



Toezicht op presteren van woningcorporaties

2014

NU TE HUUR
APPARTEMENTEN

APPARTEMENTEN
APPARTEMENTEN

NU TE HUUR
APPARTEMENTEN

Toezicht op presteren van woningcorporaties

De tekst van *Toezicht op presteren van woningcorporaties* is vastgesteld op 2 juni 2014.
Het rapport is op 3 juni 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding onderzoek	9
1.2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Wetgeving en organisatie van het volkshuisvestelijk toezicht	12
2.1 Wet- en regelgeving rond woningcorporaties	12
2.1.1 Kerntaak en nevenactiviteiten	12
2.1.2 Staatssteun en concurrentievervalsing	14
2.2 Rollen en verantwoordelijkheden	15
2.2.1 Extern toezicht	16
2.2.2 Intern toezicht	17
2.3 Inbedding toezicht	17
2.3.1 Bestuurlijke en organisatorische wisselingen	17
2.3.2 Toezichtcapaciteit	19
2.4 Plannen voor versterking toezicht	19
3 Governance en integriteit	20
3.1 Signalen van tekortschietende zelfregulering	20
3.2 Tijdelijke intensivering toezicht	21
4 Prestaties en nevenactiviteiten	23
4.1 Toezicht op rechtmatigheid	23
4.1.1 Toezicht op risico's rond nevenactiviteiten	23
4.1.2 Verantwoording nevenactiviteiten	23
4.1.3 Inzicht in nevenactiviteiten	24
4.2 Toezicht op volkshuisvestelijke prestaties	25
4.3 Jaarlijkse individuele oordelen	27
4.4 Consequenties uitspraak Europese Commissie	27
5 Conclusies en aanbevelingen	29
5.1 Conclusies	29
5.2 Aanbevelingen	30
6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	32
6.1 Reactie CFV	32
6.2 Reactie minister voor WenR	32
6.3 Nawoord Algemene Rekenkamer	32
Literatuur	33

Rapport in het kort

Parlementaire enquête woningcorporaties

De afgelopen jaren is een aantal woningcorporaties¹ in opspraak geraakt in verband met financieel wanbeheer. Bekende voorbeelden zijn Rochdale, Vestia en Woonbron. Hoewel de meeste woningcorporaties in Nederland voor zover bekend hun wettelijke taken naar behoren vervullen, trokken de opeenvolgende incidenten de aandacht - niet alleen van de pers, maar ook van de Tweede Kamer. Deze laatste besloot in 2012 een parlementaire enquête uit te voeren. De Tijdelijke Commissie Woningcorporaties stelde een onderzoeksplan op dat in april 2013 door de Tweede Kamer werd goedgekeurd.

Het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties is inmiddels in gang gezet en zal zich toespitsen op een aantal incidenten rond woningcorporaties, de werking van het stelsel van woningcorporaties als zodanig en het financieel toezicht binnen dit stelsel. Op 4 juni 2014 beginnen de openbare verhoren. Ons onderzoek is mede bedoeld ter ondersteuning van de enquêtecommissie bij haar onderzoek.

Ons onderzoek

Centraal in ons onderzoek staat de werking van het zogenoemde volkshuisvestelijk toezicht.² Dit is het toezicht dat de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) uitoefent en dat zich richt op de vraag of woningcorporaties erin slagen hun publieke kerntaak - het bouwen, beheren en verhuren van voldoende betaalbare woningen³ - effectief, doelmatig, rechtmatig en integer uit te voeren (zie figuur 1).

Wij hebben onderzocht hoe het volkshuisvestelijk toezicht van de minister voor WenR (en zijn voorgangers sinds 1996) heeft gefunctioneerd.

Conclusies

Het toezicht op de wijze waarop woningcorporaties hun publieke kerntaak uitvoeren was de afgelopen twintig jaar afwachtend en onvolledig. De verantwoordelijke bewindspersonen vertrouwden op de goede werking van zelfregulering binnen de sector en op het interne toezicht door de raden van commissarissen van de corporaties.

Deze hoofdconclusie baseren wij op de volgende deelconclusies:

Veelheid aan wisselingen en wijzigingen in sector

De afgelopen twintig jaar is het beleid en de organisatie rond de woningcorporatiesector gekenmerkt door een veelheid aan wisselingen en wijzigingen. De Woningwet werd 78 maal gewijzigd, er waren twaalf bewindspersonen verantwoordelijk voor de sector. Ook de sector zelf was voortdurend in beweging, onder meer door fusies. De taakopvatting van corporaties dijde ondertussen, gevoed door de tijdgeest en deels gesanctioneerd in ministeriële regelingen, steeds verder uit.

1

Formeel heten woningcorporaties 'toegelaten instellingen'. Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport de gangbaarder benaming 'woningcorporatie' of kortweg 'corporatie'.

2

Het financieel toezicht valt buiten ons onderzoek; dit aspect vormt zoals aangegeven één van de onderwerpen van het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties.

3

Woningcorporaties hebben vooral woningen met lage huren in hun bezit. Deze woningen zijn niet voor iedereen beschikbaar. Volgens artikel 70c, sub 1 van de Woningwet moet er bij toewijzing voorrang worden gegeven aan personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Korthedshalve refereren we aan dit gegeven door te spreken van 'betaalbare' woningen.

Figuur 1 Kerngegevens woningcorporaties

Ontstaansgeschiedenis

Veel woningcorporaties waren oorspronkelijk verenigingen die zonder overheidssteun opereerden. De Woningwet van 1901 maakte het voor deze verenigingen mogelijk om overheidssteun te ontvangen. Ze moesten dan uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting én toegelaten zijn door de minister van Volkshuisvesting (thans de minister voor Wonen en Rijksdienst).

De huidige inrichting van de woningcorporatiesector vindt zijn basis in de bruteringsoperatie van 1995-1996. De directe financiële relatie tussen Rijk en corporaties (officieel: 'toegelaten instellingen') werd toen doorgeknipt. De corporaties zijn sindsdien zelfstandig en mogen ook (commerciële) nevenactiviteiten verrichten, mits deze van 'volkshuisvestelijke' aard zijn en er geen grote risico's mee zijn verbonden. De rol van de overheid is vooral die van toezichthouder.

Sociale kerntaak van woningcorporaties



Bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woonruimte voor personen die vanwege hun inkomen of andere omstandigheden niet zelf voor huisvesting kunnen zorgen

Toezicht op woningcorporaties

- Intern: raad van commissarissen en onafhankelijke accountant
- Extern: minister voor Wonen en Rijksdienst
 - financieel toezicht uitgevoerd door Centraal Fonds Volkshuisvesting
 - volkshuisvestelijk toezicht uitgevoerd door Eenheid Toezicht Corporaties

Wet- en regelgeving voor woningcorporaties

- Grondwet, artikel 22: overheid moet bevorderen dat er voldoende woongelegenheden is
- Woningwet (laatste grote aanpassing 1991) en Besluit beheer sociale huursector (BBSH, 1993): beschrijving kerntaken van woningcorporaties
- Diverse ministeriële regelingen: voorschriften rond (onder meer) nevenactiviteiten van corporaties

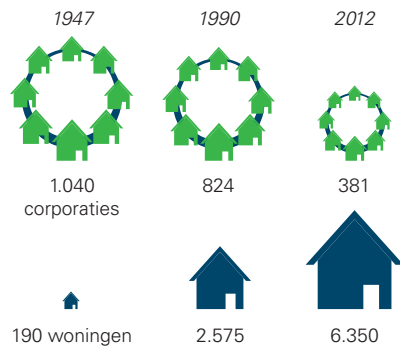
Feiten en cijfers

Totaal woningbezit (2012)

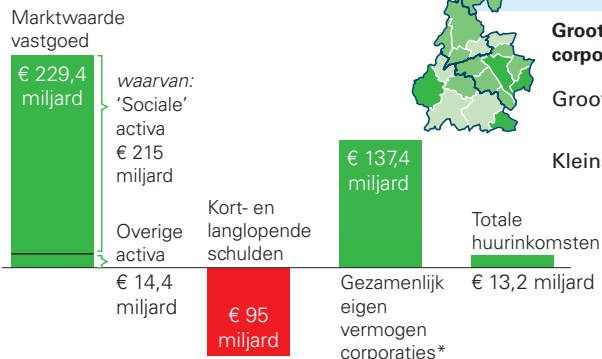


2,3 miljoen woningen (30,3% van de Nederlandse woningmarkt)

Aantal corporaties en gemiddeld woningbezit per corporatie



Financiële gegevens (2012)



Percentage sociale verhuur per gemeente



Grootste en kleinste corporaties (woningbezit)

Grootste	Vestia	90.000
	Ymere	77.000
Kleinste	Bouwvereniging Huis en Hof	22

Bronnen: Centraal Fonds Volkshuisvesting, Centraal Bureau voor de Statistiek, S. van der werf (2013).

Joris Eiseler Infographics

* Conform de door het CFV gehanteerde definitie van 'marktwaarde'. Aanvankelijk was hier ter informatie het bedrag opgenomen van de zogenaamde volkshuisvestelijke waarde 2012, de contante waarde van de toekomstige huuropbrengsten (€ 32,4 miljard). Bron: CFV.

Weinig capaciteit voor toezicht op sector

Er is de afgelopen twintig jaar erg weinig capaciteit beschikbaar geweest voor het volkshuisvestelijk toezicht op de corporatiesector: rond de 10 fte's. Tegelijkertijd was het interne toezicht door raden van commissarissen van gebrekkige kwaliteit. Toch bleven de verantwoordelijke bewindspersonen - een enkele uitzondering daargelaten - vertrouwen op de goede werking van zelfregulering en intern toezicht binnen de sector.

Geen jaarlijks oordeel over volkshuisvestelijke prestaties

De bewindspersoon met de portefeuille volkshuisvesting heeft de wettelijke plicht zich jaarlijks een oordeel te vormen over de prestaties van woningcorporaties. Dit is de afgelopen twintig jaar niet gebeurd. De achtereenvolgende bewindspersonen hebben daardoor geen goed beeld gehad van het functioneren van de individuele corporaties.

Geen goed zicht op (commerciële) nevenactiviteiten corporaties

De verantwoordelijke bewindspersonen hadden de afgelopen jaren evenmin goed zicht op de (commerciële) nevenactiviteiten van corporaties. Deze leefden de plicht om nevenactiviteiten vooraf aan de minister te melden, slecht na. En de jaarstukken van de corporaties gaven op dit punt onvoldoende informatie. Op rijksniveau ontbrak daardoor inzicht in de financiële risico's die verbonden zouden kunnen zijn met dergelijke nevenactiviteiten. Dit leidde niet tot actie van de bewindspersonen om meer grip op deze ontwikkelingen te krijgen.

Nevenactiviteiten veelal verliesgevend

De stelling dat nevenactiviteiten van corporaties verdienen kunnen genereren ten behoeve van hun kernactiviteiten blijkt over de jaren 2007 tot en met 2012 niet op te gaan. Voor de gehele sector blijken de nevenactiviteiten van corporaties in die periode verliesgevend te zijn geweest.

Financiële risico's voor corporaties door nieuwe EU-regels

Als gevolg van nieuwe EU-regels die bepalen dat corporaties alleen nog voor sociale kerntaken tegen gunstige voorwaarden geld mogen lenen, zullen de corporaties een groot deel van hun (commerciële) vastgoed moeten herfinancieren tegen hogere, marktconforme rentetarieven. Het gaat om ruim € 13 miljard (stand eind 2012). Onzeker is of en tegen welke voorwaarden financiers bereid zullen zijn om het commerciële vastgoed te herfinancieren. Bovendien zal het ten onrechte genoten rentevoordeel moeten worden terugbetaald. Hoe en in welk ritme dit in de praktijk moet gaan gebeuren en hoe het genoten rentevoordeel moet worden berekend, is nog onduidelijk. De EU-regels brengen dus financiële risico's voor woningcorporaties met zich mee.

Aanbevelingen

Wij doen de minister voor WenR de volgende aanbevelingen:

- Intensiveer en professionaliseer het volkshuisvestelijk toezicht en voer het proactief uit. Zorg daarbij voor: (a) een duidelijke en in wetgeving of daarop gebaseerde vastgelegde omschrijving van het werkdomein van woningcorporaties; (b) een uitgewerkt toetsingskader voor het beoordelen van de prestaties van corporaties; (c) een doelmatige organisatie, voldoende mensen en middelen om het volkshuisvestelijk toezicht op professionele en effectieve manier uit te kunnen voeren.

- Maak goede werkafspraken met de Inspectie Leefomgeving en Transport bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waar het volkshuisvestelijk toezicht nu is ondergebracht.
- Zorg voor een duidelijke afbakening van de kerntaken en de nevenactiviteiten van corporaties.
- Zorg ervoor dat er beter inzicht ontstaat in de nevenactiviteiten van woningcorporaties en in de financiële en/of bestuurlijke banden die zij hebben met (klein) dochterondernemingen, met medeaandeelhouders of andere rechtspersonen of vennootschappen ('verbindingen').
- Zorg voor een snelle implementatie van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.
- Zet de nieuwe EU-regels die sinds 2011 van kracht zijn zo spoedig mogelijk om in Nederlandse regelgeving.

Ten slotte: met dit onderzoek naar toezicht en de uitkomsten daarvan willen we niet suggereren, dat goed functionerend toezicht alle problemen en kwesties had kunnen voorkomen. Goed toezicht is noodzakelijk, maar het is een middel en geen garantie tegen het falen van publieke organisaties.

Reactie minister voor WenR en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor WenR heeft op 22 mei 2014 op ons onderzoek gereageerd. De minister schetst in zijn reactie de wijzigingen in het toezicht op corporaties die al in gang zijn gezet en de wijzigingen die daarin de komende tijd mogelijk zullen worden doorgevoerd. Tevens kondigt hij aan dat hij duidelijk in regelgeving zal vastleggen welke activiteiten woningcorporaties mogen ontplooiën en welke andere (nieuwe) activiteiten zij uitsluitend onder strikte voorwaarden mogen ontwikkelen.

Wij hebben de reactie van de minister met instemming gelezen. Wij wachten nu de wetsvoorstellen, de nieuwe regelgeving én de uitkomsten van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties af.

I Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 13 april 2005 vond een gesprek plaats tussen de directeur van de Rotterdamse woningcorporatie Woonbron en de directeur-generaal Wonen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Onderwerp van gesprek was een plan van Woonbron om het voormalige cruiseschip ss Rotterdam aan te kopen en te herontwikkelen tot congrescentrum, hotel, restaurant en opleidingscentrum. Het multifunctionele schip zou een stevige impuls moeten geven aan de leefbaarheid van de Rotterdamse achterstandswijk Katendrecht, waar het volgens de plannen aange-meerd zou gaan worden.

Namens het ministerie stemde de directeur-generaal Wonen mondeling in met het voornemen van Woonbron. Besloten werd dat het ministerie de ontwikkelingen zou monitoren, onder meer aan de hand van de jaarstukken van de corporatie.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) zou later concluderen “dat hiermee ambtelijk niet is gehandeld volgens de daarvoor geldende procedurevoor-schriften” (WWI, 2008a, p. 2). Het plan van Woonbron had namelijk formeel moeten worden gemeld bij het ministerie. Bovendien had er, omdat de plannen met de ss Rotterdam een (deels commerciële) nevenactiviteit betroffen van de woningcorporatie, vooraf een toetsing moeten plaatsvinden van de rechtmatigheid van het plan en van de mogelijke (financiële) risico’s.

In 2008 blijkt het project ‘ss Rotterdam’ volledig uit de hand te zijn gelopen. De kosten voor de herontwikkeling van het schip zijn dan opgelopen van (geraamd) € 12 miljoen in 2005 naar meer dan € 230 miljoen. Woonbron is achtergebleven als enige eigenaar van het schip, omdat de beoogde commerciële partner niet aan zijn financiële verplichtingen bleek te kunnen voldoen. Woonbron blijkt niet in staat de herontwikkeling van het schip goed te begeleiden; de oplevering van het schip wordt herhaaldelijk uitgesteld. Ook slaagt Woonbron er niet in om tot een deugdelijke financiering van het project te komen.

Doordat het ministerie het project alleen op afstand volgt, wordt het pas laat geïnformeerd over de problemen. Het ministerie verkeert voortdurend in een reagerende positie en loopt achter de feiten aan. Voor het verkrijgen van informatie over de oplopende kosten blijkt het ministerie soms zelfs aangewezen te zijn op informele contacten.⁴

Pas na ingrijpen door de minister voor WWI in december 2008, die de corporatie dan een aantal aanwijzingen geeft en een externe toezichthouder aanstelt, komt het project de ss Rotterdam in rustiger vaarwater.

De investering van Woonbron ter grootte van € 6 miljoen, die winst moest opleveren ten behoeve van de publieke taak, heeft uiteindelijk geresulteerd in een verlies van meer dan € 230 miljoen.

Aangezien dit verlies door Woonbron zelf is opgevangen, is het ten koste gegaan van geld dat aan volkshuisvesting had moeten worden besteed.

De casus ss Rotterdam is exemplarisch voor veel van de affaires die zich de afgelopen twintig jaar hebben afgespeeld bij woningcorporaties. Deze affaires leggen een aantal problemen bloot:

⁴ Zo schrijft de minister voor WWI op 15 december 2008 aan de Tweede Kamer: “In een memo van 20 februari 2008 signaleerde een accountmanager van mijn ministerie dat het schip naar verwachting in de zomer van 2008 zou worden afgemeerd, maar dat de kosten inmiddels waren opgelopen tot circa € 140 miljoen. Deze accountmanager [...] baseerde zich op mondelinge informatie van de bestuurder van Woonbron, de heer Kromwijk” (WWI, 2008).

- Corporaties ondernemen nevenactiviteiten waarvan niet altijd duidelijk is of en hoe ze samenhangen met hun publieke kerntaak, het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woningen.⁵
- De nevenactiviteiten van corporaties brengen soms forse (financiële en andere) risico's met zich mee, waardoor geld dat bestemd is voor uitvoering van de publieke kerntaak (in casu volkshuisvesting), op het spel wordt gezet.
- De minister die vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van corporaties toezicht houdt op de sector, is van dergelijke activiteiten en de ermee samenhangende risico's veelal niet of slecht op de hoogte en neemt dus geen maatregelen.

Naar aanleiding van een andere casus, de affaire rond woningcorporatie Vestia (een miljardenverlies als gevolg van risicovolle financiële producten), besloot de Tweede Kamer in 2012 tot het instellen van haar zwaarste onderzoeksmiddel, de parlementaire enquête. Maar ervaringen als die met de ss Rotterdam speelden bij die beslissing zeker ook een rol.

In april 2013 ging de Tweede Kamer akkoord met het onderzoeksvorstel en werd de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW) geïnstalleerd. De PEW zal onderzoek doen naar het functioneren van het stelsel van woningcorporaties. Het onderzoek van de enquêtecommissie behelst een periode van ruim twintig jaar. De PEW zal zich toespitsen op een aantal incidenten en de werking van het financiële toezicht daarbij.

Ons onderzoek is (mede) bedoeld ter ondersteuning van de enquêtecommissie bij de voorbereiding van haar onderzoek en richt zich op het zogenoemde volkshuisvestelijk toezicht. Dat is het toezicht dat door de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR)⁶ wordt uitgeoefend en dat zich richt op de vraag of corporaties erin slagen hun publieke kerntaak - het bouwen, beheren en verhuren van voldoende betaalbare woningen - effectief, doelmatig, rechtmatig en integer uit te voeren.

Met dit onderzoek willen we inzicht geven in de werking van het volkshuisvestelijk toezicht: wat behelst dit toezicht in de praktijk, welke effecten gaan ervan uit en hoe bepalen we of het goed functioneert? Hierbij realiseren we ons dat goed toezicht slechts een middel is, en geen garantie vormt tegen het falen van publieke organisaties.

We kijken in ons onderzoek ook in het bijzonder naar nevenactiviteiten van corporaties die buiten het domein van hun kerntaken vallen, maar met de vervulling van die kerntaken wel een samenhang behoren te hebben, zoals het plan was met de ss Rotterdam. Aan dergelijke activiteiten worden specifieke eisen gesteld, onder andere wat de financiering betreft.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksanpak

Ons onderzoek betreft de periode 1996-2014 en richt zich primair op de werking van het volkshuisvestelijk toezicht door de achtereenvolgende verantwoordelijke bewindspersonen in deze periode. De hoofdvraag van ons onderzoek luidt: hoe werkt het door de minister uitgevoerde volkshuisvestelijk toezicht in de praktijk en hoe kan de werking van dit toezicht worden verbeterd?

⁵ Woningcorporaties hebben vooral woningen met lage huren in hun bezit. Deze woningen zijn niet voor iedereen beschikbaar. Volgens artikel 70c, sub 1 van de Woningwet moet er bij toewijzing voorrang worden gegeven aan personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Kortheidshalve refereren we aan dit gegeven door te spreken van 'betaalbare' woningen.

⁶ Voorheen werd dit toezicht uitgeoefend door de minister van VROM. In 2007 ging de portefeuille over naar de minister voor WWI. In 2010 werd de minister van BZK verantwoordelijk. Sinds 2012 valt het toezicht onder de minister voor WenR. Zie voor nadere details over de bestuurlijke wisselingen en organisatorische verschuivingen rond het volkshuisvestelijk toezicht figuur 4 in § 2.3.1.

Het was aanvankelijk onze bedoeling om door middel van dossieronderzoek inzicht te verkrijgen in de werking van het volkshuisvestelijk toezicht. Tijdens ons dossieronderzoek bleek evenwel dat de resultaten van het volkshuisvestelijk toezicht op het departement niet goed worden gedocumenteerd. Dit gold voor zover wij konden vaststellen in elk geval voor de periode 2008-2014.

Door deze gebrekkige documentatie was een reconstructie van het uitgevoerde toezicht op basis van alleen dossiers niet goed mogelijk. Om die reden hebben wij aanvullend op een analyse van de jaarlijkse ‘individuele oordelen’ van de minister over de werkzaamheden van de corporaties (voor zover deze beschikbaar waren), ook interviews gehouden met betrokken ambtenaren en interne stukken bestudeerd zoals notulen, verslagen en beschrijvingen van de administratieve organisatie. Voorts hebben wij de resultaten van onderzoeken van derden gebruikt.

Op deze wijze hebben we de manier waarop het volkshuisvestelijk toezicht door de achtereenvolgende bewindspersonen is ingevuld in kaart gebracht en beoordeeld. Wij zijn voornemens om in aanvulling op dit onderzoek nog een poging te doen om op basis van oudere dossiers te reconstrueren in hoeverre het volkshuisvestelijk presteren in het toezicht voor 2008 feitelijk aandacht heeft gekregen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we om te beginnen het wettelijk kader en de bestuurlijke context van het toezicht op woningcorporaties. Ook bespreken we de organisatorische inbedding van het toezicht op de verschillende departementen waar het de afgelopen twintig jaar ondergebracht is geweest.

In hoofdstuk 3 gaan we na hoe de verantwoordelijke bewindspersonen de afgelopen jaren invulling hebben gegeven aan het toezicht op de ‘governance’ van woningcorporaties en de integriteit van de bestuurders.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan toezicht op de de rechtmatigheid van het handelen van de corporaties en het toezicht op het volkshuisvestelijk presteren van de corporaties (i.e. de uitvoering van hun publieke kerntaak). We gaan na of de verantwoordelijke bewindspersonen de meldingsplicht voor nevenactiviteiten goed hebben gehandhaafd en of zij inzicht hadden in de risico’s die met de nevenactiviteiten waren verbonden. Ook beoordelen we hoe de bewindspersonen invulling hebben gegeven aan hun wettelijke plicht om zich jaarlijks een oordeel te vormen over de volkshuisvestelijke prestaties van corporaties.

Hoofdstuk 5 bevat onze conclusies en onze aanbevelingen aan de minister voor WenR. De minister voor WenR en het bestuur van het Centraal Fonds Volkshuisvesting hebben beiden op 22 mei 2014 op ons onderzoek gereageerd. Deze reacties en ons nawoord daarbij zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

2 Wetgeving en organisatie van het volkshuisvestelijk toezicht

In dit hoofdstuk beschrijven we de wetgeving die van toepassing is op het volkshuisvestelijk toezicht. Aansluitend schetsen we de organisatorische positionering van het toezicht binnen de departementen waar het de afgelopen twee decennia was ondergebracht. Ook staan we stil bij de beschikbare capaciteit en middelen voor het toezicht en bij recente plannen om het toezicht te versterken.

2.1 Wet- en regelgeving rond woningcorporaties

In artikel 22 van de Grondwet is vastgelegd dat de overheid moet bevorderen dat er 'voldoende woongelegenheden' is'. Meer concrete regels op het gebied van de volkshuisvesting zijn opgenomen in de Woningwet en het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Deze vormen samen de basis van het volkshuisvestelijk beleid van het Rijk. Er staat onder meer in beschreven wat de kerntaken zijn van woningcorporaties. De nevenactiviteiten die de instellingen mogen ontplooiën worden omschreven in verschillende ministeriële regelingen.⁷

Tussen 1993 en 1996 vormden de gemeenten de eerste schakel in het externe toezicht op woningcorporaties. Het Rijk was in diezelfde periode eindverantwoordelijk voor het toezicht: "Dit laat onverlet dat de minister uit hoofde van de eigen verantwoordelijkheid ook zelf kan overgaan tot nader onderzoek. De sanctiebevoegdheid is aan het Rijk voorbehouden." (VROM, 1995).

In 1996, het beginjaar van onze onderzoeksperiode, werd de uitvoering van het volkshuisvestelijk toezicht overgeheveld van gemeenten naar het Rijk (toenmalige Inspectie Volkshuisvesting).⁸ Deze transitie leidde niet tot een aanpassing van de Woningwet, maar wel tot een aanpassing van het BBSH.

Ook de kerntaken van de woningcorporaties, die voor het eerst in 1993 in het BBSH werden omschreven in termen van prestatievelden, zijn in de loop der jaren aangepast. In 1997 werden de bestaande prestatievelden uitgebreid met het prestatieveld leefbaarheid, en in 2001 met het prestatieveld wonen en zorg (zie ook figuur 4 in § 2.3.1).

De wet- en regelgeving rond woningcorporaties kent een sterke dynamiek. Alle wijzigingen in ogenschouw genomen is de Woningwet tussen 1991 (toen hij in werking trad) en 1 januari 2014 78 keer gewijzigd; zie figuur 2 hierna.

2.1.1 Kerntaak en nevenactiviteiten

De kerntaak van corporaties is het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woningen. Het BBSH noemt zes prestatievelden waarop de woningcorporaties hun werkzaamheden ten dienste van deze kerntaak moeten richten: (1) de kwaliteit van woningen; (2) de leefbaarheid van buurten en wijken; (3) wonen en zorg; (4) de verhuur van woningen; (5) het betrekken van bewoners bij beleid en beheer; (6) financiële continuïteit.

7

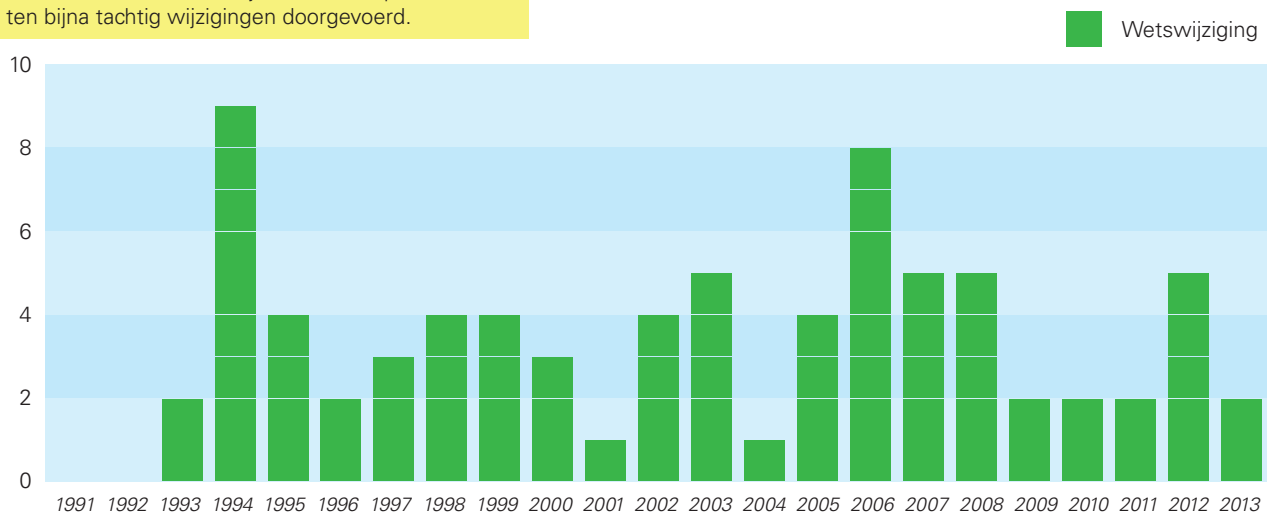
Het betreft onder meer: de Regeling toepassing toezicht op toegelaten instellingen (MG-99-23), d.d. 3 november 1999, de Regeling toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale huursector) (MG-2001-26), d.d. 5 november 2001, en de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting. Deze laatste regeling is in werking getreden op 1 januari 2011 en blijft van kracht tot de nieuwe Woningwet in werking treedt.

8

Op 2 december 1999 is een wijziging van de Woningwet goedgekeurd om het toezicht op woningcorporaties te verbeteren. Het toezicht werd onder de minister geplaatst, met uitzondering van het financieel toezicht; dit werd ondergebracht bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), dat de status van zbo kreeg. De eerste wijziging (positionering van het toezicht) trad op 3 februari 2000 in werking. De tweede wijziging (wettelijke verantwoordelijkheid van het CFV voor het financieel toezicht) trad op 5 november 2001 in werking. Vooruitlopend op deze wetswijziging was het financieel toezicht in 1998 al overgeheveld van de gemeenten naar het CFV.

Figuur 2 Wijzigingen in de Woningwet (1991-2013)

De huidige versie van de Woningwet stamt uit 1991. Sindsdien is deze wet een aantal keren gewijzigd. In totaal zijn tussen het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet tot 1 januari 2014 op 59 momenten bijna tachtig wijzigingen doorgevoerd.



Het merendeel van deze wijzigingen betreft aanpassingen als gevolg van wijzigingen van andere wetten, waarmee de Woningwet dwarsverbanden heeft. Een kleiner deel van de wijzigingen betreft inhoudelijke aanpassingen van de Woningwet. De hier weergegeven wijzigingen hebben overigens niet allemaal betrekking op woningcorporaties. De Woningwet regelt ook andere zaken, zoals de taken van gemeenten en provincies op het terrein van wonen.

Joris Fiselier Infographics

9

Regeling toepassing toezicht op toegelaten instellingen (MG-99-23), Regeling toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale huursector) (MG-2001-26).

10

Een 'verbinding' wil zeggen: een relatie die een woningcorporatie heeft met een (klein)dochteronderneming of met een medeaandeelhouder. Ook is er sprake van een verbinding indien de woningcorporatie financiële of bestuurlijke banden heeft met een andere rechtspersoon of vennootschap dan wel stemrecht heeft in de algemene vergadering van een andere rechtspersoon of vennootschap, of als de woningcorporatie een andere rechtspersoon of vennootschap op een zodanige wijze opricht of doet oprichten dat daarmee een duurzame band ontstaat (CFV, 2013).

Corporaties mogen daarnaast zogenoemde nevenactiviteiten die commercieel van aard zijn ontplooiën, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:⁹

- De nevenactiviteiten dienen een volkshuisvestelijk karakter te hebben en samenhang te vertonen met de kernactiviteiten.
- De volkshuisvestelijke prestaties van de corporatie dienen boven elke twijfel verheven te zijn.
- De omvang van de nevenactiviteiten en de daaraan verbonden risico's moeten beperkt zijn.
- De nevenactiviteiten moeten, behoudens kleinschalige activiteiten, in een 'verbinding'¹⁰ worden ondergebracht, zodat de geldstromen goed kunnen worden beoordeeld en zodat kan worden vastgesteld of de nevenactiviteiten in een redelijke verhouding staan tot de kernactiviteiten.
- De financiering van de nevenactiviteiten in de verbindingen dient marktconform te zijn, om concurrentievervalsing jegens private marktpartijen te voorkomen.
- De winst op de nevenactiviteiten in de verbindingen moet ten goede komen aan de kernactiviteiten van de woningcorporatie.
- Nevenactiviteiten moeten vooraf ter goedkeuring aan de minister worden gemeld.

2.1.2 Staatssteun en concurrentievervalsing

De hiervoor genoemde voorwaarde dat de financiering van nevenactiviteiten ‘marktconform’ moet zijn, houdt in dat woningcorporaties het benodigde geld niet mogen lenen met een garantstelling via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).¹¹ Anders zou er namelijk sprake zijn van concurrentievervalsing ten opzichte van private marktpartijen die, omdat ze geen garantstelling kunnen overleggen, hogere rentetarieven aan de banken moeten betalen.

Van 1997 tot 2011 gold de bepaling inzake marktconforme financiering niet voor alle nevenactiviteiten van corporaties. Er was een grijs gebied van nevenactiviteiten die indirect een relatie hadden met de kerntaak en op die grond eveneens met garantstelling konden worden gefinancierd¹² (zie verder § 4.1).

In 2011 zijn er echter nieuwe, strengere regels in Nederland van kracht geworden, op grond van een besluit van de Europese Commissie. Dat besluit bepaalt dat woningcorporaties uitsluitend nog voor de zogenoemde Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) ‘geborgd’ geld mogen lenen. Alle overige activiteiten, hoe kleinschalig ook, moeten op het moment waarop de leningen aflopen opnieuw worden gefinancierd, nu tegen marktconforme condities. Ook het eventueel ten onrechte genoten rentevoordeel moet teniet worden gedaan.

DAEB en niet-DAEB

Door een uitspraak van de Europese Commissie werd in 2009 een nieuw begrip geïntroduceerd in relatie tot de volkshuisvesting: ‘Diensten van Algemeen Economisch Belang’ (DAEB). De uitspraak hield in dat een land uitsluitend staatssteun mag verlenen als het gaat om diensten van algemeen economisch belang. Nederlandse woningcorporaties kunnen dus alleen nog staatssteun krijgen voor het realiseren van ‘DAEB-projecten’. Vóór 2011 konden woningcorporaties alleen staatssteun krijgen voor het realiseren van hun ‘kernactiviteiten’ – en dat is niet hetzelfde. Een deel van de kernactiviteiten die behoren tot de prestatievelden leefbaarheid en zorg, valt namelijk niet onder de definitie van DAEB. Dit deel zal in de toekomst opnieuw moeten worden gefinancierd. De marktwaarde van de DAEB-activa (ook wel ‘sociale’ activa genoemd) van de woningcorporaties in Nederland wordt geraamd op € 215 miljard, de marktwaarde van hun overige activa (niet-DAEB) wordt geraamd op € 14,4 miljard.

In de periode voorafgaand aan de nieuwe regels, die op 1 januari 2011 werden geïmplementeerd, was het niet precies duidelijk waar de scheiding tussen kern- en nevenactiviteiten lag. Dat er een grijs gebied was, werd veroorzaakt door de brede formulering die werd gebruikt om de kernactiviteiten te omschrijven in het BBSH. Na de implementatie van de nieuwe regels werd het onderscheid aanzienlijk duidelijker.

Leningen met garantstelling zijn sinds 2011 niet toegestaan voor:

- a. het verwerven van zogeheten kleinschalig commercieel onroerend goed, zoals winkelpanden, kantoorruimten of andere kleinschalige bedrijfsruimten;
- b. investeringen in huurwoningen met een (voorgenomen) huurprijs boven de liberalisatiegrens;
- c. investeringen in koopwoningen.

Daarnaast heeft de Europese Commissie een limitatieve opsomming gegeven van maatschappelijk vastgoed voor de verwerving waarvan wél tegen gunstige voorwaarden geld mag worden geleend.

¹¹ Het WSW zorgt ervoor dat woningbouwcorporaties tegen gunstige rentetarieven geld kunnen lenen. Het fonds doet dit door garanties te verstrekken aan banken. Gemeenten en Rijk vormen ‘achtervang’ bij deze garantstelling.

¹² De hier bedoelde nevenactiviteiten werden voor namelijk gefinancierd door de Bank Nederlandse Gemeenten en de Waterschapsbank, maar ook door zakenbanken.

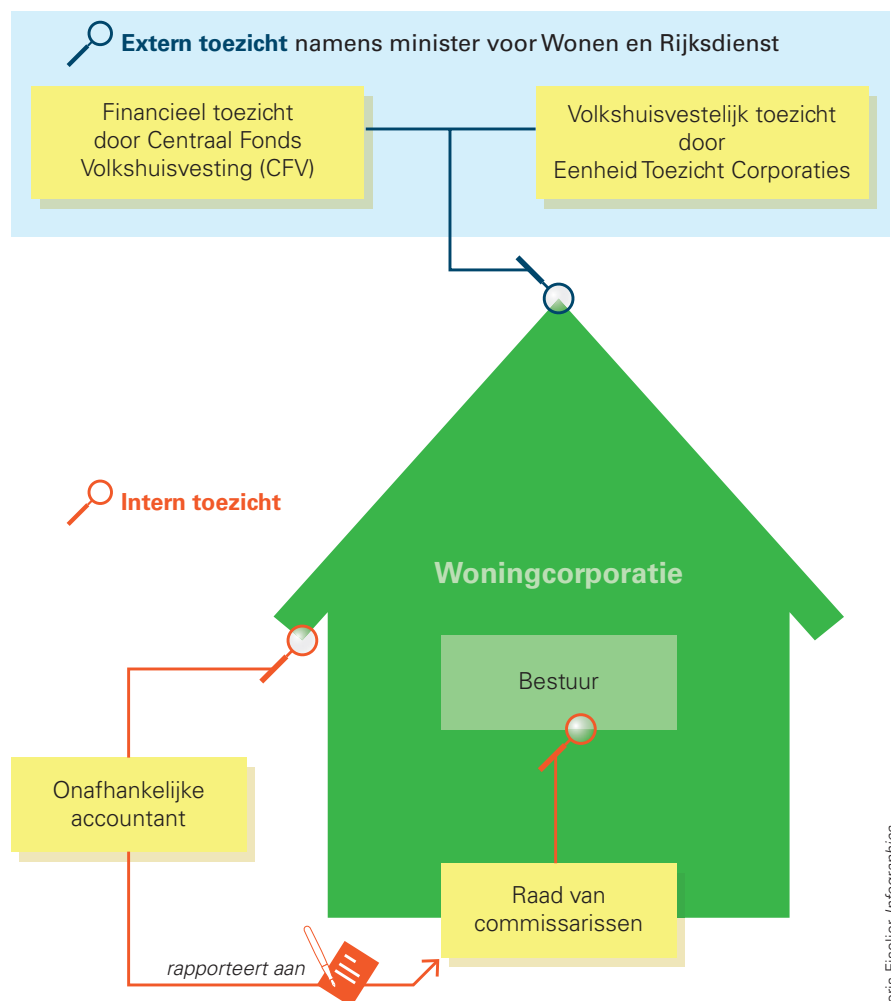
Interpretatieruimte nieuwe EU-regels: de 'commerciële plint'

In de periode vóór 2011 was het voor woningcorporaties mogelijk om geborgde lening af te sluiten voor bijvoorbeeld de realisatie van een appartementencomplex van drie verdiepingen, waarbij de volledige begane grond (een derde deel van het vloeroppervlak) zou worden bestemd voor winkelruimtes; dit wordt de commerciële plint genoemd. Na de inwerkingtreding van de nieuwe EU-regels is dit niet meer mogelijk. In de praktijk worden echter commerciële plinten ter grootte van maximaal 10% van het vloeroppervlak toch nog toegestaan. In het betreffende voorbeeld zou het appartementencomplex dan dus tien verdiepingen moeten hebben.

2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Zoals figuur 3 laat zien bestaat het externe toezicht op de woningcorporatiesector uit twee onderdelen: het financieel toezicht en het volkshuisvestelijk toezicht. Daarnaast wordt binnen elke corporatie toezicht gehouden door een raad van commissarissen en is een externe accountant met de controle belast.

Figuur 3 **Toezicht op een woningcorporatie in opzet**
Situatie tot 31 december 2013



2.2.1 Extern toezicht

De minister voor WenR is verantwoordelijk voor zowel het financieel als het volkshuisvestelijk toezicht op woningcorporaties. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) houdt namens de minister financieel toezicht op woningcorporaties. Dit toezicht blijft hier verder buiten beschouwing omdat de PEW hieraan uitvoerig aandacht zal besteden. De uitvoering van het volkshuisvestelijk toezicht valt sinds 1996 direct onder de minister. Concreet gaat het hierbij om het toezicht op: de *governance* van corporaties,¹³ de integriteit van de bestuurders, de rechtmatigheid van het handelen van de corporaties en het volkshuisvestelijk presteren van de corporaties (i.e. de uitvoering van hun publieke kerntaak). Het resultaat van het toezicht mondt uit in een jaarlijks ‘individueel oordeel’ per corporatie dat betrekking heeft op de aspecten *governance*, rechtmatigheid en volkshuisvestelijk presteren.

Toezicht op governance en integriteit

Het toezicht op de *governance* en de integriteit van corporaties houdt in dat de minister toetst of corporaties hun kerntaak op integere wijze uitvoeren en of zij daarover transparant verantwoording afleggen.

Toezicht op rechtmatigheid

De minister toetst of de corporaties zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden aan de geldende wetten en regels houden. Het toezicht op de rechtmatigheid legt het grootste beslag op de beschikbare toezichtcapaciteit en bestaat uit twee onderdelen:

- regulier preventief toezicht op handelingen van corporaties waarvoor de minister vooraf toestemming moet verlenen zoals fusies, verkoop van woningen,¹⁴ wijziging van statuten of het aangaan van nevenactiviteiten;
- incidenteel repressief toezicht op basis van signalen over activiteiten van corporaties die mogelijk strijdig zijn met de regels.

Toezicht op volkshuisvestelijk presteren

Het toezicht op het volkshuisvestelijk presteren van corporaties houdt in dat de minister toetst of de corporaties de gestelde doelen realiseren op de zes prestatievelden uit het BBSH (zie § 2.1.1).

Sturingsinstrumenten

Wanneer de minister van oordeel is dat de werkzaamheden of werkwijze van een corporatie in strijd zijn met de wettelijke regels, kan hij een corporatie een aanwijzing geven. Daarmee verplicht hij de corporatie tot een bepaalde handeling of het stopzetten daarvan. Als uiterste middel kan de minister een externe toezichthouder aanwijzen. Deze ziet er dan op toe dat de corporatie handelt in overeenstemming met de aanwijzingen zoals door de minister gegeven, en kan de corporatie hierbij ondersteunen.

Naast zijn verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestelijk toezicht draagt de minister voor WenR ook verantwoordelijkheid voor het stelsel van woningcorporaties. Dat betekent dat hij aanspreekbaar is op de uitkomsten van het volkshuisvestelijk beleid en dat hij verantwoordelijk is voor de opzet en goede werking van het toezicht op en binnen de sector. Daartoe dient de minister zich een beeld te vormen van het functioneren van de sector en van corporaties. Dat doet hij onder meer door periodiek onderzoeken te laten uitvoeren.

¹³

‘Governance’ is het uitoefenen van bestuursmacht en het voeren van beleid in een organisatie, opdat een degelijk patroon van goede resultaten ontstaat c.q. een ongewenst patroon van slechte resultaten wordt vermeden. Belangrijke elementen in een goede *governance* zijn integriteit, onafhankelijke taakuitoefening en een transparante verantwoording daarover.

¹⁴

Met uitzondering van de verkoop aan de eigen bewoners.

2.2.2 Intern toezicht

Het interne toezicht op woningcorporaties kent twee instrumenten: het toezicht door raden van commissarissen en de externe accountantscontrole. De raad van commissarissen van een corporatie is belast met het toezicht op het bestuur. De externe accountant controleert de boekhouding van de corporatie en informeert de raad van commissarissen over zijn bevindingen.

Het functioneren van raden van commissarissen en van de accountantscontrole hebben wij niet zelf onderzocht.¹⁵ Wij maken in dit rapport wel gebruik van de uitkomsten van onderzoek door anderen (onder meer het CFV) hiernaar.

2.3 Inbedding toezicht

2.3.1 Bestuurlijke en organisatorische wisselingen

In figuur 4 (zie volgende pagina) hebben we de bestuurlijke en organisatorische wisselingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden in en rond het toezicht op woningcorporaties op een rij gezet.

De figuur laat zien dat de organisatorische inbedding van het volkshuisvestelijk toezicht relatief vaak is gewijzigd. Dat geldt zowel voor de plek van het toezicht binnen departementen, voor het departement waaronder het toezicht viel, als voor de bewindspersoon die voor dit toezicht verantwoordelijk is.

Het volkshuisvestelijk toezicht is thans ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Eerder al, in maart 2013, was de toezichteenheid afgezonderd van de beleidsafdeling binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die zich met corporaties bezighield.

Met de verhuizing naar de ILT is een aanbeveling van de commissie-Hoekstra opgevolgd. Deze commissie is in 2012 ingesteld om onder andere advies uit te brengen over het toezicht op de woningcorporaties naar aanleiding van de problemen bij woningcorporatie Vestia. In haar eindrapport nam de commissie de aanbeveling op om het volkshuisvestelijk toezicht te scheiden van het volkshuisvestingsbeleid en het toezicht onder te brengen bij een afzonderlijke inspectie (Hoekstra et al., 2012).

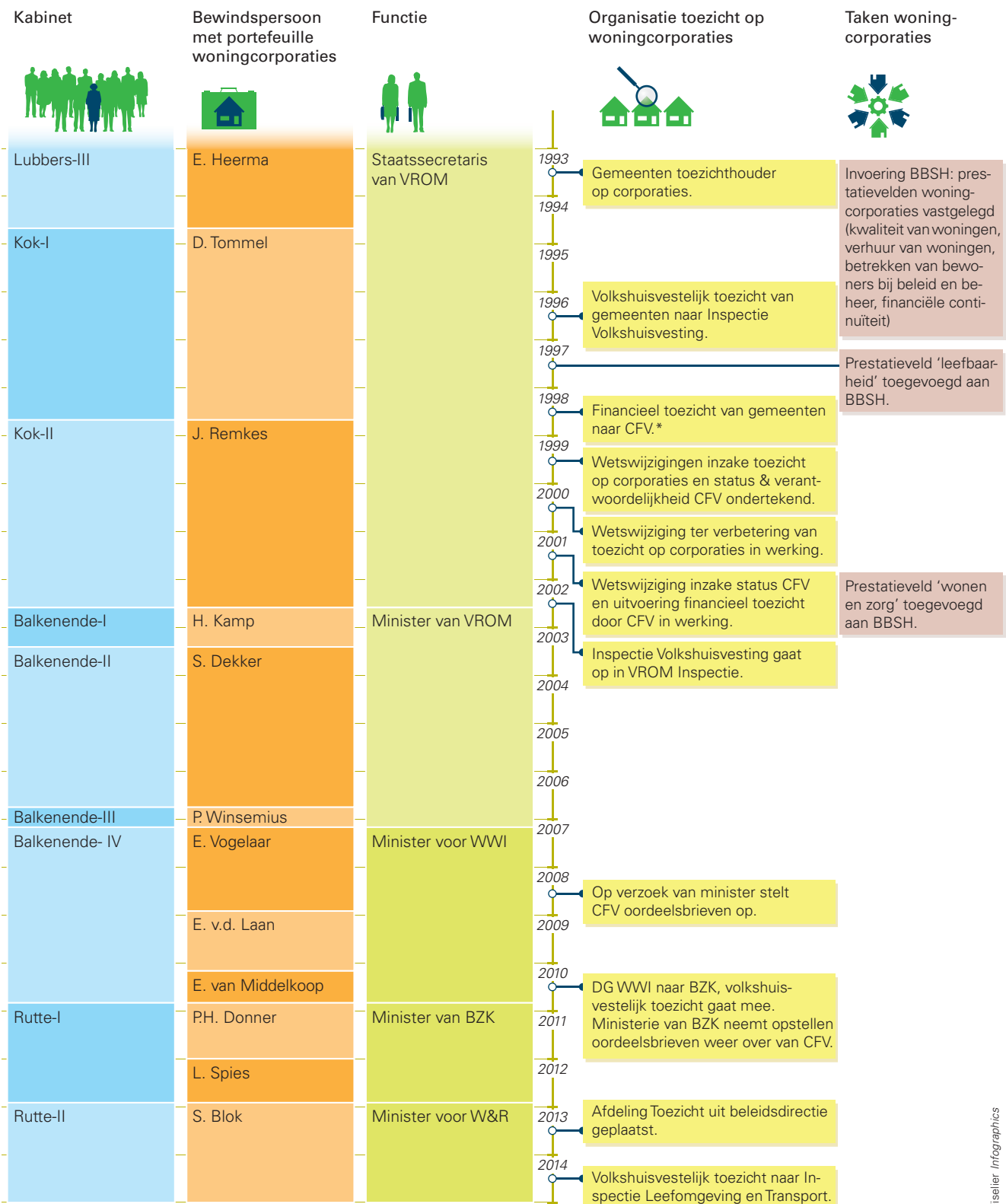
De huidige inrichting van het toezicht kent echter nog zorgpunten. De medewerkers worden voor maximaal twee jaar gedetacheerd bij de ILT en zijn gehuisvest op drie locaties; dit zal de continuïteit, samenwerking en afstemming bemoeilijken. Daarnaast is sprake van een relatief grote instroom van nieuwe medewerkers (drie van de tien fte's).

Overigens is de beoogde eindsituatie wat de inrichting van het volkshuisvestelijk (en financieel) toezicht betreft nog niet bereikt. Op dit moment is nog niet duidelijk welke veranderingen er nog meer op stapel staan (WenR, 2013).

¹⁵

Het laatste onderzoek hiernaar van de Algemene Rekenkamer, *Toezicht op woningcorporaties*, is verschenen op 5 september 1996 (Algemene Rekenkamer, 1996).

Figuur 4 Organistorische en bestuurlijke wisselingen in het toezicht op woningcorporaties, 1993-2014



* CFV - Centraal Fonds Volkshuisvesting
Bronnen: CFV, cowb.datawonen.nl

2.3.2 Toezichtcapaciteit

Voor de uitvoering van het volkshuisvestelijk toezicht zijn volgens het Ministerie van BZK ongeveer tien fte's beschikbaar.¹⁶ Met die capaciteit moet het volledige volkshuisvestelijk toezicht op in totaal 381 woningcorporaties (2012) worden uitgevoerd.

We hebben vastgesteld dat de beperkte beschikbare capaciteit gevolgen heeft voor de praktijk van het toezicht:

- Het opstellen van de jaarlijkse individuele oordeelsbrieven is met de gegeven bezetting niet zelfstandig te realiseren. Sinds 2011, het jaar dat het volkshuisvestelijk toezicht weer volledig door het Ministerie van BZK wordt uitgeoefend, moeten andere organisatieonderdelen van het ministerie hiervoor gedurende ongeveer twee maanden circa zestig medewerkers beschikbaar stellen.
- Als gevolg van de beperkte capaciteit wordt kennis onvoldoende vastgelegd. Dit vormt een risico voor de continuïteit van werkzaamheden, temeer daar veel van kennis is geconcentreerd bij een beperkt aantal medewerkers.
- De beperkte capaciteit leidt er ook toe dat onvoldoende kan worden geïnvesteerd in een deugdelijk ondersteunende ICT-administratie. Zo worden er geen dossiers per corporatie bijgehouden. Daardoor is het niet mogelijk om snel en eenduidig zicht te krijgen op (het handelen van) afzonderlijke corporaties.

Eerder heeft de Auditdienst Rijk aangegeven dat de huidige capaciteit voor het volkshuisvestelijk toezicht beperkt is, als die wordt afgezet tegen de capaciteit van andere departementale toezichthouders.¹⁷

De beperkte capaciteit en middelen bemoeilijken de uitvoering van het toezicht en komt de dossiervorming en kwaliteitsbeheersing van het uitgevoerde toezicht niet ten goede, aldus de Auditdienst Rijk.

2.4 Plannen voor versterking toezicht

Hoewel de minister van BZK al in 2001 een kaderstellende visie op het toezicht ontwikkelde, en die in 2005 heeft geactualiseerd (BZK, 2005) heeft het tot 2013 geduurd voordat er vanuit het ministerie stappen werden gezet om het volkshuisvestelijk toezicht te verbeteren.

De minister voor WenR heeft eind 2013 het project 'Rijksbeleidskader Prestaties' geïnitieerd (BZK, 2013b). Dit project heeft tot doel een meer proactief toezicht, gericht op vrijwillige naleving van de regels en gebaseerd op intensieve interactie in plaats van op verticale aansturing. Belangrijke elementen daarin zijn:

- het ontwikkelen van een toezichtvisie;
- het verrichten van risicoanalyses en thematische onderzoeken;
- het actief informeren van corporaties over welke activiteiten zijn toegestaan;
- het op locatie bezoeken van woningcorporaties;
- het bewaken van de afspraken tussen gemeenten en corporaties;
- het afstemmen en gezamenlijk optreden van het volkshuisvestelijk toezicht en het financieel toezicht.

Het is nog niet duidelijk hoeveel capaciteit nodig is voor de versterking van het volkshuisvestelijk toezicht en of deze benodigde capaciteit ook beschikbaar wordt gesteld. De minister heeft in december 2013 aangegeven in afwachting van de voorgenomen herziening van de Woningwet vast te willen houden aan de huidige opzet van het volkshuisvestelijk toezicht (WenR, 2013).

¹⁶

Betrouwbare cijfers over de ontwikkeling van de toezichtscapaciteit ontbreken. Dat hangt ook samen met de wisselende organisatorische inbedding van het volkshuisvestelijk toezicht. Dit punt zullen we meenemen in aanvullend onderzoek naar het toezicht op volkshuisvestelijk presteren voor 2008 (zie § 1.2).

¹⁷

Auditdienst Rijk (2013), p. 8.

3 Governance en integriteit

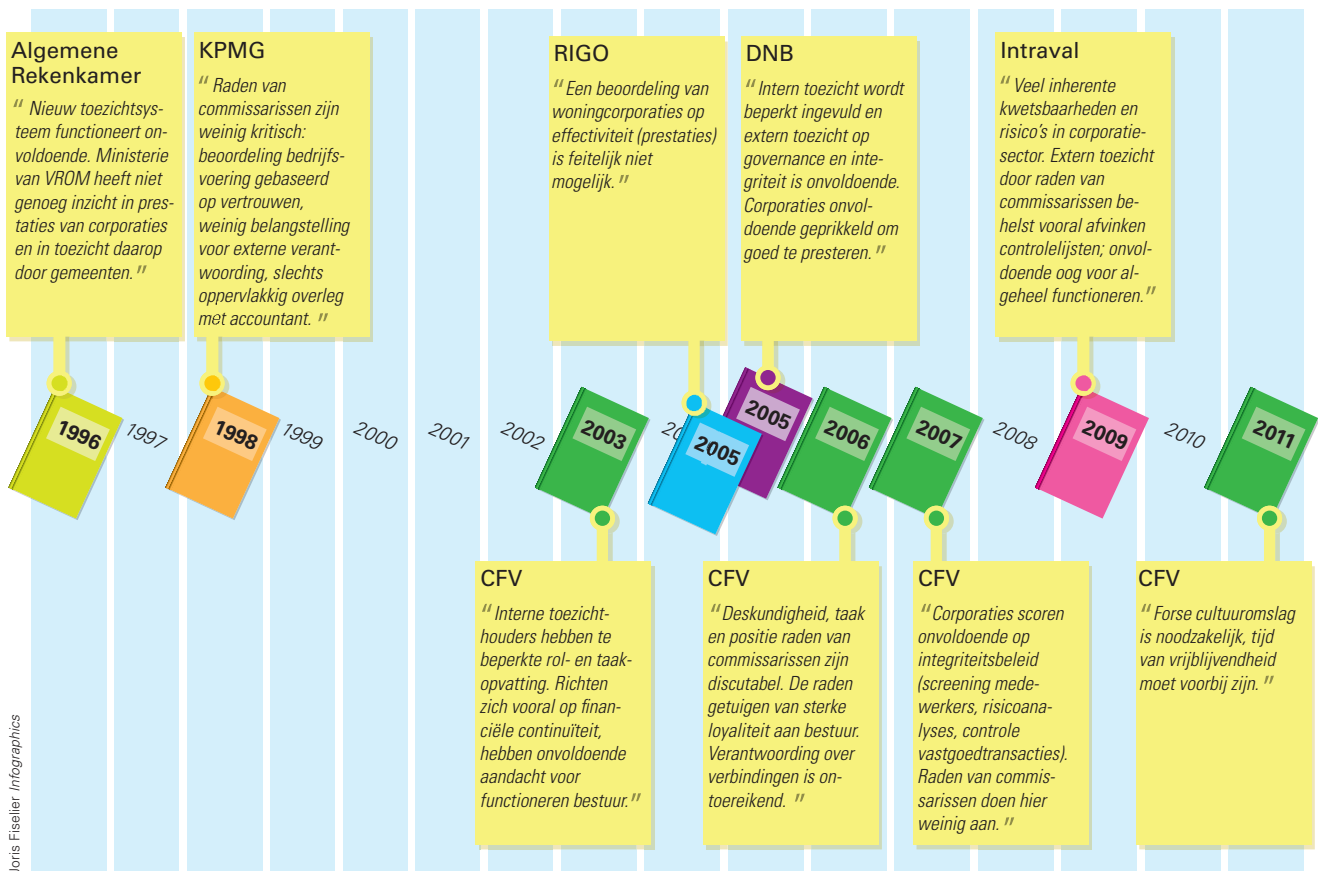
Hoe hebben de opeenvolgende verantwoordelijke bewindspersonen de afgelopen jaren invulling gegeven aan het toezicht op de *governance* van woningcorporaties en de integriteit van de bestuurders? Die vraag staat in dit hoofdstuk centraal. We beschrijven de lange periode waarin is vertrouwd op de interne toezichthouders, en de korte periode waarin het toezicht van de minister werd geïntensiveerd.

Onze conclusies baseren wij behalve op eigen onderzoek ook op onderzoeken die in opdracht van de minister zijn uitgevoerd sinds de zogenoemde bruteringsoperatie in 1995-1996, waarbij de corporaties werden verzelfstandigd.

3.1 Signalen van tekortschietende zelfregulering

De bewindspersonen die sinds 1996 volkshuisvesting in portefeuille hadden en daarmee verantwoordelijkheid droegen voor een goede werking van het woningcorporatiestelsel, hebben tal van onderzoeken laten uitvoeren naar dit stelsel. Daarin is ook de werking van het interne toezicht bij corporaties veelvuldig onder de loep genomen. Op dat punt komt uit de onderzoeken een duidelijke rode draad naar voren: het zelfregulerend vermogen van de corporaties op het gebied van goed bestuur (*governance*) en integriteit laat te wensen over. De verantwoordelijke bewindspersonen doen weinig tot niets om het interne toezicht op deze zaken te verbeteren (zie figuur 5).

Figuur 5 Onderzoeken naar het woningcorporatiestelsel, 1996-2011



Met de invoering van het BBSH in 1993 trad een nieuw toezichtstelsel voor de woningcorporatiesector in werking. In 1996 publiceerde de Algemene Rekenkamer een eerste beoordeling. Wij concludeerden dat het nieuwe systeem in de sociale huursector nog onvoldoende functioneerde. De werking van het toezicht kende vele tekortkomingen. Vooral de kwaliteit van de volkshuisvestelijke verslagen waarmee de corporaties jaarlijks verantwoording afleggen over hun prestaties schoot ernstig te kort.

In 1998 vond een onderzoek door KPMG plaats. Er bleek nog veel te schorten aan de raden van commissarissen waarover de corporaties sinds de invoering van het BBSH verplicht beschikten. Op grond van dit onderzoek concludeerde de staatssecretaris van VROM dat het interne toezicht zich, zij het langzaam, in de goede richting ontwikkelde. De staatssecretaris gaf om die reden de voorkeur aan verdere zelfregulering.

In de jaren die volgden ontstond geleidelijk het inzicht dat het interne toezicht bij de corporaties toch onvoldoende verbeterde (CFV, 2003). De rol- en taakopvatting van interne toezichthouders bleek te beperkt en vooral gericht op de financiële continuïteit. De raden van commissarissen besteedden te weinig aandacht aan het behalen van de volkshuisvestelijke doelstellingen, het beoordelen van het functioneren van het bestuur alsmede de raad van commissarissen zelf.

In 2005 schreef de minister van VROM aan de Tweede Kamer dat het interne toezicht onvoldoende degelijk was om minder verticaal toezicht (i.e. vanuit het ministerie) te rechtvaardigen (VROM, 2005).

Ook in de jaren daarna bleek uit diverse onderzoeken dat er tekortkomingen waren in het interne toezicht. Zo constateerde in 2006 De Nederlandsche Bank (DNB) dat het interne toezicht beperkt werd ingevuld en dat het externe toezicht op de governance en integriteit onvoldoende was (DNB, 2006). Volgens DNB gingen er van het toezicht onvoldoende prikkels uit die corporaties noodzakelijk goed te presteren.

In 2007 constateerde het CFV dat er nog steeds veel discussie was over de deskundigheid, de taak en de positie van de interne toezichthouders (CFV, 2007). Volgens het CFV getuigden de raden van commissarissen van een sterke loyaliteit aan het bestuur en legden zij nog onvoldoende verantwoording af over de financiële c.q. bestuurlijke relaties ('verbindingen') van woningcorporaties met dochterondernemingen, medeaandeelhouders of andere rechtspersonen dan wel vennootschappen. Zeker 40% van de corporaties die een dergelijke verbinding hadden, legden daarover geen verantwoording af in hun jaarverslag.¹⁸ Ook waren er corporaties die in hun jaarverslag niet eens melding maakten van het bestaan van verbindingen, terwijl ze die wel hadden.

De gesignaleerde gebreken in de verantwoording over verbindingen hebben hun weer-slag gehad op de effectiviteit van het toezicht door de verantwoordelijke bewinds-personen op nevenactiviteiten van corporaties. Zie hierover verder § 4.1.

3.2 Tijdelijke intensivering toezicht

Begin 2009 veranderde het beleid ten aanzien van het volkshuisvestelijk toezicht op woningcorporaties. De minister voor WWI besloot het toezicht te intensiveren. De minister liet de Tweede Kamer weten dat hij af stapte van het reactief toezicht en actief wilde onderzoeken of er sprake was van integriteitsproblemen. De minister kondigde een reeks van onderzoeken aan (WWI 2009a).

¹⁸

In 2007 had ongeveer 60% van de corporaties één of meer verbindingen.

De door de minister geïnitieerde onderzoeken toonden aan dat in 2010 nog steeds sprake was van tekortkomingen in de governance en de integriteit van woningcorporaties:

- Raden van commissarissen van corporaties ondernamen weinig actie om integer handelen door het bestuur te bevorderen (CFV, 2010).
- Er was, zij het in beperkte mate, sprake van aan de sector gelieerde criminaliteit, die het gevolg lijkt te zijn van een groot aantal inherente kwetsbaarheden en risico's (Intraval, 2010).¹⁹
- Het externe toezicht legde te veel nadruk op het afvinken van controlelijsten door de raden van commissarissen in plaats van toezicht op het geheel van de corporatie (Intraval, 2010).
- Corporaties scoorden onvoldoende op basale aspecten van integriteitsbeleid zoals het screenen van medewerkers, verrichten van risicoanalyses en het controleren van vastgoedtransacties (CFV, 2010).
- De kwaliteit van de verantwoording over het integriteitsbeleid was bij de meeste corporaties onvolledig (CFV, 2011a).

Het CFV concludeerde op grond van zijn onderzoek uit 2011 dat een forse cultuuromslag noodzakelijk was en dat “de tijd van vrijblijvendheid” voorbij moest zijn.

In 2011 besloot de minister van BZK de intensivering van het toezicht die de minister voor WWI in 2009 had ingezet echter toch te beëindigen. De minister motiveerde zijn besluit door te wijzen op de herziening van de Woningwet, waarin ook maatregelen zouden worden opgenomen voor een “onafhankelijk, alert en kritisch toezicht” (BZK, 2011). Daarnaast concludeerde de minister dat de omvang van aan corporaties gerelateerde criminaliteit beperkt leek te zijn en dat op het terrein van integriteit vooruitgang was geboekt. Volgens hem was het nu verder aan de sector om integer handelen te bevorderen.

¹⁹

De onderzoekers schrijven in dit verband: “De sector is niet geheel brandschoon en er is geen reden tot blind vertrouwen.”

4 Prestaties en nevenactiviteiten

We kijken in dit hoofdstuk naar het toezicht op de nevenactiviteiten van corporaties, die buiten hun kerntaken vallen. Is de meldingsplicht voor dergelijke activiteiten goed gehandhaafd? Beschikten de verantwoordelijke bewindspersonen tijdig over inzicht in de nevenactiviteiten en de daarmee verbonden risico's?

Een ander deel van het toezicht op woningcorporaties draait om het volkshuisvestelijk presteren van deze instellingen: slagen zij erin om hun publieke kerntaak - bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woningen - effectief uit te voeren? We gaan na hoe de verantwoordelijke bewindspersonen de afgelopen jaren invulling hebben gegeven aan hun wettelijke plicht om zich hierover jaarlijks een oordeel te vormen.

4.1 Toezicht op rechtmatigheid

4.1.1 Toezicht op risico's rond nevenactiviteiten

Woningcorporaties mogen naast hun publieke kerntaken onder voorwaarden ook (commerciële) nevenactiviteiten uitvoeren. Zij hebben deze ruimte gekregen omdat er zich situaties kunnen voordoen waarin verbreding van de activiteiten in het belang is van de volkshuisvesting en van (potentiële) huurders/bewoners. Zo kunnen nieuwe woonwensen op het gebied van leefbaarheid en sociale veiligheid soms vragen om een integrale volkshuisvestelijke aanpak, waarbij woonwijken worden geherstructureerd door invlechting van duurdere huur- en koopwoningen, bedrijfsruimten en maatschappelijk vastgoed zoals buurthuizen, sportaccomodaties, culturele centra enzovoort.

In de eerdergenoemde ministeriële regeling uit 2001 (MG-2001-26) geeft de staatssecretaris van VROM duidelijk aan dat hij zich bewust is van de risico's die verbonden zijn met dit type nevenactiviteiten, die buiten het werkgebied van het BBSH vallen. Het gaat daarbij om het risico dat geld dat bestemd is voor de publieke kerntaak 'weglekt' naar nevenactiviteiten en om het risico dat corporaties hun eigen financiële continuïteit op het spel zouden kunnen zetten. Om dergelijke risico's van tevoren te kunnen indammen werden corporaties verplicht om nevenactiviteiten *vooraf* ter goedkeuring voor te leggen aan het ministerie.

4.1.2 Verantwoording nevenactiviteiten

Corporaties blijken deze verplichting om nevenactiviteiten vooraf ter goedkeuring voor te leggen aan de minister niet of nauwelijks na te leven (BZK, 2013). Dit is volgens het Ministerie van BZK al jaren zo. De reden hiervan is dat corporaties vinden dat een deel van deze nevenactiviteiten past binnen de kaders van het BBSH die een zekere interpretatieruimte kennen.

Wij hebben niet kunnen vaststellen dat verantwoordelijke bewindspersonen actie hebben ondernomen om de meldplicht vooraf van nevenactiviteiten te handhaven. Het systeem was in ieder geval tot 2009 gebaseerd op vertrouwen, aangevuld door toezicht en gevoed door een tijdgeest waarin bestuurders wilden dat woningbouwcorporaties meer nevenactiviteiten zouden ontwikkelen.

Doordat de meldplicht slecht werd nageleefd, was er in de praktijk geen sprake van effectief preventief toezicht op nevenactiviteiten van corporaties. Het Ministerie van BZK signaleerde de meeste activiteiten pas achteraf op basis van de jaarstukken van de corporaties en op grond van signalen uit het veld.

Maar ook op basis van deze verantwoordingsinformatie kon geen sluitend inzicht worden verkregen in de nevenactiviteiten van de corporaties. In 2003 concludeerde het CFV dat de informatievoorziening over ‘verbindingen’ met (klein)dochterondernemingen of medeaandeelhouders (waarin de grotere nevenactiviteiten van corporaties moeten worden ondergebracht) onvoldoende was.²⁰ Daarnaast was volgens het CFV sprake van onvoldoende controle door de accountant en onvoldoende duidelijke normering in het BBSH (CFV, 2003b).

In 2006 nam het CFV de verbindingen van 167 woningcorporaties onder de loep (CFV, 2006). Het CFV concludeerde dat het aantal corporaties dat zich op aanvaardbare wijze verantwoordde, gering was. Zo bleek dat bij 54% van de corporaties uit de omschrijving van de verbinding niet duidelijk werd of er een kernactiviteit werd uitgevoerd of een nevenactiviteit. Slechts bij 19% van de onderzochte corporaties was volgens het CFV sprake van een aanvaardbare verantwoording over de aspecten met betrekking tot de verbindingen, die werden genoemd in het accountantsprotocol.

De verantwoordingsinformatie over de nevenactiviteiten van woningcorporaties is tot op de dag van vandaag nog niet op orde. De minister voor WenR kan zich ook nu nog bij het opstellen van het individueel oordeel per corporatie geen goed oordeel vormen over de (rechtmatigheid van) nevenactiviteiten.

4.1.3 Inzicht in nevenactiviteiten

Doordat de verantwoordelijke bewindspersonen de afgelopen jaren niet of pas laat op de hoogte waren van de nevenactiviteiten van woningcorporaties, hadden zij geen goed zicht op de aard van deze nevenactiviteiten. Daardoor konden zij ook niet goed beoordelen in hoeverre de nevenactiviteiten in verhouding stonden tot de kernactiviteiten en of er sprake was van aanvaardbare financiële risico's.

De verantwoordelijke bewindspersonen letten er de afgelopen jaren evenmin op of de nevenactiviteiten van corporaties wel zoals voorgeschreven²¹ in een ‘verbinding’ waren ondergebracht, zodat de geldstromen goed konden worden beoordeeld. Zij waren ook niet in staat om hier goed op te letten, aangezien de verantwoording van corporaties over hun verbindingen onvolledig was, zoals we in hoofdstuk 3 hebben vastgesteld. Corporaties voeren in de praktijk behalve in verbindingen ook nevenactiviteiten uit binnen de instelling zelf. Daarnaast voeren corporaties binnen de verbindingen niet alleen nevenactiviteiten maar ook kerntaken uit. Hierdoor is het niet goed mogelijk om inzicht te krijgen in het geheel van geldstromen dat met de nevenactiviteiten gepaard gaat en hoeveel winst en verlies op deze afzonderlijke activiteiten wordt geboekt. Dit probleem is geleidelijk aan steeds nijpender geworden.

De minister voor WWI constateerde in 2009 al dat de definitie van aanvaard maatschappelijk vastgoed steeds verder was uitgebreid. Waar de ministeriële regelingen de toegestane nevenactiviteiten van corporaties nog beperkten tot de realisatie van vastgoed voor welzijnsactiviteiten (buurthuizen en dergelijke) werd ook vastgoed voor onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg, sport en cultuur steeds meer geaccepteerd als het werkterrein van corporaties.

Deze beweging was volgens de minister in overeenstemming met het in de voorafgaande jaren gegroeide besef dat voor een goed woon- en leefklimaat naast goede woningen ook goede voorzieningen op deze terreinen van belang waren. De koppeling met het eigen woningbezit van corporaties is daarbij steeds meer losgelaten. Daarnaast

²⁰

Zie hierover ook § 3.1.

²¹

Gezien de voorziene risico's rond nevenactiviteiten is bepaald dat deze, met uitzondering van kleinschalige activiteiten, in verbindingen moeten worden uitgevoerd (MG-2001-26).

waren er volgens de minister steeds meer projecten gemeld waarbij, veelal op verzoek van een gemeente of andere lokale partijen, vastgoed werd ontwikkeld voor diverse functies, zowel voor publieke als commerciële activiteiten. Gezien de aard en omvang van deze projecten nam volgens de minister het belang van het beheersen van de financiële risico's toe (WWI, 2009b).

Door het gebrek aan inzicht in de nevenactiviteiten van corporaties hebben de verantwoordelijke bewindspersonen de afgelopen jaren evenmin kunnen beoordelen of de winsten uit de nevenactiviteiten ten goede kwamen aan de kernactiviteiten of dat - omgekeerd - het geld dat aan nevenactiviteiten werd uitgegeven 'weglekte'. Het is in dit verband relevant om te noteren dat het beleid om nevenactiviteiten van corporaties toe te staan onder meer was gestoeld op de aanname dat de opbrengsten uit zulke activiteiten ten goede kunnen komen aan de uitvoering van de publieke kerntaak.

In de praktijk klopt deze aanname niet: de verbindingen van woningcorporaties zijn gezamenlijk sinds 2007 verliesgevend geweest, met verliezen oplopend tot een totaal van € 1,2 miljard in 2012.²²

Gezamenlijk resultaat verbindingen volgens winst- en verliesrekeningen van corporaties

(x €1 miljoen, 2007-2012)

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal 2007-2012
Gezamenlijk resultaat	-28,8	-199,2	-385,5	-280,5	-72,1	-238	-1204,1

Bron: sectorbeelden CFV, 2008-2013

Deze cijfers geven, samen met de resultaten op nieuwbouw van koopwoningen die in de corporaties zelf worden gerealiseerd, een indicatie dat nevenactiviteiten de laatste jaren op sectorniveau geen winsten hebben gegenereerd. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er sinds eind 2008 een vastgoedcrisis speelt en dat de nevenactiviteiten van de corporaties Woonbron en Servatius samen al goed zijn voor een verlies van € 330 miljoen. Maar zoals gezegd, de affaires rond deze corporaties staan niet op zichzelf.

Gezamenlijk nettoresultaat op nieuwbouw van koopwoningen binnen de corporatie

(x €1 miljoen, 2009-2012)

Jaar	2009	2010	2011	2012	Totaal 2009-2012
Gezamenlijk resultaat	0	-113	-170	64	-219

Bron: sectorbeelden CFV, 2010-2013

4.2 Toezicht op volkshuisvestelijke prestaties

De achtereenvolgende bewindspersonen die de onderzochte periode verantwoordelijk waren voor de woningcorporaties hebben geen actief toezicht uitgeoefend op de volkshuisvestelijke prestaties van deze instellingen; net als het toezicht op de governance en de integriteit van corporaties (zie hoofdstuk 3) is ook dit onderdeel van het toezicht reactief ingevuld. Hiervoor is begin 2000 bewust gekozen. De achterliggende gedachte was indertijd dat het volkshuisvestelijk presteren van corporaties primair een lokale aangelegenheid is (VROM, 2000). Daardoor waren er volgens de minister van VROM op landelijk niveau geen normen beschikbaar om het volkshuisvestelijk presteren van corporaties te beoordelen.

²²

Er is geen informatie beschikbaar over de periode voor 2007. Bovendien is het overzicht van nevenactiviteiten als beschreven niet compleet, en ook niet meer compleet te krijgen.

De achtereenvolgende bewindspersonen zagen ook geen aanleiding tot optreden omdat hun geen signalen bereikten over eventuele tekortschietende prestaties van corporaties. Van de mogelijkheid die de minister heeft om bij tekortschietende volkshuisvestelijke prestaties achteraf op te treden, is in de door ons onderzochte periode in de praktijk geen gebruikgemaakt.

Onderzoeken 2005-2006 melden: toezicht op prestaties vindt niet plaats

In 2005 concludeerde RIGO Research en Advies in een onderzoek (verricht op verzoek van de Tweede Kamer) dat een beoordeling van woningcorporaties op effectiviteit (prestaties) feitelijk niet mogelijk was. De gewenste prestaties zijn onvoldoende bekend, waardoor een basis ontbreekt om de gerealiseerde prestaties te beoordelen, aldus RIGO. Zodoende ontbreekt het op het departement aan inzicht in de wijze waarop de maatschappelijke prestaties van corporaties zijn afgestemd op de maatschappelijke behoeften.

Er waren blijkens het RIGO-onderzoek verder ook weinig normen beschikbaar die bij een beoordeling zouden kunnen worden gebruikt. Bovendien waren de doelstellingen van de prestatievelden onvoldoende SMART geformuleerd. RIGO concludeerde dat daardoor de ministeriële verantwoordelijkheid om zich een oordeel te vormen over de maatschappelijke prestaties van de woningcorporaties niet goed kon worden uitgeoefend (RIGO, 2005).

In 2006 stelde DNB vast dat het toezicht op de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties én ontoereikend was én dat in onvoldoende mate werd voorkomen dat er gemeenschapsgeld weglekte. De rijksoverheid en de gemeentelijke overheid hadden volgens DNB verzuimd het toezicht concreet vorm te geven (DNB, 2006).

Tijdelijk meer aandacht voor prestaties in 2009-2010

In 2009 en 2010, toen de verantwoordelijkheid voor woningcorporaties berustte bij de minister voor WWI,²³ is er tijdelijk wel meer aandacht geweest voor de beoordeling van de prestaties en ambities van corporaties.

De minister had indertijd de ambitie om met de uitvoering van het project 'Corporatieronde/Zienswijze' de woningcorporaties proactief te benaderen en zijn sturing te richten op de maatschappelijke prestaties van de corporaties. Daarnaast had het project tot doel feedback van de corporaties te verkrijgen ten behoeve van de beleidsontwikkeling.

De minister voor WWI heeft dit project nooit als onderdeel van het toezicht beschouwd, ook al waren er wel degelijk raakvlakken. Het vroegtijdig expliciet maken van (verwachte) maatschappelijke prestaties van corporaties biedt handvaten voor het ontwikkelen van normen op basis waarvan het handelen van corporaties kan worden beoordeeld.

Uit de evaluatie van het project bleek dat de beoordeling van de prestaties en ambities van corporaties moeilijk is omdat een strak normenkader, toegesneden op de specifieke corporatie, ontbrak.

Korte tijd later - het volkshuisvestelijk beleid en het toezicht op de corporaties was inmiddels verhuisd naar de minister van BZK - werd het project stopgezet, onder meer vanwege bezuinigingen en veranderingen in de organisatie.

In 2012 bevestigde de commissie-Hoekstra²⁴ dat de minister voor WWI geen actief toezicht op het volkshuisvestelijk presteren uitoefent op basis van eigen informatie-garing (Hoekstra, 2012).

²³

In de periode 2007-2010 zijn drie bewindspersonen voor WWI verantwoordelijk geweest voor de portefeuille volkshuisvesting; zie figuur 4.

²⁴

Deze commissie is in 2012 ingesteld om advies uit te brengen over het toezicht op de woningcorporaties naar aanleiding van de problemen bij woningcorporatie Vestia.

4.3 Jaarlijkse individuele oordelen

In artikel 33 van het BBSH is vastgelegd dat de voor de volkshuisvesting verantwoorde-lijke minister in het kader van zijn toezicht op de woningcorporaties jaarlijks een individueel oordeel per corporatie uitbrengt over de uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben de individuele oordeelsbrieven uit de periode 2008-2012 onderzocht en hebben moeten vaststellen dat de verantwoordelijke bewindspersonen slechts ten dele hebben voldaan aan deze wettelijke plicht. In de jaarlijkse individuele oordeelsbrieven wordt namelijk, met uitzondering van de jaren 2008 tot en met 2010 (zie kader), niets gezegd over het functioneren en het maatschappelijk presteren van de woningcorpo-raties op vijf van de zes prestatievelden uit het BBSH (zie § 2.1.1), terwijl dit formele onderdelen van het volkshuisvestelijk toezicht zijn. De brieven bevatten alleen een oordeel over het prestatieveld ‘financiële continuïteit’ (solvabiliteit) van de corporaties. Daarnaast worden er ‘mogelijke onrechtmatigheden’ gesignaleerd.

Situatie 2008-2010: bijdrage CFV aan individuele oordeelsbrieven

In 2008 heeft de minister voor WWI het CFV verzocht om met ingang van 2009 jaarlijks advies uit te brengen over de beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties van de woningcorporaties. Dit leidde tot een jaarlijkse publicatie van het CFV, getiteld ‘Corporaties in Perspectief’ (CiP), waarin onder meer de voorgenomen en gerealiseerde volkshuisvestelijke prestaties van de corporaties werden gemonitord. Op grond van een op het CiP gebaseerde realisatie-index - een maat die aan-geeft in hoeverre een corporatie heeft gedaan wat zij zich had voorgenomen - leverde het CFV een bijdrage aan de individuele oordeelsbrief, zonder daarover een inhoudelijk oordeel te geven. Hoewel de rapportage geen normen bevatte voor goed of slecht functioneren, vormde deze rapportage voor bestuurders van corporaties en interne toezichthouders een nuttig instrument om de maatschappelijke en financiële performance van de eigen organisatie te beoordelen. In 2011 is deze bijdrage van het CFV aan de individuele oordeelsbrieven weer vervallen. Met ingang van 2014 is het CFV ook gestopt met de publicatie van de CiP-rapportages, om capaciteit vrij te maken voor de intensivering van haar financieel toezicht. De CiP-reeks wordt voortgezet door het Corporatie Benchmark Centrum.

Vanaf 2010 is het opstellen van de individuele oordeelsbrieven weer geheel bij een minister (in casu de minister van BZK) komen te liggen. Sindsdien komen de volks-huisvestelijke prestaties en de governance van de corporaties niet meer in de oordeels-brieven aan de orde. De minister geeft daardoor in zijn individuele oordeelsbrieven, net als voorheen, slechts gedeeltelijk invulling aan zijn wettelijke plicht om de werk-zzaamheden van de woningcorporaties te beoordelen.

4.4 Consequenties uitspraak Europese Commissie

Eind 2009 deed de Europese Commissie een uitspraak over de wijze waarop Nederland de Europese regels voor mededinging toepaste binnen de woningcorporatiesector. Deze uitspraak leidde ertoe dat de Nederlandse overheid de regels ter zake moest aan-passen. Op 1 januari 2011 trad de nieuwe regelgeving in werking.²⁵ Sindsdien mogen corporaties uitsluitend nog voor de sociale kerntaken (Diensten van Algemeen Economisch Belang: ‘DAEB-activiteiten’) tegen ‘geborgd’ (en dus tegen lagere rente) geld lenen. Alle overige (niet-DAEB-) activiteiten, hoe kleinschalig ook, moeten markt-conform worden gefinancierd. Bestaande leningen moeten op het moment waarop de leningen aflopen worden ge(her)financierd tegen marktconforme condities. Daarnaast staat in de EU-beschikking dat het eventueel ten onrechte genoten rentevoordeel teniet

²⁵

Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellin-gen volkshuisvesting.

moet worden gedaan. Hoe dit in de praktijk moet gebeuren en aan wie is op dit ogenblik nog niet duidelijk.

De implementatie van het besluit van de Europese Commissie in 2011, dat erop was gericht te komen tot een helderder onderscheid tussen publieke en commerciële activiteiten van woningcorporaties (DAEB en niet-DAEB), heeft vergaande gevolgen voor de financiering van nevenactiviteiten.

De corporaties hadden eind 2012, overeenkomstig de nieuwe EU-regels, hun bezit onderverdeeld in vaste activa gerelateerd aan sociale kerntaken en overige activa. De marktwaarde van de 'sociale' activa van alle corporaties tezamen wordt geraamd op € 215 miljard. Hiervan is circa € 84 miljard gefinancierd met vreemd vermogen (39%). De marktwaarde van hun overige vaste activa wordt geraamd op € 14,4 miljard. Hiervan is slechts € 0,8 miljard (5,5%) gefinancierd met marktconforme leningen (CFV, 2013).

Wij wijzen erop dat hieruit niet is af te leiden dat er sprake is geweest van strijdigheid met de regelgeving. Wel houdt de wijziging van de spelregels door de EU in dat corporaties voor sommige activiteiten die vóór 1 januari 2011 nog met borging door het wsw konden worden gefinancierd, te zijner tijd een correctie op het genoten rentevoordeel krijgen. Het rentevoordeel zal moeten worden terugbetaald. Hoe dit in de praktijk moet gaan gebeuren moet nog worden bepaald.

Verder zullen de 'geborgde' leningen voor de commerciële vaste activa ten bedrage van ruim € 13 miljard op het moment van aflopen opnieuw moeten worden gefinancierd, maar dan tegen marktconforme voorwaarden.²⁶

Niet alle implicaties van de nieuwe EU-regels zijn op dit moment helder. Wij zien nog de volgende onduidelijkheden:

- De EU-regels voor de scheiding tussen publieke en commerciële activiteiten is nog niet omgezet in Nederlandse wetgeving. Zolang dat niet is gebeurd blijft onduidelijk wat de exacte omvang van de opnieuw te financieren activiteiten is en hoeveel genoten rentevoordeel er over de jaren heen in welk ritme moet worden terugbetaald.
- Het is nog onduidelijk op welke wijze het genoten rentevoordeel op het moment van aflopen van de leningen moet worden berekend.
- Het is nog niet duidelijk of, in hoeverre en tegen welke condities financiers bereid zullen zijn om commerciële activiteiten te herfinancieren.

26

In zijn reactie op ons rapport geeft het CFV aan dat het om € 10 miljard aan interne leningen gaat die moeten worden omgezet. Mogelijk heeft het CFV gelijk, maar wij zien nog geen aanleiding om het bedrag van € 13 miljard naar beneden bij te stellen. Deze ramingen kunnen namelijk nog worden beïnvloed door de nog vast te leggen omschrijving van wat tot de DAEB-activiteiten wordt gerekend.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Het toezicht op de wijze waarop woningcorporaties hun publieke kerntaak uitvoeren was de afgelopen twintig jaar afwachtend en onvolledig. De verantwoordelijke bewindspersonen vertrouwden op de goede werking van zelfregulering binnen de sector en op het interne toezicht door de raden van commissarissen van de corporaties.

Deelconclusies

Veelheid aan wisselingen en wijzigingen in sector

De afgelopen twintig jaar werd het beleid en de organisatie rond de woningcorporatiesector voortdurend veranderd.

Sinds de inwerkingtreding van de Woningwet 1991 is de wet 78 maal gewijzigd. De in 1993 vastgelegde 'prestatievelden' waarop woningcorporaties zich bij de uitvoering van hun kerntaak moeten richten zijn tweemaal uitgebreid: met leefbaarheid (in 1997) en met wonen en zorg (in 2001). Twaalf bewindspersonen zijn successievelijk verantwoordelijk geweest voor de portefeuille volkshuisvesting. De organisatie van zowel het volkshuisvestelijke als het financiële toezicht werd zevenmaal gewijzigd, al dan niet in samenloop met departementale herindelingen. Een nadere wijziging van het externe toezicht is al ruim tien jaar in discussie, een discussie die nog steeds niet is afgerond. Ook de sector zelf was voortdurend in beweging, onder meer door fusies. Midden jaren negentig waren er ruim 750 corporaties, inmiddels is het aantal bijna gehalveerd en staat de teller op 381. Maar de beweging zat ook in de uitdijende taakopvatting, gevoed door de tijdsgeest en deels gesanctioneerd in ministeriële regelingen: een steeds diverser en volumineuzer palet aan nevenactiviteiten werd ondernomen, waaronder de realisatie van vastgoed voor buurthuizen, onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg, sport en cultuur.

Weinig capaciteit voor toezicht op sector

De tweede constante factor die het beleid en de organisatie rond de corporatiesector de afgelopen jaren heeft gekenmerkt is de relatief zeer geringe ambtelijke capaciteit die beschikbaar was voor het houden van volkshuisvestelijk toezicht. Uit ons onderzoek blijkt dat die capaciteit zich min of meer permanent rond de tien fte's heeft bewogen. Tegelijkertijd was het interne toezicht door raden van commissarissen van gebrekkige kwaliteit, zoals op gezette tijden door externe partijen in niet mis te verstane bewoordingen is gesignaleerd. Desondanks bleven de verantwoordelijke bewindspersonen - met uitzondering van de minister voor WWI in de periode 2009-2010 - vertrouwen op de goede werking van zelfregulering en intern toezicht binnen de sector.

De afwachtende, reactieve en afstandelijke houding gold zowel voor de governance en integriteit van de instellingen, als voor de volkshuisvestelijke prestaties en de nevenactiviteiten.

Geen jaarlijks oordeel over volkshuisvestelijke prestaties

De bewindspersoon die verantwoordelijkheid draagt voor de portefeuille volkshuisvesting heeft de wettelijke plicht zich jaarlijks een oordeel te vormen over de prestaties van woningcorporaties en dit vast te leggen in zogenoemde individuele oordeelsbrieven. De jaarlijkse oordeelsbrieven bevatten echter voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen oordeel over de volkshuisvestelijke werkzaamheden van de woningcorporaties. Initiatieven om te komen tot oordeelsvorming over het presteren van corporaties zijn gestrand vanwege het ontbreken van een beleidskader, maar ook om redenen van beperkte capaciteit. Daardoor heeft het de achtereenvolgende bewindspersonen in de afgelopen twintig jaar dan ook ontbroken aan een beeld van het functioneren van de individuele corporaties.

Geen goed zicht op (commerciële) nevenactiviteiten corporaties

Het was bekend dat de plicht die woningcorporaties hebben om (commerciële) nevenactiviteiten vooraf bij het departement te melden, slecht werd nageleefd. Ook in hun jaarstukken geven de meeste corporaties hierover onvoldoende informatie. Op rijksniveau ontbrak daardoor inzicht in de financiële risico's die verbonden zouden kunnen zijn met dergelijke nevenactiviteiten.

De constatering in 2009 van de destijds verantwoordelijke minister dat de nevenactiviteiten in omvang en diversiteit flink waren toegenomen en dat de koppeling van deze nevenactiviteiten met het eigen woningbezit van de corporaties steeds meer werd losgelaten, leidde niet tot enige actie om meer grip op deze ontwikkelingen te krijgen. De verantwoordelijke bewindspersonen hadden de afgelopen jaren evenmin zicht op hoe de nevenactiviteiten van corporaties hun inkomsten beïnvloedden.

Nevenactiviteiten veelal verliesgevend

Het uitgangspunt dat de verdiensten ervan zouden kunnen bijdragen aan de uitvoering van hun kerntaak is in elk geval over de jaren 2007 tot en met 2012 niet juist gebleken: sectorbreed waren de nevenactiviteiten in die periode verliesgevend.

Financiële risico's voor corporaties door nieuwe EU-regels

Als gevolg van de nieuwe EU-regels die bepalen dat corporaties uitsluitend nog voor de sociale kerntaken ('DAEB-activiteiten') tegen gunstige voorwaarden geld mogen lenen, zullen de woningcorporaties de komende jaren een groot deel van hun (commerciële) vastgoed dat met geborgde leningen (tegen lagere rente) is gefinancierd moeten herfinancieren tegen (hogere) marktconforme tarieven. Naar de huidige inzichten gaat het om ruim € 13 miljard. De exacte omvang van de herfinanciering kan pas worden vastgesteld nadat de EU-regels zijn omgezet in Nederlandse wetgeving. Het ten onrechte genoten rentevoordeel zal moeten worden terugbetaald. Hoe en in welk ritme dit in de praktijk moet gaan gebeuren en hoe het genoten rentevoordeel moet worden berekend, is nog onduidelijk. Ook is nog onzeker of en tegen welke condities financiers bereid zullen zijn om het commerciële vastgoed te herfinancieren. De EU-regels brengen dus financiële risico's voor woningcorporaties met zich mee.

5.2 Aanbevelingen

Wij doen de minister voor WenR de volgende aanbevelingen:

- Intensiveer en professionaliseer het volkshuisvestelijk toezicht en voer het proactief uit. Zorg daarbij voor: (a) een duidelijke en in wetgeving of daarop gebaseerde vastgelegde omschrijving van het werkdomein van woningcorporaties;

(b) een uitgewerkt toetsingskader voor het beoordelen van de prestaties van corporaties; (c) een doelmatige organisatie, voldoende mensen en middelen om het volkshuisvestelijk toezicht op professionele en effectieve manier uit te kunnen voeren.

- Maak goede werkafspraken met de Inspectie Leefomgeving en Transport bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waar het volkshuisvestelijk toezicht nu organisatorisch is ondergebracht.
- Zorg voor een duidelijke afbakening van de kerntaken en de nevenactiviteiten van corporaties.
- Zorg ervoor dat er beter inzicht ontstaat in de nevenactiviteiten van woningcorporaties en in de financiële en/of bestuurlijke banden die zij hebben met (klein)dochterondernemingen, met medeaandeelhouders of andere rechtspersonen of vennootschappen ('verbindingen').
- Zorg voor een snelle implementatie van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.
- Zet de nieuwe EU-regels die sinds 2011 van kracht zijn zo spoedig mogelijk om in Nederlandse regelgeving.

Ten slotte: met dit onderzoek naar toezicht en de uitkomsten daarvan willen we niet suggereren dat goed functionerend toezicht alle problemen en kwesties had kunnen voorkomen. Goed toezicht is noodzakelijk, maar het is een middel en geen garantie tegen het falen van publieke organisaties.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor WenR en het CFV hebben beide op 22 mei 2014 een reactie gegeven op ons onderzoek. Hierna volgt een samenvatting van de beide reacties en ons nawoord daarbij. De integrale reacties zijn te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

6.1 Reactie CFV

Het CFV wijst er in zijn reactie op dat het rapport soms de indruk wekt dat het CFV in de periode 2008-2010 het volkshuisvestelijk toezicht zou hebben uitgeoefend. Dit is niet juist, zo wordt benadrukt. Het CFV heeft in het verleden geen toezicht op het volkshuisvestelijk presteren van corporaties uitgeoefend, maar alleen een deel van de oordeelsbrieven van de volkshuisvestelijk toezichthouder van inhoud voorzien.

6.2 Reactie minister voor WenR

De minister voor WenR beperkt zich in zijn brief tot het geven van een reactie op onze aanbevelingen. Hij schetst daarbij de wijzigingen in het toezicht op corporaties die al in gang zijn gezet en de wijzigingen die daarin de komende tijd mogelijk zullen worden doorgevoerd. Volgens de minister komt hij daarmee tegemoet aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Tevens kondigt hij aan dat bij de uitwerking van de Herzieningswet (inclusief de novelle) zal worden vastgelegd wat tot DAEB-activiteiten wordt gerekend. Ook zal worden vastgelegd dat nieuwe niet-DAEB-activiteiten uitsluitend onder strikte voorwaarden zullen zijn toegestaan. Het huidige onderscheid tussen kern- en nevenactiviteiten zal daar mee komen te vervallen. De minister geeft aan dat bij het beoordelen van de volkshuisvestelijke prestaties van corporaties de rol van de gemeente zal worden versterkt. Het rijksbeleidskader dat in ontwikkeling is heeft de bedoeling om belangrijke thema's te benoemen voor het gesprek over de gewenste prestaties.

De minister schrijft dat hij onze aanbevelingen als een ondersteuning beschouwt van de ook door hem gevoelde noodzaak om het volkshuisvestelijk toezicht te versterken. Hij hoopt dat, nu het volkshuisvestelijk toezicht is ondergebracht bij het ILT en de wettelijke kaders die de Herzieningswet en de Novelle zullen bieden worden voorbereid, de eerste belangrijke stappen zijn gezet. De minister zegt tot besluit toe dat in de verdere uitwerking oog zal houden voor de inzichten die het rapport biedt.

6.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben de reactie van de minister voor WenR met instemming gelezen en wachten nu de wetsvoorstellen, de uitwerking daarvan én de uitkomsten van de werkzaamheden van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties af.

Literatuur

Auditdienst Rijk (2013). *Adviesrapport Risicogericht toezicht Eenheid Toezicht Woningcorporaties*. Oktober 2013, kenmerk ADR/2013/1248. Den Haag: Auditdienst Rijk.

Algemene Rekenkamer (1995). *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 817, nr. 12. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (1996). *Toezicht op woningcorporaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 871, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (1996). *Balansverkorting volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 725, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2005). *Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*. Bijlage bij brief van de minister van BZK d.d. 12 oktober 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15. Den Haag: Sdu.

BZK (2011). *Woningcorporaties*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 mei 2011 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter aanbieding van de rapporten 'Preventieve doorlichting van de woningcorporatiesector' en 'Integriteit, maatschappelijk verantwoord' van de VROM Inspectie respectievelijk het CFV. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 183, nr. 183. Den Haag: Sdu.

BZK (2013a). *Evaluatie Individueel Oordeel 2011*. 22 maart 2013, Den Haag. [intern document Ministerie van BZK]

BZK (2013b). *Plan van aanpak project risicogericht en proactief volkshuisvestelijk toezicht*. Den Haag. [intern document Ministerie van BZK]

CFV (2003a). *Tussen regels en rolopvatting; het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*. 7 oktober 2003. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2003b). *Rapportage verbindingen Woningcorporaties 2001*. 17 juni 2003. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2006). *Verslag financieel toezicht woningcorporaties verslagjaar 2005*. 21 november 2006. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2007). *Vertrouwen in vermogen. Kwaliteit van verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties*. 20 november 2007. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2008). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; Verslagjaar 2007*. 17 november 2008. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2009). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; Verslagjaar 2008*. 16 november 2009. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2009). *Borging waarden woningcorporaties; Nulmeting integriteitsbeleid*. 7 september 2009. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2010). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; Verslagjaar 2009*. 23 november 2010. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2011a). *Integriteit, maatschappelijk verantwoord*. Januari 2011. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2011b). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; Verslagjaar 2010*. 23 november 2011. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2012). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; Verslagjaar 2011*. 19 november 2012. Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2013). *Sectorbeeld 2013*. 19 november 2013. Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

DNB (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*, 20 juni 2006, Amsterdam: De Nederlandsche Bank

Hoekstra, R.J., Hoogduin, L.H. & Van der Schaar, J. (2012). *Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties: Eindrapportage*. 17 december 2012. Z.p: eigen beheer.

Intraval (2010). *Corporaties in wonen; Een preventieve doorlichting woningcorporatiesector*. Rapport in opdracht van de VROM Inspectie, december 2010. Groningen: eigen beheer Stichting Intraval.

KPMG (1998). *Inzicht; Onderzoek naar het intern toezicht bij woningcorporaties*. Onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van VROM, 9 april 1998. Amstelveen: KPMG accountants.

Os, P.J. van, *Verdeel en beheers*. Grondslagen voor een allocatiemethodiek ten behoeve van woningcorporaties. 12 februari 2014. Amsterdam: RIGO.

RIGO (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. April 2005. Amsterdam: RIGO.

VROM (1995). *Balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VROM d.d. 7 juli 1995. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 817, nr. 41. Den Haag: Sdu.

VROM (2005). *Brief d.d. 12 december 2005 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer inzake haar beleidsvisie over de toekomst van woningcorporaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 453, nr. 30. Den Haag: Sdu.

VROM (2000). *Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH)*. Circulaire MG-99-23. Staatscourant 7 februari 2000, nr. 26, p. 8.

wwi (2008). *Woningcorporaties*. Brief van de minister voor wwi d.d. 30 oktober 2008 ter aanbieding van de brief van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw van 25 april 2008 over de Stichting Woonbron, de brief van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) van 28 maart 2008 over Woonbron en de SS Rotterdam en de samenvatting van het onderzoeksrapport van Deloitte van 28 maart 2008 over de SS Rotterdam. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 86. Den Haag: Sdu.

wwi (2008b). *Woningcorporaties*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 december 2008 van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over de maatregelen die hij genoodzaakt is om te treffen bij Woonbron en de situatie rondom het project SS Rotterdam. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 95. Den Haag: Sdu.

wwi (2009a). *Corporaties en integriteit*. Brief van de minister voor wwi aan de Tweede Kamer d.d. 13 maart 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 103. Den Haag: Sdu.

wwi (2009b). *Woningcorporaties*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor wwi d.d. 24 juli 2009 over het werkdomein van corporaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 127. Den Haag: Sdu.

WenR (2013). *Woningcorporaties*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor WenR d.d. 2 december 2013 over de inrichting van het toezicht op woningcorporaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 453, nr. 338. Den Haag: Sdu.

Werf, S. van der (2013). *Werken aan wonen; Volkshuisvesting in Nederland*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. W. Verheij RE (projectleider)
Dhr. drs J.L.A. Kruizinga
Dhr. dr. G.J.D. de Vries
Dhr. drs. S. van As
Mw. M.E. Vennevertloo MSc
Mw. drs. C.A. van Meurs

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Co de Kruijf / Hollandse Hoogte

Den Haag, juni 2014