BBSH sterk is opgerekt, waardoor nevenactiviteiten door corporaties een vlucht namen. In het kader van de wijkaanpak laat de toetsgroep op het ministerie wijkgebondenheid als toetsingscriterium voor nevenactiviteiten vallen: nevenactiviteiten mogen voortaan ook plaatsvinden buiten wijken waar corporaties bezit hebben. Minister Vogelaar staat toe dat corporaties ook activiteiten ontplooien die formeel tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoren. De commissie constateert dat deze nieuwe beleidslijn niet is vastgelegd in formele regelgeving en dat de Tweede Kamer tevens geen vragen stelt over het oprekken van het prestatieveld leefbaarheid. Minister Vogelaar zet zo de deur voor nevenactiviteiten nog verder open.

Het wordt in deze jaren steeds duidelijker dat de uitkomsten van de onderhandelingen met de Europese Commissie over toegelaten vormen staatssteun de grenzen van het werkdomein en de doelgroep van woningcorporaties grotendeels zullen bepalen. Mede door alle spanningen rond de onderhandelingen over de financiën en de taken van woningcorporaties, schuift Minister Vogelaar de discussie met de Europese Commissie over staatssteun bewust voor zich uit. Ze handelt zelfs niet als de Europese Commissie de «vogelaarheffing» en haar 40-wijkenaanpak koppelt aan het al lang lopende staatssteundossier en dreigt met een stillegging. Hiermee loopt niet alleen de financiering van de wijkaanpak gevaar, maar ook bijvoorbeeld de achtervang van het WSW. De commissie meent dat Minister Vogelaar hiermee een groot risico heeft genomen.

3.3.4 De wal (incidenten) keert het schip (zelfregulering), maar brede taakinvulling blijft overeind (2008–2010)

De opvolging van Vogelaar door Minister Van der Laan markeert een bredere verandering van denken over de sturingsrelatie tussen overheid en corporaties. Deze wordt gevoed door het groeiend aantal spraakmakende incidenten (als Rochdale, Servatius, en Woonbron) en al langer lopende discussies over de beloningen.

De commissie constateert dat op dat moment CDA-Kamerlid Van Bochove, die voorheen zelfregulering voor de corporatiesector als primair uitgangspunt voorstond, nu voorstellen steunt die zelfregulering fors inperken en het toezicht op de sector intensiveren. Ook brancheorganisatie Aedes wijzigt van koers. De nieuwe voorzitter, de heer Calon, neemt nadrukkelijk afstand van zelfregulering als leidend principe voor de corporatiesector. De corporatiesector erkent het failliet van de zelfregulering en sluit aan bij de nieuwe politieke realiteit.

In lijn met het veranderende politieke klimaat komt Minister Van der Laan met concrete maatregelen om het toezicht op integriteit en fraude te intensiveren. Eveneens schrijft hij een conceptwetsvoorstel voor de herziening van de Woningwet (Herzieningswet) dat het overheidstoezicht integraler en slagvaardiger moet maken en dat de interne governance van corporaties strikter reguleert.

De commissie constateert dat Minister Van der Laan dit wetsvoorstel met aanpassingen in de sturings- en toezichtsrelatie met de corporaties binnen een jaar gereed heeft.
Minister Van der Laan bundelt in zijn wetsvoorstel al het externe toezicht (integraal toezicht op de rechtmatigheid, financiën, integriteit, governance en prestaties) en brengt dit onder in een zelfstandig bestuursorgaan dat als onafhankelijke toezichthouder zal gaan opereren.
Hij is daarmee een stuk voortvarender dan zijn voorgangers die een dergelijke intentie ook hadden. Een van de oorzaken hiervan is dat Minister Van der Laan wel overlegt, maar geen uitgebreide onderhandelingen voert met de brancheorganisatie over zijn voornemens voor zijn herziening van het sturings- en toezichtarrangement. De commissie constateert dat hiermee een einde komt aan het «transactiemodel» in de voorgaande periode, getuige ook het feit dat Minister Van der Laan het voorstel van de commissie-Meijerink voor het externe toezicht terzijde legt.

Ook op het terrein van het Europese staatssteundossier handelt Minister Van der Laan doortastender dan zijn voorgangers. Over dit al jaren slepende dossier over de grenzen van het werkterrein van corporaties, waarbinnen staatssteun geoorloofd is, sluit de Minister een akkoord met de Europese Commissie. De commissie constateert dat hij hiermee bewust de kerntaak van de corporaties en de toegestane (neven)activiteiten in beginsel ingrijpend beperkt.

In dit licht is het opvallend om vast te stellen dat Minister Van der Laan de verruiming van het werkdomein, die zich de voorgaande jaren heeft voorgedaan, niet fundamenteel probeert in te dammen. De commissie constateert dat wat corporaties mogen en wat niet, steeds minder transparant is. Is de wijkgebondenheid van activiteiten in 2007 losgelaten, in 2009 komt deze eis weer terug. Maar tegelijkertijd wordt in 2009 tijdelijke wijkoverstijgende grootschalige herontwikkeling van commercieel of maatschappelijk vastgoed toegestaan. Vanwege de gedetailleerdheid van de regels, de precedenten en de uitzonderingen op deze regels is het voor corporaties moeilijk voorspelbaar hoe de Minister beslist over nevenactiviteiten. Codificatie van nevenactiviteiten blijft uit omdat de nieuwe Woningwet nog niet van kracht is. Voor sommige corporaties lijkt het principe «nee heb je, ja kun je krijgen» het uitgangspunt; zij melden nog steeds expliciet verboden nevenactiviteiten aan. De commissie constateert dat Minister Van der Laan op dit punt geen specifieke acties onderneemt: de prestatievelden blijven ongewijzigd en de nevenactiviteiten worden, los van de hernieuwde eis van wijkgebondenheid, niet beperkt.

3.3.5 De pendule: zelfregulering en politiek toezicht in de reprise (2010–2012)

De commissie constateert dat met het aantreden van Minister Donner in 2010 de uitgangspunten van zelfregulering en vertrouwen op maatschappelijk ondernemerschap weer een centrale plaats innemen in het politieke denken over de corporatiesector. Minister Donner past de ontwerp-Herzieningswet, in lijn met dit denken, op belangrijke onderdelen aan. De Minister kiest voor minder inmenging van de overheid in de interne governance en de bedrijfsvoering van corporaties. Daarnaast schrapt hij de eisen aan bestuurders en vervalt de verplichte toestemming voor grote investeringen. In het licht van het voorgaande, de reeks aan incidenten en het Vestia-debacle dat zich op dat moment ontvouwt, heeft deze keuze de commissie hogelijk verbaasd. Minister Donner geeft daarmee blijk van blijvend vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van de corporatiesector.

Minister Donner brengt ook majeure wijzigingen in het wetsontwerp aan op het punt van het externe overheidstoezicht. Niet langer zal er één onafhankelijke toezichthouder zijn die integraal toezicht houdt. In het wetsvoorstel Herzieningswet van Minister Donner blijven het rechtmatigheidstoezicht, het toezicht op de governance en de integriteit en het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties bij de Minister ondergebracht.

De commissie constateert dat Minister Donner hiermee kiest voor het continueren van de dan bestaande vormgeving van het externe toezicht. Opvallend daarbij is naar het oordeel van de commissie de redenering die de Minister voor deze aanpassing in de ontwerp-Herzieningswet volgt, namelijk dat voor het toezicht op deze aspecten in hoge mate interactie tussen beleid (lees: politiek) en uitvoering geboden is. Terwijl juist het

ontbreken van afstand tussen beleid en volkshuisvestelijk toezicht heeft geleid tot het ongewenste «beleidsmatig opportunisme», waardoor corporaties bijna grenzeloos kunnen opereren.

Minister Donner handhaaft in het wetsvoorstel het idee om het externe financiële toezicht uit te laten oefenen door een autoriteit met zbo-status. De commissie constateert dat de Minister hier overigens geen principiële redenen voor aandraagt, maar praktische: het onderbrengen van het huidige CFV in de departementale organisatie is te kostbaar en de Europese Commissie eist een onafhankelijke toezichthouder op de staatssteun.

De commissie constateert dat Minister Donner in september 2011 op de hoogte wordt gebracht van het derivatenprobleem bij Vestia. Al snel wordt duidelijk dat Vestia extra financiële steun nodig heeft in de orde van grootte van een miljard euro en dat de derivatenportefeuille van Vestia een omvang heeft van minimaal 20 miljard euro. Door de achtervangpositie van het Rijk in het borgingsstelsel loopt de Staat hierdoor een financieel risico.

De commissie stelt vast dat Minister Donner de Tweede Kamer niet informeert over de Vestia-problematiek, ook niet vertrouwelijk. Hiervoor voert de Minister verschillende redenen aan. Hij wil ten eerste een volledig inzicht in de omvang en de aard van de financiële problemen. Daarnaast ziet hij risico's bij het openbaar worden van de problemen bij Vestia, namelijk financiële schade voor de corporatie zelf en in het verlengde daarvan mogelijk aansprakelijkheidsstelling van de overheid. Ten slotte wil Minister Donner de Tweede Kamer pas informeren als hij weet hoe hij de problemen gaat oplossen.

De commissie stelt vast dat vrij snel na het bekend worden van de Vestia-problematiek bij de Minister, Vestia meer dan een miljard euro liquiditeitssteun krijgt. Medio oktober 2011 blijkt dat de omvang van de derivatenportefeuille minimaal 20 miljard euro bedraagt. Naar het oordeel van de commissie staat het feit dat Minister Donner de Tweede Kamer niet informeert over de omvang van de problemen en de risico's bij Vestia op gespannen voet met de actieve informatieplicht van de Minister ten opzichte van de Tweede Kamer.
De commissie constateert dat zijn opvolger, Minister Spies, besluit om de Tweede Kamer binnen een week (vertrouwelijk) te informeren.

Minister Spies verdedigt het wetsvoorstel Herzieningswet in de Tweede Kamer. De commissie constateert dat Minister Spies geen wijzigingen aanbrengt in het wetsvoorstel zoals dat door Minister Donner is voorbereid. Zij presenteert zich tijdens de Kamerbehandeling als pleitbezorger van zelfregulering als uitgangspunt voor de sturing van de sector. De commissie stelt vast dat de Tweede Kamer hier niet in meegaat en haar tanden laat zien. Tegen het advies van de Minister in, wijzigt de Kamer met name de vormgeving van het interne toezicht door middel van een serie amendementen. Ook voegt de Tweede Kamer verplichte visitatie toe, verplichte eisen aan bestuurders en aan investeringen. De commissie constateert dat de Tweede Kamer daarmee op dat moment kritischer tegenover het zelfregulerende vermogen van de sector staat dan de Minister.

Met de komst van het kabinet-Rutte II wordt de Herzieningswet, die op dat moment bij de Eerste Kamer ligt, vanwege een andere zienswijze op het sturings- en toezichtarrangement aangehouden. In een novelle geeft het kabinet aan welke wijzigingen in de ontwerp-Herzieningswet moeten worden aangebracht.

3.4 Doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit sector

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk «Wat ging er mis?» is ingegaan op de problemen die de aanleiding van deze enquête vormen: de Vestia-casus en de incidenten die daaraan voorafgingen. Dit is geplaatst in het licht van 25 jaar politieke besluitvorming over het stelsel. Deze onderzoeksuitkomsten roepen bij de commissie bredere vragen op over het functioneren van woningcorporaties: doen corporaties wel de goede dingen en doen ze de dingen wel goed? Hadden sociale huurwoningen en wijken in Nederland niet nog beter kunnen zijn als corporaties verstandiger met hun geld waren omgegaan? Hebben ze het wel besteed aan de juiste dingen? Heeft de burger – meer in het bijzonder de huurder – ook inzicht in en invloed op wat corporaties doen?

Een helder antwoord op deze vragen is lastig te geven. Het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de sector is beperkt, deels als gevolg van een gebrekkige controleerbaarheid. Maar het meest fundamenteel is dat ook de legitimiteit van de sector ter discussie staat, onder meer als gevolg van de incidenten. In deze paragraaf staan de problemen centraal die de commissie signaleert met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit.

3.4.1 Doeltreffendheid

Het vaststellen van de doeltreffendheid van het functioneren van zowel individuele woningcorporaties als het corporatiestelsel als geheel is op zijn zachtst gezegd problematisch. Om antwoord te geven op de vraag of beoogde prestaties en effecten worden gerealiseerd, zijn namelijk heldere doelen en normen vereist. Voor het formuleren van doelen is bij de brutering bewust gekozen voor een zekere vrijheid bij de sector. Er zijn uitsluitend prestatievelden geformuleerd, waarbinnen corporaties zelf tot invulling en prioritering moeten komen. Op lokaal niveau kunnen hierover zogenaamde prestatieafspraken worden gemaakt tussen corporaties en gemeenten. In de praktijk gebeurt dat in het merendeel van de gemeenten niet en zijn prestatieafspraken vaak in beperkte mate resultaatgericht.[19] Financieel deskundige Arnoud Vlak verwoordt het in zijn openbaar verhoor als volgt:

De heer **Vlak**: «*Wie bepaalt nu, even los van geboden en verboden in wet- en regelgeving, wat corporaties moeten doen en dus wanneer ze het in de uitvoering goed gedaan hebben? Ik denk dat die vraag sinds de brutering gewoon nooit gesteld is, laat staan dat die beantwoord heeft kunnen worden. We hebben in de brutering gezegd: dat is iets in het belangenspel en in het krachtenspel tussen lokale overheid en de corporatie. Nou, dat gaat natuurlijk nooit werken, en dat is ook gebleken. Het is niet gaan werken.*»[20]

[19] Zie o.a. Severijn (2010). Ook in 2006, 2008 en 2013 voert dit bureau in opdracht van ministerie landelijk onderzoeken uit naar prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties.
[20] Verslag openbaar verhoor van de heer Vlak, 4 juni 2014.

Los van de bereidheid van partijen om prestatieafspraken te maken, signaleert onderzoeker Koolma in zijn proefschrift «Verhalen en prestaties: een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties» ook praktische beperkingen.[21] Hij stelt dat wetenschappelijke uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van woningcorporaties lastig zijn 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).

Vooral het punt van beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens, door Koolma aangeduid als «informatieprobleem», zou naar het oordeel van de commissie aangepakt moeten worden en in de toekomst geen probleem meer mogen zijn. Zo constateert onderzoeker Jan van der Schaar al in 2006 in zijn publicatie «Verzelfstandiging van woningcorporaties» over de informatiewaarde van jaarverslagen van woningcorporaties: «*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*».[22]

De literatuurstudie somt een aantal methoden op die toch een beeld (kunnen) geven van de maatschappelijke prestaties van corporaties: visitaties, analyse van CFV-gegevens, prestatieafspraken, Aedex en de Outcome monitor wijkaanpak.[23] Een algemeen punt van kritiek op deze methoden is dat deze vooral gericht zijn op «input» (bijvoorbeeld budgetten) en «output» (bijvoorbeeld aantallen gebouwde woningen), maar zelden op de maatschappelijk effecten, de «outcome» (bijvoorbeeld sociale samenhang in de wijk). De auteurs van de literatuurstudie concluderen dat de problematiek van de prestatiemeting ook gevolgen heeft gehad voor het toezicht daarop: «*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.*»[24]

De Tweede Kamer houdt in 2005 een parlementair onderzoek naar het functioneren van woningcorporaties. Hiertoe krijgt onderzoeksbureau RIGO de opdracht een rapport te schrijven. Dit gebeurt onder leiding van toenmalig directeur Conijn, die in zijn rapport concludeert: «*Woningcorporaties zijn in grote mate vrij in de wijze waarop ze de maatschappelijk gewenste prestaties vaststellen. Enerzijds past dit bij de zelfstandigheid van de maatschappelijke ondernemer, anderzijds is daardoor geen waarborg dat de geleverde prestaties aansluiten bij de wensen van de maatschappelijke «afnemers». Dat laatste is echter nodig wil de woningcorporatie effectief functioneren. (...) Een beoordeling van woningcorpo-*

[21] Koolma (2008).
[22] Schaar, van der (2006), p. 91-130.
[23] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 2.4.3.
[24] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 2.4.3.

raties op effectiviteit is niet goed mogelijk. De ministeriële verantwoordelijkheid kan daardoor niet goed worden ingevuld.»[25]
Een heldere conclusie voor de Tweede Kamer over de doeltreffendheid van woningcorporaties.

3.4.2 Doelmatigheid

In het verlengde van de vraag naar de doeltreffendheid (effectiviteit) van woningcorporaties ligt de vraag naar de doelmatigheid (efficiëntie) van woningcorporaties. Worden prestaties tegen zo laag mogelijke kosten geleverd? Ook hierover is veel geschreven. De hiervoor al aangehaalde deskundige, Jan van der Schaar, noemt in zijn openbaar verhoor doelmatigheid de zwakke kant van het stelsel.

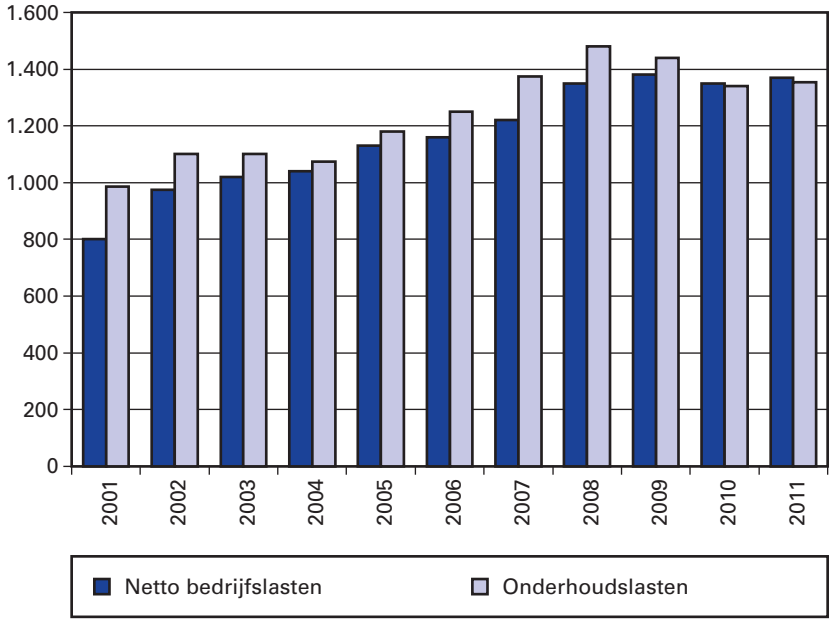
De **voorzitter**: «*Een andere norm voor goed bestuur is doelmatigheid. Ook corporaties worden nu eenmaal geacht er een efficiënte bedrijfsvoering op na te houden. Als u naar de afgelopen twintig jaar kijkt, wat is dan uw mening over de doelmatigheid bij de corporaties?*»
De heer **Van der Schaar**: «*Ik denk dat wij hier de zwakke kant van het stelsel hebben. De vraag is wel wat u precies onder doelmatigheid verstaat. Aan bedrijfsefficiency heeft het lange tijd ontbroken. Ik denk niet dat dit geldt voor de fase direct na de verzelfstandiging. Als ik het in periodes mag onderverdelen, dan zou ik zeggen dat corporaties vanaf 1990 tot ongeveer 1998/1999 heel erg bezig waren om het eigen bedrijf op te bouwen en de interne sturing te verbeteren. Er werd toen ook goed gelet op de efficiency, want er was nog geen overmaat aan middelen. Mede door de vermogensstijging en door de ruime mogelijkheden om uit kasstromen te financieren, denk ik dat de druk om tot efficiënt gedrag te komen sterk is verminderd. Daarbij komt dat er natuurlijk heel hoge verwachtingen waren van wat corporaties allemaal zouden moeten doen. Ze gingen dus ook taken verbreden en dan wordt het erg lastig om op efficiency te sturen. Het zijn bekende zaken. Natuurlijk zijn de bedrijfslasten en de onderhoudslasten gestegen. De salarissen zijn gestegen, maar misschien nog wel belangrijker is dat men op grote schaal investeerde in riskante projecten.*»[26]

De auteurs van de literatuurstudie besteden ook aandacht aan de ontwikkeling van onderhoudslasten en bedrijfslasten en stellen: *«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.*»[27]

Figuur 3.1 (ontleend aan de literatuurstudie) laat de ontwikkeling van bedrijfslasten en onderhoudslasten zien in de periode 2001–2011.

[25] Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 2 (Bijlage, Conijn), p. 119.
[26] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.
[27] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 4.3.1

Figuur 3.1 Ontwikkeling in bedrijfs- en onderhoudslasten van woningcorporaties (in euro per woning)



Bron: deelrapport Literatuurstudie.

Na jarenlange stijging van de bedrijfslasten doet het CFV in 2005 een onderzoek en constateert: «*Het aandeel van de lasten is opgelopen tot ruim 52% van de huren in 2003. Vertaald naar de waarde van het woningbezit van corporaties en daarmee naar de omvang van het weerstandsvermogen, is het negatieve effect fors, namelijk € 7,8 miljard.*»[28]

BOX 3.1 Conclusies onderzoek CFV 2005 naar bedrijfslasten van woningcorporaties[29]

Het CFV concludeert dat:
- de bedrijfslasten, die in belangrijke mate door de corporatie zelf beïnvloedbaar zijn, sterk blijven toenemen;
- het gevolg voor de waardeontwikkeling van het corporatiebezit en daarmee voor de vermogenspositie van corporaties fors negatief is;
- de prognoses van corporaties ten aanzien van de netto-bedrijfslasten elk jaar fors worden overschreden;
- de spreiding van de omvang van de netto-bedrijfslasten sterk uiteenloopt;
- de verschillen in de netto-bedrijfslasten tussen corporaties slechts in zeer beperkte mate kunnen worden verklaard;
- de verantwoording door corporaties van een aantal posten in de jaarstukken, overigens binnen de mogelijkheden die het wettelijke kader biedt, verschillend is;
- de jaarstukken onvoldoende informatie bevatten op grond waarvan een oordeel kan worden gevormd over de omvang en de ontwikkeling van de netto-bedrijfslasten;

[28] CFV (21 juni 2005).
[29] CFV (21 juni 2005).

- op basis van de beschikbare informatie onvoldoende verklaringen en achtergrondinformatie kunnen worden gevonden voor het niveau en de ontwikkeling van de overige bedrijfslasten. Dit geldt zowel voor de personeelslasten als voor de overige bedrijfslasten.

In het meest recente sectorbeeld stelt het CFV dat op het niveau van individuele corporaties de netto bedrijfslasten vrij ver uiteenlopen (van globaal €500 tot €2.000 per verhuureenheid), maar ook dat er tekenen van en redenen voor een daling van de bedrijfslasten zijn: «*Onder meer BZK en Aedes zetten in op een reële daling van de netto bedrijfslasten. In de cijfers over 2012 is daarin enige beweging zichtbaar. De aangeleverde kasstroomprognoses laten beter zien dat ook de corporaties aansturen op een verlaging van de netto bedrijfslasten. Of dit streven daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zal moeten blijken. In het verleden zijn de in prognoses voorspelde besparingen vaak niet gerealiseerd. Verschil met het beeld in voorgaande jaren is wel dat de financiële druk bij corporaties nu veel groter is. Dit heeft ertoe geleid dat corporaties op een vrij grote schaal reorganisaties hebben ingezet of gaan inzetten. Hierbij is veelal ook sprake van een herdefiniëring van de taakopvatting, bijvoorbeeld terugtrekken op de kerntaken: verhuur Daeb-bezit.*»[30]

De door de CFV gesignaleerde trend van terugtrekken op de kerntaken (verhuur DAEB-bezit) komt overeen met aanbeveling 2 van de commissie. Behalve dat het leidt tot grotere doelmatigheid (tot uiting komend in lagere bedrijfslasten), zijn de door Van der Schaar aangehaalde «riskante projecten» dan ook niet meer mogelijk. Dit risicovol handelen van de sector heeft zijn prijs. Van der Schaar schat die tussen een half en één miljard euro per jaar:

De heer **Van der Schaar**: «*Toen de markt omsloeg bleek dat er eigenlijk sprake was van een te lage risicoperceptie. Toen de markt in 2007/2008 door de financiële crisis omsloeg, zijn de corporaties nog doorgegaan, want ze moesten toch anticyclisch bouwen. Toen zijn er veel te veel risico's genomen, risico's die uiteindelijk hebben geleid tot forse afboekingen en «verliesintering» op het non-profitvermogen. Dat gaat om heel grote bedragen, zij het dat het niet zo duidelijk is om hoeveel het ging. Mij is nog steeds niet helder wat de kosten van dat hoge risicoprofiel van de sector waren. Het gaat toch al gauw om 500 miljoen tot 1 miljard per jaar.*»[31]

Ook de heer Vlak, die zich jarenlang bezighoudt met het bestuderen en (internationaal) vergelijken van kosten bij vastgoedexploitatie, benadrukt in zijn openbaar verhoor dat de doelmatigheid van corporaties moeilijk te bepalen is. Hij schat in dat corporaties een derde goedkoper zouden kunnen werken.

De heer **Bashir**: «*Als u zou moeten zeggen hoe efficiënt en doelmatig het corporatiestelsel is, wat zou u dan zeggen?*»
De heer **Vlak**: «*Doelmatig is: doen zij de goede dingen? Daar ben ik niet van. Ik heb daar wel een mening over, maar dan gaan wij over naar efficiëntie. Qua operationele efficiëntie heeft de corporatiesector nog steeds een hele slag te maken. Door de oogharen geredeneerd, zijn zij ten opzichte van institutioneel verbonden woningbeleggers en particuliere*

[30] CFV (19 november 2013).
[31] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.

woningbeleggers, voor eenzelfde type exploitatie gemiddeld een derde duurder dan de andere, aanpalende woningsectoren. Dat wordt door veel corporaties ingevuld met de woorden «ja, maar wij doen veel meer maatschappelijke dingen en wij hebben een lastigere doelgroep». Ik wil dat niet bestrijden; dat is natuurlijk waar. Maar in alle analyses van het dossier die wij in het verleden hebben gemaakt, konden wij, ook in samenwerking met corporaties, nauwelijks vaststellen hoeveel van de exploitatiekosten van corporaties nu specifiek zijn toe te rekenen aan de bijzondere doelgroepen waarvoor zij werken. Als ik zeg dat corporaties, vanuit hun operationele kostenstructuur geredeneerd, nog wel een derde goedkoper kunnen worden, denk ik dat ik wel dicht bij de waarheid zal zitten.»[32]

Hoewel er vraagtekens zijn bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sector, is er geen misverstand over de verantwoordelijkheid ervoor. Voormalig Staatssecretaris Tommel, die destijds de verzelfstandiging van de sector ter hand nam, zegt daarover in zijn verhoor:

De heer **Groot**: «*Helder. U hebt wel stelselverantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat u verantwoordelijk bent voor een doelmatige en doeltreffende sector. Voelde u dat ook zo?*»
De heer **Tommel**: «*Ja. Zonder enig voorbehoud: ja.*»[33]

Het al eerder genoemde parlementair onderzoek, uitgevoerd in 2005 door RIGO, concludeert op dit punt: «*Er vindt bij de externe verantwoording door woningcorporaties bovendien geen kostentoerekening plaats naar de afzonderlijke activiteiten. Hierdoor is een beoordeling van de efficiëntie in de praktijk niet goed mogelijk. Ook ten aanzien van de investeringen en de daarbij optredende onrendabele toppen is geen goed inzicht in de mate van efficiëntie mogelijk. Het feit dat woningcorporaties extern niet kunnen worden beoordeeld op efficiëntie doet ook afbreuk aan de ministeriële verantwoordelijkheid.*»[34]

Een heldere conclusie voor de Tweede Kamer over de doelmatigheid van woningcorporaties.

In opdracht van de commissie is een literatuurstudie opgesteld. Hoofdstuk 6 van deze literatuurstudie geeft weer wat in de literatuur over de doelmatigheid, doeltreffendheid, controleerbaarheid en legitimiteit van de corporatiesector wordt gezegd. De kernachtige conclusie luidt: «*In het merendeel van de beschikbare literatuur wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het corporatiestelsel in twijfel getrokken.*»[35]

3.4.3 Controleerbaarheid

De auteur van het hiervoor genoemde RIGO-rapport uit 2005, Johan Conijn, stelt in zijn openbaar verhoor dat aandacht voor de doelmatigheid van de sector nog steeds actueel en van belang is. Hij pleit voor grotere controleerbaarheid omdat het vermogen van woningcorporaties in huizen zit die een waarde hebben. Onvoldoende zicht op dat vermogen leidt tot ongemerkte weglek van maatschappelijk vermogen:

---

[32] Verslag openbaar verhoor van de heer Vlak, 4 juni 2014.
[33] Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.
[34] Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 2 (Bijlage, Conijn), p. 119.
[35] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 6.3.2.

De heer **Conijn**: «*Ja. Ik heb het dus over marktwaarde verhuurd. Het stille vermogen dat corporaties hadden en hebben, vind ik wel een probleem. Stil vermogen heeft de neiging om in stilte te verdwijnen; het kan ongezien weglekken. Een van de tekortkomingen in de wijze waarop corporaties zelf sturen en de wijze waarop het toezicht is uitgeoefend, vind ik dat op corporatieniveau niet goed is gekeken naar de ontwikkeling van het stille vermogen. Dat is niet goed gemonitord.*»
De heer **Groot**: «*U zei: er is ook vermogen weggelekt uit de sector. Kunt u daar wat beeld en geluid bij geven? Waarover hebben we het dan?*»
De heer **Conijn**: «*In 2012 is er een poging gedaan om dat te becijferen. Een medewerker van het Centraal Fonds heeft dat gedaan in het kader van een scriptie. Diegene heeft toen gepoogd om vast te stellen wat er weggelekt is aan maatschappelijk vermogen als je de marktwaarde als uitgangspunt neemt. Hij heeft met een tentatieve berekening die zeker voor verbetering vatbaar is maar die een indicatie geeft, vastgesteld dat er bij de groep niet-efficiënte corporaties 9,4 miljard aan maatschappelijk bestemd vermogen is weggelekt in de periode 2008–2010. Dat gaat om enorme bedragen.*»[36]

Beperkte controleerbaarheid leidt in de optiek van Conijn tot «ongemerkte miljardenverliezen» die zich onttrekken aan het zicht van burger en politiek. In het onderzoek naar Vestia en de casussen is de commissie op verschillende voorbeelden gestuit van de beperkte controleerbaarheid van zowel de sector als individuele corporaties. Een basisvereiste voor een goede controleerbaarheid is dat (financiële) informatie beschikbaar is en wordt gedeeld, maar ook betrouwbaar, uniform en begrijpelijk is. Aan deze zaken schort het soms in de praktijk.

De meest vergaande vorm van oncontroleerbaarheid ontstaat wanneer bepaalde zaken simpelweg niet gemeld worden. Oud-minister Van der Laan stelt in zijn openbaar verhoor dat corporaties hun nevenactiviteiten niet altijd melden, en wijst in dat kader dan ook op voorstellen van zijn hand voor meer transparantie en *accountability*:

De heer **Mulder**: «*We hadden het zojuist over Vestia. Uit eerdere verhoren en uit het rapport van de Rekenkamer van begin vorige maand blijkt dat nevenactiviteiten niet altijd gemeld worden. Dat is lastig, want je moet toestemming geven voor nevenactiviteiten, maar als ze niet worden gemeld, dan valt daar echt een gat, hè. Wist u daarvan?*»
De heer **Van der Laan**: «*U hebt gelijk over het feit dat het gebeurde. Je kwam er pas achter als je ergens toevallig op stuitte of als het in de media kwam. Het is dus gewoon stout om het niet te melden.*»
De heer **Mulder**: «*Het is stout.*»
De heer **Van der Laan**: «*Ja, dat is wel ongeveer de vriendelijkste manier om het te omschrijven.*»
De heer **Mulder**: «*Wat hebt u eraan gedaan om dat vervolgens tegen te gaan en om ervoor te zorgen dat nevenactiviteiten wel werden gemeld?*»
De heer **Van der Laan**: «*Ik wil niet steeds verwijzen naar die brief, maar die zit vol met pogingen om daar transparantie over te krijgen, onder andere over de accountability. (...)*»
De heer **Mulder**: «*Tot slot. Hoe controleerde u of winsten die gemaakt werden uit nevenactiviteiten ten goede kwamen aan de kernactiviteiten van een corporatie? Hoe controleerde u of dat geld niet weglekte?*»

---

[36] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.

De heer **Van der Laan**: «*Hoe dat gecontroleerd werd, heb ik zo niet paraat, maar dat moest natuurlijk gecontroleerd worden.*»[37]

Een illustratief voorbeeld van het gebrek aan vergelijkbaarheid en uniformiteit van verantwoordingsgegevens in de sector zijn de kanttekeningen die het CFV plaatst bij het in boxtekst 3.1 aangehaalde onderzoek naar bedrijfslasten: «*Voor de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek worden twee kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats worden de bedrijfslasten beïnvloed door de niet eenduidige verantwoording door corporaties in de jaarrekening en daarmee in de aan het Fonds verstrekte Cijfermatige Kerngegevens. Deze kerngegevens zijn als basis voor de uitgevoerde analyses gebruikt. Daarnaast vindt de toerekening van de lasten door corporaties op verschillende wijzen plaats.*»[38]

Naast ontwijkend gedrag («*stoute dingen niet melden*») en gebrekkige informatievergaring en -uitwisseling, stelt de commissie vast dat ook de vrijheid die de sector heeft in de interne bedrijfsvoering, niet altijd de controleerbaarheid ten goede komt. Zo mogen corporaties bijvoorbeeld eigen dochtermaatschappijen (verbindingen) oprichten. Dit is op grote schaal gebeurd, onder meer met het doel vennootschapsbelasting te ontwijken, bezit te gelde te maken (het zogenaamde «doorzakken») of om risicovolle activiteiten onder te brengen in een aparte bv. Het zicht op zowel de activiteiten als de financiën van de corporatie is daarmee vaak niet gediend. Een naar het oordeel van de commissie illustratief, maar ook schokkend voorbeeld van doorgeslagen ondernemersvrijheid komt aan de orde in het openbare verhoor met de heer Kemperman, intern toezichthouder bij woningcorporatie Rentree. Hij vertelt hoe de bestuurder de corporatie qua transparantie en toezicht «totaal ondeugdelijk» had gemaakt.

De heer **Oskam**: «*U zei al: de raad van toezicht moet dan meerdere jaarrekeningen bekijken en goedkeuren. Ik zal zo de verschillende kamers opnoemen. Dat is wel interessant, want vanochtend leek het alsof er alleen een verhuur- en een onderhoudsafdeling waren. Ik noem ze toch even, want het is wel aardig voor Nederland om te zien wat er speelde: De Personeelskamer BV, De Voorkamer BV, De Werkkamer BV, De Woonwinkel BV, De Buurtkamer BV, De Voorraadkamer BV, Rentree en-Suite Holding BV, Resultatenrekening enkelvoudig en geconsolideerd BV, Rentree VVE BV, Rentree Holding BV en Woningstichting Rentree. Het zijn er elf in totaal. Ik ben het spoor bijster; en u?*»
De heer **Kemperman**: «*Ik ook. Dat heb ik toen ook medegedeeld: de corporatie is niet competent genoeg om er een dergelijke structuur op na te houden. De corporatie was qua transparantie en toezicht totaal ondeugdelijk. Daar kwam nog bij dat er op een gegeven moment een historisch pand moest worden aangekocht en dat zou dan in de porseleinkamer bv worden geplaatst, een nieuw op te richten bv.*»[39]

In zijn openbaar verhoor legt de heer Conijn een relatie tussen het gebrek aan transparantie en legitimiteit (het hierna volgende thema).

De heer **Conijn**: «*Een van de problemen waar een corporatie mee worstelt, is dat zij haar maatschappelijke rol niet goed voor het voetlicht kan brengen. Als het zo wordt dat corporaties zichtbaar kunnen maken*

[37] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.
[38] CFV (21 juni 2005).
[39] Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

wat het maatschappelijke budget is, waaraan zij het hebben besteed en mogelijkerwijs ook andere partijen kunnen betrekken bij de besteding van het budget – ik kan mij ook heel goed voorstellen dat de gemeente invloed kan uitoefenen op de besteding van het maatschappelijke budget – als dat proces op die manier wordt ingericht, denk ik dat corporaties een legitiemere basis hebben, dat zij meer legitimiteit verwerven.»
De **voorzitter**: «*Vat ik het dan goed op dat u de legitimiteit koppelt aan die transparantie, waardoor andere actoren, zoals gemeenten, er meer mee kunnen doen?*»
De heer **Conijn**: «*Ja. Het is in de eerste plaats transparantie, zoals u zegt, maar het zijn ook beïnvloedingsmogelijkheden. Door transparantie kun je concluderen dat er activiteiten worden ondernomen die niet in het belang zijn van de volkshuisvesting, maar dat is niet voldoende. Transparantie is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Een voldoende voorwaarde is ook nog dat gemeenten naast andere belanghebbenden een rol hebben in de vraag wat corporaties doen met het maatschappelijke budget.*»[40]

3.4.4 Legitimiteit

De heer Conijn stelt in bovenstaande uitspraak dat transparantie een noodzakelijk voorwaarde is om te kunnen laten zien of activiteiten in het belang van de volkshuisvesting zijn. De commissie noemt dit «maatschappelijke legitimiteit». Maar daarnaast merkt Conijn op dat het van belang is dat andere partijen (gemeente en andere belanghebbenden) een rol hebben bij wat corporaties met hun maatschappelijk budget doen. De commissie noemt dit «democratische legitimiteit».

De literatuurstudie geeft nog meer specifieke invullingen van het begrip legitimiteit.[41] Box 3.2 bevat de verschillende definities, gevolgd door de constatering in de literatuurstudie dat de begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit ook een onderlinge samenhang kennen.

Box 3.2 Het begrip legitimiteit

In het deelrapport Literatuurstudie is over het begrip legitimiteit het volgende opgenomen:

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 aan gekoppeld is. Wat dit betreft wordt vaak gebruikgemaakt van de onderstaande driedeling:[42]

1. Inputlegitimiteit. 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.

[40] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.
[41] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 6.2.
[42] Hendriks (2011).

2. Throughputlegitimiteit. 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 throughputlegitimiteit heeft een sterke relatie met het begrip «integriteit».
3. Output/outcomelegitimiteit. 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
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. (...) Tot slot is controleerbaarheid noodzakelijk om de verschillende facetten van het begrip legitimiteit überhaupt te kunnen meten.

Koolma stelt in dit verband dat het doeltreffend, doelmatig en controleerbaar functioneren een woningcorporatie welhaast automatisch legitimiteit zou moeten verschaffen.[43] In de praktijk schort het echter vooral aan controleerbaarheid, waardoor ook twijfels ontstaan ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

De auteurs van de literatuurstudie komen tot de conclusie dat er een legitimiteitsprobleem is in de sector: «*Zoals (...) 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.*»[44]

Om te zeggen of er ook sprake is van een legitimiteitsprobleem met betrekking tot de werkwijze en besluitvorming binnen corporaties (throughputlegitimiteit) biedt de literatuur nog weinig aanknopingspunten. Het onderzoek van de commissie naar de wijze van besluitvorming binnen de corporaties Vestia, Woonbron, Rentree, Rochdale, Servatius en WSG toont aan dat er ook een groot probleem met de throughputlegitimiteit is.

Politicus en volkshuisvestingsdeskundige Adri Duivesteijn verwoordt het in een interview in april 2014 in alle scherpte: «*Die hele corporatiewereld is in de kern ondemocratisch. Een heel beperkte groep heeft de macht en die wordt niet of nauwelijks gecontroleerd. Ze hebben mij nooit als toezichthouder gevraagd en ik weet wel waarom. Het is een heel gesloten vriendenclubje.*»[45]

[43] Koolma (2008).
[44] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 6.4.
[45] Den Haag Centraal (4 april 2014).

De commissie constateert dat er bij de activiteiten die woningcorporaties ontplooien, een te beperkte directe betrokkenheid is van democratisch gekozen vertegenwoordigers of organen. Corporaties hebben daardoor een grote beleidsvrijheid in de keuze wat ze bouwen, slopen en (ver)kopen en een vrijheid op financieel terrein (zo illustreren Vestia en enkele andere casussen), zonder dat deze democratisch gelegitimeerd zijn. Maar dat geldt ook voor andere terreinen die de burger – c.q. de huurder – direct raken, zoals keuzes bij het vaststellen van huurprijzen, doelgroepenbeleid, wachtlijstbeleid en zelfs inkomensbeleid (al dan niet aanpakken van scheefwonen). Te veel beleidsvrijheid naar het oordeel van de commissie, die dit ziet als een democratisch deficit.

De heer Van der Schaar stelt in zijn openbaar verhoor dat bepaalde besluitvorming binnen de corporaties niet vanzelfsprekend was en zeker niet vanzelfsprekend legitiem:

De heer **Van der Schaar**: «*De woningcorporaties horen hun legitimiteit te ontlenen aan het feit dat ze goed presteren en dat ze dat doen binnen de kaders van de opdracht die de overheid heeft vastgelegd. Dat is wat legitimiteit verschaft. Het gekke is dat ze dat ook wel hebben gedaan, maar dat er tegelijkertijd een discussie is over het feit dat ze het met weinig legitimiteit doen. Ik wijt dat toch aan een gebrek aan interventiepertoire. Er komt een ander punt bij en dat is de taakverbreding. Wat is de positie van een directeur, een bestuurder of een raad van commissarissen om bijvoorbeeld te beslissen over het feit dat je inkomensafhankelijke huren van de huurders wilt hebben? Wat is de legitimiteit om een schip te kopen en even later de kosten daarvan af te wentelen op het bedrijf? Wat bepaalt nu eigenlijk of de corporatiebestuurders een goede beslissing nemen? Ik denk dat dit te veel in het midden is gebleven en dat daardoor de besluitvorming binnen de corporaties niet vanzelfsprekend was en zeker niet vanzelfsprekend legitiem.*»[46]

Tot slot. De commissie constateert met instemming dat ook de sector zelf erkent dat er een legitimiteitsprobleem is (zie het Aedesrapport «De balans verstoord») en dat zij daar nu ook over nadenkt (zie het Aedesrapport: «De balans hersteld»).[47] In box 3.3 is de probleemanalyse uit het rapport opgenomen, ofwel de vraag «Wat ging er mis?» vanuit de optiek van de sector zelf.

Box 3.3 Legitimeringsvraagstuk volgens Aedes

Passages inzake legitimiteit uit het rapport «De balans hersteld»:

Eén van de conclusies in het rapport De Balans Verstoord is dat de legitimering van de corporaties verbeterd dient te worden. Weliswaar is in het verleden al op tal van manieren, onder meer door het ontwikkelen van instrumenten en structuren, geprobeerd om antwoorden te vinden, maar blijkbaar niet afdoende of niet voldoende systematisch uitgevoerd en eenduidig ingericht. Het Aedes Congres heeft in reactie op De Balans Verstoord vastgesteld dat woningcorporaties het initiatief moeten nemen om verbindingen met samenleving, overheid en markt te herstellen en versterken.

Redeneerlijn legitimering van het handelen van woningcorporaties

[46] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.
[47] Jong, de. (22 februari 2013) en Aedes (17 april 2014).

1. Er is een maatschappelijke opgave en daarmee in principe bestaansrecht voor woningcorporaties
De maatschappelijke opgave van woningcorporaties ligt besloten in hun kerntaken:

- De zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt; en in relatie daarmee:
- Het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden.

2. De balans verstoord: Het beeld van een ontspoorde corporatiesector
In het rapport De Balans Verstoord is beschreven hoe de corporatiesector als geheel er de afgelopen twintig jaar niet in geslaagd is legitimering te behouden voor het uitvoeren van deze kerntaken. Het beeld wordt nu deels bepaald door de circa twintig incidenten die de landelijke pers hebben gehaald, deels door het graaiersimago rond salarissen en vertrekpremies, deels door de discussie over stijgende bedrijfslasten en inefficiëntie en tenslotte deels door onvoldoende gevoel over het maatschappelijk presteren van corporaties. Het wel goed presteren van een groot aantal corporaties heeft daar geen tegenwicht aan kunnen bieden en dat zal zonder zichtbare veranderingen in de corporatiesector in de nabije toekomst niet veranderen.

3.4.5 Conclusies

Doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit zijn normen van «goed bestuur» die onderling met elkaar kunnen samenhangen. Controleerbaarheid (transparantie) is een voorwaarde om te kunnen laten zien dat er doelmatig wordt geopereerd. Onvoldoende zicht op doelmatigheid kan de legitimiteit van het handelen aantasten.

Deze wisselwerking zien we terug in de corporatiesector. Er waren en zijn problemen met de doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit van de sector. Er is de afgelopen jaren weliswaar sprake van toenemende controleerbaarheid, maar tegelijk ook van toenemende zorgen over de legitimiteit, niet in de laatste plaats als gevolg van spraakmakende incidenten bij onder meer Woonbron, Rochdale en Vestia.

Problemen met doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit zijn bepaald niet nieuw of onbekend. In 2005 is de Tweede Kamer, in een onderzoek dat ze zelf heeft laten uitvoeren, indringend gewezen op tekortkomingen. Ook is zij gewezen op het spanningsveld dat hierdoor ontstaat ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Minister is verantwoordelijk voor een stelsel waarin prestaties niet adequaat worden geformuleerd, laat staan gecontroleerd. Een stelsel waarin de gegevensverzameling en -uitwisseling niet optimaal is, waardoor over de doelmatigheid niet adequaat kan worden geoordeeld en weglek van maatschappelijk vermogen mogelijk is. Een stelsel waarvan door incidenten en gebrek aan transparantie het draagvlak onder druk staat en de invloed van de burger – meer in het bijzonder de huurder – te beperkt is.

4. HOE KON DAT GEBEUREN?

In het voorgaande hoofdstuk is op basis van de drie deelonderzoeken ingegaan op de vraag «Wat ging er mis?»: wat ging er mis bij Vestia (de aanleiding voor deze enquête), wat ging er mis bij andere incidenten en, tot slot, wat ging er mis in het stelsel? Dit roept de vervolgvraag op: hoe kon dat gebeuren? In antwoord op die vraag wijst de commissie op vier verklarende factoren, die in dit hoofdstuk nader worden geduid in afzonderlijke paragrafen. Het betreft de volgende factoren (de vier G's):

Gedrag (paragraaf 4.1): Een stelsel kan nog zoveel tekortkomingen hebben, uiteindelijk is en blijft het individueel menselijk handelen dat leidt tot incidenten. Tekortschietend menselijk gedrag is in eerste instantie de oorzaak van incidenten. Tekortkomingen in de opzet en werking van het corporatiestelsel vormen echter een voedingsbodem voor dit gedrag. Veel vrijheid en financiële armslag vereisen een groot verantwoordelijkheidsgevoel en een moreel kompas. Waar dat ontbrak zijn de gevolgen groot geweest.

Grenzen (paragraaf 4.2): Na de verzelfstandiging van woningcorporaties begin jaren negentig is sterk vertrouwd op zelfregulering door en voor de sector. Grenzen aan taken, nevenactiviteiten, beloning, organisatieomvang, werkgebied en doelgroep zijn ruim gehouden, soms door de sector zelf ingevuld en in twintig jaar opgerekt. Een deel van de corporaties heeft de grenzen van het stelsel bewust opgezocht of geprobeerd deze op te rekken.

Governance (paragraaf 4.3): Na de brutering is een aan de markt ontleend *corporate governance* bestuursmodel ingevoerd voor de corporatiesector. Verenigingen werden stichtingen met vaak een eenhoofdige leiding en een raad van commissarissen, maar zonder aandeelhouders als tegenkracht. Zelfregulering en het externe toezicht waren in opzet en in werking niet de volwaardige tegenkrachten die zij kunnen zijn binnen de governance-structuur van de sector.

Geld (paragraaf 4.4): Na de brutering springen corporaties er onverwacht goed uit. Een groeiend vermogen en een ruime toegang tot goedkoop krediet maken onverantwoord ondernemerschap mogelijk. Dit leidt soms tot het nemen van te grote risico's, het oppakken van ondoelmatige projecten, grondposities en nevenactiviteiten.

4.1 Gedrag

De hierboven genoemde combinatie van factoren – weinig grenzen, gebrekkige governance en veel geld – is een ongelukkige mix van factoren gebleken en bij de onderzochte incidenten vaak de voedingsbodem en verklaring voor vertoond gedrag van bestuurders. De commissie benadrukt echter vooraf dat deze voedingsbodem weliswaar een *verklaring* biedt voor het feit dat gevierde volkshuisvesters in sommige gevallen zijn verworden tot zonnekoningen, maar geen *rechtvaardiging*. Wanbestuur moet worden aangepakt. De weeffouten die dat mogelijk maken moeten uiteraard ook worden geanalyseerd, maar kunnen en mogen nooit als excuus dienen voor individueel falen.

Deze benadering van de commissie sluit aan bij die van de Commissie Behoorlijk Bestuur (commissie-Halsema). Deze commissie heeft in opdracht van het kabinet gekeken naar gedrag en gedragsregels in de

semipublieke sector. Dit mede naar aanleiding van verschillende incidenten in het onderwijs, in de zorg en bij woningcorporaties.[48] Zij stelt: «*Als wanbestuur het gevolg is van bewuste integriteitschending of flagrante verwaarlozing van het publieke belang, is streng optreden tegen schuldigen vereist. Maar in al die gevallen dat onaanvaardbare uitkomsten ook een gevolg zijn van weeffouten in de instellingen en de semipublieke sector is het discours van schuld en boete te beperkt. Het is dan vruchtbaarder scherp na te gaan wat de bedreigingen zijn, de weeffouten en barrières, die vatbaar maken voor fouten.*»[49]

De Commissie Behoorlijk Bestuur ziet drie weeffouten in de semipublieke sector, namelijk onduidelijkheid over respectievelijk wat het publiek belang precies is, hoe daaraan invulling gegeven moet worden en hoe de verantwoordelijkheden liggen. Een antwoord op de vraag hoe incidenten konden gebeuren ziet zij in de tegengestelde eisen die aan bestuurders worden gesteld: ondernemer of dienstverlener. «*De tegengestelde eisen van spaarzaamheid en ondernemingszin kunnen botsen, dat is de afgelopen jaren meermalen gebleken, en het heeft in een aantal instellingen geleid tot financieel wanbeleid. Aangezien in de semipublieke sector het financieel risico niet ligt bij degene die de financiële beslissingen neemt, heeft een aantal bestuurders gedacht te kunnen spelen zonder kans op verlies. Schaarse middelen zijn buiten de publieke kerntaken om ingezet, waardoor deze onder druk kwamen te staan, en er werden grote financiële risico's genomen die de levensvatbaarheid van de organisatie in gevaar brachten.*»[50]

De commissie acht deze analyse van de commissie-Halsema herkenbaar voor de corporatiesector, evenals haar probleemanalyse ten aanzien van de benoeming van bestuurders: «*Wil je goed gedrag stimuleren, dan moet je goede benoemingen doen. (...) Voor de gedragskant van bestuur en toezicht is niet altijd vanzelfsprekend aandacht geweest. Bestuurders en toezichthouders van semipublieke instellingen worden uitgezocht op basis van dominante maatschappelijke wensen, en lange tijd stonden bedrijfsmatige kwaliteiten in de profielschets centraal. Markt, autonomie, schaalvergroting: kandidaten werden uitverkozen omdat ze daar verstand van hadden. Dat leidde weliswaar soms tot opmerkelijke prestaties, maar bij gebrek aan waarborgen ook tot vele incidenten.*»[51]

Het gesignaleerde gebrek aan aandacht voor de gedragskant van bestuur en toezicht komt ook tot uiting in de beperktheid van literatuur en onderzoek naar gedrag (van bestuurders) in de corporatiesector. Een recent essay uit de zomer van 2014 van vier wetenschappers, met de veelzeggende titel «*Van lef en lof naar schade en schande: een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes woningcorporaties*», signaleert ook dat er veel onderzoek is gedaan naar corporaties en naar leiderschap, maar zelden naar de combinatie daarvan.[52] De conclusie van het essay, dat verscheen na de openbare verhoren van de enquêtecommissie, is dat factoren uit de literatuur over ontspoord leiderschap terug te vinden zijn in deze casussen in de corporatiesector: «*Opvallend is de lange aanloop in*

---

[48] Het rapport van de Commissie behoorlijk bestuur begint haar hoofdstuk 2 met een opsomming van enkele voorbeelden: «Vestia, Philadelphia, de IJsselmeer Ziekenhuizen, Amarantis, InHolland, Orbis, Rochdale, Meavita, de kleine woningbouwcorporatie WSG uit Geertruidenberg» (Halsema, Februari, Kalleveen & Terpstra (2013), p. 9).

[49] Commissie behoorlijk bestuur (2013).

[50] Commissie behoorlijk bestuur (2013), p. 12.

[51] Commissie behoorlijk bestuur (2013), p. 20.

[52] Gerrichhauzen et al. (2014), p. 5.

veel casussen: de opbouw van de autonome positie van de directeur-bestuurder kreeg langzaam maar zeker vorm, waarbij het track record van gedurfde prestaties tot veel steun binnen en buiten de organisatie leidde en tegelijk het gevoel versterkte «onaantastbaar» te wezen. Overmoed werd niet getemperd; voor falen was er geen detectie meer. Zo konden de bestuurders een traject van lef en lof naar schade en schande doormaken.»[53]

De commissie concludeert dat een combinatie van factoren in het stelsel de voedingsbodem en verklaring kunnen zijn voor het gedrag van bestuurders bij incidenten. Bestuurders mogen (door ruime of onduidelijke grenzen) en kunnen (door overvloedige middelen) zich spiegelen aan bestuurders in de private sector. Ook het toezichtsmodel (governance) is ontleend aan de private sector, maar mist elementen als een aandeelhouder als derde macht of een klant die weg kan lopen. Door de combinatie van enerzijds successen en aanmoedigingen uit de omgeving (lef en lof) en anderzijds onvoldoende tegenkrachten en risicobesef, ontstaat overmoed.

Oud-Staatssecretaris Tommel ziet in zijn openbaar verhoor menselijk gedrag als belangrijke, zo niet enige, verklarende factor voor incidenten. Hij kwalificeert het vooral als «domheid» in plaats van «slechtigheid» en benadrukt vooral het falen van het interne toezicht.

De heer **Oskam**: «*Goed. De enquêtecommissie onderzoekt een aantal incidenten, onder andere Vestia, Rochdale, Woonbron, WSG met de grondaankopen, Servatius en Laurentius. Ook andere, maar deze hebben met name de aandacht. Kunt u met uw ervaring eens terugblikken en aan ons meegeven wat volgens u de belangrijkste oorzaken zijn*?»
De heer **Tommel**: «*Ik maak een beetje een onderscheid tussen zaken als het complex van hebzucht en ijdelheid bij mensen, bestuurders, en onnozelheid. Niet goed weten waar je grenzen liggen en wat je zakelijk gezien kunt doen en veel te ambitieuze investeringsprogramma's opzetten, is geen slechtigheid maar domheid. Dat zijn twee heel verschillende dingen. Ik moet wel constateren dat in beide gevallen in eerste instantie het interne toezicht niet goed is geweest. Het interne toezicht had gewoon moeten voorkomen dat het externe toezicht hiermee ooit geconfronteerd zou worden. Dat had moeten gebeuren. Het interne toezicht heeft hier dus niet goed gefunctioneerd, om niet te zeggen dat het volledig gefaald heeft. Dat is wel ernstig.*»
De heer **Oskam**: «*Ja. Dat zit dan met name in het gedrag van mensen, maar ik ben eigenlijk ook op zoek naar: zitten er tekortkomingen in het stelsel waardoor dit soort incidenten kunnen ontstaan, behalve dan dat het interne toezicht niet altijd goed functioneert?*»
De heer **Tommel**: «*Nee, ik denk het niet. Mijn gevoel is niet dat het stelsel waarin een intern toezichthouder moet functioneren, niet deugt. (...) Ik denk dat het gewoon in mensen zit. En ja, toezicht houden en besturen blijft mensenwerk.*»[54]

Voormalig Tweede Kamerlid Staf Depla (PvdA-fractie) wijt in zijn openbaar verhoor zonnekoninggedrag ook aan schaalvergroting in de sector.

---

[53] Gerrichhauzen et al. (2014), p. 31.
[54] Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

De heer **Depla**: «*Ik vergelijk het met voetballen. Afellay is bij Elinkwijk begonnen; toen hij beter werd, ging hij naar PSV; toen hij nog beter werd, ging hij naar Barcelona. Elk mens is op een gegeven moment uitgegroeid. Wat doen woningbouwcorporatiedirecteuren dan vaak? Dan gaan ze fuseren in plaats van bij een andere corporatie te gaan werken. Zo zag je die schaalvergroting ontstaan. Dat leidde ertoe dat mensen heel lang bleven zitten en het steeds meer als hun eigen koninkrijk zagen. Toen Ymere bijvoorbeeld ging fuseren met Amstelveen, had ik het idee dat dat er ook mee te maken had dat de corporatiedirecteur zijn eigen opvolger wilde uitzoeken. Naast het feit dat de fusies niet efficiënt waren en dat het dus zonde van het volkshuisvestingsgeld was, leidden ze er ook toe dat mensen zich steeds meer gingen gedragen als een soort zonnekoning. Dat gedrag wilde je juist veranderen, je wilde weer meer dienstbare corporaties.*»[55]

In de openbare verhoren wijzen sommigen ook op de karakterologische dimensie van falende bestuurders. De heer Lensen, onder meer voormalig extern toezichthouder bij Rentree en (interim-)voorzitter van de raad van commissarissen bij WSG, constateert dat, naast allerlei inhoudelijke oorzaken, karaktereigenschappen een belangrijke gegeven zijn bij incidenten.

Mevrouw **Hachchi**: «*Ziet u parallellen tussen de oorzaken van de problemen die u bent tegengekomen bij de verschillende woningcorporaties*?»
De heer **Lensen**: «*Ja, dat is bijna inherent aan wat ik hier zie gebeuren. Tot op heden is er maar één vrouw achter deze tafel geweest. Het zijn allemaal mannen. Die mannen hebben dan ook nog eens een dominant karakter, zijn solistisch, ambitieus enzovoorts. Dat is de rode draad die ik hierin herken. Soms werkt het goed uit, want het omgekeerde is natuurlijk niet waar. Het is niet zo dat iedereen die die karaktereigenschappen heeft, het fout doet. Ik heb echter geconstateerd dat degenen die het in mijn situaties fout hebben gedaan, die karakterologische dimensie hadden. Je kunt ook nog allerlei inhoudelijke dingen eraan koppelen, maar ik denk dat dit geen onbelangrijk gegeven is.*»[56]

Een vergelijkbare conclusie trekt de heer Erents, die ook een ruime ervaring heeft als interim-bestuurder en extern toezichthouder (bij onder andere Vestia, Rochdale en WSG).

De heer **Groot**: «*Ik grijp nog even terug op dat interview in het jaarverslag van de Nederlandse Waterschapsbank. Daarin zegt u ook: het is opvallend, maar in de twaalf of dertien incidenten van de afgelopen drie jaar waren de hoofdpersonen allemaal mannen. En allemaal van de leeftijdscategorie dat ze beter een motor hadden kunnen kopen om op rond te crossen dan hun organisatie aan dat gedrag bloot te stellen. Kunt u dat toelichten?*»
De heer **Erents**: «*Ja hoor, dat kan ik toelichten. Ik denk dat het belangrijk is dat een raad van commissarissen bekijkt wat de leiderschapsstijl is van iemand in een organisatie en dat ze goed bekijken hoe hun boegbeeld zich manifesteert. Hoe wordt de organisatie onder het bestuur neergezet? Als je de incidenten bekijkt, zie je een paar opvallende tendensen. Het zijn voornamelijk mannen, voornamelijk in een bepaalde leeftijdsgroep. Er zit vaak een voorzitter van de raad van commissarissen waarmee ze al een langdurige relatie hebben. Er zal geen een-op-eenrelatie zijn, maar het zijn*

[55] Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.
[56] Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

wel tendensen waarnaar je moet kijken: de softe kant van een aantal zaken. Ik wil niet zeggen dat het hierbij beperkt moet blijven, maar je moet wel kijken hoe het écht gaat in een organisatie. Wat zijn de soft controls? Toen heb ik als grap gezegd dat een corporatie veel beter af is als zij de bestuurder een motor geeft als hij 50 of 55 wordt. Dat is veel goedkoper omdat hij dan geen monument wil achterlaten. In dat kader moet u het zien. Ik bedoel vooral te zeggen dat je niet alleen naar de hard controls moet kijken en naar hoe allerlei dingen in de organisatie geregeld zijn. Op papier was Rochdale ISO-gecertificeerd, maar als niemand zich daaraan houdt, dan houdt het gewoon op.»[57]

De commissie deelt de constatering dat bij alle onderzochte incidenten sprake is dominante en ambitieuze mannen als bestuurders en concludeert dat karaktertrekken en gedragskenmerken een wezenlijke rol hebben gespeeld bij het ontstaan van problemen. De commissie stelt ook vast dat individueel gedrag sterk samenhangt met de cultuur die heerst in een organisatie of een sector. Voor gedragsverandering zijn in de optiek van de commissie drie zaken van belang:
1. cultuurverandering;
2. wegnemen van de voedingsbodem (grenzen, governance en geld);
3. hard aanpakken van integriteitskwesties en bestuurlijk falen.

De aanbevelingen van de commissie richten zich daar ook op. Wet- en regelgeving is daarvoor een belangrijk instrument. Maar de commissie is zich er zeer van bewust dat wet- en regelgeving van overheidskant niet volstaat voor daadwerkelijke gedrags- en cultuurverandering. Die moet uit de sector zelf komen. De commissie onderschrijft op dit punt de analyse van oud-Staatssecretaris Remkes in zijn openbaar verhoor.

De heer **Remkes**: «*Ik heb niet de illusie dat wet- en regelgeving in alle opzichten slecht gedrag kan voorkomen. Op een gegeven ogenblik groeit er in een bepaalde sector ook een cultuur waardoor incidenten zoals wij die hebben gezien, mogelijk worden. Die ondervang je niet uitsluitend door wetgeving. Daarvoor zul je heel veel de boer op moeten. Dit zul je heel scherp en indringend tussen de oren moeten krijgen, ook bij de sector zelf. Als ik zo door de oogharen een aantal dingen waarneem, is er de afgelopen paar jaar al wel een en ander veranderd; het zou ook schandalig zijn als dit na die incidenten anders zou zijn. Heb echter niet de illusie dat wetgeving het uitsluitende instrument is om dit te voorkomen. Je hebt wetgeving nodig en die kan ook belangrijk zijn vanuit het oogpunt van handhaving, maar heb niet de illusie dat je daarmee ook ieder ongeluk naar het verleden hebt verbannen.*»[58]

4.2 Grenzen

In de jaren negentig krijgen de woningcorporaties bestuurlijke zelfstandigheid en daarna ook financiële vrijheid. Zelfregulering wordt het uitgangspunt voor de sturing. De Minister formuleert in algemene termen de kaders waarbinnen woningcorporaties moeten functioneren, met name via de verantwoordings- of prestatievelden. De commissie constateert dat daarmee de grenzen van het speelveld waarbinnen corporaties dienen te opereren, bewust ruim zijn gedefinieerd. De commissie constateert ook dat de grenzen gaandeweg zijn opgerekt en dat het de Minister vaak grote moeite kost om grenzen te stellen en te handhaven. Dit geldt voor onder

[57] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.
[58] Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

meer het stellen van grenzen aan (neven)activiteiten, werkgebied, doelgroep, organisatieomvang en beloningen. Een aantal van deze aspecten, zoals nevenactiviteiten en beloningen, komen aan de orde in de navolgende paragraaf 4.3 «Governance». Het stellen van grenzen aan bijvoorbeeld nevenactiviteiten raakt namelijk ook aan governance: gebrek aan grenzen stelt immers extra eisen aan de inrichting en invulling van het toezicht.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op grenzen aan taakveld, doelgroep, werkgebied en schaalgrootte van woningcorporaties.

4.2.1 Grenzen aan het taakveld

Uit het deelrapport Politieke besluitvorming komt de worsteling van achtereenvolgende bewindslieden naar voren in hun poging om aan de activiteiten van woningcorporaties grenzen te stellen en te bewaken. Enkele van de samenvattende conclusies uit dit deelrapport per periode op een rij laten de ontwikkeling goed zien en illustreren dat de reikwijdte van de taken permanent speelt:

- brede formulering van regelgeving, terughoudendheid in toezicht (hoofdstuk 2, begin jaren negentig);
- leefbaarheid nieuw prestatieveld, ondanks kritiek van de Raad van State (hoofdstuk 3, 1994–1998);
- uitbreiding van het werkveld wordt gedoogd, handhaving blijkt zwak punt (hoofdstuk 4, 1998–2002);
- rechtmatigheidstoezicht nevenactiviteiten blijft «bewegend» (hoofdstuk 5, 2002–2007);
- prestatieveld leefbaarheid opgerekt, tal van nevenactiviteiten toegestaan (hoofdstuk 6, 2007–2010).[59]

Paragraaf 2.3 van de literatuurstudie «Ontwikkeling van de taakopvatting door de jaren heen» geeft een uitvoerige uiteenzetting hoe het taakveld en de doelgroep van de woningcorporaties sinds de Woningwet uit 1901 tot op heden zich hebben ontwikkeld. Het beeld is dat taakveld en doelgroep zijn verbreed, maar wel permanent onderwerp zijn van terugkerende discussie. De conclusie is dat sinds de brutering deze discussie weliswaar niet verdwijnt, maar dat dit niet geleid heeft tot aanpassing van het wettelijk kader: «*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*. (...) *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.*»[60]

Het onderzoek van de commissie levert talrijke praktijkvoorbeelden van het oprekken van grenzen (zie de deelrapporten Vestia en Casussen). De casus Servatius is in dit verband een extreem voorbeeld. Deze corporatie zoekt de grenzen van het stelsel bewust op en gaat de discussie met «Den

[59] Zie deelrapport Politieke besluitvorming, hoofdstukken 2 tot en met 6.
[60] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 2.5.

Haag» aan over bijvoorbeeld bouwen in het buitenland en het onderbrengen van sociale huurwoningen in een aparte dochteronderneming («doorzakken»). Servatius ontvangt in de loop der tijd zevenmaal een aanwijzing van de Minister. Voormalig bestuurder Verzijlbergh ontvangt er daarvan drie, die hij inlijst als bewijs van goed ondernemerschap en als startpunt voor een discussie met de overheid beschouwt.

De heer **Mulder**: «*Het uiterste redmiddel van de Minister of de Staatssecretaris om een corporatie te laten gehoorzamen – zo noem ik het maar even – is het geven van een aanwijzing. Uw corporatie, Servatius, heeft er daarvan maar liefst zeven gehad.*»
De heer **Verzijlbergh**: «*Ja, daar begon uw collega Hachchi zojuist mee. Dat is natuurlijk een leuke binnenkomer, maar misschien moet ik de zaak toch even corrigeren. In mijn tijd zijn het er drie geweest.(...)*»
De heer **Mulder**: «*Wat hebt u gedaan met die drie van u?*»
De heer **Verzijlbergh**: «*Die heb ik ingelijst.*»
De heer **Mulder**: «*Ingelijst?*»
De heer **Verzijlbergh**: «*Ja, die heb ik ingelijst, want die aanwijzingen gaven mooi aan waar de discussie tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld over ging. Die ging toch over de vraag hoe ondernemend een maatschappelijke onderneming mag zijn. Ik zag in die aanwijzingen, zeker in de aanwijzing over Luik, dus eigenlijk wel een soort signaal dat de overheid op de rem trapte en niet wilde dat corporaties op deze manier hun maatschappelijke ondernemerschap zouden invullen. Ik dacht dus: die lijst ik in. Dat is een bewijs van maatschappelijk ondernemerschap. Ja, u kunt daar nu om lachen. Ik zie u kijken «gut, wat een ongehoorzame jongen»*.»
De heer **Mulder**: «*Nou ja, een ongehoorzame jongen ... Er is een wet, er is een Minister die een aanwijzing geeft, en wat doet de corporatiedirecteur? Die hangt ze op! Die ziet ze als een compliment!*»
De heer **Verzijlbergh**: «*Nee, ik doe twee dingen. Ik hang ze op en ik ga de discussie aan.*»[61]

Dat corporaties de grenzen opzoeken ontgaat de Minister en het ministerie niet, zo blijkt uit bijvoorbeeld de verklaring van oud-minister Dekker voor de commissie.

De heer **Groot**: «*Dat zag u ook wel, dat de woningcorporaties steeds meer de grenzen gingen opzoeken.*»
Mevrouw **Dekker**: «*Ja, dat zag je natuurlijk.*»[62]

Voor het ministerie lijkt grenzen opzoeken geen probleem. Een ervaren ambtenaar van het ministerie, de heer Schaap, heeft desgevraagd geen verklaring voor het opzoeken van grenzen en acht het respectabel omdat het maatschappelijke betrokkenheid van corporatiedirecteuren toont.

De heer **Oskam**: «*Dat klinkt heel helder, maar wij zien toch dat een aantal directeuren van woningcorporaties de grenzen opzoeken. Waar heeft dat mee te maken? Heeft dat te maken met de duidelijkheid en de transparantie van het systeem, of met gedrag? Hoe verklaart u dat het dan toch gebeurt*?»
De heer **Schaap**: «*Aan de ene kant is het niet verboden om grenzen op te zoeken. Corporatiedirecteuren zullen het voor zichzelf altijd duiden in de zin van maatschappelijke betrokkenheid en opgaven die er liggen. Dat is*

[61] Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.
[62] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

voor een groot deel dus zeker respectabel. Aan de andere kant stellen wij wel grenzen, ja. Het moet wel verband houden met wonen.»[63]

De commissie stelt vast dat het stellen van grenzen aan de taken van woningcorporaties lastig is gebleken. Ten eerste is het een bewuste keuze bij de verzelfstandiging eind jaren negentig en past gedetailleerde centralistische regelgeving over taakuitvoering niet bij de filosofie van zelfregulering. Ten tweede heeft de overheid er in al die jaren zelf baat bij om taken bij de corporaties neer te leggen (nieuwe prestatievelden, zoals leefbaarheid en zorg) of om corporaties uit te lokken om zaken op te pakken (prachtwijken, projecten waar geen andere investeerders voor zijn). Ministers en gemeenten zijn zelf vaak de drijvende kracht bij de taakuitbreiding. Ten derde is het taakgebied van corporaties een politiek onderwerp en vereist het «keuzes maken».

Het taakgebied van corporaties raakt immers aan de vraag: wat is volkshuisvesting en welke publieke belangen zijn in het geding? En welke publieke belangen dienen in welke mate door corporaties behartigd te worden? Deze vraag is al oud en het antwoord is door de jaren heen veranderlijk. De literatuurstudie concludeert: «*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 ontwikkeling 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.*»[64]

4.2.2 Grenzen aan de doelgroep

Het stellen van grenzen aan de doelgroep is, evenals grenzen stellen aan taken en activiteiten van corporaties, een politieke keuze. In beide gevallen geldt ook dat bij de verzelfstandiging de keuze is geweest om de begrenzing op hoofdlijnen vast te stellen. Oud-topambtenaar Moerkamp, die destijds betrokken was bij de verzelfstandiging en brutering, zegt hierover:

De heer **Mulder**: «*In het BBSH staat als taak voor corporaties omschreven «het met voorrang huisvesten van de doelgroep». Kunt u toelichten wat hiermee wordt bedoeld?*»
De heer **Moerkamp**: «*Eigenlijk was dat de verwoording van de sociale doelstelling. Je bent er primair om te zorgen voor huisvesting voor mensen voor wie dat op de koopmarkt in feite moeilijk te realiseren is, voor de lagere inkomens dus, om het maar heel duidelijk te benoemen.*»
De heer **Mulder**: «*Er staat «met voorrang», dus niet «alleen».*»

---

[63] Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.
[64] Zie deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 2.5.

De heer **Moerkamp**: «*Nee, niet «alleen». Er was wel degelijk een verbreding van de rol van de woningcorporaties. Juist omdat ze inmiddels goed in de slappe was zaten, vonden we dat ze zich breder mochten inzetten, onder andere ook voor de stadsvernieuwing en de leefomgeving. «Met voorrang» betekende ook dat je bijvoorbeeld gemengd kon bouwen. Dan doe je niet alleen maar de sociale huurwoningen, maar dan kon het ook in combinatie met koopwoningen voor, in het algemeen, de lagere inkomensgroepen. Dan kon je combinaties maken. Voor grondexploitatie kun je voor een koopwoning of een wat duurdere woning wat meer geld vragen dan voor de grond voor een sociale huurwoning. Door dat op die manier te doen, konden ze ook hun primaire taak beter realiseren; dat was de gedachte.*»[65]

Het scherper door de politiek vaststellen van de kerntaken en doelgroep krijgt echter een impuls uit onverwachte hoek: Brussel stelt eisen aan het Nederlandse woningcorporatiestelsel. Niet vanuit volkshuisvestelijke optiek, maar vanuit de discussie over staatssteun. De corporatiesector geniet financiële voordelen (zoals met staatsgarantie geborgde leningen en tot voor kort ook vrijstelling van vennootschapsbelasting) die door de Europese Commissie (EC) aangemerkt kunnen worden als ongeoorloofde staatssteun. Een langlopende discussie met de EC ontstaat, die wordt beschreven in het deelrapport Politieke besluitvorming.[66] Uiteindelijk resulteert dit in een compromis tussen het kabinet en de EC waarvan de kern is dat geen sprake is van staatssteun indien tenminste 90 procent van de huurwoningen wordt toegewezen aan een begrensde doelgroep en sprake is van begrensde activiteiten. De begrenzing van de doelgroep wordt gevonden in een inkomensgrens. Aanvankelijk € 28.500 en later – mede onder druk van de Tweede Kamer – opgehoogd naar € 33.000 in prijspeil 2009 (en uiteindelijk tijdelijk en voor maximaal 10 procent van de nieuwe toewijzingen tot € 38.000).[67]De begrenzing van taken die uitgevoerd mogen worden zonder dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun wordt gevonden in de beperking tot zogenaamde «diensten van algemeen economisch belang» (DAEB-taken). Dat deze «nationale grenzen» via de EU in feite worden afgedwongen is niet altijd tot genoegen van de Tweede Kamer. Topambtenaar Bertram, die bij de onderhandelingen met Brussel is betrokken, zegt hierover:

Mevrouw **Bertram**: «*Uiteindelijk zei Brussel nee, omdat ze vonden dat er te weinig onderscheid was tussen commercieel en sociaal et cetera. Dat kwam inderdaad wel hard aan, want dan moet je opeens heel hard gaan denken over wat we daarmee gaan doen. Ook de Kamer was not amused. Ik herinner me dat er, misschien wel voor het eerst, een Kamerbreed aangenomen motie of uitspraak lag. Ik ben toen met Minister Dekker naar de commissaris in Brussel, mevrouw Kroes, geweest. We hadden een uitspraak van de Kamer op zak met als inhoud: wilt u tegen mevrouw Kroes zeggen dat wij niet blij zijn en dat de volkshuisvestingssector van ons is? Uiteindelijk heeft het geresulteerd in twee voorstellen die in de beleidsbrief van Minister Dekker terecht zijn gekomen. Ten eerste was dat de definiëring van de doelgroep waarvoor de corporaties primair verantwoordelijk waren. Dat heeft geleid tot een inkomensgrens, die € 33.000, gerelateerd aan modaal en de ziekenfondsgrens. Ten tweede*

[65] Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.
[66] Deelrapport Politieke besluitvorming, paragrafen 5.4.10, 6.4.5 en 7.4.5.
[67] Deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 6.4.5 en 7.4.5.

heeft het geleid tot de eis dat 90% van de socialehuurwoningvoorraad toegewezen moest worden aan deze groep.»[68]

De Tweede Kamer is in 2009 niet tevreden met de definitie die op dat moment geldt voor DAEB, noch over de inkomensgrens (die dan nog op €28.500 ligt) en stelt in een motie onder andere dat de Europese Commissie in haar definitie van DAEB «*gebruik maakt van een veel engere en beperktere omschrijving van sociale woningbouw*» en dat «*daarmee de nationale bevoegdheid wordt geschaad om zelf te bepalen wat een daeb is*». De motie verzoekt de regering er voor te zorgen «*dat de Europese Commissie accepteert dat Nederlandse corporaties met staatssteun een brede doelgroep mogen bedienen.*»[69]

Uiteindelijk wordt op 1 januari 2011 de «Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting» van kracht, waarmee corporaties verplicht worden om 90 procent van hun woning toe te wijzen aan «de doelgroep», zijnde mensen met een inkomen minder dan € 33.000[70]. Voor DAEB-activiteiten wordt een lijst opgesteld. De activiteiten op deze lijst mogen de corporaties uitvoeren met overheidsborging. Wat daarbuiten valt (de «niet-DAEB-taken») dient privaat gefinancierd te worden en administratief of juridisch gescheiden te worden van de DAEB-activiteiten.

In het openbaar verhoor gaat oud-ambtenaar en woningmarktdeskundige Van der Schaar in op het begrenzen van het werkterrein en de doelgroep en stelt hij vast dat met de huidige grenzen in zijn optiek een midden is gevonden tussen enerzijds een groot bereik qua doelgroep en anderzijds de benodigde begrenzing.

De heer **Mulder**: «*U hebt hier al iets over gezegd, maar wat is volgens u nu precies de afgelopen jaren het probleem met de afbakening van het werkgebied geweest?*»
De heer **Van der Schaar**: «*Dat is vrij breed geweest. U gaat dat ongetwijfeld nog onderzoeken, maar ik weet niet of de gehanteerde grenzen ook zijn gehandhaafd. In de praktijk is het een vrij breed werkterrein en bovendien zochten heel veel directeuren en bestuurders van corporaties de grenzen op. Dat vind ik niet goed.*»
De heer **Mulder**: «*Welke afbakening zou u het liefst zien*?»
De heer **Van der Schaar**: «*Eerlijk gezegd vind ik een afbakening met een redelijk grote doelgroep van € 34.000 of € 38.000. (...) Dat is de inkomensgrens. Verder moet je het ook naar de voorraad afbakenen. Dat is nu de liberalisatiegrens. Als je het zo doet, heb je een groot bereik en tegelijkertijd de benodigde beperking.*»[71]

De commissie constateert dat de discussie over scherpe begrenzing van de doelgroep – wellicht ongemerkt en onbedoeld – vooral vanuit staatssteunoptiek is gevoerd en onder druk van de Europese Unie tot stand is gekomen. Zowel de afbakening van DAEB als de te stellen inkomensgrens is primair een politieke, nationale keuze, die binnen zekere grenzen veranderbaar en onderhandelbaar kan zijn. Hiermee is een compromis ontstaan tussen de nationaal gewenste breedte van de

---

[68] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.
[69] Kamerstuk II, 2008/09, 29 453, nr. 125.
[70] Het bedrag 33.000 euro is in prijspeil 2009 en wordt jaarlijks geïndexeerd. In 2014 bedraagt de grens daardoor inmiddels 34.678 euro.
[71] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.

doelgroep vanuit volkshuisvestelijk perspectief en de door Brussel gewenste afbakening vanuit staatssteunperspectief.

4.2.3 Grenzen aan het werkgebied

Het proefschrift «Het bewoonbare land» van Wouter Beekers geeft een historische schets van de groei van woningcorporaties: van kleine lokale particuliere initiatieven, opgericht als onderdeel van het beschavingsoffensief voor arbeiders in de tweede helft van de 19e eeuw, tot de geprofessionaliseerde hedendaagse woningcorporaties.[72] Hedendaagse woningcorporaties die inmiddels soms landelijk opereren en ambities toonden om ook buiten de landsgrenzen actief te zijn.

In tegenstelling tot de groei en begrenzing van taakveld en doelgroep, is begrenzing van het werkgebied van woningcorporaties veel minder een punt van (politieke) discussie. In de praktijk is een situatie ontstaan die zich kenmerkt door een enorme diversiteit aan soorten corporaties. Emeritus hoogleraar volkshuisvesting Priemus concludeert in een artikel in Economisch Statistische Berichten (ESB), dat verschijnt in aanloop naar deze parlementaire enquête, dat het belangrijk is om rekening te houden met de variëteiten tussen woningcorporaties.[73] Hij benadrukt dat corporaties sterk verschillen, onder meer in grootte, organisatie en werkgebied. Dit heeft een grote impact op hun functioneren en leidt tot de conclusie dat corporaties onderling lastig te vergelijken zijn. Het werkgebied van corporaties varieert in de praktijk ook van beperkt lokaal (een wijk) tot landelijk opererend. Een groot aantal is werkzaam op het niveau van een woningmarktgebied. Een woningmarktgebied kan beschouwd worden als het gebied waarbinnen de overgrote meerderheid van de verhuizingen plaatsvindt, uitgezonderd verhuizingen om specifieke redenen zoals vanwege werk of studie. Het gaat om een regionale markt, groter dan een enkele gemeente.[74]

De omvang van het werkgebied is een keuze die corporaties zelf maken. Begrenzing via wet- en regelgeving is globaal. In beginsel is het maximale werkgebied begrensd tot Nederland. Om landelijk te kunnen opereren is echter wel toestemming van de Minister nodig. In het openbaar verhoor met voormalig corporatiedirecteur Span van Woningstichting Geertruidenberg (WSG) wordt stilgestaan bij de kansen en risico's van landelijk actief (willen) opereren als woningcorporatie, in dit geval op het specifieke domein van woon-zorgcomplexen:

Mevrouw **Hachchi**: «*In 2008 vraagt u de Minister om een landelijke toelating om in heel Nederland woon-zorgcomplexen te bouwen.*»
De heer **Span**: «*Als u veldonderzoek hebt gedaan, komt u erachter dat die complexen toonaangevend waren. Er werd over gepubliceerd en het werd gepromoot in tal van tijdschriften en publicaties. De vraag in de markt van met name zorginstellingen om iets voor hen te betekenen, nam explosief toe.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Zag u daar ook risico's in*?»
De heer **Span**: «*Nee. Als je de inhoudelijke ... Nee, om een aantal redenen. Met name op de schaal van Brabant is er een groeiende*

[72] Beekers, W. (2012).
[73] Priemus, H. (2012).
[74] De bepaling van de grens van een woningmarktgebied heeft naar zijn aard een enigszins arbitrair karakter. Het CBS kent bijvoorbeeld een indeling van Nederland in 31 woningmarktgebieden, maar ook in 46 woningmarktgebieden. De NVM onderscheidt 76 regio's die ook als een samenhangend marktgebied fungeren.

seniorenmarkt die ondanks de kredietcrisis zeker doorloopt tot 2050. Dat transformatieproces zal ook niet stoppen, ondanks misschien een tijdelijke hik. Er is een statistische ontwikkeling van steeds meer ouderen voor wie specifieke woningen ontwikkeld moeten worden. Dat is de ene kant van het marktspectrum, overigens alles binnen de ambitie van willen presteren voor kwetsbare doelgroepen. Anderzijds waren de bekostigingssystematieken onder dit soort complexen interessant voor een corporatie. Dat zijn ze nog, maar toen waren ze het helemaal. Ik moet erbij zeggen dat ik het schrappen van de zzp's 1, 2 en 3 toen niet kon voorzien.»[75]

Het voorbeeld van WSG geeft aan dat de gunstige bekostigingssystematiek ook een prikkel is om activiteiten en werkgebied op te schalen. De casus WSG laat zien hoe een uitsluitend lokaal opererende corporatie uitgroeit tot een regionaal opererende corporatie, met de wens om landelijk actief te worden. De casus WSG illustreert ook dat schaalvergroting niet zonder risico is. De landelijk toelating is er niet gekomen en WSG kwam in grote financiële problemen waarbij (vooralsnog) een saneringssteun van 118 miljoen euro nodig is om er weer bovenop te komen.[76]

De optimale omvang van een corporatie is afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden en de taakopvatting van de corporatie. Dit blijkt ook uit het antwoord van betrokkenen tijdens de openbare verhoren. Zo benadrukt de directeur van de Woonbond, de heer Paping, dat werkgebied en schaalgrootte afhankelijk zouden moeten zijn van de problematiek.

De heer **Paping**: «*Het hangt ook een beetje af van de problematiek. Voor plattelandsproblematiek zou je eerder een kleinere corporatie kunnen hebben met 2.000, 3.000, 4.000 of 5.000 woningen. En als je in de regio Amsterdam zit, kan ik me toch voorstellen dat je 20.000 of 25.000 woningen hebt. Ik vind de schaal nu echter te groot, en ik verbaas me ook over al die corporaties die hun werkgebied steeds verder verruimen, bijvoorbeeld als ik zie wat Ymere allemaal aan het doen is buiten Amsterdam.*»[77]

De verbazing vanuit de Woonbond over werkgebiedverruiming en schaalvergroting wordt gedeeld door de heer Erents, die in dat licht ook het element van binding met de huurder benadrukt.

De heer **Erents**: «*Ik denk dat het uitmaakt in welk woningmarktgebied een corporatie zit. Als een woningmarktgebied groter is, denk ik dat je een grote corporatie moet hebben. (...) Maar of het om een omvang van 30.000 of 40.000 woningen moet gaan, is afhankelijk van de plek waar je zit. Ik denk dat het goed is als er in een gemeente meerdere corporaties zijn, dus dat er niet één corporatie in gemeente is, maar meerdere partijen. Dat betekent dat je in Amsterdam groter kunt zijn dan in Bilthoven; dat is afhankelijk van de omvang. Maar je moet wel binding hebben. Het is natuurlijk flauwekul als een corporatie die net als Vestia in 200 gemeenten zit. Dan zit je in Geertruidenberg en moet een kantoortje ergens in Deventer het gaan doen. Je moet dus wel binding hebben met het woningmarktgebied.*»[78]

---

[75] Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.
[76] Zie ook deelrapport Casussen, hoofdstuk 6.
[77] Verslag openbaar verhoor van de heer Paping, 8 juli 2014.
[78] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

De commissie onderschrijft het uitgangspunt dat er binding moet zijn met het woningmarktgebied. De commissie is van oordeel dat de afweging voor het optimale werkgebied bij de corporatie zelf ligt en gebaseerd moet zijn op de lokale omstandigheden en opgaven van de betreffende corporatie. Vanuit het perspectief van binding is een woningmarktgebied in de optiek van de commissie dan het maximale werkgebied. Een landelijk werkgebied is vanuit die optiek, maar ook vanuit de optiek van risicobeheersing, niet wenselijk. Een werkgebied buiten Nederland vindt de commissie ongepast.

Wat dit laatste betreft is de door de commissie onderzochte casus van Servatius illustratief. Deze corporatie bouwde woningen in Wallonië zonder sociale doelstelling.[79] Het lukt de Minister op dit punt met veel moeite grenzen te stellen. De commissie kan zich geheel vinden in de heldere stellingname op dit punt van Aedes-voorman Calon, die in zijn openbaar verhoor uiteenzet hoe hij destijds zijn visie op dit dossier aan Minister Van der Laan overbracht:

De heer **Calon**: «*Ik weet wel dat ik over Servatius nog een stevig telefoongesprek heb gevoerd met Van der Laan. (...) Vervolgens kwam Servatius aan de orde. Hij zei toen: «Er is wel vrij verkeer van kapitaal en goederen in Europa, dus langs wet- en regelgeving zou het allemaal moeten kunnen. Ik overweeg om te gaan schikken.» Hij was heel direct tegen mij, dus ik was ook heel direct tegen hem. Ik kon prima met hem overweg. Ik zei: «Eberhard, als dat de redenatie wordt, kunnen we ons volkshuisvestelijk geld beter in Roemenië gaan inzetten. Daar zijn de mensen armer en dan hebben we een hoger grensnut van die euro. Ik ben er dus heel simpel in: alleen in Nederland en verder niet. Gewoon niet daarbuiten».*»[80]

4.2.4 Grenzen aan de schaalgrootte

Nauw samenhangend met het werkgebied is de schaalgrootte van een corporatie. De commissie stelt vast dat na de brutering een proces van schaalvergroting in de corporatiesector op gang komt. Fuseren is daarbij het drijvende mechanisme. Deze ontwikkeling doet zich ook breder in de semipublieke sector voor en mag zich verheugen in veel (politieke) aandacht. Omdat fuseren bij verschillende onderzochte casussen een rol speelt, gaat de commissie in hoofdstuk 8 van het deelrapport Casussen dieper in op dit thema. De belangrijkste bevindingen uit deze themaparagraaf worden hier weergegeven.

In de literatuur worden verschillende motieven en redenen genoemd waarom corporaties fuseren, zoals het behalen van schaalvoordelen, professionalisering, risicospreiding en matching van middelen tussen armere en rijkere corporaties. Maar ook zaken als het verkrijgen van een sterkere positie bij projectontwikkeling of een onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeente kunnen hierbij een rol spelen. Groter is machtiger.

Dit laatste punt wordt in het boek «Niet bij steen alleen» als volgt verwoord: «*De ene fusie lokte de andere uit. Want relatieve grootte was belangrijk, ten opzichte van de gemeente bijvoorbeeld, als het ging om nieuwbouwprojecten. Kleinere of middelgrote organisaties werden in de*

[79] Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 4.
[80] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.

onderhandelingen vaak weinig serieus genomen, stelt Henryk Koziolek, in de jaren negentig directeur van Bouwvereniging Rochdale. «De overheid keek niet naar inventiviteit en creativiteit, maar naar verhuureenheden. Als je te klein was, deed je niet mee. Punt.»»[81]

De overheid als drijvende kracht voor schaalvergroting. Naast de «formele argumenten» die worden aangedragen in de besluitvormende documenten voor een fusieproces, zijn er ook informele redenen. Soms zijn dat ook persoonlijke drijfveren om tot fusie over te gaan. Hierover bestaat geen hard empirisch onderzoek, maar wel indicaties. Ook in het onderzoek van de commissie komen deze naar voren. De heer Erents, voormalig interim-bestuurder bij Rochdale en Vestia, spreekt in zijn openbaar verhoor van een «machtsstrijd wie de grootste is».

De heer **Erents**: «*Daarbij speelde gewoon een beetje mee wie – hoe zeg je dat netjes – de grootste corporatie had. Er is een soort machtsstrijd geweest van «wie is de grootste». Ik denk dat dat niet goed is. Ik denk dat er met fusies op zich helemaal niets mis is, maar dat als er tot een fusie besloten wordt heel duidelijk moet zijn wat het volkshuisvestelijk doel is, of de huurders er beter van worden en hoe ervoor wordt gezorgd dat de fusie in ieder geval minder kosten oplevert. De praktijk is nu dat het meestal tot meer kosten leidt.*»
De heer **Groot**: «*U zegt dat er soms gefuseerd wordt uit niet-volkshuisvestelijke motieven. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag wie de grootste is en wie de meeste macht heeft. Gaat dat bijvoorbeeld ook om het hebben van macht ten opzichte van een bepaalde gemeente of wethouder?*»
De heer **Erents**: «*Ja, ook. Het maakt toch uit als je bij een gemeente binnenkomt en de enige of verreweg de grootste corporatie bent in een onderhandeling met een wethouder. Dat speelt gewoon mee. Maar laten we daarover wel duidelijk zijn: alle fusies zijn goedgekeurd door de Minister. Het betekent dat er voor elke fusie een heel verhaal moet worden ingediend en dat de Minister moet toetsen of hij het daarmee eens is. Hij moet er toestemming voor geven. Het heeft mij heel erg verbaasd dat, terwijl we de discussie hebben dat de corporaties te groot worden, Ymere is gefuseerd met Weesp. Ik denk dan: dat is eigenlijk een beetje tegen deze tijd.*»[82]

Zoals uit het citaat blijkt moeten fusies voor instemming worden voorgelegd aan de Minister, die toetst op basis van een vijftal criteria: (1) gevolgen voor huurontwikkeling en prijs-kwaliteitverhouding; (2) behoud lokale binding; (3) aanspreekbaar zijn op meetbare investeringscapaciteit; (4) verbetering van doelmatigheid en kwaliteit; (5) «matching» van middelen («rijk helpt arm»).

De vijf toetsingscriteria bevatten geen toets op «systeemrisico's», ofwel op de vraag of een corporatie niet té groot en onbeheersbaar wordt; te groot voor huurders, stakeholders, toezichthouders, financiers en overheden. Een corporatie kan letterlijk te groot worden om te falen. Het omvallen van een corporatie betekent dan het omvallen van de sector.

---

[81] Beekers & Van der Woude (2008).
[82] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

De heer **Erents**: «*Ja, maar bij Vestia hebben we gemerkt dat het een soort systeemcorporatie is geworden. Vestia werd zo groot dat het effect voor de sector veel te groot zou zijn als Vestia om zou vallen.*»[83]

In het openbaar verhoor met topambtenaar Van Giessen blijkt dat hierover binnen het ministerie wel is nagedacht en dat de schaalgrootte van Vestia wel een «onbehagelijk gevoel» gaf, maar geen rol speelde in het beleid.

De **voorzitter**: «*Vestia groeide, dijde uit en fuseerde door tot 90.000. Het werd eigenlijk een groot concern. Speelde de omvang die een corporatie zou bereiken wel ergens een rol in de afweging?*»
De heer **Van Giessen**: «*Nee, dat speelde niet echt een rol in de afweging. We hadden geen reden om te zeggen: 80.000 kan nog net, maar 90.000 kan helemaal niet. Het gaf af en toe wel een onbehaaglijk gevoel, dat wel. Intern hebben we ook weleens discussies gevoerd over de vraag of we iets moesten verzinnen om zekere grenzen te stellen aan de grootte van een corporatie. Die discussie heeft mogelijkerwijs ook plaatsgevonden aan de hand van wat er gebeurde in de Verenigde Staten en verder, met de zogenaamde systeembanken. Toen hebben wij bedacht: misschien hebben wij ook wel systeemcorporaties. Misschien hadden wij die wel, maar wij hadden nog geen criteria om te kunnen bepalen welke corporaties dat waren.*»
De **voorzitter**: «*Als het aantal oploopt en je wellicht een systeemcorporatie creëert of laat ontstaan, zou je kunnen bedenken dat je moet zoeken naar een plafond of een veiligheidsklep.*»
De heer **Van Giessen**: «*We hebben intern weleens bekeken of we niet iets moesten zoeken waarmee we dat probleem te lijf konden gaan. Dat hebben we echter niet gevonden. Overigens hebben we het ook niet gevonden, omdat we geheel onwetend waren van hetgeen ons te wachten stond. Misschien had dat wel geholpen bij dat probleem.*»[84]

Op basis van de door de commissie onderzochte casussen en de fusieplannen van deze corporaties is niet te concluderen dat de grotere, gefuseerde corporaties incidentgevoeliger zijn dan kleinere en middelgrote corporaties. Schaalvergroting gaat vaak gepaard met een grotere (gevoelsmatige) afstand tot de verhuurder. Dit kan in de praktijk worden ondervangen door een organisatiemodel met lokaal opererende gedeconcentreerde eenheden («klein binnen groot»). In de literatuur zijn geen empirische bewijzen voor de veelgehoorde stelling dat grote corporaties ook efficiënter zijn.

De commissie stelt vast dat in de praktijk ook informele argumenten (meer macht, de grootste willen zijn) en persoonlijke belangen (betere beloning) een rol spelen. Het is niet duidelijk of bij toetsing van fusieverzoeken getracht wordt om ook hier zicht op te krijgen.

In onder meer de Vestia-casus wordt duidelijk dat fuseren soms ook een dankbaar instrument is, voor Minister en toezichthouder, om in problemen geraakte corporaties te laten overnemen door grotere. De Minister heeft de Tweede Kamer laten weten dat er tussen 2008 en maart 2014 24 fusieverzoeken tot vorming van corporaties met meer dan 10.000 eenheden zijn afgehandeld, waarbij géén fusieverzoeken zijn afgewezen.[85]

---

[83] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.
[84] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[85] Aanhangsel van de Handelingen II 2013/14, nr. 1372.

Een «optimale schaalgrootte» en een «optimale omvang van het werkgebied» van corporaties is noch aan de literatuur, noch aan de praktijk te ontlenen, juist omdat bij woningcorporaties de lokale omstandigheden zo verschillend kunnen zijn. Om die reden worden ook geen grenzen aan de maximale omvang van corporaties gesteld. Het onderzoek van de commissie naar met name de Vestia-casus laat echter zien dat er vanuit de optiek van systeemrisico's wel degelijk gronden kunnen zijn om schaalgrootte te maximeren. Corporaties die bij disfunctioneren vanwege hun omvang het systeem in gevaar brengen, zouden naar het oordeel van de commissie voorkomen moeten worden.

Tot slot is de commissie van oordeel dat bij fusies altijd de meerwaarde moet worden aangetoond, ook vooraf. Met de heer Erents is de commissie van oordeel dat dit overigens ook voor grote of risicovolle projecten zou moeten gelden.

De heer **Erents**: «*Corporaties moeten zich heel goed afvragen wat hun toegevoegde waarde is en hoe zij die manifest kunnen maken. Ik vind dat het ministerie bij fusies, maar ook bij bepaalde projecten, gewoon keihard moet zeggen: leg de toegevoegde waarde uit en geef aan waarom jij het doet.*»[86]

4.3 Governance

In de literatuurstudie wordt opgemerkt dat in discussies over de woningcorporatiesector het begrip «governance» nooit ver weg is: «*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 dientengevolge 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.*»[87]

De commissie-Hoekstra wijst er in dat verband naar de mening van de commissie terecht op dat deze bijzondere kenmerken van de corporatiesector nopen tot een bijzondere aandacht voor het disciplineringsvraagstuk en «voortdurende dijkbewaking vergen».[88]

Bij de governance van woningcorporaties gaat het enerzijds om de wisselwerking tussen verschillende actoren en gremia *binnen* een corporatie (interne governance), kort samengevat het (goed) bestuur binnen de corporatie. Anderzijds gaat het om de wisselwerking en verbindingen van corporaties met relevante organisaties en actoren in hun *omgeving*, de zogenaamde externe governance. Belangrijke onderdelen van die externe governance binnen de corporatiesector zijn het externe toezicht en diverse vormen van zelfregulering, zoals codes en handreikingen. De commissie-Hoekstra beschrijft de samenhang tussen deze aspecten van de governance binnen de corporatiesector helder:

---

[86] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.
[87] Deelrapport Literatuurstudie paragraaf 3.2.
[88] Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 286 (Bijlage) Commissie-Hoekstra (2012), p. 4.

«*Dat* [externe] *toezicht heeft als doel de doelmatige en doeltreffende besteding van het maatschappelijk vermogen te bevorderen, weglek ervan tegen te gaan en de risico's van onderlinge borg te beheersen. Dat 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. Versterking van bedrijfsvoering en besluitvorming en van het interne toezicht is derhalve een afgeleide doelstelling van het externe toezicht.*»[89]

De commissie constateert dat de algehele governance van de corporatiesector tekortkomingen vertoont. In de volgende paragrafen worden deze tekortkomingen toegelicht.

4.3.1 Interne checks-and-balances onvoldoende en uit balans

Voor goed bestuur (interne governance) van een organisatie is het van belang dat er een goede interne afstemming is tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht.[90] Zo'n goede interne afstemming vergt voldoende *checks-and-balances* binnen een organisatie: voldoende controlerende actoren (*checks*) en een evenwichtige verdeling van bevoegdheden (*balances*) om tegenspraak te creëren teneinde de zorgvuldigheid van het bestuur te vergroten.[91] De commissie constateert zowel in de opzet als in werking van de interne governance van woningcorporaties tekortkomingen.[92]

Derde macht ontbreekt en intern toezicht is onvoldoende tegenkracht
In de praktijk hebben de meeste woningcorporaties de stichting als rechtsvorm, waarbinnen het bestuur en de raad van commissarissen (ook wel: raad van toezicht) de belangrijkste actoren zijn. In dit aan het bedrijfsleven ontleende *two-tier model* is de raad van commissarissen als interne toezichthouder de belangrijkste tegenkracht tegenover de bestuurder(s). Bij vennootschappen is echter sprake van nog een derde machtsfactor in de governance, te weten de aandeelhouder, de eigenaar. Deze zogenaamde «derde macht» ontbreekt in de governancestructuur van de woningcorporaties. Dat is om twee redenen problematisch: ten eerste omdat onduidelijk is namens wie de raad van commissarissen toezicht houdt en wie de kaders daarvan bepaalt, en ten tweede omdat een tegenmacht voor de raad van toezicht zelf ontbreekt.[93]

De heer **Calon**: «*In het verleden is het allemaal privaat initiatief geweest – kerken, vakbonden, notabelen – en uiteindelijk werd het de overheid en gemeentelijke woningbouwbedrijven. Nu zitten we in het midden. We zijn geen markt en we zijn geen overheid. We zijn een private entiteit met een publiek doel. Aan de overheidskant zie je altijd drie lagen: een Minister, een Tweede Kamer en een kiezer. Dat zie je bij bedrijven ook; je ziet een directeur, een raad van commissarissen en aandeelhouders. Dat heb je bij ons niet, hè? Je hebt een directeur en een raad van commissarissen. In*

---

[89] Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 286 (Bijlage) Commissie-Hoekstra (2012), p. 4.
[90] Kamerstuk II 2008/09, 31 729, nr. 1 (Bijlage), Algemene Rekenkamer (2008), p. 11.
[91] WRR (2014), p. 20.
[92] Deze zijn overigens niet uniek voor de corporatiesector, maar spelen in meer semipublieke sectoren zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. Zie onder andere Minderman (januari 2012), Goodijk (juni 2012) en Omgevingsanalyse 2: Woningcorporaties vergeleken met onderwijs en zorg.
[93] WRR (2014) .

mijn ogen ontbreekt daar dus iets en moet je een derde laag hebben. Dan kun je ook debatteren over de vraag van wie dat geld is. Er is natuurlijk een hele discussie over de vraag wie dat geld is. Het heeft geen eigenaar. Daarmee is het een wees.»[94]

Dat is een tekortkoming in de opzet van de interne goverance. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat het two-tier model (directeur-bestuurder/raad van toezicht) ook in de praktijk niet als vanzelf of altijd tot behoorlijk bestuur leidt, om het eufemistisch uit te drukken. Vooral de onderzochte casussen illustreren op soms schokkende wijze het gebrek aan tegenkracht van de raad van toezicht in de richting van het, vaak eenhoofdige, bestuur (zie hoofdstuk 3 en de afzonderlijke deelrapporten Casussen en Vestia). Hieruit blijkt dat in die gevallen het interne toezicht op cruciale momenten vaak niet kritisch genoeg, niet onafhankelijk genoeg, niet deskundig genoeg, niet voldoende betrokken/geïnformeerd of te goed van vertrouwen was. Veelal was sprake van een combinatie van deze elementen.

De heer **Conijn**: «*Het is moeilijk om goed toezicht te houden. Daar begint het mee. We hebben het net gehad over Vestia. Het is iets wat je moet leren; dat geldt ook voor mij. Het toezicht is niet eenvoudig. Ik denk dat er de afgelopen jaren ook wel veel verbeterd is in de kwaliteit van het toezicht, met name als het gaat om principes van goed bestuur. (...) Ik voorzie nog een grote inhaalslag voor met name het kennisniveau van leden van de raad van commissarissen. Het kennisniveau zou best een stuk hoger kunnen, want het corporatiebedrijf is best ingewikkeld. Als je ten opzichte van de bestuurder aanmerkelijk minder kennis hebt en op achterstand staat, heb je geen goede toezichtsverhouding. De toezicht-houders bij corporaties hebben vaak uitgebreide maatschappelijke opvattingen – dat is ook prima – maar het moet ook gepaard gaan met voldoende kennis over het functioneren van een corporatie.*»[95]

De commissie constateert ook dat vanaf de brutering al grote vraagtekens worden gezet bij het functioneren van het interne toezicht binnen corporaties. Al in 1998 wijst de commissie-Glasz op onduidelijkheden over de invulling daarvan en de noodzaak tot professionalisering.[96] Een aaneenschakeling van rapporten betoogt vervolgens hetzelfde: Centraal Fonds (2002, 2003, 2007), commissie-De Boer (2005), Conijn (2005), VROM-raad (2005), commissie-Sas (2005), commissie-Schilder (2006), stuurgroep-Meijerink (2006), tot en met in 2012 de Aedes-werkgroep Financieel toezicht en de commissie-Hoekstra aan toe.[97] Ondanks de oprichting van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) in 2002 – die als belangrijkste doel heeft het interne toezicht verder te professionaliseren – en diverse sectorale codes en handreikingen, concludeert De Jong: «*Het tempo van ontwikkeling van professioneel toezicht bleek niet opgewassen tegen het tempo van verandering en de nieuwe vraagstukken die zich aandienden, zoals de snelle professionali-sering van de besturen en de toename van risico's.*»[98]

---

[94] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.
[95] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.
[96] Commissie Intern toezicht woningcorporaties (4 mei 1998) .
[97] Zie voor een overzicht van de adviezen bijlage 1 van het deelrapport Literatuurstudie.
[98] Jong, de (22 februari 2013).

Mevrouw **Bertram**: «*Als je in die tijd kijkt, zie je dat wij in het denken maar ook in de zorgen die we op het departement hadden, in het hele stelsel van woningcorporaties een aantal zwakheden zagen. (...) de grootste zorg zat hem bij de raden van commissarissen. ... Lang niet in alle gevallen, hè; laat ik dat erbij zeggen. Maar grosso modo zie je dat de corporaties sterker worden, over meer geld beschikken en zich vrijer voelen om hun eigen koers te bepalen. En wat je in die beleidsbrief als zorg terugziet, en wat ook de zorg was van het departement, is dat wij de countervailing power op het lokale niveau bij de wethouder, maar zeker ook bij de raden van commissarissen, absoluut onvoldoende vonden.*»[99]

De commissie constateert dat de verantwoordelijke bewindspersonen, ondanks de vele signalen en gezaghebbende adviezen over het niet goed functioneren van het interne toezicht en daarmee de interne governance, daaraan geen andere of nadere eisen gingen stellen. Ook op dit punt was sprake van een groot vertrouwen in het zelfsturend en zelfregulerend vermogen van de sector.

BOX 4.1 Tekortschietend intern toezicht versus administratieve lastenreductie

De heer **Groot**: «*Meer vertrouwen in de sector betekent ook dat je vertrouwen moet hebben in het interne toezicht van een woningcorporatie. Er waren in die tijd echter al een groot aantal rapporten verschenen, onder andere van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, dat nogal kritische kanttekeningen plaatste bij de werking van dat interne toezicht. Was dat voor u aanleiding om toch wat meer greep op het interne toezicht te krijgen?*»
Mevrouw **Dekker**: «*Nee, wettelijk niet. Ik heb in de eerste plaats een oproep gedaan bij de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties. (...) Het tweede is dat ik heb aangegeven dat ik vind dat de kwaliteit, dus de deskundigheid op de verschillende terreinen, van de woningcorporatie ook vertegenwoordigd zou moeten zijn in die raad van commissarissen, zoals je dat overal ...*»
De heer **Groot**: «*Dit zijn allemaal morele oproepen die u doet. Het wordt niet in regels vastgelegd.*»
Mevrouw **Dekker**: «*Nee, maar ik vind ook niet dat je dit onmiddellijk in regels hoeft vast te leggen. Op dat moment was dat ook niet zo aan de orde.*»
De heer **Groot**: «*De dingen die u noemt, maken deel uit van een goede governancecode. Wij hebben de commissie-Sas gehad. Die heeft geadviseerd om de governancecode wettelijk te verankeren. Waarom hebt u dat niet gedaan? (...) Hetzelfde geldt voor de WRR, die in 2004 adviseerde om de positie van de raad van toezicht wettelijk te erkennen.*»
Mevrouw **Dekker**: «*Weet u, dat geldt allemaal in de lijn van het kabinet waarbij wij uitgingen van minder regelgeving. In die lijn heb ik willen werken.*»
De heer **Groot**: «*De wens om de administratieve lastendruk te verminderen stond in de weg aan het aanscherpen van de regels voor het interne toezicht.*»[100]
Mevrouw **Bertram**: «*Het was een tijd waarin ook de Kamer weinig behoefte had aan het opnieuw ingaan van grote wetgevingstrajecten, en die heeft heel lang geduurd. Ik herinner me nog een motie*

[99] Verslag openbaar verhoor met mevrouw Bertram, 25 juni 2014.
[100] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

van de Kamerleden Hofstra en Koopmans, die Minister Dekker ergens in 2004 of 2005 vroegen of zij niet een keer kon zorgen voor minder regels voor de corporatiesector: het is verzelfstandiging; wat gaat u daaraan doen?»[101]
De heer **Jansen**: «*Ik denk dat de Kamer te gemakkelijk is meegegaan in de redenering van de Minister en trouwens ook die van haar opvolgers dat het toezicht op de corporaties primair van de raad van commissarissen moet komen. De bottomline was volgens mij toch dat het intern toezicht dominant was en dat we ons daarmee vanuit Den Haag niet te veel moesten bemoeien.*»[102]

Accountant maakt ook in corporatiesector vertrouwensrol niet altijd waar

De controlerend accountant speelt, als «vertrouwensman in het maatschappelijk verkeer», een belangrijke rol in de governance van de corporatiesector. Hij dient de jaarrekening, het volkshuisvestingsverslag en de cijfermatige kerngegevens van corporaties te beoordelen en geeft daarnaast in een zogenaamde *managementletter* adviezen over de interne bedrijfsvoering aan het bestuur en de raad van toezicht. Op basis van deze oordelen dienen interne en externe toezichthouders hun rol in de governance weer vorm te geven. De commissie constateert dat accountants deze vertrouwensrol in de corporatiesector niet ten volle hebben waargemaakt.

Uit de Vestia-casus (zie hoofdstuk 3) blijkt onomwonden dat betrokken accountants bij de jaarstukken goedkeurende accountantsverklaringen hebben afgegeven waarvoor onvoldoende grond was.
Het incidentenonderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) naar de accountantscontrole bij Vestia is voor de AFM aanleiding om in 2012 een uitgebreider onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de jaarrekeningcontrole bij woningcorporaties. Het AFM-onderzoek uit 2012 heeft betrekking op de vier grootste accountantsorganisaties: Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PricewaterhouseCoopers.[103] De AFM heeft deze vier accountantsorganisaties in februari 2012 gevraagd om eerst intern onderzoek te verrichten naar de controles bij woningcorporaties. Op basis hiervan heeft de AFM beoordeeld of er voldoende kwaliteitsmaatregelen zijn (genomen).

De heer **Everts**: «*Het rapport uit 2012 is een beetje apart. Dan moet ik misschien even terug naar de reden waarom wij dat rapport hebben geschreven, namelijk Vestia. Op 30 januari kregen wij het signaal dat er wat aan de hand was met Vestia. (...) Wij hebben het dossier bekeken en wij hebben vrij snel kunnen concluderen, heel prematuur, dat er ernstige bevindingen waren, dat er ernstige tekortkomingen in de controle waren. Om uit te sluiten dat het heel breed was, dus niet alleen bij KPMG maar ook bij de voormalige accountant Deloitte en bij EY en PwC, hebben we dit rapport aangekondigd. Vervolgens hebben al die kantoren de, zoals ik dat noem, trajectcontrole aangezet en ervoor gezorgd dat het hele traject van woningcorporaties goed ging lopen. Dat betekende dat ze niet alleen keken naar de lopende controles, maar ook reviews deden op de voormalige controles en aanvullende werkzaamheden hebben gedaan.*»[104]

---

[101] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.
[102] Verslag openbaar verhoor van de heer Jansen, 26 juni 2014.
[103] AFM (2012).
[104] Verslag openbaar verhoor van de heer Everts, 20 juni 2014.

Uit het onderzoek van de AFM blijkt dat de vier grootste accountantskantoren op dat moment verhoogde aandacht hebben voor de controles bij woningcorporaties. Twee van de vier kantoren hadden al maatregelen genomen voordat de crisis bij Vestia bekend werd. Eén kantoor heeft maatregelen genomen, maar relatief laat, en bij één accountantskantoor zijn kwaliteitsmaatregelen ingezet, maar verricht de AFM nog nader onderzoek naar de kwaliteit van de interne dossieronderzoeken. De AFM constateert in haar rapport dat er nog steeds tekortkomingen kunnen worden geconstateerd ten aanzien van de genoemde wettelijke controles. De aard en ernst van deze tekortkomingen verschillen per accountantsorganisatie.

De heer **Everts**: «*Wij hebben eind december* [2012] *kunnen concluderen dat het over de hele linie heeft geleid tot een, wat ons betreft, positief beeld. Het is vanzelfsprekend dat het op onderdelen nog beter kan, maar het laat zien dat als er druk komt vanuit de toezichthouder en het publiek, en intern vanuit de organisatie, de accountants het heel goed kunnen. Zonder die radarcontrole aan te zetten, zonder die druk van buitenaf gaat het niet gebeuren, verandert het gedrag niet. Dat hebben wij in december geconstateerd. Het kan dus wel, maar zorg ervoor dat het niet alleen bij woningcorporaties gebeurt, maar ook in de zorg, in het onderwijs, in het hele semipublieke deel. Daar zijn namelijk dezelfde belangen aan de hand. Het is wachten op het volgende ongeluk dat daar gaat gebeuren als je daar niet ook de inzet pleegt zoals bij woningcorporaties is gebeurd.*»[105]

4.3.2 Onvoldragen zelfregulering

Als het over het woningcorporatiestelsel gaat, is ook het begrip zelfregulering nooit ver weg. De literatuurstudie constateert dat een duidelijke definitie van dit begrip in de literatuur ontbreekt, maar in principe gaat het om alle in de corporatiesector ontplooide governance-initiatieven die niet onderhevig zijn aan directe overheidsregulering.[106] In ieder geval gaat het dan om de door de sector ontwikkelde meet- en verantwoordingsinstrumenten zoals governancecodes, visitaties en benchmarks, maar ook het (onderlinge) Waarborgfonds Sociale Woningbouw is goed beschouwd een vorm van zelfregulering.

Te beperkte disciplinering door branche initiatieven
Sinds de verzelfstandiging heeft de corporatiesector onder leiding van brancheorganisatie Aedes verschillende initiatieven genomen om zelfregulering binnen de sector vorm te geven en daarmee de sector verder te professionaliseren en de legitimiteit te vergroten.[107]
Zo zijn leden van Aedes gebonden om zich aan twee verschillende codes te houden: de AedesCode en de Governancecode Woningcorporaties. De AedesCode is sinds 2002 verplicht voor Aedes-leden en heeft als primaire doel om te laten zien op welke normen en waarden de Aedes-leden kunnen worden aangesproken.[108] De Governancecode Woningcorporaties (2007) maakt integraal deel uit van de AedesCode en vormt een verdere uitwerking van deze code op het gebied van de governanceaspecten. Aedes-leden dienen in hun jaarverslag aan te geven in hoeverre ze voldoen aan de governancecode, waarbij een «pas toe of leg uit»-beginsel

[105] Verslag openbaar verhoor van de heer Everts, 20 juni 2014.
[106] Zie deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 6.4.7.
[107] Zie deelrapport Literatuurstudie voor een uitgebreid (historisch) overzicht van deze initiatieven.
[108] Aedes (2007).

geldt. Drie bepalingen zijn echter hard: toepassing van de Sectorbrede beloningscode bestuurders woningcorporaties, de honorering van de commissarissen en de zittingstermijnen van de commissarissen.

De commissie stelt vast dat vooral over de stijgende salarissen van corporatiedirecteuren al vanaf 2000, wanneer de directiesalarissen niet meer onder de CAO vallen, veel maatschappelijk discussie is ontstaan. Zij constateert dat de sector/brancheorganisatie richtlijnen en codes uitbrengt om deze salarissen te reguleren (commissie-Peters uit 2000, commissie-Izeboud uit 2004, Sectorbrede beloningscode Woningcorporaties uit 2010) en dat de sector pleit voor het openbaar maken van de salarissen. Als dit laatste in 2005 wettelijk verplicht wordt, blijkt ongeveer een op de acht corporatiebestuurders de balkenendenorm te overschrijden en blijkt een behoorlijk aantal corporaties de eigen sectornormen te overschrijden. Wat betreft de hoogte van de salarissen springen relatief grote, actieve corporaties eruit. Maar het is ook opmerkelijk dat een aantal bestuurders van kleine tot zeer kleine corporaties hoge beloningen krijgt.[109]

Mevrouw **Hachchi**: «*Ik moet u toch onderbreken. Mijn vraag was: hebt u corporatiedirecteuren aangesproken op hun beloning?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Nee, dat hoefde toen nog niet.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Dat hoefde niet? Dat is uw antwoord?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Ja.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*U hebt nog nooit een collega-corporatiedirecteur hierop aangesproken?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*U hebt het over Izeboud en over die periode. Voor die periode geldt dat het niet hoefde. Later heb ik wel hier en daar, en zeker in mijn toespraken, aangedrongen op het handhaven van de afgesproken eigen adviesregeling over het publiceren en het matigen van het beloningsbeleid. Ik heb niet concreet individuele corporatiebestuurders erop aangesproken.*»[110]

De **voorzitter**: «*Ik zie hier dat u in 2004 op € 342.000 zat, exclusief pensioen. In de jaren daarna groeit dit door tot ruim € 386.000 in 2011. Die zijn exclusief alle pensioenbijdragen. Paste die beloning bij een woningcorporatie? Vond u die, even los van de ontstaansgeschiedenis en datgene wat de werkgever u allemaal aanbood, passen bij een woningcorporatie?*»
De heer **Staal**: «*Ik denk dat u dan ook moet kijken naar de prestaties van de woningcorporatie en op welke manier zij het deed. (...)*»
De **voorzitter**: «*U zei net al dat je moet kijken naar de prestaties, ook naar die van de woningcorporatie. Dat is een duidelijk ja. U vond dat hoge salaris, het hoogste in de sector, wel passen bij uw positie als directeur van een woningcorporatie.*»
De heer **Staal**: «*U constateert nu zelf iets. Wat ik aan wil geven is dat ik in de huidige situatie, met alle discussie over inkomens et cetera, die commotie begrijp. Ik moet u echter mee terugnemen naar 1998. Mij is dit aangeboden als werknemer. Ik heb dat geaccepteerd.*»
De **voorzitter**: «*(...) U hebt er ongetwijfeld heel hard voor gewerkt. De vraag is nogmaals als volgt. Voor uw werkzaamheden alleen bij Vestia verdiende u inclusief pensioen € 500.000 per jaar. Is dat gewoon, passend bij die corporatie? Dat is echt de vraag. (...) U had verreweg het hoogste salaris in de sector. Ik vraag u of u dat gepast vindt. Ik moet constateren dat u er eigenlijk gewoon omheen praat.*»

---

[109] Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 41.
[110] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

De heer **Staal**: «*Nee, ik praat er niet omheen. Ik heb gezegd dat ik als ik met de kennis van nu achterom kijk, de commotie begrijp. Als ik dit in de huidige situatie voorgeschoteld zou krijgen, zou ik er anders over denken.*»[111]

De commissie concludeert dat de initiatieven van de sector om de beloningen te matigen geen overdeeld succes waren. Deels is dat wellicht te wijten aan het gebrek aan sanctie bij niet naleving, maar er was op dit punt blijkbaar ook geen cultuur van soberheid. Van een voorbeeldfunctie op dit punt van de branchevereniging was evenmin sprake getuige het onderstaande citaat uit het openbaar verhoor met de heer Van Leeuwen, lange tijd voorzitter van Aedes.

Mevrouw **Hachchi**: «*Er zijn twee punten waarbij ik u wil vragen in hoeverre u een voorbeeldfunctie had als voorzitter van Aedes. Had u dat beeld? Had u een voorbeeldfunctie?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Ik ben een boegbeeld.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Als je een boegbeeld bent, zit daar dan een voorbeeldfunctie aan vast? U knikt? Ik weet niet wat voor beweging dat is. Bent u het met me eens?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Ik denk dat het zo wordt ervaren, ja.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Mag ik u dan twee punten voorhouden? In 2008 ontving u een salaris van € 187.000 en een bonus van € 42.000. Bij uw vertrek kreeg u ook een bedrag van 1 miljoen mee. Als ik u deze twee punten voorhoud in combinatie met de voorbeeldfunctie, wat zegt u dan?*»
De heer **Van Leeuwen**: «(...) *Het salaris is vastgesteld door de raad van commissarissen in een periode waarin wij in Nederland anders dachten over salarissen en topinkomens. Er gold nog geen Wet normering topinkomens. De raad van commissarissen heeft twee onderzoeken laten doen. Men heeft allereerst bekeken wat branchevoorzitters in het middenveld door de bank genomen verdienden. Daar verhield het bedrag zich prima toe, in positieve zin. Het was dus laag.(...)*
U vroeg of ik een voorbeeldfunctie had. Was die schadeloosstelling van € 650.000 een passend bedrag? Het antwoord daarop is ja. Daarvoor heb ik twee normen. De eerste is dat de uitkomst van mijn contract lag onder die van de toen geldende kantonrechtersformule,(....)De tweede is dat het ook lager lag dan de netto contante waarde van het wachtgeld van een Kamerlid met dezelfde leeftijd en hetzelfde aantal jaren als Kamerlid. Dat bedoel ik helemaal niet vervelend. Ik vond dus dat het passend was, als het gaat om de maatschappelijke aanvaarde uitkomsten van zo'n onvrijwillig vertrek.»[112]

Sinds 2007 schrijft de AedesCode voor dat corporaties zich eens in de vier jaar moeten laten visiteren. Bij die visitaties staan de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties centraal, die worden beoordeeld door een onafhankelijke visitatiecommissie. Op dit moment hebben vijf bureaus een accreditatie om deze visitaties uit te mogen voeren. 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.

---

[111] Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 12 juni 2014.
[112] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

De heer **Depla**: «*Wij wilden zicht krijgen op de prestaties. Dat was het punt van de visitatie. (...) Je wilt presteren naar vermogen. Niet elke corporatie is hetzelfde, zoals ik al vaker gezegd heb: in Boekel is het anders dan in Eindhoven. Wij wilden de visitatie voor elkaar krijgen, want dan krijg je in beeld of een corporatie presteert naar vermogen. Wij wilden graag dat in de wet kwam te staan dat dit verplicht was. Tegelijkertijd is er met corporaties die dat zagen zitten, een instituut voor onafhankelijke visitatie opgericht. Dat is een gezamenlijke activiteit geweest van woningbouwcorporaties, ondersteund door de Kamer. Er is toen zo'n onafhankelijk instituut gekomen, dat clubs ging certificeren die gingen visiteren. Zo hadden we, al stond het niet in de wet, steeds meer corporaties die zich lieten visiteren, waardoor lokaal helder was wat zij deden, waardoor zij aanspreekbaar waren. Als steeds meer corporaties dat doen, wordt het steeds moeilijker om je ertegen te verzetten. Dat was de buitenparlementaire motor, zeg maar.*»[113]

Uit de evaluatie van het visitatiestelsel in 2012 door de Technische Universiteit Delft blijkt dat het draagvlak voor de visitaties groot is.[114] Ook blijkt dat er aanwijzingen zijn dat visitaties bijdragen aan betere maatschappelijke prestaties, een betere verantwoording en een sterkere verankering van corporaties in hun omgeving. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat het op een goede manier meten en beoordelen van maatschappelijke prestaties van corporaties uiterst lastig is: er is veel discussie over het beoordelingskader. Ook 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.

Naast governancecodes en visitaties is binnen de sector ook gewerkt aan een benchmarksysteem gericht op het verbeteren van de (financiële) bedrijfsvoering. Een van de eerste benchmarks was de Aedex/IPD Corporatie Vastgoedindex (2001), waarmee het rendement van verschillende typen corporatie-investeringen kan worden gemeten.[115] In 2007 constateert de commissie-Van Rijn dat er behoefte is aan versterking van de integraliteit van benchmarking, onder andere omdat slechts een deel van de corporaties daaraan meedoet, en dat er meer aandacht zou moeten zijn voor het meten en vergelijken van maatschappelijke prestaties.[116]

De heer **Mulder**: «*Mijnheer Vlak, u houdt zich al een hele tijd bezig met het onderling vergelijken van de financiële prestaties van de corporatiesector. Dat doet u in de vorm van zogeheten indexen. Zijn er problemen bij het onderling vergelijken van corporaties?*»
De heer **Vlak**: «*Ik hoop dat u mijn humor kunt begrijpen: op het moment dat ik het doe niet. Dat heeft te maken met het feit dat wij een vrij stellig internationaal verankerd meet- en regelsysteem in stand houden, wat die vergelijkbaarheid waarborgt. Maar ja, er doet maar een bepaald deel van zo'n corporatiesector mee. Het is een instrument dat in het kader van zelfregulering en «vanuit overtuiging meedoen» leeft en bestaat. Het overgrote deel van de corporatiesector doet niet mee. Dat heeft eigen systemen om de performance, het eigen bedrijfseconomisch presteren, te laten zien binnen de kaders die daarvoor vanuit het Rijk en de toezicht-*

[113] Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.
[114] Bortel, van, et al. (2012).
[115] Aedes (juli 2008).
[116] Rijn, van (2007).

houders gegeven zijn. Zonder partijen tekort te doen: het kader dat vanuit het Rijk en de toezichthouders gegeven is, heeft een heel specifiek doel. Dat garandeert niet per definitie optimale onderlinge vergelijkbaarheid.»
De heer **Mulder**: «*U zegt: voor wat hij waard is. Hij is dus eigenlijk niet zo veel waard.*»
De heer **Vlak**: «*Nee, u hoort mij zeggen dat hij is opgebouwd vanuit jaarverslagleggingsinformatie. En jaarverslagleggingsinformatie in de corporatiesector heeft een heel specifiek doel. Er zijn een aantal doeleinden van verantwoording, aan de toezichthouder en aan de Minister, maar dat wil niet zeggen dat diezelfde informatie automatisch geschikt is voor onderlinge vergelijking vanuit het doel van het bedrijfseconomisch functioneren van corporaties.*»[117]

De commissie constateert dat de sector, met brancheorganisatie Aedes als voortrekker, sinds de verzelfstandiging wel degelijk initiatieven heeft genomen om zelfregulering binnen de sector vorm te geven. Dit heeft ongetwijfeld een positieve invloed gehad op het functioneren van individuele corporaties. De commissie constateert ook dat in de loop der tijd steeds duidelijker werd dat de zelfregulering er niet in slaagde om het groeiende aantal incidenten en schandalen in de sector tegen te gaan. Zoals uit de literatuurstudie en het deelonderzoek Politieke besluitvorming blijkt, was er van meet af aan ook de nodige kritiek op het vrijblijvende karakter van deze initiatieven (governancecode, visitaties, benchmarks), met name op het feit dat corporaties niet verplicht zijn om te participeren en dat op het leveren van slechte prestaties geen sanctie staat. De commissie constateert dat door de jaren heen in verschillende adviezen en bijdragen dan ook is bepleit om de governancecodes en het visitatiesysteem wettelijk te verankeren en onderdeel te maken van overheidstoezicht, maar dat dit tot op heden nog niet het geval is.[118]

De heer **Oskam**: «*U zei: ik geloof eigenlijk niet in die zelfregulering.*»
De heer **Calon**: «*Nee, dat is een terecht citaat. Ik geloof daar helemaal niet in. Ik geloof er wel in dat de sector zelf dingen doet, dus codes en het benchmarkcentrum, dus ik vind niet dat de sector niets moet doen. Ik vind dat de sector het nodige moet doen, maar je kunt niet alles aan de sector overlaten. Je hebt een stok achter de deur nodig. Je kunt het vergelijken met het plaatsen van een verkeerslicht op een kruising en daar gelijk bij zeggen dat er nooit een politieagent langs zal komen of een radarpaal zal staan. Je zult dan zien dat er altijd iemand is die de grenzen opzoekt en eroverheen gaat. Als hij dan niet wordt gestraft door iemand van buiten, vindt dat verkeerde gedrag navolging. Wij en ook ik vinden zelfregulering als «de sector die alles zelf doet» gewoon onzin. Je moet echt een externe macht hebben die een stok heeft om te slaan en ook kan interveniëren.*»[119]

De heer **Groot**: «*Uw opvolger, de heer Calon, zegt zelfs dat de zelfregulering heeft gefaald vanwege het ontbreken van de contramal. Kun je het zelfs zo scherp stellen?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Dat vind ik wel een heel zware uitdrukking. Zij heeft niet gebracht wat wij ervan verwacht hadden. Die conclusie uit het rapport deel ik. Zij heeft veel ook wel gebracht. Natuurlijk focust u zich op de incidenten, maar er ging – ik meen dat een van de anderen die u hebt verhoord, dat met zoveel woorden heeft gezegd – ook absoluut een*

[117] Verslag openbaar verhoor van de heer Vlak, 4 juni 2014.
[118] Deelrapport Literatuurstudie en deelrapport Politieke besluitvorming.
[119] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.

disciplinerende werking uit van alle aspecten van zelfregulering. De AedesCode, de governancecode, het visitatiestelsel, het benchmarksysteem; het disciplineerde wel. Alleen, Aedes is niet de partij die dat vervolgens kan afdwingen of handhaven. Dus je hebt een contramal nodig in de wet- en regelgeving, een systeemregel. Binnen het systeem wordt dan geborgd dat die zelfregulering ook werkt, afdwingbaar is en dat een externe toezichthouder daar toezicht op kan houden.»[120]

Naast het ontbreken van een wettelijke basis voor de zelfregulering is volgens de commissie ook het ontbreken van een cultuur waarin men elkaar kritisch aanspreekt op het functioneren en het gedrag, een van de oorzaken voor het niet tot wasdom komen van zelfsturing binnen de sector. De Jong noemt dat het ontbreken van een collectief «moreel kompas» en 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 belang.[121]

Mevrouw **Hachchi**: «*Was er sprake van een cultuur van elkaar aanspreken op misstanden?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*... Te weinig.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Dan kunt u raden wat mijn vervolgvraag is.*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Waarom?*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Kunt u dat toelichten?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Ehm ... Ik denk dat ... Ik heb dat wel ... Als leden mij aanspraken in de zin van «ik heb dit of dat gehoord», «ik heb gehoord dat er ergens iets niet deugt» of «ik stoor mij aan het salaris van Piet», dan was ongeveer mijn standaardreactie: heb je hem dat gezegd? Als dat het geval was en niet hielp, dan was het: je weet het adres van de Commissie AedesCode onder voorzitterschap van Jan Terlouw. Dien dan een klacht in. Ik ben geen toezichthouder. Ik ben geen politieagent van die sector. Ik ben lobbyist, belangenbehartiger, maar ik organiseer wel een infrastructuur waarin je elkaar tot de orde kunt roepen. Dan moet je dat ook doen. Nou, dat is weinig gebeurd.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Ik heb in uw antwoord nog geen verklaring gehoord waarom het te weinig is gebeurd.*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Misschien heb ik daar te hooggespannen verwachtingen van gehad en is dat moeilijker binnen een vereniging waarin je elkaar altijd weer tegenkomt dan wanneer iemand van buiten dat doet.*»[122]

De commissie stelt vast dat de disciplinerende werking van deze zelfregulering onvoldoende is om de corporaties bij de les te houden. Zo zijn er corporaties die zich aan de zelfregulering onttrekken, bijvoorbeeld door hun lidmaatschap van brancheorganisatie Aedes op te zeggen, en een eigen koers varen. Zelfregulering louter op basis van vrijwilligheid en vertrouwen blijkt te vrijblijvend om alle corporaties voldoende bij de maatschappelijke les te houden.

Waarborgfonds onvoldoende waarborg in de governance
Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is een belangrijke actor binnen de governance van de corporatiesector door zijn specifieke taak in het systeem van onderlinge borgstelling binnen de sector en de garantiestelling daarbij door de overheid. Het WSW borgt leningen die corporaties

[120] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.
[121] Jong, de (22 februari 2013).
[122] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

aantrekken voor hun volkshuisvestelijke taken, zodat zij tegen een lager rentetarief kunnen lenen. Daarvoor dient het WSW te toetsen of een corporatie voldoende kredietwaardig is om leningen op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze aan te kunnen gaan. Zij doet dit om de borgstellers (andere corporaties) en de achtervangers (Rijk en gemeenten als garantstellers) te beschermen. Eind 2011 stond het WSW borg voor 86,3 miljard euro. Het WSW is weliswaar formeel geen publiekrechtelijke toezichthouder, maar vervult wel een aantal essentiële toezichthoudende functies: informatie verzamelen, beoordelen en op basis daarvan interveniëren (wel of geen borging afgeven/omvang van de borging vaststellen).

De heer **Boot**: «*Het Waarborgfonds bestaat om de financiering van de volkshuisvestingssector te faciliteren. Daartoe heeft het een instrument, de borging. Dat betekent dat woningcorporaties linksom of rechtsom onder overheidsgarantie geld kunnen aantrekken. Hiertoe moet het WSW in de gaten houden dat de corporaties geen misbruik maken van deze faciliteit en dat zij voldoende op hun risico's letten. Dat betekent dat het Waarborgfonds de borgingsruimte – in technisch jargon – bepaalt: hoeveel kan er door de Staat gegarandeerd worden zonder dat de Staat in wezen risico loopt op die betreffende woningcorporaties? Het WSW is er om dat in de gaten te houden.*»
De heer **Groot**: «*U positioneert het WSW dus meer als toezichthouder dan als dienstverlener voor de sector. Hoor ik dat goed*?»
De heer **Boot**: «*Ja, dat hoort u heel goed, maar hier zit ook precies de hele klem waar het WSW en de sector in zitten. Ik beschouw het WSW primair als een toezichthouder: het verstrekt borgingsruimte, dus garantie, en die garantie moet verantwoord verstrekt worden. Daartoe moeten corporaties informatie aanleveren en het WSW moet erop letten dat de corporaties niet uit de pas lopen. Ik noem dat «toezicht». Anderen kunnen daar semantisch een andere naam aan geven, maar ik beschouw het gewoon als toezicht. De klem is dat het WSW is opgezet als instituut van en voor de sector. Daarmee kom ik meteen bij het tweede deel van uw opmerking. Daarin zit een heel duidelijke suggestie alsof het WSW ook dienstverlener voor de sector is. In strikte zin is het dat: het WSW moet de financiering van de sector faciliteren. Dat klinkt als dienstverlening, maar als je te ver gaat in je dienstverlening, ondermijn je je rol als toezichthouder.*»[123]

De heer **Wilders**: «*Feitelijk zit er een grote overlap tussen de werkzaamheden die een kredietbeoordelaar/kredietverzekeraar doet en het bedrijfseconomisch toezicht op een woningcorporatie. Daar zit een grote overlap in. Het kan zijn dat er vanuit het toezicht bezien en ook bedrijfseconomisch een breder aandachtsgebied is dan vanuit de kredietverzekeraar, vanuit de onderlinge verzekeraar die het WSW is, omdat die primair kijkt of het geld terugkomt, zodat de lening afgelost wordt en er geen aanspraak wordt gedaan op de borg. Maar er zit een grote overlap in de werkzaamheden.(...).*»
De **voorzitter**: «*Als je kijkt naar de feitelijke situatie, is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw dan de facto nu ook al een toezichthouder?»*
De heer **Wilders**: «*De facto worden dezelfde werkzaamheden verricht.*»[124]

[123] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.
[124] Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 8 juli 2014.

De beslissingen van het WSW hebben een grote invloed op het functioneren van corporaties; het WSW zit direct aan de geldkraan van corporaties. De commissie constateert dat het WSW zijn taken op het gebied van risicobeoordeling en -beheersing onvoldoende heeft ingevuld. Dit komt vooral doordat het WSW zich te sterk als financieel dienstverlener van de sector manifesteerde (goedkoop geld aantrekken voor de sector) en te weinig als «hoeder van de borg» voor de achtervangers.

Van projectfinanciering naar bedrijfsfinanciering: meer financiële vrijheid en armslag, minder controle op de besteding
Tot 2007 borgt het WSW leningen per project (de zogenaamde projectfinanciering), maar in 2007 wordt dit vervangen door bedrijfsfinanciering. Dit betekent dat het WSW vanaf dat moment op basis van kasstroomprognoses en de financieringsbehoefte berekent welk bedrag een corporatie jaarlijks aan geborgde leningen mag aantrekken (faciliteringsvolume). Dit nieuwe borgingssysteem betekent dat de uitvoeringskosten bij het WSW fors dalen. Omdat niet meer per project hoeft worden getoetst, kan het personeelsbestand bij het WSW worden gehalveerd.[125] De commissie vraagt de heer Van Dam, destijds voorzitter van de raad van commissarissen van het WSW, hiernaar in het openbaar verhoor:

De **voorzitter**: «*Wat deed de nieuwe borgingssystematiek met het WSW zelf, bijvoorbeeld qua benodigde fte's?*»
De heer **Van Dam**: «*Zoals gezegd, maakte het de bureaucratisering een stuk minder en de automatisering een stuk makkelijker. Nu was er al ... Zolang ik er gezeten heb, hebben we gewerkt aan een professionalisering van ons werk. Het kwam uit de oude cultuur van de corporaties. Wij vonden dat we meer bedrijfseconomisch moesten gaan werken. Geleidelijk aan heb je dus een verkleining van het personeelsaantal gezien. Ik geloof dat – ik zeg het uit mijn hoofd – na de invoering van het nieuwe faciliteren het aantal medewerkers ten opzichte van laat ik zeggen vijf jaar eerder is gehalveerd.*»[126]

De commissie constateert dat, door het afstappen van de projectfinanciering bij het WSW, voor een groot deel het zicht verdween op de directe relatie tussen de financiering en de onderliggende investeringen. Daarbij was geen sprake van voldoende bestedingscontrole die erop toezag dat de geborgde financiering daadwerkelijk werd gebruikt voor de aangegeven, voor borging in aanmerking komende projecten. Dit gebeurde achteraf op basis van de jaarstukken op bedrijfsniveau, niet op projectniveau.

De **voorzitter**: «*Als je overgaat naar een faciliteringsvolume voor drie jaar, waarbij je zou kunnen concluderen dat je de facto de hele balans van zo'n corporatie financiert, neemt de bestedingscontrole natuurlijk gigantisch in gewicht toe. Toch?»*
De heer **Van Dam**: «*Zo zou ik het niet uitdrukken. Zoals gezegd, heb je een relatie met een partij op basis van een overeenkomst. Je gaat ervan uit dat de wederpartij de overeenkomst naleeft. Zoals gezegd, vertrouw je iemand nooit helemaal alleen op zijn blauwe ogen. Daar moet dus een vorm van controle bij passen, maar we gingen niet naast de bestuurder van een corporatie zitten.*»
De **voorzitter**: «*De toegestane doelen zijn investeringen in vastgoedprojecten of herfinancieringen van je leningen. Hoe controleerde het*

[125] Deelrapport Literatuurstudie paragraaf 4.4 en 3.5.3.
[126] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dam, 20 juni 2014.

Waarborgfonds dan dat geborgde leningen ook naar die toegestane doelen gingen?»
De heer **Van Dam**: «*Je kunt ieder jaar in de stukken – de jaarrekening of de prognose – zien welk geld besteed is, hoeveel er besteed is en hoeveel er niet besteed is. Als er geen project was waarmee gefinancierd werd en het faciliteringsvolume toch kleiner was geworden – er geld van was gebruikt – dan rees natuurlijk de volgende vraag. Als het niet voor het project is gebruikt, waar is het dan wel voor gebruikt?*»[127]

In het openbaar verhoor van voormalig topambtenaar Van Giessen van het ministerie komt de overstap van het WSW van projectfinanciering naar bedrijfsfinanciering ook aan de orde.

De heer **Oskam**: «*De heer Van der Moolen was hier gisteren. Hij zei dat de nieuwe financieringssystematiek van het WSW sinds 2007 heeft geleid tot een verlies aan informatie over de besteding van de geborgde gelden bij het WSW. Een van de voorbeelden is misschien ook wel WSG. Hij zei dat de toetsing door het WSW niet echt scherp is geweest. Bent u dat met hem eens?*»
De heer **Van Giessen**: «*(...) Men had projectfinanciering en is in 2007 overgegaan op bedrijfsfinanciering. Daar had men wel een uitgekiende systematiek voor, maar je had geen zicht meer op de projecten zelf. Toentertijd leek dat ons een goed systeem. Volgens mij was het ook geen punt van discussie. De administratieve lasten werden hierdoor ook aanzienlijk teruggebracht. Dat was overigens een punt in de discussie dat elk jaar speelde. Ik meen me te herinneren dat we zelfs de Actal-commissie hebben gehad. Ik ben het even kwijt. Die commissie bekeek permanent of het wat minder kon met de lastendruk. Dat was sowieso de sfeer tijdens al die kabinetten-Balkenende: men wilde minder regelgeving en toezicht op afstand. Daar hadden we dus wel last van. Dit leverde een bijdrage aan minder regelgeving en minder lastendruk. Het leek ook een verantwoord systeem, voor zover ik dat kon beoordelen.(...) Ik kan niet beamen dat het heel vaak ergens heen ging waar het niet thuis hoorde. Het ging in ieder geval niet goed. Ik weet niet zeker of het naar de verkeerde projecten ging, maar er was te veel geborgd. Dat is helder, maar dat was in principe een zaak van het WSW en zijn raad van toezicht.*»
De heer **Oskam**: «*Precies, maar er werd in ieder geval niet gecontroleerd waar het geld uiteindelijk echt naartoe ging.*»
De heer **Van Giessen**: «*Nee, niet door het WSW en zeker niet door ons. Wij waren namelijk geen financieel toezichthouder.*»[128]

Te veel dienstverlener, te weinig hoeder van de borg: bancaire ambities, investor relations en het goedkeuren van financiële producten
Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat het WSW in een spagaat terecht is gekomen tussen enerzijds zijn doelstelling om zo goedkoop mogelijke financiering voor corporaties te bewerkstelligen en anderzijds zijn taak om de risico's voor de achtervanger van de borgstellingen te beperken. Doordat het WSW zich te veel financiële dienstverlener voor de sector is gaan voelen en zich als zodanig is gaan gedragen, heeft de doelstelling om zo goedkoop mogelijk te lenen de overhand gekregen. Dit was overigens een beeld van en taakopvatting voor het WSW die breder leefde, getuige ook de uitspraak van Minister Dekker in de Tweede Kamer: «*Op 29 juni heeft de Minister al gezegd dat het WSW in*

[127] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dam, 20 juni 2014.
[128] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

ieder geval niet de externe toezichthouder kan zijn. Zij ziet daarin veeleer een actieve, bancair optredende, private instelling.»[129]

Dit leidde tot een zoektocht naar (nog) goedkopere financiering en uiteindelijk tot een veronachtzaming van de risicoverkleinende taak. De heer Van der Post, voormalig directeur van het WSW, legt uit hoe deze zoektocht leidde naar speciale constructies die zouden leiden tot het WSW als financiële instelling:

De heer **Groot**: «*Dan kom ik op het project Focus op Financiering. Dat bestaat uit twee delen. Het deel WSW2 gaat over het aantrekken van leningen zonder borg voor commerciële doeleinden. Het andere deel is het EMTN-programma dat al even ter sprake is gekomen. Wie nam het initiatief voor dat EMTN-programma?*»
De heer **Van der Post**: «*(...) Er is in de corporatiewereld dus een constante zoektocht geweest naar aanvullende financiering op de stroom vanuit de twee sectorbanken. In 2002–2004 werd dat wel manifest. Toen is op initiatief van het WSW – dat hebben we zelf gedaan met Focus op Financiering – onderzocht of we een andere vorm van EMTN konden maken, een europrogramma. Je praatte dan met allerlei mensen in de markt over hoe dat het beste zou kunnen. (...) Met die ervaring is een zogeheten special purpose vehicle, dus een speciaal voertuig, van het WSW bedacht, dus dat het WSW schuldpapier uitgeeft met de triple-A-rating die het WSW heeft en de funding doorzet naar individuele corporaties. Dat werd wel een heel effectief vehikel gevonden.*»
De heer **Groot**: «*Was er veel steun voor dat idee van een special purpose vehicle, ook in de raad van commissarissen?*»
De heer **Van der Post**: «Ja.»
De heer **Groot**: «*Die zag hierin een mogelijkheid om de afhankelijkheid van de sectorbanken te verminderen?*»
De heer **Van der Post**: «*Niet zozeer de afhankelijkheid van de sectorbanken, maar de afhankelijkheid van bancaire financiering.*»
De heer **Groot**: «*Het idee is nooit opgekomen dat als je zo'n special purpose vehicle opzet, het WSW eigenlijk een financiële instelling, een soort bank wordt? Je gaat middelen collecteren.*»
De heer **Van der Post**: «*Ja, dat hebben we ons gerealiseerd. In het overleg met de achtervangers hebben we aan de achtervangers gevraagd of er een constructie denkbaar was rondom het SPV, een bestuurlijke structuur, een governancestructuur, waarin dan een plek voor de achtervangers zat, zodat zij ook voldoende comfort zouden krijgen bij de werking van het SPV. We waren ons dus bewust van de speciale positie van een speciaal vehikel.*»
De heer **Groot**: «*Ligt er wel een taak voor het WSW voor zover het gaat om het aanboren van commerciële ongeborgde leningen?*»
De heer **Van der Post**: «*De statutaire doelstelling van het WSW is om te bevorderen dat corporaties hun geld kunnen lenen tegen zo laag mogelijke kosten om hun activiteiten op het gebied van de volkshuisvesting te doen. Het is een hele volzin, maar dat is de statutaire doelstelling, dus om te bevorderen dat er goedkoper geld zou kunnen komen zonder borging, dus zonder risicopositie van het WSW, maar wel leidend tot goedkopere tarieven voor WSW2, zal ik maar zeggen. Dat is ook een zoektocht geweest.*»[130]

---

[129] Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 24, p. 8.
[130] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.

Uiteindelijk leidt deze zoektocht niet tot resultaat, omdat de achtervangers gemeenten en Rijk niet akkoord gaan.

De heer **Groot**: «*Werd er nou nog veel gediscussieerd over de vraag wat precies de missie van het WSW moest zijn en hoever die moest reiken?*»
De heer **Boot**: «*Over dit Medium Term Note-gebeuren is onvoorstelbaar veel gediscussieerd. Dit was een heel krachtenveld. Als de BNG en de Waterschapsbank helemaal tegen zijn, gaan ze de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het ministerie en iedereen onder druk zetten. Ze gaan mij bellen op mijn vakantieadres in Spanje. Er wordt onvoorstelbaar gelobbyd. Dit is dus een onvoorstelbaar lang proces geweest. Uiteindelijk is de realiteit dat het gewoon niet gebeurd is. Misschien is dat maar goed ook, want als het alleen maar discussies oproept en fricties oplevert, heb je heel weinig gehad aan jouw op zich legitieme bedoeling om minder afhankelijkheid te creëren.*»
De heer **Groot**: «*We hoorden eerder deze week ook al heel veel enthousiasme vanuit het WSW voor dit programma en deze ambities. Is het achteraf niet spijtig dat hierin zo veel energie is gestoken die ook naar bijvoorbeeld de controle van derivaten had kunnen gaan? (...) Was dit geen verkeerde focus van de organisatie?*»
De heer **Boot**: «*Ik geef u hoe dan ook gelijk. De neiging in elke organisatie om nieuwe dingen te bedenken, nieuwe en exciting, moet altijd ingedamd worden. Die neiging zul je in elke organisatie hebben. Ik denk dat u gelijk hebt dat hierin te veel energie is gaan zitten. Ik denk ook dat er een paar mensen in de organisatie zijn geweest die hierbij een breder idee hadden en die daardoor al die extra oppositie gecreëerd hebben, want als de enge invulling die ik schets, meteen vanaf het begin op tafel had gelegen, was het veel ingewikkelder geweest om ertegen te zijn, et cetera. Ik denk dus dat u gelijk hebt.*»[131]

De commissie constateert, in lijn met de zoektocht naar nog goedkopere financiering en de dienstverlenende insteek tegenover de sector, dat in het onderhouden van de relatie tussen het WSW en financiële dienstverleners (lees: banken) sprake was van te weinig professionele afstand. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen corporaties en medewerkers van het WSW. Er was sprake van een vorm van *regulatory capture*; door het te veel meedenken met individuele corporaties werd de risicobeperkende taak binnen het borgingsstelsel veronachtzaamd. Dit blijkt ook uit de interne onderzoeken van het WSW naar aanleiding van de Vestia-crisis.[132] De heer Wilders, huidig bestuurder van het WSW, herkent dit beeld en geeft aan dat hierop nu bijstelling plaatsvindt.

De heer **Groot**: «*Uit de verhoren is gebleken dat het Waarborgfonds behoorlijk op de proef is gesteld. Er zijn behoorlijk wat dingen misgegaan. Er zijn mensen weggegaan. Kwam u wat dat betreft nog de organisatie binnen met een bepaalde opdracht?*»
De heer **Wilders**: «*Met de raad van commissarissen heb ik drie dingen besproken. De eerste pijler is om te kijken of ik behulpzaam zou kunnen zijn bij het werkzaam houden van de novelle voor het WSW en of ik een en ander daartoe zou kunnen beïnvloeden, want hoe meer regels er komen, hoe meer kans dat je erover struikelt. Deel twee was dat er van het WSW een mooie onderlinge waarborgmaatschappij gemaakt moest worden. Er moest dus een slag worden gemaakt in het risicomanagement en een slag in de cultuur. Overigens had mijn collega dit al allemaal*

[131] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.
[132] Zie deelrapport Vestia.

ingezet. Ik stapte dus op een rijdende trein. De derde opdracht, die ik misschien wat meer voor mijzelf geformuleerd had, was dat ik dacht dat ik als agent een bijdrage zou moeten kunnen leveren aan goedkopere financiering van de woningcorporaties.»
De heer **Groot**: «*Dus er wordt een hele slag gemaakt in het risicomanagement. Dat zei de heer Boot ook al. Hij was commissaris bij het WSW. Hij stelde dat het Waarborgfonds in het verleden heel erg gericht was op de dienstverlening aan de klanten, op het bieden van maatwerk. Er moest een slag gemaakt worden: minder maatwerk, minder dienstverlening, meer risicomanagement. Herkent u dat?*»
De heer **Wilders**: «*Ik herken dat. Dat was gaande en is nog gaande.*»[133]

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de dienstverlening en het zoeken naar (nog) goedkopere financiering er toe leidt tot het in de praktijk goedkeuren van derivatenovereenkomsten tussen banken en met name Vestia (zie box 4.2).

Box 4.2 Goedkeuring financiële producten door WSW[134]

De ambities van het WSW brengen hen in contact met buitenlandse banken die leningen willen verstrekken aan Nederlandse woningcorporaties. Zo komt het WSW ook in contact met Kommunalkrediet, een Oostenrijkse bank. Deze bank biedt zogenaamde gestructureerde leningen aan. De leningen bevatten feitelijk een derivaat. De leningen van Kommunalkrediet worden goedgekeurd door het WSW zonder dat het WSW de risico's goed lijkt te hebben ingeschat. Dit vormt de eerste aanzet voor het goedkeuren van derivatenovereenkomsten.

Ook diverse andere banken raken geïnteresseerd in het aangaan van derivatenovereenkomsten, waarbij tussenpersonen de banken in contact brengen met Vestia. Het WSW fungeert met name voor de buitenlandse banken als comfortgever. Buitenlandse banken zijn minder goed op de hoogte van het Nederlandse corporatiestelsel en de door de overheid geborgde leningen die corporaties afsluiten. Hieruit ontstaat de praktijk dat de banken «producten» aan het WSW voorleggen, met de bedoeling dat deze getoetst worden aan de regelgeving. Het WSW gaat echter verder en heeft het in de correspondentie met de banken over het goedkeuren van derivatenovereenkomsten.

Deutsche Bank legt alle producten voor aan het WSW en in de correspondentie met het WSW (met name met de heer Rink) vindt de commissie bewijs voor het goedkeuren door WSW, ook voor niet-passende producten. Opmerkelijk is dat ook producten goedgekeurd worden die niet voldoen aan de interne WSW-regels.[135] Rink waarschuwt Deutsche Bank in een aantal gevallen wel dat deze goedkeuring alleen voor verkoop aan Vestia geldt en niet automatisch voor iedere corporatie. De derivatenportefeuille van Vestia groeit en bevat door het WSW goedgekeurde

[133] Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 8 juli 2014.
[134] Zie deelrapport Vestia voor een uitgebreider overzicht.
[135] Bijvoorbeeld producten met een cap boven de 5,5 procent en ook producten met een forward starting periode boven de drie jaar. Dit zijn producten die vallen buiten de door WSW vastgelegde normen, maar die zonder problemen goedkeuring krijgen van Rink.

producten die niet primair gericht zijn op het afdekken van een renterisico (geschreven swaptions en gestructureerde producten).

De heer **Van der Post**: «*Ik denk dat we moeten constateren dat wij, het WSW, in die periode iets niet goed gedaan hebben, namelijk dat wij zowel in handelen als in denkwijze de indruk wekten dat wij producten echt goedkeurden. Het was niet mijn intentie om buiten het beleid van het WSW om, positie in te nemen om derivatenproducten feitelijk te beoordelen en goed te keuren of af te keuren. (...) Het heeft mij verbaasd dat dit ertoe heeft geleid dat er in het contact van de heer Rink met de banken voor sommige producten daadwerkelijk vanuit zijn kant goedkeuring werd gegeven. Het was niet mijn intentie dat het zo ver zou gaan.*»[136]

De heer **Rink**: «*Dat het onderzoek naar de relatie met de banken en naar hoe een en ander tot stand is gekomen voor een groot deel op mij terugslaat, lijkt mij logisch, aangezien ik verantwoordelijk was voor Investor Relations. Het rapport laat echter ook duidelijk zien dat er inderdaad goedkeuringen zijn geweest, maar dat deze geen standalone-actie van de heer Rink waren, maar dat deze beleid waren dat binnen het WSW heeft rondgewaard.*»[137]

De commissie constateert dat het WSW, doordat het WSW onvoldoende inzicht heeft in de bestedingen van de door hem geborgde leningen en geen inzicht heeft in de liquiditeitsrisico's van de derivatenportefeuilles, zijn risicobeheersende rol in de richting van Vestia niet waar kon maken. Ook is de deskundigheid op het terrein van derivaten te beperkt geweest: pas begin 2011 wordt een deskundige aangetrokken en komt er interne kritiek komt op de procedures en de goedkeuring van financiële producten.

Het lange tijd ontbreken van inzicht van het WSW in de derivatenportefeuille van Vestia is naar het oordeel van de commissie tekenend voor de bijzondere relatie tussen Vestia en WSW. Dit inzicht ontbreekt eigenlijk al vanaf het eerste moment dat Vestia publiceert over haar derivatenportefeuille in 2004. In 2005 levert Vestia wel een derivatenoverzicht, maar begin 2007 signaleert het WSW dat hun informatie over Vestia «niet up-to-date en onvolledig is» om een beeld te kunnen vormen van de risico's. Vanaf dat moment geeft Vestia aan dat het niet gedwongen kan worden de informatie te leveren. De commissie constateert dat het WSW vanaf dat moment de risico's bij Vestia niet goed meer in kon schatten, maar naar de buitenwereld echter vol bleef houden er bovenop te zitten, ook richting financieel toezichthouder CFV.

De heer **Boot**, voormalig commissaris van het WSW: «*De schokkende conclusie* [uit de interne WSW onderzoeken] *was het niet doorbijten als toezichthouder. Daarop is natuurlijk meteen geacteerd, op allerlei manieren. Wat zijn wij als organisatie aan het doen? Er kwam dus een organisatorische wijziging in termen van «risicomanagement scheiden van investor relations». Dat zijn natuurlijk voor de hand liggende dingen, die ook als ze al opgezet waren, verscherpt werden. Het heeft ook te maken met cultuurwijziging. Ga je zes keer uit eten met een van de bestuursleden van een woningcorporatie of is dat onverstandig?*»

[136] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.
[137] Verslag openbaar verhoor van de heer Rink, 18 juni 2014.

De heer **Groot**: «*Dat raakt wel een beetje aan de integriteit. Vond u dat daarmee ook problemen waren, dat medewerkers van het WSW zich te gemakkelijk lieten fêteren?*»
De heer **Boot**: «*Het heeft niet ... Daarom noem ik het geen integriteitsprobleem. Het is meer het clubgevoel, «wij zijn van en voor de sector». Dan ben je niet rolvast. Als je door het hele rapport heen kijkt, is het niet zo dat iemand zich verrijkt heeft. Nou ja, misschien kun je ergens een detail vinden, maar ik heb dat niet kunnen zien. Er is niet gefêteerd op zo'n manier dat je daarmee op de voorpagina van de krant komt. Bij alles wat wij elders in de maatschappij gezien hebben, is het integriteitsprobleem in die zin dus veel kleiner dan waarvoor ik op dat moment bang was.*»
De heer **Groot**: «*Je ziet nadien dat de afdeling investor relations bij het WSW wordt afgebouwd en dat de financiële controle, de afdeling risicomanagement, sterk wordt uitgebreid. Geeft dat eigenlijk spiegelbeeldig aan wat er mis was in de periode daarvoor?*»
De heer **Boot**: «*Ja. Ik denk dat ik gewoon «ja» moet zeggen. Daarom blijf ik het WSW ook toezichthouder noemen. Je hebt een toezichthouder nodig die bereid is om door te bijten. Het systeem was echter niet op die manier opgezet; dat is niet bedoeld als excuus naar het WSW, hoewel het dat deels wel is. Het was een systeem «van en voor». De bedoeling was om het hele zaakje soft te houden. Zo was de hele woningcorporatiesector opgezet. Dat verhoudt zich echter niet met rolvast gedrag. Het rolvaste gedrag waaraan deze sector behoefte had, was een WSW dat heel strikt bij zijn normen blijft en zich niet laat beïnvloeden door bredere maatschappelijke vraagstukken.*»[138]

4.3.3 Tekortschietend publiek toezicht

Met de verzelfstandiging van woningcorporaties in de jaren negentig en het verdwijnen van de mogelijkheden van subsidiesturing door de overheid verandert ook het overheidstoezicht in de corporatiesector van karakter: het verandert van toezicht op het hele bedrijfsproces in het kader van naleving van subsidievoorwaarden naar toezicht achteraf op basis van verantwoordingsinformatie die corporaties verschaffen. Dit geeft corporaties veel handelingsvrijheid vooraf en een beperkte verantwoordingsplicht achteraf.

Nadat in 1998 het toezicht van overheidswege weer volledig op rijksniveau is belegd (en niet langer bij de gemeenten), verandert er nauwelijks nog iets in de opzet van dat toezicht. In lijn met het dominante zelfsturings- en zelfreguleringsparadigma voor de corporatiesector betrachten beleidsmakers en politici door de jaren heen grote terughoudendheid ten aanzien van het overheidstoezicht op het functioneren van corporaties.

Mevrouw **Bertram**: «*Ik zeg er wel bij dat Minister Dekker en daarna Minister Winsemius moesten opereren in de sfeer van, ook maatschappelijk gezien, het WRR-rapport waarin stond «het gaat om vertrouwen hebben in elkaar: zorg dat er geen toezichtstorens komen». Het was een tijd waarin de sector zelf zei: zelfstandig worden en zelfregulering, dat was de afspraak en daar houden we ons aan. (...) Het was een tijd waarin de aandacht voor het toezicht in ieder geval minder was dan de aandacht die daar nu voor is.*»[139]

---

[138] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.
[139] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

Binnen het rijkstoezicht worden vier terreinen onderscheiden: toezicht op de rechtmatigheid van de activiteiten van corporaties, op hun volkshuisvestelijke presteren, op de governance en integriteit en op de financiële huishouding. Het toezicht op de rechtmatigheid, volkshuisvestelijke prestaties, governance en integriteit wordt tezamen aangeduid als het volkshuisvestelijk toezicht en is sinds de eeuwwisseling belegd binnen het voor de volkshuisvesting verantwoordelijke ministerie. Het financiële toezicht op de corporaties is gedelegeerd aan het zelfstandig bestuursorgaan CFV, dat op afstand van het ministerie, maar wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid zijn taken uitvoert.

De commissie constateert op basis van haar onderzoek een aantal ernstige tekortkomingen in het rijkstoezicht op al deze vier terreinen, zowel in de opzet als in de werking daarvan.

Toezicht op de rechtmatigheid: onvolledig met bewegende doelen
In het rechtmatigheidstoezicht staat de vraag centraal of corporaties geen dingen doen die wettelijk, op basis van met name de Woningwet en het BBSH, niet zijn toegestaan. De commissie constateert dat dit toezicht voornamelijk gebaseerd is op het achteraf analyseren van de schriftelijke informatie die corporaties jaarlijks moeten overleggen, i.c. jaarverslagen en bijbehorende accountantsverklaringen. Analyse van deze stukken door het ministerie, eventueel aangevuld met «signalen uit het veld», vormt de basis voor de individuele oordeelsbrieven die de Minister elk jaar rond 1 december naar alle corporaties stuurt, waarin hij een oordeel geeft over de rechtmatigheid van de werkzaamheden van de corporaties.[140] Het gaat daarbij dus om toezicht achteraf, op basis waarvan de Minister eventueel een sanctie kan aankondigen, bijvoorbeeld een aanwijzing.

Algemeen rechtmatigheidstoezicht: onvolledige en papieren exercitie
De commissie constateert dat het rechtmatigheidstoezicht vooral een papieren exercitie is geweest. Een groot risico van een dergelijke opzet is dat onwenselijke ontwikkelingen en risico's op individueel corporatieniveau niet blijken uit die «papieren werkelijkheid», en dat daarmee ook op stelselniveau ongewenste ontwikkelingen zijn gemist. Ook de commissie-Hoekstra wijst op het risico dat instellingen waarmee het fout gaat, met het huidige papieren toezicht «*onder de radar doorvliegen*» en wijst op het belang van een meer preventieve aanpak met «*meer risico-geïndiceerd toezicht, gebaseerd op risico-verkenningen en een gerichte informatievergaring*».[141] Hiervan is geen sprake in het huidige rechtmatigheidstoezicht.

Het rechtmatigheidstoezicht heeft naast de jaarlijkse beoordeling van de jaarstukken ook een preventieve component. Voor sommige besluiten, zoals verkoop van woningen aan beleggers, statutenwijzigingen en fusies, is voorafgaande toestemming van de Minister nodig. Dat geldt vanaf 1999 ook voor het aangaan van (commerciële) nevenactiviteiten. In dat jaar stelt Staatssecretaris Remkes, in de context van het rumoer rond de aankoop van het Oibibio-complex in Amsterdam door woningcorporatie Het Oosten, dat corporaties ook moeten kunnen inspelen op allerlei relevante ontwikkelingen die in het verlengde liggen van hun volkshuis-

[140] De individuele oordeelsbrieven bevatten overigens ook de financiële oordelen van het CFV (zie hierna).
[141] Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 286. (Bijlage) Commissie-Hoekstra (2012), p. 34.

vestelijke kerntaak.[142] In afwachting van het voornemen van de Staatssecretaris om dit in een nieuwe Woonwet vast te leggen, neemt hij het besluit om dit soort nevenactiviteiten – na voorafgaande toestemming – toe te staan.[143] Nevenactiviteiten zijn activiteiten die weliswaar niet vallen onder de wettelijke kerntaken van corporaties (en formeel dus ook niet passen binnen het BBSH), maar wel kunnen worden toegestaan door de Minister omdat zij in het bredere belang van de volkshuisvesting zijn. Het «gevaar» van deze activiteiten is echter dat financiële middelen die bestemd zijn voor de kerntaken van de corporaties (sociale huurwoningen bouwen, onderhouden en exploiteren), weglekken naar andere (beleids)terreinen. Het feit dat de Minister deze nevenactiviteiten vooraf aan de regelgeving toetst, moet dat voorkomen.

De commissie constateert dat ook het toezicht op de rechtmatigheid van nevenactiviteiten door de jaren heen onvolledig is geweest. Uit haar onderzoek blijkt dat al vanaf 1999 lang niet alle nevenactiviteiten van woningcorporaties zijn gemeld (waarbij onduidelijk is hoeveel nevenactiviteiten precies niet) en dat dit ook niet altijd achteraf is gecorrigeerd op basis van de jaarstukken. Deze bevinding van de commissie wordt ondersteund door het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het toezicht op woningcorporaties, waarin ook zij constateert dat corporaties de verplichting om nevenactiviteiten vooraf ter goedkeuring voor te leggen al jaren niet of nauwelijks naleven.[144] Bovendien acht de Algemene Rekenkamer de achteraf aangeleverde verantwoordingsinformatie voor de individuele oordeelsbrieven (de jaarstukken) naar zijn aard ook onvoldoende voor een sluitend systeem van rechtmatigheidsbeoordeling van nevenactiviteiten. In de openbare verhoren wordt dit beeld dat nevenactiviteiten in onvoldoende mate zijn gemeld, nog eens bevestigd:

Mevrouw **Vogelaar**: «*Ik heb ze niet op het netvlies, maar ik sluit absoluut niet uit dat ik mijn handtekening heb gezet onder zo'n oordeelsbrief met de opmerking: u hebt een nevenactiviteit niet gemeld en dat moet u alsnog doen. Ik denk dat dit een van de punten is – het niet melden van nevenactiviteiten en, als die wel gemeld waren, de afspraken en condities van het departement op basis waarvan ze door de corporaties mochten worden opgepakt – waarvoor geldt dat daarop door het departement onvoldoende is aangestuurd. Nu ik daarop terugkijk, denk ik dat dit wel een tandje scherper had gemogen, maar ik heb me dat toen niet ... Ik heb mij dat toen onvoldoende gerealiseerd.*»[145]

De heer **Mulder**: «*Ik kom weer bij de Algemene Rekenkamer. Die zegt in zijn rapport dat de meldingsplicht slecht werd nageleefd door corporaties.*»
De heer **Van Giessen**: «*Nou, het werd zeker niet altijd nageleefd. Dat klopt, ja. Maar over het algemeen kwamen we er toch wel achter, omdat ze in ieder geval nog wel zo braaf waren om het mee te nemen in het jaarverslag. Kijk, als ze dat ook niet hadden gedaan, dan hadden we echt niets geweten, behalve dan uiteraard de meldingen van deze of gene, die ik me toch niet echt kan herinneren. Daarom werden al die jaarverslagen ook minutieus nageplozen. Daar bleek dan weleens uit dat men het had vergeten – dat kan – of het gewoon bewust niet had gedaan. Ja, dat kan ik*

[142] Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 52. Zie ook deelrapport Politieke besluitvorming hoofdstuk 4.4.4.
[143] MG-circulaires 1999-23 en 2001-26.
[144] Kamerstuk II 2013/14, 29 453, nr. 349 (Bijlage) Algemene Rekenkamer (2 juni 2014).
[145] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

niet beoordelen, maar ik ga maar uit van het eerste. Ik heb het vertrouwen dat ze het, ten onrechte overigens, hadden vergeten te melden.»[146]

Door de onvolledigheid van het preventieve toezicht op nevenactiviteiten is de kans groot dat geld dat bestemd was voor de kerntaken van woningcorporaties is «weggelekt». Dat is een kwalijke zaak. Uit het onderzoek van de commissie blijkt bovendien dat incidenten vaak samenhangen met al dan niet aangemelde of goedgekeurde (commerciële) nevenactiviteiten (bijvoorbeeld Woonbron en Servatius). De gaten in het systeem van toetsing zijn vanuit die wetenschap nog betreurenswaardiger.

Toetsing rechtmatigheid nevenactiviteiten: levend toezicht op een bewegend doel
Naast het feit dat het rechtmatigheidstoezicht op de nevenactiviteiten verre van waterdicht is geweest, constateert de commissie dat dit toezicht door de jaren heen een glijdende schaal is in de manier waarop dit toezicht heeft plaatsgevonden. Een duidelijk normenkader voor het toetsen van nevenactiviteiten ontbrak namelijk en over de jaren werden de grenzen voor het toestaan van nevenactiviteiten steeds verder opgerekt.

Box 4.3 Oibibio: de deur voor nevenactiviteiten gaat van het slot

In mei 1999 doet corporatie Het Oosten uit Amsterdam een investering van 40 milljoen gulden om het pand Oibibio, een spiritueel centrum, aan te kopen, met het voornemen om daarin tevens een hotel, een bioscoopcomplex en een auditorium te ontwikkelen. In reactie op mondelinge vragen vanuit de Tweede Kamer antwoordt Staatssecretaris Remkes dat er bij hem wel «*sprake was van enige verwondering toen hij kennisnam van de aankoop*».[147] Uiteindelijk vindt de Staatssecretaris toch dat de aankoop van het pand binnen de regels valt:

De heer **Remkes**: «*In de eerste plaats moest het financiële risico overzichtelijk zijn. In de tweede plaats was daar de vraag aan de orde wat het voor de leefomgeving betekende als het in andere handen zou komen. In de derde plaats was voor mij belangrijk wat het gemeentebestuur van Amsterdam ervan vond. Duidelijk was dat, als woningcorporatie Het Oosten die aankoop niet had gedaan, de kans groot was geweest dat dat pand in handen was gevallen van verkeerde vastgoedjongens, om het zo maar even te zeggen.*»[148]

In een toelichtende brief van 28 juni 1999 stelt hij ook dat corporaties een zekere vrijheid nodig hebben om te kunnen inspelen op allerlei relevante ontwikkelingen. De volkshuisvestingsprestaties moeten wel vooropstaan, maar wat onder het belang van de volkshuisvesting moet worden verstaan is wat hem betreft afhankelijk van de lokale opgaven en de omstandigheden waarin corporaties zich bevinden.[149] Op 3 november 1999 brengt Staatssecretaris Remkes in die lijn de circulaire MG 1999-23 uit, waaronder corporaties na

[146] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[147] Handelingen II 1998/99, nr. 77, pp. 4463–4467.
[148] Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.
[149] Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 52.

toestemming vooraf en onder bepaalde voorwaarden nevenactiviteiten mogen uitvoeren die breder zijn dan in het BBSH is omschreven.[150] Hij doet dit vooruitlopend op de beoogde nieuwe Woonwet, waardoor deze circulaire als het zogenaamde interimbeleid nevenactiviteiten bekendstaat. De aankoop van Oibibio staat daarmee aan de wieg van het breder toestaan van nevenactiviteiten aan woningcorporaties.

In de dagelijkse praktijk worden nevenactiviteiten vanaf 1999 door de ambtelijke toetsgroep Individueel oordeel en interimbeleid (hierna: toetsgroep) binnen het ministerie getoetst aan de zes ruim gedefinieerde prestatievelden in het BBSH en een zestal algemene richtlijnen in de betreffende ministeriële regelingen.[151] De toetsgroep ontwikkelt (onder ministeriële verantwoordelijkheid) door de jaren heen een informeel afwegingskader voor het al dan niet toestaan van nevenactiviteiten en creëert op basis van casuïstiek daarmee de facto eigen jurisprudentie. Met het ministerschap van mevrouw Dekker wordt ook de beslissingsbevoegdheid over nevenactiviteiten – met uitzondering van bijzondere gevallen – op ambtelijk niveau neergelegd.

De heer **Van Giessen**: «*De meldingsplichtige zaken werden door de toetsgroep afgedaan. Dat moest ook wel, want dat waren over het algemeen toch wel lastige vraagstukken. (...) Die keken daarnaar en er was ook forse discussie. Wat dat betreft was het dus inderdaad bewegend toezicht. Het was niet altijd makkelijk om te ontdekken wanneer het wel en niet toegestaan was, omdat meldingsplichtige zaken vaak op lokaal niveau gebeuren, en dat is elke keer net even anders. Je moet altijd opnieuw bekijken: is dit iets wat kan, ja of nee? Een voetbalstadion overnemen, zoals bij Cambuur in Leeuwarden, kan dat? Ja, onder bepaalde condities zou dat eventueel kunnen. Een ziekenhuis overnemen, kan dat, ja of nee? (...) Het lag zelden zwart-wit, dus je moest er wel interdisciplinair naar kijken met elkaar. En in de loop van de tijd had je casuïstiek opgebouwd, dus dan werden sommige dingen wat makkelijker te beoordelen, maar meestal werd je toch verrast door nieuwe dingen. Daar is naar mijn weten ook bewust voor gekozen indertijd, door de politiek, ...*»[152]

De commissie constateert dat zich op basis van deze in zeer algemene termen gedefinieerde kaders een toetsingspraktijk voor nevenactiviteiten ontwikkelt die zich het beste laat omschrijven als een vorm van «levend toezicht». Dit wil niet zeggen dat de ambtenaren in de toetsgroep niet consciëntieus hebben geprobeerd om de open geformuleerde regels voor nevenactiviteiten toe te passen op concrete situaties, maar wel dat de vrijheidsgraden onduidelijk waren en dat er pas gaandeweg grenspaaltjes zijn gezet of verplaatst. Soms wordt dit ook geformaliseerd. Zo breidt Minister Dekker in 2006 met een aanvullende ministeriële regeling aan de ene kant de mogelijkheden tot steun aan buitenlandse activiteiten uit en staat zij corporaties toe om ook breedbanddiensten aan te bieden, terwijl zij aan de andere kant het aanleggen van een glasvezelnetwerk uitsluit.[153] Maar ook dan is het vaak een kwestie van interpretatie en afweging binnen de toetsgroep zelf, waarbij de uitkomst ook wordt bepaald door het interne krachtenveld binnen het ministerie:

[150] MG-circulaire 1999-23.
[151] MG-circulaires 1999-23 en 2001-26.
[152] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[153] MG-circulaire 2006-04.

De heer **Van Giessen**: «*Dat was een permanente discussie die we hadden met de directie Stad en Regio – de rekkelijken en de preciezen, om die term maar te gebruiken – omdat er nu eenmaal lokaal van alles en nog wat speelde wat men, om wat voor reden dan ook, de moeite waard vond, bijvoorbeeld dat museum waarover u het hebt. (...) Stad en Regio keek toch meer naar wat er leefde in de regio c.q. de stad; meer dan wij in ieder geval. Wij waren toch iets meer geneigd om te zeggen: ja, dat zal allemaal wel, maar we hebben ook nog regelgeving. Je kunt niet meegaan in alles wat ze daar verzinnen, hoe legitiem dat soms ook is.*»[154]

In de loop van de jaren ontstaat een toenemende maatschappelijke en politieke druk om corporaties in de volle breedte maatschappelijk in te zetten.[155] Het gaat dan vooral om het uitvoeren van nevenwerkzaamheden in het kader van het prestatieveld leefbaarheid. Mevrouw Bertram verwoordt dat treffend:

Mevrouw **Bertram**: «*Ik heb ongeveer alle bestuurders in Nederland die je kunt bedenken aan de lijn gehad. Die vonden allemaal dat een corporatie iets moest doen wat wij niet per se verstandig vonden.*»[156]

De commissie constateert dat Minister Vogelaar bij het vormgeven van de krachtwijkenaanpak in 2007 de piketpalen voor nevenactiviteiten fors verzet, overigens met goedvinden van de Tweede Kamer. Als Minister voor WWI besluit Minister Vogelaar om het BBSH en de vigerende MG's ruimer te interpreteren. Dit is mede de uitkomst van het onderhandelaarsakkoord over de krachtwijkenaanpak die Minister Vogelaar met de corporaties sluit. De volgende passage uit dat akkoord zet de deur der nevenactiviteiten wagenwijd open: «*Lokale afwegingen kunnen ook leiden tot activiteiten van corporaties, al dan niet tijdelijk, op terreinen die primair moeten worden gerekend tot de formele gemeentelijke verantwoordelijkheden of formele verantwoordelijkheden van andere lokaal werkzame organisaties.*»[157]

Aan de begeleidende brief bij dit akkoord die naar de Tweede Kamer wordt verstuurd, is een lijst toegevoegd met nevenactiviteiten die in het kader van het krachtwijkenbeleid zullen worden toegestaan, terwijl ze voorheen onder verwijzing naar ministeriële regelingen expliciet werden afgewezen. Het gaat dan om het investeren, beheren en exploiteren van maatschappelijk vastgoed voor onderwijs, sport en cultuur, maar ook om bijvoorbeeld kleinschalige wijkvoorzieningen (winkelstrips, gezondheidscentra), startersleningen, schuldpreventie, «achter de voordeur»-trajecten, buurtconciërges e.d.[158] Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de eis dat nevenactiviteiten alleen worden toegestaan als die gekoppeld zijn aan het woningbezit van de corporatie in de wijk, in die periode ook is losgelaten.

De heer **Schaap**: «*Het doel was natuurlijk wel om corporaties mogelijkheden te bieden om de opgaven te realiseren die er in de wijkaanpak en de rest van de volkshuisvesting lagen. Wij constateerden dat wij vooraf*

---

[154] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[155] Getuige bijvoorbeeld de uitspraak van het Kamerlid Depla: «waarom zou een corporatie de laatste buurtwinkel met postagentschap niet mogen openhouden?» (Kamerstuk II 2004/05, 29 453 nr. 16), of Kamerlid Van Bochove die pleit voor meer ruimte voor corporaties om over de grens te bouwen (Kamerstukken II 2005/06, 29 453, nr. 47).
[156] Verslag openbaar verhoor van de mevrouw Bertram, 25 juni 2014.
[157] Kamerstuk II 2007/08, 30 995 nr. 32, bijlage 2.
[158] Kamerstuk II 2007/08, 30 995 nr. 32.

heel moeilijk konden definiëren, als afvinklijstje, welke activiteiten in het kader van de leefbaarheid nou wel mogelijk waren en moesten kunnen, en welke niet. Dat liet zich ex ante niet zo lekker beoordelen omdat het een bewegend doel was. Wij hebben de regelgeving dus zo gemaakt, dat die kon meebewegen met dat doel. Iedere goede redenering was een goede redenering. Dat is niet bedoeld om corporaties zo veel mogelijk de randen te laten opzoeken, maar om zo veel mogelijk oplossingen te bieden voor de leefbaarheid in die wijken.
De keerzijde daarvan is dat iemand die kwaad zou willen, daar gekke dingen mee gaat doen. Dat geef ik toe, maar toch was de bedoeling niet om iedereen maar uit te lokken. De bedoeling was om niet tegen de regelgeving aan te hoeven lopen als je een goed, verantwoord project voor ogen had.»[159]

De heer **Van Giessen**: «*De krachtwijken waren natuurlijk een kabinetsding, uit het regeerakkoord. Ze vormden geloof ik een van de pijlers, om het zo maar te formuleren. Wij hebben vervolgens, omdat die 40 wijken prominent in beeld kwamen – dat was het paradepaardje van de Minister – op verzoek van de Minister naar het BBSH en naar de circulaires gekeken: hoe kun je die zo interpreteren dat de corporaties in ieder geval maximaal kunnen doen wat de Minister en het kabinet op dat moment de moeite waard vonden? Daarbij wilden we nog steeds binnen de grenzen van het wettelijke kader blijven.*»[160]

Minister Van der Laan stelt, aan de hand van een aantal treffende voorbeelden, in 2009 onomwonden vast dat in de loop van de tijd de definitie van aanvaard maatschappelijk vastgoed bij de toetsing van nevenactiviteiten is uitgebreid en dat tevens de koppeling met het eigen woningbezit van corporaties steeds meer is losgelaten.[161] Opvallend is daarbij overigens dat de aankoop van de Oibibio-panden in 1999 (zie hiervoor) nu door de Minister alleen zou zijn toegestaan onder de voorwaarde dat het commerciële deel op termijn wordt afgestoten.

De commissie constateert dat ook een groot aantal op het eerste gezicht onwaarschijnlijke aanvragen voor toetsing in de loop van de jaren aan de toetsgroep zijn voorgelegd. Enkele veelzeggende voorbeelden zijn het verwerven van een openluchtzwembad, de bouw van supermarkten, de aankoop van grond zonder woonbestemming, steun aan woningbouwprojecten in Polen en Zuid-Afrika, een lening voor exploitatie van een aula bij een uitvaartcentrum, het beheer van een postagentschap, de bouw van een coffeeshop aan de rand van de stad om drugstoeristen uit het centrum te weren, de exploitatie van een streekmuseum, sponsoring van popfestivals, de adoptie van een aap, de mogelijkheid voor huurders om gratis op Terschelling te logeren, het realiseren van een weidevogelgebied en het sponsoren van een olifantenbeeldenparade. Zij illustreren de onduidelijke en schuivende kaders van het toezicht op de nevenactiviteiten op treffende wijze.

De heer **Mulder**: «*U schreef in die periode ook dat er in het BBSH eigenlijk al meer mogelijk was dan mensen zich realiseerden.*»
De heer **Van Giessen**: «*Dat laatste zal ongetwijfeld zo zijn. Getuige uw eigen voorbeelden was er aan fantasie in ieder geval geen gebrek.*»[162]

---

[159] Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.
[160] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[161] Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 127.
[162] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

Toezicht op volkshuisvestelijke prestaties: non-existent
De commissie constateert dat er in de klassieke zin geen rijkstoezicht is uitgeoefend op de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties (informatie verzamelen, oordelen en interveniëren). Opeenvolgende Ministers voor volkshuisvesting hebben (1) niet actief informatie verzameld/de beschikking gehad over de prestaties van individuele woningcorporaties, (2) konden zich geen oordeel vormen over die prestaties en (3) hebben mede daardoor ook geen interventies gepleegd.

Dit is door de jaren een bewuste keuze geweest, vanuit het idee dat de zelfstandige positie van een corporatie ook inhoudt dat zij in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor een beleid dat recht doet aan de volkshuisvestelijke opgave in de woningmarkt waarin zij actief is. Staatssecretaris Remkes formuleerde de uitgangspunten voor het te voeren corporatiebeleid en het toezicht daarop als volgt in de nog steeds geldende ministeriële regeling: «*Het belang van de volkshuisvesting wordt dus op lokaal niveau ingevuld. Daartoe is het voeren van overleg vooraf over deze en andere belangrijke onderwerpen tussen gemeenten, corporaties en huurders belangrijk, bij voorkeur resulterend in prestatieafspraken. (...) De beslissing die de corporaties daarna nemen, dient voor de interne en externe toezichthouder kenbaar te zijn. Het is aan mij om uiteindelijk, en in beginsel achteraf, aan de hand van interne en externe signalen te beoordelen of een corporatie in redelijkheid tot die beslissing had kunnen komen en of het handelen in het belang is van de volkshuisvesting.*»[163]

De commissie stelt vast dat artikel 33 van het BBSH de Minister niettemin verplicht om zich jaarlijks een oordeel te vormen over de werkzaamheden van individuele corporaties in het voorafgaande verslagjaar. Dit gebeurt via de individuele oordeelsbrieven die de Minister jaarlijks naar de corporaties stuurt. De commissie constateert dat deze oordeelsbrieven wel ingaan op financiële «prestaties» van een corporatie en op eventueel geconstateerde onrechtmatigheden, maar dat er geen oordeel wordt gegeven over de volkshuisvestelijke prestaties van de betreffende corporaties.[164]

De heer **Van der Moolen**: «*Ik* [heb] *in al die jaren in de individuele oordeelsbrieven van de corporaties eigenlijk nooit een goed oordeel heb gelezen over het volkshuisvestelijk presteren van woningcorporaties. De brieven gingen in op het rechtmatigheidsoordeel. De brieven gingen in op het financiële oordeel. Maar het volkshuisvestelijk presteren is nooit een afgerond onderwerp van toezicht geweest.*»[165]

De heer **Van Giessen**: «*Wij bekeken bijvoorbeeld niet of de corporaties hun eigen doelstellingen bereikten. Wij bekeken dat helemaal niet en wij konden dat ook helemaal niet bekijken. Wij keken op de manier die was voorgeschreven in de wet- en regelgeving. Dat betekende dus dat we een keer per jaar, aan de hand van de jaarverslagen, de volkshuisvestelijke aspecten bekeken. De rechtmatigheid kon je dan scherp bekijken. Dat was ook niet altijd even makkelijk, maar dat kon. Bij het bekijken van de lokale volkshuisvestelijke prestaties van een corporatie bijvoorbeeld in Tietjerksteradeel, Delfzijl of Heerlen, had je eigenlijk maar een oplossing: je wenden tot gemeenten c.q. huurdersorganisaties, of wie dan ook. Wij*

[163] MG-circulaire 1999-23.
[164] Kamerstuk II 2013/14, 29 453, nr. 349 (Bijlage). Rapport Algemene Rekenkamer (2 juni 2014).
[165] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

konden immers niet bepalen of die ene corporatie voldoende investeerde in stad A, B of C. Dat zouden we niet ... Dat kan gewoon niet.»[166]

De individuele oordeelsbrieven waren wellicht als het ging om het oordeel over de volkshuisvestelijke prestaties inhoudsloos, in de praktijk was hun werking niet altijd onschuldig. In een aantal gevallen (Vestia, Rochdale, Woonbron) bevatten deze oordeelsbrieven een positieve toonzetting, die bestuurders als een aansporing zagen van hun te hoge ambities of gebruikten voor het versluieren van problemen in de richting van hun toezichthouders. Weliswaar onbedoeld, werkten bewindspersonen hiermee de totstandkoming van incidenten eerder in de hand dan dat ze deze temperden.

Het BBSH schrijft ook voor dat de instelling over de uitvoering van dit beleid afspraken maakt met de gemeente(n) waar zij werkzaam is en daarbij het gemeentelijke beleid in acht neemt. De commissie stelt vast dat de opeenvolgende Ministers zich ook geen oordeel hebben gevormd over de totstandkoming, de inhoud en de kwaliteit van die prestatieafspraken. Het toezicht op het maken en nakomen van lokale prestatieafspraken was reactief en had het karakter van een «piepsysteem»: gemeenten of corporaties konden problemen rond lokale prestatieafspraken melden bij het ministerie. De commissie constateert dat van deze mogelijkheid in de praktijk geen (of wellicht één keer) gebruik is gemaakt.[167] Onderwijl daalde het percentage prestatieafspraken tot 17,9 procent in 2005 en is ook in 2013 nog niet de helft van het aantal mogelijke prestatieafspraken gemaakt.[168]

Mevrouw **Braal**: «*Het andere punt is het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties. Dat is echt iets anders. Om te beginnen is het eigenlijk non-existent. Er is eigenlijk niet echt een volkshuisvestelijk prestatiekader, noch een volkshuisvestelijk toezichtkader. Ik weet ook helemaal niet of dat er gaat komen. (...) Ik heb niet kunnen zien en het is mij niet bekend dat er op enigerlei wijze toezicht plaatsvindt op het volkshuisvestelijk presteren van woningcorporaties.*»[169]

Toezicht op governance en integriteit: afstandelijk en reactief

De commissie constateert dat het rijkstoezicht op de governance en het integer functioneren van woningcorporaties vanaf de verzelfstandiging van de corporaties vooral afstandelijk en reactief was opgezet. In lijn met het dominante denken in termen van maatschappelijke ondernemingen en zelfregulering werd de (verbetering van de) governance primair gezien als een interne verantwoordelijkheid van de corporaties, waarbij zij de hulp van de brancheorganisatie kregen voor het ontwikkelen van codes en handleidingen. Het rijkstoezicht op de integriteit was reactief van karakter en vond plaats op basis van signalen uit het veld. Van een actieve monitoring van of brede informatievergaring over integriteitsrisico's was geen sprake.

Deze benadering en de opzet van het toezicht op governance en integriteit bleven in grote lijnen intact tot 2009, ondanks een reeks van gezaghebbende onderzoeken en adviezen waaruit bleek dat de interne governance

---

[166] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[167] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[168] Severijn (november 2013).
[169] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.

van woningcorporaties sectorbreed bezien niet goed functioneerde.[170] En ondanks het inmiddels «*genoegzaam bekende feit dat er over het algemeen gesproken integriteitrisico's bestaan in de transacties met vastgoed*».[171]

De commissie stelt vast dat het toezicht op de integriteit pas na een aantal geruchtmakende incidenten waarbij de integriteit van bestuurders evident ter discussie staat (Rochdale, SGBB), door Minister Van der Laan wordt geïntensiveerd. Hij laat een aantal sectorbrede onderzoeken naar de integriteitsrisico's binnen de sector uitvoeren en richt een interventieteam integriteit en een Meldpunt Integriteit Woningcorporaties op.[172]

De commissie constateert echter ook dat de stevige en soms schokkende conclusies uit de sectorbrede integriteitsonderzoeken (uitgevoerd door Intraval en het CFV[173]) voor Minister Donner in 2011 geen reden zijn om het integriteitstoezicht blijvend of verder te intensiveren: «*Het is nu aan de sector, de individuele corporaties en hun interne toezichthouders zelf om de ingezette ontwikkelingen naar een groter integriteitsbewustzijn en integer handelen voort te zetten*».[174]
Het wetsvoorstel Herzieningswet dat Minister Donner in datzelfde jaar naar de Tweede Kamer stuurt gaat (weer) uit van een reactieve benadering van het integriteitstoezicht: op basis van jaarstukken en signalen kan de Minister nadere informatie opvragen.[175]

Box 4.4 Capaciteit volkshuisvestelijk toezicht in lijn met de opzet: te beperkt

De heer **Tommel**: «*Het externe toezicht is steeds minder geworden. Naar mijn gevoel is het nu – als ik de Rekenkamer mag citeren: tien personen, tien fte's – tot het allerergste minimum teruggevallen dat je maar kunt bedenken. Om het verschil even aan te duiden: de Inspectie Volkshuisvesting had toen ik aantrad ruim 170 fte's aan medewerkers. Daar kwamen er nog eens 80 op het ministerie bij. Dat was het instrumentarium dat ik had toen ik aantrad. Als ik dat vergelijk met die tien van nu, dan is het verschil wel schrijnend. Je zou juist verwachten dat er vanwege de grotere vrijheid van de corporaties een beter en omvangrijker controleapparaat zou zijn, maar ik vrees dat het in de loop van de vele bezuinigingsronden stiekem en stilzwijgend is wegbezuinigd. Dan moet je niet denken dat je nog dezelfde kwaliteit van toezicht krijgt als wat je had. Dat is dan gewoon fysiek niet meer mogelijk.*»[176]

Het reactieve karakter en de beperkte reikwijdte van het volkshuisvestelijk toezicht (op rechtmatigheid, integriteit en governance en prestaties) is congruent met de omvang van het aantal mensen dat binnen het ministerie beschikbaar is voor dit toezicht. Uit het

[170] Zie de onderzoeken naar het functioneren van het interne toezicht door het CFV (7 oktober 2003, 21 oktober 2005 & 20 november 2007), maar ook Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 16 (Bijlage) Conijn (2005), VROM-raad (2005), Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 52 (Bijlage) Schilder (2006) etc.
[171] Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 286 (Bijlage) Commissie-Hoekstra (2012), p. 32.
[172] Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 103 en nr. 106.
[173] Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 183, (Bijlagen) Bieleman, Intraval (2010) & CFV (2010). Zie ook Kamerstukken II 2009/10 29 453, nrs. 133 (bijlage) CFV (2009) en 161 (bijlage) Beerens et al. (2010).
[174] Kamerstuk II 2010/11 29 453, nr. 183, p. 2.
[175] Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 3, p. 29.
[176] Verslag openbaar verhoor met de heer Tommel, 4 juni 2014.

onderzoek van de commissie blijkt dat er ongeveer tien formatieplaatsen binnen het ministerie beschikbaar waren voor het volkshuisvestelijk toezicht.[177] De Algemene Rekenkamer stelt dat deze beperkte capaciteit niet zonder gevolgen is voor de praktijk van het toezicht.[178] Zo is het opstellen van de jaarlijkse individuele oordeelsbrieven met deze capaciteit niet te realiseren en moeten andere organisatieonderdelen hiervoor jaarlijks gedurende twee maanden 60 medewerkers ter beschikking stellen. De beperkte capaciteit hindert tevens de vastlegging van kennis en door het ontbreken van deugdelijke ICT–administratie is er geen dossiervorming per corporatie, aldus de Algemene Rekenkamer. Dat de beperkte capaciteit de uitvoering van het toezicht bemoeilijkt, wordt bevestigd door de Auditdienst Rijk.[179] In dit licht vindt de commissie het opmerkelijk dat de verantwoordelijke ambtenaren in de openbare verhoren geen enkel probleem signaleren als het gaat om de toezichtscapaciteit binnen het ministerie.

De **voorzitter**: «*Dus u herkent zich niet in de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat 10 fte's weinig was?*»
De heer **Schaap**: «*Nee. Volgens mij waren deze mensen in staat om het werk te doen dat op ons afkwam. Naast die actie van het doornemen van de jaarverslagen, was het in grote mate het afhandelen van aanvragen, meldingen van nevenactiviteiten, verkopen, statutenwijzigingen, wat dan ook. De workload is nooit zo groot geweest dat wij dingen moesten laten liggen en de normale termijnen moesten overschrijden.*»[180]

De heer **Mulder**: «*Vond u dat u het volkshuisvestelijk toezicht goed kon uitoefenen? Had u voldoende capaciteit?*»
De heer **Van Giessen***:* «*Ja.*»
De heer **Mulder**: «*Dus er was ook geen reden om te zeggen: Minister, wij komen niet toe aan een goede oordeelsvorming; we moeten bevoegdheden en capaciteit hebben? Niks daarvan?*»
De heer **Van Giessen**: «*Nee.*»[181]

Financieel toezicht: te beperkt, onmachtig en miskend
Het financieel toezicht vanuit de rijksoverheid is door de Minister voor een belangrijk deel belegd bij het CFV. Dit is een zelfstandig bestuursorgaan dat op afstand van het ministerie opereert, maar wiens functioneren wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt.[182] De facto heeft de Minister twee van de drie kernelementen van financieel toezicht aan het CFV gemandateerd: informatievergaring en oordeelsvorming. De Minister heeft het sanctie-instrumentarium (aanwijzingsbevoegdheid) niet gemandateerd aan het CFV en draagt daar dus wel de directe verantwoordelijkheid voor.

De commissie constateert op basis van haar onderzoek dat het CFV zich bij het uitoefenen van zijn reguliere toezichthoudende taken (continuïteitsoordeel en solvabiliteitsoordeel over individuele corporaties) primair heeft

[177] Zie ook verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.
[178] Kamerstuk II 2013/14, 29 453, nr. 349 (Bijlage) Rapport Algemene Rekenkamer (2014), p. 19.
[179] Kamerstuk II 2013/14, 29 453, nr. 349 (Bijlage) Rapport Algemene Rekenkamer (2014), p. 19. citaat Auditdienst Rijk (2013)
[180] Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.
[181] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.
[182] Zie deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 3.5.2 voor een uitgebreidere beschrijving van het CFV.

gericht op de analyse van de tweejaarlijks door de corporaties aan te leveren schriftelijke standaardinformatie. Ook hiervoor geldt – net als in het rechtmatigheidstoezicht door het ministerie – dat door deze «papieren controle» soms risicovolle ontwikkelingen bij corporaties zijn gemist. De commissie stelt vast dat het CFV op dit punt zijn toezichthoudende taak te afwachtend en te beperkt heeft opgevat en uitgevoerd. Dit is ook niet in lijn met de uitspraken van Minister Dekker in 2005, waarin zij aangeeft dat het CFV ook breder naar financiële risico's bij woningcorporaties zal kijken. Dit naar aanleiding van een onderzoek van de accountantsdienst van het Ministerie van VROM naar het functioneren van het financieel toezicht door het CFV.[183] Zoals de commissie-Hoekstra op dit punt terecht aangeeft: «*Dit vergt risicoanalyses op sectorniveau en een meer frequente en intensieve monitoring/bijsturing van woningcorporaties met een verhoogd risicoprofiel. Ook andere bronnen dan de jaarverslaglegging zijn dan relevant, waaronder actuele gegevens over financieringsportefeuille en het gebruik van financiële instrumenten.*»[184] Daaraan heeft het dus ontbroken, terwijl het CFV daartoe wel het mandaat en de opdracht had.

Mevrouw **Braal**: «*Het CFV keek in het verleden vooral naar de ontwikkeling van het vermogen, maar een van de belangrijkste lessons learned van de verschillende debacles en onze interne evaluaties daarvan, is dat je breed moet kijken. Je moet ook naar liquiditeitsrisico's kijken en ook naar de kwaliteit van het risicomanagement in brede zin. We zijn breder gaan kijken. Dat is één. Daarnaast vind ik het belangrijk dat wij niet alleen acteren op basis van de gestandaardiseerde informatie die we twee keer per jaar van corporaties krijgen. Het gaat er dus om alle signalen van een corporatie in het toezicht te betrekken die kunnen wijzen op een risico. Als wij nu een signaal krijgen van het WSW dat er iets aan de hand is, of van het ministerie dat er ergens een governanceprobleem is, of waar vandaan maakt eigenlijk niet uit, dan wachten wij niet op de gestructureerde informatie die over een halfjaar binnenkomt, maar dan ondernemen we daar nu gewoon actie op.*»[185]

De commissie constateert dat de liquiditeitsrisico's van financiële producten zich buiten het blikveld van het CFV bevonden doordat het fonds zich concentreerde op solvabiliteitstoezicht. Ook toen in 2008 duidelijk werd dat ook woningcorporaties omvangrijke liquiditeitsrisico's liepen door het afsluiten van al dan niet exotische rentederivaten, werd dit geen prioritair aandachtspunt in het financiële toezicht van het CFV. De oorzaak daarvan lag overigens ook in een vermeende afspraak tussen het WSW en het CFV over wie de (liquiditeits)risico's van rentederivaten in de gaten zou houden.

De heer **Mulder**: «*U hebt in een interview op 12 juni in de NRC gezegd dat u vindt dat het Centraal Fonds in de casus-Vestia niet heeft gefaald, omdat het Waarborgfonds volgens u de derivaten monitorde. Waarop baseerde u dat?*»
De heer **Van der Moolen**: «*In het voorjaar van 2009 is er een informeel overleg geweest van het Waarborgfonds, het ministerie en het Centraal Fonds. Daarbij waren aanwezig: de heer Van der Post, de oud-bestuurder van het Waarborgfonds, de heer Schaap, de heer Van Giessen en ikzelf. Daar werd door het WSW melding gemaakt van het feit dat een aantal corporaties in 2008 problemen had met margin calls en dat er tijdelijke*

[183] Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 14.
[184] Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 286 (Bijlage) Commissie-Hoekstra (2012).
[185] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.

liquiditeitssteun verleend moest worden. Dat betrof niet Vestia. Toen was de discussie: hoe verder? Het WSW heeft toen aangegeven dat zij er meer bovenop zouden gaan zitten en dat zij het zouden monitoren. Ik heb toen zelf gezegd: als jullie het gaan doen, dan gaan wij het niet doen. Ik heb het diezelfde dag ook intern in de organisatie verteld: het WSW gaat daar meer op monitoren en wij gaan het niet doen. Als ik kijk naar de teksten op de website en de jaarverslagen, dan ben ik er ook van uitgegaan dat het WSW dat deed. Wat ik mezelf achteraf verwijt, is dat dat niet in goud is vastgelegd.»
De heer **Mulder**: «*Het was een aanname?*»
De heer **Van der Moolen**: «*Het is een uitlating die gedaan wordt in een gesprek tussen een aantal mensen, van wie je mag verwachten dat ze elkaar vertrouwen.*»[186]

De commissie constateert dat het CFV, door onvoldoende aandacht voor het risicomanagement bij corporaties en liquiditeitsrisico's van complexe rentederivaten, niet in staat is geweest om de grote financiële risico's bij Vestia – in de vorm van een uitdijende derivatenportefeuille – tijdig te onderkennen. Daarbij zijn evidente signalen voor die toename van financiële risico's bij Vestia in de reguliere toezichtsinformatie gemist, dan wel niet op de juiste waarde geschat (zie box 4.5).

Box 4.5 CFV in de Vestia-casus

Een belangrijk en openbaar signaal voor de risicovolle omvang van derivatenportefeuille van Vestia, is de vermelding van de negatieve marktwaarde in het jaarverslag 2008.[187] Voor een aantal Nederlandse banken is het aanleiding voor actie in de richting van Vestia en, als Vestia weigert om meer informatie te verstrekken, voor de opzegging van de relatie. Het CFV heeft het signaal echter niet opgemerkt of op waarde geschat en daarop niet geacteerd. Dat had wel gemoeten.

De heer **Van der Moolen**: «*Daar is een brief over verschenen en die heb ik naar mevrouw Spies gestuurd. Daarin staat vrij helder en scherp dat we op basis van de jaarstukken 2008 en 2009 met bepaalde uitingen en bepaalde bedragen gewoon scherper hadden moeten zijn. Dat is niet gebeurd. Dat is uitermate te betreuren. Ik denk dat we in 2010 wel op het goede spoor zaten, maar het had gewoon scherper gekund. (...) Als je kijkt naar de jaarstukken van 2008 en 2009, dan staan daar zinnen, woorden en bedragen in waarvan ik later, ook in het openbaar en in de brief aan mevrouw Spies, heb gezegd: er was reden geweest om te acteren.*»[188]

Dat de aard van de derivatenportefeuille van Vestia niet alleen is gericht op het afdekken van renterisico's, is ook bekend bij het CFV. In 2008 heeft een districtsadviseur van het CFV vragen over de reden waarom Vestia receiver swaps schrijft. Treasurer De Vries antwoordt dat Vestia daarvoor een premie ontvangt, die verwerkt wordt in lagere rentes op de korte termijn. Dat deze op de langere termijn risicoverhogend zijn, wordt blijkbaar niet als risico aangemerkt en leidt niet tot actie van het CFV.
Wel maakt het CFV zich begin 2009 zorgen over de personeelsbezetting bij treasury en verzoekt het Vestia de treasury minder

[186] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[187] Zie ook Kamerstuk II 2012/13, nr. 286 (Bijlage) Commissie-Hoekstra (2012)..
[188] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

kwetsbaar te maken. Vestia geeft geen gehoor aan deze verplichting. In die periode verneemt het CFV in een overleg van het WSW dat eind 2008 een aantal corporaties in de problemen was gekomen en er tijdelijke liquiditeitssteun moest worden verleend. Vestia had geen steun nodig. Het WSW gaf op dat moment aan dat zij scherper op derivatenrisico's zou gaan letten.

De heer **Van der Moolen**: «*Toen* [voorjaar 2009] *was de discussie: hoe verder? Het WSW heeft toen aangegeven dat zij er meer bovenop zouden gaan zitten en dat zij het zouden monitoren. Ik heb toen zelf gezegd: als jullie het gaan doen, dan gaan wij het niet doen. (...) Wat ik mezelf achteraf verwijt, is dat dat niet in goud is vastgelegd.*»[189]

De heer Van der Post, voormalig bestuurder van het WSW, ontkent deze afspraak.

De **voorzitter**: «*Onze commissie heeft kennisgenomen van het rapport van de commissie-Hoekstra. Die heeft ook al wat werk verricht. Ik citeer: «De commissie signaleert onduidelijkheid over de rolverdeling tussen het WSW en het CFV in de periode voorafgaand aan september 2011. Het CFV concentreerde zich op het vermogens-toezicht en ging er stilzwijgend vanuit dat het WSW toezicht hield op de liquiditeit en de derivatenportefeuille. Er waren echter geen sluitende afspraken tussen het WSW en het CFV over taakverdeling en informatie-uitwisseling. De gebrekkige samenwerking heeft het goed functioneren van een early warning systeem bemoeilijkt.» Wat is daarop uw reactie?*»
De heer **Van der Post**: «*Ik ken die conclusie. Ik heb dat rapport natuurlijk ook gelezen. Ik vind het opvallend dat de term «stilzwijgend» wordt gebruikt: dat het Centraal Fonds ergens stilzwijgend van uitging. Wij hebben daar inderdaad geen werkafspraak over gemaakt in de zin van wij links en jullie rechts. Dat hebben we niet gedaan. Of dat wel of niet heeft geleid tot een gebrekkig toezicht, is voor mij nog steeds een punt van twijfel.*»[190]

De commissie constateert dat sinds 1994, naar aanleiding van incidenten in die tijd, het risicovolle gebruik van rentederivaten door corporaties niet is toegestaan. In het verlengde van een algemene bepaling in het BBSH over een prudent financieel beleid en beheer door corporaties, verschijnt in 1994 de circulaire MG 1994-31 die risicovolle beleggingen verbiedt.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat tot aan het Vestia-debacle onduidelijk is wie toezicht houdt op de naleving van dit verbod; de circulaire uit 1994 is in de vergetelheid geraakt of is bij de overdracht van het financieel toezicht van de gemeenten naar het Rijk tusen wal en schip beland. Uit het onderzoek blijkt ook dat de financieel toezichthouder CFV zich niet bewust was van de geldigheid van de MG-ciculaire 1994-31 omdat deze niet voorkomt op de lijst van vigerende regelgeving. Los daarvan constateert de commissie dat er onenigheid bestaat tussen het CFV en het ministerie over de vraag wie verantwoordelijk is voor toezicht op de naleving van deze circulaire; de financiële toezichthouder (CFV), of de toezichthouder op de rechtmatigheid (de Minister).

[189] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[190] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.

Mevrouw **Braal**: «*Ten eerste kun je je de vraag stellen of het financieel toezicht verantwoordelijk was voor het toezicht op de naleving van die MG«s. We hebben ook rechtmatigheidstoezicht. Dat is belegd bij het ministerie, want dat is ook een toezichthouder. Het ministerie houdt toezicht op de rechtmatigheid, namelijk op de naleving van wet- en regelgeving. Het is mij dus nooit duidelijk geweest en ook nooit duidelijk geworden dat het CFV was aangewezen om toezicht te houden op die MG»s. Wat ik wel zie, is dat het rechtmatigheidstoezicht is belegd bij het ministerie en dat toezicht gaat over de naleving van wet- en regelgeving. Wat ik constateer – en dat is echt niet goed! – is dat het blijkbaar onduidelijk is geweest welke regels er golden, wat precies de normen waren waar corporaties zich aan moesten houden en wie daarop toezicht moest houden.*»[191]

De commissie constateert dat de in 2001 uitgebrachte MG-circulaire 2001-26 corporaties beperkt in beleggingsactiviteiten. Ze mogen geen «near-banking» activiteiten uitvoeren en beleggingen mogen niet te risicovol zijn. Deze circulaire zou nog nader worden uitgewerkt, in de vorm van een verplicht te stellen beleggingsstatuut/treasurystatuut, maar de commissie stelt vast dat dit nooit is gebeurd. Dat lag niet aan het CFV, die hier belangrijke aanzetten toe heeft gegeven, maar aan de wetgever.

De commissie is zich ervan bewust dat het CFV niet onder een gemakkelijk gesternte invulling moest geven aan zijn toezichthoudende taken. Bij het centrale uitgangspunt van zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap en zelfregulering door de sector werden ook van het financieel toezicht terughoudendheid en een minimum aan administratieve lasten verwacht.

De heer **Mulder**: «*Hoe reageerde de sector op het feit dat het Centraal Fonds ook het financieel toezicht ging doen?*»
De heer **Van der Moolen**: «*Uiterst ambivalent, en dan zeg ik het heel netjes. Ik heb het gevoel dat we meer tegenwerking hebben gekregen in die beginperiode dan medewerking. Er verschenen allerlei artikelen en mensen van de beide landelijke centrales deden uitlatingen waarin duidelijk werd neergezet dat financieel toezicht eigenlijk overbodig was: het Waarborgfonds deed dat al en het Centraal Fonds hoefde dat dus niet te doen.*»
De heer **Mulder**: «*Het klinkt bijna als een ongewenst ...*»
De heer **Van der Moolen**: «*... een ongewenst kind. Zo mag je het wel noemen.*»[192]

Deze beoogde terughoudendheid van het overheidstoezicht uit zich ook in de reikwijdte van de bevoegdheden van de financieel toezichthouder: geen eigenstandig recht op informatieopvraag, maar via het BBSH, en geen zelfstandige (formele) interventiemogelijkheden, maar aanwijzingsbevoegdheid door de Minister.

De heer **Conijn**: «*Het Centraal Fonds – daar hebben we het dan in concreto over – was de afgelopen vijftien jaar gehandicapt in zijn functioneren. Het Centraal Fonds was bij zijn geboorte in '97 eigenlijk een ongewenst kind. Het had geen eigen recht op informatie-opvraging. Het had geen sanctie-instrumentarium. In die hele periode waren er voortdurend adviezen, die u ongetwijfeld kent, waarin het voortbestaan van het*

[191] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.
[192] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

Centraal Fonds ter discussie stond. Het Centraal Fonds was dus erg gehandicapt in zijn functioneren, wat mij betreft.»[193]

Deze in vergelijking met andere publieke toezichthouders relatief zwakke positie maakt het houden van financieel toezicht niet altijd tot een gemakkelijke taak.

De heer **Mulder**: «*Hebt u nu voldoende manieren om informatie te vergaren?*»
Mevrouw **Braal**: «*Het opvragen van de gestructureerde informatie twee keer per jaar loopt via het BBSH. Ik moet een verzoek doen aan de Minister over wat ik in het BBSH opgenomen wil hebben voordat ik het mag uitvragen.*»
De heer **Mulder**: «Dan krijgt u een discussie met het ministerie?»
Mevrouw **Braal**: «*Ja. Voor een onafhankelijk zelfstandig toezichthouder vind ik dat een onwenselijke situatie, want daarin ben ik dus afhankelijk van wat de Minister bereid is om op te nemen in het BBSH over datgene wat ik twee keer per jaar aan gestructureerde informatie kan krijgen. Ik vind dat een toezichthouder dat zelf zou moeten kunnen bepalen.*»
(...)
De heer **Mulder**: «*Is dat de enige belemmering die u ervaart, namelijk dat u via het BBSH, de grondwet voor corporaties, informatie moet verzamelen?*»
Mevrouw **Braal**: «*Dat geldt voor de gestructureerde informatie. De niet-gestructureerde informatie, dus de op maat toegesneden informatie die we opvragen bij individuele corporaties, vraag ik op op basis van een moreel appel en van mijn autoriteitspositie. Ik heb daarvoor echter geen formele bevoegdheid. Als een corporatie die niet levert, heb ik niet zelfstandig de bevoegdheid om dat bij een corporatie af te dwingen. En dat vind ik jammer. Ik vind dat eigenlijk een aantasting van de slagvaardigheid van het toezicht.*»[194]

De heer **Mulder**: «*In Het Financieele Dagblad omschreef u uw werk bij het Centraal Fonds als toezicht houden met de pet in de hand.*»
De heer **Van der Moolen**: «*Strikt juridisch waren wij volgens de definitie van «toezichthouder» geen toezichthouder. Wij hadden namelijk niet het recht om zelfstandig informatie op te vragen en we hadden geen instrumenten om in te grijpen. Dat zijn toch wel twee heel cruciale voorwaarden voor het zijn van toezichthouder. Als we ergens een misstand ontdekten, moesten we dat melden en hopen dat de volgende partij er iets mee zou gaan doen. Daar komt vandaan dat het begrip «de pet in de hand houden» – ik ben een Noorderling van huis uit; het komt volgens mij uit een van de boeken waarin de bekende Drentse figuur Bartje beschreven wordt – niet de meest ideale vorm is.*»[195]

De commissie constateert dat het CFV, ondanks de hiervoor genoemde beperkingen in zijn functioneren, zijn taken binnen zijn mogelijkheden uitoefent. Hierbij valt het de commissie op dat het CFV al vanaf het begin van deze eeuw vanuit zijn toezichthoudede taak kritisch reflecteert op het functioneren van corporaties en het stelsel als geheel. Daarbij wordt al gewezen op tekortkomingen waarvan de commissie nu moet vaststellen dat zij mede oorzaak zijn van het ontstaan van incidenten in de sector. Het gaat dan onder andere om de onderzoeken van het CFV naar het

[193] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.
[194] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.
[195] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

bankieren van corporaties (2000), de treasuryfunctie (2002), verbindingen (2003), bedrijfslasten (2005) en het functioneren van het interne toezicht (2003, 2006, 2007).[196] De commissie constateert dat deze onderzoeken weinig navolging kregen in de beleidsvorming.

De heer **Mulder**: «*U had het al over de rapportages die het Centraal Fonds uitbracht. U zei dat dit niet de kerntaak was. (...) Hoe werden deze rapportages in het algemeen door de sector gewaardeerd?*»
De heer **Van der Moolen**: «*In het algemeen keek men naar de inhoud en wellicht ook naar het tijdstip waarop die rapportages naar buiten kwamen. Ik denk dat de waardering voor die rapporten erg hoog was, gewoon vanwege de geboden kwaliteit van die rapporten. Ze kregen een goede ontvangst in de vakpers en over het algemeen ook in de Tweede Kamer. Over het algemeen constateerde men dat het thema's waren die ertoe deden. Wat op z«n zachtst gezegd ook wel belangwekkend werd gevonden, was dat op dat moment dat soort thema»s naar voren kwamen, of het nu het onderzoek naar bankieren, treasury, verbindingen, integriteit of naar intern toezicht was. Er is ook vier keer gerapporteerd over het functioneren van het intern toezicht. Grondposities en risicovolle projectenontwikkeling zijn allemaal thema's die we hebben opgepakt.*»
De heer **Mulder**: «*U zegt: die werden goed gewaardeerd. U noemde de grondposities. Wat is er precies gebeurd met de adviezen uit die tijd?*»
De heer **Van der Moolen**: «*Ik heb een heel mooie brief teruggekregen van de Minister dat het een waardevol onderzoek was, maar dat men voldoende vertrouwen had in de capaciteit en de werkzaamheid van de sector en dat men dacht dat daar geen misbruik van werd gemaakt. En dat er dus geen aanvullende regelgeving zou komen.*»[197]

4.4 Geld

«*Het corporatiesysteem biedt veel mogelijkheden voor een Sinterklaas-achtige rol van de directeur-bestuurders: te veel vermogen, te weinig tegenspel, te weinig verantwoording afleggen.* (...) *Als de Woonbond een paar jaar geleden constateert dat er 110 corporatiebestuurders zijn die boven de Balkenendenorm zitten, dan illustreert dit dat de sector externe druk mist. De sector heeft te weinig checks and balances. De corporatie- en bankensector hebben de beste CAO's in Nederland, ook dat is veelzeggend.*»[198]

Zo omschrijft emeritus hoogleraar volkshuisvesting Priemus in een recent interview in CorporatieGids Magazine het corporatiesysteem. In dat systeem speelt *geld* een belangrijke rol.

Zoals eerder gesteld ziet de commissie drie structurele tekortkomingen in het stelsel die het ontstaan van incidenten en het daarbij aangetroffen gedrag verklaren: gebrek aan grenzen voor corporaties, gebreken in de interne en externe governance én de ruime beschikbaarheid van middelen (geld). Corporaties hebben vermogen. Dat zit weliswaar «vast in stenen», maar over de vruchten van dit huizenbezit – in de vorm van huuropbrengsten, verkoopopbrengsten en op dit bezit afgegeven leningen – kunnen zij wel vrijelijk beschikken.

---

[196] CFV (september 2000), CFV (1 februari 2002), CFV (17 juni 2003), CFV (21 juni 2005), CFV (7 oktober 2003), CFV (21 oktober 2006), CFV (21 november 2006) & CFV (20 november 2007).
[197] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[198] CorporatieGids Magazine (juni 2014).

Op dit punt onderscheidt de corporatiesector zich. Veel problemen uit de vorige drie paragrafen zijn niet uniek voor de corporatiesector en komen ook voor in andere maatschappelijke sectoren als onderwijs en zorg. Ontspoorde bestuurders, schaalvergroting, beloningsdiscussies, tekortkomingen in het interne en externe toezicht en dergelijke zien we daar ook.[199] Incidenten doen zich daar dus ook voor, maar niet in dezelfde omvang als in de corporatiesector. Een derivatenportefeuille van meer dan 20 miljard euro, 250 miljoen euro meer dan beoogd in een schip investeren en vastgoedtransacties van tientallen miljoenen aangaan zijn zaken die eerder doen denken aan multinationals dan aan de semipublieke sector. Op dit punt is de corporatiesector uniek, maar dus ook extra kwetsbaar. In het deelrapport Omgevingsanalyses stellen de auteurs: «*Wanneer de corporatiesector wordt vergeleken met andere maatschappelijke sectoren in Nederland, valt wederom de bijzondere positie van de corporatiesector op. In de andere sectoren beschikken de maatschappelijke ondernemingen niet over zo'n robuuste vermogenspositie met daaruit voortvloeiende opbrengsten als in de corporatiesector.*»[200]

De hier genoemde «robuuste vermogenspositie» staat in de volgende paragraaf centraal. Hoe groot is deze (paragraaf 4.4.1), wat is de rol van het daarop gebaseerde borgingsstelsel (paragraaf 4.4.2) en welke rol spelen de vermogenspositie en het borgingsstelsel bij het ontstaan van incidenten (paragraaf 4.4.3)?

4.4.1 Vermogensovermaat

De verzelfstandiging van de corporaties en de daaropvolgende bruteringsoperatie in de jaren negentig betekenen een grote verandering in het stelsel, zeker ook op het punt van de financiering en de vermogens van de sector. Het bouwen en beheren van de grote voorraad sociale huurwoningen gaat naar zijn aard gepaard met enorme geldstromen. De corporatiesector is ook een sector die gevoelig is voor de conjunctuur. Grote veranderingen, bijvoorbeeld in de rentestand of in huizen- of grondprijzen, hebben financiële gevolgen voor de sector en de overheid.

Plussen en minnen voor overheid en sector
Afhankelijk van de richting van de conjuncturele ontwikkelingen en afhankelijk van hoe overheid en sector hun financiële relatie hebben georganiseerd, slaan plussen en minnen in de loop der tijd verschillend neer. Dit zien we onder meer al in de jaren tachtig en negentig (in de aanloop naar de bruteringsoperatie) wanneer corporaties grote en onbedoelde inkomsten krijgen uit vervroegde aflossingen van rijksleningen. Het Rijk subsidieert de corporaties namelijk op basis van de kosten van langlopende leningen die ooit op een rentestand van 12 procent zijn afgesloten. Ondertussen sluiten de corporaties deze leningen over op de private geldmarkt voor een lagere rente, zonder dat ze boete verschuldigd zijn voor vervroegde aflossing. De heer Moerkamp, toenmalig ambtenaar van het ministerie, legt in zijn openbaar verhoor uit dat de sector daar miljarden aan verdient.

De heer **Mulder**: «*Kunt u vertellen hoe de corporaties er financieel voor stonden voor de brutering? Wat was hun vermogen?*»
De heer **Moerkamp**: «*Nou, Ik heb daar geen getallen van in mijn hoofd. Dat weet ik echt niet meer. Er was wel inzicht in in die tijd, maar het was*

[199] Zie o.a. Commissie behoorlijk bestuur (september 2013) en deelrapport Omgevingsanalyses.
[200] Deelrapport Omgevingsanalyses.

vrij divers. Er waren rijke corporaties, maar er waren ook corporaties onder de 12,5%, zoals dat heette. Dat was de norm voor de minimale ABR-reserve. Daar zat een behoorlijke spreiding in. De indruk was niet, althans niet aan het begin, dat de corporaties superrijk waren. Dat zijn ze geworden als gevolg van het vervroegd aflossen van rijksleningen. Zoals ik vertelde, waren er rijksleningen verstrekt. Aan het begin van de tachtiger jaren was de rente enorm hoog, zo'n 12%. De subsidies werden dus afgestemd op die rentelast. De rijksoverheid was echter een buitengewoon slechte bankier, want zij had niet de clausule ingebouwd dat er misschien een vorm van boeterente betaald moest worden als er vervroegd werd afgelost. De rente is daarna namelijk enorm snel gedaald, waardoor men op de kapitaalmarkt tegen 7% kon lenen, maar zolang dat duurde bleef de subsidie wel op die 12% afgestemd. Daar hebben ze miljarden mee verdiend.»[201]

Het ontgaat de politiek niet dat de vermogens van corporaties groeien. Zo stuurt Staatssecretaris Heerma in 1992 een onderzoek aan de Tweede Kamer waaruit blijkt dat de gezamenlijke reserves van de corporaties niet de geschatte 12 miljard gulden, maar al 16,6 miljard gulden bedragen.[202] Deze groei zet zich voort. Behalve de hier beschreven onvoordelige situatie voor de rijksoverheid, zijn er ook ideologische en praktische redenen om te streven naar (financiële) verzelfstandiging van corporaties. Dit proces wordt in hoofdstuk 2 van het deelrapport Politieke besluitvorming uitvoerig beschreven. De financiële verzelfstandiging krijgt zijn beslag in de bruteringsoperatie. In totaal wordt daarbij in 1995 een bedrag van 46,9 miljard gulden aan leningen weggestreept tegen eenzelfde bedrag aan subsidies.[203] Het sluiten van het daaraan voorafgaande bruteringsakkoord is voor zowel de sector als de overheid een risico, omdat de inschatting hoe dit op termijn financieel uitpakt ook afhankelijk is van macro-economische ontwikkelingen, zoals rentestand, inflatie, economische groei (huurprijsontwikkeling) en de waardeontwikkeling van het bezit. In de optiek van ambtenaar Moerkamp, die nauw betrokken is bij de onderhandelingen met de corporatiekoepels, heeft de sector echter een goede financiële uitgangspositie en kiezen zij voor vrijheid.

De heer **Groot**: «*Hebt u in het kader van het opengooien van de kaarten de woningcorporaties voorgehouden wat hun vermogenspositie was?*»
De heer **Moerkamp**: «*Dat speelde niet op die avond, maar dat hebben wij wel heel duidelijk gezegd, maar ze zaten toen al goed. In de onderhandelingen probeerden zij namelijk het risico zo hoog mogelijk in te schatten: «dat kunnen wij niet trekken» et cetera. Toen heb ik weleens een keer tegen hen gezegd: dwing mij niet om te bewijzen hoe rijk jullie zijn. Wij wisten het namelijk exact. Toen heb ik ook niks meer gehoord.*»
De heer **Groot**: «*Toen viel dat kwartje bij de woningcorporaties ook? Dan gaat het voordeel dat je de vrijheid hebt om te investeren een rol spelen.*»
De heer **Moerkamp**: «*Men heeft gekozen voor de vrijheden. Ja. Nadrukkelijk.*»[204]

De combinatie van vrijheid geven én vermogen meegeven kan verkeerd gedrag in de hand werken. De heer Moerkamp geeft in zijn openbaar verhoor aan wat de verwachtingen en inschattingen zijn op dat moment. Hij benadrukt dat het ministerie precies weet welke corporatie welk

---

[201] Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.
[202] Kamerstuk II 1991/92, 22 300-XI, nr. 69.
[203] Deelrapport Politieke besluitvorming, hoofdstuk 2, zie box 2.2.
[204] Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

vermogen meekrijgt en dat vertrouwd wordt op de rol van het toezicht, de rol van de banken en het afschrikwekkende voorbeeld van een faillissement.

De heer **Moerkamp**: «*Ja, natuurlijk. Wij wisten exact tot op corporatieniveau welk vermogen zij zouden krijgen. Vermogensbeheer was ook een belangrijk punt, maar de inschatting was dat de manier waarop het toezicht toen was vormgegeven met de jaarverslaglegging en dergelijke, voldoende zou zijn. Daar komt bij dat de veronderstelling was dat de banken daar wel op zouden toezien, omdat ze nu de kapitaalmarkt op moesten. In welke mate dat is gebeurd, weet ik niet, maar die overtuiging hadden wij. Daar kwam de idee bij: als ze nu al te gekke dingen doen, moet er maar gauw eentje failliet gaan en dan hebben ze het wel geleerd.*»

In het onderzoek van de commissie wordt duidelijk dat de rol van het toezicht, de banken en het faillissementsrisico in de praktijk niet de verwachte corrigerende rol in het stelsel hebben vervuld. Incidenten ontstonden. Terugblikkend verklaart de heer Moerkamp dat als volgt:

De heer **Moerkamp**: «*Ik denk dat dat komt doordat het hebben van die vrijheden een klimaat schept om dat te doen. Je zag ook dat men heel graag met de grote jongens mee wilde doen, met de projectontwikkelaars en dergelijke. Men kwam natuurlijk in aanraking met groot geld, ook omdat men door de brutering zelf over groot geld ging beschikken. Waar je hoopte dat er een zodanig moreel kompas was dat men dat zou weten in te passen in de sociale doelstelling die woningcorporaties nog steeds hebben, hebben we moeten constateren dat men in een aantal gevallen – dat zeg ik met nadruk, want ik deel niet het beeld dat het overal in de hele corporatiesector allemaal slecht is gegaan – helaas de weelde niet heeft kunnen dragen.*»[205]

De situatie die zich namelijk na de brutering aftekent is die van verder groeiende vermogens. De economische parameters vallen gunstiger uit dan gedacht. Met name de waardestijging van het onroerend goed leidt tot sterke vermogensgroei. Hoogleraar Conijn brengt in 2005 in opdracht van de Tweede Kamer de vermogensgroei in kaart. In zijn openbaar verhoor maakt hij duidelijk dat vermogen in stenen ook door corporaties te gelde gemaakt kan worden en dat de omvang ervan nogal afhankelijk is van hoe het wordt berekend.

De heer **Conijn**: «*Ja, dat is wel mijn beeld. U zei: het vermogen zit in de stenen. Daar wil ik een kleine kanttekening bij plaatsen. Uiteraard zit het in de stenen, maar daarmee is het evengoed vermogen dat aanwezig is. Dat vermogen kun je ook liquide maken door die woningen te verkopen, wat u ook aangeeft. De corporaties hebben altijd kunnen werken met een stil vermogen, doordat het vermogen zoals de toezichthouder dat bepaalde, gebaseerd was op de bedrijfswaarde, namelijk wat corporaties met die woningen zullen gaan verdienen, terwijl de marktwaarde van het bezit veel hoger is.*»
De heer **Groot**: «*Dat is het verschil tussen de WOZ-waarde en de bedrijfswaarde.*»
De heer **Conijn**: «*Precies. Misschien kan ik het even illustreren aan de hand van de cijfers over 2012 van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Het eigen vermogen van corporaties op basis van bedrijfswaarde bedroeg*

[205] Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

toen 32 miljard. Het eigen vermogen van corporaties bedroeg, als je het op marktwaarde waardeerde, toen 140 miljard. Daar zit een gat van 110 miljard aan stil vermogen tussen.»[206]

Het feit dat corporaties de mogelijkheid hebben om problemen op te lossen door verkoop van bezit, vergelijkt de heer Erents (oud-directeur CFV en interim-bestuurder bij onder andere Vestia) in een interview in 2011 met monopoly.[207] In zijn verhoor ligt hij dit toe.

De heer **Groot**: «*Als het gaat om vrijheidsgraden voor woningcorporaties en hun vermogenspositie: u hebt een interview gegeven voor het jaarverslag van de Nederlandse Waterschapsbank. Daarin zegt u dat woningcorporaties net zijn als een spel monopoly: als het even tegenzit, verkoop je gewoon wat huizen of een straatje en dan zijn de problemen weer opgelost. Ligt daar een probleem, dat woningcorporaties met hun vermogenspositie heel gemakkelijk problemen kunnen oplossen?*»
De heer **Erents**: «*Die opmerking ging over het verloop van de markt. Ik ga even heel ver terug: in 1995 hebben we als corporaties de bruteringsoperatie gehad. Daarbij zijn alle subsidies naar de toekomst minus de leningen in één keer afgerekend. In die tijd is er een enorme waardeontwikkeling in het bezit geweest, wat nooit in de brutering is meegenomen. Corporaties hebben dat op een goede manier aangewend. Toen we met de brutering begonnen, hadden de corporaties 2,4 miljoen woningen en die hebben we nu nog steeds. Er is dus heel veel gesloopt, bijgebouwd en daarna verkocht. Door de waardeontwikkeling in het bezit kon een corporatie die het niet zo goed deed en plat gezegd een raggel had in een of meerdere projecten dat aardig verbloemen. Dan verkocht je een straatje huizen en met dat resultaat kon je je verlies in feite verdisconteren. Je kunt praten over een maximaal vermogen, maar ik denk dat het heel goed is als je duidelijk maakt hoe je met vermogen omgaat, hoe je het waardeert en dat in je vermogenspositie gevolgd wordt wat nou tot de plussen en minnen geleid heeft.*»[208]

Voormalig directeur van het CFV Van der Moolen gaat in zijn openbaar verhoor ook in op de vermogensgroei. Naast de al genoemde opbrengsten uit verkoop van bezit, signaleert hij dat huurstijgingen boven inflatieniveau en goedkope financiering door herschikking van de leningenportefeuille ook zorgen voor een goede vermogenspositie in termen van liquiditeit.

De heer **Van der Moolen**: «*Als je kijkt naar de ontwikkeling van, tussen haakjes, de rijkdom van woningcorporaties, dan zie je vier heel cruciale elementen die in die tijd volledig golden. Dat is om te beginnen de bijna jaarlijkse stijging van de waardering van het vastgoed. Ik bedoel: de WOZ-waarde ging ontzettend omhoog. Dat was ook duidelijk merkbaar in de vermogenstoename. Je zag corporaties het doen met een huurbeleid dat boven de inflatie zat. Dat heeft gewoon cash het nodige opgeleverd. Je zag heel veel corporaties iets doen met de herschikking van hun leningenportefeuille tegen lagere rentetarieven. Dat heeft gigantisch veel opgeleverd. Je zag natuurlijk dat de verkoop van woningen elk jaar 2 à 2,5 miljard opbracht. Dus zowel in vermogenstermen als in liquiditeitstermen ging het erg goed met de sector. Tegelijkertijd hadden we met die volkshuisvestelijke prestaties – zie de bouwproductie – geconstateerd dat*

[206] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.
[207] Nederlandse Waterschapsbank (2013).
[208] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

in 2001, ik meen, iets van 12.500 woningen werden gebouwd. Dat is een bedroevend laag aantal. Er was dus zowel in de Tweede Kamer als bij verschillende bewindslieden de drang om te komen tot beter en meer investerende corporaties.»[209]

Dit laatste is de reden dat het CFV de term «vermogensovermaat» introduceert. Corporaties met een ruime vermogenspositie die onvoldoende volkshuisvestelijke prestaties leveren, krijgen van de toezichthouder een zogenaamd C-oordeel. Dit overigens tot ongenoegen van de toenmalige voorzitter van branchevereniging Aedes, de heer Van Leeuwen.

De heer **Van Leeuwen**: «*Ik heb op één onderdeel publiekelijk laten merken dat ik het niet eens was met de wijze waarop het Centraal Fonds als toezichthouder invulling gaf aan zijn taak. Het introduceerde namelijk zelf een nieuwe norm en een nieuw woord: vermogensovermaat. Het laatste waarop ik zat te wachten, was nog een toezichthouder die politiek ging bedrijven.*»[210]

Het geven van een C-oordeel door de toezichthouder, ofwel een aansporing tot investeren, reflecteert de maatschappelijke en politieke druk die ontstaat om groeiende vermogens te benutten. In de literatuurstudie concluderen de onderzoekers: «S*inds de brutering in 1995 kunnen corporaties zelf beschikken over hun vermogen (met in achtneming 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.*»[211]

De relatie tussen vermogensovermaat en de politieke wens er greep op te krijgen, leidend tot onder andere taakverbreding, herkent de commisie en wordt beschreven in deelrapport Politieke besluitvorming. De situatie van groeiende vermogens komt vanaf 2007 tot stilstand en verslechtert verder door de kredietcrisis. Dalende huizenprijzen doen het vermogen slinken. Overigens zonder dat de overheid daar direct last van heeft, zo betoogt de heer Vlak (econoom en deskundige op het gebied van benchmarks in de vastgoedsector) in zijn openbaar verhoor.

De heer **Vlak**: «*Daarmee beantwoord ik uw vraag, met een heleboel omtrekkende bewegingen en voorafgaande uitleg, met: corporaties zijn er bij de brutering uiteindelijk goed uitgesprongen. Er zit echter ook een «maar» bij. Er is een opgaande beweging in de markt geweest, in de woningmarkt en in de vastgoedinvesteringsmarkt, maar sinds 2007 en zeker sinds 2008 is er een andere beweging, een neergaande beweging.*

[209] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[210] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.
[211] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 4.6.

De rentabiliteit van het eigen vermogen van corporaties is sinds 2007 met zo'n 23% nominaal gedaald; die is gewoon afgenomen. (...) dan kunt u met de getallen die ik zojuist gegeven heb over de waardedaling op dat vermogen, beredeneren dat wij praten over een waardedaling van reëel aanzienlijk meer dan 30 miljard. Dat is, als gevolg van marktbewegingen in combinatie met overheidsregelgeving richting de huursector, het effect op de vermogenspositie van corporaties.»
(...)
De heer **Vlak**: «*U zei: corporaties zijn er goed uitgesprongen. Ik denk dat het Rijk er goed uitgesprongen is. Dit risico in de exploitatie van het stelsel van woningcorporaties loopt niet meer via de rijksbalans en de rijksbegroting. Dit is geheel voor rekening en risico van de sector.*»[212]

De commissie stelt vast dat conjuncturele ontwikkelingen van grote invloed zijn op de vermogensontwikkeling van de sector. Afhankelijk van de relatie tussen de overheid en sector kunnen de plussen en minnen in de loop der tijds verschillend neerslaan. Na de brutering zijn corporaties financieel goed af en kunnen zij dankzij de verzelfstandiging daar vrijelijk over beschikken. De overheid kan alleen indirect er van meeprofiteren. De keerzijde is dat wanneer door de kredietcrisis de corporatievermogens dalen, de overheid niet hoeft bij te springen.

Waardering en transparantie van de vermogens
Samenhangend met de ontwikkeling van de vermogens rijst vaak de vraag: «hoe arm of rijk is de sector?» Deze vraag is om twee redenen lastig te beantwoorden. Ten eerste maakt het nogal uit op welke wijze het vermogen van corporaties – dat immers vooral in stenen zit – wordt gewaardeerd. Een tweede probleem is dat corporaties niet altijd uniform, volledig en transparant inzicht kunnen of willen geven in hun vermogenspositie.

In de literatuurstudie is een aantal kerncijfers op een rij gezet, waaronder het gezamenlijk vermogen van de corporaties: «*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 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 miljard*»[213]

Deze cijfers illusteren al de grote verschillen in waarderingsgrondslag. De heer Vlak:

De heer **Vlak**: «*Er is gewoon één centrale benchmark. Die is altijd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting in stand gehouden en die wordt nu door Aedes gerund, in het Corporatie Benchmark Centrum (CBC). Onder het Centraal Fonds heette dat vroeger Corporatie in Perspectief (CiP). Dat is een sectorbrede benchmark en ik wil niemand tekortdoen, maar dat is voor wat hij waard is. Die benchmark is namelijk opgebouwd vanuit*

[212] Verslag openbaar verhoor van de heer Vlak, 4 juni 2014.
[213] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 4.3.

informatie die niet als doel heeft het meten en transparant maken van bedrijfseconomisch presteren van corporaties.»
(...)
De heer **Mulder**: «*Wat zou je dan wel moeten doen om ze onderling vergelijkbaar te maken*?»
De heer **Vlak**: «*Ik denk dat de commissie-Hoekstra daarover – gelukkig – buitengewoon helder is geweest. Dat is: de hele sector op marktwaarde bepalen, in verhuurde staat, asset by asset, dus gebouw voor gebouw en niet op instellingsniveau, en ongeacht of het de sociale of de commerciële voorraad is.*»[214]

De onderzoekers van de literatuurstudie komen ook tot de conclusie dat waarderen op bedrijfswaarde een aantal voordelen biedt. «*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.*»[215]

De commissie deelt de opvatting van zowel de heer Vlak, als de commissie-Hoekstra (waar Vlak naar verwijst), om te kiezen voor bedrijfswaarde als uniforme waarderingsgrondslag in de corporatiesector. De commissie onderschrijft de hiervoor genoemde voordelen van deze waarderingssystematiek die de literatuurstudie noemt. Met name het feit dat de marktwaarde een realistische afspiegeling vormt van de werkelijke vermogenspositie en ook het zicht op eventuele verliezen of problemen vergroot, acht de commissie van belang. De door de commissie onderzochte incidenten tonen aan hoe belangrijk het is dat er voor interne en externe toezichthouders zicht bestaat op de kasstromen. Uit de literatuurstudie blijkt dat hier nog verbetermogelijkheden liggen: «*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 jaarrekening van het voorgaande jaar), is het moeilijk te oordelen over de actuele risico's van een specifieke corporatie.*»[216]

Ondanks de beperkingen aan de cijfers van het CFV, komen de onderzoekers van de literatuurstudie tot de conclusie dat het merendeel van de corporaties de financiën onder controle heeft en beperkte risico's loopt, hoewel zeker niet uit te sluiten valt dat er nog corporaties in de nabije toekomst in problemen zullen komen: «*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*

[214] Verslag openbaar verhoor van de heer Vlak, 4 juni 2014.
[215] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 4.6.
[216] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 4.5.

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 woningverkopen.»[217]

Ook in de door de commissie onderzochte incidenten worden financiële problemen vaak te lang niet gesignaleerd of gemaskeerd en opgelost met verkoop van bezit. Om die reden pleit de commissie voor uniforme waarderingsgrondslagen en een verbeterde informatievoorziening aan de toezichthouder. Niet alleen om vroegtijdig risico's te signaleren, maar ook om zicht te hebben op de doelmatigheid. Beter zicht in vermogens, kasstromen en risico's is nodig om weglek van maatschappelijk vermogen te voorkomen, of ten minste inzichtelijk te maken.

4.4.2 De zekerheidsstructuur: voordeel met valkuilen

In de vorige paragraaf stond de waarde en waardering van het corporatiebezit centraal. Verkoop van bezit geeft (in noodgevallen) financiële mogelijkheden, maar in dat geval daalt de voorraad woningen. Een andere manier om woningbouwprojecten te financieren is het lenen van geld met het bezit als onderpand. Hiervoor beschikt de sector over een zekerheidsstructuur, ook vaak aangeduid als borgingsstelsel, waarin corporaties onderling garant staan. Het WSW beoordeelt daarbij of corporaties in aanmerking komen voor een garantstelling (borging), banken verstrekken de geborgde leningen aan corporaties en het CFV kan saneringssteun verlenen indien corporaties niet meer kredietwaardig zijn. Een ingenieus systeem met als belangrijkste voordeel dat de sector goedkoper kan lenen. Dit biedt jaarlijks rentevoordelen van – naar zo wordt algemeen aangenomen – circa 800 miljoen euro voor de corporaties.

Maar er zijn ook valkuilen. Banken die normaal gesproken kredietaanvragen kritisch toetsen, laten dit bij leningen die ze onder WSW-borging verstrekken achterwege. Het WSW dat de borging toetst laat de controle op de besteding van geleend geld ook grotendeels achterwege. Daarbij weten corporaties en financiële dienstverleners dat corporaties de facto niet failliet gaan en het CFV wel saneert bij problemen. Deze factoren leveren het risico van *moral hazard*; oftewel risico's nemen vanuit de wetenschap toch niet op te draaien voor de gevolgen. Deze paragraaf gaat nader in op de zekerheidsstructuur en deze valkuilen.

De zekerheidsstructuur

De zekerheidsstructuur is een complex systeem, onder meer omdat het bestaat uit drie lagen. In box 4.6, die is ontleend aan de literatuurstudie, wordt de systematiek in hoofdlijnen uiteengezet.

[217] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 4.6.

Box 4.6 De zekerheidsstructuur en naadloze aansluiting[218]

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 een beroep worden gedaan op saneringssteun van het CFV.
2. De borgstellingsreserve van het WSW vormt de tweede zekerheid. In totaal bedraagt deze reserve eind 2011 3,7 miljard euro. 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 vormt 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 procent van het liquiditeitstekort garant. De andere 25 procent komt ten laste van de schadegemeente(n) en het Rijk draagt de resterende 50 procent bij. De achtervangpositie van het Rijk en de gemeenten wordt geregeld in zogeheten achtervangovereenkomsten.

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.

Zoals in box 4.7 wordt geconstateerd, is de tweede laag (borgstellingsreserve WSW) en de derde laag (achtervang door Rijk en gemeenten) nog nooit aangesproken.[219] De eerste laag (sanering CFV) wel. De saneringstaak van het CFV houdt in dat corporaties die niet beschikken over de noodzakelijke middelen gesteund kunnen worden door middel van subsidiesteun of een renteloze lening. Tussen 1990 en 2013 ontvangen twintig woningcorporaties saneringssteun van het CFV, voor een totaal bedrag van 1,3 miljard euro. Vestia ontvangt met 674 miljoen euro de meeste steun, gevolgd door Nieuw Amsterdam met 214 miljoen euro en daarna WSG met 117,7 miljoen euro.[220] De laatste corporatie die saneringssteun heeft gekregen is Veron (november 2013).

---

[218] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 3.5.3 (letterlijke tekst).

[219] In het jaarverslag 2013 van het WSW staat dat ultimo 2013 het risicovermogen 487 miljoen euro bedraagt en het obligo 3,2 miljard euro. De effectenportefeuille van het WSW bedraagt 503,8 miljoen euro (ultimo 2013).

[220] Bron: www.cfvpublicaties.nl (geraadpleegd op 13 oktober 2014)

De oorzaak van de financiële problemen waarvoor saneringssteun wordt verleend, verschilt sterk per corporatie. Voor en rond de eeuwwisseling gaat het vooral om corporaties die geconfronteerd worden met een woningmarktprobleem. De grootschalige vernieuwing van de Bijlmer door Nieuw Amsterdam is hier een duidelijk voorbeeld van. Bij drie meer recente saneringscorporaties, SGBB, WSG en Vestia, is de oorzaak echter mismanagement en bestuurlijk falen.[221] De huidige directeur van het CFV, mevrouw Braal, bevestigt dit beeld.

Mevrouw **Braal**: «*In het verleden was de oorzaak vaak woningmarktproblemen, maar de laatste tijd vooral risicovolle projecten, grondspeculaties en derivaten.*»[222]

Ook de voorganger van mevrouw Braal, voormalig CFV-directeur Van der Moolen, wijst in zijn openbaar verhoor op het verschuiven van het doel waarvoor saneringssteun wordt verleend.

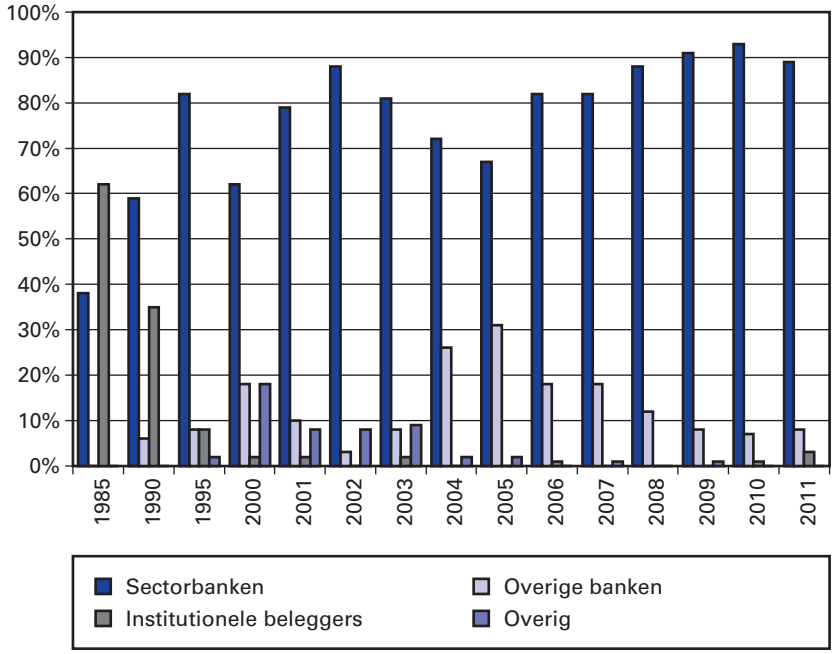
De heer **Van der Moolen**: «*De hele saneringsdiscussie is ontstaan vanuit corporaties die problemen hebben met de woningmarkt. Het onderhoud of verbeteringen kunnen bijvoorbeeld niet betaald worden of nieuwbouw kan niet gerealiseerd worden vanwege woningmarktproblemen. Wat wij echter de afgelopen jaren hebben gezien bij sommige incidenten zijn de effecten van zonnekoningengedrag. En of zonnekoningengedrag elke keer betaald moet worden door de sector, vind ik ook nog wel een discussie waard.*»[223]

Financiering van de sector

In het zekerheidsstelsel heeft het WSW de taak te beoordelen of er een garantstelling (borging) voor een lening van een corporatie wordt afgegeven. De verstrekker van de lening loopt dankzij de zekerheidsstructuur dan nauwelijks tot geen risico bij het verstrekken van een lening. In de praktijk worden geborgde leningen voor het overgrote deel verstrekt door twee banken: de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank). Om die reden worden zij aangeduid als de sectorbanken. Figuur 4.1 laat zien welke partijen, naast de sectorbanken, geborgde leningen verstrekken.

[221] De problematiek bij deze drie corporaties is door de commissie onderzocht en beschreven in respectievelijk het deelrapport Casussen in hoofdstuk 6 (WSG) en paragraaf 7.2.6 (SGBB) en het deelrapport Vestia.
[222] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.
[223] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

Figuur 4.1 Financiering geborgde leningen



Bron: deelrapport Literatuurstudie.

In figuur 4.1 is te zien dat de corporatiesector in 1985 voor het grootste deel (i.c. 60 procent) werd gefinancierd door institutionele beleggers. Dit aandeel is in 1990 teruggelopen naar 35 procent en sinds 1995 verstrekken institutionele beleggers amper meer leningen voor sociale woningbouw in Nederland. Ook het aandeel van overige banken (alle banken niet zijnde de twee sectorbanken) is momenteel gering en geslonken van ruim 30 procent in 2005 naar minder dan tien procent sinds de kredietcrisis.

Hoewel de sectorbanken een nuttige en belangrijke rol vullen in de financiering van de sector, is de keerzijde dat de afhankelijkheid van de sector van deze banken groot is. Door de sector en het WSW zijn in het verleden pogingen ondernomen om deze afhankelijkheid te verkleinen en op zoek te gaan naar (nog) goedkopere financieringswijzen. In paragraaf 4.3 en in het deelrapport Vestia is beschreven dat het WSW in die zoektocht destijds te veel is doorgeslagen. Voormalig lid van de raad van commissarissen van het WSW en huidig hoogleraar ondernemingsfinanciering, de heer Boot, benadrukt de ongezonde afhankelijkheid van de sectorbanken en ziet dat als reden waarom het WSW op zoek is gegaan naar alternatieve financieringsvormen.

De heer **Boot**: «*Er is een discussie geweest over de vraag of het WSW instrumental moest zijn in het bewerkstelligen van alternatieve financiering van corporaties omdat de angst was dat corporaties te zeer afhankelijk waren van de sectorbanken: de Waterschapsbank en de BNG. Toen de crisis begon, was de afhankelijkheid van de sectorbanken, de BNG en het WSW weer 98%. Dat lijkt mij op zichzelf een ongezonde situatie. Vanuit dat perspectief zou je kunnen zeggen: WSW, dat je nadenkt over alternatieve financiering is niet zo gek, zolang je het maar niet zelf gaat doen, want dan ben je een bank. Maar die initiatieven zijn altijd met de grootst mogelijke terughoudendheid beoordeeld.*»[224]

[224] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.

In het zekerheidsstelsel beperkt de rol van de financiers – in de praktijk dus vooral de sectorbanken – zich tot die van kredietverstrekker. De rol van kredietbeoordelaar ligt feitelijk bij het WSW. Deze structuur biedt kostenvoordelen. Banken kunnen zich exclusief richten op het zo goedkoop mogelijk uit de markt halen van geld voor woningcorporaties. Beoordelen of de klant (de woningcorporatie) het ook verstandig besteedt en of de lening kan worden terugbetaald is niet nodig. Dat borgt immers het WSW. Als het fout gaat betaalt de sector (via sanering), of het WSW (via de tweede schil) of uiteindelijk de overheid (achtervangers Rijk en gemeenten).

De voormalig voorzitter van de raad van commissarissen van het WSW, de heer Van Dam, beschouwt het als een compliment voor het WSW dat banken zelf geen onderzoek meer doen naar de kredietwaardigheid van corporaties. Hij merkt daarbij op dat aan banken veel mankeert.

De **voorzitter**: «*Wij zien wel dat banken, in ieder geval de twee sectorbanken BNG en NWB, geen eigen volwaardige risicobeoordeling meer maken van een lening die ze gaan verstrekken, omdat het Waarborgfonds de borging al afgeeft. Wat vindt u daar dan van?*»
De heer **Van Dam**: «*Dat is aan die banken. Als zij de werking van het Waarborgfonds voldoende zeker vinden om er zelf geen onderzoek meer naar te doen, is dat hun zaak. Dat is natuurlijk wel een pluim op de hoed van het WSW.*»
De **voorzitter**: «*Je zou kunnen zeggen dat het te gemakkelijk geredeneerd is van de banken, die normaal een eigen zware kredietcommissie optuigen om over ieder leninkje te oordelen.*»
De heer **Van Dam**: «*We hebben de afgelopen jaren geleerd dat er heel veel mankeert aan banken. Misschien is dit ook zoiets.*»[225]

De huidige directeur van het WSW, de heer Wilders, ziet mogelijkheden voor alternatieve financiering. Met name voor langlopende leningen zijn er mogelijk kostenvoordelen te behalen door financiering via andere partijen dan de sectorbanken.

De **voorzitter**: «*De commissie heeft gezien dat twee banken actief zijn als sectorbank, namelijk de Bank Nederlandse Gemeenten, de BNG, en de Nederlandse Waterschapsbank, de NWB. Alle twee hebben ze een triple-A-rating, waarmee relatief lage kosten samenhangen. Het zijn dus financieel solide, gezonde banken waarachter ook nog overheden zitten. Is het mogelijk voor corporaties om nog goedkoper te lenen dan bij de sectorbanken?*»
De heer **Wilders**: «*Ik denk het wel. Dat zit hem in de garantie die er op het WSW-papier zit, althans op de leningen die onder WSW-garantie worden uitgegeven. Een belegger heeft een voorkeur voor een staatsgegarandeerd pakje papier. Die van de Nederlandse Staat zijn ook heel populair, zo las ik van de week in de krant. Op het moment dat ze geld lenen aan iemand die heel gegoed is ... Begrijp mij niet verkeerd: de BNG en de Waterschapsbank zijn heel goede banken om aan te lenen, maar je leent nog altijd net iets liever onder garantie van de Nederlandse Staat.*»
De **voorzitter**: «*Bij welke partijen zou je dan uitkomen?*»
De heer **Wilders**: «*Wereldwijd zijn er ongeveer 800 grote beleggers die op iedere lijst van de banken staan. Dat zijn partijen als verzekeraars, banken in het buitenland en sovereign wealth funds.*»
De **voorzitter**: «*Zijn er wat dichter bij huis ook opties?*»

---

[225] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dam, 20 juni 2014.

De heer **Wilders**: «*Ja, pensioenfondsen.*»
(...)
De **voorzitter**: «*Kunt u inschatten hoeveel basispunten dat nog zou kunnen opleveren? Basispunten is een vertaling van een nog lagere rente*»
De heer **Wilders**: «*De laatste cijfers die ik had over de kosten van de financiering van de woningcorporaties boven Staat, dus zeg maar hoeveel meer ze betalen dan de Staat, lagen op gemiddeld ongeveer 76 basispunten. Dat betekent: een grote woningcorporatie iets goedkoper en een kleine woningcorporatie misschien iets duurder. Er is geen direct vergelijkbaar materiaal op basis waarvan je kunt zeggen wat op dit moment precies de prijs zou zijn van die heel lange gegarandeerde leningen. Als we als richtlijn de onderhandse kapitaalmarkt nemen zoals die bestond voordat de euro kwam, dan mag het niet meer dan 20 basispunten zijn, dus grofweg zijn daarmee maximaal 50 basispunten te besparen.*»
De **voorzitter**: «*50. Ja, dat klinkt toch nog vrij fors in financiële termen.*»
De heer **Wilders**: «*Ik heb het dan met name over de leningen aan de heel lange kant.*»[226]

De commissie acht het nader verkennen van deze mogelijkheden de moeite waard. Alternatieven kunnen immers voordeliger blijken te zijn, verkleinen de afhankelijkheid van sectorbanken, vergroten de keuzemogelijkheden voor woningcorporaties en leiden tot een gelijker speelveld voor financiers op deze deelmarkt.

Bedrijfsfinanciering en bestedingscontrole
In het eerder aangehaalde citaat uit het openbaar verhoor met de heer Van Dam wordt het feit dat banken niet zelf meer toetsen op risico's als een pluim op de hoed van het WSW gezien. Echter, in de deelonderzoeken Casussen en Vestia ziet de commissie ook een keerzijde, zeker nadat het WSW in 2007 afstapt van projectfinanciering. Vanaf dat moment wordt primair gekeken hoeveel een corporatie maximaal kan en mag lenen. De beoordeling van de plannen en projecten waarvoor wordt geleend, komt op een lager plan. Corporaties krijgen voortaan een bepaald quotum aan geborgde leningen – het zogenaamde faciliteringsvolume – zonder dat banken of het WSW adequaat controleren waaraan het geleende geld wordt uitgegeven. De auteurs van de literatuurstudie omschrijven de situatie die ontstaat: «*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 aanwendingen 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.*»[227]

[226] Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 8 juli 2014.
[227] Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 4.6.

In deze passage uit de literatuurstudie wordt ook geconstateerd dat de aansluiting tussen borgsteller WSW en financieel toezichthouder CFV niet optimaal is. Risico's binnen corporaties zijn niet altijd goed zichtbaar, maar worden ook niet altijd onderkend omdat het CFV en het WSW op een verschillende manier de financiën van een corporatie beoordelen. Het CFV ziet voor zichzelf ook niet de rol weggelegd om te controleren waar corporaties hun geleende geld precies aan uitgeven. Oud-directeur Van der Moolen verwoordt het als volgt.

De heer **Van der Moolen**: «*Ik ben een groot voorstander van bedrijfsfinanciering, zeker als het gaat om staatssteungeoorloofde activiteiten, maar het lijkt mij ook goed als daar een vorm van bestedingscontrole over is. En dan niet zoals we dat bij sommige corporaties hebben gezien, namelijk dat, als het faciliteringsvolume voor drie jaar is afgegeven, dat geld wordt gesleept naar andere activiteiten dan waarvoor het bedoeld was. Maar het is niet aan het Centraal Fonds om dat te toetsen, want die rol had het niet.*»[228]

De commissie stelt vast dat, mede door de zekerheidsstructuur, een situatie ontstaat waarin corporaties veel vrijheid hebben bij het besteden van geleend geld. Niemand controleert de aanwending van dit geld goed: banken hebben geen prikkel om dat te doen (er is immers borging), het WSW stapt daarvan af (bedrijfsfinanciering) en het CFV ziet het niet als zijn taak.

Faillissement en sanering

Een laatste valkuil die het zekerheidsstelsel kent is het risico op *moral hazard* bij corporaties. Door de degelijke onderlinge waarborgstructuur weten de deelnemers dat bij problemen het collectief bijspringt. Het principe van risicospreiding en onderlinge verevening is een bekend principe dat in meer branches wordt gehanteerd en waar veel verzekeringen ook op zijn gebaseerd. De corporatiesector kent echter geen risicoafhankelijke premie. Daarbij komt dat in de praktijk uiteindelijk altijd voor sanering (eerste schil) wordt gekozen en nooit voor faillisement.

In theorie kunnen corporaties failliet gaan. Niet voor niets speelt de waarde van het onderpand een belangrijke rol bij de vaststelling van het maximale bedrag dat corporaties mogen lenen. De notie daarachter is dat wanneer een corporatie failliet zou gaan, de waarde van de boedel voldoende zou moeten zijn om de schulden af te lossen. De huidige WSW-directeur, de heer Wilders, licht dit in zijn openbaar verhoor toe.

De heer **Wilders**: «*De berekening van de maximale omvang van de leningen die het WSW wil borgen, is erop gebaseerd dat de woningcorporatie failliet gaat en het onderpand uitgewonnen moet worden, oftewel dat de woningen verkocht moeten worden om de leningen af te lossen. In die zin is een woningcorporatie die onder de maximale limiet valt van het WSW, geen financieel probleem om op te vangen. Er kunnen wel allerlei andere problemen ontstaan van meer volkshuisvestelijke aard.*»[229]

De praktijk is echter anders, zowel qua handhaving van de borgingsregels als qua toepassing van de failissementsoptie. De twee casussen die de commissie heeft onderzocht waarbij uiteindelijk saneringssteun is verleend – Vestia en WSG – illustreren dat. WSG had een geborgde

[228] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[229] Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 8 juli 2014.

leningportefeuille van 102 procent van de WOZ-waarde, waar 50 procent de maximumnorm is. Ofwel, WSG had meer schuld dan bezit.[230] WSG is daarmee een extreem voorbeeld van het voltanken met leningen, waarbij aangetekend dient te worden dat naast ontoereikende bestedingscontrole door het WSW, ook ontoereikende informatievoorziening door de corporatie een rol speelt. Oud WSW-directeur Van der Post zegt daarover:

De heer **Oskam**: «*Mijn vraag is eigenlijk: voelt u zich besodemieterd door WSG?*»
De heer **Van der Post**: «*Nou, besodemieterd ... Ik denk dat de heer Span toentertijd naar eer en geweten dacht: ik ga dat zo bij het WSW aandragen. Ik voel mij echter niet prettig bij de gedachte dat gelden die ik beschikbaar heb gesteld, anders besteed zijn. Dat vind ik geen fijn idee.*»
(...)
De heer **Van der Post**: «*Wij gaan er in ieder geval van uit dat de corporatie het geld besteedt aan datgene waarvoor het geleend is. Daar zitten dus voor een deel grondaankopen in. Je moet tenslotte een positie hebben om nieuwe huizen te kunnen bouwen. Daar zitten dus grondaankopen in. We hebben echter niet gezien en niet ontdekt dat het geld ook naar andere grondposities ging dan die wij in de projecten zagen.*»[231]

Een andere wrange overeenkomst tussen beide saneringscorporaties Vestia en WSG is dat informatieuitwisseling tussen het ministerie, het CFV en het WSW niet optimaal is en er signalen zijn dat de bestedingscontrole ontoereikend is. Een gesprek hierover blijft echter uit, zoals voormalig CFV-directeur Van der Moolen constateert.

De heer **Van der Moolen**: «*Het was op z'n zachtst gezegd handig geweest als er ergens een gesprek georganiseerd was tussen in ieder geval BZK, het Waarborgfonds en het Centraal Fonds over de vraag of de signalen kloppen dat bij een aantal corporaties de bestedingscontrole onvoldoende was als je kijkt naar wat er aan financieringsvolumes werd betrokken. Ongetwijfeld komen we zo op Vestia. Daar is natuurlijk precies hetzelfde gebeurd.*»[232]

Bij de oplossing van de financiële problematiek bij Vestia en WSG verdwijnt faillisement al gauw als serieuze optie van tafel. Een veelgehoorde stelling, ook bij ingewijden in het stelsel, is dan ook dat corporaties niet failliet kunnen gaan.

De huidige directeur van het CFV, mevrouw Braal, geeft aan dat het hierdoor lastig is om corporaties die in de financiële problemen komen te laten snijden in eigen vlees. Men ontvangt liever saneringssteun van het CFV (lees: van alle andere corporaties).

Mevrouw **Braal**: «*Wat meespeelt bij een sanering – dat heeft gewoon te maken met de moral hazard in de zekerheidsstructuur – is dat het soms wel heel makkelijk is voor corporaties die in problemen verkeren om zich bij het CFV voor sanering te melden, omdat dan alles wordt opgelost. Wij moeten daarom heel hard drukken op corporaties om ook in eigen vlees te snijden wanneer ze in de problemen komen.*»[233]

---

[230] Zie ook deelrapport Casussen, hoofdstuk 6 WSG.
[231] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.
[232] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[233] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.

Corporaties kunnen feitelijk niet failliet gaan, er is geen relatie tussen «bijdragen en genieten» (corporaties zijn geen premie verschuldigd, ongeacht de riscio's die ze lopen of nemen) en corporaties weten dat er altijd saneringssteun zal worden gegeven. De commissie concludeert dat deze combinatie kan leiden tot onvoldoende risicobesef (*moral hazard*).

Moral hazard in de sector en daarbuiten

In de vorige paragraaf is ingegaan op de *moral hazard* binnen de sector: corporatiebestuurders kunnen meer risico's nemen dan ze eigenlijk aankunnen. De zekerheidsstructuur leidt echter ook tot *moral hazard* buiten de sector. Met name de Vestia-casus laat zien hoe banken aan de klant risicovolle producten konden slijten in de wetenschap dat ze zelf nauwelijks enig risico liepen. De commissie trekt hierover harde conclusies: «*Veel van de producten die de banken hebben verkocht, zijn echter niet passend voor een woningcorporatie en hebben niets te maken met het primaire doel, het verminderen van renterisico's. De banken hebben hun risico's via het systeem van borging en achtervang afgewenteld op de sector en de overheid. Corporaties kunnen feitelijk niet failliet gaan en banken hebben hun risicobeoordeling hierop aangepast. Banken hebben daardoor het gevoel geen enkel risico te lopen bij Vestia (moral hazard), een probleem dat overigens helaas breder is dan Vestia en meer corporaties betreft. De commissie beoordeelt het handelen van de betrokken derivatenbanken als immoreel en verwerpelijk.*»[234]

In haar openbaar verhoor vertelt mevrouw Braal dat het CFV *moral hazard* probeert te bestrijden en schetst zij het tweeledig karakter ervan: *moral hazard* binnen de sector (leidend tot «leungedrag») en *moral hazard* buiten de sector (de financiers).

Mevrouw **Braal**: «*Aan de andere kant zie je natuurlijk ook dat er, vanwege de moral hazards in de zekerheidsstructuur, nog steeds een incentive ligt voor corporaties om meer risico te nemen dan ze aankunnen. Die prikkel ligt bij corporaties, maar die prikkel ligt ook bij financiers. En daar zijn we nog niet van af. Wij proberen er als financieel toezichthouder alles aan te doen om moral hazards zo veel mogelijk te ontmoedigen. Ik probeer corporatiebestuurders en raden van commissarissen heel hard aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de onderneming, maar het blijft een feit dat iedereen weet dat je uiteindelijk in sanering kunt worden genomen als je financieel in de problemen komt. Dat leidt wel tot leungedrag.*»[235]

Moral hazard: oplossingen en verbeteringen

Deze paragraaf begon met de valkuilen van de zekerheidsstructuur: banken die normaal gesproken kredietaanvragen kritisch toetsen, laten dit achterwege bij leningen die ze onder WSW-borging verstrekken. Het WSW, dat de borging toetst, laat controle op de besteding van geleend geld ook grotendeels achterwege. Daarbij weten corporaties en financiële dienstverleners dat corporaties de facto niet failliet gaan en dat het CFV wel saneert bij problemen. Deze factoren leveren het risico van *moral hazard* op. Het beperken van de nadelen van *moral hazard* is een gezamenlijk belang voor de nauwst betrokkenen: de sector, de borgsteller en de toezichthouder. Deze slotparagraaf beschrijft de oplossingen die de zittende voorzitter van Aedes en de directeuren van het CFV en het WSW in hun openbaar verhoor hebben aangedragen.

---

[234] Deelrapport Vestia, paragraaf 8.4.
[235] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.

De huidige voorzitter van Aedes, de heer Calon, zet uiteen dat de sector bewust kiest voor de solidariteit binnen het stelsel, maar zich bewust is van het risico van *moral hazard*. Aedes ziet scherper toezicht als remedie.

De heer **Calon**: «*Daar heeft het congres vervolgens op gezegd: wij willen die solidariteit wel. Toen hebben wij gezegd dat er dan dus een zekere moral hazard is. Dat zie je ook in De Balans Verstoord en in Toezicht met Bite. Je staat namelijk garant voor elkaar. Er is dus een risico dat mensen risico's gaan nemen en niet direct worden afgestraft. Je toezicht moet dus scherper, maar je toezicht moet ook kunnen interveniëren.*»[236]

De huidige directeur van het WSW, de heer Wilders, pleit voor het inbouwen van prikkels bij degene die zaken doet met een corporatie. Die moet niet het gevoel hebben geen enkel risico te lopen, bijvoorbeeld door de kans te laten bestaan dat een corporatie ook failliet kan gaan.

De **voorzitter**: «*Ja, wij hebben hier ook verschillende getuigen gehad – Van Dam, Van der Post – die zeiden dat corporaties sowieso niet failliet mogen gaan. Is dat volgens u nog steeds de heersende opvatting?*»
De heer **Wilders**: «*Nou, dat is mijn opvatting niet. Ik denk dat er een heel weloverwogen afweging gemaakt moet worden of je een woningcorporatie uiteindelijk failliet laat gaan, maar de kans dat zij failliet gaat, moet bestaan. Als die niet bestaat, is dat een vrijbrief om van alles aan woningcorporaties te verkopen, want ik heb altijd de garantie dat ik achteraf mijn geld terugkrijg. Of het nou een derivaat, een pps-constructie, een leaseconstructie of wat dan ook is, er moet een prikkel zijn die ervoor zorgt dat degene die contracten sluit met woningcorporaties, niet zonder risico's is.*»[237]

De huidige directeur van het CFV, mevrouw Braal, noemt oplossingen om *moral hazard* aan de kant van de corporaties te verminderen: scherper naleven van de borgingsregels en niet zonder meer saneren.

Mevrouw **Braal**: «*Om te beginnen zou er aan de kant van het WSW scherper kunnen worden omgegaan met het gedrag van corporaties die de regels van het deelnemersreglement niet naleven. Daarmee zou je tot een aanscherping kunnen komen van de moral hazards. Daarnaast kun je tot een aanscherping komen door de volledige saneringsplicht die er nu is voor het CFV te beperken tot bepaalde omstandigheden en bepaalde gedragingen, waarbij het ook duidelijk is dat een corporatie niet in alle gevallen volledig wordt gesaneerd, en dat dit ook voor de financiers duidelijk is.*»
De heer **Mulder**: «*En zijn ze dat? Of hebt u er nog meer?*»
Mevrouw **Braal**: «*Dat zijn denk ik wel de belangrijkste twee. Onderdeel van het laatste is natuurlijk ook de vraag of een woningcorporatie failliet kan gaan.*»
De heer **Mulder**: «*Ja.*»
Mevrouw **Braal**: «*Dat zou misschien de derde kunnen zijn. Dat is op dit moment nadrukkelijk niet de bedoeling in de zekerheidsstructuur, maar ik denk dat je wel serieus zou moeten nadenken over wat daartoe de mogelijkheden zijn. Daarbij zou je ook best kunnen denken aan een op maat toegesneden faillissementsarrangement dat past bij de woningcorporatiesector. Zo is ook duidelijk voor corporaties en financiers dat je niet*

[236] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.
[237] Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 8 juli 2014.

in alle gevallen gered wordt en dat de organisatie dan wordt gecontinueerd.»[238]

4.4.3 Geld en incidenten

De heer **Boot**: «*De woningcorporatiesector was zo rijk dat er eigenlijk, totdat de financiële crisis uitbrak, nooit een probleem was met de borg. Er was altijd geld. Het enige moment waarop een corporatie eigenlijk problemen had met de borg, was als er integriteitsproblemen waren, als er iemand letterlijk in een Maserati ging rijden. Dat leidde tot problemen, maar wij als raad van commissarissen van het WSW gaan niet over de Maserati van Rochdale. Het is onbegrijpelijk dat dat kan, maar goed, het is gebeurd.*»[239]

Het bovenstaande citaat van de heer Boot, voormalig lid van de raad van commissarissen van het WSW, geeft het onderwerp van deze slotparagraaf aan: de relatie tussen vermogensovermaat (paragraaf 4.4.1), de valkuilen van de zekerheidsstructuur (paragraaf 4.4.2) en de door de commissie onderzochte incidenten (deelrapporten Vestia en Casussen).

De analyse van de heer Boot is op dit punt helder. De vermogensovermaat die de sector tot aan de financiële crisis had, in combinatie met de royale borging, is niet het probleem. Daaruit voortvloeiende integriteitsproblemen zijn het probleem. De economen Buiter, Van Dalen, Eijffinger, Koedijk, Teulings en Van Witteloostuijn komen in een wetenschappelijk artikel getiteld «Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt» tot een vergelijkbare analyse. Veel vermogen in de sector is vanuit het perspectief van de overheid zelfs gunstig. De sector kan er immers maatschappelijk nuttig geachte zaken mee bekostigen, maar de keerzijde is dat het tevens prikkels geeft om het vermogen aan te wenden voor minder nuttige zaken en dat het daarmee tot verspilling kan leiden: «*In 2004 bedroeg volgens het jaarverslag van CFV (2005, blz. 13) het onrendabele deel van hun* [de corporaties] *investeringen 1,2 miljard euro. Vroeger bekostigde de overheid dit. Nu financieren de corporaties het zelf. Als gevolg van hun omvangrijke eigen vermogen is dit voor corporaties geen zware last. De boekwinsten uit de verkoop van huurwoningen zijn groot genoeg om deze tekorten te compenseren. Het lage rendement op de bouw van huurwoningen en de hoge prijzen van koopwoningen maken echter dat corporaties een ingebouwde prikkel hebben om andere activiteiten te ontplooien dan het bouwen van sociale huurwoningen. Tal van lucratievere aanwendingen van de middelen worden gezocht: koopwoningen bouwen, of investeren in andere onroerend-goedprojecten zoals winkelcentra, of branchevreemde activiteiten als de exploitatie van glasvezelnetten en investeringen in het buitenland. (...) met als onvermijdelijke gevolg X-inefficiëntie. Het kernprobleem in het bedrijfseconomische beheer van de woningcorporaties is wat economen aanduiden als X-inefficiëntie: organisaties waarvan het management om welke reden dan ook kan beschikken over een omvangrijk eigen vermogen, ontberen iedere prikkel tot efficiënt opereren. Dit leidt doorgaans tot omvangrijke verspillingen.*»[240]

---

[238] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.
[239] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.
[240] Buiter et al. (2006).

De door de economen in theorie gesignaleerde kans op verspilling in de corporatiesector benoemt de heer Boot, zelf ook econoom, in zijn openbaar verhoor ook heel praktisch. Hij noemt het project ss Rotterdam van corporatie Woonbron als voorbeeld en schat de totale verspilling in de sector op tientallen miljarden.

De heer **Boot**: «*Laten wij hier heel duidelijk in zijn. Het begint met een heel enge rol, want de besteding van die honderden miljarden in de corporatiesector, staat niet ter discussie. Er is geen toezicht op de maatschappelijke besteding van dat geld. De verliezen in de sector zijn tientallen miljarden vanwege alle projecten die nooit gedaan hadden moeten worden. De ss Rotterdam is daar een extreem voorbeeld van, maar bij elke corporatie zit een project waar zij nooit aan had moeten beginnen. Er is überhaupt geen toezicht op de maatschappelijke besteding van het geld. Het enige waarop toezicht wordt gehouden, is het feit dat de corporatie niet moet omvallen. Dat is vervelend, want in een sector waar heel veel geld zit, duurt het heel lang voordat je omvalt. Dus je kunt heel veel verspillen voordat het überhaupt de vraag is of je omvalt.*»[241]

Voormalig CFV-directeur Van der Moolen noemt de casussen WSG en Servatius als voorbeelden van het gemak waarmee gedacht wordt dat financiële problemen eenvoudigweg, door middel van sanering door het CFV, wel over de sector omgeslagen kunnen worden.

De heer **Van der Moolen**: «*Er speelden twee dingen een rol. Ten eerste de snelheid waarmee geconstateerd werd: er is een probleem bij WSG, dus pomp er maar enige tientallen miljoenen guldens in. Dat is mij een beetje te makkelijk. Die discussie hebben we bijvoorbeeld ook bij Servatius gehad. Ik heb ook in de gemeenteraad van Maastricht mogen uitleggen dat als het fout ging met Servatius wij niet even 50 miljoen op tafel legden. Dat lijkt me ook een beetje raar. Daar zit een tweede discussie bij. Klaarblijkelijk ontstaat er een soort beeld dat je allerlei projecten mag ontwikkelen, tot aan iets commercieels toe, en als het fout gaat, mag de sector steun ophoesten. Daar heb ik heel grote moeite mee.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Speelt daar ook in mee dat het Waarborgfonds hierin een rol heeft?*»
De heer **Van der Moolen**: «*Dat is mijn tweede argument. Als er problemen ontstaan doordat een ander instituut klaarblijkelijk een heel ruim faciliteringsvolume opentrekt en niet kijkt naar de bestedingscontrole en er andere dingen gebeuren met het geld dan waarvoor het bedoeld was, en er dan wordt gezegd: niet meer kredietwaardig, Centraal Fonds los het probleem maar op ... Die twee dingen hebben bij mij een rol gespeeld om te zeggen: ho, zo makkelijk gaat het niet.*»[242]

Zoals gesteld hoeft veel geld in een sector geen probleem te zijn, zolang er voldoende (toe)zicht is op de besteding. In paragraaf 4.3 is onder de noemer «Governance» uitvoerig ingegaan op de tekortkomingen op dit punt. Uiteenlopende bevoegdheden, werkwijzen en doelstellingen van het CFV en het WSW beletten een adequate bestedingscontrole. In de praktijk zijn het CFV en het WSW niet complementair, maar – zoals uit de woorden van voormalig directeur Van der Moolen van het CFV kan worden opgemaakt – eerder elkaars concurrenten.

---

[241] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.
[242] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

De heer **Mulder**: «*In de praktijk lijkt de samenwerking tussen het Waarborgfonds, het WSW, en het Centraal Fonds moeizaam te werken. Hoe komt dat nou?*»
De heer **Van der Moolen**: «*Dat is een dubbele discussie. Enerzijds hebben ze verschillende verantwoordelijkheden. Anderzijds heeft bij mij in ieder geval nooit erg de onduidelijkheid geholpen over de positionering van het Centraal Fonds. Ik noemde net al een aantal rapporten uit de periode tussen 2004 en 2008. In die rapporten was het volstrekt onduidelijk wat de toekomst van het Centraal Fonds was. In een interview in 2005 in, volgens mij, Cobouw wordt door de bestuurder van het Waarborgfonds gezegd dat hij het financieel toezicht wel kan overnemen. Dat helpt ook niet echt als je een effectieve relatie wilt. Door die onduidelijkheid over de positionering en het feit dat niet precies helder was wat de een wel en de ander niet deed, ontstond er toch een soort concurrentieverhouding. Dat alles leidde ertoe dat die verhouding niet goed was.*»[243]

De heer Boot legt in zijn openbaar verhoor een relatie tussen de «G van Geld» die in deze paragraaf 4.4 centraal staat en de «G van Governance en Grenzen» (te veel ruimte en vrijheid). Dit leidt tot bepaald gedrag. Zo bezien is het derivatendebacle volgens de heer Boot slechts symptomatisch. De basisoorzaak is het vele geld, waar bovendien banken op afkomen als bijen op de honing:

De heer **Boot**: «*De belangrijkste oorzaak van het debacle bij Vestia heeft niets met derivaten te maken. Helemaal niets. Vestia had ten onder kunnen gaan aan het opkopen van de World Trade Towers, als die er nog stonden. Het heeft niets te maken met derivaten. Het heeft te maken met een bestuurder die heel veel macht kreeg, die gezien werd als god en die alle ruimte gaf aan zijn financieel bestuurder. Die financieel bestuurder nam het niet zo nauw met integriteit. Die kon op allerlei manieren zelfverrijking toepassen. De derivaten zijn maar een symptoom. In de corporatiesector zit heel veel geld. Dat zit in stenen, maar je kunt lenen tegen die stenen. En geld betekent dat banken, financiële spelers, als bijen op de honing afkomen. Dat betekent dat misstanden onvoorstelbaar makkelijk ontstaan.*»[244]

De commissie stelt vast dat in alle casussen die zijn onderzocht, de ruime beschikbaarheid van vermogen en leencapaciteit een factor is die problemen (mede) veroorzaakt. Vaak zijn risicovolle investeringen of zelfs buitensporige aankopen te zien. In waarde stijgend bezit en goedkope financiering geven corporaties lange tijd de financiële mogelijkheden om zaken groots aan te pakken. Bij onder meer Vestia, Woonbron, Rochdale, WSG, Servatius en Rentree leiden de beschikbaarheid van vermogen en de gemakkelijke toegang tot krediet tot een verminderd risicobewustzijn.

De commissie concludeert dat «geld» een belangrijke voedingsbodem is voor de incidenten in de sector. Corporaties hebben sinds de verzelfstandiging toenemende vermogens te gelde gemaakt via verkoopopbrengsten en hebben ruime kredietmogelijkheden. De banken en de borgsteller toetsen niet kritisch. In combinatie met de wetenschap dat sanering redding biedt en dat corporaties niet failliet gaan, geven deze zaken verkeerde prikkels en leiden ze tot verspilling van maatschappelijk vermogen. Het geld in de sector is bovendien – samen met gebrek aan heldere regels en goed toezicht – een voedingsbodem gebleken voor te

[243] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[244] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.

risicovol gedrag, dat in enkele gevallen is doorgeslagen richting zonnekoninggedrag of zelfs zelfverrijking of fraude.

Om die reden doet de commissie in hoofdstuk 1 en 6 een aantal aanbevelingen onder de ogenschijnlijk bijzondere titel «Geld beteugelen». De commissie verstaat hieronder het wegnemen van de in deze paragraaf beschreven perverse prikkels in het stelsel en de zekerheidsstructuur in het bijzonder.

Geld besteden aan de kerntaak wil de commissie niet beteugelen. Geld uitgeven op een wijze waar de huurder boos van wordt wil de commisie wel beteugelen. De commissie vindt de uitspraak die de voorzitter van de Woonbond in zijn openbaar verhoor op dit punt deed, dan ook begrijpelijk en pijnlijk tegelijk en ziet het als aansporing om tot maatregelen te komen:

De heer **Paping**: «*Er is heel veel boosheid, heel veel woede. Als ik die probeer te verklaren, kom ik eigenlijk uit bij het volgende. Je hebt een sector die betaalbare huisvesting voor mensen met een bescheiden inkomen moet regelen en je hebt allemaal mensen die zich daarin misdragen en proberen hun eigen zakken te vullen. De discussie over de topsalarissen staat daar ook heel nadrukkelijk voor. Ik heb het gevoel dat dat nog het meest steekt, nog buiten het feit dat de miljardenverliezen uiteindelijk ook door de huurders betaald worden. Het idee dat je zonnekoningen hebt die zichzelf grootscheeps verrijkt hebben, steekt huurders het meest, denk ik.*»[245]

[245] Verslag openbaar verhoor van de heer Paping, 8 juli 2014.

5. WIE ZIJN DAARVOOR VERANTWOORDELIJK?

Naar aanleiding van incidenten in de zorgsector, het onderwijs en de corporatiesector stelt het kabinet in mei 2013 een commissie in die advies moet uitbrengen over verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren (commissie-Halsema).[246] Deze commissie komt in haar rapport onder meer tot de conclusie: «*Bij een aantal geruchtmakende incidenten van de afgelopen jaren werd de verantwoordelijkheid net zolang heen en weer geschoven totdat deze uiteindelijk in een zwart gat dreigde te verdwijnen. Te vaak gebeurde het dat medewerkers en directeuren naar het bestuur wezen, het bestuur wees naar de toezichthouder, deze wees weer terug of naar de inspectie. Ergens kwamen de verantwoordelijke Minister en de Tweede Kamer in beeld maar deze schaarden zich meestal in het koor van verontwaardigde burgers en wezen terug naar het bestuur en de toezichthouders van de instelling.*»[247]

De enquêtecommissie constateert dat deze conclusie treffend het beeld beschrijft dat tijdens het enquêteonderzoek ook naar voren is gekomen. Het is de commissie in haar onderzoek opgevallen dat, vooral tijdens de openbare verhoren, verantwoordelijkheden door betrokkenen vaak ontkend, gebagatalliseerd of naar anderen geschoven worden. Er wordt naar het oordeel van de commissie te weinig verantwoordelijkheid erkend en genomen voor de dingen die zijn misgegaan in de corporatiesector.

In dit hoofdstuk geeft de commissie aan welke actoren naar haar mening welke verantwoordelijkheid dragen voor wat er mis is gegaan. In de deelrapporten wordt deze verantwoordelijkheidsvraag specifiek en met naam en toenaam beantwoord op het niveau van de onderzochte casussen en voor 25 jaar politieke besluitvoming. In dit hoofdstuk benoemt de commissie de verantwoordelijkheden meer op het niveau van betrokken actoren in het stelsel.

5.1 Bestuurders en commissarissen

5.1.1 Bestuurders

De commissie is van mening dat in de door haar onderzochte incidenten de primaire verantwoordelijkheid voor deze incidenten zonder uitzondering in de eerste plaats ligt bij de bestuurders. In veel gevallen ligt daarbij een zware medeverantwoordelijkheid bij hun «bazen», de raad van commissarissen. De heer Remkes stelt in zijn verhoor dat dit besef er niet altijd was bij bestuurders die meer verantwoordelijkheid kregen.

De heer **Remkes**: «*Verzelfstandigen betekent ook het nadrukkelijker dragen van een grotere verantwoordelijkheid. Dat besef is niet altijd bij iedereen aanwezig geweest Er is hier in deze zaal de afgelopen weken veel over verantwoordelijkheden gesproken, en terecht. De eerste verantwoordelijkheid voor het acteren van corporaties ligt bij de corporaties zelf: bij de bestuurder van de corporatie en bij de interne toezichthouder. Daar ligt de eerste verantwoordelijkheid, en heel veel discussies zijn daarvan afgeleid. Daarover moet geen misverstand bestaan.*»[248]

---

[246] Stcrt. 2013, 13277.
[247] Commissie behoorlijk bestuur (2013), p. 13.
[248] Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

De commissie is in haar onderzoek onder meer gestuit op ondeskundigheid, mismanagement, manipulatie, het achterhouden van informatie aan in- en externe toezichthouders, zelfoverschatting, zonnekoninggedrag en – helaas ook – belangenverstrengeling, fraude en zelfverrijking. Een beeld dat ook tijdens de openbare verhoren werd herkend en erkend door de voorzitter van branchevereniging Aedes.

De heer **Calon**: «*Er is heel veel verkeerd gegaan: fraude, zelfverrijking, geknoei, megalomaan gedrag. Daarmee is heel veel geld dat we voor de volkshuisvesting hadden kunnen inzetten, door het putje gespoeld. Dat vind ik verschrikkelijk. Uw vraag was wat er verkeerd is gegaan. Mijn antwoord is: een aantal dingen. In een risicovolle vastgoedmarkt zijn er verkeerde taxaties gemaakt. Het interne toezicht heeft gefaald. Het externe toezicht heeft gefaald. Er zijn te risicovolle dingen gebeurd. Het moreel kompas was niet op orde. Er is geen eigenaarschap in de sector, waardoor – Wouter Beekers schrijft daar ook iets over in zijn proefschrift – de sector te veel afgedreven is van de basis, van waar men het voor doet. Er is dus nogal wat aan de hand geweest, ja.*»[249]

Uit het onderzoek naar Vestia en de vijf onderzochte casussen Woonbron, Rochdale, Servatius, Rentree en WSG blijkt in alle gevallen dat de directeur-bestuurder door persoonlijk handelen en zijn wijze van besturen een groot aandeel heeft in het ontstaan van problemen. Veel problemen hadden door de bestuurder voorkomen kunnen worden of zijn in sommige gevallen zelfs vooral door zijn toedoen ontstaan.

Mismanagement of onzakelijk handelen is in de onderzochte casussen ook de aanleiding voor het uiteindelijke vertrek van de betrokken bestuurders. Een vertrek dat overigens vaak te laat kwam en soms afgedwongen moest worden via de Minister (Vestia, WSG, Woonbron). Vrijwel alle bestuurders beschouwen hun (gedwongen) vertrek overigens als onrechtvaardig en bestrijden dit (Vestia, Servatius, Rochdale, WSG en Rentree), zo bleek in de openbare verhoren. In het verlengde daarvan constateert de commissie dat de meeste bestuurders grote moeite hebben met het aanvaarden van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor zaken die door hun toedoen uit de hand zijn gelopen. Laat staan dat zij blijk geven van het erkennen van een morele verantwoordelijkheid daarvoor: van kritische zelfreflectie of spijt is, één uitzondering daargelaten (Woonbron), geen sprake. Dit laatste is geen doel op zich, maar het publiekelijk verantwoordelijkheid nemen voor het handelen door deze bestuurders kan naar het oordeel van de commissie wel bijdragen aan herstel van het vertrouwen in de sector en hun bestuurders. De bestuursvoorzitter van Woonbron was eindverantwoordelijk voor het financiële debacle met de ss Rotterdam en erkent die verantwoordelijkheid ook in zijn openbaar verhoor.

De heer **Kromwijk**: «*Natuurlijk ben ik hier vandaag niet om mijn verantwoordelijkheid te ontlopen. Ik was hiervoor verantwoordelijk en ik ben uiteraard niet tevreden over hoe het is gegaan. Er zijn dingen in dit project misgegaan en het is uiteindelijk een heel erg moeilijk beheersbaar project geworden. Daar heb ik spijt van. Ik heb daar ook al eerder, namelijk in 2009, mijn excuses voor aangeboden en die excuses wil ik hier vandaag graag herhalen.*
Ik kan ingaan op de vraag wat we in de loop van het project hebben geleerd. Ik zeg daar eerlijk bij dat we dat in de loop van het traject hebben geleerd. Daar kunnen we ons voordeel mee doen bij andere projecten en

[249] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.

bij de conclusies van uw enquêtecommissie. Ik moet eerlijk zijn in de beantwoording van de wijze waarop we toen, in 2004, de risico's hebben gewogen. Dat hebben we gedaan op de manier die ik u zojuist aangaf. Wij waren ervan overtuigd dat het andere consortium afhaakte omdat zij een heel ander plan hadden. Wij dachten, omdat wij een scheepsbouwkundige en een asbestdeskundige om second opinions hadden gevraagd, dat de risico's beheersbaar waren. Ik ben het er vandaag met u over eens dat we dat onvoldoende hebben ingeschat.»[250]

5.1.2 Commissarissen

Voor het interne toezicht van corporaties, de raad van commissarissen of raad van toezicht, is een cruciale rol weggelegd. Dit interne toezicht is de belangrijkste waarborg voor goed bestuur van de corporaties: de *first line of defense*. Bij vrijwel alle onderzochte incidenten is de raad van commissarissen niet in staat om voldoende tegenkracht te bieden aan de bestuurder (Vestia, Servatius, Rochdale, Woonbron) of lukt dat met veel moeite door enkelingen binnen de raad (Rentree). In veel gevallen is de raad passief en reactief (WSG) of onvoldoende deskundig op bepaalde aspecten (Vestia). In een aantal gevallen zijn de kritische functie en de onafhankelijkheid van de raad in het geding als gevolg van een lange zittingsduur of verwevenheid met de bestuurder (Vestia, WSG, Rochdale).

De commissie concludeert dat de raad als collectief in alle onderzochte casussen niet de tegenkracht is geweest die de dominante bestuurder nodig had. De verantwoordelijkheid per individuele commissaris varieert in de onderzochte casussen, van enerzijds voorbeelden van een lang zittende voorzitter van de raad van commissarissen die tevens zakelijke klant was van de corporatie (WSG) tot anderzijds commissarissen die tegen de heersende cultuur in wél kritische vragen stellen (Rochdale, Rentree).

De heer **Kemperman** (oud-lid raad van toezicht Rentree): «*Het is houding en gedrag. Je moet in zo'n raad gaan zitten en dan moet je niet alleen roepen dat je verantwoordelijk bent. Het streelt vaak het ego, want je zit toch in een prachtig gremium met allemaal kundige collega's. Ik zal eerlijk zijn: ik vond dat ook wel mooi, dat je uit honderd brieven wordt gehaald en die functie mag gaan doen. Dat brengt echter wel een bepaalde verantwoordelijkheid met zich mee en die moet je dan ook wel durven invullen.*»[251]

Ook de heer Erents (interim-bestuurder bij onder meer Vestia en Rochdale) benadrukt de attitude die nodig is bij het toezicht.

De heer **Erents**: «*Het belangrijkste in die lijn vind ik het volgende: hoeveel raden van commissarissen durven de discussie aan te gaan met hun bestuurder? Zeker als je vindt dat hij of zij het eigenlijk wel goed doet, maar toch een beetje een onbestemd gevoel hebt. Ik denk aan mevrouw Hoenderdos. Het ging best goed bij Rochdale en toch had zij het onbestemde gevoel dat dingen niet goed gebeurden. Hoe hard durf je als commissaris te zeggen: we hebben een hartstikke goede bestuurder, maar we willen toch dit of dat. Het is dus niet alleen professionaliteit, maar ook durf. Dat geldt ook voor de accountant. En dat geldt dus ook voor de externe toezichthouder. Die moet de confrontatie durven aangaan met*

[250] Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.
[251] Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

partijen. Zowel bij Vestia als bij Rochdale heb ik moeten constateren dat ook die partijen de durf niet hadden om die confrontatie aan te gaan. Dan houdt het op een gegeven moment een keer op.»[252]

De commissie onderschrijft de stelling dat goed toezicht professionaliteit maar ook durf vereist en stelt vast dat het in veel onderzochte casussen daaraan ontbroken heeft. Dit geldt overigens, in lijn met het vorige citaat, wat de commissie betreft niet alleen voor het intern toezicht, maar ook voor het extern toezicht en de accountant.

De verschillende incidenten en de betrokkenheid of de (mede)verantwoordelijkheid van het interne toezicht hebben brancheverenging Aedes ertoe gebracht om te pleiten voor een geschiktheidstest voor commissarissen.

De heer **Calon**: «*We werden overvallen door alle incidenten en al het gedonder, zal ik maar zeggen. In 2012 kwam Toezicht met Bite. Wij hebben strak gepleit voor de «fit and proper»-test en dan niet alleen – dat wil ik hier ook wel zeggen – voor wat ik noem de hard skills, dus of iemand debet van credit kan onderscheiden, maar ook om het gevoel te krijgen of het wel deugt in een organisatie. Is er genoeg tegenspraak? Zit het goed in elkaar? Ook de soft skills, dus.*»[253]

De heer Erents wijst ook op het belang van de *soft skills*.

De heer **Erents**: «*Ik denk dat het belangrijk is dat een raad van commissarissen bekijkt wat de leiderschapsstijl is van iemand in een organisatie en dat ze goed bekijken hoe hun boegbeeld zich manifesteert. Hoe wordt de organisatie onder het bestuur neergezet? Als je de incidenten bekijkt, zie je een paar opvallende tendensen. Het zijn voornamelijk mannen, voornamelijk in een bepaalde leeftijdsgroep. Er zit vaak een voorzitter van de raad van commissarissen waarmee ze al een langdurige relatie hebben. Er zal geen een-op-eenrelatie zijn, maar het zijn wel tendensen waarnaar je moet kijken: de softe kant van een aantal zaken.*»[254]

De commissie is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor de incidenten in de sector ligt bij de bestuurders en commissarissen van de betrokken corporaties. Zij constateert echter ook dat deze incidenten plaats konden vinden binnen een stelsel waarbinnen ook andere actoren een verantwoordelijkheid hadden om corporaties bij de les te houden en waarvoor sommigen ook stelselverantwoordelijkheid droegen. De commissie onderschrijft de analyse van hoogleraar Conijn, die de primaire verantwoordelijkheid van bestuurder en raad van toezicht benadrukt, maar ook stelt dat het stelsel robuust gemaakt moet worden tegen diegenen die niet goed om kunnen gaan met de vrijheden die het stelsel geeft.

De heer **Conijn**: «*Natuurlijk dragen individuele personen een individuele verantwoordelijkheid. Voor ieder incident zijn de bestuurder en de raad van toezicht dus primair verantwoordelijk. Maar als je het beschouwt als incidenten die zomaar willekeurig uit de lucht komen vallen, dan denk ik dat je de plank misslaat. Ze hebben echt te maken met het stelsel, het systeem, waarin corporaties en corporatiebestuurders te veel vrijheid hadden om zelf te bepalen wat ze met het enorme vermogen konden*

[252] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.
[253] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.
[254] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

doen; ze hadden te veel vrijheid en te weinig inkadering om sturing te geven aan hun activiteiten. In die context hebben heel veel corporatiedirecteuren het rechte spoor gevolgd en perfect gefunctioneerd. Uw commissie heeft gelukkig ook naar goed functionerende corporaties gekeken. Maar er zijn er altijd een paar – en dat zijn er te veel geweest – die de vrijheid niet kunnen dragen. Het stelsel moet juist ook ingericht zijn voor diegenen die het niet kunnen dragen. En dat was het niet.»[255]

5.2 De sector zelf

In het stelsel van zelfregulering is een belangrijke rol weggelegd voor brancheorganisatie Aedes. Ondanks de governancecodes en andere handleidingen en instrumenten voor goed bestuur die Aedes ontwikkelde, stelt de commissie vast dat Aedes niet bij machte is geweest haar leden voldoende te disciplineren; de incidenten en de uitwassen in de beloningen getuigen daarvan.

De heer **Moerkamp** (voormalig topambtenaar): «*Aedes is vrij snel na de brutering ontstaan. Ik weet niet precies in welk jaar, maar men heeft toen heel duidelijk een andere positie gekozen. De oude Nationale Woningraad en het NCIV hebben nog een rol gespeeld bij de hele implementatie van de brutering. Daarna is Aedes gekomen en Aedes, moet ik eerlijk zeggen, had niet meer de status die de Nationale Woningraad of het NCIV had.*»
Mevrouw **Hachchi**: «*Wat bedoelt u daarmee?*»
De heer **Moerkamp**: «*Dat ze niet meer de invloed hadden die de voorgangers hadden en dat ze zich veel minder uitspraken, waarschijnlijk ook omdat ze zich anders gepositioneerd hadden. Ze wilden ook diensten verlenen aan hun leden. Wie moet je dan te vriend houden? Maar de Nationale Woningraad en het NCIV waren koepels, letterlijk, en Aedes is een brancheorganisatie. Daar zit echt een verschil tussen. Een koepel profileerde zich toch een beetje als de baas van de woningcorporaties. Dat is Aedes natuurlijk nooit geweest. Dus die heeft ook zijn stem niet verheven bij misstanden.*»[256]

Aedes draagt lange tijd de uitgangspunten van zelfstandigheid, zelfsturing en zelfregulering voor de corporatiesector met verve uit. Of het nu gaat om aanscherping van de regels op het gebied van de (neven)activiteiten, het functioneren van het interne toezicht, de topbeloningen of het verstevigen van het overheidstoezicht, telkens bestrijdt Aedes initiatieven hiervoor, zowel voor als achter de schermen.

De heer **Van der Schaar** (hoogleraar volkshuisvesting): «*Ja. Ik vind dat de Minister op een gegeven moment had moeten zeggen: «Alles goed en wel, maar jullie zijn zelfsturende organisaties. Ik accepteer daarom niet dat jullie niet zichtbaar maken wat precies de kosten van jullie gedrag zijn en wat de verhouding is tussen kosten en baten. Jullie moeten transparant zijn en je verantwoorden voor de bedrijfsvoering.» In de sector is het heel erg lang het adagium geweest dat het de verantwoordelijkheid is van de raden van de commissarissen en dus niet van de overheid. Dat was de zelfregulering en ik geloof dat dát te lang is volgehouden.*»[257]

---

[255] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.
[256] Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.
[257] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.

De heer **Van der Laan**: «*Eigenlijk is dit de rode lijn geweest in de contacten met Aedes. Men duwde steeds terug wanneer werd gezegd dat het gaat om maatschappelijk vermogen dat ooit is opgebracht door een combinatie van huurders en het Rijk. Daar moet en mag de overheid zich intensiever mee bemoeien dan met allerlei voorstellen van Aedes is geregeld of geborgd.*»[258]

De commissie is van mening dat de brancheorganisatie zichzelf en haar leden daarmee geen dienst heeft bewezen. Uiteindelijk blijkt immers dat – alle pleidooien van Aedes ten spijt – zelfsturing en zelfregulering niet hebben opgeleverd wat is beloofd. Dit heeft de positie en de geloofwaardigheid van Aedes ernstig ondermijnd. Oud-voorzitter van Aedes, de heer Van Leeuwen, erkent dat zelfregulering niet van de grond is gekomen, maar wijt dit vreemd genoeg toch vooral aan diezelfde overheid die op afstand moest blijven.

De heer **Groot**: «*U was tien jaar lang boegbeeld van de sector en voorvechter van maatschappelijk ondernemerschap. Had u, terugkijkende op die periode, iets anders gedaan als voorzitter van Aedes?*»
De heer **Van Leeuwen**: «*Ja, natuurlijk. Ik zat 27 jaar in zo'n dynamiek. Mede naar aanleiding van uw onderzoek had ik de gelegenheid om daar nog eens op terug te blikken. De leden hebben mij vaak verweten dat ik mijn oren te veel naar Den Haag liet hangen. Andere leden vonden dat ik de hoek al om was als de rest van het peloton nog moest volgen. Desondanks kan ik niet anders concluderen dan dat ik meer druk had moeten zetten. Er ligt nu een corporatieheffing, of een verhuurdersheffing zo u wilt, maar de facto is het een corporatieheffing, van nagenoeg 2 miljard per jaar. Vestia had nooit mogen gebeuren. Drama! Er is 2 miljard verdampt. Drama! In de corporatiesector heeft dit niet tot solide zelfregulering geleid. De politiek heeft jaar op jaar, kabinet op kabinet, verzaakt om eens een keer een fatsoenlijk debat te voeren over de vraag hoe het maatschappelijk middenveld ingevuld moet worden. Zij heeft verzaakt om de contramal in te vullen, ondanks de overeenkomsten die ik heb gesloten. Daarom zitten we nu in de situatie dat er ieder jaar 2 miljard volkshuisvestingsgeld wordt onttrokken. Daar baal ik goed van.*»[259]

Aedes lijkt inmiddels (volledige) zelfregulering als centraal uitgangspunt voor de sector geleidelijk aan los te laten. De commissie constateert dat Aedes – onder verwijzing naar de parlementaire enquête – is begonnen met een kritische zelfreflectie («De balans verstoord»), voorstellen doet voor het aanscherpen van het toezicht («Toezicht met bite») en een begin maakt met het herstellen van het maatschappelijke vertrouwen («De balans hersteld»). De commissie duidt deze initiatieven positief en hoopt dat het niet alleen bij woorden blijft.

De heer **Calon**: «*Uit De Balans Verstoord, alsmede uit het proefschrift waarop Wouter Beekers is gepromoveerd, bleek dat de corporatie wat losgekomen is van de mensen voor wie ze het doet. Dat zijn de mensen met een platte portemonnee. Die balans moet dus worden hersteld. Voor ons is het zeer de vraag of dat alleen door regelgeving en beter toezicht kan, of dat je ook naar een derde laag moet gaan en stakeholders naar binnen moet halen. U zult in dat rapport lezen dat wij vinden dat de maatschappij naar binnen moet worden gehaald. Dat is een congresbesluit. De vorm waarin je dat doet, wordt nu uitgewerkt. Daarover wordt op*

[258] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.
[259] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

het herfstcongres gesproken. Mijn voorkeur zou zijn een derde laag met bepaalde bevoegdheden voor bewoners/huurders. Wij zijn erover aan het discussiëren hoe je dat het beste vorm kunt geven.»[260]

5.3 Financiële waarborgers

5.3.1 Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Het WSW is als «de hoeder van de borg» verantwoordelijk voor een rechtmatige en verantwoorde borging van leningen van corporaties. Het WSW doet dit namens de onderling voor elkaar garant staande corporaties en namens de achtervangers in de garantiestructuur, het Rijk en de gemeenten. Hiermee draagt het WSW bij aan een optimale (lees: zo goedkoop mogelijke) financiering van de corporatiesector, die met de onderlinge waarborg en de garantstelling van het Rijk en gemeenten wordt bewerkstelligd.

Deze beoogde rol en taak van het WSW staat haaks op de bevinding van de commissie dat corporaties mede op instigatie en onder goedkeuring van het WSW onverantwoorde financiële producten (complexe speculatieve rentederivaten) hebben aangekocht. Deze «giftige» producten leiden tot op de dag van vandaag tot grote financiële schade in de sector en werden Vestia bijna fataal. Oud-commissaris van het WSW en hoogleraar ondernemingsfinanciering, de heer Boot, kwalificeert deze handelswijze van het WSW – waarvan hij als commissaris niet op de hoogte was – als buitengewoon onverstandig:

De heer **Bashir**: «*Zegt u hiermee ook dat het in strijd was met het beleid van het Waarborgfonds om producten goed of af te keuren?*»
De heer **Boot**: «*Het beleid om producten goed of af te keuren ... Als toezichthouder moet je gewoon geen producten goed- of afkeuren. Dat plaatst je in een soort rol waarin jij de certificerende agent bent voor de financiële sector. De financiële sector en de woningcorporaties hebben dan beide de vrije hand op het moment dat het WSW groen licht geeft. De financiële sector kan gaan pushen en er zo veel mogelijk producten in duwen. Ook al is het product goed, drie keer teveel is speculatie. Ook dan zit je dus al verkeerd. Maar de woningcorporatie kan dan zeggen: nou, het WSW heeft het goedgekeurd! Je wilt als toezichthouder nooit in die rol zitten.*»
(...)
De heer **Boot**: «*Je hebt nota bene een paar keer per jaar overleg met mensen in de organisatie, zoals met de controller, de aangesproken persoon die ook een rechtstreekse lijn naar de raad van commissarissen heeft om ervoor te zorgen dat wij inzicht kunnen hebben in het werkelijk functioneren van de organisatie. Je hebt ook een accountant, die je allerlei onderzoeken laat doen en aan wie je vraagt of de zaken in controle zijn. En als raad van commissarissen word je op dat punt in de duisternis gehouden. Het is het falen van de governance van dit instituut dat dit is gebeurd.*»
(...)
De heer **Boot**: «*Het is onderdeel van dat zompige speelveld dat dit niet werd gezien als een groot probleem binnen het WSW. En ja, op dit punt heeft de organisatie absoluut gefaald.*»[261]

---

[260] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.
[261] Verslag openbaar verhoor van de heer Boot, 20 juni 2014.

In 2007 besluit het WSW om over te stappen van projectfinanciering (borging van lening per project) naar bedrijfsfinanciering (borgingsruimte voor drie jaar op basis van verwachte kasstromen). Enerzijds worden hiermee de administratieve lasten voor corporaties en de uitvoeringskosten van het WSW sterk beperkt. Anderzijds betekent dit meer vrijheid én verantwoordelijkheid voor corporaties om geborgd faciliteringsvolume in te zetten. Die vrijheid konden sommige bestuurders klaarblijkelijk niet aan toen zij de financiële middelen inzetten voor niet-toegestane (neven)activiteiten. Het WSW, en in het verlengde daarvan de achtervangers, blijken ook op dit punt te veel vertrouwen te hebben gehad in het zelfregulerende vermogen van de sector.

De commissie stelt ook vast dat van een adequate uitwisseling van informatie tussen borgsteller WSW, toezichthouder CFV en het ministerie geen sprake is. Hetzelfde geldt helaas in een aantal onderzochte casussen ook voor de onderlinge samenwerking. Van een figuurlijke «naadloze aansluiting» tussen deze drie partijen is zowel bij crisisbeheersing als bij crisisoplossing niet altijd sprake. De commissie vindt het teleurstellend dat het WSW en het CFV soms meer bezig lijken te zijn met elkaar de zwartepiet toespelen dan met effectieve samenwerking.

De commissie concludeert dat het WSW meerdere steken heeft laten vallen bij het uitoefenen van zijn kerntaak en daarmee op belangrijke onderdelen ook een kwalijke rol speelde in het stelsel. Het WSW had verkeerde ambities en prioriteiten en draagt een zware medeverantwoordelijkheid voor zowel het Vestia-debacle als voor onverantwoord derivatengebruik in de sector in het algemeen en voor het anderszins financieel ontsporen van sommige corporaties.

5.3.2 Accountants

De controlerend accountant speelt, als «vertrouwensman in het maatschappelijk verkeer», een belangrijke rol in de governance van de corporatiesector. Hij dient de jaarrekening, het volkshuisvestingsverslag en de cijfermatige kerngegevens van corporaties te beoordelen en geeft daarnaast in een zogenaamde managementletter adviezen over de interne bedrijfsvoering aan het bestuur en de raad van toezicht. Op basis van deze oordelen dienen interne en externe toezichthouders hun rol in de governance vorm te geven. De commissie constateert dat accountants de vertrouwensrol in de corporatiesector niet ten volle hebben waargemaakt.

De heer **Everts** (bestuurslid AFM): «*Er was veel aan de hand. We vonden dat de zorgplicht van de accountantsorganisaties niet op orde was, dat de inrichting van hun eigen kwaliteitsbewaking, afgekort OKB (opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling), niet adequaat was ingericht en dat de compliancefuncties niet goed waren ingericht. Daarnaast was de controle-informatie onvoldoende. De wijze waarop men de controle deed, was onvoldoende. Er was onvoldoende professioneel kritisch vermogen. Een accountant krijgt heel veel informatie aangereikt. Als je alles voor waar aanneemt, is het makkelijk je brood verdienen. Je zult natuurlijk wel moeten toetsen of datgene wat je krijgt, ook klopt. Als je van iemand een waarderingsrapport krijgt, moet je dat niet alleen maar in een file stoppen met een stempel erop, maar je moet ook bekijken of het hout snijdt, of die meneer, mevrouw of dat bedrijf zijn of haar werk goed heeft gedaan. Dat heeft er, wat ons betreft, sterk aan ontbroken. We zagen ook dat de betrokkenheid van degene die uiteindelijk aftekent, de externe accountant, de persoon die zijn handtekening zet, wel heel gering was. Sommigen –*

dat zien we nog steeds in het corporatielandschap – doen 40 controles op jaarbasis. Dat betekent dat je, met een beetje vakantie, per week een controle doet. Dat is veel. Dan heb je heel grote controleteams lopen, terwijl je eigen betrokkenheid heel gering is. Je hebt echter wel de verantwoordelijkheid om uiteindelijk het hele file met een goed geweten af te tekenen. Als externe accountant moet je de getrouwheid kunnen staven voordat er een controleverklaring komt. Daar heeft het aan ontbroken.»[262]

Naast de financieel toezichthouder en de borgsteller blijken ook de controlerend accountants in de onderzochte casussen niet altijd de rol te spelen die van hen wordt verwacht. In de Vestia-casus onderkennen de accountants bijvoorbeeld de financiële risico's van derivatenportefeuilles onvoldoende. Zij geven mede daardoor te weinig signalen aan de interne en externe toezichthouders en andere belanghebbenden. In de andere casussen speelt de accountant in waarschuwende sfeer niet of nauwelijks een rol van betekenis.

De heer **Zwarts** (extern toezichthouder bij Woonbron): «*Ik moet zeggen dat de rol van de accountant me niet is meegevallen. Ik had echt het idee dat men kritischer had kunnen zijn, want laten we wel wezen: Woonbron is door het oog van de naald gekropen. Daarvan had je best iets mogen terugvinden in de goedkeurende verklaring. Ik had dus een kritischere accountant verwacht.*»[263]

Uit de Vestia-casus blijkt onomwonden dat de betrokken accountants bij de jaarstukken goedkeurende accountantsverklaringen hebben afgegeven waarvoor onvoldoende grond was. Het interne toezicht had ten onrechte te veel vertrouwen in de accountant. Ten onrechte in de zin dat de raad van commissarissen de eigen taak niet adequaat invulde, want zij voerde onvoldoende kritisch en onvoldoende geïnformeerd haar toezichthoudende taak uit. Maar ook ten onrechte omdat de accountant te weinig deed of zelfs suggereerde verdiepend onderzoek uit te laten voeren, maar hier geen of onvoldoende invulling aan gaf.

De heer **Lugte** (voormalig voorzitter rvc Vestia): «*Daarbij gingen wij grotendeels af op de accountant. Kijk, je krijgt een hele hoop informatie, een hele hoop onderwerpen. Ik snap dat het nu gaat over derivaten. Dat is volkomen begrijpelijk, maar er waren meer onderwerpen aan de orde dan alleen de derivaten. Je bent als commissaris afhankelijk van een groot aantal informatiebronnen. Je kunt niet alles controleren.*»[264]

5.3.3 Financiële instellingen

Als gevolg van de zekerheidsstructuur spelen banken een bijzondere rol in het corporatiestelsel. De commissie constateert dat banken die geld uitlenen aan corporaties blindvaren op de risicobeoordeling van het WSW, terwijl het WSW in feite alleen maar toetst hoeveel geld een corporatie maximaal mag lenen. Waar banken normaal gesproken met hun kritische houding bij kredietverstrekking een *countervailing power* vormen voor te grote financiële risiconeming, vervullen zij die rol in de corporatiesector dus niet. Banken kunnen zonder kredietwaardigheids-

[262] Verslag openbaar verhoor van de heer Everts, 20 juni 2014.
[263] Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.
[264] Verslag openbaar verhoor van de heer Lugte, 11 juni 2014.

toetsing geld verdienen aan het belenen van corporaties, al dan niet met complexe producten.

De commissie constateert dat een groot aantal binnenlandse en buitenlandse banken het gebruik van complexe derivaten bij corporaties actief en soms agressief promootten. Daarbij waren commerciële overwegingen (winst voor de bank) in veel gevallen een belangrijkere drijfveer dan het klantbelang (corporaties indekken tegen renterisico's). Het adagium «de klant centraal» staat ook op dit vlak in de praktijk vaak ver van het handelen van banken af.

De heer **Werner** (Capitad): «*Ik geloof dat de banken in dit specifieke geval in Duitsland ook aan het kortste eind hebben getrokken. Ze zijn schuldig verklaard.*»
De heer **Groot**: «*Maar er zijn dus gewoon woekerpolissen aan de woningcorporaties verkocht?*»
De heer **Werner**: «*Ja. Dat lijkt me een goede manier om het te zeggen.*»
De heer **Van der Wansem** (Capitad): «*Hoewel zij die verzekering niet hebben gekocht; zij hebben die verzekering verkocht. Het was dus nog veel erger.*»[265]

De commissie is buitengewoon kritisch ten aanzien van de banken die complexe derivaten aan Vestia hebben verstrekt. De derivatenbanken wijzen op de wet- en regelgeving op grond waarvan zij Vestia als een professionele partij bestempelen. De bijzondere positie van corporaties is bij hen echter bekend en uit wet- en regelgeving blijkt een beperking voor woningcorporaties op het aangaan van speculatieve producten. Veel van de producten die de banken hebben verkocht, zijn echter niet passend voor een woningcorporatie en hebben niets te maken met het primaire doel, het verminderen van renterisico's. De banken hebben hun risico's via het systeem van borging en achtervang afgewenteld op de sector en de overheid. Corporaties kunnen feitelijk niet failliet gaan en banken hebben hun risicobeoordeling hierop aangepast. Banken hebben daardoor het gevoel geen enkel risico te lopen bij Vestia (*moral hazard*); een probleem dat overigens helaas breder is dan Vestia en meer corporaties betreft.

De heer **Bashir**: «*Wat bedoelt u met zwemmen tussen de haaien?*»
De heer **Wilders** (directeur WSW): «*Met zwemmen tussen de haaien bedoel ik dat de partijen die de derivaten verkopen, daar veel beter in thuis zijn, over het algemeen de werking ook veel beter kennen en een prikkel hebben om die producten te verkopen. Ik vond met andere woorden dat een woningcorporatie, die daar per definitie minder in thuis is en daar minder capaciteit op heeft staan, op achterstand stond.*»
De heer **Bashir**: «*U bedoelt eigenlijk dat de woningcorporaties de informatie en de kennis van de banken niet hadden.*»
De heer **Wilders**: «*Klopt.*»[266]

De heer **Erents**: «*Nou ja, kijk. We moeten één ding niet vergeten. De accountants hebben geen derivaten gekocht. Dat hebben het Centraal Fonds en het WSW ook niet gedaan. Kijk, de fout ligt bij twee partijen. De banken hadden die nooit mogen verkopen. Zij hadden moet bekijken wie de cliënt was en waartoe de portefeuille die werd aangeschaft, diende ten opzichte van de rol die in de statuten was bepaald. Vestia had niet zo ijdel*

[265] Verslag van het openbaar verhoor van de heren Van der Wansem en Werner, 18 juni 2014.
[266] Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 8 juli 2014.

en eager moeten zijn om al die dingen te kopen. In mijn optiek zijn dit de twee schuldigen.»[267]

Banken, ook Nederlandse, hebben weinig openheid betracht over de door hen ontwikkelde producten en de bijbehorende risico's voor het garantiestelsel en de samenleving. Het opnemen van bepalingen in de derivatencontracten die het toezicht van de Minister onmogelijk maken, «*getuigt van een buitengewone brutaliteit*», zoals de agent van Financiën opmerkte. Dat deze bepalingen nog steeds in de contracten staan, is naar het oordeel van de commissie onacceptabel.

De commissie beoordeelt deze opstelling en het gedrag van financiële instellingen tegenover woningcorporaties als kwalijk en afkeurenswaardig. Kritische zelfreflectie van de banken is op zijn plaats.

5.4 Toezichthouders

5.4.1 De Minister, de volkshuisvestelijk toezichthouder

De commissie concludeert dat het volkshuisvestelijk toezicht (op de rechtmatigheid, governance, integriteit en prestaties) door de jaren heen te beperkt en onvolledig is geweest. De eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het volkshuisvestelijk toezicht ligt uiteraard bij de betreffende bewindspersonen. De commissie concludeert dan ook dat zij hun volkshuisvestelijk toezicht niet op orde hadden.

Zo is van een volwaardig inzicht in en gedegen oordeel over de gezamenlijke volkshuisvestelijke prestaties van de woningcorporaties geen sprake. De beoordeling van de individuele jaarverslagen van corporaties in de vorm van individuele oordeelsbrieven is niet meer dan een papieren exercitie die het label volkshuisvestelijk toezicht naar het oordeel van de commissie niet waard is. In een aantal gevallen (Vestia, Rochdale, Woonbron) bevatten deze oordeelsbrieven een positieve toonzetting die bestuurders eerder als aansporing dan als waarschuwing zien of die zij gebruiken voor het versluieren van problemen. Bewindspersonen hebben hiermee – weliswaar onbedoeld – het ontstaan van incidenten eerder in de hand gewerkt dan getemperd.

De heer **Mulder**: «*Corporaties ontvangen jaarlijks een zogeheten oordeelsbrief van het ministerie. Wat is de waarde van die oordeelsbrieven volgens u?*»
De heer **Calon**: «*Kijk, als je ziet dat Vestia een fantastische oordeelsbrief krijgt en dat de tent vervolgens bijna failliet gaat – sorry dat ik het zo hard zeg – dan kun je in dat geval niet erg veel waarde hechten aan die oordeelsbrief. Marcel van Dam heeft hier een paar regels voorgelezen uit die oordeelsbrief. Ja, dat is natuurlijk tamelijk shocking, eigenlijk.*»[268]

Het «piepsysteem» dat achtereenvolgende bewindslieden hanteren voor het toezicht op het opstellen en nakomen van de lokale prestatieafspraken, beoordeelt de commissie als een wassen neus. Zeker in het licht van de constatering dat in alle jaren geen enkele gemeente op dit punt bij het ministerie «piept» en geen enkele Minister op dit punt een interventie pleegt. Bij een meerderheid van de gemeenten werden geen prestatieaf-

[267] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.
[268] Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.

spraken gemaakt, terwijl er soms wel degelijk indicaties waren dat de samenwerking tussen gemeente en corporatie niet wilde vlotten.

De heer **Mulder**: «*De Algemene Rekenkamer presenteerde op 3 juni een rapport over het toezicht, dat wij hier een paar keer hebben aangehaald de afgelopen weken, waarin hij zegt dat het volkshuisvestelijk toezicht afwachtend en onvolledig was en dat de bewindspersonen te veel vertrouwden op zelfregulering in de sector en op intern toezicht binnen de corporaties. Deelt u die constatering?*»
De heer **Conijn**: «*Volledig.* (...) *Er was geen volkshuisvestelijk toezicht.* (...) *U hebt het uitgebreid aan de orde gehad en mij was het ook al bekend: het piepsysteem.*»
De heer **Mulder**: «*Wat vond u daarvan?*»
De heer **Conijn**: «*Ik vond dat het ministerie in gebreke bleef. U kent artikel 33 van het BBSH. Dat interpreteer ik toch zo dat de Minister toezicht houdt op de prestaties van iedere corporatie afzonderlijk.*»
De heer **Mulder**: «*Wat doe je dan als de Minister zegt «dat kun je vooral lokaal beoordelen; ik hoor zo goed als geen piep, dus het klopt»?*»
De heer **Conijn**: «*Ik vind dat ... Het toezicht op volkshuisvestelijke prestaties is niet eenvoudig; laten wij ook niet doen alsof er geen probleem onder ligt. Wat moet een Minister nu zeggen over de bouw van huurwoningen in Enschede? Dat is het probleem dat eronder ligt. De Minister zou echter heel goed kunnen beoordelen of corporaties een prestatieafspraak hebben met een gemeente, wat de kwaliteit van die afspraak is, of die afspraak past binnen rijksbeleidskaders en of de afspraak nagekomen wordt. Er zijn dus best wel invullingen van het volkshuisvestelijk toezicht mogelijk die niet het probleem oproepen dat de Minister zou moeten gaan oordelen over die woningen in Enschede. Dat kan best op een andere manier, meer procesmatig. Een Minister kan op die manier via het volkshuisvestelijk toezicht borgen dat de prestaties op een goede wijze in samenspraak met de gemeenten worden gerealiseerd.*»[269]

De commissie concludeert dat de ambtelijke toetsgroep die in het leven was geroepen voor het rechtmatigheidstoezicht op de activiteiten van corporaties, met het adviseren over het goed- of afkeuren van nevenactiviteiten in feite zijn eigen jurisprudentie maakte. De Minister is hiervoor verantwoordelijk, en dus ook voor het oprekken van het toestaan van nevenactiviteiten, alhoewel niet elke bewindspersoon zich hier volledig van bewust was.

Mevrouw **Vogelaar**: «*Het bijzondere is dat de toetsgroep voor mij pas echt tot leven is gekomen door uw werk. Als zodanig, als Minister ...*»
De heer **Mulder**: «*... wist u niet van de toetsgroep?*»
Mevrouw **Vogelaar**: «*Nou ja, blijkbaar heb ik een paar keer een brief gehad. Maar dat het een toetsgroep was die zeer frequent opereerde en die dit soort dingen tot zich nam ... Ik moet u echt in alle eerlijkheid zeggen dat ik dat totaal niet op het netvlies heb staan. Ik heb begrepen dat in het verhoor van mevrouw Bertram is gezegd: ja, in 2003 heeft Minister Dekker gezegd dat ze dat allemaal niet hoefde. Zij zou gezegd hebben: handel het dus maar ambtelijk af. Dat van Servatius is wel expliciet aan mij voorgelegd, maar ik had als Minister het bestaan van een toetsgroep die heel frequent opereerde niet op mijn netvlies.*»[270]

---

[269] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.
[270] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

De commissie constateert dat de toenemende nadruk op leefbaarheid in het volkshuisvestingsbeleid (stedelijke vernieuwing, krachtwijkenbeleid e.d.) het toestaan van nevenactiviteiten op dat terrein door de toetsgroep heeft bevorderd. Het gebrek aan scheiding tussen beleid en toezicht binnen het ministerie werkt dit in de hand (zogenaamd beleidsmatig opportunisme), evenals de sterke verwevenheid van het ministerie en de sector. Het toezicht op de nevenactiviteiten werd daarmee een glijdende schaal, waardoor corporaties steeds meer (commerciële) activiteiten konden ontplooien die steeds verder van hun kerntaak (bouwen, beheren en exploiteren van sociale huurwoningen) af kwamen staan. De benadering in de Rentree casus is daarbij exemplarisch.

De heer **Oskam**: «*Als je bijvoorbeeld de tunnel in Deventer neemt, hoe zit dat dan? Is dat een grijs gebied, is dat duidelijk volkshuisvestelijk, of is dat duidelijk een nevenactiviteit? Hoe zouden we dat moeten duiden?*»
De heer **Schaap** (ambtenaar BZK): «*Dat is een heldere vraag. Het aanleggen van een weg, het verdiepen van een weg, het overtunnelen van een weg is geen toegestane activiteit. Het is zelfs geen nevenactiviteit. Dat kan gewoon niet. De heer Teuben heeft dat hier trouwens ook gezegd. Als je een woning bouwt op de wand van een verdiepte weg, is die wand tot op zekere hoogte onderdeel van de fundering van de woning. Dat element, het bouwen van die wand, zien wij wel als een nevenactiviteit dat een substantieel en causaal verband heeft met wonen. Zo duid ik dat voorbeeld. Moet je het stuk grond dat beschikbaar komt voor wonen, dat vrijkomt omdat het geen talud is maar een scherpe hoek, dan ook meerekenen? Dan zijn we wel in het grijze gebied.*»[271]

5.4.2 Het CFV, de financieel toezichthouder

De commissie stelt vast dat het financiële toezicht op de corporatiesector, geheel in lijn met het dominante zelfsturingsparadigma in de corporatiesector, relatief licht opgetuigd is. Het vindt primair achteraf plaats, op basis van de jaarstukken en enkele op te vragen specifieke kengetallen. Zelfsturing betekent immers ook eigen verantwoordelijkheid voor het financieel handelen en het (interne) toezicht daarop.

De financieel toezichthouder CFV werd door een belangrijk deel van de sector beschouwd als een ongewenst kind. In tegenstelling tot toezichthouders in andere semipublieke sectoren zijn de bevoegdheden van de financieel toezichthouder beperkt en ontbreekt een eigenstandig sanctie-instrumentarium. Ondanks verschillende pogingen zijn opeenvolgende bewindspersonen er niet in geslaagd of niet van zins om hierin verandering te brengen.

De heer **Mulder**: «*U had eigenlijk te weinig bevoegdheden en u kon geen informatie verzamelen.*»
De heer **Van der Moolen** (voormalig directeur CFV): «*Wij waren gebonden aan de wettelijke opvraging van de gegevens en die stonden netjes in een bijlage bij het BBSH aangegeven.*»
De heer **Mulder**: «*Hebt u iets gedaan om die wettelijke bevoegdheden wel te krijgen?*»
De heer Van der **Moolen**: «*Ja. Jaarlijks en soms maandelijks heb ik geprobeerd om dat te verbeteren. Er liggen ook verschillende documenten – volgens mij zijn die uw commissie bekend – van verschillende besturen en verschillende bewindslieden, waaruit blijkt dat wij*

[271] Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.

steeds de vraag hebben neergelegd: regel die positie van het Centraal Fonds als toezichthouder wettelijk; geef het CFV een zelfstandig recht van informatie-opvraging en geef het CFV een instrument om in te grijpen.»
De heer **Mulder**: «*Kunt u daar meer over vertellen? Aan wie hebt u dat gevraagd en waarom is dat niet gelukt?*»
De heer **Van der Moolen**: «*Het is al begonnen ten tijde van het allereerste bestuur in 1998. Toen hebben we Staatssecretaris Remkes hierop aangesproken. Ik meen dat de notities dateren uit 1999. Er zijn ook brieven gestuurd naar de heer Remkes om dat te doen. Dat is doorgegaan tot en met de heer Donner. Hij kwam met een wetsvoorstel dat wij letterlijk en figuurlijk een dag van tevoren kregen en waardoor de situatie weer anders werd. Op al die momenten is door het bestuur van het Centraal Fonds gevraagd om én een wettelijke verankering én een zelfstandig recht van informatie opvragen én een mogelijkheid om in te grijpen, een sanctie-instrumentarium.*»[272]

De commissie stelt vast dat het CFV zijn taken door de jaren heen binnen zijn mogelijkheden uitoefent en zich ook kritisch over tekortkomingen en risico's in het stelsel uitlaat. De commissie wijst daarbij in het bijzonder op een aantal thematische onderzoeken die het CFV in de eerste jaren na de eeuwwisseling publiceert. Het is te betreuren dat de verantwoordelijke Ministers deze onderzoeken niet of in te beperkte mate aangrijpen om maatregelen te treffen en dat deze onderzoeken voor de Tweede Kamer blijkbaar onvoldoende aanleiding zijn om dat af te dwingen.

De heer **Mulder**: «*Had u de indruk dat uw rapporten over het interne toezicht voldoende in regelgeving en beleid werden omgezet?»*
De heer **Van der Moolen**: «*Nee.* (...) *In de beginfase, in 2000 en 2002, hebben we twee rapporten geschreven over bankieren en treasury. Het rapport van 2002 heeft geleid tot een concept voor het herijken van het Besluit beheer sociale-huursector, het BBSH. Die concepttekst is in 2004 ingetrokken en dat vond ik doodzonde.*»
De heer **Mulder**: «*Doodzonde.*»
De heer **Van der Moolen**: «*Ja, want een van de fundamenten van het nieuwe BBSH was een betere verantwoording van de corporaties over bankieren en treasuryactiviteiten.*»
De heer **Mulder**: «*Hoe kan dat dan? U bent toezichthouder. U geeft adviezen. Je zou dan denken, althans dan zou je kunnen denken dat die worden opgevolgd, want de toezichthouder zal er wel verstand van hebben.De heer Van der Moolen: Twee dingen spelen een rol. Klaarblijkelijk is er onvoldoende of besef of druk geweest vanuit onze kant om dat te laten veranderen in regelgeving. Maar nogmaals: er was een sterke behoefte aan zelfregulering en zeker niet aan ingrijpen door de overheid.*»
De heer **Mulder**: «*Mocht u wel eens bepaalde onderzoeken niet publiceren?*»
De heer **Van der Moolen**: *We hebben twee keer discussie gehad over de vraag of we een stuk wel of niet zouden publiceren. De eerste keer speelde die discussie in 2004 bij het verslag over het financieel toezicht. Daar zaten berekeningen bij over het huurbeleid. Er was op het ministerie grote weerstand tegen datgene wat wij opgeschreven hadden. Dat rapport is uiteindelijk met veel vertraging gepubliceerd. Dat heeft heel veel voeten in de aarde gehad. De tweede keer dat dit speelde, was in 2010 of begin 2011 bij ons onderzoek naar schaalvergroting en de effecten daarvan. Dat rapport is nooit gepubliceerd.*»[273]

---

[272] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.
[273] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

De commissie concludeert echter ook dat de financieel toezichthouder op cruciale punten heeft gefaald. Het CFV onderschat de financiële risico's van complexe derivatenproducten die na de eeuwwisseling hun intrede in de corporatiesector doen, en onderkent deze te laat. Het feit dat over het monitoren van deze risico's in 2009 een stilzwijgende afspraak is gemaakt met het WSW ontslaat de formele financiële toezichthouder CFV niet van de plicht om ook deze risico's in kaart te brengen en voldoende expertise op dit terrein in huis te hebben. Hiermee draagt het CFV dan ook een zware verantwoordelijkheid voor het Vestia-debacle en de overige derivatenproblematiek in de sector.

Mevrouw **Braal** (directeur CFV): «*Wat ik daarvan heb begrepen – ik werkte toen nog niet bij het Centraal Fonds – is dat er door het WSW indertijd is aangegeven dat zij naar aanleiding van de problemen in 2008 met margin calls bij woningcorporaties de risico's van derivaten bij corporaties zouden gaan monitoren. Het CFV heeft toen gezegd: «Dan gaan wij dat niet overdoen. Wij gaan dat niet dubbel doen. Wij blijven ons focussen op het toezicht op het vermogen van corporaties en we vertrouwen erop dat het WSW dat toezicht op die derivaten doet.*»
(...)
Mevrouw **Braal**: «*Ik denk zelf – en ik volg daarin Jan van der Moolen die dat hier in zijn verhoor heeft verklaard – dat je terugkijkend naar de manier waarop het CFV zijn toezicht heeft uitgevoerd kunt zeggen dat je als een financiële publiekrechtelijke toezichthouder in de volle breedte moet kijken naar de financiële risico's bij corporaties en dat er naar aanleiding van de kredietcrisis en de problemen op de woningmarkt reden was voor het CFV om ook te kijken naar liquiditeitsproblemen en om ook liquiditeitstoezicht te gaan uitoefenen. Het CFV had er in dat opzicht eerder alert en scherp op moeten zijn.*»[274]

De heer **Mulder**: «*We hebben de heer Erents hier gehad en die zei letterlijk: het CFV mag uitgaan van wat ze willen, maar het CFV is de financieel toezichthouder.*»
De heer **Van der Moolen**: «*Daar heeft hij volkomen gelijk in. Er zijn twee dingen die een rol spelen. In 2009 heb ik zelf intern in de communicatie gezegd: het WSW gaat erbovenop zitten vanuit hun taakstelling, het borgen van leningen, en vanuit hun mogelijkheden om tijdelijke liquiditeitssteun te geven. Als een corporatie door margin calls in de problemen komt, kunnen zij tijdelijke liquiditeitssteun geven. Dat mag het Centraal Fonds niet. Het Centraal Fonds mag alleen solvabiliteitssteun geven. Ik vond dat dus wel een logische. Als je kijkt vanuit de optiek van «het financieel toezicht ligt bij het Centraal Fonds», dan had ik in 2009 moeten zeggen: derivaten zijn een onderdeel van werk van het Centraal Fonds. Geen twijfel over! In die zin heeft de heer Erents gelijk. We hadden dat onderwerp inderdaad eerder moeten oppakken. We hebben dit onderwerp pas in 2010 op de agenda gezet en dat was dus te laat. Dat verwijt ik mezelf en dat vindt u ook terug in interviews.*»[275]

De commissie constateert dat de (voormalige) bestuurders van het CFV zich bewust zijn van de verantwoordelijkheid die zij mede dragen voor het financiële debacle bij Vestia en de bredere derivatenproblematiek binnen de sector. Dat kan helaas niet gezegd worden van veel anderen die bij het Vestia-debacle betrokken waren.

---

[274] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.
[275] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

5.5 De politiek

5.5.1 Kabinetten

De heer **Groot**: «*U hebt wel stelselverantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat u verantwoordelijk bent voor een doelmatige en doeltreffende sector. Voelde u dat ook zo?*»

De heer **Tommel**: «*Ja. Zonder enig voorbehoud: ja*»[276]

De bureaucratische organisatie van de sector en het budgettaire beslag van de subsidiestromen noopten de overheid begin jaren negentig tot een herziening van het stelsel. De commissie acht de argumenten voor de verzelfstandigingsoperatie van de woningcorporaties en de brutering indertijd begrijpelijk. Een belangrijke veronderstelling daarbij is geweest dat corporaties zich zouden richten op de door de politiek gewenste publieke belangen op het terrein van de volkshuisvesting. Daardoor werd sturing vanuit de overheid minder nodig of juist onwenselijk geacht. Voor de woningcorporaties als «maatschappelijke ondernemingen» werd zelfsturing en zelfregulering vanuit de sector het politiek-beleidsmatige adagium.

Als de commissie de afgelopen 25 jaar overziet, blijkt dat deze gedachtegang al vrij snel – al in de jaren negentig – wordt gelogenstraft door financiële incidenten en een aantal ongewenste algemene ontwikkelingen in de sector (zoals bovenmatig stijgende beloningen en bedrijfslasten). De commissie constateert dat de politiek daarmee onvoldoende heeft onderkend dat een nieuwe ordening zou leiden tot ander gedrag.

Mevrouw **Hachchi**: «*U blijft dus wel bij uw woorden dat het een ingenieus stelsel is?*»
De heer **Van der Schaar**: «*Ja, dat vind ik nog steeds, maar zoals ik ook zei, vergt dit dijkbewaking. Het vergt ook een overheid die alert reageert op veranderende omstandigheden. Zoals wij net bespraken, is er een periode geweest waarin er sprake was een betrekkelijk trage beleidsontwikkeling.*»[277]

Ondanks het feit dat er door de jaren heen toenemende indicaties zijn dat zelfsturing en zelfregulering binnen de sector tot ongewenste uitkomsten leiden, zijn opeenvolgende bewindspersonen niet in staat of niet van zins om hierop op een doortastende wijze actie te ondernemen. Soms komt dat doordat hun voorstellen daartoe stranden door wijziging van politieke machtsverhoudingen. Zo wordt het wetsvoorstel van Staatssecretaris Remkes nooit ingediend en worden voorstellen van Minister Van der Laan aangepast.

De heer **Van der Schaar**: «*Dat komt doordat er een enorme politieke en bestuurlijke instabiliteit was. Door de wisseling van bewindslieden was er eigenlijk geen heldere politieke consensus over wat er met de corporaties moest gebeuren. Steeds weer moest men in een nieuwe context zoeken naar een nieuw evenwicht. Daardoor ontstonden er steeds weer andere opvattingen. Er zat geen continuïteit in. Dat is één.*
Er is nog een andere factor. Misschien doe ik hiermee een zware uitspraak, maar misschien laat deze beleidsstagnatie, als ik het zo mag

[276] Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.
[277] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.

verwoorden, zien dat een bijna corporatistisch stelsel niet goed werkt omdat iedereen elkaar in de houdgreep houdt. Ik vermoed wel dat dit gebeurd is vanaf 1998 tot de komst van Van der Laan. Er is steeds discussie geweest over de vraag in hoeverre het toezicht publiekrechtelijk moest worden ingebed en genormeerd. Aedes wees overheidstoezicht niet af, maar de beruchte of beroemde uitspraak van de heer Van Leeuwen was dat het BBSH moest worden teruggebracht tot één A4'tje. Er was een heel sterke aandrang om heel veel in eigen kring te regelen. Dat is eigenlijk zelfregulering.»[278]

Anderzijds constateert de commissie dat soms onvoldoende voortgang wordt geboekt. Het gebrek aan een doortastende aanpak komt soms echter ook doordat zelfsturing en zelfregulering en minimale overheidsbemoeienis dogmatische trekken kregen in het politieke denken over de corporatiesector. Anders is moelijk te verklaren waarom zo veel rapporten en adviezen en zo veel signalen niet tot fundamentele beleidsaanpassingen hebben geleid.

De heer **Van der Schaar**: «*Het ministerie had alleen maar een ketenverantwoordelijkheid, geen inhoudelijke verantwoordelijkheid. Het zou slechts bij volstrekte wanprestaties mogen ingrijpen. Daarbij zou de sector zelf door codes, door een vorm van tuchtrecht en door instrumenten als visitatie en benchmarking de nodige disciplinering moeten brengen. Hierover zijn heel veel rapporten verschenen. Ik heb het zelf in verschillende geschriften de rapportenparade genoemd. Het is niet te geloven hoeveel rapporten er vanaf 1995 zijn geschreven. Daarin was steeds een wisselende balans te vinden tussen wat de verantwoordelijkheid van de Minister was en wat je zou moeten overlaten aan de sector. Uiteindelijk denk ik dat de situatie doodsimpel is. Van der Laan heeft dat gezegd, en dat valt in hem te prijzen. De corporatie staat onder het gezag van de Minister. De corporatiesector is een ministeriële verantwoordelijkheid.*»[279]

De heer **Remkes**: *«De vraag die ik mij nog weleens heb gesteld in termen van «wat had je eventueel beter kunnen doen?» is dat ik vooruitlopend op de Woonwet een aantal dingen wellicht in lagere regelgeving had kunnen regelen.»*[280]

De heer **Groot**: «*Eind 2005 schrijft u een beleidsbrief. U hebt te weinig tijd om nog iets in gang te zetten. Zegt u dan niet achteraf: ik had misschien wat minder uitvoerig moeten overleggen met de branche en wat eerder mijn eigen verantwoordelijkheid moeten pakken in het ontwikkelen van beleid in plaats van steeds maar de eigen verantwoordelijkheid van de sector te benadrukken?*»

Mevrouw **Dekker**: «*Nee, ik vind nog steeds dat de woningcorporatiesector zijn eigen verantwoordelijkheid heeft en die moet waarmaken en invullen. Ik vind nog steeds dat je als bewindspersoon heel goed moet luisteren naar wat daar gaande is, want hoe weet je het anders? Je zult toch ook je belangenorganisatie mee moeten pakken. Dat je daarnaast moet doorzetten... Dat heb ik gedaan op deze manier. Het is niet iets wat in deze tijd past, maar in die tijd paste het wel degelijk. Het paste ook in het uitgangspunt van het kabinet om het op die manier vorm te geven. Daar heb ik voor gekozen, in het achterhoofd hebbende dat de meeste*

[278] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.
[279] Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.
[280] Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

woningcorporaties hun werk goed deden en dat een aantal zaken verkeerd zijn gegaan. Hadden we er beter bovenop moeten zitten? Ja, we hadden er beter bovenop moeten zitten. Dat is het antwoord dat ik u wil geven.»[281]

De commissie constateert dat in het afgelopen decennium ook sprake is van politiek opportunisme: om de corporatiesector een bijdrage te laten leveren aan andere beleidsprioriteiten, blijft het door de sector gekoesterde zelfsturingsarrangement ongewijzigd. De beste voorbeelden hiervan zijn het het huurbeleid onder Minister Dekker en het krachtwijkenbeleid van Minister Vogelaar.

De heer **Erents**: «*Ja, maar over wat we nu riskante nevenactiviteiten noemen, hebben in de loop der jaren heel veel Ministers zich gebogen. Dat heeft er niet altijd toe geleid dat er minder riskante nevenactiviteiten waren, want aan corporaties werd ook gewoon gevraagd om een heleboel dingen te doen, zoals de hele wijkontwikkeling; het heet niet voor niks de vogelaarwijken. De corporaties hebben daar heel veel aan gedaan en ervoor gezorgd dat er een aantal dingen zijn gebeurd. Waar we nu kritischer tegenover staan, vonden we een aantal jaren terug horen bij het werkgebied van de corporaties. Ik denk dan ook dat corporaties er behoefte aan hebben dat vanuit de overheid een keer duidelijk wordt gemaakt waar zij nou eigenlijk voor zijn, wat je vindt dat ze wel en niet mogen doen en dat een keer tien jaar lang volhouden, en dat niet bij een volgend kabinet of volgende Minister weer wordt omgegooid wat er wel en niet kan.*»[282]

In 2011 neemt het kabinet zijn verantwoordelijkheid met het indienen van het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.[283]

De heer **Groot**: «*(...) Om te beginnen: kunt u in het kort uw visie verwoorden op de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel van woningcorporaties?*»
De heer **Donner**: «*De Minister is aanspreekbaar op het functioneren van het stelsel en heeft als onderdeel van de regering het vermogen om wijzigingen in het stelsel voor te stellen. Daar kan de Kamer hem dan ook op aanspreken. Dat is de verantwoordelijkheid.*»[284]

5.5.2 De Tweede Kamer

De commissie constateert dat de Tweede Kamer zich te lang aan de zijlijn opstelt. Ook de Tweede Kamer wordt lange tijd gegijzeld door het zelfsturings- en zelfreguleringsdenken over de corporatiesector. Signalen (van bijvoorbeeld de toezichthouder) en incidenten leiden wel tot debatten, maar niet tot het afdwingen van herzieningen in het bestaande stelsel. Ook een parlementair onderzoek uit 2005 – waarin een aantal belangrijke tekortkomingen prominent naar voren worden gebracht – leidt niet tot het afdwingen van aanpassingen in het corporatiestelsel.[285]

---

[281] Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.
[282] Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.
[283] Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 2.
[284] Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.
[285] Dit parlementair onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau RIGO, onder leiding van de heer Conijn. Zie: Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 19 (bijlage).

De heer **Groot**: «*In uw rapport worden een heel aantal kritische noten gekraakt over het functioneren van het woningcorporatiestelsel. U maakt erin kritische opmerkingen over de bedrijfslasten, de doelmatigheid van het stelsel, de transparantie, de manier waarop de afspraken met gemeenten functioneren en u hebt nog een aantal van dergelijke kritische kanttekeningen. Hoe werd uw rapport ontvangen?*»
De heer **Conijn**: «*Ik probeer mij dat te herinneren. Ik had een heel goed overleg met de begeleidingscommissie van de Tweede Kamer, waar Depla en Van Bochove in zaten. Zij hebben het rapport op een gegeven moment geaccepteerd als een goede uitwerking van de onderzoeksvragen. Vervolgens is er een hoorzitting geweest, zo meen ik mij te herinneren, waarin vele betrokkenen om een reactie is gevraagd. Daarna is het, in de stroom van vele andere rapporten die verschijnen, in een bureaula verdwenen en weggezakt. Het heeft niet veel aandacht meer gekregen.*»
(...)
De heer **Conijn**: «*Maar uiteindelijk was het algemeen gevoelen in die periode dat er meer ruimte moest worden gegeven aan corporaties en dat er vrij baan moest worden gegeven aan het ondernemerschap. Eigenlijk pasten de conclusies en de consequenties die aan het rapport zouden kunnen worden verbonden niet in de tijdgeest van die periode, zo kun je achteraf vaststellen.*»
(...)
De heer **Conijn**: «*De conclusies waren tamelijk kritisch, over het functioneren van corporaties, over de taakafbakening en over de wijze waarop corporaties werden beïnvloed met het sturingsmodel dat er al lag. Misschien kunnen we daar later nog inhoudelijk op ingaan. In die periode was zelfregulering de dominante stroming. Aan ondernemerschap van corporaties moest meer vrij baan worden gegeven. Er waren pleidooien om het externe toezicht te verminderen, terwijl de consequentie van het rapport van mij en mijn collega's van RIGO is dat er misschien weleens maatregelen getroffen zouden moeten worden om de efficiency en effectiviteit te verbeteren.*»[286]

De coalitiepartijen in de periode 2002–2009 (CDA, VVD, PvdA, D66, ChristenUnie) zijn niet van zins of in staat om een doorbraak te forceren op dit dossier. De Tweede Kamer is daarmee mede verantwoordelijk voor het feit dat tot 2009 veel kostbare tijd voor het noodzakelijke groot onderhoud aan het corporatiestelsel verloren gaat.

De heer **Depla** (voormalig Kamerlid PvdA): «*Ja. Ik heb ook zitten nadenken hoe dat komt. Minister Dekker heeft wel een brief geschreven over het stelsel. Die is in 2005 of 2006 naar de Kamer ...*»
De heer **Mulder**: «*Mijn vervolgvraag is dan: als de Minister er niet mee bezig is, hoe houdt u haar dan bij de les? Is dat de Kamer voldoende gelukt?*»
De heer **Depla**: «*Dat is niet voldoende gelukt, want anders hadden we hier niet gezeten. Dat is evident.*»
De heer **Mulder**: «*Ja, precies. Waarom was u daarin dan niet effectief?*»
De heer **Depla**: «*Ik heb juist geprobeerd om zaken op de agenda te krijgen via de rapporten, het publiek debat, artikelen, het boven water krijgen van schandalen, kwesties rondom de beloning en schaalvergroting. Integriteit kwam later; dat hebben wij ook op de agenda gezet. Op die manier wilden wij stukje bij beetje een klimaat creëren ... Nog veel later – toen was het nieuwe kabinet er al – hebben we moties ingediend om aan te geven: zo moet de nieuwe wetgeving eruitzien en die moet dan en dan klaar zijn.*

[286] Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.

Dat deed ik in de periode tot 2006 nog niet. Dat heb ik pas gedaan toen we zelf in de regering zaten. Toen zijn we met de Kamer moties gaan indienen. In een motie uit 2007 hebben we geschreven: de nieuwe wetgeving moet er zo uitzien – er stonden vijf punten in die motie – en voor 1 maart 2008 moet die in de Kamer liggen. Toen zijn we dus een stapje verdergegaan door te zeggen: dit moet in die wet en die moet dan en dan klaar zijn. Dat is pas in 2007 gebeurd. Tot die tijd was het echt opbouwen en gas geven.»[287]

De commissie constateert dat eind 2008 de dominante wind van zelfsturing voor de corporatiesector in de Tweede Kamer, ongetwijfeld door het toenemende aantal incidenten, is gaan draaien. Kamerleden die voorheen zelfregulering voor de corporatiesector als primair uitgangspunt voorstonden, steunen nu voorstellen die de zelfregulering fors inperken en het toezicht op de sector versterken.

De heer **Mulder**: «*U zegt dat u een lastig debat had met Minister Dekker, ook al zegt u eigenlijk dat zelfregulering wel past bij het denken van het CDA. U had bijvoorbeeld ook de maatschappelijke onderneming. U zag in die periode echter ook dat er problemen waren. U zegt «lastig». Bedoelt u met «lastig» ook dat u twijfelde wat de goede koers was?*»
De heer **Van Bochove** (voormalig Kamerlid CDA): «*Ik merkte in de periode 2006–2008 door de discussie in de fractie en door de discussie die het land, het veld en de sector met ons voerden, dat er in toenemende mate de vraag kwam: moet je niet toch met strakkere regels komen en moet je niet toch nadenken over de vraag of die zelfregulering, of vergaande zelfregulering wel een adequate manier is?*»
De heer **Mulder**: «*U zegt: een breuklijn tussen 2006 en 2008. Wat is voor u het moment van de omslag? Wanneer zei u voor het eerst dat zelfregulering op deze manier niet meer ging?*»
De heer **Van Bochove**: «*Dat kan ik u niet precies aangeven. In het land ontstonden discussies over prestaties en over prestatieafspraken met corporaties met gemeenten die niet tot stand kwamen. Er mislukten projecten. Er was een groeiend aantal incidenten. Dat alles leidde met elkaar tot de overtuiging: wij moeten toch een slag maken. Ook het feit dat de punten die ik zojuist noemde, visitatie, governance en dergelijke, eigenlijk niet de ontwikkeling kregen die wij wilden, droeg eraan bij dat wij zeiden: je moet dat strakker doen.*»[288]

De commissie stelt vast dat het geloof in zelfsturing en het vertrouwen in zelfregulering door de corporatiesector bij sommige politici diepgeworteld zijn. Wanneer het wetsvoorstel Herzieningswet op belangrijke punten toch weer blijk geeft van vertrouwen in zelfsturing, wordt dit door sommigen toch ook weer met instemming begroet. Dat het huidige kabinet vervolgens een novelle heeft opgesteld, tekent volgens de commissie de wispelturigheid van de politiek op het corporatiedossier. De commissie is van oordeel dat met die wispelturigheid de politiek zichzelf telkens buitenspel zet en de hoognodige herijking van het sturingsarrangement met de corporatiesector steeds vooruit wordt geschoven.
Bij incidenten toont de Tweede Kamer zich actief, hoewel ingrijpen door de Kamer niet altijd even makkelijk gaat.

[287] Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.
[288] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

De heer **Jansen** (voormalig Kamerlid SP): «*Ik denk dat de Kamer te gemakkelijk is meegegaan in de redenering van de Minister en trouwens ook die van haar opvolgers dat het toezicht op de corporaties primair van de raad van commissarissen moet komen. De bottomline was volgens mij toch dat het intern toezicht dominant was en dat we ons daarmee vanuit Den Haag niet te veel moesten bemoeien. Verzoeken van mij of van collega Poppe om in te grijpen – voorgaande jaren zijn die overigens ook al regelmatig gedaan – werden afgedaan met het argument dat daarmee te zeer van buitenaf zou worden ingegrepen in de bedrijfsvoering en dat we daar de raad van commissarissen tegenwoordig voor hebben.*»[289]

Uiteindelijk is het Vestia-debacle de aanleiding voor de Tweede Kamer om het ultieme controle-instrument, de parlementaire enquête, in te zetten voor een onderzoek naar het corporatiestelsel.

De **voorzitter**: «*Als ik dit nog eens mag samenvatten, betekent dit dan dat men door schade en schande wijs wordt? Wij hebben heel lang zelfregulering gehad en u was daarvan een tijd voorstander, maar uiteindelijk hebt u na de vulkaanuitbarsting bij Vestia wel een motie ingediend om het hele verhaal maar eens in een enquête te gieten. Is dat een kwestie van «door schade en schande wordt men wijs»*»?
De heer **Van Bochove** (voormalig Kamerlid CDA): «*U noemt het «door schade en schande wijs worden», anderen spreken dan over «voortschrijdend inzicht». Door de ontwikkelingen die je doormaakt, door de feiten waarmee je geconfronteerd wordt en door de incidenten waarvan je kennisneemt, is je denken over hoe je daarmee moet omgaan, uiteraard voortdurend in beweging. Het zou een slecht signaal zijn als ik in 2010 of 2012 nog net zo dacht als in 2002. Dan zou ik in mijn denken gedurende tien jaar totaal hebben stilgestaan.*»[290]

[289] Verslag openbaar verhoor van de heer Jansen, 26 juni 2014.
[290] Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

6. HOE KAN HET BETER?

Dit hoofdstuk bevat een nadere toelichting op de aanbevelingen van de commissie die in paragraaf 1.4.3 op hoofdlijnen zijn gepresenteerd.

De commissie benadrukt dat het gaat om een pakket van onderling met elkaar samenhangende aanbevelingen bestaande uit richtinggevende handvatten voor verbetering van het stelsel. De concrete invulling en uitwerking van deze aanbevelingen is uiteindelijk aan de Minister in samenspraak met het parlement.

6.1 Naar een andere cultuur

In hoofdstuk 1 stelt de commissie dat een cultuurverandering in de corporatiesector een noodzakelijke randvoorwaarde is voor het slagen van veel van de aanbevelingen die de commissie doet. Om die reden is het bewerkstelligen van die cultuuromslag de eerste aanbeveling van de commissie.

1. Cultuuromslag bewerkstelligen
- *Stimuleer en faciliteer cultuuromslag*
- *Governancecode uitbreiden op punten van integriteit en gedrag*

De commissie realiseert zich dat cultuurverandering weliswaar beïnvloed en uitgelokt kan worden met wet- en regelgeving, maar dat een echte omslag in denken en handelen primair vanuit de sector zelf moet komen. De commissie ondersteunt de voornemens van brancheorganisatie Aedes uit het rapport «De Balans Hersteld» om op dit punt de dialoog in de sector te starten en met initiatieven te komen voor deze cultuurverandering. Op Aedes en corporaties rusten in dezen een grote verantwoordelijkheid en de plicht om zich hierover periodiek publiekelijk te verantwoorden. Gewaakt moet worden voor loze beloften of het verslappen van de aandacht.

Van de Minister kan worden verlangd dat hij het cultuurveranderingsproces waar nodig actief ondersteunt en monitort en dat hij hierover jaarlijks in de «Staat van de volkshuisvesting» rapporteert aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer wordt aanbevolen om juist op deze elementen de Minister scherp te bevragen.

Collegiale toetsing en elkaar aanspreken op gedrag zouden gemeengoed moeten worden in de corporatiesector. Ter ondersteuning van dit proces, beveelt de commissie aan om de governancecode voor de corporatiesector uit te breiden met richtlijnen voor behoorlijk bestuur, integriteit en gedrag.

De commissie is zich ervan bewust dat gedragsregels weliswaar kunnen helpen, maar dat papier geduldig is. Codes en regels kunnen faciliteren, maar gedragsverandering is primair een kwestie van doen. Op dit punt onderschrijft de enquêtecommissie hetgeen hierover wordt gezegd in het advies aan het kabinet van de commissie Behoorlijk Bestuur (zie box 6.1).

Box 6.1 Commissie Behoorlijk Bestuur[291]

De commissie Behoorlijk Bestuur zegt het volgende over gedrag en gedragsregels:

- Gedragsregels formuleren heeft alleen zin als het leidt tot herleving van het gesprek over de maatschappelijke taak en de eigen rol en verantwoordelijkheid daarbij; het heeft geen zin als er meer dan voldoende regels bestaan, maar gedrag niet verandert. Behoorlijk bestuur is per slot van rekening geen resultaat van procedures of protocollen, maar van het feitelijk handelen van mensen.
- Bestuurders en toezichthouders die verantwoordelijkheid op zich willen nemen in de semipublieke sector kunnen baat hebben bij een code die hun publieke taken expliciet maakt en de kwaliteit van hun handelen toetsbaar en zichtbaar. Een code die leidraad is bij evaluatie en zelfevaluatie, en een aanzet tot gesprek. Want als iets onmisbaar is voor het verbeteren van gedrag dan is het een open cultuur waarin mensen elkaar aanspreken op dingen die mis dreigen te gaan. En waarin ze onderling niet terugdeinzen voor wat tegenwoordig in internationaal gezelschap een Difficult Conversation heet: een lastig gesprek.

6.2 Grenzen stellen

2. Terug naar de kerntaak: begrenzen van (neven)activiteiten
- *Geen commerciële nevenactiviteiten meer (geen «niet-DAEB-activiteiten»)*
- *Nadere inperking van toegestaan maatschappelijk vastgoed*
- *Bestaande commerciële nevenactiviteiten verantwoord afbouwen*
- *Beperkte leefbaarheidsuitgaven*
- *Grenzen aan grondposities*

De commissie beveelt aan om te komen tot een wettelijke begrenzing van de taken van woningcorporaties tot wat als de klassieke kerntaak wordt beschouwd: het zorgdragen voor de huisvesting van mensen die daar niet zelfstandig toe in staat zijn. Wat dat betreft zijn corporaties naar het oordeel van de commissie «ver van huis» geraakt en is heroriëntatie op het fundament van woningcorporaties nodig. Huurhuizen bouwen en beheren voor mensen met een lager inkomen zijn de kerntaak en -competentie van een woningcorporatie. Het renoveren van schepen, het bouwen van een campus of de regie nemen bij de aanleg van een tunnelbak, zijn zaken waarvoor corporaties niet zijn toegerust, zo blijkt uit het deelrapport Casussen. In het deelrapport Politieke besluitvorming en in paragraaf 4.2 van dit hoofdrapport is uiteengezet dat de politiek jarenlang verzuimd heeft om op het punt van taken en activiteiten duidelijke grenzen te stellen.

De commissie beveelt aan om corporaties niet langer toe te staan om commerciële nevenactiviteiten uit te voeren en om hun takenpakket te beperken tot de zogenaamde «diensten van algemeen economisch belang» (DAEB-taken). Hiervoor is een duidelijke begrenzing en definitie

[291] Commissie behoorlijk bestuur, p. 5 en p. 7.

opgenomen in de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting, die sinds 2010 van kracht is.[292]

Naast de bouw van huurwoningen voor de doelgroep, betekent dit dat corporaties uitsluitend nog vastgoed met een duidelijke maatschappelijke functie mogen bouwen of beheren. Hiervoor bestaat een lijst die is opgenomen als bijlage bij de tijdelijke regeling. In box 6.2 is deze lijst met maatschappelijk vastgoed opgenomen.

Box 6.2 Maatschappelijk vastgoed conform DAEB-lijst[293]

Categorieën van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming:

- buurthuizen;
- gemeenschapscentra;
- jongerencentra (zonder horecavoorziening);
- basisscholen, vmbo/mbo-scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs;
- brede scholen met bijvoorbeeld peuterzaal, kinderopvang, voor-, tussen en naschoolse opvang, buurtsporthal, en buurtcomplex (zogeheten multifunctionele accommodaties);
- wijksportvoorzieningen;
- ruimten voor maatschappelijk werk;
- ruimten voor welzijnswerk;
- opvangcentra (blijf-van-mijn-lijfhuizen, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en verslaafden);
- zorgsteunpunten;
- steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheeradvies voor huishoudens in financiële problemen;
- centra voor jeugd en gezin;
- ruimten voor dagbesteding gehandicapten/ouderen inclusief enige zorginfrastructuur;
- hospices;
- multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening;
- dorps- of wijkbibliotheken;
- eigen kantoorruimten;
- veiligheidshuizen;
- centra voor werk(gelegenheid) en/of bevordering van bedrijvigheid in de wijk;
- kleinschalige culturele activiteiten.

De genoemde definitie van DAEB-taken is opgesteld om te voldoen aan de artikelen 106 en 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Eenvoudiger gesteld: het zijn de activiteiten die corporaties mogen ontplooien met geborgde geldleningen, zonder dat de Europese Commissie deze aanmerkt als ongeoorloofde staatssteun. De commissie ziet dit als een bijkomend voordeel. Hanteren van deze definitie zorgt voor een heldere begrenzing tot kerntaken, maar voorkomt ook mogelijke discussies met Brussel over oneerlijke concurrentie. Daarnaast worden ook kosten en administratieve lasten bij corporaties voorkomen die gepaard zouden gaan met de juridische of administratieve splitsing van DAEB-taken en niet-DAEB-taken.

[292] Stcrt. 2010, 17515.
[293] Stcrt, 2010, 17515 (Bijlage 1 bij artikel 2, onderdeel f).

De lijst met categorieën van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming (box 6.2) is overigens opgesteld vanuit het perspectief van staatssteun en niet vanuit de optiek van taakbegrenzing of risicobeheersing. Juist vanuit die optiek beveelt de commissie aan om de DAEB-lijst van maatschappelijke vastgoed op een aantal punten verder te begrenzen. Zo ziet de commissie de bouw en het beheer van basisscholen, vmbo/mbo-scholen, vwo-scholen en schoolgebouwen voor speciaal onderwijs niet als kerntaak voor een corporatie.

Bestaande niet-DAEB-activiteiten moeten worden afgebouwd. De wijze waarop en het tempo waarin dat gebeurt, moeten zodanig zijn dat geen verlies of weglek van maatschappelijk vermogen optreedt.

In de huidige Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting is een afbakening van de doelgroep opgenomen. De begrenzing van de doelgroep kan plaatsvinden door periodieke vaststelling van de hoogte van de inkomensgrens en huurliberalisatiegrens door kabinet en Tweede Kamer. De commissie is van mening dat regionale of lokale differentiatie van de hoogte van deze grenzen overwogen dient te worden. Ook via andere beleidsinstrumenten (huurbeleid, fiscale maatregelen, subsidies) kan de politiek desgewenst op verschillende manieren sturing geven aan de huurmarkt en publieke belangen als betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit waarborgen.

De commissie beveelt aan om de afwegingen over leefbaarheidsuitgaven op lokaal niveau neer te leggen. Corporatie en gemeenten maken daar afspraken over als onderdeel van de prestatieafspraken. De huurders hebben daarbij ook een belangrijke stem. De Minister neemt geen besluiten over leefbaarheidsprojecten. Wel stelt de Minister duidelijke kaders op over wat wel en niet onder leefbaarheid valt. De commissie beveelt aan dat uitgaven onder de noemer «leefbaarheid» aantoonbaar een relatie met de lokale sociale volkshuisvesting moeten hebben. Leefbaarheidsactiviteiten moeten direct gebonden zijn aan het woningbezit van de corporatie en afhankelijk zijn van de aantoonbare lokale behoefte. Daarnaast kan de Minister grenzen stellen aan de omvang van projecten in het kader van leefbaarheid, om te waarborgen dat dit type projecten per definitie kleinschalig zijn en blijven.

De commissie is in haar onderzoek gestuit op ondoelmatige verwerving van grond door de corporaties Rentree en WSG. Ook heeft de commissie vastgesteld dat de regels voor grondaankopen door de Minister in 2006 verruimd zijn en bovendien niet consequent worden gehandhaafd.[294] Om die reden beveelt de commissie aan de regels op dit punt te verscherpen, door corporaties uitsluitend toe te staan grond te verwerven bij een vastgesteld bestemmingsplan (met de functie «wonen» voor de betreffende locatie) of op een in de gemeentelijke woonvisie omschreven woningbouwlocatie waarvoor de planvorming loopt. Uitgangspunt is dat wensen over het aandeel sociale woningbouw op nieuwbouwlocaties worden vastgelegd in de woonvisie. De afdwingbaarheid is daarbij de verantwoordelijkheid van de gemeente, door middel van bijvoorbeeld ruimtelijke plannen in combinatie met actief of faciliterend grondbeleid. Bij realisatie kan de gemeente of een ontwikkelaar een beroep doen op de corporatie.

[294] Deelrapport Casussen, paragraaf 8.3.

3. Begrenzen van werkgebied
- *Maximale werkgebied corporaties wordt woningmarktgebied*
- *Grote landelijk opererende corporaties op termijn defuseren*

Ter versterking van de binding met de huurder, maar ook vanuit het oogpunt van beheersbaarheid en voorkomen van te veel macht (*checks-and-balances*) beveelt de commissie aan om het werkgebied van corporaties te maximeren tot woningmarktgebieden. De schaal moet afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden en behoeften. Corporaties moeten hun activiteiten beperken tot één samenhangend werkgebied, dat nooit groter kan zijn dan een woningmarktgebied. Een woningmarkt-gebied is in de optiek van de commissie het gebied waarbinnen de overgrote meerderheid van de verhuizingen plaatsvindt, uitgezonderd verhuizingen om specifieke redenen zoals vanwege werk of studie. Het gaat om een regionale markt, groter dan een enkele gemeente. De technische bepaling van de grenzen van een woningmarktgebied is ter nadere uitwerking. Hierbij kan bijvoorbeeld aangesloten worden bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) of de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) die de term woningmarktgebied al hebben geoperationaliseerd.[295]

Landelijke corporaties zouden op termijn teruggebracht moeten worden naar afzonderlijke zelfstandige eenheden die in één woningmarktgebied opereren. Met dit uitgangspunt wordt de kans kleiner dat er corporaties ontstaan die *too big to fail* worden en – zoals bijna met Vestia gebeurde – het hele stelsel te gronde kunnen richten.

In het geval dat bovenlokaal niveau een aantoonbare meerwaarde heeft, kan de Minister daarvoor toestemming geven. Gedacht kan worden aan een corporatie met een speciale doelgroep of type woning, zoals bijvoorbeeld zorg- of studentenwoningen.

4. Begrenzen van schaalgrootte
- *Fusies alleen met uitgebreide motivering en na toestemming Minister*
- *Aantal verbindingen (dochterondernemingen en deelnemingen)terug-dringen*

Vanuit dezelfde overwegingen als bij aanbeveling 3, pleit de commissie voor het stellen van strenge eisen aan fusies. De commissie heeft in hoofdstuk 8 van het deelrapport Casussen een aparte themaparagraaf aan schaalgrootte en fusies gewijd.

De commissie constateert dat er in de corporatiesector veel fusies zijn geweest, waarbij soms ook persoonlijke motieven en «groei als doel op zich» de argumenten waren. Het resultaat is steeds grotere corporaties die verder van hun huurders afstaan, een machtsblok richting gemeente en Rijk vormen en *too big to fail* kunnen worden. Daarnaast is er geen overtuigend empirisch bewijs dat schaalvergroting in de corporatiesector altijd tot aantoonbare kostenvoordelen leidt. De commissie pleit ervoor dat voorgenomen fusies grondig gemotiveerd worden en instemming van de Minister vereisen. Huurders krijgen bij fusies een zwaarwegend adviesrecht, waarvan de Minister alleen gemotiveerd kan afwijken. De

[295] Het CBS hanteert een indeling van Nederland in 31 woningmarktgebieden. Deze is op verzoek van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door Bouwcentrum Advies BV ontwikkeld voor het woningbehoefteonderzoek 1989/1990. Later is een verdere verfijning naar 46 gebieden ontwikkeld.

Minister verantwoordt zich op zijn beurt weer jaarlijks richting de Tweede Kamer in de «Staat van de volkshuisvesting» over de schaalgrootte-ontwikkelingen in de sector en zijn eigen rol daarbij.

De corporatiesector kent op dit moment een woud aan dochterondernemingen en deelnemingen (zogenaamde verbindingen) die per saldo verliesgevend zijn en ook de transparantie van de sector niet ten goede komen. Het verdient daarom aanbeveling dit fenomeen te beperken. Gedacht kan worden aan een doorlichting van de sector op dit punt, waarbij corporaties nut en noodzaak van al hun verbindingen moeten motiveren. Waar mogelijk worden de structuren versimpeld en op termijn afgebouwd. Met de begrenzing van het takenpakket tot DAEB-taken neemt de noodzaak tot het aangaan van nieuwe verbindingen naar verwachting ook sterk af. De commissie ondersteunt de initiatieven op dit vlak, zoals de aanscherping in de richtlijnen voor de jaarverslaggeving op het punt van verbindingen en het idee van een verbindingenstatuut.

Evenals bij fusies zal het aangaan van nieuwe verbindingen alleen nog kunnen bij aantoonbare meerwaarde (bijvoorbeeld bij samenwerkingsprojecten als stedelijke vernieuwing) en na voorafgaande toestemming van de Woonautoriteit. De Woonautoriteit (zie hierna) toetst voornemens daartoe op de financiële risico's die de corporatie loopt. Een tweede belangrijk toetspunt is of de risico's en de te ondernemen activiteiten ook voldoende transparant blijven wanneer ze door een andere rechtspersoon worden uitgevoerd.

6.3 Governance versterken

II.a Externe governance

5. Centrale kaderstelling, lokaal bindende afspraken

- *Rol Minister: regels stellen, toezichtkader opstellen en monitoren, en Tweede Kamer informeren door middel van een jaarlijkse «Staat van de volkshuisvesting»*
- *Rol corporatie, huurder en gemeenten: lokale afspraken maken en aanspreken op het naleven daarvan*
- *De Minister is niet aanspreekbaar op prestaties van individuele corporaties, maar wel verantwoordelijk voor werking van het systeem van prestatieafspraken*

In haar onderzoek zag de commissie veel voorbeelden van het door elkaar lopen van de rollen van beleidsbepaling, uitvoering en toezicht. De commissie beveelt aan om deze rollen zo veel mogelijk te scheiden. Voor de sturing van het stelsel beveelt de commissie aan om een scheiding te maken tussen enerzijds het «microniveau» (de individuele corporaties) en anderzijds het «macroniveau» (de sector als geheel). Op het microniveau moet de rol van gemeenten en huurders worden versterkt. Op het macroniveau moet de rol van de Minister als regisseur worden versterkt. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid van de Minister voor de werking van het hele stelsel. Dit betekent dat de Minister niet rechtstreeks verantwoordelijk is voor individuele corporaties, maar wel voor het functioneren van het stelsel.

Op het niveau van woningmarktgebieden maken corporaties, gemeente(n) en huurders afspraken over de te leveren prestaties en over de daarvoor benodigde sturings- en verantwoordingsinformatie (zie ook aanbeveling 6 hierna). De Minister zorgt voor regels en normen voor deze lokale

prestatieafspraken en monitort of ze ook daadwerkelijk tot stand komen. Eenzelfde rol heeft de Minister voor bijvoorbeeld de toetsing van kandidaat-bestuurders en visitaties. De Minister doet dit niet zelf, maar zorgt ervoor dat het gebeurt volgens de door hem gestelde normen. De Minister is verantwoordelijk voor het (laten) controleren of de regels worden nageleefd, voor ingrijpen als dat niet gebeurt en voor het informeren van de Tweede Kamer als zaken niet goed gaan in het stelsel. De Minister is er dus op aanspreekbaar dat er toezicht wordt gehouden, dat de regels helder zijn en dat ze in voldoende mate worden nageleefd. De beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties van individuele corporaties ligt op het lokale niveau: bij de gemeenteraad, de huurders en andere belanghebbenden.

De commissie beveelt de Tweede Kamer aan om de ontwikkelingen in het stelsel nauwlettend te volgen en de Minister zo nodig aan te spreken op zijn stelselverantwoordelijkheid. De Minister verantwoordt zich voortaan via de «Staat van de volkshuisvesting» aan de Tweede Kamer. Deze «Staat van de volkshuisvesting» is een nieuw op te stellen jaarlijkse rapportage waarin de Tweede Kamer systematisch en integraal wordt geïnformeerd over het corporatiestelsel. Dit document is de logische aanvulling op de jaarlijkse «Staat van de Woningmarkt» waarin de Minister de Tweede Kamer al informeert over de ontwikkelingen op de gehele woningmarkt (koop en huur). Aanbeveling 12 gaat nader in op de opzet en inhoud van de «Staat van de volkshuisvesting».

6. Gemeenten meer invloed: vergroten democratische legitimiteit
- *Woonvisie gemeente en prestatieafspraken corporatie-gemeente verplicht*
- *Bindende arbitrage bij niet-totstandkoming of niet-naleving van prestatieafspraken*
- *Controle op volkshuisvestelijke prestaties door gemeenten en huurders*

In de governance die de commissie aanbeveelt (zie aanbeveling 5) past een versterking van de rol van gemeenten en huurders ten opzichte van de huidige praktijk. Doeltreffendheid, transparantie en legitimiteit van de sector zijn erbij gebaat wanneer op lokaal niveau maatwerkafspraken worden gemaakt over wat de volkshuisvestelijke prestaties van een corporatie moeten zijn. Dit vereist een woonvisie van de kant van de gemeente en inzicht in het beleid en de investeringsmogelijkheden van de kant van de corporatie. Op deze punten sluit de commissie aan bij de betreffende aanbevelingen van de commissie-Dekker.[296]

Box 6.3 Aanbevelingen commissie-Dekker

- Een gemeentelijke woonvisie is verplicht, heeft een brede inhoud en is het richtsnoer voor de activiteiten van de corporatie;
- prestatieafspraken zijn wederkerig en verplichtend, maar niet verplicht;
- met medewerking van de Minister stellen Aedes en VNG een arbitrageorgaan op dat binnen drie maanden bindende uitspraken doet;
- de Minister dient zich als toezichthouder actief een oordeel te vormen over hoe corporaties afstemmen met gemeenten;

[296] Commissie relatie gemeenten en woningcorporaties (2013).

- de gemeente heeft het recht op informatie over de financiële beoordelingen van de financiële autoriteit en het WSW en over de investeringscapaciteit van corporaties;
- corporaties leveren jaarlijks een meerjarig activiteitenplan dat als basis dient voor de prestatieafspraken;
- de borging van de gemeente in de achtervangpositie is onderdeel van de prestatieafspraken;
- huurdersorganisaties moeten een rol krijgen bij het opstellen van de gemeentelijke woonvisie;
- de gemeente moet geen sanctie-instrumentarium krijgen.

De commissie beveelt daarnaast aan dat ook het maken van prestatieafspraken verplicht wordt gesteld.

De tijdelijke commissie Huizenprijzen concludeert in haar rapport «Kosten koper» dat de huizenmarkt een voorraadmarkt is; de omvang van de woningvoorraad is groot in relatie tot het aantal woningen dat er jaarlijks bijgebouwd kan worden.[297] Een recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeert dat de vergrijzing na circa vijftien tot twintig jaren tot een aanmerkelijke ontspanning van de woningmarkt zal leiden.[298] De woningvraag op veel woningmarkten is in de nabije toekomst dus geen kwantitatieve vraag meer. Ook zullen de verschillen tussen regionale woningmarkten in de toekomst groot zijn. Een juiste afstemming van de nieuwbouwproductie op de woningbehoefte is van belang. De relatief kleine aanpassingen van de voorraad moeten een bijdrage leveren aan het oplossen van toekomstige woningmarktproblemen. Dit versterkt het beeld van de commissie dat niet alleen de woonvisie, maar ook de prestatieafspraken op lokaal niveau gemaakt moeten worden. De uniformering van de waarderingsgrondslagen, die de commissie onder aanbeveling 12 bepleit, is daarbij eveneens van belang. De woonvisie en de prestatieafspraken moeten niet alleen duidelijk maken op welke wijze vraag en aanbod op de woningmarkt bij elkaar komen, maar ook wat de bijdrage van een corporatie hieraan kan en moet zijn.

De rol van de Minister is om de opzet van zo'n systeem van prestatieafspraken wettelijk mogelijk te maken en vervolgens toe te zien op de werking daarvan. De Minister dient als arbiter op te treden als partijen er niet uit komen of gemaakte afspraken niet nakomen. Over dit proces informeert de Minister de Tweede Kamer in de «Staat van de volkshuisvesting». Huurders zijn zowel bij het maken van prestatieafspraken vooraf als bij de beoordeling daarvan achteraf betrokken.

Meer invloed en inzicht voor gemeenten is goed vanuit het oogpunt van *checks-and-balances*, dwingt corporaties tot transparantie en vergroot het democratisch gehalte van de te nemen besluiten wanneer de gekozen gemeenteraad en de huurder ook betrokken worden in de afwegingen hoe en waarin een corporatie gaat investeren. In het enquêteonderzoek is echter naar voren gekomen dat gemeenten de corporaties soms als «pinautomaat» zien. Voorkomen moet worden dat een sterkere positie van gemeenten hieraan bijdraagt. Dit kan door, naast de Minister als arbiter, ook andere tegenkrachten zoals de huurders en de toezichthouder meer in positie te brengen (zie verdere aanbevelingen). Maar hier ligt zeker ook een belangrijkere rol voor de lokale democratie: de gemeenteraad.

[297] Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 3.
[298] Kamerstuk II 2013/14, 32 847, nr. 127.

7. Versterking positie huurders: vergroten maatschappelijke legitimiteit

- *Versterking huurdersorganisatie met advies- en instemmingsbevoegdheden*
- *Huurdersorganisatie beoordeelt het volkshuisvestelijk presteren*
- *Besluiten kunnen nemen via een huurdersraadpleging*

De commissie beveelt aan om de huurder een stevigere positie te geven in het corporatiestelsel. Dit vergroot ook de legitimiteit van corporaties en het stelsel als geheel. Corporaties zijn er niet voor zichzelf, maar voor de huurders en woningzoekenden. Een krachtige huurdersorganisatie vergroot de maatschappelijke legitimiteit van het stelsel. Daarnaast wordt hiermee meer tegenkracht georganiseerd binnen een corporatie en fungeert de huurder op onderdelen als een zogenaamde «derde laag».

Box 6.4 Overleg tussen huurders en verhuurders[299]

Woningcorporaties en particuliere verhuurders met 25 of meer woningen moeten op basis van de huidige regelgeving regelmatig overleg voeren met hun huurders.

Verplicht overleg huurders en verhuurder
Huurdersorganisaties en bewonerscommissies hebben recht op informatie van de verhuurder, bijvoorbeeld over zijn plannen voor de komende jaren. Ook moet de verhuurder minimaal één keer per jaar overleg met hen voeren. Dit staat in de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV) van 1 januari 2009. Deze wet wordt ook wel de Overlegwet genoemd.

Huurdersorganisatie

Een huurdersorganisatie is een vereniging of stichting die de belangen van huurders behartigt. Het bestuur wordt door en uit het midden van de huurders gekozen. Als de huurdersorganisatie een vereniging is, kunnen huurders lid worden van die huurdersorganisatie. Een huurdersorganisatie:

- houdt de huurders van wie zij de belangen behartigt op de hoogte van haar activiteiten;
- betrekt hen bij het bepalen van het standpunt van de organisatie;
- brengt minimaal één keer per jaar in een bijeenkomst verslag uit aan huurders. Ook maakt zij dan de plannen voor het nieuwe jaar bekend.

Rechten huurdersorganisatie en bewonerscommissie

Huurdersorganisaties en bewonerscommissies hebben de volgende rechten:

- informatierecht;
- overlegrecht;
- adviesrecht;
- agenderingsrecht.

[299] Bron: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/overleg-huurders-en-verhuurders. Geraadpleegd op 12 oktober 2014.

Bewonerscommissies hebben iets minder rechten dan huurdersorganisaties. Zij mogen niet meepraten over algemene plannen, maar alleen over specifieke plannen voor hun wooncomplex. Bijvoorbeeld over sloop en renovatie van de woningen of het servicekostenpakket.

Wijziging servicekostenbeleid
Voor wijziging van het servicekostenbeleid heeft een verhuurder voorafgaand toestemming nodig van de huurdersorganisatie (als die er is).

De commissie beveelt aan om de rol van de huurdersorganisatie in de wet te versterken. Zij krijgen bij een aantal besluiten een gekwalificeerd adviesrecht of instemmingsrecht, zoals bij fusies, bij het aangaan van verbindingen en grote eenmalige investeringen of projecten en bij de benoeming van bestuurders. De reikwijdte en zwaarte daarvan moeten nader worden bepaald. Bij de vaststelling van de prestatieafspraken en bij de beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties krijgt de huurdersorganisatie een actieve rol en een gekwalificeerd adviesrecht. Gekwalificeerd adviesrecht betekent dat een advies moet worden overgenomen, tenzij het onaanvaardbare gevolgen heeft.

De commissie beoogt dat de huurdersorganisatie niet alleen nauw betrokken is bij de totstandkoming van prestatieafspraken vooraf, maar ook bij de beoordeling van de geleverde volkshuisvestelijke prestaties achteraf. Waar het zwaartepunt van de raad van commissarissen ligt bij controle van de financiën en de bedrijfsvoering van de corporatie, zal het zwaartepunt van de huurdersorganisatie liggen bij de totstandkoming en beoordeling van de volkshuisvestelijke aspecten van het corporatiebeleid. Het ligt in de rede dat de door de huurdersorganisatie voorgedragen leden van de raad van commissarissen (de zogenaamde huurderscommissarissen) de portefeuilles beheren die samenhangen met volkshuisvesting en prestatieafspraken.

Om huurdersbetrokkenheid breder te faciliteren moet het mogelijk worden om besluiten rechtstreeks aan de huurders voor te leggen door middel van een huurdersraadpleging. Waar in de verenigingsstructuur belangrijke besluiten de instemming behoeven van de leden(vergadering), hebben huurders binnen een stichting niet de mogelijkheid zich rechtstreeks uit te spreken over wezenlijke besluiten die hen raken. Een huurdersraadpleging kan daarin voorzien.

De Minister ziet toe op het proces van huurdersbetrokkenheid en kan in geval van geschillen worden ingeroepen als arbiter. Daarnaast waarborgt de Minister dat de huurdersorganisaties de (financiële) middelen en mogelijkheden krijgen om zich goed en professioneel te organiseren, naar analogie van ondernemingsraden.

8. Onafhankelijk en geïntegreerd extern overheidstoezicht door Woonautoriteit
- *Integreren van het financieel, rechtmatigheids-, governance- en integriteitstoezicht bij een onafhankelijke Woonautoriteit*
- *Het CFV omvormen en uitbreiden tot die onafhankelijke Woonautoriteit en zbo-status handhaven*
- *Informatiebevoegdheden en sanctie-instrumentarium voor de Woonautoriteit*

De commissie constateert dat door een gebrekkige vormgeving van het externe toezicht veel incidenten onvoldoende voorkomen of beteugeld zijn. Om die reden beveelt de commissie aan om te komen tot een integrale, onafhankelijke en krachtige publieke toezichthouder in de vorm van een Woonautoriteit.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat financiële problemen bij woningcorporaties meestal samenhangen met problemen in de governance binnen de corporatie, met integriteitschendingen, onrechtmatigheden en meestal een combinatie daarvan zijn. Het ligt daarom ook voor de hand om in het externe toezicht op de corporaties deze toezichtsaspecten te combineren. Dat is effectiever en efficiënter dan het opsplitsen over verschillende organisaties en juist aan zo'n integrale benadering heeft het de afgelopen jaren bij verschillende incidenten ontbroken. Eenzelfde ontwikkeling naar integraal overheidstoezicht is zichtbaar in andere (semi)publieke domeinen (toezicht op het onderwijs).

Dit integrale toezicht op de woningcorporaties moet worden neergelegd bij een onafhankelijk gepositioneerde publieke toezichthouder: onafhankelijk gepositioneerd van de sector én onafhankelijk gepositioneerd binnen de rijksdienst. Met name aan een scheiding tussen het rechtmatigheidstoezicht en het beleid heeft het de afgelopen twintig jaar ontbroken, waardoor «beleidsmatig opportunisme» onpartijdig toezicht in de weg stond. Dat moet in de toekomst worden voorkomen: politiek en beleid stellen de regels, het toezicht houdt onafhankelijk en onpartijdig toezicht. Ook dit is in lijn met het overheidstoezicht in de andere (semi)publieke domeinen en met de kaderstellende visie op toezicht van het kabinet.

Zoals de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onlangs vaststelde in zijn advies over rijkstoezicht, is de onafhankelijkheid van menig toezichthouder bepaald geen «rustig bezit» en is er sprake van een «politiseringstendens».[300] Recente incidenten bij toezichthouders bevestigen dit beeld. Om de onafhankelijkheid van de Woonautoriteit en daarmee een onpartijdige en professionele uitvoering van het toezicht op de woningcorporaties te borgen, moet deze Woonautoriteit de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) hebben. Daarmee kan zij buiten de ambtelijke hiërarchie van het departement, maar wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid daadwerkelijk onafhankelijk toezicht uitoefenen en wordt de invloed van «beleidsmatig opportunisme» beperkt. Naar het oordeel van de commissie geldt voor het toezicht op de woningcorporaties onverminderd het eerste instellingsmotief van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: «*Er is behoefte aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.*» De commissie beveelt aan om het huidige CFV om te vormen en uit te breiden tot de beoogde integrale toezichthouder op de woningcorporaties (hierna: Woonautoriteit). Dat het huidige CFV reeds een zbo-status heeft is daarbij behulpzaam.

De Woonautoriteit zal voldoende krachtige bevoegdheden en instrumenten moeten hebben voor alle elementen van toezicht houden: informatieverzameling, oordeelsvorming en interveniëren. Daarbij hoort een eigenstandig recht op informatievergaring en een sanctie-instrumentarium, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om een aanwijzing te geven of een boete op te leggen. De zwaarste sancties, zoals het

[300] WRR (2013).

vervangen van bestuursleden of commissarissen of het intrekken van de status van toegelaten instelling, zullen bij de Minister moeten blijven liggen.

De Woonautoriteit zal integraal toezicht houden op financiën, rechtmatigheid, governance en integriteit. Jaarlijks komt de Woonautoriteit met oordelen over het functioneren van individuele corporaties. Het toezicht zal niet alleen gebaseerd zijn op controle achteraf van door de corporaties verplicht aan te leveren informatie, maar ook op proactieve controles en onderzoek ter plekke bij corporaties. Het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties van de corporaties zal op lokaal niveau vormgegeven moeten worden en niet worden ondergebracht bij de Woonautoriteit. De Woonautoriteit stelt, op basis van het door haar uitgevoerde onderzoek en de gegeven oordelen per corporatie, een sectorbreed beeld op ten behoeve van de Minister, die dit betrekt in zijn verantwoording aan de Tweede Kamer.

II.b interne governance

9. Versterking en professionalisering intern toezicht
- *Minister moet disfunctionerende commissarissen kunnen ontslaan*
- *Geschiktheidstoets voor commissarissen uitgevoerd door Woonautoriteit*
- *Beloning commissarissen baseren op tijdsbeslag en verantwoordelijkheden*
- *Maximale zittingstermijn van acht jaar*
- *Versterking (informatie)positie van de raad van commissarissen*

In de openbare verhoren en in de deelrapporten Vestia en Casussen is veel aandacht besteed aan het tekortschietende interne toezicht bij woningcorporaties. Veel incidenten, waaronder Vestia, konden mede ontstaan doordat de raad van commissarissen niet de rol van *first line of defense* kon waarmaken. Versterking en verdere kwaliteitsverbetering van de raad van commissarissen acht de commissie daarom van groot belang. Rekrutering en beloning moeten daarvoor worden verbeterd. Maar ook moet worden ingegrepen als commissarissen desondanks hun taak niet naar behoren invullen.

De commissie beveelt aan om de Minister de bevoegdheid te geven om commissarissen te kunnen schorsen of ontslaan bij taakverwaarlozing of ernstig disfunctioneren. Commissarissen kunnen door de Minister aansprakelijk worden gesteld door in de wet op te nemen dat artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing is op commissarissen van toegelaten instellingen. Daarmee wordt elke commissaris hoofdelijk aansprakelijk bij een onbehoorlijke taakvervulling door hem en een of meer andere commissarissen.

Daarnaast beveelt de commissie aan om te voorzien in een zogenaamde geschiktheidstoets (ook wel: *fit and proper*-test) voor nieuwe commissarissen, vergelijkbaar met de geschiktheidstoets voor commissarissen in de financiële sector. Deze geschiktheidstoets wordt uitgevoerd door de Woonautoriteit, waarbij een positief oordeel van de Woonautoriteit voor benoeming is vereist. De Woonautoriteit houdt een register bij van commissarissen. Een commissaris wordt benoemd voor maximaal vier jaar. Deze periode kan eenmaal worden verlengd.

Intern toezichthouder is geen erebaantje, maar een vak. Om die reden wordt ook aanbevolen om de beloning van commissarissen niet simpelweg te normeren op een vast bedrag dat is afgeleid van het salaris van een bestuurder, maar te baseren op de daadwerkelijke tijdsbesteding. Uitgangspunt is dat substantieel werk gemaakt dient te worden gemaakt van een commissariaat. De commissie stelt vast dat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), waarin deze thematiek ook aan de orde komt, op dit moment nog aanhangig is bij het parlement.

Naast aanbevelingen gericht op individuele commissarissen is de commissie van mening dat ook de positie van de raad van commissarissen als collectief versterkt en geborgd moet worden.

Het heeft de commissie verbaasd dat bij sommige corporaties een bestuursmandaat van 50 miljoen euro voorkwam. De commissie beveelt aan om in wet- en regelgeving normen vast te leggen voor besluiten die altijd instemming behoeven van de raad van commissarissen, bijvoorbeeld voor bepaalde investeringen of verkopen die boven een bepaalde grens zitten of deze in de toekomst vrijwel zeker zullen overschrijden. Op basis van het eigen onderzoek beveelt de commissie aan om in ieder geval potentieel risicovolle activiteiten zoals grootschalige vastgoedtransacties, grondaankopen of aanschaf van complexe financiële producten aan goedkeuring van de raad van commissarissen te onderwerpen. Daarbij moet ook worden aangegeven in welke gevallen ook voorafgaande toestemming is vereist. De commissie is op voorbeelden gestuit waarbij de rol van het interne toezicht werd ondergraven doordat grote aan- of verkopen pas achteraf door de raad van commissarissen van goedkeuring werden voorzien.

Commissarissen moeten ook zelfstandig, zonder de bestuurder, kunnen vergaderen en contacten kunnen hebben met de accountant of de werkorganisatie. Ook andersom moet iedereen die voor de raad van commissarissen relevante informatie meent te hebben, deze kunnen verstrekken zonder tussenkomst van het bestuur. De raad van commissarissen dient over een eigen «postbus» te beschikken.

De raad van commissarissen dient de opdrachtgever te zijn voor de accountantscontrole, niet de bestuurder. Ook wanneer aanvullende onderzoeken, second opinions of audits worden uitgevoerd met betrekking tot de bedrijfsvoering of financiële risico's, is de raad van commissarissen de opdrachtgever.

Bij haar werkzaamheden is het aan te bevelen dat de raad van commissarissen (rvc) een auditcommissie uit haar midden samen stelt: «om kritisch te zijn is niet alleen kennis nodig, maar ook aandacht». De auditcommissie bereidt de behandeling van de financiële verslaglegging in de rvc voor, waardoor de rvc beter voorbereid tot besluitvorming kan komen. Hierbij neemt de auditcommissie (samen met de accountant) ook onderwerpen als risicobeheersing, administratieve organisatie en interne controle binnen de organisatie mee. Deze onderwerpen kunnen een stiefkindje zijn binnen een corporatie, maar vormen een waarborg voor de juistheid van de cijfers. De auditcommissie ziet daarnaast toe op de naleving van de eventuele aanbevelingen van de accountant, waarbij ze richting het bestuur (gedelegeerd vanuit de voltallige rvc) de opdrachtgever vormt voor door te voeren verbeteringen.

10. Evenwichtiger corporatiebestuur

- *Minister moet disfunctionerende bestuurders kunnen aanpakken*
- *Bestuurdersbenoeming na instemming van Woonautoriteit*
- *Meerhoofdige leiding uitgangspunt voor grote corporaties*
- *Bestuurders zitten in beginsel maximaal acht jaar*

De voorgaande voorstellen voor de verbetering van het interne toezicht dragen bij aan het verbeteren van het functioneren van het bestuur van de corporaties. De raad van commissarissen is immers de werkgever en controleur van de bestuurder. Verdere versterking en professionalisering van de raad van commissarissen leidt dan tot verbeterd bestuur. De commissie ziet echter meer mogelijkheden om te komen tot een evenwichtiger corporatiebestuur. Zij beveelt aan om de Minister de bevoegdheid te geven om de raad van commissarissen een zwaarwegend advies te kunnen geven een corporatiebestuurder te schorsen of te ontslaan bij ernstig disfunctioneren of wanneer deze de sociale volkshuisvesting schade berokkent.

Het onderzoek heeft de commissie duidelijk gemaakt dat de directeur-bestuurder in de corporatiesector een machtige positie heeft, en soms een te machtige positie verwerft. Om die reden beveelt de commissie aan om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van bestuurders en waarborgen in te bouwen tegen ongewenste alleenheerschappij. Aanbevolen wordt dat bestuurders alleen benoemd kunnen worden na positief advies van de Woonautoriteit. Deze toetst onder meer op integriteitsaspecten (zoals een verklaring omtrent het gedrag) en het bestuursverleden van een kandidaat.

Aanbevolen wordt om, evenals voor commissarissen, ook voor bestuurders een maximale termijn van acht jaar als uitgangspunt te hanteren. Dit geldt in ieder geval voor nieuwe aanstellingen en voor bestaande bestuurders met wie bestaande arbeidscontracten voor bepaalde duur zijn aangegaan.

Daarnaast wordt aanbevolen om regels te stellen aan de mogelijkheid om te volstaan met een eenhoofdige leiding voor woningcorporaties. Voor kleinere corporaties kan eenhoofdige leiding een doelmatig model zijn. Voor corporaties van enige omvang en/of corporaties met een hoog risicoprofiel zou, vanuit het perspectief van *checks-and-balances* en professionalisering van het bestuur, juist een meerhoofdige leiding het uitgangspunt moeten zijn.

De commissie heeft in voorgaande hoofdstukken in dit rapport uiteengezet dat het legitimiteitsprobleem van de sector mede is veroorzaakt door de beeldvorming rond beloningen in de sector. De negatieve beeldvorming als gevolg van de incidenten versterkt het gevoel van een graaierscultuur binnen de sector, waar Aedes en de Woonbond terecht ook op wijzen.[301] De commissie dringt er om die reden op aan dat de vigerende wet- en regelgeving inzake (top)beloningen in de corporatiesector strak wordt nageleefd en gemonitord. De ontwikkelingen van de beloningen in de corporatiesector worden wat de commissie betreft ook een vast onderdeel van de jaarlijkse «Staat van de volkshuisvesting».

[301] Zie boxtekst 3.3 met passages uit het rapport «De Balans Hersteld» van Aedes, respectievelijk het citaat in paragraaf 4.4.3 uit het openbaar verhoor met Woonbond-directeur Paping, 8 juli 2014.

In haar onderzoek is de commissie gestuit op voorbeelden van interim-bestuurders met beloningen die voor de betreffende functie als bovengemiddeld gelden. Oorzaken zitten in hoge tarieven, veel declarabele uren, lange termijnen of een combinatie daarvan. Op zichzelf is de inzet van interim-bestuurders legitiem, maar in termen van doelmatigheid en beeldvorming is dit vaak niet de beste oplossing. De commissie beveelt aan om ook voor interim-bestuurders regels te stellen aan hun beloning en maximale termijn. De commissie stelt vast dat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), waarin deze thematiek ook aan de orde komt, op dit moment moment nog aanhangig is bij het parlement.

11. Versterking taakinvulling accountant

- *Corporaties krijgen status van «organisatie van openbaar belang» (OOB)*
- *Accountant moet (dreigende) risico's signaleren en rapporteren*
- *Managementletters van de accountant gaan ook naar de Woonautoriteit*
- *Kostprijshedge-accounting verbieden*

Het onderzoek heeft de commissie duidelijk gemaakt dat de rol van de accountant in het stelsel beter kan en moet. Ze beveelt aan om corporaties aan te wijzen als zogeheten «organisaties van openbaar belang» (OOB). Dit biedt extra waarborgen voor een adequate controle op een woningcorporatie, zoals de verplichte kantoorroulatie en scheiding van controlediensten en andere (advies)werkzaamheden.

De status van corporaties als OOB zou een tweede belangrijke stap zijn na het kwalificeren van de controle op een corporatie als wettelijke controlecategorie (vanaf 2009). Niet alleen de zwaarte van de controles bij corporaties gaat na kwalificatie als OOB nog een stap omhoog, ook het toezicht door de AFM wordt versterkt. Hiermee ontstaat een nog transparanter en strakker regime. Deze aanbeveling van de commissie is in lijn met het standpunt van de AFM, zoals verwoord door bestuurslid Everts in zijn openbaar verhoor[302] en zoals ingebracht door de AFM bij de evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).

De commissie ziet voor het signaleren van risico's binnen een corporatie een belangrijke rol weggelegd voor de managementletter die de accountant opstelt. Van belang is dat de accountant in de managementletter nadrukkelijk aandacht besteedt aan risico's die de corporatie loopt of kan gaan lopen. Van belang is dan ook dat de raad van commissarissen de bestuurder scherp bevraagt op aandachtspunten uit de managementletter en zo nodig vervolgacties onderneemt. In aanvulling hierop beveelt de commissie aan dat de managementletter ook aan de Woonautoriteit wordt gezonden. Dit faciliteert de Woonautoriteit in de toezichthoudende rol op individuele corporaties, maar kan ook een hulpmiddel zijn bij het vroegtijdig signaleren van potentiële sectorbrede risico's.

Op basis van de Vestia-casus constateert de commissie dat kostprijshedge-accounting een adequate oordeelsvorming over de reële waarde van uitstaande derivaten op basis van de jaarrekening en het jaarverslag eerder in de weg staat, dan dat zij een bijdrage levert aan de controleerbaarheid. De commissie beveelt dan ook aan om kostprijshedge-accounting niet meer toe te staan binnen Nederland en

[302] Verslag openbaar verhoor van de heer Everts, 20 juni 2014.

dienovereenkomstig de wettelijke voorschriften en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving aan te passen. Internationaal gemeengoed zijn de regels volgens de International Financial Reporting Standards (IFRS). Woningcorporaties hoeven hun jaarrekening in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederlandse beursfondsen niet volgens de IFRS-regels in te richten. Zonder het toepassen van kostprijshedge-accounting komen de derivatenposities van woningcorporaties wel op de balans te staan. Aangezien de accountant vaak balansgericht controleert, komt het risico ook meteen op radar van de accountant. Ook hierdoor worden de transparantie en de controle van de accountant beter. Ook deze aanbeveling komt overeen met het standpunt van de AFM op dit punt.

12. Vergroting controleerbaarheid en transparantie
- *Uniformering van waarderingsgrondslagen*
- *Verplicht en verbeterd inzicht in vermogenspositie en investeringscapaciteit*
- *Verplichte visitaties*
- *De Minister informeert de Tweede Kamer jaarlijks over de «Staat van de volkshuisvesting»*

De commissie constateert dat in de corporatiesector wel gegevens worden verzameld, maar dat niettemin het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van individuele corporaties en van de sector als geheel niet groot is (zie ook paragraaf 3.4). De oorzaak daarvan is mede gelegen in de vrijheidsgraden die de wet- en regelgeving op dit punt bieden, het gebrek aan uniformiteit en de versnipperde informatieverzameling.

De commissie beveelt aan dat er wettelijke eisen worden gesteld aan uniformiteit en transparantie van de jaarrekening, de jaarverslaglegging en het volkshuisvestelijk verslag. Deze stukken moeten onderling vergelijkbaar, transparant en eenvoudig te monitoren zijn voor huurders, gemeenten en andere stakeholders.

Om de onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten en te kunnen sturen op rendementen, beveelt de commissie aan om over te gaan op één uniform waarderingsbegrip voor alle corporaties: marktwaarde in verhuurde staat. De vraag hoe rijk of hoe arm corporaties zijn, zal ongetwijfeld een strijdpunt blijven, maar op deze manier is het tenminste beter mogelijk om corporaties met elkaar te vergelijken. Corporaties dienen inzicht te geven in hun vermogenspositie, hun investeringscapaciteit, hun huurcapaciteit en de rendementen die zij maken. Op die manier ontstaat ook meer inzicht in het al dan niet aanwezig zijn van een onrendabele top bij investeringen in sociale huisvesting. Meer uniformiteit en transparantie, op basis van heldere en onderling vergelijkbare beleidsmatige en financiële kengetallen en prestatie-indicatoren, geeft de huurder zicht op wat de corporatie doet. Het geeft de gemeente een basis voor het maken van prestatieafspraken en stelt de Minister in staat om de Tweede Kamer te informeren over het functioneren van het stelsel.

De commissie stelt vast dat steeds meer corporaties visitaties laten uitvoeren en vindt dit een waardevol instrument. Bij de beoordeling in cijfers stelt de commissie echter vraagtekens. Uit een evaluatie van de visitatiepraktijk in de corporatiesector blijkt dat de spreiding tussen de gemiddelde cijfers niet erg groot is: tussen de 6,0 en 7,6.[303] Geen enkele corporatie scoort dus een onvoldoende. Dit geeft aan dat de waarde als

[303] Bortel van, G. et al (2012).

toetsingsinstrument niet groot is. De commissie ziet visitaties vooral als een leerinstrument, gericht op het analyseren en verbeteren van diverse aspecten van de organisatie. Uit de genoemde evaluatie blijkt ook onbehagen over de beperkte inbreng van belanghebbenden en de vrijblijvendheid van een visitatie. Het voor- en natraject wordt vrijwel geheel overgelaten aan de corporatie zelf.

De commissie beveelt aan om visitaties verplicht te stellen en de follow-up van visitaties onderdeel te maken van het toezicht. Visitaties zijn primair een leerinstrument en geen toezichtsinstrument, maar door de Woonautoriteit mee te laten kijken naar wat er met de resultaten wordt gedaan, meent de commissie dat de vrijblijvendheid van dit instrument wordt verkleind en de effectiviteit en bruikbaarheid ervan worden vergroot. De Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland (SVWN) verleent accreditaties aan bureaus die voldoen aan eisen van kwaliteit en onafhankelijkheid. De commissie beveelt aan dat de Woonautoriteit een toezichthoudende taak krijgt op het functioneren van het accreditatiestelsel, om zo de uniformiteit en kwaliteit van visitaties te bewaken.

Corporaties krijgen de plicht om zich in hun jaarverslag te verantwoorden over een aantal sectorbreed voorgeschreven financiële en beleidsmatige kengetallen en indicatoren. Op eenzelfde manier zullen ook uniforme en sectorbrede eisen worden gesteld aan het volkshuisvestelijk verslag, waarin corporaties zich jaarlijks verantwoorden over hun volkshuisvestelijk presteren. Op lokaal niveau vindt de beoordeling van volkshuisvestelijke prestaties plaats.

De Woonautoriteit krijgt een vergaand informatierecht en verzamelt alle gegevens – zo nodig vertrouwelijk – die nodig zijn voor effectief toezicht en beoordeling van de kredietwaardigheid van de corporaties. Vastgelegd wordt welke gegevens gedeeld worden met het ministerie en het WSW. De Woonautoriteit stelt jaarlijks publieke rapportages op met een oordeel over de corporatie. De Woonautoriteit stelt, op basis van de rapportages per sector en de verzamelde sectorgegevens, een sectorbreed beeld op ten behoeve van de Minister, die dit kan gebruiken als basis om de Tweede Kamer te informeren over de sector in zijn «Staat van de volkshuisvesting».

De Minister krijgt de plicht om de Tweede Kamer over het functioneren van de corporatiesector te informeren in de jaarlijkse «Staat van de volkshuisvesting». Deze Staat is complementair aan de «Staat van de Woningmarkt» die de Minister onlangs voor het eerst aan de Tweede Kamer stuurde.[304] Waar de «Staat van de Woningmarkt» ingaat op de ontwikkelingen in de totale woonmarkt (koop en huur), ziet de commissie de «Staat van de volkshuisvesting» als een logische aanvulling daarop. De «Staat van de volkshuisvesting» gaat namelijk specifiek in op de ontwikkelingen in de corporatiesector, zoals onder meer financiën en risico's, de kwaliteit en kwantiteit van de sociale huurvoorraad, prestatieafspraken, ontwikkelingen in schaalgrootte, integriteit in de sector en beloningen.

6.4 Geld beteugelen

13. Meer prikkels in het borgingsstelsel
- *Corporaties moeten failliet kunnen gaan*
- *Eigen risico introduceren voor geldverstrekkers*

[304] Kamerstuk II 2014/15, 32 847, nr. 128.

Het onderzoek van de commissie laat zien dat de zekerheid die het borgingstelsel biedt, als keerzijde heeft dat *moral hazard* in het corporatiestelsel op de loer ligt. Banken, projectontwikkelaars en corporatiedirecteuren wanen zich veilig als corporaties in problemen toch altijd worden gered met geld van de sector of de achtervangers. De commissie beveelt daarom aan om bij corporaties die in financiële problemen komen, ook de faillissementsoptie consequent in ogenschouw te nemen. Bij corporaties die gesaneerd moeten worden, krijgt de Minister een motivatieplicht om de Tweede Kamer te informeren over alle scenario's, waaronder faillissement, die zijn onderzocht en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.

De commissie stelt vast dat de banken, die normaal gesproken met hun kritische houding bij kredietverstrekking een *countervailing power* vormen voor te grote financiële risiconeming, in de corporatiesector deze rol niet op zich nemen. Het omgekeerde lijkt juist het geval. Banken kunnen zonder kredietwaardigheidstoetsing geld verdienen aan het belenen van corporaties, al dan niet met complexe producten. De commissie beveelt daarom aan om een vorm van eigen risico te introduceren voor verstrekkers van geborgde leningen aan corporaties, door een lening nooit voor de volle 100 procent te borgen. De commissie realiseert zich dat risico's die daardoor worden verschoven, ook geprijsd zullen worden. Het grote rentevoordeel dat de corporatiesector nu geniet, omdat alle risico's bij de sector en publieke achtervangers ligt, zal daarbij kleiner worden. Hier staat tegenover dat er een extra tegenkracht wordt georganiseerd die onverantwoorde investeringen en financiële debacles kan voorkomen, debacles die in de vorm van imagoschade en saneringsheffingen een hoge prijs hebben.

14. Financieringsmogelijkheden en zorgplicht vergroten
- *Afhankelijkheid sector van sectorbanken verkleinen*
- *Grotere rol voor institutionele beleggers onderzoeken*
- *Uitgebreide zorgplicht banken voor woningcorporaties*

De commissie heeft vastgesteld dat de zogenaamde sectorbanken – de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank) en de Nationale Waterschapsbank (NWB Bank) – een bijzondere rol spelen in het corporatiestelsel. Zij zijn de facto staatsbanken en vervullen uitsluitend de rol van het zo goedkoop mogelijk verkrijgen van geld uit de markt. Door hun bijzondere positie hebben zij in de sector veel (markt)macht. Vanuit oogpunt van *checks-and-balances*, om een gelijk speelveld met andere geldverstrekkers te creëren en om de afhankelijkheid van de sector van deze oligopolisten te verkleinen, beveelt de commissie aan om actief te onderzoeken of ook andere financieringsmogelijkheden voor de corporatiesector in de toekomst mogelijk zijn. Gedacht kan worden aan andere banken, maar vooral ook aan (Nederlandse) institutionele beleggers die behoefte hebben aan langjarige vaste rendementen. Ook het recente initiatief voor verstrekken van leningen door de Europese Investeringsbank (EIB) aan de Nederlandse woningcorporaties vormt een voorbeeld van dit streven tot het verbreden van de mogelijkheden voor financiering van de sector.[305]

De omgevingsanalyse die de commissie heeft laten uitvoeren naar buitenlandse stelsels laat voorbeelden zien waar de sociale huursector minder afhankelijk is van een beperkt aantal financiële instellingen. Zo

[305] Het Financieele Dagblad, «Europese Investeringsbank overweegt leningen aan corporaties», 8 oktober 2014

wordt de Duitse sociale huursector gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan financiers, van banken en fondsen tot coöperatieven en institutionele verhuurders. In zowel Denemarken als Finland wordt een groot deel van de financiering verstrekt uit door de sector opgebouwde revolverende fondsen.[306]

Het WSW dient als «hoeder van de borg» de voorgenomen leningen van corporaties te beoordelen vanuit de risico's voor het borgingsstelsel. De maatstaven die het WSW hiervoor hanteert, zijn gelijk voor alle aanbieders van leningen. Het via de EIB diversifiëren van de mogelijkheden om geld aan te trekken van de kapitaalmarkt is in de ogen van de commissie te prefereren boven de (oude) ambities van het WSW om rechtstreeks toegang te krijgen tot de kapitaalmarkt middels een EMTN-programma. Eerdere pogingen van de sector en het WSW om zelf bancaire functies uit te oefenen, strekken naar het oordeel van de commissie niet tot voorbeeld voor de toekomst. Het WSW moet primair de financiële risico's voor de borgstellers beperken.

Woningcorporaties zijn naar hun aard geen financiële instellingen en dienen dan ook niet als zodanig te worden beschouwd. De commissie wil niets afdoen aan de professionaliteit van sommige treasury-afdelingen, maar is van oordeel dat woningcorporaties moeten worden beschouwd als «niet-professionele belegger», zodat de zorgplicht van banken volledig en onverkort van toepassing is. In lijn met de beleidsregels voor het gebruik van financiële derivaten door corporaties beveelt de commissie aan dat financiële instellingen alleen nog diensten en producten mogen aanbieden aan woningcorporaties als zij die corporaties beschouwen als «niet-professionele belegger», zoals bedoeld in de zorgplichtregels van de Wet op het financieel toezicht. Dit is al de praktijk waar het gaat om het aantrekken van financiële derivaten (artikel 6.1 van de beleidsregels[307]), maar de commissie beveelt aan om dit door te trekken naar alle diensten en producten van financiële instellingen.

Banken dienen stevig aangesproken te worden op het naleven, zowel naar de letter als naar de geest, van deze zorgplicht. Het derivatenrisico is nu wellicht klein, maar nieuwe bijzondere en complexe financiële constructies zullen weer worden bedacht (bijvoorbeeld *sale-and-lease-back*).

15. Herinrichting borgingsstelsel
- *Borgingsstelsel vereenvoudigen*
- *Beslissingsbevoegdheid tot saneren bij Minister*
- *WSW wordt gemandateerd uitvoerder bij sanering*

De commissie is van oordeel dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister, het CFV en het WSW (ofwel: beleid, toezicht en borging) in de praktijk onvoldoende helder is en bij verschillende door de commissie onderzochte casussen een adequate aanpak van problemen in de weg heeft gestaan. De commissie beveelt een vereenvoudiging van het borgingsstelsel en herverdeling van de verantwoordelijkheden bij sanering aan.

---

[306] Deelrapport Omgevingsanalyses.

[307] Artikel 6.1: Toegelaten instellingen mogen uitsluitend financiële derivaten aantrekken van een financiële instelling, als zij door deze instelling in het kader van de zorgplichtregels van de Wet op het financieel toezicht, in het bijzonder artikel 4:90, als «niet professionele belegger» worden beschouwd.

Aanbevolen wordt om de borgingsstructuur terug te brengen van drie naar twee schillen. Dat betekent dat de saneringsheffing (nu eerste schil) en het weerstandsvermogen (nu tweede schil) worden samengevoegd. Het WSW beschikt al over een eigen weerstandsvermogen van circa een half miljard euro. Zo nodig kan dit bedrag worden verhoogd of worden aangevuld via een aan de sector op te leggen heffing.

In de nieuwe situatie wordt de tweede schil gevormd door de publieke achtervangers, Rijk en gemeenten, die garant staan voor het verstrekken van renteloze leningen voor het uitzonderlijk geval dat de financiële schade niet direct opgevangen kan worden door de sector zelf.

De Minister behoudt de wettelijke bevoegdheid tot het opleggen van een heffing aan alle corporaties. Dit instrument was en is ten eerste bedoeld voor verevening van bepaalde lasten in de sector. Wanneer corporaties door bijvoorbeeld specifieke regionale woningmarktproblemen (zoals in krimpgebieden) in problemen komen, kan de Minister via een heffing komen tot herverdeling van middelen: een vorm van matching of verevening op basis van sectorbrede solidariteit. Daarnaast heeft de Minister de mogelijkheid een heffing op te leggen om individuele corporaties die anderszins in financiële problemen verkeren, te saneren. Voor deze vorm van heffen is gekozen om de door mismanagement ontstane financiële problemen bij corporaties als WSG en Vestia op te lossen. De commissie beveelt aan om de bevoegdheid tot het heffen van een saneringsbijdrage voor dit specifieke doel, te mandateren aan het WSW. Het WSW krijgt daarmee de uitvoerderstaak bij saneringen.

Met het pakket aanbevelingen dat de commissie nu doet, verwacht zij dat dit type saneringen als gevolg van mismanagement in de toekomst niet of veel beperkter nodig zal zijn. Als niettemin toch saneringen dreigen, dient naar het oordeel van de commissie de Minister zijn verantwoordelijkheid voor de oplossing en voor adequate informatievoorziening aan de Tweede Kamer waar te kunnen maken. Signalering van problemen is primair aan de Woonautoriteit en het WSW. Oplossing van de problemen en het besluit tot sanering dienen daarentegen een expliciete verantwoordelijkheid van de Minister te zijn. Uitvoering van een saneringsproces kan geschieden door het WSW, echter onder eindverantwoordelijkheid van de Minister.

16. WSW als hoeder van de borg
- *Versterking rol achtervangers bij het WSW*
- *WSW onder toezicht van de Minister plaatsen*
- *Bestedingscontrole geborgde leningen door het WSW*

De commissie is buitengewoon kritisch over het functioneren van het WSW in het verleden, maar constateert ook dat inmiddels een koers- en cultuurwijziging is ingezet. Niettemin acht de commissie aanvullende verbeteringen en waarborgen noodzakelijk.

Het WSW is privaatrechtelijk vormgegeven terwijl het publieke belangen behartigt en kan opereren dankzij een publieke garantstelling (een achtervang met «belastinggeld via Rijk en gemeenten»). De commissie beveelt om die reden aan om de rol van de publieke achtervangers, het Rijk en de gemeenten, in de governance van het WSW te versterken. De reikwijdte van de instemmingsbevoegdheden van de achtervangers bij belangrijke besluiten van het WSW moet daarvoor nog eens kritisch tegen het licht worden gehouden.

Een principieel punt daarbij is de formulering van de doelstelling van het WSW. In de overeenkomsten met de achtervangers staat dat het Waarborgfonds als doel heeft te bevorderen dat toegelaten instellingen geld kunnen lenen tegen zo laag mogelijke kosten. Het behartigen van de belangen van de achtervangers wordt niet genoemd.

De achtervangers dienen een grotere stem te krijgen in de rvc van het WSW en in het WSW-beleid. Van belang is dat Rijk en gemeenten deze rol ook actief invullen. Zo is in de overeenkomsten die het Rijk en de VNG hebben afgesloten met het WSW onder meer vastgelegd dat zij ten minste tweemaal per jaar met het bestuur van het WSW overleggen, over in ieder geval:

- ontwikkeling solvabiliteit van het WSW;
- tarieven van het WSW;
- beleid van het WSW over de toetsing van (aspirant-)deelnemende toegelaten instellingen;
- de jaarrekening en het jaarverslag van het WSW;
- de rating rapporten.[308]

Hoewel de informatiepositie van de Minister jegens het WSW op papier goed is geregeld, verbaast het de commissie hoe weinig belang er door de kabinetten en de Tweede Kamer werd gehecht aan het reilen en zeilen van het WSW. De door de commssie onderzochte problemen bij onder meer Vestia en WSG gaven daar meer dan voldoende aanleiding toe.

De commissie beveelt aan dat het WSW onder publiekrechtelijk toezicht van de Minister komt. De Minister heeft deze rol vanuit zijn verantwoordelijkheid voor en aanspreekbaarheid op het functioneren van het hele stelsel. Het WSW legt jaarlijks publieke verantwoording af aan de Minister. De Minister krijgt een aanwijzingsbevoegdheid in de richting van het WSW.

De commissie beveelt aan dat het WSW actief toezicht houdt op de feitelijke besteding van geborgde leningen. De door de commissie voorgestelde beperking van het takenpakket tot DAEB-taken is al een belangrijke stap om te voorkomen dat corporaties met of dankzij geborgde leningen commerciële of branchevreemde activiteiten kunnen ontplooien. Niettemin blijft het ook in de toekomst denkbaar dat leningen onder bepaalde voorwaarden worden verstrekt en een specifiek bestedingsdoel kennen. Hier ligt een taak voor de hoeder van de borg om te controleren of geborgd geld ook wordt besteed waarvoor het is verstrekt. Dat is niet alleen van wezenlijk belang voor de achtervangers, maar uiteraard ook voor de sector zelf, omdat daarmee het risico van kostbare saneringen in de toekomst sterk wordt verkleind.

6.5 Gedrag verbeteren

Gedrag verbeteren is cruciaal om de corporatiesector in de toekomst te vrijwaren van nog meer incidenten. Dit vereist allereerst een cultuur waarin laakbaar gedrag niet wordt getolereerd en mensen elkaar aanspreken. De eerste aanbeveling van de commissie richt zich op het verbeteren van gedrag en cultuur binnen de sector. Vervolgens is nodig dat de politiek duidelijke kaders stelt en zorgt voor goed toezicht. Hierop zijn de voorgaande aanbevelingen gericht. Het sluitstuk van de aanbeve-

[308] «Overeenkomst Rijk-WSW», d.d. 20 december 2006, respectievelijk «Overeenkomst VNG-WSW», d.d. 28 februari 2007.

lingen moet volgens de commissie zijn dat daar waar grenzen toch worden overschreven, laakbaar gedrag ook snel en hard wordt aangepakt. Het beeld dat de grove fouten die bij sommige corporaties zijn gemaakt amper worden bestraft, mag niet ontstaan. Op dit punt doet de commissie de volgende aanbeveling:

17. Integriteit: fraude en zelfverrijking hard aanpakken
- *Meer prioriteit bij opsporing en vervolging van fraude in de sector*
- *Doorlichting integriteit corporatiesector herhalen*
- *Effectiviteitsmeting van integriteitstoezicht en opsporing*
- *Tweede Kamer jaarlijks informeren over voorkoming, opsporing en vervolging integriteitskwesties in de corporatiesector*

De commissie is geschokt door de aard en omvang van de incidenten waarbij fraude en zelfverrijking aan de orde zijn. Het voorkómen van excessen of het vervolgen van betrokkenen blijkt in de praktijk moeizaam, terwijl hiermee een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de sector. Dit vergt naar het oordeel van de commissie dan ook een stevigere aanpak.

De commissie beveelt het kabinet en de sector aan om de pijlen te richten op het voorkomen van fraude en om het vervolgen van fraudeurs in de corporatiesector te intensiveren. De commissie stelt vast dat in de rijksbegroting 2015 extra middelen en capaciteit zijn vrijgemaakt voor de aanpak van fraude. In hoeverre dit ook ten goede komt aan de aanpak van fraude in de corporatiesector kan zij niet beoordelen. De commissie stelt vast dat met de door haar aanbevolen vorming van een Woonautoriteit in combinatie met de versterkte aandacht die fraudeaanpak in de begroting 2015 krijgt, de bouwstenen aanwezig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van de voorkoming, opsporing en vervolging van integriteitsschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd in de corporatiesector verder te verbeteren.

De commissie beveelt aan om als startpunt een doorlichting van de sector op integriteitsaspecten, zoals gestart in 2009, te herhalen. Deze nulmeting en de doorlichting van de sector, uitgevoerd door bureau Intraval in 2010, bevatten voldoende aanknopingspunten om een aantal jaren later opnieuw eens systematisch te bezien wat de stand van zaken is met betrekking tot integriteitsrisico's in de sector. Het verdient aanbeveling om dit type onderzoek wederom door een onafhankelijk en deskundig bureau uit te laten voeren, dat zou moeten kunnen beschikken over alle voor dat onderzoek relevant geachte gegevens. Een belangrijke uitbreiding is dat een dergelijke doorlichting gecombineerd wordt met een effectiviteitsmeting. De eerdere onderzoeken naar integriteit (nulmeting CFV en doorlichting van bureau Intraval) kunnen dienen als basis voor de vraag wat er sindsdien is gedaan en mogelijkerwijs is verbeterd. In feite gaat het om een gecombineerde risicoanalyse en evaluatie, gericht op verbeterpunten in het toezicht en de opsporingsketen. De verantwoordelijke Ministers dienen vanzelfsprekend de Tweede Kamer te informeren over de resultaten van deze integriteitsdoorlichting en effectiviteitsmeting, voorzien van een kabinetsreactie.

Vanwege het belang dat de commissie hecht aan integriteit in de corporatiesector, is in hoofdstuk 8 van het deelrapport Casussen een aparte themaparagraaf aan alle initiatieven op dit terrein gewijd. Daarin constateert de commissie dat er sinds de bouwfraude veel aandacht van het kabinet en de Tweede Kamer is geweest voor fraude, die ook direct

gevolgen heeft gehad voor het toezicht op woningcorporaties. De commissie concludeert op basis van haar onderzoek dat met name de zogenaamde Regiegroep een goede werkwijze hanteert om de vastgoedsector te bewegen tot aanpassing van zijn cultuur met betrekking tot integriteit. De commissie ondersteunt dit initiatief, evenals de zogenaamde «programmatische aanpak» die is gekozen. De commissie kan op basis van haar onderzoek echter niet concluderen of de programmatische aanpak in de praktijk ook werkt. Ook kan zij niet zien of het systeem waarbinnen problemen in de samenwerking naar voren kunnen worden gebracht, goed werkt. Evenmin kan de commissie vaststellen of binnen de bijzondere opsporingsdiensten, het functioneel parket en de zittende magistratuur voldoende capaciteit aanwezig is om de integriteitsschendingen binnen woningcorporaties waarbij strafbare feiten zijn gepleegd, effectief aan te pakken. Dit acht de commissie essentieel voor een doeltreffende aanpak. Een evaluatie van de programmatische aanpak door de betrokken bewindslieden ligt daarom voor de hand.

De commissie vindt dat voor een goede preventieve werking van het strafrecht mag worden verwacht dat bij integriteitsschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd, snel en direct kan en moet worden opgetreden, zeker bij de grote zaken die veelvuldig in de media komen. De lange doorlooptijden van strafrechtelijke onderzoeken in de corporatiesector die de commissie heeft geconstateerd, geven haar aanleiding tot zorg. De commissie ziet een versnelling van dit soort strafrechtelijke onderzoeken als een essentiële bouwsteen voor een robuuster stelsel. Aanpassingen in de structuur en cultuur van het stelsel zullen volgens de commissie aan effect inboeten als, al dan niet terecht, het gevoel blijft bestaan dat zware integriteitsschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd, toch niet snel worden aangepakt.

Dit punt van zorg zou wat de commissie betreft centraal moeten staan bij de door haar gewenste intensivering van de fraudeaanpak in de corporatiesector en de daartoe uit te voeren onafhankelijke nul- en effectiviteitsmeting, respectievelijk uit te voeren evaluatie van de programmatische aanpak.

Tot slot zou integriteit in de corporatiesector een vast thema moeten zijn waarover de Minister de Tweede Kamer jaarlijks in de «Staat van de volkshuisvesting» informeert.

6.6 Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties

Tot slot. In hoofdstuk 1 heeft de commissie al geconstateerd dat het enerzijds goed is dat het corporatiestelsel momenteel volop in beweging is, maar dat anderzijds «bestuurlijke rust» straks ook nodig is. Zodra een pakket van wet- en regelgeving is vastgesteld en er duidelijkheid is over waar het heen moet met het stelsel, moet de sector de kans krijgen om zich te bewijzen. Dat is overigens geenzins een pleidooi van de commissie om het corporatiemodel nu permanent zaligmakend te verklaren. Naar de mening van de commissie moet het denken over alternatieve organisatievormen en sturingsarrangementen niet stilstaan. Om die reden beveelt de commissie aan om experimenten met alternatieven voor woningcorporaties mogelijk te maken.

18. Experimenteer met alternatieven voor woningcorporaties
- *Experimenteer met andere sturingsmechanismen en zeggenschapstructuren*

- *Maak het «ombouwen» van corporaties onder voorwaarden mogelijk*

De commissie beveelt aan om een wettelijk basis te scheppen om de komende jaren ook te kunnen experimenteren met andere (rechts)vormen binnen of buiten het huidige stelsel, zoals bijvoorbeeld huurderscoöperaties of de introductie van een vorm van aandeelhouderschap en private medefinanciering. Voorbeelden voor coöperaties zijn al in de praktijk te vinden. Recent heeft de Minister, mede op aandringen van de Eerste Kamer, een aanvullend wetsvoorstel gedaan om hiervoor de wettelijke basis te creëren. Een ander voorbeeld van directe betrokkenheid van de woonconsument, waarbij helemaal geen instituties nodig zijn, betreft particulier opdrachtgeverschap. De tijdelijke commissie Huizenprijzen bepleit experimenteren op dit terrein in haar rapport.[309] Een voorbeeld hoe meer private betrokkenheid bij bouw en exploitatie van sociale huurwoningen georganiseerd kan worden, is te vinden in het advies van de raad van deskundigen van het Forum for Housing and Living dat in maart 2011 is aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[310]

De omgevingsanalyse naar buitenlandse stelsels die in opdracht van de commissie is uitgevoerd, kan een inspiratie vormen voor experimenten met alternatieven voor woningcorporaties.[311] Zo wordt de Duitse sociale huursector gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan sociale verhuurders. Het aandeel van coöperatieven en private woningbedrijven is aanzienlijk en ook zijn er kostenefficiënte buitenlandse investeringsfondsen actief. Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn nog steeds inventieve coöperaties met een breed aanbod te vinden. Bovendien speelt in dit land burgerparticipatie in de sociale huursector een grote rol. Het Finse revolverende overheidsfonds ARA laat zien dat dit in een kleine sociale sector ook innovatief kan zijn. Het initieert vele maatschappelijke initiatieven, stimuleert nieuwe huisvestingexperimenten en heeft een brede maatschappelijke inzet. Zweden zou een voorbeeld kunnen zijn wanneer men verder wil denken over meer decentralisatie van woontaken; hier zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor de sociale huursector.

Vanuit het oogmerk en met het doel om te experimenteren, zou het voor corporaties mogelijk moeten worden gemaakt om onder voorwaarden uit het stelsel te treden, dan wel ontheffing te krijgen voor bepaalde bepalingen die gelden voor de reguliere «toegelaten instelling».

---

[309] Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 3.
[310] Hereijgers (1 februari 2012).
[311] Deelrapport Omgevingsanalyses, omgevingsanalyse 3: Woningcorporaties in internationaal perspectief.

7. VERANTWOORDING

De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (hierna: de commissie) verantwoordt zich in dit hoofdstuk over het door haar uitgevoerde onderzoek.

Dit hoofdstuk gaat in op het verloop van de verschillende fasen van het onderzoek. Daarna belicht de commissie de schriftelijke informatieverstrekking. De commissie constateert daarbij een aantal knelpunten. Zo plaatst zij met name kanttekeningen bij het archief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de medewerking van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Tot slot gaat de commissie in op haar ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) en doet op basis daarvan aanbevelingen.

De commissie stelt met tevredenheid vast dat zij erin geslaagd is om alle informatie op tafel te krijgen om de doelstellingen van de enquête – waarheidsvinding, lessen trekken voor de toekomst en publieke verantwoording – te realiseren. Hiervoor heeft zij al het tot haar beschikking staande instrumentarium ingezet.

Zij is erin geslaagd het onderzoek uit te voeren binnen de kaders die in het door de Tweede Kamer vastgestelde plan van aanpak zijn gesteld (zie hoofdstuk 2.1).[312]

7.1 Onderzoeksaanpak

7.1.1 Inwerkprogramma

De tijdelijke commissie Woningcorporaties stelde in de periode van december 2012 tot april 2013 een plan van aanpak op voor deze parlementaire enquête. De commissie hield in die fase een aantal besloten technische briefings met deskundigen vanuit de wetenschap, de overheid en de politiek om zich breed te informeren over de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties en over de mogelijk toepasbare onderzoeksmethodiek.[313]

Tijdens het inwerkprogramma verdiepte en verbreedde de enquêtecommissie haar kennis verder. In dit programma voerde de commissie een groot aantal vertrouwelijke informatieve gesprekken.

Om een goed beeld te krijgen van het werkdomein van woningcorporaties legde de commissie in het najaar van 2013 werkbezoeken af. Bij de selectie van de bezochte woningcorporaties keek de commissie naar de ligging (randstedelijk en niet-randstedelijk), de doelgroep en de grootte van de corporatie. Zij ging op werkbezoek bij corporaties die geen specifiek onderwerp zijn van haar onderzoek. Tijdens de werkbezoeken sprak de commissie met (directeur-)bestuurders, leden van de raden van commissarissen, werknemers van corporaties, huurders en huurdersverenigingen, wethouders, gemeenteraadsleden en gemeenteambtenaren.

Bijlage 3 bevat een lijst van personen die de commissie sprak tijdens de informatieve gesprekken en een lijst van de woningcorporaties die de commissie bezocht.

---

[312] Kamerstuk II 2012/13, 33 606, nr. 2.
[313] Kamerstuk II 2012/13, 33 606, nr. 2, bijlage 1.

De commissie stelt de inbreng en bereidwilligheid van iedereen die zij in het inwerkprogramma heeft gesproken zeer op prijs.

7.1.2 Dossieronderzoek

In de fase van het dossieronderzoek bestudeerde en analyseerde de commissie een grote hoeveelheid informatie om zich een goed beeld te vormen van de opzet, de werking en de problematiek van het corporatiestelsel.

Bij het uitvoeren van de deelonderzoeken gebruikte de commissie verschillende informatiebronnen. Een groot deel van de geraadpleegde informatie betreft openbare bronnen, zoals Kamerstukken, wetenschappelijke artikelen, websites van organisaties en artikelen in de media.

Daarnaast vormt de informatie die door vorderingen aan derden is verkregen een belangrijke bron. De commissie gebruikte gedurende haar hele onderzoek het instrument van informatievorderingen. De commissie bouwde in totaal ruim 600 ordners aan gevorderde informatie op.

De commissie is van opvatting dat zij er in geslaagd is om nagenoeg alle voor het onderzoek benodigde schriftelijke informatie te verkrijgen. In paragraaf 7.2 gaat de commissie in op deze schriftelijke informatievoorziening. Mede dankzij de openbare verhoren heeft de commissie naar haar mening alle informatie verkregen die zij nodig achtte.

7.1.3 Besloten voorgesprekken

In de maanden januari, februari en maart 2014 voerde de commissie besloten voorgesprekken met personen die betrokken zijn of waren bij het stelsel van woningcorporaties en/of de onderzochte casussen. In april vonden nog enkele aanvullende voorgesprekken plaats.

Het belangrijkste doel van de besloten voorgesprekken was de voorbereiding op de openbare verhoren. Daarbij onderscheidt de commissie de volgende doelen:
- vergroten van kennis van, en inzicht in de materie;
- verduidelijken van de rol en betrokkenheid van de actoren;
- toetsen van de bevindingen uit de onderzoeksfase;
- selecteren van personen en relevante onderwerpen voor de openbare verhoren.

De belangrijkste verschillen met een openbaar verhoor zijn:
- het besloten en vertrouwelijke karakter van het voorgesprek;
- medewerking aan een voorgesprek is niet verplicht;
- de genodigde staat niet onder ede;
- de commissie dient geheimhouding te bewaren over hetgeen tijdens het voorgesprek wordt besproken.

De commissie maakte de selectie van uit te nodigen personen voor een voorgesprek op basis van de informatie uit het inwerkprogramma en het dossieronderzoek. In totaal voerde de commissie 97 besloten voorgesprekken. Voor twee voorgesprekken werden twee personen uitgenodigd. Met vijf personen zijn twee voorgesprekken gevoerd. Eén persoon heeft zelf het initiatief genomen voor een tweede voorgesprek. Dit omdat deze persoon van mening was dat diens eerdere verklaringen niet in alle

opzichten juist en volledig waren. Eén persoon is niet ingegaan op de uitnodiging voor een besloten voorgesprek.

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de personen die de commissie uitnodigde voor een besloten voorgesprek.

De commissie stelt vast dat de gevoerde voorgesprekken sterk bijdroegen aan de genoemde doelen en daarmee van grote waarde zijn voor haar onderzoek.

7.1.4 Openbare verhoren

Na de besloten voorgesprekken verhoorde de commissie tussen 4 juni en 11 juli 2014 in totaal 58 personen tijdens 57 openbare verhoren.

De commissie onderscheidde de volgende doelen van de openbare verhoren:
- onderbouwen van feitenreconstructies en hypotheses uit de onderzoeksfase en uit de besloten voorgesprekken;
- bevestigen van vertrouwelijke feitelijke informatie zodat deze ook in het eindrapport kan worden gebruikt;
- inzicht in en oordeelsvorming over de (voor)genomen maatregelen/wetgeving en toetsen van alternatieve beleidsopties, op basis waarvan aanbevelingen voor de toekomst gedaan kunnen worden;
- gelegenheid tot publieke verantwoording door betrokken (hoofd)personen;
- eerste gelegenheid voor de commissie om feiten en bevindingen openbaar te maken.

Op basis van haar bevindingen uit het inwerkprogramma, het dossieronderzoek en de besloten voorgesprekken selecteerde de commissie personen die werden opgeroepen voor een openbaar verhoor onder ede.

De commissie koos voor een brede opzet van de openbare verhoren. De commissie wilde inzicht in hoe het corporatiestelsel in elkaar zit en wat de achtergronden, uitgangspunten en verwachtingen waren van het stelsel. Hierbij ging de commissie in op het functioneren van dit stelsel in de praktijk, door systematisch de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken instellingen (o.a. CFV, WSW, ministerie) en personen aan bod te laten komen en door de casussen die de commissie in de diepte onderzoekt, de revue te laten passeren. Uiteraard besteedde de commissie in de openbare verhoren ook aandacht aan de rol van de bewindspersonen en leden van de Tweede Kamer.

In totaal hield de commissie 57 openbare verhoren. Voor één verhoor waren twee getuigen opgeroepen. Alle 58 personen hebben gehoor gegeven aan de oproep voor het openbaar verhoor. Er hebben geen verhoren in beslotenheid dan wel zonder beeld- of geluidsregistratie plaatsgevonden.

In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de personen die de commissie in het openbaar hoorde.

Van de verhoren zijn geredigeerde woordelijke verslagen gemaakt. Zodra het verslag door de getuige c.q. deskundige was ondertekend, is dit verslag op de website van de Tweede Kamer gepubliceerd. De verslagen maken deel uit van het rapport van de commissie. Ook zijn de beeldregis-

traties van de openbare verhoren integraal terug te zien op het YouTube kanaal van de Tweede Kamer.

De commissie is zeer tevreden over het verloop van de openbare verhoren. De grote hoeveelheid verkregen informatie is verwerkt in het hoofdrapport en in de deelrapporten. De commissie is van mening dat de openbare verhoren een bijdrage leverden aan het publiekelijk inzichtelijk maken van de opzet, werking en problematiek van het corporatiestelsel. De (hoofd)personen werd de gelegenheid gegeven om zich publiekelijk te verantwoorden.

7.1.5 Afronding onderzoek

Het onderzoek van de commissie heeft achttien maanden geduurd. Dit is conform de planning in het plan van aanpak. Daarbij is de commissie binnen het begrote bedrag van 2,4 miljoen euro gebleven.

7.1.6 Samenstelling staf

De commissie is gedurende het onderzoek ondersteund door haar staf. Deze staf bestaat uit medewerkers van de Tweede Kamer en extern geworven medewerkers:

M.E. (Marc) Esmeijer, griffier
M.E. (Marloes) Haveman-Schüssel, adjunct-griffier
R.A. (Rolf) Noordsij, onderzoekscoördinator
P. (Pieter) Welp, onderzoeksadviseur
A.C. (Anouschka) Verbruggen-Groot, juridisch adviseur
P.A.M. (Peter) van Goch, stafmedewerker onderzoek en informatie-specialist
M.C. (Michel) Gunsing, stafmedewerker onderzoek
S.J. (Sjoerd) Keulen, stafmedewerker onderzoek
A.H.J. (Arno) Segeren, stafmedewerker onderzoek
N.W. (Nienke) da Silva-Janssens, stafmedewerker onderzoek
R.J. (Reynt) Sluis, stafmedewerker onderzoek
S. (Sylvia) Vink, stafmedewerker onderzoek
K.C.M. (Kim) van Velzen, informatiespecialist
A.K. (Aesha) Khan, commissieassistent

Ook heeft een aantal personen in verschillende fasen van het onderzoek tijdelijk deel uitgemaakt van de staf: L.J.T. (Lenny) Smulders, H. (Hester) Oomes, P. (Peter) Zuydgeest, S. (Samira) Kleijn-Elghouch, P.A. (Paul) van der Kraan en F.M.D. (Desirée) Schreurs.

Daarnaast hebben de Kamerbodes S. (Sara) Baronete Gomes, M. (Marja) Prins en Y. (Yamina) Labardi de commissie ondersteund tijdens de vele vergaderingen, voorgesprekken en verhoren.

Een groot aantal medewerkers van de interne diensten van de Tweede Kamer stond de commissie bij tijdens haar onderzoek, zoals Bodedienst en Postzaken, Dienst Verslag en Redactie, Facilitaire Dienst, Restaurantbedrijf, Beveiligingsdienst, Dienst Automatisering, Stafdienst Voorlichting, Dienst Communicatie, Stafdienst Personeel & Organisatie, Stafdienst Financieel Economische Zaken, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, Griffie commissies en Griffie plenair.

De commissie is alle medewerkers die haar op enigerlei wijze hebben ondersteund of bijgestaan zeer erkentelijk.

7.1.7 Extern onderzoek en advies

In het plan van aanpak van de commissie is voorzien in een literatuurstudie en drie omgevingsanalyses. Deze onderdelen van het enquête-onderzoek zijn uitbesteed aan externen.

Het literatuuronderzoek is na een openbare aanbesteding gegund aan de onderzoeksbureaus OTB van de TU Delft en Brink Groep: prof. dr. ir. M.G. Elsinga, dr. J.S.C.M. Hoekstra, ir. A.J.C. van 't Hof, ir. E.G. van der Leij en ir. E. van Rijn. Deze externe deskundigen kregen de opdracht 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 verscheen. De commissie gebruikte de literatuurstudie voor nadere gedachtevorming over haar eigen onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Om de resultaten van haar eigen onderzoek te duiden en om het Nederlandse stelsel in een breder perspectief te kunnen plaatsen liet de commissie drie beknopte analyses uitvoeren. Deze zogenaamde omgevingsanalyses zijn door externe deskundigen uitgevoerd in de vorm van papers. Het betreft de volgende omgevingsanalyses, getiteld:

- Interacties tussen het corporatiebestel en de woningmarkt, auteurs: prof. dr. ir. V.H. Gruis, prof. dr. D. Brounen, dr. P. Neuteboom;
- Woningcorporaties vergeleken met onderwijs en zorg, auteurs: prof. dr. C.J. van Montfort, E. Buwalda-Groeneweg MA, prof. dr. ir. R. Goodijk;
- Woningcorporaties in internationaal perspectief, auteurs: prof. dr. M.F.M. Canoy, drs. W. Vos.

De literatuurstudie en de omgevingsanalyses maken deel uit van het rapport van de commissie. De inhoud van de literatuurstudie en de omgevingsanalyses is voor rekening van de betreffende auteurs.

7.1.8 Kwaliteitsborging

Klankbordgroep
Gedurende de uitvoering van het onderzoek en bij het opstellen van het rapport stond een klankbordgroep van externe deskundigen de commissie bij.

Er heeft viermaal een bijeenkomst met de klankbordgroep plaatsgevonden. De klankbordgroep heeft de commissie voorzien van adviezen over de aanpak, uitvoering en resultaten van het onderzoek. Tevens is de klankbordgroep geraadpleegd over de voortgang van de literatuurstudie en de omgevingsanalyses.

De commissie achtte het van belang om verschillende voor haar onderzoek relevante expertises samen te brengen in de klankbordgroep, zoals kennis van parlementair onderzoek, bestuurskunde, economie, juridische en sectorspecifieke kennis.

De klankbordgroep bestond uit:

- prof. dr. P.J. Boelhouwer, hoogleraar housing systems, Technische Universiteit Delft;

- prof. dr. P.H.A Frissen, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit van Tilburg, bestuursvoorzitter Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, lid Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling;
- prof. dr. mr. S.A.C.M. Lavrijssen, hoogleraar consument en energierecht, Universiteit van Amsterdam;
- prof. mr. dr. E.R. Muller, hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit van Leiden, vice-voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Juridisch advies
De commissie liet zich juridisch bijstaan door Van der Feltz advocaten (prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans en mr. R.L. de Graaff). Van der Feltz advocaten adviseerde de commissie enkele malen, onder meer over het vermogen van toegelaten instellingen bij opheffing van het corporatiestelsel en de reikwijdte van de bewijsbeperking (artikel 30) in de Wpe 2008. Tevens stond zij de commissie bij in de door haar aangespannen rechtszaak tegen de heer Vlug (zie paragraaf 7.4.1).

De commissie dankt de klankbordgroep en Van der Feltz advocaten voor hun inhoudelijke en waardevolle bijdragen aan het onderzoek.

7.1.9 Archief van de commissie

Voor de commissie staat het uitgangspunt van de Wpe 2008 voorop dat zo veel mogelijk van de door de commissie gebruikte informatie openbaar wordt na publicatie van het rapport. Zoals uitgebreid aan de orde komt in de paragrafen 7.2 en 7.3, verzochten veel van de partijen blijvende vertrouwelijkheid van gevorderde informatie, dan wel deden zij een beroep op een verschoningsgrond. De commissie woog bij het archiveren van de onder haar berustende documenten zorgvuldig af welke documenten zij openbaar maakt en welke documenten vertrouwelijk blijven. De commissie tekent hier bij aan dat de verzoeken om vertrouwelijkheid telkens zwaarwegend meewogen.

Dit betekent dat het archief van de commissie bestaat uit een openbaar deel en een vertrouwelijk deel, conform artikel 39 en 40 van de Wpe 2008. Het openbare deel van het archief van de commissie is een dag na publicatie van haar rapport ter inzage voor iedereen. Na afronding van de behandeling van het rapport door de Tweede Kamer zal het volledige archief van de commissie worden overgedragen aan de Tweede Kamer. De commissie benadrukt het belang dat de Tweede Kamer de status van het vertrouwelijke deel van het archief handhaaft.

Over de besloten voorgesprekken bewaart de commissie geheimhouding. Conform de Wpe 2008 zijn beperkingen gesteld aan de verslagen van de voorgesprekken, waardoor deze voor niemand ter inzage zijn. Informatie die de commissie ontving naar aanleiding van de besloten voorgesprekken, is toegevoegd als bijlage aan het verslag van het betreffende voorgesprek.

Tijdens haar onderzoek ontving de commissie ruim honderd brieven en e-mails van personen en organisaties. De commissie betrok relevante informatie die haar op deze manier bereikte, op enigerlei wijze in haar onderzoek. In het belang van de afzenders behoort deze correspondentie tot het vertrouwelijke deel van het archief van de commissie.

7.2 Informatieverstrekking

7.2.1 Algemeen

Op basis van artikel 5 en 6 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) vorderde de commissie bij de bij haar onderzoek betrokken actoren schriftelijke inlichtingen en afschriften van documenten. Een schriftelijke inlichting betekent dat de gevorderde partij bepaalde informatie dient te verzamelen en op een door de commissie verzochte wijze dient samen te stellen. Een afschrift van een document betreft vooral interne documenten van een partij, zoals vergaderverslagen, nota's, notities en e-mails. Daarnaast kan het ook gaan om formele correspondentie tussen partijen.

De commissie vorderde informatie bij een groot aantal betrokken partijen. Bijlage 6 bevat een lijst met instellingen en personen bij wie de commissie informatie vorderde.

De commissie is van mening dat de meeste betrokken partijen in het algemeen voldoende medewerking hebben verleend aan het verstrekken van de gevorderde informatie. Zij bedankt de betrokkenen voor de inspanningen die zijn verricht om het gevorderde materiaal bij de commissie aan te leveren.

De commissie plaatst ook een aantal kanttekeningen bij de informatieverstrekking. In onderstaande paragrafen gaat de commissie hier nader op in.

7.2.2 Informatieverstrekking door de Minister voor Wonen en Rijksdienst

De commissie vorderde de meeste informatie bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst. In april 2013 stuurde de commissie de eerste vordering aan de Minister. Deze vordering zag onder meer toe op het gevoerde beleid ten aanzien van woningcorporaties sinds de stelselwijziging in de jaren negentig. Bij deze vordering bleek het archief van de Minister niet zodanig op orde om tijdig, volledig en accuraat de gevorderde documenten te kunnen verstrekken. De commissie zag zich genoodzaakt om bij herhaling, op verzoek van de Minister, uitstel te verlenen op eerder overeengekomen aanleveringsmomenten. Zo ontving de commissie de laatste deellevering van de genoemde vordering pas zes maanden na het versturen van de vordering.

De commissie vraagt aandacht voor de gebrekkige archivering door de Minister. Dit zorgde voor problemen en vertraging van het onderzoek. Deze vertraging liep de commissie later in.

Bij de commissie bestaat over de archivering het volgende beeld. In het verleden zijn dossiers niet systematisch bijgehouden en werden archiefmappen ad hoc gevuld. Daarmee zijn de nog aanwezige rijksarchieven die de commissie onderzoekt niet volledig. Archieflijsten zijn bovendien onvolledig en corresponderen niet altijd met de aanwezige mappen. Er werden in de loop der jaren veel verschillende archiefsystemen gebruikt. De meeste daarvan zijn niet meer operationeel.

De Minister wijt de onvolkomenheden aan reorganisaties van het departement, het werken met verschillende applicaties, veranderingen in het postregistratiesysteem en de afhankelijkheid van het doen en laten

van de verantwoordelijke beleidsmedewerkers bij het archiveren van informatie. Tegelijkertijd meent de Minister wel dat de archieven van voldoende kwaliteit zijn.

Het aanwezige archiefmateriaal was verspreid over het land. Om deze informatie te kunnen ontsluiten, besloot de Minister tot een omvangrijke en kostbare operatie: centraliseren en digitaliseren van bijna twee kilometer papieren archief. Hierna kon de Minister aan de vorderingen van de commissie voldoen. Het nieuwe systeem behoeft echter nog wel optimalisatie. De commissie heeft voortdurend ontbrekende documenten van dossiers (ambtelijk) apart moeten opvragen. Desalniettemin bestaat bij de commissie geen zekerheid over de volledigheid van het door haar gevorderde bronmateriaal, omdat het in de basis niet volledig is. De commissie heeft uiteindelijk bijna dertig meter van het archief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst ontvangen.

Ter illustratie noemt de commissie een blauwe brief (die uitsluitend tussen Ministers wordt gebruikt) van oud-minister Winsemius aan de heer Bos, destijds partijleider van de PvdA. De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft deze brief niet in zijn archief gevonden. Uiteindelijk heeft de commissie deze brief wel aangetroffen in de gevorderde informatie van de Minister van Financiën.

De commissie is niet tevreden over de archivering en de daaruit voortvloeiende informatieverstrekking van de Minister en beveelt aan om, mede met het oog op de eisen van de Archiefwet 1995, de archivering structureel te verbeteren.

7.2.3 Informatieverstrekking door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) speelt in de woningcorporatiesector een belangrijke rol en was van grote invloed bij meerdere casussen die de commissie onderzocht. Gezien deze positie in het stelsel en de plaats in het onderzoek is de commissie teleurgesteld in de houding van en de informatieverstrekking door het WSW.

Het WSW heeft het overgrote deel van de gevorderde informatie geleverd met een verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid. Daarnaast viel het de commissie op dat het WSW bij herhaling verkeerde en onvolledige informatie leverde. De commissie vorderde in de Vestia-casus bijvoorbeeld rapporten van Ernst & Young over het handelen van het WSW in het algemeen en het handelen van specifieke personen van het WSW in het bijzonder. In eerste instantie verstrekte het WSW deze rapporten niet vanwege een contractuele geheimhouding. Na aandringen van de commissie verstrekte het WSW geanonimiseerde rapporten zonder bijlagen. De commissie achtte deze versie onvoldoende. Pas na lang aandringen van de commissie werd uiteindelijk de volledige versie van de rapporten geleverd. De commissie verloor door de opstelling van het WSW veel tijd. Uiteindelijk kreeg zij, mede dankzij door andere partijen verstrekte informatie en de openbare verhoren, wel alle informatie op tafel. De commissie heeft het WSW verscheidene keren moeten wijzen op de wettelijke plicht tot medewerking.

Concluderend stelt de commissie vast dat het WSW op zeer minimale wijze invulling gaf aan de plicht tot medewerking aan een parlementaire enquête. Hoewel het WSW verscheidene keren liet weten dat het wel

degelijk aan het onderzoek meewerkte, deelt de commissie deze opvatting niet. De commissie signaleert naar aanleiding van haar contacten met het WSW dat zelfreflectie bij het WSW ontbreekt. De commissie dringt er bij het WSW op aan om zijn opstelling ten tijde van het enquêteonderzoek grondig te evalueren.

7.2.4 Informatieverstrekking uit de ministerraad

De voorzitter, ondervoorzitter en griffier van de commissie kregen inzage in de notulen van de ministerraad. Daarnaast heeft de Minister van Algemene Zaken op verzoek van de commissie zogenaamde geobjectiveerde samenvattingen van relevante passages van de ministerraadvergaderingen opgesteld en ter inzage bij de commissie gelegd. Dit in verband met het staatsgeheime karakter van die informatie.

7.2.5 Documenten betrokken bij kabinetsformaties

In het kader van het deelonderzoek naar politieke besluitvorming vorderde de commissie documenten bij de Minister van Algemene Zaken. Het betreft documenten die een rol speelden bij kabinetsformaties. Het ging hierbij meer specifiek om documenten die te maken hadden met (het stelsel van) woningcorporaties. De Minister van Algemene Zaken liet de commissie weten dat hij bij kabinetsformaties na afloop van de formatie de bijbehorende dossiers naar het parlement zendt. De commissie onderzocht vervolgens de bij de Tweede Kamer berustende formatiedossiers. Deze dossiers blijken geen documenten te bevatten – omtrent woningcorporaties – die inzicht geven in de gemaakte afwegingen en de genomen besluiten die in de regeerakkoorden zijn opgenomen. De commissie is zich bewust van de staande praktijk dat (in)formateurs zelf bepalen wat zij wel en niet toevoegen aan de formatiearchieven. Zij stelt evenwel vast dat hierdoor niet te achterhalen is hoe voor een regeringsperiode bepalende besluiten, in dit geval op het terrein van het woonbeleid, tot stand komen.

7.3 Werkafspraken over vertrouwelijke informatie

7.3.1 Algemeen

In de Wet op de parlementaire enquete 2008 (Wpe 2008) staat expliciet dat een enquêtecommissie na afloop van de enquête bepaalt welke documenten vertrouwelijk blijven. Mede hierdoor waren er in eerste instantie partijen die de gevorderde informatie niet wilden leveren zonder de waarborg dat de verstrekte informatie ook na afloop van de enquête vertrouwelijk zou blijven. Met een aantal van deze partijen maakte de commissie werkafspraken. Deze werkafspraken en de werking ervan worden hieronder toegelicht.

De terughoudendheid die een aantal partijen betracht om documenten te verstrekken zonder voorafgaande waarborgen dat de vertrouwelijkheid na de enquête blijft bestaan, was in een aantal gevallen gerelateerd aan lopende juridische procedures. Hoewel conform de Wpe 2008 juridische procedures geen wettelijke verschoningsgrond zijn en ook niet worden genoemd als grond om informatie als blijvend vertrouwelijk aan te merken, heeft de commissie het wel redelijk geacht om in dat kader werkafspraken te maken met de betrokken partijen. Daarin handhaafde de commissie haar uitgangspunt dat zij te allen tijde kennis kan nemen van alle voor haar onderzoek relevante informatie en dat zij, conform de Wpe

2008, bepaalt welke documenten vertrouwelijk blijven na afloop van de enquête.

De commissie heeft de betrokken partijen in de gelegenheid gesteld om per gevorderd document een gemotiveerd verzoek te doen tot blijvende vertrouwelijkheid. De commissie heeft in enkele gevallen toegezegd om de partij in kennis te stellen, ingeval de commissie na afloop van de enquête besluit om niet te voldoen aan het verzoek.

In het belang van de voortgang van het onderzoek heeft de commissie ervoor gekozen om een aantal documenten alleen ter inzage te krijgen. De commissie constateert dat zij erin is geslaagd om de voor het onderzoek benodigde en gevorderde inlichtingen en afschriften van documenten te verkrijgen. Daarnaast heeft de commissie door middel van inzage kennisgenomen van andere benodigde documenten.

De commissie heeft besloten om bij het vorderen van informatie niet te werken met zogenaamde informatieprotocollen. Dit in weerwil van de wens van verschillende partijen. De commissie concludeert dat een protocol, waarbij de afzender van de informatie in feite de vertrouwelijkheid van die informatie bepaalt gedurende en na het onderzoek, afbreuk doet aan het recht en de positie van een enquêtecommissie. Zij brengt dit in hoofdstuk 7.4.8 onder de aandacht van de tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête.

7.3.2 Werkafspraken met de Minister voor Wonen en Rijksdienst

De commissie maakte enkele werkafspraken met de Minister voor Wonen en Rijksdienst over de door de commissie gevorderde informatie. De werkafspraken staan in bijlage 7. De commissie stelt vast dat de werkafspraken grotendeels naar tevredenheid werkten, maar plaatst enkele kanttekeningen bij de volgende specifieke punten.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft zich, op grond van de daarvoor bestaande bevoegdheid in de Wpe 2008, verschoond voor bepaalde informatie met een beroep op het belang van de Staat. De Minister bood de commissie hierbij de mogelijkheid om deze informatie in te zien in een zogenaamde dataroom op het ministerie. De commissie stelde zich op het standpunt dat zij slechts een beroep op het belang van de Staat kan accepteren mits dit voldoende is gemotiveerd. Voor een beperkt deel van de informatie, waarvoor de Minister zich beroept op het belang van de Staat, motiveerde hij dit met de toevoeging dat de informatie lopende juridische procedures zou kunnen schaden en dat vanuit de zorgplicht van de Staat ten opzichte van de betreffende partijen het belang van de Staat in het geding was. De commissie is van opvatting dat deze partijen zichzelf niet kunnen verschonen met het oog op lopende juridische procedures en dat, bij de totstandkoming van de Wpe 2008, deze verschoningsgrond nadrukkelijk is uitgesloten. De commissie acht de motivering van het beroep op het belang van de Staat daarom onvoldoende. De Minister hield echter vast aan zijn beroep op verschoning, verstrekte deze documenten niet aan de commissie, maar besloot tot terinzagelegging. De commissie besloot, mede in verband met de eerder genoemde opgelopen vertraging bij het aanleveren van de gevorderde informatie door het ministerie, geen verdere stappen te ondernemen. Zij is evenwel van mening dat deze informatie wel aan de commissie had moeten worden verstrekt.

De Minister deed voor bepaalde informatie om andere dan juridische redenen een gemotiveerd beroep op de verschoningsgrond belang van de Staat. Ook verschoonde de Minister zich voor informatie met een beroep op bedrijfsvertrouwelijkheid of persoonlijke levenssfeer. In totaal heeft de Minister in de dataroom ongeveer 80 ordners informatie ter inzage beschikbaar gesteld aan de commissie. Dit is bijna twintig procent van de in totaal bij de Minister gevorderde informatie.

Ondanks de directe en gemotiveerde afwijzing door de commissie, drong de Minister herhaaldelijk aan op een informatieprotocol. De Minister wenste geen vertrouwelijke documenten te verstrekken zonder een informatieprotocol. Uiteindelijk accepteerde de Minister op de Wpe 2008 gebaseerde werkafspraken. De commissie merkt aanvullend op dat de werkafspraken met de Minister na intensief overleg tot stand kwamen. De commissie meent dat dit te wijten is aan de onbekendheid of onervarenheid met het feit dat de Wpe 2008 bepaalt dat niet het kabinet maar de enquêtecommissie c.q. de Tweede Kamer over de wettelijke bevoegdheden beschikt om de status van documenten te bepalen.

Voorts constateerde de commissie dat, nadat de werkafspraken waren overeengekomen, de motivering van de vertrouwelijkheid van stukken, dan wel de motivering van het beroep op een verschoningsgrond, vaak niet voldoende was. De commissie vroeg daarom verscheidene keren om verduidelijking van de motivering. Het resultaat bleef in de ogen van de commissie desondanks summier. De commissie geeft het kabinet in overweging om bovenstaande punten te evalueren, ook met het oog op toekomstige parlementaire enquêtes.

7.3.3 Werkafspraken met de Minister van Veiligheid en Justitie

De commissie legde, met het oog op lopende strafrechtelijke onderzoeken, contact met de Minister van Veiligheid en Justitie en maakte werkafspraken met betrekking tot informatieverstrekking door hem en het onder hem ressorterende Openbaar Ministerie (OM). De werkafspraken berusten op wederzijds begrip voor ieders verantwoordelijkheden. De commissie hanteerde in de op de werkafspraken gebaseerde contacten met het OM het uitgangspunt dat zij haar eigen onderzoek uitvoert en daarvoor onbelemmerd kennis kan nemen van alle voor haar onderzoek benodigde informatie. De commissie kon zo zelf een afgewogen keuze maken om tijdens de openbare verhoren desgewenst alle onderwerpen aan de orde te stellen die zij noodzakelijk achtte voor het onderzoek. De commissie heeft zich ervan vergewist dat haar onderzoek geen inbreuk maakt op lopende strafzaken. De commissie stelt vast dat de werkafspraken met de Minister van Veiligheid en Justitie naar tevredenheid hebben gewerkt.

7.3.4 Werkafspraken met Vestia

Vestia verzocht de commissie tot het maken van werkafspraken. Dit mede gelet op een aantal lopende juridische procedures en met het oog op juridische risico's zoals verregaande clausules in contracten naar buitenlands recht. De commissie honoreerde dit verzoek omdat zij het belang van Vestia hierin onderschrijft. Een deel van de informatie van Vestia is daarom niet aan de commissie verstrekt, maar ter inzage gelegd voor de duur van de enquête. Vestia heeft te allen tijde het informatierecht van de commissie gerespecteerd en onderschreven. De commissie heeft dan ook alle voor haar onderzoek benodigde informatie kunnen

gebruiken. De commissie waardeert de constructieve houding van Vestia gedurende het gehele onderzoek.

7.4 Ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008

De parlementaire enquête Woningcorporaties is de tweede enquête die is uitgevoerd op basis van de Wpe 2008. De enquêtecommissie Financieel stelsel was de eerste enquêtecommissie onder de Wpe 2008 en heeft haar ervaringen gedeeld met de Tweede Kamer. Op een aantal punten merkt de commissie op dat zij en de enquêtecommissie Financieel stelsel overeenkomstige ervaringen hebben.

De aanbevelingen die voortvloeiden uit de ervaringen van de enquêtecommissie Financieel stelsel zijn voor de Tweede Kamer de aanleiding geweest om de tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête in te stellen. In deze paragraaf brengt de enquêtecommissie Woningcorporaties haar ervaringen met de Wpe 2008 ook onder de aandacht van de tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête.

7.4.1 Afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen

De commissie maakte, naast de voor 2008 reeds bestaande bevoegdheid tot vordering van documenten, veel gebruik van de bevoegdheid om schriftelijke inlichtingen te vorderen. De commissie is zeer positief over deze geboden mogelijkheid. Daarnaast maakte de commissie als eerste commissie onder de nieuwe wet gebruik van een dwangmiddel. In casu ging het om gespreksverslagen die onder de heer Vlug berustten, die de commissie vorderde. De heer Vlug heeft in opdracht van Rochdale een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale in de periode van 2004 tot 2009. In het kader van dit onderzoek heeft hij met betrokkenen vertrouwelijke gesprekken gevoerd, waarvan gespreksverslagen zijn opgesteld. De heer Vlug weigerde deze documenten te verstrekken zonder voorafgaande waarborgen omtrent de vertrouwelijkheid. Hij had namelijk geheimhouding toegezegd aan de gesprekspartners. De rechter onderschreef de opvatting van de commissie dat de gespreksverslagen verstrekt dienden te worden, omdat de contractuele geheimhouding geen verschoningsgrond is op grond van de Wpe 2008. Daarnaast was de rechter het eens met het standpunt van de commissie dat zij vooraf geen waarborgen geeft over de vertrouwelijkheid van documenten na afloop van de enquête.[314] De heer Vlug heeft de gevorderde gespreksverslagen daags na de uitspraak van de rechter aan de commissie verstrekt. De commissie maakte gebruik van de bevoegdheid tot het inzetten van dit dwangmiddel als ultimum remedium. Zij is bovendien positief over de korte duur waarin de Rechtbank Den Haag, conform de wet, uitspraak heeft kunnen doen.

7.4.2 Adresgegevens van personen

Een enquêtecommissie heeft geen bevoegdheden tot de verkrijging van het adres van personen die zij wil uitnodigen voor een besloten voorgesprek dan wel wil oproepen voor een openbaar verhoor. De commissie was voor de adressering veelal afhankelijk van de welwillendheid van de onderzochte partijen. Zij acht dit met het oog op de geheimhouding van haar onderzoek niet altijd de aangewezen weg. De optie om een uitno-

[314] Rb. Den Haag, 4 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1256.

diging of oproep per deurwaarder te laten bezorgen, is dan een zwaar instrument. Zij beveelt aan om de mogelijkheid te verkennen om een enquêtecommissie op enigerlei wijze toegang te geven tot de Basisregistratie Personen.

7.4.3 Reikwijdte bewijsbeperking

Het is de commissie gebleken dat de bewijsbeperking, zoals opgenomen in artikel 30 Wpe 2008, die is bedoeld om de getuige te beschermen, niet duidelijk genoeg is in de reikwijdte. Veel onderzochte partijen hebben gewezen op het feit dat zij betrokken waren in juridische procedures. Gevolg was dat de informatieverkrijging bemoeilijkt werd. De commissie beveelt aan dit artikel te verduidelijken.

7.4.4 Eenduidig gebruik van termen

De commissie constateert voorts dat de Wpe 2008 veel verschillende termen bevat voor in beginsel hetzelfde begrip. De commissie beveelt aan, met het oog op een duidelijke wet, termen eenduidig te gebruiken. Het gaat specifiek om de termen: informatie, documenten, afschriften van documenten.

7.4.5 Bijstandsverlening

Op grond van de Wpe 2008 is het een genodigde toegestaan om zich te laten bijstaan tijdens een besloten voorgesprek. De commissie onderschrijft dit recht. De Wpe 2008 laat echter veel ruimte voor de keuze door wie een genodigde zich laat bijstaan. Het is de commissie opgevallen dat veel genodigden van dezelfde onderzochte partij ook dezelfde persoon meenamen voor het besloten voorgesprek. Deze persoon doet zo kennis op over het onderzoek in een zeer vertrouwelijke fase. De commissie acht dit niet wenselijk in het belang van het onderzoek en met het oog op de geheimhouding van het besloten voorgesprek. Zij is tevens van mening dat dit niet de bedoeling van de wetgever geweest kan zijn. Daarnaast constateert de commissie dat zij conform de Wpe 2008 zelf geheimhouding dient te bewaren over het voorgesprek, maar de genodigde niet. Ook dit staat op gespannen voet met de vertrouwelijkheid van deze fase van het onderzoek. De commissie benadrukt het belang van geheimhouding over het voorgesprek. De commissie beveelt aan om het model van bijstand in combinatie met de geheimhoudingsplicht van de commissie nader te bezien.

7.4.6 Verschoningsgronden

De commissie werd, zoals eerder vermeld, enkele keren geconfronteerd met de wens om voorafgaand aan de daadwerkelijke verstrekking van documenten, dan wel de verlening van inzage, afspraken te maken over de geheimhouding van documenten. Zij constateert dat zij hiermee telkens in de rol van vragende partij werd geplaatst. Een enquêtecommissie kan in dergelijke gevallen, in verband met de voortgang van het onderzoek, niet anders dan akkoord gaan met de betreffende afspraken, om daarna pas kennis te kunnen nemen van de betreffende documenten. De commissie is echter van mening dat zij niet gedwongen zou moeten worden om vooraf afspraken te maken over documenten waarvan zij de inhoud niet kent. Op die wijze weet de commissie immers niet waarover zij afspraken maakt. Het enige middel dat de commissie thans heeft is het weigeren van medewerking voor te leggen aan de rechter. De commissie

vindt dit middel te vergaand om in alle gevallen in te zetten. Ook constateert de commissie dat vaak niet of nauwelijks voldoende wordt gemotiveerd waarom een beroep wordt gedaan op een verschoningsgrond. De commissie is van mening dat een partij die zich beroept op een verschoningsgrond, dit deugdelijk gemotiveerd aan de commissie zou moeten laten weten. Zij beveelt aan om in de evaluatie aandacht aan de verschoningsgronden en motivatie ervan te besteden.

7.4.7 Informatie uit de ministerraad

In de Grondwet staat dat de ministerraad de eenheid van het algemeen regeringsbeleid bevordert. Verschillen van opvatting tussen Ministers worden in de ministerraad beslecht en naar buiten toe presenteert de ministerraad zich met één stem. In de Wpe 2008 is in artikel 20 een regeling opgenomen die de eenheid van de ministerraad beschermt. Ministers zijn op grond van dit artikel niet verplicht om informatie te verschaffen over de beraadslagingen binnen de ministerraad. Informatie over de in de ministerraad gevallen besluiten en gronden die daaraan ten grondslag lagen, dienen wel aan een enquêtecommissie verstrekt te worden conform artikel 20, tweede lid, Wpe 2008.

De Minister van Algemene Zaken stelde voor de commissie geobjectiveerde samenvattingen op van hetgeen in de ministerraad is gewisseld (zie paragraaf 7.2.5). Dit zijn geobjectiveerde weergaven van de discussie die heeft plaatsgevonden in de ministerraad. Deze bevatten meer informatie dan sec «de besluiten en gronden die daaraan ten grondslag lagen». Daarom lagen deze geobjectiveerde samenvattingen ter inzage bij de commissie en is hiermee geen informatie verstrekt als bedoeld in de Wpe 2008.

De commissie constateert dat er hiermee een spanning bestaat tussen de praktijk en de wettelijke regeling. De commissie beveelt aan dat de tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête deze kwestie nader onderzoekt.

Daarnaast hebben alleen de voorzitter, de ondervoorzitter en de griffier van de commissie de mogelijkheid gekregen om de notulen van de ministerraad in te zien. Vanuit de praktijk van het uitvoeren van het onderzoek beveelt de commissie aan om deze kring uit te breiden naar in elk geval alle leden van een enquêtecommissie en om dit inzagerecht op te nemen in de wet.

7.4.8 Informatieprotocol

Zoals eerder toegelicht sloot de commissie geen informatieprotocol met partijen, ondanks de druk die onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Wpe 2008 op de commissie werd uitgeoefend om dat wel te doen. De commissie meent dat dergelijke protocollen de informatiepositie van een enquêtecommissie aantasten. Het is immers vreemd dat een enquêtecommissie in feite gedwongen wordt door de actoren die zij zelf onderzoekt om in te stemmen met afspraken alvorens zij kennis kan nemen van informatie. Hiermee wordt een afhankelijkheidsrelatie gecreëerd. De commissie meent dat een enquêtecommissie van alle documenten onvoorwaardelijk kennis zou moeten kunnen nemen en dat daarna, op basis van kennis van die documenten, een discussie zou kunnen worden gevoerd over de status van die documenten. Daarmee wordt immers een gelijk speelveld gecreëerd voor beide partijen. Zij

beveelt daarom aan om geen informatieprotocollen af te sluiten en om naar oplossingen te streven die meer recht doen aan de onafhankelijke positie van enquêtecommissies in de uitvoering van hun grondwettelijke taak.

7.4.9 Ondertekening van de verslagen

Elk verslag van een besloten voorgesprek dan wel openbaar verhoor dient te worden ondertekend door de genodigde respectievelijk getuige/deskundige en door een lid/de voorzitter van de commissie. De ondertekening is slechts een formaliteit. Het niet ondertekenen van het verslag kent geen gevolgen. In de praktijk is gebleken dat het laten ondertekenen van alle verslagen leidt tot grote administratieve inspanningen en dat veel tijd en arbeid is gemoeid met het daadwerkelijk ontvangen van alle ondertekende verslagen. Daarbij plaatst de commissie vraagtekens bij het nut van de ondertekening van de verslagen. Elk verslag kent immers ook een geluidsband en, in het geval van het openbaar verhoor, ook een beeldverslag. Onduidelijkheden over het verslag kunnen daarom snel worden opgehelderd. Zij beveelt aan, dit nader te onderzoeken en zo mogelijk het ondertekenen van de verslagen te laten vervallen.

7.4.10 Europese dimensie

Tijdens haar onderzoek heeft de commissie een onderzoek van de Europese Commissie naar mogelijke staatssteun gekruist. De documenten van het Europese onderzoek, ook documenten die reeds enkele jaren oud waren, werden niet aan de commissie verstrekt. De Europese Commissie verbood dit namelijk in het kader van haar eigen onderzoek. De commissie constateert dat het Europees recht het enquêterecht lijkt te begrenzen. Zij beveelt aan om dit nader te bekijken.

7.4.11 Buitenlandse personen

De commissie heeft tijdens haar deelonderzoek naar Vestia een internationale dimensie van het onderzoek ervaren in de vorm van buitenlandse banken en natuurlijke personen werkzaam bij deze banken. Hoewel de commissie benadrukt dat zij haar onderzoek volledig heeft kunnen doen, merkt zij wel op dat de Wpe 2008 geen medewerkingsplicht kent voor deze buitenlandse natuurlijke personen. Zij heeft in de fase van de openbare verhoren geen behoefte gehad om deze personen op te roepen, maar constateert wel dat hier wellicht een probleem was ontstaan. Gezien het feit dat op vele gebieden een internationalisering plaatsvindt, waardoor buitenlandse natuurlijke personen werkzaam kunnen zijn in Nederland, doch hier geen verblijf houden, acht de commissie het van belang aandacht aan deze kwestie te schenken.

BIJLAGEN

1. Lijst van begrippen

Aanwijzing
Een aanwijzing is een verplichting tot het opheffen van een situatie die in strijd is met het belang van de volkshuisvesting en/of de verplichting om een (voorgenomen) handelswijze, die niet in het belang van de volkshuisvesting is achterwege te laten. Een aanwijzing kan door de Minister of Staatssecretaris worden gegeven op grond van artikel 41 van het BBSH en is een uitwerking van artikel 70d van de Woningwet.

ABC-transactie
ABC-transacties zijn transacties waarbij partij A zijn vastgoed verkoopt aan partij B, die het dan heel snel doorverkoopt aan partij C voor een veel hogere prijs.

Actuele waarde
Dit houdt in waardering tegen reële waarde. In de corporatiesector kan conform de RJ 645 de bedrijfswaarde of marktwaarde gezien worden als invulling van de reële waarde bij de waardering van onroerende zaken bestemd voor de verhuur. Zie ook «bedrijfswaarde» en «marktwaarde».

Achtervang(ers)
De derde laag in de zekerheidsstructuur is de achtervangpositie van Rijk en gemeenten. In achtervangovereenkomsten is geregeld dat deze partijen renteloze leningen aan het WSW verstrekken, als de eerste twee lagen van de zekerheidsstructuur onvoldoende zijn gebleken. De verdeling tussen de achtervangers is: 25 procent voor de betrokken gemeente(n), 25 procent voor alle andere Nederlandse gemeenten en 50 procent voor het Rijk. Zie ook «zekerheidsstructuur».

Bedrijfswaarde
De bedrijfswaarde is gelijk aan de contante waarde van de toekomstige inkomsten (onder andere huren, eventuele bijdragen en overige opbrengsten) verminderd met de contante waarde van de toekomstige uitgaven (onder andere onderhoud, beheerkosten, belastingen en verzekeringen) over de restant levensduur van het bezit. De bedrijfswaarde laat de verdiencapaciteit van het bezit zien voor de resterende levensduur. Zie ook «contante waarde».

Bijstortverplichting
De marktwaarde van een rentederivaat wijzigt door veranderingen in de rentestand. Als dat zo is afgesproken tussen een bank en een klant, kan de verplichting bestaan om onderpand (*collateral*) te storten op een speciale rekening. Bij een dalende rente neemt de marktwaarde van een *payer swap* af en moet de klant bijstorten, bij een stijgende rente moet juist de bank bijstorten. Soms is een drempel (*threshold*) afgesproken, waaronder de bijstortverplichting niet geldt. De afspraken over de bijstortverplichting zijn vastgelegd in een bijlage (CSA) van de ISDA. Zie ook «*Credit Support Annex* (CSA)», «ISDA», «collateral» en «threshold». Zie tevens box 2.2 in het deelrapport Vestia.

Borgstelling
Voor de corporatiesector is het WSW een onderlinge waarborgmaatschappij, die steunt op solidariteit binnen de sector en met de overheid als achtervang. Het borgingsstelsel en de zekerheidsstructuur geven een

financier een grote mate van zekerheid, waardoor corporaties onder gunstige voorwaarden en tegen een lage rente kunnen lenen. Zie ook «zekerheidsstructuur» en «achtervangers».

Bruteringsoperatie
De brutering oftewel «de operatie balansverkorting geldelijke steun» is de operatie uit 1995 waarmee de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties wordt doorgevoerd. Hierbij wordt in 1995 46,9 miljard gulden aan rijksleningen tegen een gelijk bedrag aan langlopende subsidies weggestreept.

Businessplan
Een businessplan, ook wel ondernemingsplan genoemd, is een plan voor het starten van een nieuwe of het overnemen van een bestaande onderneming. Een dergelijk plan vergroot de levensvatbaarheid van een onderneming. Het is bijvoorbeeld vereist bij een kredietaanvraag bij een bank.

Businesscase
Een businesscase is een projectmanagement-term waarin de zakelijke afweging om een project of taak te beginnen beschreven wordt. In de businesscase worden de kosten tegen de baten afgewogen, rekening houdend met de risico's. Vaak wordt aan de hand van de businesscase besloten om wel of niet te starten en/of verder te gaan met een project.

Cap
Een renteafspraak waardoor de hoogte van de variabele rente wordt begrensd tot een maximum niveau. Een bank is bereid een cap tegen gunstigere voorwaarden te leveren als dit in combinatie gebeurt met een floor omdat met de laatste de bank verzekerd is van minimum renteontvangsten. Zie ook «floor».

Checks-and-balances
Balans tussen controlerende actoren en evenwichtige verdeling van bevoegdheden.

Collateral
Het onderpand dat gestort is of moet worden door een bank of een klant, in het kader van de bijstortverplichting vanwege derivaten. Zie ook «bijstortverplichting» en box 2.2 in het deelrapport Vestia.

Consolidatie
Consolidatie is de boekhoudkundige integratie van het dochterbedrijf in het moederbedrijf.

Contante waarde
De huidige waarde van een reeks van kasstromen op verschillende tijdstippen. Bij het bepalen van de contante waarde wordt rekening gehouden met de tijdsvoorkeur van geld. Een bedrag wat men nu reeds in bezit heeft is meer waard dan datzelfde bedrag dat een jaar later ter beschikking komt. Via een contante waardeberekening worden de diverse kasstromen op verschillende tijdstippen met behulp van een disconteringsvoet tot één huidige waarde samengebracht.

Continuïteitsoordeel
Met het continuïteitsoordeel werd voor iedere corporatie door het CFV (tot en met 2012) vastgesteld of de door een corporatie voorgenomen activiteiten in de komende vijf jaar in balans waren met de verwachte vermogensontwikkeling. Zie ook «solvabiliteitsoordeel».

Credit Support Annex (CSA)
Dit is een optioneel onderdeel van een ISDA, een raamovereenkomst tussen een bank en een klant waaronder derivatentransacties plaatsvinden. In de CSA worden de afspraken rond de bijstortverplichtingen van de derivaten vastgelegd. Zie ook «ISDA» en «bijstortverplichting». Zie tevens box 2.2 in het deelrappport Vestia.

Derivaten
Een verzamelnaam voor afgeleide financiële producten. Voor de corporatiesector zijn vooral rentederivaten van belang. Dit zijn derivaten die specifiek betrekking hebben op renterisico's. Zie box 2.1 in het deelrapport Vestia. Zie ook «rentederivaten», «swaptions» en «gestructureerde derivaten».

Disconteringsvoet
Percentage waarmee toekomstige kasstromen contant worden gemaakt.

Doorzak(operatie)
Een zogenaamde doorzak is een herfinancieringsoperatie die als doel heeft het risico van een negatieve marktwaarde te elimineren. Leningen en de hieraan te koppelen derivaten met een negatieve marktwaarde worden omgezet in een nieuwe lening met een hogere, vaste rente. De negatieve marktwaarde van de derivaten wordt zo uitgesmeerd over resterende rentebetalingen.
Doorzakken kan ook verwijzen naar de praktijk dat ten behoeve van een lagere afdracht van vennootschapsbelasting sociale huurwoningen worden doorverkocht aan een verbinding, zoals een dochteronderneming. Zie ook «verbindingen».

Eigen vermogen
Het eigen vermogen in de jaarrekening van corporaties is het saldo van afzonderlijk gewaardeerde (groepen van) activa en de afzonderlijk gewaardeerde (groepen van) schulden, voorzieningen en overlopende posten. Bij corporaties bestaat het eigen vermogen overwegend uit overige reserves.

Embedded derivative
Een derivaat dat onderdeel uitmaakt van een leningafspraak, die daarmee als een gestructureerde lening wordt beschouwd. Zie ook «gestructureerde derivaten».

Faciliteringsvolume
Dit is de opvolger van het begrip «borgingsruimte» en geeft aan hoeveel ruimte een corporatie (nog) heeft om geborgde leningen af te sluiten. Het wordt vastgesteld door het WSW voor een periode van een, twee of drie jaar op basis van de financieringsbehoefte van een corporatie, is onder andere afhankelijk van de prognose van de kasstroom en wordt begrensd door een maximum van 50 procent van de WOZ-waarde.

Fee-betaling
De vergoeding die een tussenpersoon ontvangt in verband met een transactie van (bijvoorbeeld) een bank met een klant. Er bestaan in de financiële wereld vele varianten, maar gebruikelijk is wel dat de fee-betaling een relatie heeft met de omvang van de transactie.

Floor
Een renteafspraak, waarbij een variabele rente begrensd wordt tot een minimum niveau (de floor). Een bank is bereid een cap tegen gunstigere voorwaarden te leveren als dit in combinatie gebeurt met een floor omdat met de laatste de bank verzekerd is van minimum renteontvangsten. Zie ook «cap».

Gestructureerde derivaten
Dit worden ook wel exotische producten genoemd, die er in veel verschillende vormen en typen zijn, vaak op basis van een door een bank ontworpen formule. In de loop van de tijd hebben banken allerlei formules bedacht. De bepaling van de marktwaarde van gestructureerde derivaten blijkt doorgaans ingewikkeld en is niet altijd eenduidig te maken. Zie «derivaten» en box 2.3 in het deelrapport Vestia.

Gestructureerde leningen
Gestructureerde leningen worden hier beschouwd als een combinatie van een lening met een (gestructureerd) derivaat. Over het algemeen bevat het derivaat een renterisico, al dan niet begrensd door een cap of een floor. Het derivaat maakt formeel onderdeel uit van de leningafspraak – en kon daardoor in tegenstelling tot een los derivaat geborgd worden door het WSW – en wordt ook wel «embedded derivative» genoemd. Zie ook «gestructureerde derivaten» en «embedded derivative».

IFRS (International Financial Reporting Standards)
Dit is een boekhoudkundige standaard, die bijvoorbeeld voor beursgenoteerde bedrijven in de Europese Unie verplicht is. Een belangrijke basis van deze standaard is de waardering op basis de actuele waarde (reële waarde, marktwaarde), waarmee de omvang en ontwikkeling van een derivatenportefeuille transparanter wordt. Zie ook «kostprijshedge-accounting» en box 3.2 in het deelrapport Vestia.

ISDA (International Swaps and Derivatives Association)
Overeenkomst tussen een corporatie en een bank ontworpen door de International Swaps and Derivatives Association (ISDA), die de basis vormt voor de onderlinge derivatentransacties. Deze bevat standaardbepalingen («master agreement»), specifieke afspraken en (optioneel) afspraken over de bijstortverplichting (CSA). Zie «Credit Support Annex (CSA)» en «bijstortverplichting». Zie tevens box 2.2 in het deelrapport Vestia.

Kostprijshedge-accounting
Bij kostprijshedge-accounting kan worden volstaan met waardering van derivaten tegen kostprijs, die bij rentederivaten vaak nihil is. Volgens de internationale regels (IFRS) is alleen waardering tegen reële waarde mogelijk. De hedge-accountingvereisten zijn veel minder streng dan de vereisten onder IFRS. De negatieve marktwaarde van derivaten kan daardoor buiten de winst- en verliesrekening blijven. Zie «IFRS» en box 3.2 in het deelrapport Vestia.

Last onder dwangsom
De last onder dwangsom is een bestuurlijke sanctie tegen een overtreding van publiekrechtelijke voorschriften en kan worden opgelegd op grond van artikel 70d juncto artikel 105 van de Woningwet. In de praktijk is deze sanctie vaak onderdeel van een gegeven aanwijzing.

Margin call
De oproep tot het voldoen aan de bijstortverplichting. Zie «bijstortverplichting» en box 2.2 in het deelrapport Vestia.

Marktwaarde
Volgens de Royal Institution of Chartered Survayors (RICS) taxatiestandaarden wordt onder marktwaarde verstaan: «*het geschatte bedrag waartegen vastgoed tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper na behoorlijke marketing in een zakelijke transactie zou worden overgedragen op de waardepeildatum, waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld.*» In het vastgoed is er daarnaast een aantal omstandigheden die invloed heeft op de marktwaarde: wordt het leeg opgeleverd of verhuurd, en in dat laatste geval: met wat voor soort contract? Bij de complexmatige waardering van vastgoed in de corporatiesector volgens marktwaarde, ligt de waarde bij verkoop in verhuurde staat het meest voor de hand.

Matching
Bij matching staat de volkshuisvestelijke activiteit centraal. Indien een bepaalde activiteit vanuit volkshuisvestelijk oogpunt gewenst is, maar de betreffende woningcorporatie onvoldoende middelen heeft om de activiteit zelf ter hand te nemen kan via matching hierin worden voorzien. Een of meer andere woningcorporaties kunnen financiële steun verlenen waardoor de activiteit wel kan worden uitgevoerd. Hierbij kan worden onderscheiden: vrijwillige matching en verplichte matching. In het eerste geval wordt de steunverlening vanuit de eigen taakopvatting door de ene woningcorporatie aan de andere verstrekt. In het tweede geval is een vorm van dwang aanwezig op grond waarvan de steunverlening plaatsvindt. Zie ook «verevening».

MG-circulaire
Met een MG(Mededeling Gemeenten)-circulaire maakt de rijksoverheid beleidsmaatregelen en voorschriften bekend aan de gemeenten. De rijksoverheid onderscheidt verschillende soorten circulaires. Deze worden gebruikt voor de bekendmaking van beleidsmaatregelen en daarmee samenhangende voorschriften, verzoeken om medewerking of inlichtingen, het geven van advies of het verschaffen van andere informatie.

Naadloze aansluiting
Het stelsel van afspraken, neergelegd in het convenant CFV-WSW van 8 december 2000, dat vastlegt dat de criteria voor sanering (CFV) en voor kredietwaardigheid (WSW) zodanig op elkaar aansluiten dat wordt voorkomen dat een corporatie noch voor saneringssteun, noch voor borging door het WSW in aanmerking kan komen. Als het CFV een saneringsbesluit neemt, kan het WSW op basis van afspraken met het CFV (en niet – zoals gebruikelijk – de eigen eisen aan kredietwaardigheid) een tijdelijke borging geven. Zie ook «borging» en «sanering».

Nevenactiviteit
Activiteiten die niet vallen onder de wettelijke kerntaken van corporaties (en formeel dus ook niet passen binnen het BBSH), maar wel binnen het bredere belang van de volkshuisvesting kunnen vallen. Nevenactiviteiten kunnen op elk prestatieveld betrekking hebben.

Onrendabele top
De onrendabele top is het verschil tussen de investering in nieuwbouw en de bedrijfswaarde van deze nieuwbouw. De bedrijfswaarde wordt bepaald door (de contante waarde van) de toekomstige huuropbrengsten minus de toekomstige lasten. Sociale huurwoningen leveren meestal onvoldoende huur op, gegeven de investeringen die gedaan moeten worden. Corporaties compenseren deze onrendabele top met de verkoop van bezit, het doen van rendabele investeringen (commercieel vastgoed) en de overwaarde van woningen en grond.

Oordeelsbrief
Jaarlijkse, openbare brief van de bewindspersoon aan alle woningcorporaties, waarin wordt ingegaan op financiële oordelen, naleving van wet- en regelgeving en aspecten van governance. Voor de financiële oordelen laat de bewindspersoon zich adviseren door het CFV. Zie ook «continuïteitsoordeel» en «solvabiliteitsoordeel».

Opting out
Opting out is een andere term voor vrijwillige uittreding van een woningcorporatie uit het stelsel van toegelaten instellingen. Nu heeft enkel de bewindspersoon de mogelijkheid de toelating van een woningcorporatie in te trekken, hierna volgt automatisch ontbinding. Intrekking van de toelating is bedoeld als sanctie voor corporaties die zich richten op andere taken dan de volkshuisvesting of maatschappelijk gebonden vermogen buiten de sector brengen. Ontbinding geschiedt via het college van burgemeester en wethouders, eventueel resterend batig saldo valt toe aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), niet aan de Staat. Het vermogen blijft op deze wijze altijd binnen de volkshuisvesting. Vrijwillige uittreding is nu niet mogelijk.

Payer swaps
Payer swaps zijn eenvoudige rentederivaten, waarbij een klant een vaste rente betaalt aan een bank en een variabele rente ontvangt. Omdat de variabele rente van de swap gekoppeld is aan de variabele rente van een lening, vallen deze tegen elkaar weg en blijft voor de klant alleen de vaste rentebetaling over. Zo heeft de klant het risico op een hoge c.q. stijgende variabele rente voor een lening geruild («geswapt») voor de zekerheid van een vaste rente. Zie ook box 2.1 in het deelrapport Vestia en «receiver swaps».

Plain vanilla
Eenvoudige derivaten, die transparant zijn en waarvan de marktwaarde relatief eenvoudig te bepalen is. Zie box 2.1 in het deelrapport Vestia en «payer swaps» en «receiver swaps».

Prestatieveld
Prestatievelden, ook wel verantwoordingsvelden of taakvelden genoemd, worden genoemd in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). De zes prestatievelden samen omvatten te samen het gebied van de volkshuisvesting. De zes prestatievelden zijn: kwaliteit van de woningen; verhuur

van de woningen; betrekken van bewoners bij beleid en beheer; financiële continuïteit; leefbaarheid (sinds 1997) en wonen en zorg (sinds 2001).

Prestatieafspraken
Afspraken tussen gemeenten en corporaties over de te leveren volkshuisvestelijke prestaties en investeringen door woningcorporaties in een bepaalde periode. De woonvisie van de gemeente is hierbij vaak het uitgangspunt.

Receiver swaps
Receiver swaps zijn het omgekeerde van payer swaps: een klant ontvangt een vaste rente van een bank en betaalt een variabele rente. Deze worden in het algemeen gebruikt om een payer swap «tegen te sluiten», ofwel te neutraliseren. Zie ook «payer swaps» en box 2.1 in het deelrapport Vestia.

Rentabiliteitswaarde
De rentabiliteitswaarde is de actuele waarde van de lening, dat wil zeggen de waarde op basis van rente- en aflossingsverplichtingen, rekening houdend met de disconteringsvoet.

Rentabiliteitswaardecorrectie
Het verschil tussen de nominale waarde van de leningen en de rentabiliteitswaarde is de rentabiliteitswaardecorrectie.

Rentederivaten
Een verzamelnaam voor afgeleide financiële producten die specifiek betrekking hebben op renterisico's. Het doel van een eenvoudig rentederivaat, een zogenaamde renteswap, is om het risico van een stijgende rente op een lening met een variabele rente te beperken. Dat kan door met een bank een renteswap af te sluiten, waarin de betaling van een vaste rente aan deze bank is vastgelegd, ongeacht de ontwikkeling van de variabele rente. Zie «plain vanilla», «payer swaps», «receiver swaps». Zie tevens box 2.1 in het deelrapport Vestia.

Sanering
Het bieden van geldelijke steun of andere faciliteiten aan een financieel zwakke corporatie die niet voldoet aan de kredietwaardigheidseisen van het WSW, zodanig, dat na sanering borging van de financiering door het WSW mogelijk is.

Saneringscorporatie
Corporatie die een steunaanvraag heeft ingediend, dan wel een corporatie die wordt gevolgd in het kader van een toegekende saneringsbijdrage.

Sluitend stelsel
Onder een sluitend stelsel wordt verstaan dat geen woningcorporatie als gevolg van financieel onvermogen belet wordt om maatschappelijk gewenste volkshuisvestelijke activiteiten te ondernemen. Als er zich een situatie voordoet dat een woningcorporatie een maatschappelijk gewenste activiteit om financiële redenen niet kan ondernemen, dient het sluitende stelsel te waarborgen dat die activiteit toch wordt ondernomen.

Solvabiliteit
Het eigen vermogen in procenten van het totale vermogen (balanstotaal) ultimo het boekjaar. Zie ook «eigen vermogen».

Solvabiliteitsoordeel
Werd jaarlijks voor iedere corporatie bepaald door het CFV (tot en met 2012). Bij het solvabiliteitsoordeel werd vastgesteld of een corporatie op basis van voortzetting van het beheer op balansdatum haar verplichtingen kan nakomen. De financiële effecten van voorgenomen activiteiten na balansdatum blijven hierbij buiten beschouwing. Met het continuïteitsoordeel werd wel rekening gehouden met activiteiten in de toekomst. Zie «continuïteitsoordeel».

Swapfaciliteit
Begin 2009 beoogt het WSW een swapfaciliteit in te stellen, die het corporaties mogelijk maakt borgingsruimte te reserveren voor bijstortverplichtingen. Deze faciliteit wordt nooit concreet gemaakt, maar in de loop van het jaar krijgt hiervoor in de plaats een swaplimiet vorm die een andere opzet kent en een begrenzing van de derivatenrisico's beoogt. Veel corporaties beschouwen de uiteindelijke swaplimiet feitelijk als een faciliteit. Zie «swaplimiet» en «tijdelijke liquiditeitssteun», zie ook box 3.1 in het deelrapport Vestia.

Swaplimiet
Begin 2010 introduceert het WSW een nieuwe beleidsregel over derivaten. Een belangrijk element hierin is de swaplimiet, die gelijk is aan 50 procent van de WOZ waarde -/- nominale omvang geborgde leningen. De (negatieve) marktwaarde van het derivatenbezit van een corporatie mag bij daling van de rente met 1 procentpunt (100 basispunten) niet groter zijn dan de swaplimiet. Hiermee beoogt het WSW het risico van liquiditeitstekorten vanwege bijstortverplichtingen te begrenzen en te koppelen aan de (potentiële) borgingsruimte. Zie «swapfaciliteit» en «tijdelijke liquiditeitssteun». Zie ook box 3.1 in het deelrapport Vestia.

Swaps
Zie «payer swaps», «receiver swaps», «rentederivaten». Zie box 2.1 in het deelrapport Vestia.

Swaptions
Dit zijn opties op swaps, die de eigenaar het recht (maar niet de plicht) geven om vanaf een datum in de toekomst een swap aan te gaan. Vestia en andere corporaties verkochten (of «schreven») deze producten aan banken. Het risico is eenzijdig voor de verkoper van de swaption. Daartegenover staat een te ontvangen premie. Zie «rentederivaten» en box 2.3 in het deelrapport Vestia.

Tijdelijke liquiditeitstekorten
Naast de reguliere bestedingsdoelen, biedt het WSW corporaties de mogelijkheid om borging te krijgen voor een lening «ter aanzuivering van tijdelijke liquiditeitstekorten.» Deze faciliteit is in het leven geroepen om te voorkomen dat in de kern levensvatbare corporaties door tijdelijke liquiditeitstekorten ten onder gaan, bijvoorbeeld vanwege bijstortverplichtingen vanwege derivaten. Als een borging voor dit doel wordt verstrekt, worden de achtervangers geïnformeerd en in overleg met hen voorwaarden geformuleerd om de kans op herhaling te verminderen. Zie «swapfaciliteit» en «swaplimiet». Zie ook box 3.1 in het deelrapport Vestia.

Threshold
Drempelwaarde. Indien hier afspraken over gemaakt zijn tussen een bank en de klant, geldt de bijstortverplichting pas vanaf het moment dat de marktwaarde van de derivaten de threshold heeft overschreden. Het gaat

daarbij om de totale marktwaarde van alle derivaten. Zie «bijstortverplichting» en box 2.2 in het deelrapport Vestia.

Toegelaten instelling
Een woningcorporatie is een toegelaten instelling. Artikel 70.1 van de Woningwet omschrijft een toegelaten instelling als: «*Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.*»

Transactiemodel
Onderhandelingsmodel waarin Minister en brancheorganisatie op basis van gelijkwaardigheid onderhandelen over het te voeren beleid, specifiek op het gebied governance, toezicht en financiën.

Treasurer
De verantwoordelijke voor de treasury van een onderneming, de kasbeheerder.

Treasury
Het beheer van de financiële behoeften van een onderneming. Besturing en bewaking van aan vermogensposities en kasstromen verbonden kosten en risico's.

Verbindingen
Onder een verbinding wordt verstaan een dochtermaatschappij (artikel 2: 24a BW) of een deelneming (artikel 2:24c BW). Daarnaast is sprake van een verbinding indien een corporatie anderszins financiële of bestuurlijke banden met een bestaande andere rechtspersoon of vennootschap aangaat, stemrechten in de algemene vergadering van een bestaande andere rechtspersoon verwerft of een andere rechtspersoon of vennootschap opricht of doet oprichten, op een zodanige wijze dat hierdoor een duurzame band met die rechtspersoon of vennootschap ontstaat.

Verevening
Herverdeling van vermogens van rijke naar arme woningcorporaties, met als doel de vermogenspositie van woningcorporaties meer gelijkmatig te maken. Het beoogde gevolg van deze herverdeling is, dat er geen woningcorporaties meer hoeven te zijn die het aan financiële mogelijkheden ontbreekt om de noodzakelijke activiteiten te ondernemen. Bij verevening is herverdeling van het vermogen derhalve een belangrijk doel. Zie ook «matching».

Verhuurderheffing
In 2014 ingevoerde heffing voor verhuurders van sociale huurwoningen. Deze draagt bij aan de vermindering van de staatsschuld. Het tarief van de verhuurderheffing loopt jaarlijks op tot een structureel bedrag van 1,7 miljard euro vanaf 2017. Wanneer verhuurders investeren in krimpgebieden, Rotterdam-Zuid of het ombouwen van kantoren tot woningen, betalen ze minder verhuurderheffing.

Woonvisie
Door de gemeenteraad vastgesteld meerjarig gemeentelijk beleidsplan over het integrale woonbeleid.

Zekerheidsstructuur
Deze bestaat uit drie lagen. De eerste zekerheid is de kasstroom en de vermogensbuffer van de corporatie zelf. De tweede omvat het WSW-garantievermogen, dat in eerste instantie uit de borgstellingsreserve van het WSW bestaat. Als deze onvoldoende is, heeft het WSW de plicht om obligo's op te vragen bij de deelnemende corporaties, berekend over het schuldrestant van de geborgde leningen; de hoogte bedraagt 3,85 procent van dat schuldrestant. De derde laag in de zekerheidsstructuur is de achtervangpositie van Rijk en gemeenten. In achtervangovereenkomsten is geregeld dat deze partijen renteloze leningen aan het WSW verstrekken, als de eerste twee lagen onvoldoende zijn gebleken.

Vóórdat de tweede laag aangesproken wordt, is er de saneringssteun via het CFV. De aansluiting met het WSW is vastgelegd in het convenant naadloze aansluiting. Zie ook «naadloze aansluiting» en «achtervang(ers)».

Zelfregulering
Alle in de corporatie ontplooide governance initiatieven die niet onderhevig zijn aan directe overheidsregulering. In ieder geval gaat het dan om de door de sector ontwikkelde meet- en verantwoordingsinstrumenten zoals governancecodes, visitaties en benchmarks.

2. Lijst van afkortingen

ABC	Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en Woningcorporaties
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
AO	Algemeen overleg (debat van de Tweede Kamer in commissieverband)
AO/IC	Administratieve organisatie / interne controle
AWV	Algemene Woningbouwvereniging
BBSH	Besluit beheer sociale-huursector
BCFV	Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
BGSV	Besluit geldelijke steun volkshuisvesting
BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
BTIV	Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBC	Corporatie Benchmark Centrum
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CGG	Compliance & Governance Group
CiP	Corporaties in Perspectief
CBC	Corporatie Benchmark Centrum
CSA	Credit Support Annex
CSS	College Sluitend Stelsel
DAEB	Diensten van algemeen economisch belang
DG	Directoraat-Generaal of directeur-generaal
DGVH	Directoraat-Generaal Volkshuisvesting of directeur-generaal Volkshuisvesting
DKP	Dynamische kostprijs
DNB	De Nederlandse Bank
dPi	De Prospectieve informatie, over een vijfjaarprognoseperiode
dVi	De Verantwoordingsinformatie, over het afgelopen verslagjaar
EC	Europese Commissie
EMTN	Euro Medium Term Notes
EU	Europese Unie
Euribor	Euro Interbank Offered Rate
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FAS	Financial Advisory Services (onderdeel van Deloitte)
Fbi	Fiscale beleggingsinstelling
FIFA	First in Finance Alternatives
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
HASA	Stichting Housing Associations South Africa
IFRS	International Financial Reporting Standards
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISDA	International Swaps and Derivatives Association
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IVBN	Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland
IVH	Inspectie Volkshuisvesting
Libor	London Interbank Offered Rate
KPHA	Kostprijshedge-accounting
MAC	Material Adverse Change
MDW	(werkgroep) Marktwerking, Deregulering en Wetgeving
MG	Circulaire van de Minister aan gemeenten (letterlijk: mededeling aan gemeenten)
MR	Ministerraad
MWW	(Nota) Mensen Wensen Wonen
NCIV	Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting
NWB	Nederlandse Waterschapsbank

NWR	Nationale Woningraad
OM	Openbaar Ministerie
OOB	Organisatie van Openbaar Belang
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PEW	Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties
PWS	Patrimonium woningstichting (Rotterdam)
RJ	Raad voor de Jaarverslaggeving
rvb	Raad van bestuur
rvc	Raad van commissarissen
rvt	Raad van toezicht
SEV	Stuurgroep experimenten volkshuisvesting
SG	Secretaris-generaal
SGBB	Stichting Gereformeerde Bouwcorporatie voor Bejaarden
SVWN	Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland
SWH	Stichting Wonen 's-Hertogenbosch
TCW	Tijdelijke commissie Woningcorporaties
UCV	Uitgebreide Commissievergadering
VAO	Verslag algemeen overleg
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTW	Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WBI	Wonen, Bouwen en Integratie
WBL	Stichting Woningbeheer Limburg
Wft	Wet op het financieel toezicht
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
WOZ	Wet onroerende zaken
WSG	Woningstichting Geertruidenberg
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Wte	Wet toezicht effectenverkeer
Wtra	Wet tuchtrechtspraak accountants
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

3. Inwerkprogramma (informatieve gesprekken en werkbezoeken)

Informatieve gesprekken

De commissie heeft informatieve gesprekken gevoerd met de volgende personen en organisaties:

Aedes	
Dhr. M.A.E. (Marc) Calon	voorzitter
Dhr. L.H. (Bert) Keijts	lid algemeen bestuur
Dhr. J. (Jan) Boeve	algemeen directeur
BNG Bank	
Dhr. C. (Carel) van Eykelenburg	voorzitter
Dhr. R. (René) Goorden	marktmanager
Brink Groep	
Dhr. E.G. (Ernst) van der Leij	senior manager/partner vastgoed en gebiedsontwikkeling
Mw. E. (Evi) van Rijn	consultant vastgoed en gebiedsontwikkeling
Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)	
Mw. D. (Daphne) Braal	directeur
Mw. G. (Geraldien) Bruin	manager beleid en juridische zaken
Dhr. M. (Mark) Botermans	bestuurssecretaris
De Vernieuwde Stad	
Dhr. M. (Marien) de Langen	voorzitter
Dhr. Y.G. (Yves) Vermeulen	secretaris
Economisch Instituut voor de Bouw	
Dhr. T.H. (Taco) van Hoek	directeur
Midden en kleine woningcorporaties platform (MKW-platform)	
Dhr. M. (Marinus) Kempe	voorzitter
Mw. M. (Monique) Boeijen	bestuurslid
Dhr. H. (Hans) Vedder	bestuurslid
MSCI-IPD	
Dhr. A.L.M. (Arnoud) Vlak	executive director
Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)	
Dhr. H.H.H. (Huub) Wieleman	voorzitter
Dhr. R. (Robert) Mul	hoofd beroepsontwikkeling en beleid
Nederlands KennisCentrum voor Commissarissen en Toezichthouders (NKCC)	
Dhr. N. (Norbert) de Melker	directeur
NWB Bank	
Dhr. R.A. (Ron) Walkier	voorzitter
Ortec Finance	
Dhr. A.T.G. (Ton) van Welie	chief executive officer
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	
Dhr. M. Eskinasi	onderzoeker woningmarkt
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	
Dhr. G. (Guust) Linders	coördinerend senior beleidsmedewerker

Dhr. J. (Jan) van der Voet	hoofd expertise centrum fysiek domein
Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN)	
Dhr. F. (Frank) van Blokland	directeur
Dhr. S. (Steef) Verweij	beleidsadviseur
Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)	
Dhr. A. (Albert) Kerssies	directeur
Dhr. H. (Hans) Geurts	adviseur public affairs en communicatie
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	
Mw. B.J.C.J. (Birgitte) van Hoesel-Snel	directeur
Mw. C. (Carla) van der Weerdt	adviseur
Woningcorporatie De Alliantie	
Dhr. R. (Rob) Haans	bestuurder
Woningcorporatie Nijestee	
Dhr. P.L. (Pieter) Bregman	directeur
Woningcorporatie Woonstad Rotterdam	
Mw. M. (Maria) Molenaar	voorzitter raad van bestuur
Dhr. R. (Richard) Feenstra	lid raad van bestuur Rotterdam
Woonbond	
Dhr. R.H.M. (Ronald) Paping	algemeen directeur
Mw. M. (Marijke) van Iersel	beleidsmedewerker belangenbehartiging
Dhr. J.J.A.G. (Joost) Driessen	hoogleraar financiële markten en riskmanagement, Universiteit van Tilburg
Dhr. V.H. (Vincent) Gruis	hoogleraar housing management, TU Delft
Dhr. T.P. (Theo) Kocken	hoogleraar risicomanagement voor institutionele beleggers, VU Amsterdam
Dhr. H.M. (Rik) Koolma	adviseur vastgoedstrategie en prestatiesturing, wetenschappelijk onderzoeker
Dhr. M.J. (Mark) van der Leeden	griffier algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst en eerdere commmissies over woonbeleid (BiZa, WWI, VROM), Tweede Kamer
Mw. M.J. (Mirjan) Oude Vrielink	senior onderzoeker public management, Universiteit Twente

In deze lijst is bij de personen de functie vermeld die aanleiding is geweest hen uit te nodigen voor een informatief gesprek.

Werkbezoeken aan woningcorporaties
De commissie is op werkbezoek geweest bij de volgende woningcorporaties:
Waterweg Wonen, Vlaardingen
Woonstad Rotterdam, Rotterdam
Haag Wonen, Den Haag
De Sleutels, Leiden
Miljarde Wonen, Vroomshoop
Woningstichting Brummen, Brummen

4. Lijst van besloten voorgesprekken

De commissie heeft besloten voorgesprekken gehouden met de volgende personen:

Mw. I.R. (Ina) Adema	oud-wethouder Deventer
Mw. E.W.M. (Liesbeth) van Asten	directeur-bestuurder bij Rentree
Mw. S. (Susan) Baart	oud-lid van de raad van commissarissen bij Vestia
Mw. A.W.H. (Annet) Bertram	voormalig (plv.) directeur-generaal Wonen bij het Ministerie van VROM
Dhr. B.J. (Bas Jan) van Bochove	voormalig Tweede Kamerlid (CDA)
Dhr. H.M.J. (Erik) Bongaerts	voormalig hoofd regionale treasury desks bij ABN AMRO
Dhr. A.W.A. (Arnoud) Boot	oud-lid van de raad van commissarissen bij het WSW, hoogleraar ondernemingsfinanciering en financiële markten
Dhr. W.J. (Wouter) Bos	oud-minister van Financiën (2007–2010)
Mw. D. (Daphne) Braal-Verhoog	directeur van het CFV
Dhr. M.A.E. (Marc) Calon	voorzitter van Aedes
Dhr. J.B.S. (Johan) Conijn	buitengewoon hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam, directeur bij ORTEC Finance, oud-directeur van het CFV, oud-partner bij RIGO Research en Advies
Dhr. M.P.A. (Marcel) van Dam	oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij het WSW
Mw. S.M. (Sybilla) Dekker	oud-minister van VROM (2003–2006)
Dhr. G.Ch.F.M. (Staf) Depla	voormalig Tweede Kamerlid (PvdA)
Dhr. H. (Harry) Derksen	districtsadviseur bij het CFV
Dhr. J.P.H. (Piet Hein) Donner	oud-minister van BZK (2010–2011)
Dhr. A.P. (Aldert) Dreimüller	oud-lid van de raad van toezicht bij Rentree
Dhr. A.Th. (Adri) Duivesteijn	voormalig Tweede Kamerlid (PvdA)
Dhr. H. (Hugo) Eekhof	coördinerend/specialistisch inspecteur woningcorporaties bij het Ministerie van I&M
Dhr. G. (Gerard) Erents	voormalig interim-bestuursvoorzitter bij Rochdale, voormalig extern toezichthouder bij WSG, voormalig interim-bestuurder bij Vestia, voormalig directeur-bestuurder bij het WSW
Dhr. G.J. (Gerben) Everts	bestuurslid bij de Autoriteit Financiële Markten
Dhr. C. (Carel) van Eykelenburg	voorzitter van de raad van bestuur bij BNG Bank
Dhr. H. (Harry) Fekkers	oud-lid van de raad van toezicht bij Servatius
Dhr. H. (Harold) Ferwerda	clustermanager directie Woningmarkt bij het Ministerie van BZK
Dhr. M. (Mark) Frequin	directeur-generaal Wonen en Bouwen bij het Ministerie van BZK
Mw. W. (Ineke) van Gent	voormalig Tweede Kamerlid (GroenLinks)
Dhr. M. (Merijn) van Giessen	oud-directeur Woningmarkt bij het Ministerie van BZK
Dhr. A. (Arjan) Greeven	eigenaar Greeven Invest, partner van FIFA Finance
Dhr. J. (Jako) Groeneveld	oud-bankier bij Fortis, eigenaar FMS Finance
Dhr. L.A.M. (Leon) van Halder	voormalig directeur-generaal WWI bij het Ministerie van VROM
Dhr. J. (Jeroen) van der Hoek	business manager bij Cardano
Mw. A.W.C. (Ans) Hoenderdos	oud-lid van de raad van commissarissen bij Rochdale

Mw. B.J.C.J. (Birgitte) van Hoesel-Snel	directeur-bestuurder bij het WSW
Dhr. P.H. (Pieter) Hofstra	voormalig Tweede Kamerlid (VVD)
Dhr. C.A. (Cor) van Hulst	oud-directeur Wonen bij de gemeente Rotterdam
Dhr. J.C. (Jan Kees) de Jager	oud-Staatssecretaris van Financiën (2007–2010), oud-minister van Financiën (2010–2012)
Dhr. P.F.C. (Paulus) Jansen	voormalig Tweede Kamerlid (SP)
Dhr. H. (Hendrik) Jellema	bestuurder bij Gewobag Berlijn
Dhr. H. (Hamit) Karakus	oud-wethouder in Rotterdam
Dhr. E. (Eric) Kemperman	oud-lid van de raad van toezicht bij Rentree
Dhr. P. (Piet) Klop	voormalig accountant van Vestia bij Deloitte
Mw. N.E.M. (Nadine) Kohll	voormalig afdelingshoofd DJZ/Internationale zaken bij het Ministerie van VROM
Dhr. S. (Siwart) Kolthek	oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij Vestia
Dhr. J.M. (Johan) Koopman	voormalig directeur-generaal Volkshuisvesting bij het Ministerie van VROM, oud-voorzitter van het CFV
Dhr. R. (René) Kroeze	riskmanager bij het WSW
Dhr. M. (Martien) Kromwijk	oud-bestuursvoorzitter bij Woonbron
Dhr. E.E. (Eberhard) van der Laan	oud-minister voor WWI (2008–2010)
Dhr. W.D. (Willem) van Leeuwen	oud-voorzitter van Aedes
Dhr. A.H.A (Ton) Lensen	voormalig extern toezichthouder bij Rentree, (interim-)voorzitter van de raad van commissarissen bij WSG
Dhr. J.S.M. (Jeroen) Lugte	oud-lid van de raad van commissarissen bij Vestia
Dhr. A.H.J. (Arnold) Moerkamp	oud-directeur Strategie en Financiën bij het Ministerie van VROM
Dhr. H.C. (Hubert) Möllenkamp	oud-bestuursvoorzitter bij Rochdale
Mw. W. (Willy) de Mooij	lid van de raad van bestuur bij Vestia
Dhr. J. (Jan) van der Moolen	oud-directeur van het CFV
Mw. I. (Irene) Muñoz	senior investor relations manager bij het WSW
Dhr. M.J.S. (Theo) Nieuwenhuizen	senior beleidscoördinator bij het Ministerie van BZK
Dhr. J. (John) van Nimwegen	voormalig directeur-bestuurder bij Rochdale
Dhr. P.G.A. (Peter) Noordanus	oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij Vestia
Dhr. M. (Marco) Noorlander	voormalig accountant van Vestia bij KPMG
Dhr. J.M. (Marnix) Norder	oud-wethouder in Den Haag
Dhr. J. (Johan) Over de Vest	oud-bestuurslid bij Woonbron
Dhr. R.L. (Roland) van der Post	voormalig algemeen directeur bij het WSW
Dhr. J.W. (Johan) Remkes	oud-Staatssecretaris van VROM (1998–2002)
Dhr. M.J. (Martin) van Rijn	oud-directeur Financiën, Strategie en Control, plv. directeur-generaal Volkshuisvesting bij het Ministerie van VROM
Dhr. M. (Martijn) Rink	oud-manager Investor Relations bij het WSW
Mw. J.C.M. (Jolanda) Roelen-Nuijten	oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij Laurentius
Mw. A.M. (Annemiek) Roessen	oud-directeur Stad en Regio bij het Ministerie van VROM/WWI
Mw. K. (Karin) Rosielle	voormalig directeur-bestuurder ad interim bij Laurentius
Dhr. P. (Peter) Ruigrok	voormalig interim-bestuurder bij WSG
Dhr. V.M.E. (Victor) Schaap	strategisch adviseur en plv. directeur Woningmarkt bij het Ministerie van BZK

Dhr. A.J.M. (Arjan) Schakenbos	voorzitter van de raad van bestuur bij Vestia
Dhr. J.L.A. (Jacques) Sevat	global head collateral management bij ING Bank
Dhr. G. (Geert) Smits	oud-lid van de raad van commissarissen bij Laurentius
Dhr. P.J.F.B. (Peter) Span	voormalig directeur-bestuurder bij WSG
Mw. J.W.E. (Liesbeth) Spies	oud-minister van BZK (2011–2012)
Dhr. E.Th.P. (Erik) Staal	oud-bestuursvoorzitter bij Vestia
Dhr. C. (Claus) Telaar	relatiemanager bij Deutsche Bank
Dhr. R. (Rinie) Teuben	voormalig directeur-bestuurder bij Rentree
Dhr. A.F. (André) Thomsen	oud-lid van de raad van commissarissen bij Woonbron
Dhr. D.K.J. (Dick) Tommel	oud-Staatssecretaris van VROM (1994–1998)
Dhr. A.B.M. (Leks) Verzijlbergh	voormalig algemeen directeur bij Servatius
Dhr. J. (Hans) van der Vlist	lid van de raad van commissarissen bij Vestia, voormalig secretaris-generaal bij het Ministerie van VROM
Mw. C.P. (Ella) Vogelaar	oud-minister voor WWI (2007–2008)
Dhr. M. (Marcel) de Vries	voormalig Treasury & Controlmanager bij Vestia
Dhr. R.A. (Ron) Walkier	voorzitter van de directie bij NWB Bank
Dhr. P.B.G. (Patrick) van der Wansem	partner bij Capitad
Dhr. X.C. (Xavier) Werner	partner bij Capitad
Dhr. C. (Kees) Wevers	oud-directeur Financiën en Control bij Vestia
Dhr. E. (Erik) Wilders	directeur-bestuurder bij het WSW, voormalig Agent (oud-directeur) bij het Agentschap van de Generale Thesaurie bij het Ministerie van Financiën
Dhr. P. (Pieter) Winsemius	oud-minister van VROM (2006–2007)
Dhr. G. (Gerrit) Zalm	voorzitter van de raad van bestuur bij ABN AMRO, oud-minister van Financiën
Dhr. P. (Paul) van der Zouw	riskmanager bij ABN AMRO
Dhr. H. (Hans) Zwarts	voormalig extern toezichthouder bij Woonbron
Dhr. R. (Richard) van Zwol	voormalig secretaris-generaal bij het Ministerie van Financiën

De volgende persoon is niet ingegaan op de uitnodiging van de commissie voor een besloten voorgesprek:

Dhr. W.J.J. (Walter) Vermeulen-de Bie	voormalig directeur-bestuurder bij Laurentius

In deze lijst is bij de personen de functie vermeld die aanleiding is geweest hen op te roepen voor een besloten voorgesprek.

5. Lijst van openbare verhoren

De commissie heeft openbare verhoren gehouden met de volgende personen:

Mw. A.W.H. (Annet) Bertram	voormalig (plv.) directeur-generaal Wonen bij het Ministerie van VROM
Dhr. B.J. (Bas Jan) van Bochove	voormalig Tweede Kamerlid (CDA)
Dhr. A.W.A. (Arnoud) Boot	oud-lid van de raad van commissarissen bij het WSW, hoogleraar ondernemingsfinanciering en financiële markten
Dhr. W.J. (Wouter) Bos	oud-minister van Financiën (2007–2010)
Mw. D. (Daphne) Braal-Verhoog	directeur van het CFV
Dhr. M.A.E. (Marc) Calon	voorzitter van Aedes
Dhr. J.B.S. (Johan) Conijn	buitengewoon hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam, directeur ORTEC Finance, oud-directeur van het CFV, oud-partner bij RIGO Research en Advies
Dhr. M.P.A. (Marcel) van Dam	oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij het WSW
Mw. S.M. (Sybilla) Dekker	oud-minister van VROM (2003–2006)
Dhr. G.Ch.F.M. (Staf) Depla	voormalig Tweede Kamerlid (PvdA)
Dhr. J.P.H. (Piet Hein) Donner	oud-minister van BZK (2010–2011)
Dhr. G. (Gerard) Erents	voormalig interim-bestuursvoorzitter bij Rochdale, voormalig extern toezichthouder bij WSG, voormalig interim-bestuurder bij Vestia, voormalig directeur-bestuurder bij het WSW
Dhr. G.J. (Gerben) Everts	bestuurslid bij de AFM
Dhr. M. (Merijn) van Giessen	oud-directeur Woningmarkt bij het Ministerie van BZK
Dhr. A. (Arjan) Greeven	eigenaar Greeven Invest, partner van FIFA Finance
Dhr. J. (Jako) Groeneveld	oud-bankier bij Fortis, eigenaar FMS Finance
Mw. A.W.C. (Ans) Hoenderdos	oud-lid van de raad van commissarissen bij Rochdale
Dhr. P.H. (Pieter) Hofstra	voormalig Tweede Kamerlid (VVD)
Dhr. P.F.C. (Paulus) Jansen	voormalig Tweede Kamerlid (SP)
Dhr. E. (Eric) Kemperman	oud-lid van de raad van toezicht bij Rentree
Dhr. P. (Piet) Klop	voormalig accountant van Vestia bij Deloitte
Dhr. S. (Siwart) Kolthek	oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij Vestia
Dhr. M. (Martien) Kromwijk	oud-bestuursvoorzitter bij Woonbron
Dhr. E.E. (Eberhard) van der Laan	oud-minister voor WWI (2008–2010)
Dhr. W.D. (Willem) van Leeuwen	oud-voorzitter van Aedes
Dhr. A.H.A. (Ton) Lensen	voormalig extern toezichthouder bij Rentree, (interim-)voorzitter van de raad van commissarissen bij WSG
Dhr. J.S.M. (Jeroen) Lugte	oud-lid en oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij Vestia
Dhr. A.H.J. (Arnold) Moerkamp	oud-directeur Strategie en Financiën bij het Ministerie van VROM
Dhr. H.C. (Hubert) Möllenkamp	voormalig bestuursvoorzitter bij Rochdale
Dhr. J. (Jan) van der Moolen	oud-directeur van het CFV
Dhr. J. (John) van Nimwegen	voormalig directeur-bestuurder bij Rochdale
Dhr. P.G.A. (Peter) Noordanus	oud-voorzitter van de raad van commissarissen bij Vestia
Dhr. J.M. (Marnix) Norder	oud-wethouder in Den Haag
Dhr. R.H.M. (Ronald) Paping	directeur bij de Woonbond

Dhr. R.L. (Roland) van der Post	voormalig algemeen directeur bij het WSW
Dhr. J.W. (Johan) Remkes	oud-Staatssecretaris van VROM (1998–2002)
Dhr. M. (Martijn) Rink	oud-manager investor relations bij het WSW
Dhr. P. (Peter) Ruigrok	voormalig interim-bestuurder bij WSG
Dhr. V.M.E. (Victor) Schaap	strategisch adviseur en plv. directeur Woningmarkt bij het Ministerie van BZK
Dhr. J. (Jan) van der Schaar	geassocieerd partner bij RIGO Research en Advies, gastonderzoeker bij Onderzoeksinstituut OTB, oud-lid van de commissie-Hoekstra
Dhr. J.L.A. (Jacques) Sevat	global head collateral management bij ING Bank
Dhr. P.J.F.B. (Peter) Span	voormalig directeur-bestuurder bij WSG
Mw. J.W.E. (Liesbeth) Spies	oud-minister van BZK (2011–2012)
Dhr. E.Th.P. (Erik) Staal	oud-bestuursvoorzitter bij Vestia
Dhr. R. (Rinie) Teuben	voormalig directeur-bestuurder bij Rentree
Dhr. A.F. (André) Thomsen	oud-lid van de raad van commissarissen bij Woonbron
Dhr. D.K.J. (Dick) Tommel	oud-Staatssecretaris van VROM (1994–1998)
Dhr. A.B.M. (Leks) Verzijlbergh	voormalig algemeen directeur bij Servatius
Dhr. A.L.M. (Arnoud) Vlak	executive director bij MSCI-IPD
Mw. C.P. (Ella) Vogelaar	oud-minister voor WWI (2007–2008)
Dhr. M. (Marcel) de Vries	voormalig Treasury & Controlmanager bij Vestia
Dhr. P.B.G. (Patrick) van der Wansem	partner bij Capitad
Dhr. X.C. (Xavier) Werner	partner bij Capitad
Dhr. C.W.A. (Kees) Wevers	oud-directeur Financiën en Control bij Vestia
Dhr. E. (Erik) Wilders	bestuurder bij het WSW, voormalig Agent (oud-directeur) bij het Agentschap van de Generale Thesaurie bij het Ministerie van Financiën
Dhr. P. (Pieter) Winsemius	oud-minister van VROM (2006–2007)
Dhr. P. (Paul) van der Zouw	riskmanager bij ABN AMRO
Dhr. H. (Hans) Zwarts	voormalig extern toezichthouder bij Woonbron

In deze lijst is bij de personen de functie vermeld die aanleiding is geweest hen op te roepen voor een openbaar verhoor.

6. Lijst van instanties en personen bij wie informatie is gevorderd

De commissie heeft informatie gevorderd bij de volgende instanties en personen:

ABN AMRO
Aedes
minister van Algemene Zaken
Belastingdienst / FIOD
Capitad
Centraal Fonds Volkshuisvesting
Deutsche Bank
Deloitte
gemeente Deventer
minister van Financiën
Woonbedrijf Ieder1
ING Bank
(oud-)Kamerleden, woordvoerders wonen
Laurentius
Inspectie voor de Leefomgeving en Transport
Planbureau voor de Leefomgeving
Raad voor de Jaarverslaggeving
Rabobank
Rentree
Woningstichting Rochdale
gemeente Rotterdam
Woningstichting Servatius
dhr. J. van der Starre
minister van Veiligheid en Justitie
Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN)
Vestia
Vlug adviseurs
Waarborgfonds Sociale Woningbouw
algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst
minister voor Wonen en Rijksdienst
Woonbron
WSG

Daarnaast heeft de commissie bij enkele personen die zijn uitgenodigd voor een besloten voorgesprek en/of openbaar verhoor nadere informatie gevorderd.

7. Werkafspraken tussen de commissie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst

Praktische werkafspraken tussen de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW) en de Minister voor Wonen en Rijksdienst

1. Vanuit het kabinet is de Minister voor Wonen en Rijksdienst het aanspreekpunt voor de enquêtecommissie, met uitzondering van zaken die het OM betreffen. De enquêtecommissie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst wijzen elk een contactpersoon aan voor dagelijkse contacten. Contactpersoon namens de commissie is de staf van de commissie en contactpersoon namens de Minister is het projectteam Parlementaire enquête woningcorporaties.
2. Voorafgaand aan de vordering zal er zo mogelijk overleg zijn tussen de contactpersonen over de termijn waarop de informatie geleverd kan worden.
3. Mocht de termijn voor aanlevering niet gehaald worden, maakt de Minister dit binnen de gevraagde termijn schriftelijk en met redenen omkleed kenbaar aan de voorzitter van de enquêtecommissie onder vermelding van de alsdan te verwachten behandeltermijn.
4. De gevorderde inlichtingen en afschriften van documenten worden op papier en zoveel als mogelijk digitaal aan de commissie geleverd door middel van een USB-stick met encryptie.
5. De betrokken bewindspersonen krijgen de gelegenheid om voor de publicatie van het eindrapport (delen van) het concept eindrapport te zien, ten einde zich uit te kunnen spreken over:
   – feitelijke onjuistheden;
   – aspecten van vertrouwelijkheid (voor zover dit reeds bij aanlevering als zodanig kon worden aangemerkt);
   – het belang van de Staat.

   De enquêtecommissie betrekt de in dit kader gemaakte opmerkingen van de Minister bij het opstellen van het definitieve rapport.

Den Haag, 25 april 2013

mr. R.A. van Vliet
Voorzitter parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties

drs. S.A. Blok
Minister voor Wonen en Rijksdienst

Brief van de commissie aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst inzake additionele praktische werkafspraken d.d. 4 juli 2013

Geachte heer Blok,

In reactie op uw brieven in het kader van de verstrekking van vertrouwelijke documenten inzake de tweede vordering (13-PEW-UV-002) bericht ik u als volgt.

Op 25 juni jongstleden heeft ambtelijk overleg plaatsgehad. Doel van dit overleg was om te onderzoeken of het binnen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Minister enerzijds en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de commissie anderzijds mogelijk is te komen tot praktische afspraken ten aanzien van de nog resterende documenten, die

u in afwachting van deze afspraken nog niet wenste te verstrekken danwel ter inzage wilde leggen.

In dit overleg is afgesproken dat de commissie door u in staat wordt gesteld om van alle gevorderde documenten kennis te nemen. In het geval de commissie onverhoopt uw beroep op verschoningsgronden niet onderschrijft zal een gesprek plaatsvinden tussen Minister en commissie.

Bovenstaande heeft tot de volgende, additionele, praktische werkafspraken inzake de tweede vordering geleid:

1. Documenten welke worden verstrekt aan de commissie of welke ter inzage voor de commissie beschikbaar zijn gesteld en die door de Minister gemotiveerd als blijvend vertrouwelijk[315]zijn aangemerkt, blijven de status van vertrouwelijk stuk behouden. Op verzoek van de commissie kan er overleg plaatsvinden over de vertrouwelijkheid. Na afloop van het overleg kan de commissie de Minister verzoeken de vertrouwelijkheid op te heffen.
2. Bepaalde documenten, waarin persoons- en/of bedrijfsgegevens zijn opgenomen, worden, na motivering, gelakt verstrekt. Deze documenten zijn inclusief de vertrouwelijke passages in te zien op het departement.
3. Bepaalde documenten worden, na motivering dat het gaat om het belang van de staat, niet verstrekt aan de commissie, maar zijn slechts op het departement in te zien. Het departement kan praktische voorwaarden stellen aan de toegang tot de ruimte waarin de documenten kunnen worden geraadpleegd.

De afspraken gelden, onverlet de wettelijke bevoegdheden, binnen het kader van grote terughoudendheid bij een inzet van de mogelijkheden, zoals genoemd onder 2 en 3. De commissie borgt de vertrouwelijkheid van de documenten en andere informatie door een beperkte toegankelijkheid van de werkruimte, een beveiligde omgeving voor de geleverde informatie en secuur ingericht proces omtrent de documentenverwerking.

De commissie vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en ziet graag voor zover van toepassing de resterende gevorderde documenten tegemoet alsmede een voorstel van u inzake een praktische werkwijze omtrent het inzien van de documenten.

mr. R.A. van Vliet
Voorzitter parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties

Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de commissie in reactie op de brief over additionele praktische werkafspraken d.d. 9 juli 2013

Geachte voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties,

In reactie op uw brief over, additionele, werkafspraken aangaande vertrouwelijke documenten (13-PEW-UV-009) bericht ik u als volgt.

[315] Met blijvend vertrouwelijk wordt bedoeld dat de door de Minister gewenste vertrouwelijkheid voortduurt na aanbieding van het eindrapport van de commissie.

Ik kan mij vinden in de afspraken zoals vastgelegd in uw brief. Volledigheidshalve benadruk ik het belang dat vertrouwelijk verstrekte informatie, waaronder de ter inzage getoonde documenten genoemd bij punt 3 van uw brief, vertrouwelijk is en blijft en dat uw commissie daarvoor dient te zorgen, ook met betrekking tot de voorgesprekken, verhoren en het rapport.

De documenten die op basis van de afspraken (in gelakte dan wel onbewerktevorm) aan uw commissie verstrekt kunnen worden, zal ik u spoedig doen toekomen. In de bijlage van deze brief vindt u een voorstel inzake een praktische werkwijze omtrent het inzien van de vertrouwelijke documenten die niet verstrekt kunnen worden bij het Ministerie van BZK.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst
drs. S.A. Blok

Nadere afspraken over de vertrouwelijke inzage in (weggelakte passages van) documenten die in het kader van de parlementaire enquête woningcorporaties door de PEW zijn gevorderd van de Minister voor W&R

Algemeen

a. Deze afspraken hebben betrekking op de mogelijkheid die door de Minister voor W&R aan de PEW wordt geboden om vertrouwelijk inzage te krijgen in (de weggelakte passages van de) documenten die de PEW heeft gevorderd.
b. De hieronder bedoelde documenten blijven binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De documenten worden niet verstrekt aan de PEW en zij worden derhalve na afloop van het onderzoek niet overgedragen aan het archief van de Tweede Kamer.

Inzage

a. De leden van de PEW en van haar staf (hierna gezamenlijk aan te duiden als: de PEW) krijgen vertrouwelijk inzage in de fysieke documenten die de Minister voor W&R op haar vordering niet heeft verstrekt, of gelakt heeft verstrekt. De documenten zijn integraal in te zien, waarbij de weggelakte passages met haken zijn aangeduid;
b. De PEW zal documenten op geen enkele wijze (doen) vervaardigen. Dat betekent dat bijvoorbeeld kopiëren of fotograferen van de documenten niet is toegestaan;
c. De PEW bewaart absolute geheimhouding over de inhoud van de documenten;
d. De PEW zal de informatie uitsluitend gebruiken ten behoeve van haar oordeelsvorming;
e. Voor zover het voor haar onderzoek noodzakelijk is, kan de PEW persoonlijke aantekeningen maken. Persoonlijke aantekeningen zijn geen documenten bestemd voor intern beraad als bedoeld in artikel 40, vierde lid, Wpe 2008. De persoonlijke aantekeningen zullen uitsluitend voor de uitvoering van haar onderzoek door de PEW worden gebruikt. De PEW waarborgt dat de persoonlijke aantekeningen op geen enkele wijze buiten haar controle zullen raken. Na publicatie van haar eindrapport zal de PEW zorg dragen voor de vernietiging van de in deze afspraken bedoelde persoonlijke aantekeningen.

Ruimte

a. De inzage vindt plaats in een besloten ruimte op het Ministerie van BZK. In deze ruimte bevinden zich alle documenten die de PEW heeft gevorderd, maar die de Minister niet heeft verstrekt en documenten die gelakt zijn verstrekt zonder deze weglakkingen;
b. De PEW brengt op geen enkele wijze de documenten buiten de besloten ruimte. Gebruik van mobiele telefoons is niet toegestaan in de besloten ruimte;
c. Mobiele telefoons, jassen en tassen worden buiten de besloten ruimte in een afsluitbare kast opgeborgen. De PEW beschikt over de sleutel van deze kast;
d. In de besloten ruimte zijn de volgende voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de PEW:
   – afgesloten kasten voor alle documenten;
   – een afsluitbare kast waar de PEW haar materialen in kan bewaren;
   – tafels en stoelen voor drie personen;
   – een vaste telefoonlijn die van buiten het ministerie bereikbaar is.

Toegang

a. De leden van de PEW en van haar staf hebben toegang tot de besloten ruimte op het Ministerie van BZK. De griffier van de PEW overhandigt de contactpersoon van het ministerie voor W&R daartoe een lijst met namen van deze personen;
b. Personen die op de lijst staan vermeld, dienen zich te melden bij de receptie van het Ministerie van BZK. Nadat zij zich hebben geïdentificeerd met een geldig identiteitsbewijs, zullen zij een bezoekerspas krijgen en door de beveiliging naar de besloten ruimte worden begeleid. Bij het verlaten van het ministerie zullen de bezoekers door de beveiliging naar de uitgang worden begeleid, waar zij hun bezoekerspas in de inslikzuil moeten deponeren;
c. Bezoekers mogen zich niet zonder begeleiding door het ministerie bewegen. Uitzondering daarop is het gebruik van sanitaire voorzieningen, rookruimte en restauratieve voorzieningen in de onmiddellijke nabijheid van de besloten ruimte;
d. De beveiligingsdienst van het Ministerie van BZK beschikt over de sleutels van de besloten ruimte. De beveiligingsdienst opent de ruimte voor personen bedoeld onder l) en sluit de ruimte af nadat deze personen allen de ruimte hebben verlaten. Hetzelfde geldt voor sleutels van de kasten met documenten. De sleutel van de kast met materialen van de PEW blijft in handen van de PEW;
e. De ruimte is beschikbaar gedurende de gehele looptijd van de enquête en daarmee tot de dechargeverlening door de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
f. Gedurende de onder p) genoemde periode is de besloten ruimte op het ministerie BZK in principe toegankelijk op maandag tot en met vrijdag tussen 07.00 uur en 19.00 uur;
g. De griffier van de PEW zal per week voor de daaropvolgende week aan de contactpersoon van het ministerie BZK aangeven wanneer de PEW verwacht gebruik te maken van de besloten ruimte;

h. Mocht de PEW in de betreffende week op andere momenten van de ruimte gebruik willen maken, dan zal de griffier van de PEW dit zo spoedig mogelijk melden bij de contactpersoon van het ministerie BZK.

Den Haag, 28 augustus 2013

mr. R.A. van Vliet
Voorzitter parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties

Den Haag, 30 augustus 2013

drs. S.A. Blok
Minister voor Wonen en Rijksdienst

8. Motie tot instelling parlementaire enquête

MOTIE VAN HET LID VAN BOCHOVE[316]

Voorgesteld 15 maart 2012

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de problematiek bij Vestia volgt op meerdere incidenten bij woningcorporaties waar laakbaar gedrag door het interne en externe toezicht onvoldoende en te laat is onderkend;

constaterende, dat door de incidenten de belangen van huurders bij deze sociale verhuurders in het geding zijn;

constaterende, dat er een beeld ontstaat van andere betrokken partijen naast de woningcorporaties, zoals gemeenten, banken en andere ondernemingen, die elkaar de bal toespelen en daarmee het algemene belang van een integere, stabiele volkshuisvesting schaden;

overwegende, dat het wenselijk is dat de Kamer zelf onderzoek doet naar het functioneren van het systeem van woningcorporaties, waaronder het beheer, het (interne en externe) toezicht op maatschappelijk gebonden kapitaal, de positie van huurders en de rol van banken, financiers en gemeenten;

overwegende, dat een dergelijk onderzoek duidelijkheid dient te geven over de houdbaarheid van het stelsel van onderlinge waarborging en de achtervangpositie van gemeenten en de rijksoverheid;

overwegende, dat gelet op de tegengestelde belangen van eerder betrokken partijen verhoor onder ede wenselijk is;

van oordeel dat een onderzoek (enquête) ex artikel 140 (Reglement van Orde) dient te worden ingesteld, waarbij getuigen verplicht kunnen worden te verschijnen om onder ede een verklaring af te leggen;

verzoekt het presidium, voorstellen te doen over de opzet en de vorm van het onderzoek,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Bochove

[316] Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 236.

9. Bronnenlijst

Kamerstukken

Kamerstuk II 1991/92, 22 300-XI, nr. 69. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk XI (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieubeheer) voor het jaar 1992*.

Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 52. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid.*

Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 14. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 16. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 2. Brief van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH).* Bijlage: Conijn. J (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing.* Amsterdam: RIGO.

Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 24. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 41. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 47. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties.*

Kamerstukken II 2005/06, 29 453, nr. 52. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Bijlage: Schilder A., Mosch R.H.J. & Hage, M. (2006*) Advies toezicht op woningcorporaties.* Amsterdam: DNB.

Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 32. Brief van de Minister van Wonen, Wijken en Integratie, *Aanpak Wijken.* Bijlage 2: *Afsprakenkader Rijk – Aedes met betrekking tot mogelijke inhoudelijke inzet woningcorporaties in de wijkenaanpak.*

Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 103. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 106. Brief van de Ministers voor Wonen, Wijken en Integratie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 125. Motie van het Lid Van Bochove, c.s., *Woningcorporaties. Acceptatie binnen de EU voor de Nederlandse definitie, afbakening en staatssteun.*

Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 127. Brief van de Minister van Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2008/09, 31 729, nr. 1. Brief van de Algemene Rekenkamer, *Goed bestuur in overleg. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Bijlage: Rapport Algemene Rekenkamer, (8 september 2008). *Goed bestuur in uitvoering; De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden.*

Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 133. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties.* Bijlage: CFV (2009). *Borging waarden woningcorporaties: nulmeting integriteitsbeleid.*

Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 161. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties.* Bijlage: Beerens et al.(2009). *Lessons learned: lessen over integriteit van corporaties, vóór corporaties.* Den Haag: VROM-inspectie.

Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 183. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties.* Bijlagen: CFV (2010). *Integriteit maatschappelijk verantwoord: vervolgonderzoek integriteitsbeleid 2010.* En Bieleman, B. & Snippe, J. (2010). *Corporaties in wonen: preventieve doorlichting woningcorporatiesector.*

Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 2. Voorstel van wet, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting).*

Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 3. Memorie van toelichting, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting).*

Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 236. Motie van het lid Van Bochove, *Woningcorporaties. Parlementaire enquête.*

Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 286. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties.* Bijlage: Rapport commissie-Hoekstra (2012) *Eindrapport Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie-Hoekstra)*.

Kamerstuk II 2012/13, 33 606, nr. 2. Brief van het presidium (en Bijlage 1), *Parlementaire enquête Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2013/14, 29 453, nr. 349. Brief van de Algemene Rekenkamer, *Woningcorporaties.* Bijlage: Rapport Algemene Rekenkamer (2 juni 2014). *Toezicht op presteren van woningcorporaties.*

Boeken, rapporten en artikelen

Aedes (2007). *Aedescode.* Hilversum: Aedes.

Aedes (juli 2008). aeDex/IPD Corporatie Vastgoedindex. In *Sturen met benchmarks: via meten en vergelijken tot betere bedrijfsprestaties komen.* Aedes compact; 35, (pp. 19–24).

Aedes (17 april 2014). *De balans hersteld: legitimeringsnotitie.* Den Haag: Aedes.

AFM (11 december 2012). *Rapport naar aanleding van AFM-onderzoek naar wettelijke controles bij woningcorporaties.* Amsterdam: AFM.

Beekers, W.P. & Woude, R.E. van der (2008). *Niet bij steen alleen: Patrimonium Amsterdam: van sociale vereniging tot sociale onderneming 1876–2003*. Hilversum: Verloren.

Beekers, W.P. (2012). *Het bewoonbare land: geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland.* Amsterdam: Boom.

Bortel van, G. et al. (2012). *Vijf jaar corporatievisitaties – balanceren tussen verantwoorden en leren.* Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland/TU Delft.

Buiter, W. et al. (2006). Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt. *Tijdschrift voor politieke ekonomie,* 27, pp. 20–42.

CFV (september 2000). *Rapportage CFV-onderzoek Bankieren bij toegelaten instellingen.* Naarden: CFV.

CFV (1 februari 2002). *Treasury bij woningcorporaties.* Naarden: CFV.

CFV (17 juni 2003). *Rapportage verbindingen woningcorporaties 2001.* Naarden: CFV.

CFV (7 oktober 2003). *Tussen regels en rolopvatting: het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties.* Naarden: CFV.

CFV (21 juni 2005). *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties.* Naarden: CFV.

CFV (21 oktober 2005). *Private taak, publieke zaak: vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door interne toezichthouders bij woningcorporaties.* Naarden: CFV.

CFV (21 november 2006). *Van reflectie naar rekenschap: Kwaliteit van verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties.* Naarden: CFV.

CFV (20 november 2007). *Vertrouwen in vermogen: Kwaliteit van verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties.* Naarden: CFV.

CFV (19 november 2013). *Sectorbeeld 2013.* Naarden: CFV.

Commissie behoorlijk bestuur (Commissie Halsema) (september 2013). *Een lastig gesprek: advies van de commissie behoorlijk bestuur.*

Commissie intern toezicht woningcorporaties (Commissie Glasz) (4 mei 1998). *Naar professioneel toezicht: Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.* Almere

Commissie kwaliteitsmaatstaf benchmarking (Commissie Van Rijn) (maart 2007). *Beter meten: Benchmarking de maat genomen.* Hilversum: Aedes.

Commissie relatie gemeenten en woningcorporaties (Commissie Dekker) (2013). *Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij: Wederkerig en verplichtend.* Den Haag: VNG.

CorporatieGids Magazine (juni 2014). Emeritus Hoogleraar Hugo Priemus: «In de huurmarkt doen we onszelf iets vreselijks aan». *CorporatieGids Magazine*, 5, pp. 8–9, 11, 13.

Den Haag Centraal, «Almere deed ik als professional, Den Haag met mijn hart», 4 april 2014.

Gerrichhauzen et al. (2014). *Van lef en lof naar schade en schande: een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes woningcorporaties.* GenP governance.

Goodijk, R. (juni 2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties?: Zoeken naar verklaringen.* Gorcum.

Hendriks, F. et al. (2011). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hereijgers, A. (februari 2012). *Woningcorporaties op eigen benen: verdienen om te kunnen dienen.* Amsterdam: Forum for Housing and Living FHL.

Jong, R. de (22 februari 2013). *De balans verstoord: een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.* Den Haag: Aedes.

Koolma, H.M. (2008). *Verhalen en prestaties: een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties.* Rotterdam.

Minderman, G. (januari 2012). *Waar is de raad van toezicht?: het interne toezicht in Nederlandse non-profitorganisaties.* Den Haag: Boom.

Priemus, H. (31 augustus 2012). Opgaven voor de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. *Economisch Statistische Berichten*, 97, 4642, pp. 498–501.

Schaar, J. van der (2006). Verzelfstandiging van woningcorporaties. In *Dossier management van vastgoed in de zorgsector* (pp. 91-130). Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Severijn, C.R.M. (oktober 2010). *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties 2010.* Denekamp: Bureau Severijn (in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie).

Severijn, C.R.M. (november 2013). Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties 2013. Denekamp: Bureau Severijn (in opdracht van het Ministerie van Binenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

WRR (2013). *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.* Amsterdam: Amsterdam University press.

WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: Versterking van de interne checks and balances bij semi-publieke instellingen.* Amsterdam: Amsterdam University press.

Overige bronnen

Aanhangsel van de Handelingen II 2013/14, nr. 1372. *Antwoorden op vragen van de leden Paulus Jansen en Smaling (beiden SP) over de fusie van woningcorporaties Ymere en De Woningbouw (Weesp).*

Handelingen II 1998/99, nr. 77, pp. 4463–4467. *Vragen over de (on) wenselijkheid van de aankoop van Oibibio door woningcorporatie Het Oosten en de betrokkenheid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij deze aankoop.*

Stcrt. 2010, 17515. *Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting.*

Stcrt. 2013, 13277. *Instellingsbesluit Commissie maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren.*

MG-circulaire 1999-23. *Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH).* (Stcrt. 2000, nr. 26, p. 8).

MG-circulaire 2001-26. *Toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale-huursector).* (Stcrt. 2001, nr. 218, p. 10).

MG-circulaire 2006-04. *Besluit beheer sociale huursector (Bbsh).* (Stcrt. 2006, nr. 100, p. 16).

Rb. Den Haag, 4 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1256.