

**Inhoudsopgave**

<b>1</b>	<b>HET DEELONDERZOEK POLITIEKE BESLUITVORMING</b>	<b>5</b>
1.1	Inleiding	5
1.2	Onderzoeksaanpak	6
1.3	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>LOSLATEN IN VERTROUWEN: OP WEG NAAR ZELFREGULERING EN FINANCIËLE VERZELFSTANDIGING</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Doelstellingen kabinetsbeleid	9
2.3	De nota-Heerma	10
2.3.1	De parlementaire behandeling van de nota-Heerma	13
2.4	Op weg naar juridische verzelfstandiging	14
2.4.1	De commissie Taakstelling en toezicht	15
2.4.2	De parlementaire behandeling van de commissie-Koopman	16
2.4.3	Het ontwerp-BBSH in een stroomversnelling	17
2.5	Kalveren in de wei: de corporaties zoeken de grenzen op	18
2.5.1	De eerste speculatie met derivaten	20
2.5.2	De Tweede Kamer geïnformeerd en de afkondiging van MG-circulaire 1994–31	22
2.6	De voorbereiding van de financiële verzelfstandiging	24
2.6.1	De brutering als experiment	26
2.6.2	De brutering in de versnelling: van experiment tot nachtelijk akkoord	29
2.7	Samenvattende conclusies	32
<b>3</b>	<b>BRUTEREN, LEEFBAARHEID EN RIJKSTOEZICHT (1994–1998)</b>	<b>34</b>
3.1	Inleiding	34
3.2	Doelstellingen kabinetsbeleid	34
3.3	De Bruteringswet	35
3.3.1	De Tweede Kamer wordt kritischer door reeks incidenten	35

3.3.2	De parlementaire behandeling van de Bruteringswet	36
3.3.3	Parlementaire controle op de afwikkeling: een «groot project»	38
3.4	Leefbaarheid als nieuw prestatieveld	39
3.4.1	Algemene Rekenkamer en Raad van State: leefbaarheid een vaag begrip	41
3.5	De Tweede Kamer wil onafhankelijk financieel toezicht	42
3.6	Verdere twijfel aan gemeentelijk toezicht en de financiële kennis van corporaties	43
3.6.1	Het onderzoek naar WBL: de roep om een bijstelling van het toezicht	44
3.6.2	Het parlement verbreedt de WBL-affaire tot een toezichtdiscussie	46
3.7	Het CFV wordt financieel toezichthouder	47
3.7.1	CFV en derivaten	49
3.8	Samenvattende conclusies	50
<b>4</b>	<b>GROEIENDE VERMOGENS, VERBREDING WERKTERREIN EN HET PRIMAAT VAN DE POLITIEK (1998–2002)</b>	<b>53</b>
4.1	Inleiding	53
4.2	Doelstellingen kabinetsbeleid	53
4.3	Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties	54
4.3.1	Visie Staatssecretaris Remkes	54
4.3.2	Van bouwen naar wonen	54
4.3.3	Nota Mensen, Wensen, Wonen (nota MWW)	56
4.3.4	Coalitieafspraken tussen VVD, PvdA en D66	58
4.3.5	Voorgestelde maatregelen	59
4.3.6	Reactie van de Tweede Kamer	60
4.3.7	De Woonwet	62
4.3.8	Relatie met Aedes	64
4.4	Toezicht in ontwikkeling	65
4.4.1	Nieuwe opzet van het toezicht	65
4.4.2	Ministeriële verantwoordelijkheid	68
4.4.3	De Tweede Kamer is afwachtend	68
4.4.4	Remkes ziet gevaren risicovol beleggen	69
4.4.5	Circulaires moeten meer duidelijkheid geven	74
4.5	Samenvattende conclusies	75
<b>5</b>	<b>OP ZOEK NAAR EEN NIEUWE RELATIE: ZELFREGULERING EN DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING (2002–2007)</b>	<b>78</b>
5.1	Inleiding	78
5.2	Doelstellingen kabinetsbeleid	78
5.3	Periode Minister Kamp (2002–2003)	79
5.3.1	De Woonwet blijft voorlopig liggen	80
5.3.2	Risicovol beleggen: Wonzorg Nederland	80
5.3.3	Aankondiging wijziging BBSH	82
5.4	Periode Minister Dekker (2003–2006)	82
5.4.1	Uitgangspunten van beleid Minister Dekker	82
5.4.2	Niet indienen van de Woonwet	83
5.4.3	Voornemens het BBSH te wijzigen en druk uit de Tweede Kamer	85
5.4.4	Parlementair onderzoek woningcorporaties	87
5.4.5	Beleidsvisies toekomst van woningcorporaties	91
5.4.6	Invloed van Aedes	97
5.4.7	Extern toezicht	100
5.4.8	Melden van nevenactiviteiten	103

5.4.9	Hoge beloningen moeilijk te beteugelen	106
5.4.10	De staatssteundiscussie kristalliseert zich uit	109
5.4.11	De eerste grote incidenten	112
5.4.12	Realisatie van de plannen van Minister Dekker	113
5.5	Periode Minister Winsemius (2006–2007)	114
5.5.1	Ambitieuze plannen nieuwe Minister	114
5.5.2	Winsemius luidt de noodklok bij Aedes	115
5.6	Samenvattende conclusies	118
5.6.1	Periode Minister Kamp (22 juli 2002-27 mei 2003)	118
5.6.2	Periode Minister Dekker (27 mei 2003-21 september 2006)	118
5.6.3	Periode Minister Winsemius (26 september 2006-22 februari 2007)	120
<b>6</b>	<b>PRESTATIEVELD LEEFBAARHEID VERBREDEN, VERMOGENS ACTIVEREN EN AFROMEN (2007–2010)</b>	<b>122</b>
6.1	Inleiding	122
6.2	Doelstellingen kabinetsbeleid	122
6.3	Periode Minister Vogelaar (22 februari 2007-14 november 2008)	123
6.3.1	De valse start van een Minister zonder budget	123
6.3.2	De invoering van de integrale vennootschapsbelasting	126
6.3.3	Het transactiemodel: onderhandelen met de sector over invloed en budget voor de wijkaanpak	131
6.3.4	Het BBSH wordt opgerekt om de krachtwijkenbeleid te stimuleren	132
6.3.5	Het EU-staatssteundossier versloft	136
6.3.6	Incidenten en aftreden	138
6.4	Periode Minister Van der Laan (14 november 2008-23 februari 2010)	139
6.4.1	Het einde van de zelfregulering	139
6.4.2	De Minister presenteert zijn visie op toezicht en het stelsel	142
6.4.3	Incidenten leiden tot aanscherping integriteitstoezicht	144
6.4.4	Prestatieveld blijft breed, bewegend toezicht op nevenactiviteiten	145
6.4.5	Na acht jaar een akkoord over het staatssteundossier	148
6.4.6	Herziening van de Woningwet	151
6.4.7	Aftreden Van der Laan	152
6.5	Samenvattende conclusies	152
6.5.1	Periode Minister Vogelaar (22 februari 2007-14 november 2008)	152
6.5.2	Periode Minister Van der Laan (14 november 2008-23 februari 2010)	154
<b>7</b>	<b>DEREGULERING EN WEER LOSLATEN (2010–2012)</b>	<b>156</b>
7.1	Inleiding	156
7.2	Doelstellingen kabinetsbeleid	156
7.3	Periode Minister Donner (14 oktober 2010-16 december 2011)	157
7.3.1	Het herziene wetsvoorstel Herzieningswet	157
7.3.2	Toezicht op integriteit	162
7.3.3	Vestia	163
7.4	Periode Minister Spies (16 december 2011-5 november 2012)	165

7.4.1	Vestia in de Kamer	165
7.4.2	Verhoging maximumpercentage heffing CFV	166
7.4.3	Derivaten	167
7.4.4	Herzieningswet	172
7.4.5	EU-staatssteun	176
7.5	Samenvattende conclusie	177
7.5.1	Periode Minister Donner (14 oktober 2010-16 december 2011)	177
7.5.2	Periode Minister Spies (16 december 2011-5 november 2012)	178
<b>8</b>	<b>EPILOOG: BELEID NA 2012</b>	<b>180</b>
8.1	Verhuurderheffing	180
8.2	Salarissen	180
8.3	Inhoud novelle Herzieningswet	181
<b>9</b>	<b>CONCLUSIES OVER 25 JAAR POLITIEKE BESLUITVORMING</b>	<b>183</b>
9.1	De verwachtingen getest; bijsturing en taakuitbreiding (1993–1998)	183
9.2	Mislukte poging herstel primaat van de politiek, wel verdere taakuitbreiding en introductie nevenactiviteiten (1998–2002)	186
9.3	Zelfregulering als beleidsparadigma, corporaties als onderhandelingspartner en krachtwijkenbeleid als katalysator van nevenactiviteiten (2003–2008)	187
9.4	De wal (incidenten) keert het schip (zelfregulering), maar brede taakinfilling blijft overeind (2008–2010)	190
9.5	De pendule: zelfregulering en politiek toezicht in de reprise (2010–2012)	191
	<b>BRONNENLIJST</b>	<b>194</b>

## 1 HET DEELONDERZOEK POLITIEKE BESLUITVORMING

### 1.1 Inleiding

Het deelonderzoek Politieke besluitvorming beslaat een periode van 25 jaar. Voor het begin van deze periode is gekozen voor 1989, omdat in dat jaar in de nota-Heerma de eerste plannen tot de verzelfstandiging van woningcorporaties worden gepresenteerd. Deze plannen leiden tot de juridische verzelfstandiging van woningcorporaties in 1993. In dat jaar treedt de «Grondwet» voor de corporatiesector in werking, het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). Twee jaar later volgt de financiële verzelfstandiging van de sector in de zogenaamde bruting. Sinds 1995 is daarmee een corporatiestelsel ontstaan dat tot op de dag van vandaag grotendeels ongewijzigd is.

Wel blijft dit stelsel in de kleine twintig jaar daarna ter discussie staan. Er zijn vele initiatieven genomen om het stelsel te veranderen. Daarbij gaat het vooral om pogingen tot wet- en regelgeving, de uitbreiding van het werkdomein en (neven)activiteiten van corporaties en veranderend denken over toezicht. In de laatste jaren komen veel incidenten bij individuele corporaties aan het licht. Het Vestia-debacle is daarvan het bekendste voorbeeld.

De onderzoeksperiode eindigt in 2012. In dit jaar neemt de Tweede Kamer op 20 maart 2012, mede naar aanleiding van de situatie bij Vestia, met algemene stemmen de motie van het lid Van Bochove (CDA-fractie) aan om een parlementaire enquête uit te voeren naar het corporatiestelsel.<sup>1</sup> Politieke en beleidsmatige ontwikkelingen vanaf het aantreden van het kabinet-Rutte II beschrijft de commissie kort. Zij onthoudt zich van commentaar daarop. Dit is namelijk het primaat van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer en de Tweede Kamer als geheel.

De motie-Van Bochove vormt de basis voor dit deelonderzoek Politieke besluitvorming. De daarin aan de commissie gegeven opdracht is nader uitgewerkt in een plan van aanpak, waar de Tweede Kamer op 16 april 2013 mee instemt.<sup>2</sup>

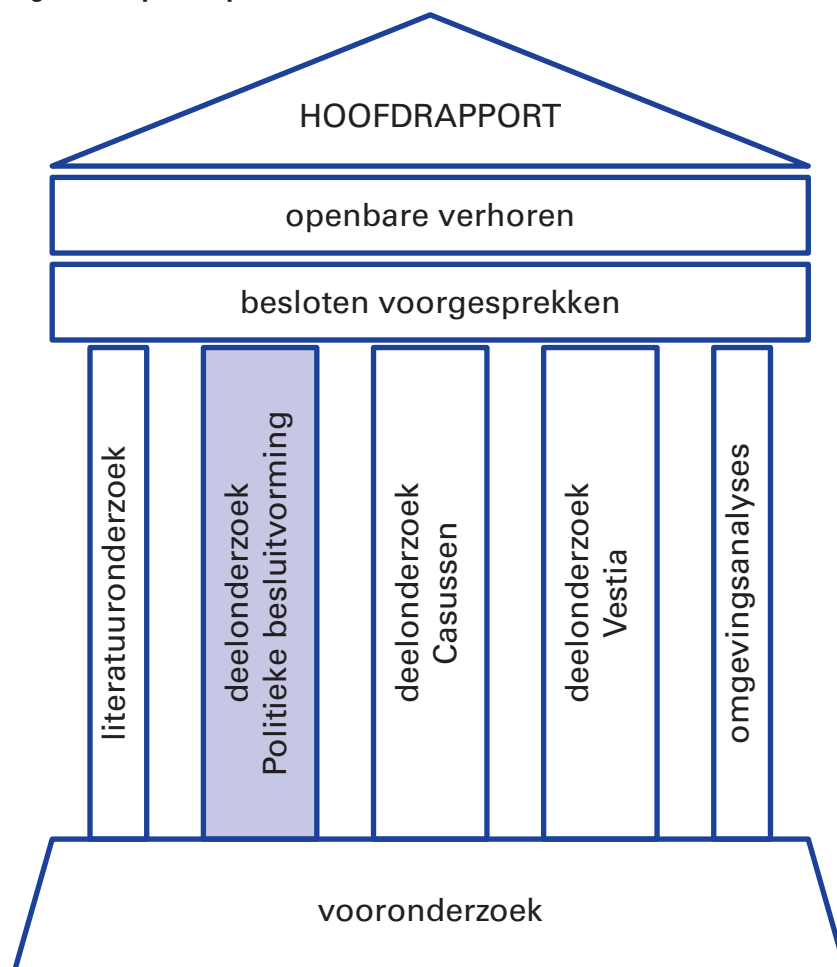
De focus van parlementair onderzoek en dus ook van deze parlementaire enquête ligt in belangrijke mate op de rol en het functioneren van kabinet en de Tweede Kamer. De reden hiervoor is dat kabinet en Tweede Kamer verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid en voor wet- en regelgeving die het functioneren van het stelsel sterk bepalen.

Dit deelonderzoek Politieke besluitvorming vormt samen met vier andere deelonderzoeken de onderbouwing van het hoofdrapport van de enquêtecommissie. Figuur 1.1 geeft een schematische weergave van de opbouw van het gehele onderzoek van de commissie en de plaats van dit deelrapport daarin.

<sup>1</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 236.

<sup>2</sup> Kamerstuk II 2012/13, 33 606, nr. 2.

**Figuur 1.1 Opzet enquête**



### **1.2 Onderzoeksaanpak**

Dit deelonderzoek is gestart met het in kaart brengen van de Kamerstukken uit de onderzoeksperiode, die betrekking hebben op het corporatiestelsel. Op basis daarvan heeft de commissie bij het ministerie ambtelijke documenten gevorderd die ten grondslag lagen aan die stukken. Daarnaast is geïnventariseerd welke overige actoren van wezenlijke invloed zijn op het besluitvormingsproces van het kabinet en de Tweede Kamer. Ook bij die actoren – het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de vereniging van woningcorporaties (Aedes) – heeft de commissie documenten gevorderd. Daarnaast heeft de commissie besloten voorgesprekken gehouden met betrokkenen en heeft de commissie een aantal hoofdrolspelers en deskundigen in het openbaar onder ede gehoord.

### **1.3 Leeswijzer**

In dit deelonderzoek staat het handelen van politiek betrokken actoren zoals bewindslieden, ambtenaren, leden van de Tweede Kamer, gemeentebestuurders en de Europese Unie centraal. Dit gebeurt in een chronologische beschrijving van de belangrijkste politieke en beleidsmatige ontwikkelingen in het corporatiestelsel vanaf het eind van de jaren tachtig

tot het kabinet-Rutte II in 2012. De belangrijkste politieke doelen en uitgangspunten en beleidswijzigingen zijn geanalyseerd. Daarbij is nagegaan welke invloed deze hadden op de opzet en werking van het stelsel. Het handelen van de verantwoordelijke bewindslieden en de onder hen ressorterende diensten en toezichtsorganen maken deel uit van de analyse.

De hoofdstukken in dit deelrapport beschrijven ieder een logisch samenhangende periode. Elk hoofdstuk afzonderlijk bevat bevindingen en conclusies.

Hoofdstuk 2 beslaat de periode onder Staatssecretaris Heerma. Dit is de periode van de juridische verzelfstandiging en de aanloop naar de financiële verzelfstandiging van de corporaties, de zogeheten bruteringswet. Ook de eerste problemen van corporaties die in financiële moeilijkheden komen met derivaten komen aan de orde.

In hoofdstuk 3 komt de parlementaire behandeling van de Bruteringswet van Staatssecretaris Tommel aan de orde. In deze tijd gaat het toezicht op de sector naar het CFV. Verder introduceert de Staatssecretaris het prestatieveld «leefbaarheid».

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de groeiende vermogens van de corporatiesector, de verbreding van het werkkterrein en de voorbereiding van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en de sector door een nieuwe Woonwet. Staatssecretaris Remkes is in deze periode verantwoordelijk.

In hoofdstuk 5 komen drie Ministers voorbij: Kamp, Dekker en Winsemius. Het is een periode die zich kenmerkt door een groot vertrouwen in zelfregulering in de sector. Minister Dekker dient de nieuwe Woonwet niet in, maar start een nieuw traject voor een arrangement tussen Rijk en corporatiesector. De Tweede Kamer doet zelf ook onderzoek naar de sector, ter voorbereiding op een wijziging van het BBSH. De overheid wil dat de sector de omvangrijke vermogens inzet ten behoeve van de aanpak van oude stadswijken.

In hoofdstuk 6 staat de krachtwijkenbeleid centraal. Minister Vogelaar overlegt daarover intensief met de sector. Zij biedt veel ruimte aan de corporaties om activiteiten in het kader van de leefbaarheid te ontwikkelen. Haar opvolger Van der Laan biedt minder onderhandelingsruimte aan de sector, en grijpt resoluut in bij corporaties die in financiële problemen komen. Parlementaire behandeling van de door hem voorbereide herziening van de Woningwet maakt hij, als gevolg van de vroegtijdige val van het kabinet, als Minister niet mee.

In hoofdstuk 7 komen de Ministers Donner en Spies ter sprake. Zelfregulering wordt weer het adagium en Minister Donner past de Herzieningswet van Minister Van der Laan op een aantal essentiële onderdelen aan. Zijn opvolger Spies loodst de wet door de Tweede Kamer. Het is ook de periode waarin de problemen van Vestia de kop opsteken en de motie tot het houden van een parlementaire enquête naar het corporatiestelsel wordt aangenomen.

Hoofdstuk 8 beschrijft de ontwikkelingen sinds maart 2012, waarbij onder meer de inhoud van de zogeheten novelle van Minister Blok aan de orde komt.

Hoofdstuk 9 bevat tot slot de bevindingen en conclusies van de commissie over de hele periode van 25 jaar politieke besluitvorming over het stelsel van woningcorporaties.



## 2 LOSLATEN IN VERTROUWEN: OP WEG NAAR ZELFREGULERING EN FINANCIËLE VERZELFSTANDIGING

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beslaat de periode 1986–1994. In deze jaren regeren de kabinetten-Lubbers II en III. Hoewel de politieke signatuur van beide kabinetten verschilt, is vrijwel de gehele periode dezelfde Staatssecretaris, Enneüs Heerma (1986–1994), verantwoordelijk voor volkshuisvesting. Tegen een achtergrond van permanente bezuinigingen, heroverwegingen en privatiseringen, voert Heerma een beleid dat in het teken staat van deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging van de woningcorporaties.

In de nota-Heerma (1989) kondigt de Staatssecretaris de verzelfstandiging van corporaties aan. Dit leidt tot de juridische verzelfstandiging van de corporaties door de introductie van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) in 1993. Na een serie (financiële) incidenten wordt de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties – de bruterings – voorbereid. In 1994 debatteert de Tweede Kamer over de voorwaarden waaronder deze bruterings plaatsvindt. De behandeling van het wetsvoorstel en de invoering van de bruterings voltrekken zich echter niet meer tijdens de periode Lubbers III maar in de periode van het eerste paarse kabinet (1994–1998).

### 2.2 Doelstellingen kabinetsbeleid

In 1986 staat in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II (1986–1989) dat het volkshuisvestingsbeleid op onderdelen toe is aan een fundamentele herijking. Alhoewel de economische crisis van het begin van de jaren tachtig grotendeels voorbij is, staat ook het beleid van dit kabinet in het teken van bezuinigingen. Het kabinet wil daarom de woningbouw in de sociale sector beperken, zodat er ruim 1 miljard gulden minder wordt besteed. Bovendien zal er op subsidies 500 miljoen gulden worden bespaard.<sup>3</sup> In 1988 publiceert Staatssecretaris Heerma zijn ontwerpnota «Volkshuisvesting in de jaren negentig» waarin hij deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging van woningcorporaties bepleit. De definitieve nota verschijnt vlak voor de val van het kabinet-Lubbers II. De thema's uit de nota staan in 1989 in de verkiezingsprogramma's van de drie grote partijen (CDA, PvdA en VVD). Zij staan deze zaken ook voor.

Het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers III (CDA en PvdA, 1989–1994) kondigt de verzelfstandiging van woningcorporaties en de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeenten aan: «voor de formulering van het algemene beleid, de sturing van de middelen en het toezicht op de plaatselijk werkende toegelaten instellingen». Het regeerakkoord spreekt over mogelijkheden tot bezuinigingen: door vermindering van de subsidieelasten en door het tegengaan van goedkope scheefhuur.<sup>4</sup>

Halverwege de kabinetsperiode doen zich financiële tegenvallers voor. In de zogeheten Tussenbalans van 1991 besluit het kabinet dat er 17 miljard gulden extra moet worden bezuinigd. Voor de gehoopte investeringen in de sociale vernieuwing blijkt nauwelijks nog geld beschikbaar. Vooral de volkshuisvesting wordt hierbij aangeslagen. Niet alleen dient het

<sup>3</sup> Kamerstuk II 1985/86, 19 555, nr. 3.

<sup>4</sup> Kamerstuk II 1989/90, 21 132, nr. 8, p. 41.

departement 1,365 miljard gulden op volkshuisvestingssubsidies te besparen, samen met een bezuiniging op het huurwaardeforfait draagt het in totaal 2,21 miljard gulden bij aan besparingen. Dit is 13 procent van de totale bezuiniging uit de Tussenbalans.<sup>5</sup>

### 2.3 De nota-Heerma

Enneüs Heerma (CDA) wordt op 27 oktober 1986 Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Hij is belast met volkshuisvesting. Hij volgt partijgenoot Gerrit Brokx op, die in de aanloop naar de parlementaire enquête Bouwsubsidies (1986–1988) moet aftreden. Die enquêtecommissie onderzoekt drie belangrijke rijkssubsidie-instrumenten en concludeert dat er van systematische fraude met subsidies geen sprake is.<sup>6</sup> Wel heeft de commissie forse kritiek op het stelsel van objectsubsidies. Ze concludeert dat er geringe aandacht was voor de budgettaire gevolgen op de lange termijn. De enquêtecommissie concludeert verder dat de financiële administratie van het ministerie niet op orde is en dat er van toezicht op de verstrekking van subsidies geen sprake is.<sup>7</sup> De steeds hoger wordende subsidielasten nemen in de jaren tachtig een steeds groter gedeelte van de volkshuisvestingsbegroting in en verdringen zo de mogelijkheden tot nieuw beleid. Het belangrijkste uitgangspunt van het nieuwe beleid van Staatssecretaris Heerma is om dit systeem te veranderen. Daarnaast richt hij zijn pijlen op het toezicht-systeem, dat net als het subsidiesysteem leidt tot een hoge regeldruk.<sup>8</sup> Oud-topambtenaar Arnold Moerkamp herinnert zich het gedetailleerde toezicht nog goed.

De heer **Moerkamp**: *«Er was sprake van toezicht vooraf. Er moest voor allerlei zaken vooraf toestemming worden verleend. Ook de hele exploitatie en alle exploitatieverschillen liepen in feite langs de lijnen van de rijksbegroting. Maar het ging ook over allerlei andere zaken: hoe ze hun vermogen moesten beleggen – om dat met name hier te noemen – en hoe ze hun administratie moesten voeren. Van alles en nog wat was geregeld. Ik herinner mij nog dat dit gevat was in een paar boekjes van de Nationale Woningraad, die wij de «fluitjesboeken» noemden. Dat waren drie dikke boeken, zo’n stapel bij elkaar, waar alle regelgeving in stond waaraan de woningcorporaties zich moesten houden. (...) Het had het karakter van terugfluiten. Een soort scheidsrechterachtig idee zat erachter. (...) Ik vond dat toen zelf niet meer van die tijd. Kijk, de heel strakke sturing was op zichzelf logisch in de tijd van de wederopbouw. Het moest bijna een soort militaire operatie zijn, om de zaak weer op te bouwen. Maar dat was in de tachtiger jaren zo langzamerhand wel een keer voorbij.»<sup>9</sup>*

Heerma ontwikkelt een nieuw volkshuisvestingsbeleid dat uitgaat van deregulering en decentralisatie en een nieuwe, zelfstandige rol van het maatschappelijk middenveld. Daarin kan de corporatie als maatschappelijke onderneming zonder grote overheidsbemoeyenis functioneren. Heerma's onvrede over de gedetailleerde rijksbemoeyenis bij de subsidieverlening koppelt hij, naar de overtuiging van zijn ambtenaren, aan zijn ideologische overtuiging.

<sup>5</sup> Faber (1997), pp. 2–3.

<sup>6</sup> Het gaat om de Beschikking Geldelijke Steun Particuliere Huurwoningen 1968, de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975 en de bijzondere regeling voor de omzetting van koopwoningen in premiehuurwoningen (OKH-regeling) 1980.

<sup>7</sup> Kamerstuk II 1987/88, 19 623, nr. 30.

<sup>8</sup> Van der Schaar (1991), pp. 190–193.

<sup>9</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

De heer **Moerkamp**: «Hij was natuurlijk een buitengewoon kundig bestuurder. Althans, zo kenden wij hem nadrukkelijk. Hij was ook een man met een heel duidelijke visie of ideologie, hoe je het ook noemen wilt, die, denk ik, is terug te voeren op zijn ARP-verleden. Net als Abraham Kuypers, die duidelijk de «soevereiniteit in eigen kring»-gedachte huldigde, had Heerma als belangrijke basis in zijn gedachten: ieder zijn eigen verantwoordelijkheid. Hij sprak ook altijd over «herordering van verantwoordelijkheden». Hij vond dus principieel dat de rijksoverheid dingen deed die gemeenten of private organisaties, zoals woningcorporaties, moesten doen.»<sup>10</sup>

Vanuit die achtergrond presenteert Staatssecretaris Heerma – ruim tien jaar na de laatste kabinetnota's Volkshuisvesting (1972) en Huur- en Subsidiebeleid (1974) – in september 1988 zijn visie op de volkshuisvesting in de jaren negentig in de gelijknamige ontwerpnota.<sup>11</sup> Het beeld dat Heerma een fundamentele wijziging van het volkshuisvestingsbeleid wil doorvoeren heeft ook de toenmalig projectleider van de nota Volkshuisvesting Jan van der Schaar. Hij wijst daarnaast op de invloed van de bezuinigingen op de beleidswijziging.

De heer **Van der Schaar**: «De aanleiding was in ieder geval de wens om te bezuinigen en de rijksoverheid minder kwetsbaar te maken voor claims van het veld op subsidies. Het was het type grote operatie dat in die tijd zeer gebruikelijk was. De rijksoverheid was overbelast. (...) Dus heeft Heerma geprobeerd om van de grond af een nieuwe beleidsfilosofie op papier te zetten die tot voldoende politieke steun aanleiding zou geven. Die kende eigenlijk drie componenten: marktwerking, decentralisatie en verzelfstandiging. Van meet af aan hebben die drie ordeningsprincipes, de herallocatie van verantwoordelijkheden, centraal gestaan in de voorbereiding van de nota. Een heel belangrijk element daarbij was dat bleek dat woningcorporaties in toenemende mate eigen vermogen hadden. De nota is dus begonnen als een poging om het beleidsterrein opnieuw te definiëren.»<sup>12</sup>

Hoewel Heerma in zijn nota fundamentele wijzigingen presenteert en de nota nadrukkelijk bedoelt als «steen in de vijver» om discussie los te maken, roept de grote lijn van de nota nauwelijks discussie op.<sup>13</sup> Hij stuurt de definitieve nota op 27 april 1989 naar de Tweede Kamer. Zes dagen later valt het kabinet-Lubbers II (CDA, VVD). Hoewel het kabinet-Lubbers III (CDA, PvdA) een andere politieke kleur heeft dan de eerste twee kabinetten-Lubbers, heeft dit geen gevolgen voor de definitieve nota: deze blijft ongewijzigd ten opzichte van de ontwerpnota.<sup>14</sup> Dit wijst op grote politieke en maatschappelijke consensus, die verder blijkt uit de veelal instemmende reacties van de zeven adviesraden die over de ontwerpnota zijn geraadpleegd.<sup>15</sup> Zo kan de Raad voor de Volkshuisvesting zich goed

<sup>10</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

<sup>11</sup> Van der Schaar (2009), p. 36; Kamerstuk II 1987/88, 20 691, nr. 1.

<sup>12</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.

<sup>13</sup> Handelingen II 1989/90, UCV 41, p. 2.

<sup>14</sup> Een van de spaarzame wijzigingen ten aanzien van woningcorporaties in de definitieve versie van de nota is een hogere verwachte Algemene Bedrijfsreserve in 2000 van 20 miljard gulden ten opzichte van 18 miljard gulden in de ontwerpnota.

<sup>15</sup> Kamerstuk II 1989/90, 20 691, nr. 2: Raad voor de Volkshuisvesting (RaVo), Sociaal Economische Raad (SER), de Emancipatieraad, de voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid, Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RaRo), De Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb) en de Raad voor de gemeente Financiën (Rgf).

vinden in de voorgestelde grotere zelfstandigheid van corporaties, decentralisatie en marktwerking.<sup>16</sup>

De nota heeft een aantal aanleidingen. De grote naoorlogse woningnood is halverwege de jaren tachtig definitief voorbij. Het accent zal daarom niet langer op uitbreiding van de woningvoorraad hoeven te liggen, maar op het beheer en de kwaliteitsverhoging van de voorraad. Voor zover er nog woningtekorten zijn, zijn deze lokaal bepaald. De noodzaak voor de rijksoverheid om nauw betrokken te zijn bij de volkshuisvesting wordt daarom minder groot geacht. Bovendien is hier vanwege de bezuinigingen op de rijksoverheid minder financiële ruimte voor. Samen met de nieuwe algemene beleidsvoorkeur voor decentralisatie zullen gemeenten en sociale verhuurders zelfstandig het volkshuisvestingsbeleid vormgeven. De laatste aanleiding voor de nota is het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Bouwsubsidies. Daarin is gepleit voor vereenvoudiging van het systeem van volkshuisvestingssubsidies.<sup>17</sup>

Het doel van de nota-Heerma is de koers die na de enquête is ingezet, om de subsidiesystemen te vereenvoudigen en de objectsubsidies zo mogelijk af te bouwen, versneld door te voeren. Heerma zet daarom in op een beleid waarmee in de tweede helft van de jaren negentig het overgrote deel van de huurhuizen een kostendekkende huur zal hebben. Hierdoor zullen er voldoende inkomsten zijn om de objectsubsidies af te schaffen. De subsidielast zal verder verminderen door de verkoop van een deel van deze met objectsubsidie bekostigde woningen.

De grootste beleidswijziging in de nota-Heerma is de aankondiging van de verzelfstandiging van de corporaties en de introductie van een grotere vrijheid voor gemeenten. Om de sociale verhuurders zo zelfstandig mogelijk te maken, zet Heerma in op liberalisatie en deregulering. Heerma meent: *«In de volkshuisvestingssector is een sterke verwevenheid ontstaan tussen particulier initiatief en overheid, waarbij de overheid steeds meer risico's in de particuliere sfeer is gaan afdekken.»*<sup>18</sup> Corporaties moeten als sociale ondernemers gaan opereren. Hiervoor is financiële zelfredzaamheid noodzakelijk. Heerma meent dat deze zelfredzaamheid in het verschiet ligt, omdat de Algemene Bedrijfsreserves (ABR) van de woningcorporaties toenemen. Tijdens het opstellen van de nota is berekend dat deze bedrijfsreserves, mede door de grote rentevordelen van vervroegd afgeloste rijksleningen, tot in ieder geval het jaar 2000 fors zullen stijgen, tot wel 18 miljard gulden in de maximumvariant. Nadrukkelijk plaatst Heerma dit streven tot verzelfstandiging en het groeiende vermogen van verhuurders om zelf risico's te dragen, in het licht van de lessen die uit de parlementaire enquête Bouwsubsidies zijn getrokken.

Om de zelfstandige rol van corporaties verder te stutten wordt in 1988, naast het al sinds 1984 bestaande Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) opgericht. Dit fonds is bedoeld om financieel ongezonde corporaties te saneren. Door de oprichting van deze sectorinstituten zal de financiële verbondenheid van de sociale huursector met het Rijk sterk afnemen.<sup>19</sup>

Heerma wenst niet alleen financieel een veel bescheidener rol voor de rijksoverheid; ook beleidsmatig en als toezichthouder mag de overheid

<sup>16</sup> Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO), maart 1989, pp. 21–22.

<sup>17</sup> Kamerstuk II 1989/90, 20 691, nr. 3.

<sup>18</sup> Kamerstuk II 1989/90, 20 691, nr. 2, p. 52.

<sup>19</sup> Kamerstuk II 1989/90, 20 691, nr. 2, p. 60.

een stapje terug doen. De gemeente moet via decentralisatie de belangrijkste overheidsinstantie worden voor de sociale verhuurder. Al deze overwegingen leiden tot een nieuw beleid voor de sociale woningbouw met de volgende vier hoekstenen:

- grotere vrijheid voor gemeenten en sociale verhuurders (verzelfstandiging en deregulering);
- concentratie van financiële steun voor de volkshuisvesting van lager betaalden;
- maximale inspanning om scheefwonen tegen te gaan;
- bevordering van het eigenwoningbezit.

Dit beleid is een duidelijke breuk met het beleid van de jaren zeventig. Niet langer is het beleid gericht op brede groepen van de bevolking. Heerma wil het accent verleggen naar de lagere-inkomensgroepen. Op dat moment, in 1989, rekent men ongeveer de helft van de huishoudens hiertoe. De Staatssecretaris wil daarom de grens voor wat geldt als een lager inkomen bevriezen zodat bij economische groei de doelgroep steeds kleiner wordt. Mede daarom is de bestrijding van scheefwonen – hogere-inkomensgroepen die in een goedkope sociale huurwoning wonen – tot een van de hoofddoelstellingen van het beleid benoemd.

### 2.3.1 De parlementaire behandeling van de nota-Heerma

Tijdens de parlementaire behandeling van de nota-Heerma blijkt dat er brede politieke consensus over Heerma's koerswijziging bestaat. Alle fracties zijn het eens met de grote lijnen van de nota: verzelfstandiging en deregulering. Verschillende leden en de Staatssecretaris benadrukken overeenstemming tijdens het commissieoverleg.<sup>20</sup> Binnen deze consensus volstaan de fracties met het accentueren van hun eigen ideologische verschillen. Zo benadrukken de CDA-fractie en de SGP-fractie het belang van sociaal ondernemerschap en eigen verantwoordelijkheid, terwijl de PvdA-fractie de rol van de gemeente beklemtoont. De VVD-fractie vraagt aandacht voor het belang van eigenwoningbezit en de GroenLinks-fractie is van mening dat de lasten van het nieuwe volkshuisvestingsbeleid met zijn kostendekkende huren te veel bij de lagere inkomens komen te liggen.

Vooraf voor het principe van deregulering is veel steun: «*Sociaal ondernemerschap en meer marktgericht handelen verdragen zich slecht met een teveel aan regels. En er is nu al zo'n anderhalve meter regelgeving!*», aldus het lid Koetje (CDA-fractie).<sup>21</sup> Bovendien komt deregulering de decentralisatie ten goede. Met lokale besluitvorming dient het Rijk zich zo min mogelijk te bemoeien, meent de Tweede Kamer. Er bestaat een groot vertrouwen bij Kamerleden dat lokale partijen, corporaties en gemeenten – door hun kennis van de lokale context en woningmarkt – het beste weten hoe ze de volkshuisvesting moeten vormgeven. Het Rijk moet zich hier zo min mogelijk mee bemoeien. Dat de Staatssecretaris nog een aanwijzingsbevoegdheid heeft is vanuit de grondwettelijke taak voor huisvesting nog te billijken, maar daar dient hij zeer prudent mee om te gaan, aldus het lid Koetje. «*Het kan en mag echter niet de bedoeling zijn dat de Staatssecretaris hiervan gebruikmaakt als ware hij een superwethouder.*»<sup>22</sup> Ter ondersteuning van de lijn van de nota dient hij samen met het lid De Pree (PvdA-fractie) een motie in om de

<sup>20</sup> Handelingen II 1989/90, UCV 39.

<sup>21</sup> Handelingen II 1989/90, UCV 39, p. 3.

<sup>22</sup> Handelingen II 1989/90, UCV 39, p. 5.

voornemens uit de nota concreter te maken en voorstellen te ontwikkelen om de regelgeving voor sociale verhuurders terug te dringen en de taken en het toezicht te verhelderen.<sup>23</sup> Op de heer Janmaat van de Centrumdemocraten-fractie na steunt de gehele Tweede Kamer deze motie.

In zijn beantwoording toont Staatssecretaris Heerma zich verheugd over de brede steun. Hij maakt duidelijk dat het «*eindstation*» de introductie van het Besluit beheer sociale-huursector is, dat per 1993 in zou moeten gaan. Daarop vooruitlopend wil hij een commissie Toezicht en taakstelling instellen om hem te adviseren over de taken van corporaties. Dit voornemen staat al in de nota en hiermee vult hij ook meteen de motie-Koetje/De Pree in. Met dit antwoord is de Staatssecretaris veel specifiek over veranderingen in de wetgeving dan in zijn nota. De verklaring hiervoor is dat men op het Ministerie van VROM ten tijde van het notaoverleg in de Tweede Kamer al ver gevorderd is met het overleg over de taken van de sociale verhuurders nieuwe stijl.

## 2.4 Op weg naar juridische verzelfstandiging

Na de brede steun in de Tweede Kamer voor de nota-Heerma werkt het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) versneld aan de uitwerking van de nota. Vooral de formulering van de taak en doelstellingen van de te verzelfstandigen toegelaten instellingen vraagt aandacht. Al eind 1989 is hiervoor een werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van het DGVH en de beide koepels van woningcorporaties, te weten: de algemene Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). De twee koepels gaan in 1998 op in de nieuwe brancheorganisatie Aedes. Naast een inventarisatie van de huidige taken van woningcorporaties dient de werkgroep een voorstel te doen voor een opdracht aan een op te richten commissie Taakstelling en toezicht. De discussies in de werkgroep verlopen moeizaam, omdat de koepels helemaal niets voelen voor het instellen van zo'n commissie. Ze zijn bang dat zo'n commissie zal leiden tot inperking van hun takenpakket, terwijl zij op zijn minst het huidige activiteitenpakket willen blijven uitvoeren en bij voorkeur nog meer. Zeker bij het toezicht zien de koepels geen noodzaak tot aanscherping. Zij menen dat de overheid, doordat zij prestatie-eisen aan de corporaties stelt, al de garantie heeft dat corporaties hun taken uitvoeren: «*verder toezicht is eigenlijk niet nodig*». Mocht de Staatssecretaris al besluiten tot de oprichting van een commissie, dan dient die wat de koepels betreft zo klein mogelijk te zijn en slechts uit vertegenwoordigers van de koepels en het DGVH te bestaan.<sup>24</sup> Het DGVH wil juist een brede samenstelling met deelnemers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), woonconsumentenorganisaties, deskundigen en een onafhankelijke voorzitter.<sup>25</sup>

Het advies van de werkgroep ter voorbereiding van de commissie Taakstelling en toezicht is dan ook verdeeld. Wel bestaat er redelijke overeenstemming over de taken van de toegelaten instellingen. Alle partijen zijn het erover eens dat corporaties in de eerste plaats een maatschappelijke taak hebben. De primaire taak van corporaties wordt

<sup>23</sup> Kamerstuk II 1989/90, 20 691, nr. 15.

<sup>24</sup> Interne annotatie rapport voor de werkgroep Voorbereiding Commissie Taakstelling, t.b.v. vergadering 15 februari 1990.

<sup>25</sup> Interne annotatie commissie Taakstelling Toegelaten Instellingen: Smal of breed?, t.b.v. vergadering 12 april 1990.

gezien als het zo goed mogelijk huisvesten van verschillende groepen in de samenleving, waarbij vooral de zorg voor de zwakkeren belangrijk is. Opvallend is dat zowel het DGVH als de koepels een duidelijke rol zien voor de toegelaten instellingen op het gebied van het leefklimaat, een begrip dat vanaf halverwege de jaren negentig als «leefbaarheid» zal worden aangeduid. Deze rol heeft zowel een maatschappelijk als een commercieel motief: door de ruimere woningmarkten kunnen bewoners kritischer zijn op aangeboden woonruimte. Omdat de waarde van een woning in een verloederende wijk afneemt, zullen corporaties niet lijdzaam gaan toezien als primair verantwoordelijke partijen als de politie en het maatschappelijk werk niet aan hun verantwoordelijkheden in de wijken toekomen. Zij zullen in dat geval zelf gaan optreden. Het aantal activiteiten dat de werkgroep voor zich ziet op het gebied van leefklimaat is fors: bemiddeling bij welzijnswerk, vervoersbedrijven voor gunstige openbaarvervoerroutes en maaltijdvoorzieningen voor ouderen. Daarnaast zullen ze afspraken met de politie kunnen maken en beveiligingsbedrijven moeten kunnen inschakelen. Aan de eigen leden van de corporatie dienen ze extra diensten te bieden om de betrokkenheid bij de vereniging te vergroten: men denkt aan het organiseren van uitstapjes en kortingen bij aannemers, bouwmarkten en verhuizers.<sup>26</sup> Het is opvallend dat de NWR en het NCIV de geconstateerde maatschappelijke taak duidelijk verschillend in willen vullen. Het NCIV ziet als doelgroep «*de mensen die niet zelf in een woning kunnen voorzien*» en is het met de Staatssecretaris eens dat sociale huurwoningen alleen voor deze doelgroep bestemd zijn. De NWR ziet corporaties als «*volkshuisvesters, ondernemingen die ook een publiek doel hebben*». De raad ziet daarom geen algemene doelgroep; de doelgroep hangt af van de lokale situatie. De enige beperking voor de werkzaamheden is voor de NWR het belang van de volkshuisvesting. Daarmee staat de NWR dicht bij de VNG, zij het om andere redenen. De VNG vindt dat een doelgroep hooguit indicatief kan zijn, maar wil hier eigenlijk niet aan, uit angst voor segregatie.<sup>27</sup>

#### **2.4.1 De commissie Taakstelling en toezicht**

De uiteindelijke samenstelling van de commissie Taakstelling en toezicht (augustus 1990) bestaat uit de beide koepels, VNG en DGVH. De commissie staat onder voorzitterschap van de directeur-generaal Volkshuisvesting, J.M. Koopman. In zijn instellingsbesluit maakt Heerma duidelijk dat als uitgangspunt voor de commissie zijn nota dient te gelden, waardoor de doelgroep van de sociale verhuurders al vooraf beperkt is tot de primaire doelgroep: de lagere-inkomensgroepen.

In februari 1991 presenteert de commissie-Koopman haar eindrapport. Anders dan de werkgroep kiest de commissie niet voor een uitputtende opsomming van taken. Als uitgangspunt neemt de commissie artikel 59 van de Woningwet waarin staat dat toegelaten instellingen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam zijn en uitgaven mogen doen. De commissie ziet daarom als primaire taak het bouwen, in stand houden en beheren van woningen die passend zijn voor de primaire doelgroep. De commissie destilleert hieruit vijf «*verantwoordingsvelden*»

<sup>26</sup> Rapport van de werkgroep voorbereiding commissie Taakstelling toegelaten instellingen, Almere/De Bilt: januari 1990, pp. 2–6.

<sup>27</sup> Beknopt verslag van de secretariaatsronde langs NCIV, NWR en VNG, z.d. [± 15 augustus 1990].

waarover de toegelaten instellingen aan de rijksoverheid verantwoording dienen af te leggen:

- het werkzaam zijn uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting;
- het bij voorrang en passend huisvesten van de primaire doelgroep;
- het kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- het betrekken van de huurders bij beheer en beleid;
- het waarborgen van de financiële continuïteit.<sup>28</sup>

Ten aanzien van toezicht wil de commissie terughoudend zijn. Het begrip toezicht heeft een *«te sterke associatie met top-down overheidsingrijpen»*, terwijl het accent, dankzij deregulering en verzelfstandiging, moet liggen op verantwoordingsplicht en *«een zo beperkt mogelijke overheidsbevoegden met het toezicht»*.<sup>29</sup> Het intern toezicht en de jaarlijkse verslaglegging moeten de hoofdbestanddelen van het nieuwe toezicht vormen.

Vooraf van de accountantsverklaring wordt veel verwacht. Jaarlijks dienen de sociale verhuurders zich over de vijf verantwoordingsvelden te verantwoorden aan de rijksoverheid door het opsturen van het jaarverslag, de jaarrekening, de meerjarenprognose, kengetallen en vooral door middel van het volkshuisvestingsverslag. De gemeenten moeten de prestaties op de vijf verantwoordingsvelden gaan beoordelen. Zij worden eerstelijnstoezichthouder. Daarom moeten de corporaties alle besluiten van aanmerkelijk belang aan hen melden. De gemeenten krijgen echter geen sanctiebevoegdheid. Dit blijft het voorrecht van de Minister. Deze zal beslissen over aanwijzingen, ondertoezichtstelling en in het uiterste geval intrekking van de toelating tot het stelsel.<sup>30</sup>

#### **2.4.2 De parlementaire behandeling van de commissie-Koopman**

Staatssecretaris Heerma is tevreden over de aanbevelingen van de commissie-Koopman en neemt deze volledig over. Het open begrip *«belang van de volkshuisvesting»* aanvaardt hij bewust omdat het de corporaties de nodige handelingsvrijheid geeft. Dit past bij zijn opvatting dat het de eigen verantwoordelijkheid van corporaties is om te bezien welke activiteiten in dat kader ontplooid gaan worden. Strikte rijksnormen zijn om die reden zowel onwenselijk als onmogelijk. Het uitgangspunt is dat corporaties hun beleid verantwoorden en motiveren.<sup>31</sup>

Net als bij de behandeling van de nota-Heerma bestaan er ook bij de behandeling van de voorstellen en de kabinetsreactie op de commissie-Koopman eigenlijk geen tegenstellingen. Dit blijkt bij de behandeling door de Tweede Kamer tijdens een uitgebreide commissievergadering van 21 oktober 1991. Het lid Van den Berg (SGP-fractie) verzucht zelfs: *«Ik heb mij bij de voorbereiding van deze UCV [uitgebreide commissievergadering] aanvankelijk even afgevraagd, waarom wij nog met de Staatssecretaris in UCV-verband over dit onderwerp moesten spreken, want iedereen schijnt het met elkaar eens te zijn.»*<sup>32</sup>

Niet alleen de voorgestelde taken maar ook de ideeën over toezicht kunnen op instemming van de Tweede Kamer rekenen. Met het oog op de deregulering wil de CDA-fractie dat de regelgeving beperkt blijft tot de

<sup>28</sup> Koopman (februari 1991) p. 9.

<sup>29</sup> Koopman (februari 1991) p. 16.

<sup>30</sup> Koopman (februari 1991), p. 30–32.

<sup>31</sup> Kamerstuk II 1990/91, 20 691, nr. 35, pp. 3–5.

<sup>32</sup> Handelingen II 1991/92, UCV 2, p. 16.



hoogst noodzakelijke essentialia. Hier sluit de VVD-fractie zich bij aan. De PvdA-fractie meent zelfs dat de Minister bij het toezicht eigenlijk geen sancties zou mogen opleggen bij geschillen tussen gemeenten en woningcorporaties, omdat zo'n sanctie een precedent zal opleveren, wat *de facto* regelgeving inhoudt. «*Waar wij proberen om te dereguleren om zaken een overzichtelijker basis te geven en de verantwoordelijkheid primair te leggen bij de sociale verhuurders, [het] akelig zou zijn als op lokaal niveau vervolgens allerlei nieuwe regeltjes worden bedacht, die dat zouden kunnen frustreren*», aldus het lid De Jong (PvdA-fractie). Ook de D66-fractie is om die reden positief over het toezicht en meent dat verantwoording achteraf via het jaarverslag goed tegemoetkomt aan het verzelfstandigingsidee.<sup>33</sup>

«*De lont is er uit*», stelt de Staatssecretaris tevreden vast. De op het eerste gehoor nogal explosieve materie is gesmoord in de grote eensgezindheid van de Tweede Kamer.<sup>34</sup> Deze grote eensgezindheid betekent zeker niet dat de Tweede Kamer weinig aandacht besteedt aan de voorstellen of dat de vaste commissie voor VROM weinig oog heeft voor de fundamentele wijziging van de positie van de sociale verhuurders. Het lid De Jong (PvdA-fractie) merkt bijvoorbeeld op: «*Ik geloof dat de cyclus van de lange golf van Kondratieff nauwelijks meer opgaat in de economie, maar bij dit onderwerp wel. Eens in de dertig jaar is het zover dat er een fundamentele discussie wordt gevoerd. Als wij er vandaag uitkomen, kan het misschien weer dertig jaar goed gaan met deze sector.*»<sup>35</sup>

### 2.4.3 Het ontwerp-BBSH in een stroomversnelling

Na de behandeling van het advies van de commissie-Koopman in de uitgebreide commissievergadering van 21 oktober 1991, raakt de besluitvorming over het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) in een stroomversnelling. Nog voordat de Tweede Kamer het advies van de commissie Taakstelling en toezicht bespreekt, is tussen de koepels en de Staatssecretaris het ontwerp-BBSH al zover gereed dat Heerma het meteen ter kennisgeving aan de Tweede Kamer kan sturen.<sup>36</sup>

Het ontwerp-BBSH kan daardoor binnen vijf maanden aan de Raad van State ter advies worden voorgelegd. Uit het ontwerp-BBSH blijkt dat het werk van de commissie Taakstelling en toezicht cruciaal is geweest. De paragrafen van het hoofdstuk over de werkzaamheden van toegelaten instellingen in het BBSH komen vaak bijna woordelijk overeen met de vijf verantwoordingsvelden van de commissie-Koopman.<sup>37</sup> In het BBSH worden ze samengebracht tot vier prestatie- of verantwoordingsvelden: de kwaliteit van hun woongelegenheden, het huisvesten van de doelgroep, de verhouding met de huurders en het financiële beleid.<sup>38</sup>

De Raad van State heeft inhoudelijk geen bezwaren tegen de voorgestelde werkzaamheden of het toezicht, waardoor het BBSH zonder vertraging vanaf 1 januari 1993 in werking treedt.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Handelingen II 1991/92, UCV 2, p. 2.

<sup>34</sup> Handelingen II 1991/92, UCV 2, p. 17.

<sup>35</sup> Handelingen II 1991/92, UCV 2, p. 6.

<sup>36</sup> Verslag overleg Staatssecretaris VROM en Landelijke Centrales van Woningcorporaties, 24 oktober 1991 en 12 december 1991, p.1.

<sup>37</sup> Vergelijk: commissie Taakstelling en toezicht sociale verhuurders, p. 9 e.v. met Hoofdstuk III BBSH (1992).

<sup>38</sup> Stb. 1992, 555; IISG, Archief NWR, inventaris 1818. Notulen van de commissie Taakstelling en toezicht, 1990–1992.

<sup>39</sup> Raad van State, 28 augustus 1992, W08.92.0192.

Volgens het BBSH moeten woningcorporaties hun financiële middelen uitsluitend inzetten in het belang van de volkshuisvesting. Beleggen zal daarom prudent dienen te gebeuren, en besluiten van aanmerkelijk belang moeten worden gemeld aan de gemeente. Doordat onder deze meldingsplicht ook de verkoop van huizen valt, menen Minister, Tweede Kamer, VNG en de verhuursector dat er afdoende toezicht zal zijn en dat de verhuurders hiermee voldoende gebonden zijn aan hun maatschappelijke taak. Bovendien krijgen de corporaties voortaan verplicht een raad van toezicht als vorm van intern toezicht en dienen ze zich jaarlijks te verantwoorden via de jaarrekening en het huisvestingsverslag.<sup>40</sup> Hiermee is naar de mening van alle betrokkenen een goede balans gevonden tussen verantwoording en de zelfstandige positie van de corporaties. Dit wordt wellicht nog het meest duidelijk door de keuze om de primaire taak van de corporaties – het werkzaam zijn in het belang van de huisvesting – bewust niet nader in te kaderen. De Staatssecretaris stelt in de memorie van toelichting op het BBSH: *«Zoals ook de Commissie taakstelling en toezicht sociale verhuurders stelt hangt de beoordeling of een bepaalde activiteit in het belang van de volkshuisvesting is sterk af van de lokale omstandigheden. Het is niet wenselijk daaraan in regelgeving op centraal niveau invulling te geven. Ook geeft dit besluit, in tegenstelling tot het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting, geen specifieke regels meer over de doeleinden waaraan een toegelaten instelling haar financiële middelen moet besteden. In het kader van de verzelfstandiging worden corporaties geacht zelf de afwegingen te kunnen maken ten aanzien van de besteding van die middelen. De corporatie moet daar wel verantwoording over afleggen.»*<sup>41</sup>

## 2.5 Kalveren in de wei: de corporaties zoeken de grenzen op

Alhoewel vrijwel alle door de commissie gehoorde getuigen de noodzaak tot verzelfstandiging delen, merken verschillende getuigen op dat er bij de behandeling over verschillende zaken te lichtzinnig is gedacht.

De heer Conijn, hoogleraar in de economische aspecten van de woningmarkt, meent dat er bij de brutering een systeemfout is begaan.

De heer **Conijn**: *«Het begin van het huidige stelsel is de verzelfstandiging in '92 door Staatssecretaris Heerma en vervolgens de brutering. Op dat moment zijn er twee systeemfouten ontstaan, waar wij nu nog steeds de wrange vruchten van plukken en die de bron vormen van de problemen. Dat is in de ene plaats dat corporaties te weinig sturing hebben op hun activiteiten. Dus er is een te grote mate van vrijheid bij corporaties om te bepalen wat ze wel of niet doen. De andere systeemfout die toen ontstaan is en die nog steeds niet goed is gerepareerd, is een gebrek aan stevig toezicht, aan een toezichthouder die tanden heeft en daadwerkelijk een disciplinerende rol kan vervullen.»*<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Stb. 1992, 555.

<sup>41</sup> Stb. 1992, 555, p. 33.

<sup>42</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.

Diverse oud-bewindslieden bevestigen dit.

De heer **Remkes**: *«Ik had het beeld dat de brutering weliswaar was afgerond, maar dat er bij de brutering eigenlijk onvoldoende discussie was gevoerd over de vraag waartoe corporaties eigenlijk op aarde zijn en wat het publieke belang is dat geborgd moet worden. Ik vond dus dat er alle aanleiding was om die discussie wel te voeren». Zo verklaart Staatssecretaris Remkes (VVD, 1994–1998) de reden om bij zijn aantreden een brede discussie over het stelsel te voeren.»<sup>43</sup>*

De heer **Van der Laan**: *«Bij die operatie begin jaren negentig is niet heel duidelijk gezegd wat de taak en missie van de woningbouwcorporaties waren, en ook niet binnen welke kaders ze dat moesten doen. Ook is niet gezegd hoe de overheid zou garanderen dat dit op een juiste manier zou gebeuren. In de tijd voor mijn aantreden waren daar al verschillende voorbeelden van gebleken.»<sup>44</sup>*

Oud-minister Vogelaar is het hiermee eens. Zij meent dat met name de interactie met de vastgoedsector is onderschat.

Mevrouw **Vogelaar**: *«De corporatiesector is verzelfstandigd door de bruteringsoperatie. Dat was in de tijd van de liberale tijdsgeest: u moet ondernemer worden, u moet gaan investeren, u moet grootse dingen doen. Een aantal mensen zijn op hol geslagen. Zij gingen zich meten met de vastgoedsector. Ik denk dat dat ook iets is wat onvoldoende onderkend is, ook door de politiek: de verwevenheid of de nauwe banden – dat hoort bij de aard van de sector – die er met de vastgoedsector zijn. Er zijn natuurlijk ook een aantal dramatische dingen in de vastgoedsector gebeurd, waar men ook dacht dat de sky de limit was. Bij een aantal corporatiedirecteuren zag je datzelfde proces.»<sup>45</sup>*

De eerste weeffouten in het nieuwe stelsel worden snel zichtbaar als corporaties de randen van het stelsel opzoeken door het ontplooiën van (commerciële) nevenactiviteiten en risicovol kasbeheer. Drie maanden na de invoering van het BBSH blijkt een Amersfoortse corporatie buiten het eigen werkgebied, in Zwolle, en tegen de zin van die gemeente, dure villa's te bouwen voor de commerciële markt. De corporatie ziet dit als «Robin Hood-constructie» waarbij de winsten op de villa's de bouw van sociale woningen moeten bekostigen.<sup>46</sup> Deze constructie wordt ook door Amsterdamse corporaties gebruikt om het Oostelijk Havengebied te ontwikkelen. In de zomer van 1994 is er in de Utrechtse Jaarbeurs zelfs een experimentenbeurs waar woningcorporaties, naast het bouwen voor de commerciële markt, kunnen leren van experimenterende collega's die actief zijn geworden in verzekeringen, onderhoudsdiensten voor particulieren, makelarij en hypotheekbemiddeling.<sup>47</sup> Het aantal particuliere adviesbureaus voor de volkshuisvesting neemt als gevolg hiervan snel toe.<sup>48</sup> Ook het eerste incident met sponsoring doet zich deze zomer voor: een Rotterdamse corporatie is sponsor van topsportevenementen om meer naamsbekendheid bij commerciële marktpartijen te krijgen. Staatssecretaris Heerma ziet dit vanwege de nieuwe ordening als beslisruimte van de gemeente, al meent hij niet dat de grenzen van het

<sup>43</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>44</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>45</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>46</sup> Haagsche Courant (1 maart 1993); Trouw (1 mei 1993), p. 7.

<sup>47</sup> Het Parool (22 juni 1994), p. 19.

<sup>48</sup> Trouw (28 juli 1994).

BBSH overschreden zijn. Verdere afspraken hierover kunnen een plek krijgen in de Gedragscode Woningcorporaties, waarover een adviescommissie van de NWR en het NCIV zich op dat moment buigt, al behoort de afweging of zo'n code er komt tot de eigen verantwoordelijkheid van de sector.<sup>49</sup> De belangrijkste test voor het nieuwe stelsel is evenwel de eerste derivatenkwesitie in 1994, waarbij ongeveer 100 miljoen gulden verloren gaat. Deze serie incidenten betekent niet dat het Ministerie van VROM bij de uitwerking van de verzelfstandiging niet heeft nagedacht over de financiële vrijheid van corporaties.

De heer **Moerkamp**: *«Men vroeg zich af of directeuren van corporaties zich dan niet te veel vrijheden zouden gaan permitteren. Het beeld was: straks gaan ze allemaal in een dikke Volvo rijden! Een dikke Volvo was het beeld, geen Maserati. Dat lag überhaupt buiten het denkkader. Dat bestond helemaal niet. Dan was dat de speelruimte die er was. We hebben toen wel gezegd dat het wel goed zou zijn als er een corporatie failliet zou gaan of in ieder geval in de problemen zou komen. Dan zouden ze het in één keer goed geleerd hebben. Dat zou dan niet een te grote moeten zijn. Inderdaad, in Enschede had de corporatie Eigen Haard in, jawel, derivaten belegd, en kwam daardoor in grote problemen. Toen dachten we: nu hebben ze hun lesje wel geleerd wat betreft het beleggen in derivaten. Maar helaas, dat is anders gelopen.»*<sup>50</sup>

### 2.5.1 De eerste speculatie met derivaten

De eerste derivatenkwesitie komt aan het licht als op 24 juni 1994 het blad Cobouw meldt dat diverse woningcorporaties miljoenen gulden hebben verloren door speculatie met derivaten. Het is Ben Kempen, algemeen directeur van de NWR en vicevoorzitter van het WSW, die dit gerucht wereldkundig maakt.<sup>51</sup> Twee dagen daarvoor hebben de beide koepels al overlegd met de Staatssecretaris. Kempen vertelt Heerma bij die gelegenheid dat ABN AMRO hem heeft gemeld dat in ieder geval vijf woningcorporaties *«onoordeelkundig»* gebruikmaken van derivaten. De bank schrijft dit ook aan andere grote financiële instellingen. Hierdoor zijn de beide koepeldirecteuren in hun positie als vicevoorzitters van het WSW bang voor een *«rente-opdrijvend effect»* en aantasting van de positie van het WSW. Daarnaast is er de vrees dat het CFV saneringssteun moet geven. Banque de Suez laat telefonisch weten dat de corporatie Eigen Haard uit Enschede door ongedekte opties een mogelijk verlies van enkele tientallen miljoenen gulden loopt en dat aan faillissement wordt gedacht. De bank meent dat een bijdrage van het CFV op zijn plaats is, maar volgens Kempen behoren de consequenties van dit soort handelingen bij de directie en de raad van toezicht van de betreffende corporatie te liggen.

De Staatssecretaris reageert ontstemd en verbaasd: *«De politiek heeft – met instemming van de sector – een keuze gemaakt voor een situatie waarin de participanten grotere risico's aankunnen. De snelheid waarmee dit in individuele gevallen tot bijna-ongelukken van grote omvang leidt is verbazingwekkend.»*<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Aanhangsel van de Handelingen II 1994/95, nr. 64.

<sup>50</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

<sup>51</sup> NRC Handelsblad (24 juni 1994) pp. 1, 15.

<sup>52</sup> Verslag overleg Staatssecretaris en koepels, 22 juni 1994.

### **De Inspectie: eigenmachtige bestuurders zonder kennis en leunende raden van toezicht**

Op 27 juni 1994 heeft de Staatssecretaris een tweede spoedoverleg met beide koepels, het CFV en het WSW. Staatssecretaris Heerma laat weten dat er weliswaar «*geen enkele reden voor paniek*» is en dat de centrale overheid niet alles kan controleren, maar stelt ook dat het onaanvaardbaar is dat corporaties hun verliezen op de huurders zouden afwentelen.<sup>53</sup> De koepels laten via het WSW weten dat derivaten wat hen betreft uitgesloten zijn en dat corporaties over een treasurystatuut moeten beschikken.

Staatssecretaris Heerma stelt een onderzoek in naar 21 woningcorporaties. Bij zes corporaties blijkt sprake te zijn van speculatie die gepaard gaat met verliezen.<sup>54</sup> Eén week later, op 1 juli 1994, zijn de meeste rapportages van de Inspectie Volkshuisvesting al gereed. De rapportages over de individuele corporaties zijn zeer kritisch over het eigenmachtig optreden van de bestuurder, de gebrekkige kennis van financiële instrumenten en financieel toezicht en de niet-professionele houding van de raden van toezicht.

Over de corporatie Onze Woning te Nieuwegein, waar waarschijnlijk zo'n 14,9 miljoen gulden verloren gaat, concludeert de inspectie «*dat het de RvT ontbreekt aan kritische (professionele) houding t.o.v. het orgaan waar zij toezicht op houdt*». «*Onze Woning had geen kennis van rente-instrumenten*», noch is er vooraf treasurymanagement geformuleerd. Hierdoor wordt er gesteund op de inzichten van externe deskundigen en de administrateur. In verband met de zeer sterke marktbevingen, het eigenzinnig optreden van de administrateur en het ontbreken van een duidelijke visie van het management van Onze Woning werd het risico onbeheersbaar.<sup>55</sup> Ook bij de tweede corporatie uit Nieuwegein, die 12 miljoen gulden verliest, was er sprake van een slechte financiële verslaglegging en hadden de jaarverslagen van 1993 en 1994 geen accountantsverklaring; de statuten waren zelfs niet aangepast aan het BBSH.<sup>56</sup>

Bij de corporatie Vooruit uit Enschede was de directeur-bestuurder «*dominant*», wat de raad van toezicht uitnodigde tot «*leuningdrag*». Toch ziet de raad van toezicht het verlies van 3,4 miljoen gulden als een eenmalige misstap waaruit geen personele consequenties hoeven te worden getrokken.<sup>57</sup>

De verliezen bij Verbetering Zij Ons Streven (VZOS) wijt de Inspectie Volkshuisvesting aan de doelstelling van de corporatie om de beste corporatie van Nederland te willen worden: «*VZOS zou een flexibele, creatieve en compacte organisatie met een offensief karakter moeten zijn*». «*Het nemen van initiatief wordt binnen de VZOS aangemoedigd: wie niet waagt wie niet wint; daarom zal niet alleen het «winnen» maar ook het «wagen» materieel en immaterieel gestimuleerd worden.*» In haar «*expansiedrift*» begeeft VZOS zich op het terrein van derivaten, zonder dat zij hierover voldoende kennis bezit.<sup>58</sup> *Checks-and-balances* waren niet aanwezig, over risico's is niet nagedacht en men heeft bij de introductie van het nieuwe treasurybeleid dit alles niet doordacht. De handel is

<sup>53</sup> De Stem (1 augustus 1994).

<sup>54</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (11 april 1995).

<sup>55</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (z.d.).

<sup>56</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (augustus 1995).

<sup>57</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (31 januari 1995).

<sup>58</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (2 februari 1995).

speculatief; gesaldeerd leidt dit tot een verlies van 1 miljoen gulden waarna de directeur ontslagen wordt.<sup>59</sup>

### 2.5.2 De Tweede Kamer geïnformeerd en de afkondiging van MG-circulaire 1994-31

Op 20 juli 1994 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de derivatenkwestie.<sup>60</sup> De Staatssecretaris schrijft dat acht corporaties een bedenkelijk beleid hebben gevoerd, waarbij vier corporaties onverantwoorde risico's hebben gelopen met ongedekte open-eindopties. Twee corporaties hebben zulke grote verliezen geleden dat ze niet zelfstandig in staat zijn dit op te lossen. Bij vijf corporaties zal vervolgonderzoek worden ingesteld. Vier corporaties krijgen een formele aanwijzing van de Staatssecretaris en worden onder verscherpt toezicht geplaatst: VZOS (Den Haag), Vooruit (Enschede), K'77 (Utrecht) en Onze Woning (Nieuwegein). Zij dienen zich voortaan te onthouden van dit soort transacties. De woningcorporatie Eigen Haard wordt onder curatele van de gemeente Enschede geplaatst.

Dezelfde dag publiceert de Staatssecretaris ook MG-circulaire 1994-31. In deze circulaire maakt de Staatssecretaris duidelijk dat gezien artikels 11 en 21 van het BBSH en de *«algemeen aanvaarde maatschappelijke normen»* de stelling dat risicovolle beleggingen zijn toegestaan *«zolang de financiële continuïteit maar is gewaarborgd»* onhoudbaar is: speculeren is verboden. Daarmee doet Heerma opties en derivaten niet volledig in de ban, zij kunnen *«waardevolle instrumenten»* zijn voor vermogensbeheer. Echter, deze instrumenten mogen nooit een open-einde hebben en uitsluitend dienen om renterisico's af te dekken *«met het oog op de financiële continuïteit»*.

*«Beleggingen met een open-einde karakter zijn daarentegen meer een vorm van speculeren. (...) Deze vorm van aanwending leidt tot onverantwoorde risico's in verhouding tot het aan de corporatie toevertrouwde maatschappelijk kapitaal, kan aanzienlijke negatieve financiële gevolgen hebben en zelfs de financiële continuïteit van de corporatie in kwestie in gevaar brengen. Dit soort activiteiten zijn derhalve niet in het belang van de volkshuisvesting en dus in strijd met de wet en het BBSH.»*<sup>61</sup>

#### Box 2.1 MG-circulaires

Met een MG (Mededeling Gemeenten)-circulaire maakt de rijksoverheid beleidsmaatregelen en voorschriften bekend aan de gemeenten. De rijksoverheid onderscheidt verschillende soorten circulaires.

- A. Bekendmaking van beleidsmaatregelen en daarmee samenhangende voorschriften;
- B. Het verzoek om medewerking;
- C. Het verzoek om inlichtingen;
- D. Het geven van advies;
- E. Het verschaffen van andere informatie dan bedoeld onder A-D.

Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke

<sup>59</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (2 februari 1995).

<sup>60</sup> Kamerstuk II 1993/94, 23 400-XI, nr. 75.

<sup>61</sup> MG-circulaire 1994-31.

voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.<sup>62</sup> In de beleidsregel wordt verwezen naar het wettelijk voorschrift waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit. Met beleidsregels kunnen geen nieuwe bevoegdheden in het leven worden geroepen. De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat A-circulaires met beleidsregels gepubliceerd dienen te worden in de Staatscourant voordat zij in werking treden.

Voor alle andere categorieën circulaires geldt dat versturing voldoende is om deze bekend te maken. Deze (B, C, D, E) circulaires vervallen nadat de vermelde werkingsduur is verstreken of op het moment dat een circulaire wordt ingetrokken. De beleidsregel blijft gelden tot deze wordt ingetrokken dan wel gewijzigd.<sup>63</sup>

MG-circulaire 1994–31 heeft de status van zowel een verzoek om medewerking als het verschaffen van informatie (B, E). De circulaire is op 20 juli 1994 verstuurd aan de Tweede Kamer en de gemeenten. Deze MG-circulaire is nooit ingetrokken en kent geen einddatum.

### **De eindevaluatie van de derivatenkwestie door VROM**

Eind maart 1995 stelt de Inspectie Volkshuisvesting een interne eindevaluatie op over de derivatenkwestie. De inspectie constateert dat het externe toezicht door accountants onvoldoende is geweest. Over het gemeentelijk toezicht oordeelt de inspectie vernietigend. In eerste aanleg was het toezicht onvoldoende, en ook na berichten in de pers grepen de gemeenten niet in. De inspectie concludeert dat gemeenten onvoldoende invulling aan hun toezichtstaak hebben gegeven. Een mogelijke oorzaak hiervan ziet de inspectie in de «*dubbele-pettenproblematiek*» waarbij de toezichtrol van de gemeente conflicteert met de beleidsmatige doelstellingen: «*Corporaties die leuren met inzet ABR [Algemene Bedrijfsreserves] voor risicodragende projecten krijgen snel bereidwilligheid.*»<sup>64</sup>

De eindconclusie van de Inspectie Volkshuisvesting is niet mals: «*Uit de gehouden onderzoeken, contacten met partijen in het veld en de opgedane ervaring inzake de BTW-kwesties, valt op te maken dat het (samenspel) van het interne-, het externe- en het 1<sup>e</sup>-lijns toezicht op corporaties van onvoldoende kwaliteit en inhoud is.*» De inspectie meent daarom dat het Rijk totdat de situatie is genormaliseerd, oftewel tot de ordening werkt, extra alert moet zijn op zijn toezichtrol.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb).

<sup>63</sup> Brief van de Minister van Wonen en Rijksdienst aan de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, 7 maart 2014, 2014–0000136565.

<sup>64</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (11 april 1995).

<sup>65</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (11 april 1995).

De inspectie schat de totale verliezen door de ongedekte opties op circa 100 miljoen gulden. Desondanks ziet de Inspectie Volkshuisvesting één belangrijk lichtpunt. De derivatenkwestie vindt plaats vóór de bruteringsoperatie, waardoor er hopelijk op tijd bewustwording heeft plaatsgevonden bij corporaties en gemeenten:

*«Indien deze bewustwording vanaf de effectuering van de bruteringsoperatie op gang had gekomen hadden er grotere negatieve gevolgen kunnen ontstaan. Helaas is het echter wel zo dat men door schade en schande wijs is geworden en men deze problematiek binnen de sector, met inbegrip van de landelijke centrales onvoldoende heeft weten in te schatten.»*<sup>66</sup>

De Tweede Kamer wordt niet over deze conclusies van de Inspectie Volkshuisvesting geïnformeerd, wel over de opheffing van het speciaal toezicht in de loop van 1995.<sup>67</sup>

Bij de verzelfstandiging heeft Heerma het financieel toezicht bij de gemeenten neergelegd. In 1996 herinnert de opvolger van Heerma, Staatssecretaris Dick Tommel (D66, 1994–1998), de gemeenten met behulp van een nieuwe MG-circulaire 1996–17 aan de verplichtingen van MG-circulaire 1994–31. Tommel zet uiteen *«wat ik van u verwacht als toezichthouder op de toegelaten instellingen op grond van het huidige BBSH inzake de beoordeling van de jaarrekeningen en de volkshuisvestingsverslagen»* en vat hiertoe de verplichtingen van de gemeenten nog eens samen.<sup>68</sup> Alhoewel MG-circulaire 1996–17 twee jaar later – vanwege de wijziging van het toezicht van gemeente naar het Rijk in 1998 – vervalt,<sup>69</sup> geldt dit niet voor MG-circulaire 1994–31.<sup>70</sup> Deze is dan ook bedoeld als verduidelijking van artikel 21, eerste lid, BBSH: *«De toegelaten instelling voert een zodanig financieel beleid en beheer, dat haar voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd.»* Dit artikel is tot de dag van vandaag nog steeds ongewijzigd van kracht.

## **2.6 De voorbereiding van de financiële verzelfstandiging**

Nadat de juridische verzelfstandiging met de inwerkingtreding van het BBSH in 1993 een feit is, richt de Staatssecretaris zijn pijlen op de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties.

<sup>66</sup> Inspectie Volkshuisvesting, (11 april 1995).

<sup>67</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 900-XI, nr. 52; Kamerstuk II 1994/95, 23 900-XI, nr. 78.

<sup>68</sup> MG-circulaire 1996–17.

<sup>69</sup> MG-circulaire 1996–17, wordt bij de overgang van het toezicht van de gemeente naar het Rijk ingetrokken met MG-circulaire 1998–14.

<sup>70</sup> Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, 7 maart 2014, 2014–0000136565. bijlage MG-circulaires.



### **Box 2.2 De brutering: meer dan wegstrepen alleen**

De brutering oftewel «de operatie balansverkortings geldelijke steun» staat bekend als het tegen elkaar wegstrepen van rijksleningen en langlopende subsidies. Dit stoppen met het rondpompen van geld heeft echter ook grote inhoudelijke betekenis. Het gevolg is dat woningcorporaties financieel op eigen benen komen te staan.

Vóór de brutering garandeerde het Rijk via een ingewikkeld systeem van langlopende objectsubsidies in wezen een kostendekkende exploitatie van corporatiewoningen. De overheid verschafte langlopende rijksleningen waarmee woningcorporaties sociale huurwoningen konden bouwen. De huren die corporaties mochten vragen waren structureel te laag om de lasten van rente, aflossing en onderhoud te kunnen dekken. De langjarige objectsubsidies vulden dit gat op. Objectsubsidies en huren waren dus tot op grote hoogte communicerende vaten: hoe lager de huurstijging, hoe hoger de (toekomstige) subsidie lasten van het Rijk en andersom. Bij het systeem van de zogenoemde dynamische kostprijzen (DKP-woningen) was zelfs een hefboom ingebouwd: achterblijvende huurstijgingen vertaalden zich op termijn in exponentieel oplopende subsidie lasten.

Tot diep in de jaren tachtig lieten de meerjarenramingen een in de tijd stijgende last van objectsubsidies zien – het beruchte «gat van de volkshuisvesting». Het kabinet-Lubbers I zette een beleid in van reële huurverhogingen om de subsidie lasten te verminderen. Staatssecretaris Heerma versnelde dit proces, onder meer door bij nieuwe woningen de meerjarige subsidies te vervangen door bijdragen ineens. Het Rijk verschafte geen rijksleningen meer, de woningcorporaties moesten zelf op de kapitaalmarkt gaan lenen.

Begin jaren negentig was het «gat van de volkshuisvesting» goeddeels gedicht. Dat maakte een uitruil ineens tussen de nog uitstaande rijksleningen en de (contant gemaakte) objectsubsidies mogelijk. In totaal wordt in 1995 een bedrag van 46,9 miljard gulden aan leningen tegen een gelijk bedrag aan subsidies weggestreept. Die uitruil pakte echter per corporatie verschillend uit. In het algemeen gold: hoe ouder het woningbestand, hoe gunstiger de uitruil. Zo berekende de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting dat na de brutering de schuld per woning bij de oude corporatie St. Jozef in Roermond zou uitkomen op slechts 35.752 gulden. Bij De Samenwerking in Spijkenisse, met een jong woningbestand, was dat echter 86.972 gulden. Die grote verschillen tussen rijke en arme corporaties werden door de brutering opeens scherp zichtbaar en voeden in een later stadium de discussie over verevening.

Na de brutering staan de woningcorporaties op eigen benen. Ze krijgen belang bij hogere huren, want exploitatietekorten worden niet meer met subsidies afgedekt. Onrendabele toppen bij nieuwbouw moeten corporaties voortaan voor eigen rekening nemen. Anderzijds verliest het Rijk de mogelijkheid om de woningproductie via subsidies te sturen. Vooral de eerste jaren na de brutering zakt de productie van sociale huurwoningen ver in. Een ander gevolg van de brutering is dat verkoop van huurwoningen een nieuw verdienmodel wordt. Vóór de brutering was verkoop niet aantrekkelijk omdat dan ook de jaarlijkse subsidies ophielden. Na

uitbetaling van de langlopende subsidies ineens wordt verkoop van huurwoningen een aantrekkelijke optie om de omvangrijke stille reserves te gelde te maken.

De gedachtevorming over financiële verzelfstandiging is al geruime tijd bezig. In 1991 begint een klein experiment om de subsidiestromen te versimpelen bij drie woningcorporaties. Het zal binnen een jaar uitgroeien tot het ontwerp van de grootste financiële operatie uit de geschiedenis van de Nederlandse overheid: de bruterings van 1995.

Het idee achter de bruterings is al ouder. Volgens voormalig ambtenaar de heer Moerkamp werd daar al ten tijde van Staatssecretaris Brokx over nagedacht:

De heer **Moerkamp**: *«Ik heb in '84 al eens een eerste voorstel op het ministerie gedaan over de contante waarde van die hele subsidiestroom en die rijksleningen. Het rondpompen van geld vond ik sowieso al een beetje gek. Waarom doen we dat? Toen heb ik dus al eens voorstellen gedaan om dat op de een of andere manier tegen elkaar weg te strepen, te salderen, maar meer op de cashflows en nog niet in de totale afrekening. Dat was al in 1984. Dat heeft het niet gehaald, want het was erg ingrijpend. Dat waren wilde ideeën van een nog jonge beleidsmedewerker in die tijd.»*<sup>71</sup>

Toch laat het idee Moerkamp niet los. In 1990 komt het idee door «toeval» weer in beeld. Als het Ministerie van VROM een nieuwe bezuinigingsronde moet doorvoeren, brengt hij zijn idee in als mogelijke oplossing.

De heer **Moerkamp**: *«We zaten toen een keer bij Heerma op de kamer om te praten over überhaupt dat financiële probleem en de vraag hoe we daarmee om moesten gaan. Dat was in de tijd van de Tussenbalans, dus het was nijpend. Toen zei ik: nou, ik weet nog wel een manier. Toen vertelde ik hem dit verhaal. Dat vond hij uiteraard interessant, maar meer om het actuele probleem op te lossen dan dat hij onmiddellijk stond te juichen om financieel te gaan verzelfstandigen. Het was dus een puur toevallig argument. Maar goed, hij had wel zoiets van: nou, werk dat maar eens uit.»*<sup>72</sup>

### 2.6.1 De bruterings als experiment

Uiteindelijk gaat de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) met dit idee aan de slag. De SEV is opgericht als onafhankelijk adviseur voor VROM met als doel om vernieuwing in volkshuisvesting en bouwen te stimuleren. Het experiment bruterings is één van de experimenten die vallen onder het Proefproject Verzelfstandiging Toegelaten Instellingen, dat in lijn met de nota-Heerma een veilige proeftuin moest bieden voor de op handen zijnde verzelfstandiging van de corporaties.

In 1991 beginnen drie woningcorporaties onder begeleiding van extern adviseur Jan van der Schaar (onderzoeksbureau RIGO) met de planning van een relatief eenvoudige proef waarin ze de bestaande subsidiestromen willen bundelen tot één stroom. Dit idee wordt al snel omgewerkt tot een voorstel om de rijksbijdrage vooraf te normeren en om te zetten in één vaste bijdrage. Hieruit ontstaat het idee van de «brede» bruteringsvariant, waarin de rijksbijdragen aan de corporaties worden weggestreept

<sup>71</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

<sup>72</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

tegen de uitstaande rijksleningen. Dit idee zal uiteindelijk worden uitgewerkt tot de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting: de brutering van 1995.

Over de «brede» bruteringsvariant presenteert de SEV in juli 1992 een zeer enthousiast tussenrapport dat blaakt van het zelfvertrouwen.

Brutering zou eigenlijk alleen maar voordelen opleveren: *«Weg met de administratieve rompslomp: van talloze regelingen terug naar 1. Zekerheid over de hoogte van de rijksbijdragen. Een meer bedrijfsmatige verslaglegging die externe financiers inzicht geeft in het financiële presteren van corporaties. Alle drie het gevolg van één handeling: brutering oftewel het netto contant maken van lopende rijksbijdragen en bundelen van de verschillende bijdragen tot één van de afzonderlijke complexen onafhankelijke geldstroom.»*<sup>73</sup>

De opstellers van het SEV-rapport menen dat door brutering pas werkelijk aan verzelfstandiging van de corporaties kan worden gewerkt. Het huurbeleid kan dan geprivatiseerd worden, wat zal leiden tot marktconforme huurprijzen. Brutering is in de eerste plaats een stimulans voor verantwoord en efficiënt handelen. Bij brutering wordt het namelijk de corporatie zelf die op de blaren moet zitten als men zich de billen brandt. De brutering is een project met vergaande gevolgen.

Om voldoende draagvlak te organiseren, zijn inmiddels ook DGVH en het NCIV uitgenodigd om deel te nemen.<sup>74</sup>

Volgens de opstellers van het SEV-rapport heeft brutering voor het Rijk de volgende drie voordelen. Allereerst garandeert de brutering de zelfstandigheid van de sector. Ten tweede vereenvoudigt brutering de kasstromen tot één geldstroom, die bovendien vaststaat; kosten kunnen hierdoor niet meer onverwacht stijgen. Ten slotte leidt de brutering tot vermindering van de balans en een belangrijke bijdrage aan de verkleining van het financieringstekort.<sup>75</sup>

Voor de corporatie is brutering vooral een middel om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Hierdoor zal efficiency toenemen – niet in de laatste plaats door een sterk vereenvoudigde administratie. *«Het zal dan mogelijk zijn deze zo in te richten dat een optimale managementinformatie ontstaat, in plaats van onleesbare jaarverslagen.»*<sup>76</sup>

Er zijn echter ook risico's. Als belangrijkste ziet de SEV-experimentgroep het risico dat de aannames over rente-, huur- en lastenstijgingen achteraf niet zullen kloppen.<sup>77</sup>

Na dit rapport raakt het denken over de brutering in een stroomversnelling. Twee maanden na het enthousiaste rapport, concludeert de werkgroep brutering dat het idee inmiddels in brede kring leeft en dat de beide koepels, VNG en de Staatssecretaris er al over overleggen. Heerma heeft zich dan al openbaar voorzichtig als voorstander van een groot-schalige brutering uitgesproken. Hierdoor is het idee van brutering te groot geworden om als SEV-experiment te kunnen dienen en wordt het overleg naar het Ministerie van VROM verplaatst.<sup>78</sup>

<sup>73</sup> Kamerstuk II 1992/93, 22 800-XI, nr. 12 (Bijlage, p. 3).

<sup>74</sup> Kamerstuk II 1992/93, 22 800-XI, nr. 12 (Bijlage, pp. 5, 7).

<sup>75</sup> Kamerstuk II 1992/93, 22 800-XI, nr. 12 (Bijlage, pp. 8, 17).

<sup>76</sup> Kamerstuk II 1991/92, 20 691, nr. 42 (Bijlage, p. 56).

<sup>77</sup> Kamerstuk II 1992/93, 22 800-XI, nr. 12 (Bijlage, p. 8).

<sup>78</sup> Kamerstuk II 1992/93, 22 800-XI, nr. 46 (Bijlage).

Op 27 april 1992 stuurt Staatssecretaris Heerma de Tweede Kamer het resultaat van een onderzoek naar de ontwikkeling van de Algemene Bedrijfsreserves (ABR) van woningcorporaties. Uit dit onderzoek blijkt dat de reserves van corporaties zich nog beter ontwikkelen dan in de nota Volkshuisvesting werd gedacht. In plaats van de geschatte 12 miljard gulden bedraagt de gezamenlijke reserve al 16,6 miljard gulden. Deze groei lijkt zich voort te zetten: in plaats van de maximumraming uit de nota van 18 miljard gulden in 2000, zal deze volgens het nieuwe onderzoek 21,5 miljard gulden gaan bedragen.<sup>79</sup> Het kabinet ziet in dit onderzoek daarom ondersteuning voor het gekozen beleid om oude subsidieverplichtingen versneld te verminderen en de aanvangshuren kostendekkend te maken. Het moment waarop het kabinet zal beslissen over verdere financiële zelfstandigheid verandert door het onderzoek niet. Deze blijft gepland staan voor de tweede helft van de jaren negentig. Wel kan op microniveau al het financiële draagvlak worden versterkt door middel van fusies tussen de instellingen.<sup>80</sup>

Zowel de heer Moerkamp als de heer Van der Schaar, die als oud-ambtenaar en als adviseur van de SEV nauw betrokken is bij het experiment, menen dat deze brief cruciaal is in het denken over de bruteringsproblematiek.

De heer **Van der Schaar**: *«Misschien was de bruteringsproblematiek er nooit gekomen als er begin 1992 geen brief, de ABR-brief, was verstuurd, waarin werd gesteld dat de corporaties revolving funds zijn en dat ze het geld dat ze krijgen, moeten besteden voor de volkshuisvesting. Door dat te doen verviel ook in de toekomst de noodzaak van subsidiering. Die ABR-brief is met volle instemming van Financiën verstuurd.»*<sup>81</sup>

De Tweede Kamer neemt met meer dan gewone belangstelling kennis van het bruteringsexperiment van de SEV en de bijgestelde prognose van de Algemene Bedrijfsreserves. De combinatie brengt het lid Tuinstra (CDA-fractie) tot de voorspelling dat de bruteringsproblematiek zich weleens sneller zou kunnen voltrekken dan buitenstaanders voor mogelijk houden. Toch meent zijn fractiegenoot Koetje dat het te vroeg is om te streven naar een volstrekt onafhankelijke sector: *«Daar moeten wij het vooralsnog helemaal niet over hebben, omdat [het] een beetje luchtfietsserij is.»*<sup>82</sup> Ook de PvdA-fractie is zeer geïnteresseerd in de groeiende reserves en het bruteringsexperiment, maar meent bij monde van het lid De Pree: *«Wat je ook doet de komende jaren, of je nu bruteert, saldeert of wat dan ook, het zal er altijd op neerkomen dat de verplichtingen aan objectsubsidies uit het verleden betaald zullen moeten worden.»* De Staatssecretaris benadrukt dat de situatie, sinds hij zijn nota twee jaar geleden presenteerde, veranderd is. Allereerst zijn vanwege de Tussenbalans de huren met 5,5 procent in plaats van 3,5 procent gestegen. Ten tweede ontwikkelen de rente en de inflatie zich turbulent. Als gevolg hiervan zijn de marges voor verdere verzelfstandiging kleiner. Ook de Staatssecretaris benadrukt dat er nog veel onzeker is: *«Risicool is een stelselwijziging per definitie niet.»* Om dit veilig te verkennen is er het SEV-experiment, al heeft dat ook een speculatief karakter.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Vergelijk nota VHV p. 95, 96 met Kamerstuk 1991/92, 22 300-XI, nr. 69, p. 7.

<sup>80</sup> Vergelijk nota VHV p. 95, 96 met Kamerstuk 1991/92, 22 300-XI, nr. 69, pp. 8, 9.

<sup>81</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.

<sup>82</sup> Handelingen II 1992/93, UCV 3, pp. 6, 12.

<sup>83</sup> Handelingen II 1992/93, UCV 3, p. 23.

### 2.6.2 De brutering in de versnelling: van experiment tot nachtelijk akkoord

In de zomer van 1993 denken de Ministeries van Financiën en VROM verder over de *ins* en *outs* van een mogelijke brutering. Het resultaat is dat er op voorhand geen verhinderende factoren zijn, zodat een verdere verkenning vanuit een positieve benadering kan beginnen. De sector heeft inmiddels eenzelfde positieve grondhouding aangenomen.

Het denken over brutering neemt snel vaste vormen aan op het ministerie. Als voorwaarde stelt Staatssecretaris Heerma dat brutering per wet moet worden geregeld opdat er een uniforme uitvoering zal komen. Op voorhand meent de Staatssecretaris dat de bruteringsoperatie als zodanig geen invloed heeft op de financiële draagkracht van de sector; wel zullen er boekhoudkundig verschillende optische effecten optreden. Al met al meent de Staatssecretaris dat de huidige inzichten en de bereidheid van de partijen zodanig zijn dat daadwerkelijk met de voorbereiding van de bruteringsoperatie kan worden begonnen. Stap één daarbij is overeenstemming te bereiken met de sector over de te hanteren uitgangspunten.<sup>84</sup>

Over de uitgangspunten worden de beide partijen het in juni 1993 eens.<sup>85</sup> In de zogenaamde conceptnota *Bruteren* staan de overwegingen voor het kabinet om deel te nemen aan de brutering. Dit zijn ontlasting van de rijksbegroting en een duurzaam financieel onafhankelijke huursector, die zichzelf door middel van een revolverend fonds kan financieren. De landelijke koepels overwegen dat een afkoop van subsidies nu uiteindelijk tot een gunstiger resultaat voor de sector zal leiden dan wanneer met het huidige systeem wordt verdergegaan. Bovendien zullen de corporaties veel meer vrijheid krijgen. Beide partijen zijn het erover eens dat het voor de brutering cruciaal zal zijn dat er een naadloze aansluiting komt tussen het WSW en het CFV. Saneringssteun door het CFV mag er niet toe leiden dat minder draagkrachtige corporaties geen WSW-garanties voor de financiering kunnen krijgen. Dit zijn de uitgangspunten om aan de brutering te beginnen. Het gaat om een bedrag van 46,9 miljard gulden aan uitstaande leningen. Hiervan is al 7 miljard gulden vervroegd afbetaald door de corporaties, maar het restant aan leningen is groot genoeg om een saldering met subsidies te kunnen uitvoeren. Er zijn nog voldoende leningen over om deze tegen de subsidies te kunnen wegstrepen.<sup>86</sup>

De eerste gesprekken tussen de koepels en het Rijk zijn op dat moment al een maand bezig. De beide koepels zijn huiverig, waardoor de gesprekken aanvankelijk stroef verlopen, aldus de heer Moerkamp.

De heer **Moerkamp**: *«Wij hebben meerdere onderhandelingsrondes gevoerd onder leiding van Enneüs Heerma zelf. Het bleek wel dat wij vanuit het Rijk ontzettend veel wisten. Wij wisten exact wat eruit kwam als je maar even aan de renteknop draaide of aan de huurknop of even dit deed of dat deed, bijvoorbeeld met de disconteringsvoet. Dat wisten de andere partijen niet. Dus er was een ongelijkheid in informatie. Dat speelde bij de eerste bijeenkomst een heel grote rol.»*

(...)

<sup>84</sup> Kamerstuk II 1992/93, 22 592, nr. 12.

<sup>85</sup> Kamerstuk II 1992/93, 22 592, nr. 12.

<sup>86</sup> NWR, NCIV en het Rijk, *nota Bruteren* (concept 16 september 1993), pp. 4–8, 10, 38–40.

De heer **Moerkamp**: *«In de onderhandelingen probeerden zij [de beide koepels] 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.»*<sup>87</sup>

Uiteindelijk worden beide partijen het in september 1993 eens over de uitgangspunten van de brutering. Voor de brutering hanteert het Rijk de overweging dat de rijksbegroting ontlast wordt met een versnelde uitvoering van de nota-Heerma als gevolg van de bezuinigingen uit de Tussenbalans. Bijkomend voordeel is dat de brutering de gewenste financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties en een gematigde woonlastenontwikkeling mogelijk maken.<sup>88</sup>

In het weekend van 22 op 23 oktober 1993 komen de delegaties bijeen in hotel Château Marquette bij Heemskerk. De eerste dag lukt het niet om een akkoord te bereiken. Als de genodigden rond middernacht overgaan tot de borrel, vraagt de Staatssecretaris aan zijn directeur Financiën, Strategie en Control Arnold Moerkamp nog een laatste poging te wagen en nog één keer met de beide koepels te overleggen.

De heer **Moerkamp**: *«Toen heb ik alle kaarten opengelegd, anders kwam je er niet doorheen. (...) Dat doe je normaal gesproken niet in onderhandelingen, maar je kwam er niet doorheen. Dus toen heb ik daar ook het mandaat opengelegd: jongens, dit moet er uitkomen en anders gaat het feest gewoon niet door. (...) Toen wisten ze dus eigenlijk waar ze ja tegen zouden zeggen.»*<sup>89</sup>

De instemming komt nog diezelfde nacht. De economisch medewerkers van de beide koepels consulteren direct hun voormannen.

De heer Moerkamp beschrijft hoe dat ging:

De heer **Moerkamp**: *«Hij legde dat voor aan Ben Kempen [algemeen directeur NWR], de grote baas daar, die letterlijk op de achterkant van een sigarendoos wat krabbels maakte en er nog 150 miljoen bijfietste voor het Waarborgfonds, waar hij voorzitter van was, om de risico's af te dekken.»*<sup>90</sup>

Binnen een halfuur zijn de VNG, de Gemeentelijke Woningbedrijven en de beide koepels het ermee eens. Alleen de Staatssecretaris moet vervolgens nog zijn instemming geven.

De heer **Moerkamp**: *«Die vond het natuurlijk inenen erg snel gaan, dus die aarzelde nog wat. Het is een beetje anekdotisch, maar hij had mij ooit verteld dat zijn vader, die agrariër was, een deal had laten lopen «voor vier gulden een koe». Toen flapte ik eruit: nou laat je een deal lopen «voor vier gulden een koe». Toen moest hij wel lachen en zei hij: je hebt gelijk ook.»*<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

<sup>88</sup> NWR, NCIV en VROM, *nota Brutereren* (concept, 16 september 1993).

<sup>89</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

<sup>90</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

<sup>91</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Moerkamp, 4 juni 2014.

Nog dezelfde nacht werkt Moerkamp dit akkoord uit op de enige personal computer die het hotel rijk is, die van de receptie. De handtekeningen van de partijen komen onder de overeenkomst van nog geen drie A4'tjes op het briefpapier van het hotel.<sup>92</sup> In het akkoord spreken beide partijen de parameters zoals rente en inflatie af. De huurprijs wordt voor een periode van vijf jaar vastgesteld op een half procent boven inflatie, met een maximum van 3,5 procent. Hiermee zullen corporaties voldoende inkomsten hebben voor een duurzame woningexploitatie. Dit geldt niet voor corporaties met jong bezit die met name in de groeikernen als Purmerend, Lelystad en Almere gevestigd zijn. Op dit bezit drukt nog een grote leningslast. Daarom wordt een extra bijdrage geregeld. Het risico wordt verder beperkt door de door Kempen bedongen 150 miljoen gulden voor het WSW. Financieel zwakke instellingen zouden door de opeising van de rijkslening in problemen kunnen komen bij de herfinanciering. Daarom zullen het WSW en het CFV zorgen voor een naadloze aansluiting, zodat alle corporaties in aanmerking kunnen komen voor WSW-borging. Ten slotte wordt afgesproken dat het toezicht en de verantwoordingsstructuur van het WSW nader zullen worden gezien in verband met de toegenomen taken. Dit principeakkoord verplicht de partijen om het akkoord tegenover de *«respectievelijke achterbannen te verdedigen»*. Deze dienen voor 15 maart 1994 met het akkoord in te stemmen, zodat de brutering per 1 januari 1995 kan plaatsvinden.<sup>93</sup>

De Staatssecretaris legt dit resultaat van het nachtelijk akkoord op 28 oktober 1993 aan de Tweede Kamer voor.<sup>94</sup> Naar aanleiding van deze brief vinden twee schriftelijke overleggen plaats waarin de Staatssecretaris in totaal 144 vragen beantwoordt.<sup>95</sup> Op 21 februari 1994 houdt de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hierover een eerste debat. De commissie is zich ervan bewust dat er voor de komende Tweede Kamerverkiezingen geen wetsvoorstel voor de brutering kan worden behandeld. Maar omdat in het akkoord van Chateau Marquette is opgenomen dat de achterbannen voor 15 maart 1994 hun instemming aan het akkoord moeten geven, is behandeling van de parameters cruciaal. Doordat het een principeakkoord is, voelt het voor de Kamerleden als *«slikken of stikken»*. Alhoewel de Kamerleden altijd het recht van amendement behouden, beperken de meeste inbrengen zich tot *«flankerend beleid, want als je een draadje uit het samenstel van parameters los trekt, dan loop je de kans dat het hele breiwerk uiteenvalt. Dat is bepaald niet onze bedoeling»*, aldus het lid Schimmel (D66-fractie). Zij ziet de overeenkomst als *«een knap staaltje, waarvoor wij veel waardering hebben.»* Dit geldt ook voor andere oppositiepartijen, zoals de VVD-fractie, die behalve de GroenLinks-fractie allemaal met *«ja, mits»* instemmen. Al was het maar omdat men door de brutering van de molensteen van objectsubsidies verlost is.<sup>96</sup> De reikwijdte van deze instemming zien de Kamerleden terdege. Het lid De Jong (PvdA-fractie) meent bijvoorbeeld: *«Wij nemen dan, vandaag met een zeker voorschot, afscheid van een vorm van volkshuisvestingsbeleid van veertig à vijftig jaar en leggen verhoudingen voor lange tijd vast. Ik kan niet overzien tot hoever in de toekomst, maar het gaat om decennia, zodat wij heel goed*

<sup>92</sup> Overeenkomst tussen het Rijk, NWR, NCIV, VNG/PGWB over de uitgangspunten bruteringsoperatie, 23 oktober 1993.

<sup>93</sup> Kamerstuk II 1993/94, 23 400-XI, nr. 29 (Bijlage).

<sup>94</sup> Kamerstuk II 1993/94, 23 400-XI, nr. 25.

<sup>95</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 400-XI, nrs. 38 en 40.

<sup>96</sup> Handelingen II 1993/94, UCV 28, pp. 6, 9.

*moeten weten wat wij doen, met alle aspecten van macht en geld die bij dit onderwerp betrokken zijn.»<sup>97</sup>*

Als een van de belangrijkste voorwaarden ziet het lid De Jong (PvdA-fractie) daarom *«het verstevigen van de vangnetten die nodig zijn om te bereiken dat wij alle kikers in de kruiwagen houden, in die zin dat alle toegelaten instellingen op een normale manier kunnen overleven»*. Daarnaast is er ongerustheid over hoe de corporaties in de toekomst zullen omgaan met hun marktvrijheid. Zullen zij niet te veel, of juist veel te weinig woningen gaan bouwen? Hoe kunnen gemeenten effectief toezicht houden op de fuserende woningcorporaties die steeds meer buiten gemeentegrenzen gaan werken? En hoe kan men ingrijpen als de corporaties haar sociale taak niet naar behoren uitvoeren?<sup>98</sup> Deze vragen zullen voor de Kamerleden nog goed moeten worden uitgewerkt in het wetsvoorstel voor de bruteringswet die zij niet meer zullen behandelen. Dat is aan een nieuwe Tweede Kamer, die na de verkiezingen van 3 mei 1994 aantreedt.

## **2.7 Samenvattende conclusies**

### **Consensus wenselijkheid verzelfstandiging woningcorporaties**

Vanaf halverwege de jaren tachtig tot 1994 verandert het stelsel van sociale woningbouw fundamenteel en razendsnel. De nota-Heerma uit 1989 stelt voor woningcorporaties juridisch en financieel te verzelfstandigen. De Tweede Kamer aanvaardt dit voorstel in consensus. Deze consensus is geschraagd door de conclusies van de parlementaire enquête Bouwsubsidies uit 1988 en door de algemene aanvaarding van verzelfstandiging, deregulering en terugdringing van overheidsuitgaven als uitgangspunten van het overheidsbeleid. Doordat de Algemene Bedrijfsreserves van corporaties snel oplopen, kunnen ze makkelijker op eigen benen staan. Doordat tegelijkertijd de subsidies aan corporaties versneld worden afgebouwd, voltrekt zowel de juridische als de financiële verzelfstandiging zich sneller dan verwacht.

### **Brede formulering van regelgeving, terughoudendheid in toezicht**

In 1993 treedt het BBSH in werking. Dit is te beschouwen als een soort Grondwet voor de woningcorporaties. Daarbinnen kunnen corporaties voortaan zelfstandiger opereren. Uitgangspunt is maatschappelijk ondernemerschap en de eigen verantwoordelijkheid van de corporaties. De governance is hierop ingericht, met nadruk op het interne toezicht met een verplichte raad van toezicht en de accountantsverklaring over de jaarrekeningen. Extern overheidstoezicht wordt, met het oog op eigen verantwoordelijkheid en het beperken van de regeldruk, beperkt tot toezicht achteraf op basis van de jaarstukken. De gemeenten krijgen veel van de toezichtstaken gedelegeerd. De algemene taakomschrijving en de vier prestatievelden van corporaties zijn breed geformuleerd om ruimte te bieden voor lokaal maatwerk. Deze herinrichting van het corporatiestelsel past bij het streven van Staatssecretaris Heerma en het kabinet naar minder overheidsbemoeienis en meer eigen verantwoordelijkheid. Daarbij constateert men dat de grote naoorlogse woningnood ten einde loopt en subsidieeloos bouwen binnen bereik komt. Gedetailleerde sturing vanuit het Rijk met duizenden ambtenaren wordt contraproductief in een woningmarkt die steeds meer vraagt om kwaliteit en lokaal maatwerk, zo luidt de redenering.

<sup>97</sup> Handelingen II 1993/94, UCV 28, p. 4.

<sup>98</sup> Handelingen II 1993/94, UCV 28, pp. 4–6.



### **Direct na verzelfstandiging incidenten, Staatssecretaris grijpt in**

Opvallend is dat meteen na de juridische verzelfstandiging een serie incidenten plaatsvindt in de corporatiesector. Corporaties blijken de grenzen op te zoeken, zowel financieel als volkshuisvestelijk. Uit de derivatenkwestie van 1994 blijkt dat het interne toezicht bij de betrokken corporaties tekortschiet, dit geldt zowel voor de raden van toezicht als de accountant. De gemeenten blijken hun rol als financieel extern toezicht-houder nauwelijks in te vullen. Dit wordt op dat moment nog afgedaan als onderdeel van de gewenningsperiode aan het nieuwe stelsel. Staatssecretaris Heerma toont zich bij de serie incidenten een pragmatisch bestuurder. Hij koestert eigen verantwoordelijkheid voor de corporaties, maar zelfregulering krijgt bij hem niet de dogmatische invulling die zij later zou krijgen. Kleine incidenten als sponsoring laat hij ter verantwoordelijkheid van het zelfregulerend vermogen van de sector en de toezicht-houdende gemeente. Bij incidenten als de grote verliezen op derivaten, die het stelsel als geheel raken, blijken zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid op grenzen te stuiten. Staatssecretaris Heerma grijpt dan resoluut in door een verbod op speculatieve derivaten in te stellen: de MG-circulaire 1994-31.

### **Incidenten leiden niet tot aanscherping regelgeving in aanloop tot brutering**

Ondanks incidenten met onder andere derivaten, commerciële nevenactiviteiten en sponsoring blijft het toezichtarrangement ongewijzigd. Evenmin hebben de incidenten gevolgen voor de financiële verzelfstandiging. Na de juridische verzelfstandiging wordt tempo gemaakt met deze zogeheten brutering. Het idee van de brutering – de afkoop ineens van langlopende subsidies onder gelijktijdige aflossing ineens van rijksleningen door de woningcorporaties – vindt snel ingang en kan op brede politieke steun rekenen. De voordelen voor de rijksbegroting en de noodzaak van terugdringing van regeldruk en bureaucratie zijn in die tijd groot. Bovendien lijken de snel oplopende Algemene Bedrijfsreserves de corporaties een deugdelijke financiële toekomst te beloven. Over de voorwaarden van de brutering bereiken koepels, ministerie en gemeenten nog onder het kabinet-Lubbers III een akkoord. Vrijwel alle fracties in de Tweede Kamer stemmen met deze uitgangspunten in.

### **3 BRUTEREN, LEEFBAARHEID EN RIJKSTOEZICHT (1994–1998)**

#### **3.1 Inleiding**

Bij het aantreden van het eerste kabinet-Kok (Paars I) in 1994, bestaande uit PvdA, VVD en D66, zijn de woningcorporaties al anderhalf jaar juridisch verzelfstandigd. De vaste Kamercommissie heeft door de verkiezingen een andere samenstelling. Door een serie incidenten, waarvan de derivatenkwestie de laatste is, staan de nieuwe Kamerleden kritischer tegenover de deregulering en de manier waarop het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) en het toezicht functioneren. Ook de nieuwe Staatssecretaris Dick Tommel (D66, 1994–1998) is hier kritisch over. Deze kritiek strekt zich niet uit tot de financiële verzelfstandiging door middel van de brutering. Deze staat voor zowel de Tweede Kamer als de Staatssecretaris niet ter discussie. De behandeling van de Bruteringswet is het eerste belangrijke onderwerp van deze periode. Meteen na de Bruteringswet komt leefbaarheid als nieuw thema op; dit wordt een nieuw prestatieveld voor de woningcorporaties. Tot veel discussie leidt dit niet. Die is er over de inrichting van het toezicht des te meer. De Tweede Kamer spreekt zich al snel uit voor onafhankelijk financieel toezicht. De gemeenten acht zij hier niet toe in staat. Deze indruk wordt versterkt door het parlementaire onderzoek naar de sanering van corporatie Stichting Woningbeheer Limburg, die leidt tot een toezicht- en stelsel-discussie. Hierop wordt het toezicht bij de gemeenten weggehaald en wordt het Rijk de enige toezichthouder. Voor financieel toezicht wordt het Rijk bijgestaan door het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

#### **3.2 Doelstellingen kabinetsbeleid**

Tijdens de verkiezingen van 1994 presenteren de grote partijen een visie op het corporatiestelsel die duidelijk breder is dan die in de nota-Heerma, waarin de nadruk op de primaire doelgroep lag. PvdA en D66 wijzen op de grote rol die woningcorporaties moeten krijgen in het beheersen van de sociale problematiek in de wijken. Corporatiewoningen moeten volgens D66 worden ingezet voor een relatief brede doelgroep. Alle grote partijen blijven het eens met de voorgenomen brutering.

Op 22 augustus 1994 treedt het eerste paarse kabinet aan. Enneüs Heerma wordt fractieleider van het CDA en wordt als Staatssecretaris opgevolgd door Dick Tommel. In het regeerakkoord van het eerste paarse kabinet krijgt de sociale woningbouw nauwelijks aandacht. Zo spreken PvdA, VVD en D66 zich niet uit over de brutering, maar de nieuwe Staatssecretaris Tommel zet het project wel degelijk voort. Het volkshuisvestingsbeleid is hiermee vooral een voortzetting van het vorige kabinet.

Nieuw is de aandacht voor leefbaarheid en grotestedenbeleid. De Minister van Binnenlandse Zaken krijgt als projectminister hierover de leiding.<sup>99</sup> Door de nadruk op leefbaarheid en het grotestedenbeleid en de stimulering van geïntegreerde wijken met een diverse bevolkingssamenstelling, wordt de doelstelling van het bestrijden van scheefwonen verlaten.

---

<sup>99</sup> Kamerstuk II 1993/94, 23 715, nr. 11 (h).

### 3.3 De Bruteringswet

Staatssecretaris Dick Tommel (D66) erft van zijn voorganger Heerma het wetsvoorstel Balansverkorting geldelijke steun, oftewel de Bruteringswet. De vorige Tweede Kamer heeft al met de uitgangspunten van deze wet ingestemd. De veranderde politieke samenstelling van het nieuwe kabinet brengt geen verandering in het voornemen tot bruteringswet. De volkshuisvesting wordt in het regeerakkoord nauwelijks genoemd.<sup>100</sup> In de regeringsverklaring wordt slechts geconstateerd: «*De volkshuisvesting zal in het teken staan van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en instellingen.*» Op dezelfde dag van het debat over de regeringsverklaring ontvangt de Tweede Kamer de Koninklijke Boodschap waarmee de Bruteringswet haar wordt aangeboden.<sup>101</sup>

Staatssecretaris Tommel weet niet of er tijdens de formatie discussie over de bruteringswet is geweest, maar het lijkt hem niet waarschijnlijk.

De heer **Tommel**: «*Wat ik wel weet, is dat er in het regeerakkoord zelf wel in vage zinnen verwezen wordt naar de bruteringsoperatie. Maar dan gaat het feitelijk om twee zinnen. Voor een operatie waar 37 miljard gulden mee gemoeid was aan de uitgavenkant en 28 miljard aan de inkomstenkant, is twee zinnen wel weinig. Ik heb niet kunnen achterhalen waarom dat zo is. Mijn inschatting is dat er al uitgebreid overleg met de Tweede Kamer was geweest met het vorige kabinet, dat er brede instemming was met deze operatie en dat men wel een aantal andere politieke problemen had bij de kabinetsformatie en dit dus is gegaan als: hierover hoeven we het niet uitgebreid te hebben, hierover is iedereen het eens. Die sfeer was er ook wel. Maar het blijft opmerkelijk.*»<sup>102</sup>

Tommel kan zich persoonlijk goed vinden in de uitgangspunten van de bruteringswet. Hij onderscheidt er drie.

De heer **Tommel**: «*De eerste was de financiële reden. De tweede was de verzelfstandiging van de sector: meer vrijheid voor de corporaties. De derde was een meer continu huurbeleid. Mij sprak vooral de eerste reden aan. Ik was lid geweest van een andere parlementaire enquêtecommissie, namelijk de enquêtecommissie die zich bezighield met de bouwsubsidies. Uit die enquête was zonneklaar gebleken dat het toenmalige subsidiestelsel, waarbij een nieuw gebouwde sociale huurwoning 50 jaar in de subsidie zat, volstrekt niet te handhaven viel. Dat was voor het Rijk een loden last. Die zou in de loop van de jaren alleen maar erger worden. Het was dus heel erg hard nodig om tot nieuwe verhoudingen te komen. De verzelfstandiging van de sector was voor mij geen item. Dat was voor een deel al gebeurd onder het vorige kabinet. Voor mij was dat geen drive. Voor mij speelde vooral de financiële kant van de zaak, en een stabiel huurbeleid was mooi meegenomen.*»<sup>103</sup>

#### 3.3.1 De Tweede Kamer wordt kritischer door reeks incidenten

In de aanloop naar de parlementaire behandeling van de Bruteringswet bespeuren de twee koepels van woningcorporaties onverwacht een duidelijk negatief politiek klimaat ten opzichte van woningcorporaties: tot

<sup>100</sup> Kamerstuk II 1993/94, 23 715, nr. 11 (h).

<sup>101</sup> Handelingen II 1993/94, nr. 86, pp. 5812, 5870.

<sup>102</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

<sup>103</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

hun eigen verbazing liggen ze nu onder vuur.<sup>104</sup> Dat komt voor de corporatiesector volledig onverwacht. De Tweede Kamer is door de Robin Hood-constructies – waarbij de winsten op de villa's de bouw van sociale woningen moeten bekostigen –, door de oprichting van dochters en bv's en vooral door de derivatenkwesie wantrouwend of de corporaties hun maatschappelijk kapitaal wel goed besteden. Corporaties lijken Sinterklaas te spelen. Het vertrouwen loopt in november 1994 een nieuwe deuk op door berichten dat woningcorporaties gebruik maken van btw-constructies. Op vragen van de Eerste Kamer belooft Staatssecretaris van Financiën Willem Vermeend (PvdA, 1994–2000) dat hij deze zal aanpakken.<sup>105</sup> Twee dagen later, op 23 december 1994, vaardigt Staatssecretaris Tommel de MG-circulaire 1994–46 uit waarin hij btw-constructies verbiedt. Tommel schrijft dat «*de btw-constructies zich niet verdragen met doel en strekking van de Woningwet en het BBSH*». De belangrijkste reden is dat hiermee activiteiten onttrokken worden aan het toezicht doordat een andere organisatie het beheer van de woningen overneemt. Als afsluiting waarschuwt hij alle corporaties om ook in de toekomst geen constructies op te zetten: «*Resumerend, is elke constructie waardoor het toezicht in het kader van de verantwoording in het geding komt, nodeloze moeite.*»<sup>106</sup> Bovendien meent de Staatssecretaris dat maatschappelijk vermogen niet oneigenlijk van fiscale wetgeving gebruik mag maken. Dat ondergraaft het politieke vertrouwen in het stelsel. «*In dit geval heiligt het doel niet de middelen*», stelt hij.<sup>107</sup> Dat zien de koepels anders. Tot ontsteltenis van de Tweede Kamer maakt de Nationale Woningraad (NWR) bekend overal in Nederland de corporaties te zullen ondersteunen in «*deze bijzondere strijd, die – gezien de motieven van de corporaties – geen strijd behoort te zijn*».<sup>108</sup>

Het Tweede Kamerdebat over de bruteringswet ontwikkelt zich door deze incidenten tot een toezichtdiscussie. Dit vatten de koepels op als een motie van wantrouwen.<sup>109</sup> De corporaties proberen het beeld hierna wel te corrigeren en regulering te voorkomen door zelfregulering voor te stellen. Hiertoe stellen zij nog hetzelfde jaar een bedrijfstakcode in en presenteren zij het Nationale Programma Volkshuisvesting. Daarin worden extra veel goedkope woningen, beperkte huurverhoging, investeringen in leefbaarheid in de wijken en bewonersoverleg voorgesteld.<sup>110</sup> Voor het Tweede Kamerlid Duivesteijn (PvdA-fractie) zijn deze voorstellen te gering.<sup>111</sup> Als tegenwicht komt hij met de initiatiefwet voor overleg tussen huurders-verhuurders.<sup>112</sup>

### 3.3.2 De parlementaire behandeling van de Bruteringswet

Op 9 maart 1995 begint de behandeling van de Bruteringswet. Door het instemmen van de oude Tweede Kamer met de principiële keuze voor de bruteringswet is de angel grotendeels uit het debat. Het lid Hofstra (VVD-fractie) merkt hierover op: «*Een wetsvoorstel dat hier aan de orde wordt gesteld, kunnen wij naar believen amenderen – en dat is in het onderhavige geval ook wel mogelijk – maar wij moeten ons realiseren dat*

<sup>104</sup> Graaf, de (december 1995), NRC Handelsblad (20 november 1995), Velzen, van (5 juli 1995).

<sup>105</sup> Handelingen I 1994/95, nr. 11, p. 446.

<sup>106</sup> MG-circulaire 1994–46, p. 4.

<sup>107</sup> Aanhangsel van de Handelingen II 1994/95, nr. 1276.

<sup>108</sup> Diemer (1995).

<sup>109</sup> Graaf, de (december 1995).

<sup>110</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 43; Cate, ten (1995), pp. 16–17.

<sup>111</sup> Duivesteijn (23 september 1995).

<sup>112</sup> Kamerstuk II 1994/95, 24 080, nrs. 1–3.

*er een contract onderligt dat met de sector is uit onderhandeld. Al eerder heb ik gesteld en, al klinkt het misschien wat bot, nu herhaal ik dat het een kwestie is van stikken of slikken.»<sup>113</sup>*

Uiteindelijk zijn alleen de fracties van GroenLinks en nieuwkomer SP (Socialistische Partij) tegen de bruterling. Het lid Poppe (SP-fractie) is van mening dat men hiermee de volkshuisvesting overlaat aan de grillen van de markt, waar begrippen als «sociaal» en «solidariteit» geen rol spelen.<sup>114</sup>

De rest van de Tweede Kamer meent dat de voordelen van de bruterling groot zijn. Corporaties krijgen meer vrijheid en zullen bedrijfsmatig gaan werken. Het rondpompen van geld stopt, terwijl er bovendien een einde komt aan de omvangrijke administratie van de vele subsidieregelingen. Doordat sommige subsidieregelingen en verplichtingen tot 2036 lopen, is het beslag op de rijksbegroting langdurig en fors. Deze verplichtingen bedragen 33 miljard gulden. Door het wegvallen van deze miljardenverplichting daalt het financieringstekort en nemen de rentelasten af.<sup>115</sup>

Het debat over de wet spitst zich niet toe op de financiële finesses en de technische details van de wet, maar is veeleer een beschouwing op het functioneren van het stelsel. Dat is ook het oordeel van de Staatssecretaris.

De heer **Tommel**: *«Het was het goede moment voor de Kamer. Het was ook het laatste moment dat de Kamer had om vóór deze hele operatie nog eens heel kritisch te bekijken welke zekerheden er ingebouwd waren. In mijn herinnering ging het vooral over toezicht. De Kamer voerde een toezichtdiscussie in twee termijnen.»<sup>116</sup>*

De Tweede Kamerleden hebben kritiek op de inrichting van het financiële toezicht. Het lid Versnel-Schmitz (D66-fractie) pleit met andere Kamerleden voor de komst van een onafhankelijke financiële toezichthouder. Gemeenten hebben hiervoor onvoldoende expertise en er schuilt het gevaar van belangenverstrengeling en dubbele petten. Versnel-Schmitz: *«In de kwestie van rentederivaten is de Staatssecretaris van Volkshuisvesting indertijd scherp en snel opgetreden. Dat bracht een schok teweeg. Bij andere activiteiten is het gebied echter nogal schimmig. Speculatie met grond is niet de bedoeling, maar hoe scheid je die van «verstandige aankoop»?»* Een onafhankelijke toezichthouder zal daarin duidelijkheid scheppen, meent Versnel-Schmitz. Bovendien kan deze erop toezien dat geld niet wordt opgepot maar voor volkshuisvesting wordt ingezet, en voorkomen dat projectontwikkeling doorschiet in avonturieren met kantoorpanden of buiten de landsgrenzen.<sup>117</sup>

Ook de CDA-fractie, die zich verzet tegen wijzigingen in het prille verzelfstandigde stelsel, meent dat het gemeentelijk toezicht niet voldoet en dat over toezicht een discussie in de volle breedte gevoerd dient te worden.<sup>118</sup> De Kamerleden menen dat de formulering van de taakstelling zo ruim kan worden uitgelegd dat corporaties ook commercieel vastgoed kunnen ontwikkelen of voor Robin Hood kunnen gaan spelen. Met algemene stemmen wordt daarom de motie aangenomen waarin het kabinet gevraagd wordt om voor 1 juli 1995 te komen met een meer

<sup>113</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 56, p. 3462.

<sup>114</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 56, p. 3457.

<sup>115</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 900-XI, nr. 2, pp. 84, 108–110.

<sup>116</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

<sup>117</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 56, pp. 3470–3471.

<sup>118</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 56, p. 3477.

adequate omschrijving van wat moet worden verstaan onder «het uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting» werkzaam zijn.<sup>119</sup>

Staatssecretaris Tommel is het met de kritiek op het toezicht eens. Hij is bereid hier uitgebreid naar te kijken. Dat het BBSH in 1998 zal worden geëvalueerd sluit tussentijdse aanpassing niet uit. Het BBSH is voor de Staatssecretaris bovendien een tussenstation: *«Dat het BBSH uiteindelijk in de ordeningswet terecht zal komen, is ook duidelijk. Ik heb gezegd dat ik die nog graag deze kabinetsperiode wil realiseren.»*<sup>120</sup>

De onrust over het toezicht wordt uiteindelijk omgezet in de met algemene stemmen aangenomen motie-Duivesteijn c.s. waarin de Tweede Kamer de Staatssecretaris oproept om in overleg met de Algemene Rekenkamer een onafhankelijk instituut op te richten dat wordt belast met het financiële toezicht op corporaties. Dit toezicht moet geconcentreerd worden op de doelmatigheid en rechtmatigheid van het financieel beleid. Hiertoe zou het instituut zelfstandig onderzoek moeten kunnen doen naar de solvabiliteit van de toegelaten instellingen.<sup>121</sup>

Terugkijkend meent het lid Hofstra (VVD-fractie) dat, alhoewel de parlementaire behandeling wellicht niet de schoonheidsprijs verdient, de keuze voor de bruteringswet de juiste was en dat deze keuze uiteindelijk niet heeft geleid tot de recente incidenten bij corporaties die door de enquêtecommissie Woningcorporaties onderzocht zijn.

De heer **Hofstra**: *«Als ik terugkijk, zeg ik dat ik van de bruteringswet nooit een centje pijn heb gehad. Die was ingewikkeld. Onelegant naar de Kamer toe was het feit dat het al jarenlang was voorbereid, dat er zo'n hoge stapel papier lag en dat zij alleen nog «hier» hoefde te tekenen. Wij hadden eigenlijk dus ook geen ruimte, maar wij hebben wel heel veel gediscussieerd over de voors en tegens. Uiteindelijk heeft volgens mij een groot deel van de Kamer terecht gezegd: laten we het toch maar doen. En daar is de sector volgens mij ook niet minder van geworden, maar ik zie geen een-op-eenverband tussen die stap en dat wat er de laatste jaren aan gekkigheden, om het zo maar even te noemen, is gebeurd.»*<sup>122</sup>

### **3.3.3 Parlementaire controle op de afwikkeling: een «groot project»**

Na de instemming met de Bruteringswet blijft de Tweede Kamer het project volgen. Twee maanden na de stemming benoemt de Tweede Kamer de bruteringswet tot «groot project». Hiermee versterkt de Tweede Kamer haar controlerende taak ten aanzien van zaken met grote financiële gevolgen, aanmerkelijke uitvoeringsrisico's en complexe bestuurlijke uitvoeringsprocessen.<sup>123</sup> Over grote projecten dient de Minister halfjaarlijks te rapporteren.<sup>124</sup> Al in mei 1996 oordeelt de Algemene Rekenkamer dat de afhandeling met grote voortvarendheid is opgepakt en dat de kans op onrechtmatigheden of fouten minder dan één procent is.<sup>125</sup> In januari 2001 ontvangt de Tweede Kamer de evalueerend rapport van het grote project. Hierin constateert Staatssecretaris Johan Remkes (VVD, 1998–2002) dat de overheidsuitgaven door de bruteringswet minder gevoelig zijn geworden en dat de staatsschuld met 1,7 miljard gulden is gedaald. De huurontwik-

<sup>119</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 29.

<sup>120</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 56, p. 3508.

<sup>121</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 37; Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 44.

<sup>122</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Hofstra, 27 juni 2014.

<sup>123</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 40.

<sup>124</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 51.

<sup>125</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 725, nr. 2.

keling heeft zich grotendeels ontwikkeld als verwacht. De sector is door de bruterling financieel zelfstandig geworden en de financiële positie ontwikkelt zich veel beter dan in 1993 verwacht werd. Vanaf 1996 zijn er per saldo positieve bedrijfsresultaten gerealiseerd. Deze ontstaan met name door de verkoop van huurwoningen en doordat de extra investeringen in groot onderhoud en verbetering lager zijn dan verwacht werd. Al met al concludeert de Staatssecretaris dat de doelen van de bruterling gehaald zijn en dat de financiële afhandeling binnen de planning en volgens de normen gerealiseerd is.<sup>126</sup>

### 3.4 Leefbaarheid als nieuw prestatieveld

Op 28 juni 1995, drie maanden na het bruteringsdebat, kondigt Staatssecretaris Tommel aan een nieuw prestatieveld voor de sociale huisvesting te introduceren. «Leefbaarheid» zal als vijfde verantwoordingsveld in het BBSH worden opgenomen. Tommel is van mening dat corporaties medeverantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid in de wijken en dat hun taken daarom verder moeten gaan dan de directe zorg voor woningen. Ze zouden bijvoorbeeld ook wijk- en buurtbeheersactiviteiten en de betrokkenheid van buurtbewoners moeten stimuleren.<sup>127</sup> De wens komt uit de corporatiewereld zelf.

De heer **Tommel**: *«Heel concreet waren het twee corporatiebestuurders uit Amsterdam, die mij uitnodigden om daar een keer op werkbezoek te komen om gewoon informeel door de wijk te lopen en te kijken. Zij zeiden: «Wij zitten hier met een heel groot probleem. Er is een oud spoorwegviaduct dat niet meer in gebruik is. Dat kent een aantal bogen. Daarover reed vroeger die trein. Dat staat nu te verloederen.» De ene corporatie had haar bezit aan de ene kant van die bogen, de andere corporatie aan de andere kant van die bogen. Hun conclusie was: «Kijk eens wat hier gebeurt. Hier gebeurt ongeveer alles wat niet mag, zoals diefstal, heling en drugsgebruik. Allemaal in het zicht van de bewoners. Maar wij kunnen niet ingrijpen. Wij hebben de gemeente erop geattendeerd. De gemeente heeft ook actief gehandeld. De gemeente heeft geprobeerd een commerciële partij te vinden die dit wil overnemen en exploiteren.» Dus opknappen, nette bedrijven erin en de helers eruit; daar kwam het feitelijk op neer. Dat is de gemeente niet gelukt. Daar is geen commerciële case van te maken. Toen kwam men terug bij mij en zei: «Wij hebben daar wel veel last van. Wij zouden dat wel willen doen, maar dan moet het ook mogen. Het huidige BBSH staat dat niet toe. (...) [Door deze gesprekken met corporatiedirecteuren heb ik me] laten overtuigen dat het verstandig was om de maatschappelijke taak van de corporatie te verbreden van de woning tot de buurt of de wijk – u mag het noemen zo u wilt – maar dus iets wijder dan alleen maar de woning zelf.»<sup>128</sup>*

De Tweede Kamerleden zijn verrast door het nieuwe prestatieveld. Tegen de toevoeging van het prestatieveld leefbaarheid bestaat weliswaar weinig bezwaar, maar het is voor de vaste Kamercommissie ook geen eigen keuze. In feite hebben de corporaties dit prestatieveld vanuit andere beleidsterreinen, zoals het grotestedenbeleid en het integrale veiligheidsbeleid, toegewezen gekregen. Of zoals het lid Jeekel (D66-fractie) dit formuleert: *«Nu kennelijk een ieder van oordeel is dat de corporaties hier belangrijke taken hebben, had hij er geen bezwaar tegen om daar ook een*

<sup>126</sup> Kamerstuk II 2000/01, 23 817, nr. 64.

<sup>127</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 41.

<sup>128</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

*prestatieveld van te maken. Dit lijkt wellicht wat zwaar, maar in feite is dit alleen maar een explicitering van de rol van de corporatie, als één van de partners in o.a. het grotestedenbeleid.»<sup>129</sup>*

De Staatssecretaris plaatst leefbaarheid eveneens nadrukkelijk in het kader van het grotestedenbeleid. Volgens Tommel is het vooral codificatie van activiteiten die corporaties nu al uitvoeren, maar die onder de huidige regelgeving eigenlijk illegaal zijn. Afbakening, met name ten opzichte van de taken van de gemeente, is lastig. Uiteraard mogen gemeenten eigen verplichtingen als herbestrating en onderhoud van de riolering niet overdoen aan corporaties, maar waar de grens ligt kan Tommel niet scherp formuleren. Hij verwacht ook niet dat het zal lukken om de taken van de gemeente en de taken van de corporatie op het vlak van de leefbaarheid tot op de laatste millimeter precies af te bakenen.<sup>130</sup>

Uiteindelijk stemmen de fracties van het CDA, VVD, SGP en CD tegen de introductie van leefbaarheid in het BBSH. Een motie van het lid Biesheuvel (CDA-fractie) waarin hij de Staatssecretaris oproept om af te zien van dit nieuwe prestatieveld haalt het niet.<sup>131</sup> Hierop werkt de Staatssecretaris in zijn brief van 11 november 1995 het begrip leefbaarheid verder uit: *«Ik ben van mening dat vanuit de volkshuisvesting een wezenlijke bijdrage aan het leefklimaat van buurten en wijken moet en kan worden geleverd. De noodzaak daartoe is primair aanwezig in de oudere wijken van de grote steden waar sociale problemen op het gebied van werkloosheid, criminaliteit, verloedering en drugsoverlast cumuleren. De problematiek in die wijken vraagt om een gezamenlijke en samenhangende aanpak van alle betrokken partijen op het gebied van wonen, werken, onderwijs, zorg en veiligheid.»*

Belangrijk onderdeel van leefbaarheid is het behoud van gedifferentieerde wijken. Een ruimtelijke segregatie naar inkomens moet worden vermeden. Alhoewel leefbaarheid een actievere rol vraagt van corporaties, moeten zij niet op de stoel van de gemeente gaan zitten. Voorop blijft staan dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid bij de gemeente ligt, maar waar de grens ligt, kan de Staatssecretaris ook nu niet aangeven.<sup>132</sup>

Tommel meent dat van corporaties mag worden verwacht dat zij over leefbaarheidsproblemen overleggen met bewoners en gemeenten en daartoe zelf ook initiatieven ontplooiën. Aan de veiligheid kunnen zij bijdragen door inbraakbestendige huizen te exploiteren of door huismeesters, flatwachten en andere toezichthouders aan te stellen. Voor activiteiten geldt dat er een directe relatie met de volkshuisvesting en het wonen dient te zijn. Zorg is nadrukkelijk uitgesloten; woningcorporaties mogen hiervan alleen de huisvesting faciliteren. Corporaties mogen zich in beginsel niet bezighouden met activiteiten die duidelijk tot de verantwoordelijkheid van een ander behoren, maar zij kunnen andere partijen uiteraard wel aanspreken op hun verantwoordelijkheden.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> Kamerstuk II 1995/96, 23 817, nr. 54, p. 9.

<sup>130</sup> Kamerstuk II 1995/96, 23 817, nr. 54, pp. 12–13.

<sup>131</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 48.

<sup>132</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 508 nr. 1, p. 6.

<sup>133</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 508 nr. 1, p. 6.



### 3.4.1 Algemene Rekenkamer en Raad van State: leefbaarheid een vaag begrip

Hoewel de roep om leefbaarheid als taak op te pakken uit de corporatie-sector komt, reageert niet de hele sector enthousiast. NWR-directeur Van Velzen noemt dit bijvoorbeeld: «*Onzinnig. Leefbaarheid is zo vaag dat je zo onderhand in het BBSH kunt opnemen: «woningcorporaties moeten zorgen voor de volkshuisvesting. Punt.»*<sup>134</sup>

Dit oordeel wordt gedeeld door de Raad van State die in september 1996 met haar advies over de wijziging van het BBSH komt. Zij meent dat voor het toezicht de invulling van de verantwoording van groot belang is. Daar is voor leefbaarheid niet aan voldaan: «*Niet alleen is sprake van een vage term, maar ook wordt in het voorgestelde artikel 12a niet aangegeven op welke wijze de toegelaten instelling haar beleid inzake leefbaarheid gestalte dient te geven.*»<sup>135</sup>

Deze kritiek onderschrijft de Staatssecretaris in zijn verhoor volledig:

De heer **Tommel**: «*Daar hadden ze groot gelijk in. Ik had geen enkele behoefte om dat te ontkennen, maar ik wilde dat ook bewust zo, want je kunt zo'n taakveld niet precies afbakenen. Ik had wel in de omschrijving opgenomen dat het met de grootstedelijke problematiek te maken moest hebben: het bestrijden van criminaliteit en het tegengaan van verloedering. Tja, waar dachten wij aan en wat gebeurde er ook wel? Corporaties kochten, in overleg met de gemeente – dat wel – bijvoorbeeld woningen op die stonden te verkrotten in een totaal verloederd gebied, als zij dat wilden, maakten daar vervolgens nette woningen van en verhuurden die. Dat soort zaken stond mij voor ogen. Dat kun je niet met een schaarstje knippen. (...) [Al] die gevallen zijn dus niet precies tot in detail op te schrijven. Ik heb dus gekozen voor een ruime omschrijving met daarbij dus wel een goed toezichtstelsel.*»<sup>136</sup>

De Algemene Rekenkamer is eveneens kritisch over het voornemen en maakt zich met name zorgen over hoe het begrip gedefinieerd en vervolgens getoetst kan worden: «*Immers, leefbaarheid wordt ook beïnvloed door andere partijen dan de toegelaten instellingen, het begrip is daardoor zonder definiëring onhelder.*»<sup>137</sup>

Deze kritiek onderschrijft de heer Tommel in zijn verhoor niet.

De heer **Tommel**: «*O, dat vind ik niet zo'n vreselijk probleem. De corporatie moest erover rapporteren in haar jaarrapportage. Die gaat naar de Minister en de Minister kan op grond van de jaarrapportage besluiten om een gesprek aan te gaan met de betreffende corporatie in de zin van «ik vind dat u dit te ruim opzet» of niet. (...) Naar mijn gevoel was volstrekt helder hoe je moest toetsen: je laat de toezichthouder – dat is dan dus niet meer de gemeente maar de rijksoverheid, de Minister – toetsen of wat er gebeurt op het gebied van leefbaarheid, past binnen het beleid. (...) Dus het was niet zoiets van: vrijheid, blijheid, achteraf kijkt de Minister wel of het leuk was.*»<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Costers (1 maart 1996).

<sup>135</sup> Raad van State, 9 september 1996, W08.96.0255.

<sup>136</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

<sup>137</sup> Brief Algemene Rekenkamer aan Staatssecretaris VROM, 24 juli 1995, 901 R.

<sup>138</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

Per 1 januari 1997 is leefbaarheid een nieuw prestatieveld in het BBSH. In de praktijk blijkt toezicht hierop lastig. Veel gemeenten en corporaties melden belangrijke aankopen al dan niet in het kader van leefbaarheid niet altijd vooraf aan het Rijk. Deze meldingsplicht wordt in 1998 zelfs afgeschaft. Het preventief toezicht beperkt zich hierna tot de verkoop van sociale woningen aan derden. Hierdoor kan het Rijk voortaan de activiteiten van corporaties alleen nog achteraf via de jaarrapportages controleren.<sup>139</sup> Dit geldt nog sterker voor nevenactiviteiten. Deze worden steeds meer in aparte dochterondernemingen uitgevoerd. Door deze opzet zijn ze vaak onttrokken aan het toezicht. Daarom begrenst Staatssecretaris Tommel de nevenactiviteiten met de BBSH-wijziging uit 1997. Uitgangspunt is dat een corporatie voor het uitvoeren van haar kerntaken geen bv nodig heeft. Hierbij geldt het principe «nee, tenzij». Alleen wanneer nevenactiviteiten en verbindingen met andere rechtspersonen noodzakelijk zijn om de prestatievelden uit te voeren, worden ze toegestaan.<sup>140</sup>

De gemeenten blijken desondanks niet goed in staat hier toezicht op te houden, daarom wordt een jaar later, per 1 januari 1998, de toezichtstructuur in het BBSH gewijzigd. Dat is het eindpunt van een discussie over het toezicht die al bij de behandeling van de Bruteringswet in 1995 begint.

### **3.5 De Tweede Kamer wil onafhankelijk financieel toezicht**

De kritiek op de toezichtstructuur die al de kop opsteekt bij de behandeling van de Bruteringswet blijft daarna aanhouden. In zijn brief van 28 juni 1995 deelt de Staatssecretaris mee dat hij de bestaande prestatievelden van corporaties niet verder zal precisieren. Het toezicht zal wel veranderen. Zo stelt hij een jaarlijks beleidsplan voor corporaties verplicht. Door dit beleidsplan moeten gemeenten inzicht krijgen in de voorgenomen activiteiten van corporaties. Ook het Rijk krijgt een zwaardere taak in het toezicht en zal gaan toezien op rechtmatigheid van handelen. Hiertoe zal het BBSH worden aangepast zodat het Rijk ook de beschikking krijgt over het jaarverslag, de accountantsverklaring en de rapportage hierover van de gemeenten. Op basis van deze gegevens kan er jaarlijks een extra review gedaan worden, een onderzoek naar een in het oog springend thema.<sup>141</sup> Een onafhankelijk toezichtinstituut komt er niet. Het kabinet is na een zeer kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer zeer terughoudend geworden over de invoering van zelfstandige bestuursorganen. Bovendien meent Tommel dat vanwege het omvangrijke maatschappelijk vermogen en de grote invloed die sociale huisvesting op het leven van burgers heeft, toezicht onder directe democratische verantwoordelijkheid moet plaatsvinden. Vanwege de in algemene termen geformuleerde taakstelling is er geen werkelijke scheiding te maken tussen rechtmatigheid, waar de Minister over gaat, en doelmatigheid, dat onder het onafhankelijke toezichtinstituut valt. In plaats daarvan zal een college van advies voor het toezicht op toegelaten instellingen worden opgericht, dat zal adviseren over de kaders en normen bij de uitvoering van het toezicht. De voorgestelde wijzigingen zijn volgens de Staatssecretaris dringend nodig. Deze aanpassingen kunnen daarom niet wachten tot de afgesproken evaluatie van het BBSH in 1998, omdat een wijziging anders tot het jaar 2000 zou kunnen duren.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Stb. 1998, 135.

<sup>140</sup> Stb. 1996, 536.

<sup>141</sup> Kamerstuk II 1994/95, 23 817, nr. 41.

<sup>142</sup> Kamerstuk II 1995/96, 23 817, nr. 54, p. 20.

Tijdens het eerste algemeen overleg na de behandeling van de Bruteringswet toont de Tweede Kamer zich kritisch over deze toezeggingen van de Staatssecretaris. Het overleg duurt twee dagen. Bij het indienen van de moties merkt het Kamerlid Biesheuvel (CDA-fractie) op: «*Wie had gedacht dat na het aannemen van de bruteringswetgeving rust zou ontstaan op het werkterrein van de corporaties, is in feite bedrogen uitgekomen.*»<sup>143</sup>

Een meerderheid van de Tweede Kamer meent dat de taakstelling nog zeer algemeen geformuleerd en onvoldoende aangescherpt is. Over de snelle uitbreiding van commerciële activiteiten en het aantal deelnemingen is een meerderheid van de Kamer zeer kritisch. Alle regeringspartijen zijn tegen de Robin Hood-constructies. Dergelijke constructies vallen niet onder sociale huisvesting en vormen bovendien oneerlijke concurrentie met marktpartijen. Het risico bestaat daarnaast dat verliezen op de huurders worden afgewenteld. De Staatssecretaris wil ruimte blijven geven aan de bouw van koopwoningen. Risico voor de bedrijfsreserves ziet hij niet, omdat deze in de huidige markt juist zeer profijtelijk zouden zijn.<sup>144</sup>

Een meerderheid van de Kamer herhaalt de voorkeur voor een onafhankelijk financieel toezichtsinstituut en ziet niets in het door de Staatssecretaris voorgestelde alternatieve college van advies. Dit wordt volgens de Tweede Kamer al snel een «*old boys-network*» dat te weinig onafhankelijk is van de sector.<sup>145</sup>

### **3.6 Verdere twijfel aan gemeentelijk toezicht en de financiële kennis van corporaties**

Nadat tussen oktober en eind december 1995 de eerste financiële transacties in het kader van de bruteringswet zijn gedaan, wil het directieteam van het directoraat-generaal Volkshuisvesting begin februari 1996 een onderzoek instellen naar vermogensbeheer van toegelaten instellingen. Het beleggingsbeleid van de corporaties moet hiervan een belangrijk onderdeel worden omdat het departement vermoedt dat grote corporaties veel risico's lopen. Ook zijn er signalen van gemeenten dat niet alle corporaties willen voldoen aan MG-circulaire 1994-31 (de derivaten-MG). De beide koepels zijn geen voorstander van zo'n onderzoek, zij willen geen extra aandacht voor toezicht, dat als thema in de politieke belangstelling staat. Alhoewel het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) meent dat het hierin een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat het Rijk een toezichtstaak heeft, komt dit onderzoek niet snel van de grond.<sup>146</sup>

Pas een jaar later, in december 1996, verschijnt het rapport van advieskantoor Arthur Andersen & Co. over het toezicht van gemeenten op het vermogensbeheer van woningcorporaties. De belangrijkste conclusie is dat het gemeentelijk toezicht op het financieel beheer van woningcorporaties nauwelijks wordt opgepakt. MG-circulaire 1994-31 wordt niet gebruikt als leidraad voor het toezicht. Ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten weten hierdoor bijvoorbeeld niet of de corporaties over een financieel statuut beschikken. De prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten komen maar moeilijk van de grond. In april 1995

<sup>143</sup> Handelingen II 1995/96, nr. 27, p. 1974.

<sup>144</sup> Kamerstuk II 1995/96, 23 817, nr. 54, pp. 1, 2, 13, 14, 17, 18, 19.

<sup>145</sup> Kamerstuk II 1995/96, 23 817, nr. 54, p. 11.

<sup>146</sup> Nota Directie Marktdiensten aan Directieteam plan van aanpak onderzoek vermogensbeheer, 9 februari 1996, IUT 08296012.

heeft nog geen 20 procent van de gemeenten deze gemaakt. In november 1996 is dit aantal slechts opgelopen tot 32 procent.<sup>147</sup>

Uit het onderzoek naar het financieel beheer door woningcorporaties blijkt dat de bruteringsgelden in het algemeen risicomijdend zijn aangewend. Alhoewel de corporaties in korte tijd veel hebben geleerd over financieel beheer, is verdere verbetering gewenst. Het gaat hierbij vooral om de instrumentatie van het financierings- en beleggingsbeleid, alsmede om de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC).<sup>148</sup> De kwaliteit van het vermogensbeheer door corporaties is met name bij kleine corporaties laag, al denken de raden van toezicht daar zelf positiever over. Het verbaast de ambtenaren van VROM dat geen van de corporaties gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot een toelichtend gesprek. Het financieel toezicht door gemeenten kwalificeert VROM als «*in algemeenheid ontoereikend*». Dit geldt zeker voor kleinere gemeenten. Doordat kleine woningcorporaties met onvoldoende kennis van financieel beheer vaak juist in die kleine gemeenten zitten, ziet VROM hier een ernstige tekortkoming.

De koepels houden hun bezwaren tegen het VROM-onderzoek, omdat zij dit niet passend vinden in het nieuwe stelsel, dat uitgaat van eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering. Daarnaast hebben de koepels bezwaren tegen de toon en de eenzijdige nadruk op risico's. Dit negeert wat de sector al heeft bereikt. Daarom willen de koepels zich niet binden aan de resultaten of aan een vervolgtraject op dit onderzoek.<sup>149</sup>

### **3.6.1 Het onderzoek naar WBL: de roep om een bijstelling van het toezicht**

De twijfels over het toezicht, die bij de behandeling van de Bruteringswet al waren gerezen, worden versterkt door de uitkomsten van de onderzoeken naar de derivatenkwesitie en het financieel toezicht door gemeenten. In 1996 en 1997 culminereren deze twijfels als gevolg van het parlementaire onderzoek naar Stichting Woningbedrijf Limburg (WBL). Uiteindelijk grijpt Staatssecretaris Tommel in.

In juli 1995 ontstaat er in diverse media ophef over de financiële situatie van Stichting Woningbeheer Limburg. Na een serie Kamervragen van het lid Van Rey (VVD-fractie) meldt de Staatssecretaris dat er een vermogenstekort van 175 miljoen gulden is, een reusachtig bedrag voor één corporatie. De vaste commissie voor VROM besluit hierop na een algemeen overleg met de Staatssecretaris, een parlementair onderzoek in te stellen naar de aard, omvang en oorzaak van de financiële situatie bij WBL.<sup>150</sup>

WBL is in september 1992 ontstaan uit een fusie van drie Limburgse corporaties. Fusie is de goedkoopste optie om het failliet van één van hen – de Stichting tot Bevordering van Bijzondere en Algemene Woonvormen en Dienstverlenende Instituten (SBDI), die uitgebreid onderwerp van onderzoek was in de enquête Bouwsubsidies – te voorkomen. SBDI had veel dure leningen en het nieuwe WBL krijgt daarom een kapitaalinjectie van het Rijk en de opdracht om te saneren.

<sup>147</sup> Arthur Andersen (december 1996).

<sup>148</sup> Nota aan DGVH-staf van Inspectie Volkshuisvesting Utrecht over rapportages aanwending bruteringsgelden, vermogensbeheer en toezicht gemeenten, 14 mei 1997, IUT 97532993.

<sup>149</sup> Nota aan DGVH-staf van Inspectie Volkshuisvesting Utrecht over rapportages aanwending bruteringsgelden, vermogensbeheer en toezicht gemeenten, 14 mei 1997, IUT 97532993.

<sup>150</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 339, nr. 14, p. 7.

Binnen een jaar na het ontstaan van WBL is duidelijk dat de corporatie liquiditeitssteun behoeft van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het in meerdere opzichten falend bestuur van WBL raakt van deze noodzaak echter niet overtuigd. Wel steekt het bestuur veel energie in een nieuw duur hoofdkantoor en in hoge bestuursvergoedingen. De vijftig gemeenten die na de introductie van het BBSH op WBL toezicht moeten houden maken hun rol niet waar, ondanks een gezamenlijk gesloten toezichtsconvenant waarin het toezicht aan vijf gemeenten is gedelegeerd. De gemeenten menen bovendien dat het Rijk voor de financiën verantwoordelijk is omdat het de fusie financieel heeft ondersteund. *«De zorg om financiële risico's te lopen, overschaduwde in het gemeentelijk beleid de aandacht voor volkshuisvestelijk toezicht en lokale volkshuisvestingsbelangen»*, zo luidt de conclusie van het parlementair onderzoek.<sup>151</sup> In de zomer van 1994 dient WBL een saneringsaanvraag in bij het CFV. Het fonds keurt dit plan af. In de praktijk blijkt er geen sprake te zijn van de toegezegde naadloze aansluiting tussen het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het CFV. In augustus 1994, vlak voor zijn aftreden kondigt Staatssecretaris Heerma aan dat hij een aanwijzing zal geven als WBL er niet in slaagt binnen 30 dagen een goedgekeurd saneringsplan bij het CFV in te leveren. Het saneringsplan, maar ook de aanwijzing blijft uit. Een jaar lang houden de actoren elkaar in de houdgreep, zo schrijft de Inspectie Volkshuisvesting in een nota aan Staatssecretaris Tommel: *«De gemeenten ontkennen iedere verantwoordelijkheid en sturen aan op liquidatie, omdat dat de rekening bij het rijk lijkt te liggen; het rijk pakt met verwijzing naar de ordening geen enkele directe verantwoordelijkheid; het Centraal Fonds wacht op een saneringsaanvraag en als die niet komt is het ook goed, voorts doet men geen uitspraken over de spelregels van een saneringsaanvraag (vermogensbasis of liquiditeitsbasis) en de financiers (m.n. het ABP) zitten comfortabel achterover: zij maken prachtig rendement op honderden miljoenen beleggingen, die behalve bij liquidatie niet kunnen worden afgelost.»*<sup>152</sup>

Mede door deze impasse lopen de tekorten snel op. De parlementaire onderzoekscommissie becijfert dat het vermogen eind 1995 115 miljoen gulden negatief is en dat het jaarlijkse exploitatietekort 7 miljoen gulden bedraagt. Pas nadat Staatssecretaris Tommel in augustus 1995 de voormalig directeur van de NWR, Ben Kempen, als interim-manager aanstelt, lukt het om in april 1996 een goedgekeurde steunaanvraag te doen voor 103 miljoen gulden.<sup>153</sup>

De parlementaire onderzoekscommissie concludeert dat het ministerie in WBL ten onrechte een testcase voor de nieuwe verhoudingen heeft gezien en dat het zich te lang heeft verscholen achter de nieuwe formele rollen, waarbij de gemeente toezichthouder is en de sector zelf via het CFV de kosten van sanering moet dragen. *«De commissie vindt het verwijtbaar dat VROM onvoldoende toezicht op het saneringsproces heeft uitgeoefend.»*<sup>154</sup> De rol van de gemeenten beoordeelt de commissie als *«eenzijdig»*. Het financieel toezicht was er alleen op gericht om de eigen financiële risico's te beperken. Hierdoor raakte het volkshuisvestelijk toezicht *«ondergesneeuwd»*. *«De WBL heeft als instelling de omschikking naar de nieuwe ordening niet weten te maken.»*<sup>155</sup>

<sup>151</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 339, nr. 14, pp. 91–107.

<sup>152</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 339, nr. 14, pp. 71, 80, 84, 122, 123.

<sup>153</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 339, nr. 14, pp. 91–106.

<sup>154</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 339, nr. 14, pp. 117, 135.

<sup>155</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 339, nr. 14, p. 129.

Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie leest als een test van de robuustheid van het nieuwe stelsel en het BBSH. De oorzaak van de financiële problemen is terug te voeren op de problematiek die onderwerp was van de enquête Bouwsubsidies (1987). Maar het optreden – of beter gebrek aan optreden – is te wijten aan de nieuwe rollen in het verzelfstandigde stelsel en het BBSH. Dat ziet de onderzoekscommissie zelf ook zo. In haar rapport sluit zij daarom af met de constatering: «*Gaandeweg is de commissie ervan doordrongen geraakt dat de situatie bij de WBL geplaatst moet worden in een bredere context. Enige jaren na de invoering van de nieuwe ordening in het algemeen en het BBSH in het bijzonder is het noodzakelijk om na te denken over het zelfregulerende vermogen van de sector, alsmede over bijstellingen van het instrumentarium betreffende het toezicht en de sanctiemogelijkheden binnen de sociale huursector.*»<sup>156</sup>

### **3.6.2 Het parlement verbreedt de WBL-affaire tot een toezichtdiscussie**

Vier dagen voordat de Tweede Kamer het rapport plenair behandelt, geeft Staatssecretaris Tommel wel een aanwijzing aan woningbouwvereniging De Samenwerking uit Capelle aan den IJssel.<sup>157</sup> Deze corporatie is, net als WBL door onevenwichtig en te duur woningbezit in financiële moeilijkheden gekomen. Ook zij weigert saneringssteun van het CFV. De Samenwerking meent ook dat het Rijk hiervoor verantwoordelijk is.<sup>158</sup> Deze zaak illustreert dat de WBL-kwestie niet op zichzelf staat.

Dat is ook de mening van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer is zeer kritisch over het zelfregulerend vermogen van de sector, de ons-kent-ons-cultuur, het toezicht en de sanctiemogelijkheden. Het lid Duivesteijn (PvdA-fractie) concludeert daarom dat het fungerende stelsel onevenwichtig is uitgewerkt.<sup>159</sup> Meerdere leden wijzen erop dat er bij de bruterij zo'n tien moties zijn ingediend over het openeindekarakter van het BBSH en dat deze nog niet zijn uitgevoerd. Het PvdA-Kamerlid wijt dit ten dele aan de koepels van woningcorporaties die zich buitengewoon weerbarstig hebben opgesteld.<sup>160</sup> Daarom lijkt Duivesteijn een integrale herziening van het BBSH de enige mogelijkheid. Hierin wordt hij gesteund door vrijwel de gehele Tweede Kamer. Het lid Jeekel (D66-fractie) constateert dat de nieuwe ordening eerder «*een schets dan een uitgewerkte tekening*» is, waarin een bouwwerk van *checks-and-balances* ontbreekt.<sup>161</sup> Het eerste wat dient te veranderen zijn de corporaties zelf. Het intern toezicht moet sterk verbeteren, de accountantsprotocollen dienen te worden aangescherpt en beleidsplannen moeten verplicht worden zodat die als basis kunnen dienen voor de prestatieafspraken met gemeenten. Kamerbreed is de opvatting dat er een einde moeten komen aan de ons-kent-ons-cultuur in de volkshuisvesting, met zijn vele dubbelmandaten. En de enige manier om dit te doen is via onafhankelijk toezicht en via «*job-rotation op het departement*».<sup>162</sup> De Tweede Kamer is van mening dat het volkshuisvestelijk toezicht en financieel toezicht van elkaar gescheiden dienen te worden. Financieel

<sup>156</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 339, nr. 14, pp. 136–137.

<sup>157</sup> Handelingen II 1995/96, nr. 99, p. 6506.

<sup>158</sup> Kamerstuk II 1995/96, 24 400-XI, nr. 69.

<sup>159</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 98, p. 6443.

<sup>160</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 98, p. 6449.

<sup>161</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 98, p. 6454.

<sup>162</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 98, pp. 6472–6474.

toezicht moet onafhankelijk en los van gemeenten en Rijk worden gehouden.

Staatssecretaris Tommel is het met de Tweede Kamer eens. Hij stelt dat de eerste twee jaar van de nieuwe ordening een leerperiode is geweest voor alle partijen: gemeenten, corporaties en Rijk. «*Echter, die inwerkperiode is nu voorbij; er moet rendement komen.*»<sup>163</sup> De Staatssecretaris onderschrijft de constatering van de Tweede Kamer en belooft deze uit te werken.

Tommel bevestigt dat de parlementaire discussie na het WBL-onderzoek cruciaal was voor het veranderen van het toezicht op de woningcorporaties.

De heer **Tommel**: «*Absoluut. Voor zover ik nog enige twijfel had, heeft dat mij wel geholpen om van die laatste twijfel af te komen. Daarbij was het gemeentelijk toezicht ver- en veruit onvoldoende geweest. Later zat ik dus op de blaren toen bleek dat het allemaal niet gelukt was en dat er veel geld verdwenen was, ook rijks-geld, in een sanering die uiteindelijk niet het goede resultaat had gekregen. Die situatie had zich afgespeeld voor mijn aantreden, maar ik was er wel politiek verantwoordelijk voor en heb daar dus de consequentie uitgetrokken en gezegd: dit kun je niet meer hebben! De gemeente zit in een rol die de gemeente, ook met de beste wil van de wereld, niet goed kan doen. Dus centraliseren.*»<sup>164</sup>

### 3.7 Het CFV wordt financieel toezichthouder

Op 7 april 1997 stuurt Staatssecretaris Tommel een brief naar de Tweede Kamer met zijn voornemens over prestaties en toezicht. Als bijlage bij de brief is de evaluatie van het toezichtkader door de bestuursrechtsgeleerde Michiel Scheltema toegevoegd. Deze oordeelt dat het toezicht «*allerminst naar wens*» functioneert. Er heerst onduidelijkheid over de precieze taken en verantwoordelijkheden binnen het BBSH. De gemeente moet toezicht uitoefenen, maar heeft geen interventiebevoegdheden. De Minister beschikt wel over interventiebevoegdheid, maar wil deze zo min mogelijk gebruiken. Inzicht in hoe de gemeenten hun rol uitoefenen heeft het Rijk echter nauwelijks. Veel van de informatie, die altijd aan het departement dienen te worden gestuurd, sturen gemeenten niet door. Scheltema adviseert om de gemeente niet langer een rol in het toezicht te geven. Hij stelt voor de Minister als enige verantwoordelijk te maken voor het toezicht. Wel wil hij een arbeidsdeling. Omdat «*beleidsmatig opportunisme*» ertoe kan leiden dat de financiële situatie van corporaties wordt genegeerd of juist overschat, pleit Scheltema voor een zelfstandig financieel toezichtsorgaan dat aan signalering moet doen. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting heeft voor dit toezicht de beste papieren, mits de koepels niet langer de bestuursleden voordragen.<sup>165</sup>

Staatssecretaris Tommel onderschrijft de analyse van Scheltema en wil daarom snel veranderingen doorvoeren; gemeenten zullen niet langer toezichthouder zijn. Tommel neemt het voorstel van Scheltema over en breidt de bevoegdheden van het CFV uit tot die van financieel toezichthouder. Het fonds zal niet langer alleen verantwoordelijk zijn voor de sanering, maar krijgt nu ook de opdracht om informatie te verzamelen om te oordelen over de financiële continuïteit van corporaties. Het is de

<sup>163</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 98, p. 6512.

<sup>164</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

<sup>165</sup> Kamerstuk II 1996/97, 24 508, nr. 22 (Bijlage).

bedoeling dat het CFV en het WSW in het nieuwe toezichtkader over dezelfde informatie beschikken. Over deze informatie-uitwisseling tussen het private waarborgfonds WSW en het CFV zullen beide instanties afspraken maken.

In het huidige stelsel kan de Minister slechts op twee manieren een aanwijzing die niet wordt opgevolgd alsnog doorzetten: door een extern toezichthouder te benoemen of door de toelating tot het stelsel in te trekken, waarmee een corporatie geliquideerd wordt. Een toezichthouder heeft alleen verhinderrecht: hij kan zaken tegenhouden, maar geen eigen maatregelen, zoals het opstellen van een saneringsplan, in gang zetten. Daarom wil de Staatssecretaris, naast meer bevoegdheden voor de door hem aangestelde extern toezichthouder, zijn sanctie-instrumentarium uitbreiden met de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom en de mogelijkheid om de rechtbank te verzoeken om een bewindvoerder aan te stellen. De uitbreiding van de bevoegdheden van de extern toezichthouder kan via het BBSH worden geregeld; voor de overige ministeriële sanctie-instrumenten moet de Woningwet worden gewijzigd. Dat gebeurt in 1999.<sup>166</sup>

Op 9 juni 1997 stuurt Tommel een nieuwe brief naar de Tweede Kamer met de resultaten van het overleg met het WSW, VNG en de beide koepels over de nieuwe opzet van het CFV. Hieruit blijkt dat het WSW weigert informatie over individuele corporaties aan het CFV te verstrekken. Zonder deze weigering zou het CFV over meer informatie kunnen beschikken dan de jaarstukken, kerncijfers, het volkshuisvestingsverslag en de accountantsverklaring die al aan Rijk en gemeenten moeten worden gezonden. Nu de weg van informatie-uitwisseling met het WSW is afgesloten, zal Tommel een nieuw artikel in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV) en het BBSH opnemen dat wanneer het CFV van mening is dat de toegezonden verplichte stukken onvoldoende zijn voor haar oordeel, het CFV zelf nadere informatie bij een instelling kan opvragen.<sup>167</sup>

In het notaoverleg op 16 juni 1997 constateert de Tweede Kamer dat met al deze wijzigingen het BBSH, in de woorden van Staatssecretaris Tommel, «*de toets der kritiek van de welstandscommissie niet meer kan doorstaan*». De Kamerleden zien uit naar de Ordeningswet sociale huursector die het BBSH moet vervangen. Over de nieuwe opzet van het CFV en het uitgebreide sanctie-instrumentarium is de Tweede Kamer positief. Wel vindt het lid Duivesteijn (PvdA-fractie) het vreemd dat het WSW weigert inzicht te geven in maatschappelijk geld. Hierin wordt hij gesteund door het lid Jeekel (D66-fractie), die meent dat de gewenste naadloze aansluiting er nu niet komt. De fracties van de VVD en het CDA zien het WSW als private instelling en zien er geen heil in die een verplichte uitwisseling op te leggen. Je moet privaats en publiek niet door elkaar halen, meent het lid Hofstra (VVD-fractie). De Staatssecretaris steunt deze lijn en meent dat er al een naadloze aansluiting is en dat deze er ook zal blijven. De weigering van het WSW om informatie te delen komt volgens hem voort uit de angst om geassocieerd te worden met beleid waarop men geen invloed heeft. Hierdoor zou de triple A-rating wellicht in het geding kunnen komen. «*Daar is men bijna letterlijk als de dood voor. Men wil geen enkel risico lopen. Dat kan ik mij zeer wel voorstellen*», meent de Staatssecretaris. En alhoewel hij meent dat het uitwisselen van informatie nooit een probleem voor de triple

<sup>166</sup> Kamerstuk II 1996/97, 24 508, nr. 22 en Stb. 1999, 553.

<sup>167</sup> Kamerstuk II 1996/97, 24 508, nr. 27, p. 4.



A-status zou hebben opgeleverd, heeft hij er geen moeite mee om de wens van het WSW te respecteren en te kiezen voor de nieuwe oplossing. En alhoewel alle coalitiepartijen nog tegenspreken, blijft de Staatssecretaris bij zijn standpunt: «Ik denk dat wij hier over een volstrekt theoretisch probleem spreken.»<sup>168</sup>

Dat zal later bij het toezicht op de derivatenportefeuille van Vestia niet zo blijken te zijn. De gebrekkige informatie-uitwisseling tussen het WSW en het CFV is één van de oorzaken van dit debacle.<sup>169</sup>

### 3.7.1 CFV en derivaten

Op 18 mei 1998 treedt het gewijzigde BBSH in werking.<sup>170</sup> Vanaf dat moment hebben gemeenten geen rol meer in het toezicht op woningcorporaties. Uitsluitend het Rijk, in de persoon van de Minister van Volkshuisvesting, oefent het toezicht op toegelaten instellingen uit met een uitgebreid sanctie-instrumentarium, maar zonder preventief toezicht.<sup>171</sup>

Het financieel toezicht is vanaf die datum in handen van het CFV. In mei 1998 wordt het CFV de financieel toezichthouder. Dit krijgt echter pas een wettelijke status met de wijziging van de Woningwet in 2001. De Accountantsdienst van VROM concludeert in 2003 dat er in de periode 1998–2001 een gat in het toezicht zit. Mede hierdoor lopen de verwachtingen over de invulling van het financiële toezicht tussen het ministerie en het CFV uiteen. De Accountantsdienst concludeert dat het CFV alleen toezicht hield op de financiële continuïteit. De overige toezichtstaken op het gebied van het financieel toezicht waren niet aan het CFV en evenmin aan andere instanties opgedragen.<sup>172</sup>

Onduidelijk is of het CFV, als het in 1998 het financieel toezicht van de gemeenten overneemt, ook verantwoordelijk is geworden voor het toezicht op derivaten. De Staatssecretarissen Heerma (MG-circulaire 1994–31) en Tommel (MG-circulaire 1996–17) hebben de gemeenten hierover tot tweemaal toe geïnstrueerd. De heer Tommel meent dat het CFV op de hoogte was van de derivatenkwesitie in 1994 en vanaf 1998 verantwoordelijk wordt voor het toezicht hierop.

De heer **Tommel**: «Het Centraal Fonds wist van de derivatenproblematiek, ook vanuit de tijd van Heerma en vanuit de gevallen die bij mij zijn aangemeld. Dus het was uit en te na bekend met de problematiek en de risico's van de derivaten. Het systeem was als volgt. Als het Centraal Fonds vindt dat het onvoldoende mogelijkheden heeft om iets te doen, dan trekt het aan de bel bij de Minister, die verantwoordelijk is. Hij geeft het dan die bevoegdheden. Of hij vindt dat het Centraal Fonds die niet hoeft te hebben. Het Centraal Fonds zat dus nooit met een echt lastig probleem. Als je vindt dat je onvoldoende bevoegdheden hebt, dan vraag je aan de Minister om die bevoegdheden te krijgen.»<sup>173</sup>

Deze mening zijn ook ambtenaren van het ministerie toegedaan, zoals de directeur beleidsontwikkeling de heer Van Giessen.

<sup>168</sup> Kamerstuk II 1996/97, 24 508, nr. 33, pp. 8, 13, 18, 22, 23.

<sup>169</sup> Zie hiervoor Deelonderzoek Vestia, paragrafen 2.4, 3.7, 8.3.

<sup>170</sup> Stb. 1998, 135.

<sup>171</sup> Zie ook MG-circulaire 1998–14.

<sup>172</sup> Kamerstuk II 2002/03 28 691, nr. 4. (Bijlage).

<sup>173</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Tommel, 4 juni 2014.

De heer **Van Giessen**: «MG 94 ... Dat is lang geleden, maar volgens mij was die nog steeds geldig.»<sup>174</sup>

Het CFV meent echter van niet.<sup>175</sup> De heer Jan van der Moolen, die in 1997 directeur wordt van het CFV, meent dat deze MG-circulaire niet geldend is.

De heer **Van der Moolen**: «Maar de MG-circulaire waar u op doelt, uit 1994, was een opdracht aan gemeenten, die toen het toezicht hadden op woningcorporaties. Die circulaire is niet een-op-een van toepassing op het Centraal Fonds toen dat in 2002 met financieel toezicht begon. Sterker nog, toen kwam er een andere circulaire, namelijk 2001–26. Ik heb niemand, maar dan ook echt niemand, ooit horen praten over die uit '94. En hij is dus niet te vinden op een lijst van vigerende MG's. Dat vind ik uitermate vreemd.» (...) «MG 94–31 vindt u terug in de rapportage uit 2000. Toen was het inderdaad een regeling die bekendstond. Ik heb 'm daarna nooit meer gezien op een lijst van vigerende MG's. De vraag is dus of hij geldt.»<sup>176</sup>

Voor MG-circulaire 1994–31 geldt dat deze tegenwoordig inderdaad niet langer terug te vinden is in het overzicht van geldende circulaire's dat de Minister publiceert.<sup>177</sup> Maar de circulaire is ook nooit ingetrokken.<sup>178</sup> In de CFV-onderzoeken naar bankieren (2000) en de treasury (2002) door woningcorporaties neemt het CFV beide keren MG-circulaire 1994–31 nog op in het geldend wettelijk kader.<sup>179</sup> De circulaire was toen dus bekend bij het CFV. Hierna moet deze circulaire in de vergetelheid zijn geraakt en neemt de waakzaamheid omtrent het gebruik van derivaten in het algemeen ook af.

### 3.8 Samenvattende conclusies

#### **Tweede Kamer kritisch over zelfregulering, nieuwe opzet toezicht**

De nieuwe Tweede Kamer, die in 1994 aantreedt, toont zich kritischer over zelfregulering. Zij is ook kritischer over de manier waarop het toezicht in het nieuwe stelsel is ingericht. De gemeenten houden hierin toezicht op de corporaties. Staatssecretaris Tommel is het met deze kritiek eens. Wel duurt het nog tot de behandeling van het parlementaire onderzoek naar corporatie Stichting Woningbeheer Limburg (WBL) voordat de organisatie van het toezicht op de corporaties werkelijk wijzigt. Uit dit onderzoek blijkt bij deze corporatie een vermogenstekort van 175 miljoen gulden. Pas na de kritiek in dit onderzoek op de ons-kent-ons-sfeer in de sociale volkshuisvesting, laat Tommel het idee los dat de koepels invloed moeten krijgen op het bestuur van de nieuwe financiële toezichthouder (het CFV). De gemeente is in de nieuwe opzet niet langer toezichthouder, omdat mede uit het WBL-onderzoek bleek dat de gemeenten hun taak als financiële toezichthouder nauwelijks invulden. Het financieel toezicht gaat naar de Minister en wordt gemandateerd aan het CFV.

<sup>174</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>175</sup> Brief van het CFV aan de parlementaire enquête Woningcorporaties over MG-circulaire 1994–31, 3 september 2014, BO/DE/14.382.

<sup>176</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

<sup>177</sup> Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2011/05/20/overzicht-geldende-mg-circulaires.html>

<sup>178</sup> Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties over informatievordering MG-circulaires, 7 maart 2014, 2014–0000136565.

<sup>179</sup> CFV (2000), p. 8; CFV (2002), p. 6.

### **Kritische houding Tweede Kamer niet van invloed op consensus over bruterij**

De kritische houding van de Tweede Kamer ten opzichte van het toezicht en de twijfel over het zelfregulerend vermogen van de sector hebben geen invloed op de brede consensus over de wenselijkheid van de bruterij. De bruteringsoperatie wordt uitgevoerd en later positief geëvalueerd.

### **Leefbaarheid nieuw prestatieveld, ondanks kritiek Raad van State en Rekenkamer**

Staatssecretaris Tommel voegt leefbaarheid aan het BBSH toe als vijfde prestatieveld. Net als de bestaande prestatievelden wordt dit begrip breed geformuleerd. Dit is opvallend want de reeks incidenten – van derivaten en de bouw van dure koopwoningen tot btw-constructies – volgens de Kamerleden juist kon ontstaan vanwege de brede formulering van de prestatievelden in het BBSH. De ernstige bedenkingen van zowel de Raad van State als de Algemene Rekenkamer over de ondefinieerbaarheid en oncontroleerbaarheid van het begrip «leefbaarheid» waren noch voor Staatssecretaris Tommel, noch voor de Tweede Kamer redenen om van het breed en open gedefinieerde prestatieveld af te zien.

Tommel veronderstelt dat op deze activiteiten goed toezicht mogelijk is via de jaarstukken. Het preventief toezicht, in de vorm van een meldingsplicht vooraf bij aankopen wordt echter afgeschaft bij het overhevelen van het toezicht van de gemeenten naar het Rijk.

Uitgangspunt wordt dat een corporatie voor het uitvoeren van haar kerntaken geen verbindingen zoals dochter-bv's nodig heeft. Hierbij geldt het principe «nee, tenzij». Nevenactiviteiten en verbindingen met andere rechtspersonen zijn alleen toegestaan wanneer ze noodzakelijk zijn om de prestatievelden uit te voeren.

Nevenactiviteiten blijven ondanks een aanscherping van de regels in de BBSH aan het toezicht onttrokken omdat ze toch vaak in aparte bv's plaatsvinden. Hierdoor worden ze in de jaarstukken minder goed zichtbaar of zelfs onzichtbaar. Doordat ook het preventief volkshuisvestelijk toezicht grotendeels wordt afgeschaft, is het in de praktijk lastig om op het prestatieveld leefbaarheidsactiviteiten rechtmatigtoezicht te houden. Door de vele wijzigingen in het BBSH bestaat er consensus dat deze regeling te omvangrijk en te onsamenvattend is geworden. Daarom is er brede steun om het besluit BBSH in een ordeningswet op te nemen. Tommel slaagt er niet meer in een voorstel voor zo'n ordeningswet op te stellen, dat wordt het grote karwei van zijn opvolger Remkes.

### **Onduidelijkheid over reikwijdte toezicht Centraal Fonds**

Als het CFV naast saneringsinstituut ook financieel toezichthouder wordt, gaan er onder verantwoordelijkheid van Staatssecretaris Tommel zaken mis. Allereerst bestaat er onduidelijkheid over de reikwijdte van en de verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht door het CFV. Pas met de wijziging van de Woningwet in 2001 wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het CFV geborgd. De onduidelijkheid over de reikwijdte blijft echter bestaan. Deze wordt mede veroorzaakt doordat na de overheveling van de toezichttaken van gemeenten naar het CFV de MG-circulaire 1994-31 ten onrechte tussen wal en schip belandt. Hierdoor ziet het CFV lang het toezicht op derivaten niet als zijn taak.

De uitwisseling van informatie tussen het CFV en het waarborgfonds (WSW) is van meet af aan problematisch. Het WSW weigert met een beroep op zijn private status informatie te delen met het CFV. Dit komt volgens de Staatssecretaris voort uit de angst geassocieerd te worden met beleid waarop men geen invloed heeft. De Staatssecretaris gaat,

menende dat dit slechts in theorie tot problemen kan leiden, met deze weigering akkoord.

Dit is een inschattingsfout. Later zal blijken dat een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen het WSW en het CFV – bijvoorbeeld bij het Vestia-debacle – verre van theoretisch is. Deze draagt er dan juist toe bij dat de externe toezichthouder geen goed zicht heeft op de financiën van corporaties.

**Strikte scheiding tussen volkshuisvestelijk en financieel toezicht**

Een eigen sanctie-instrumentarium krijg het CFV niet. Dit blijft het prerogatief van de Staatssecretaris. Tommel breidt zijn sanctie-instrumentarium naar aanleiding van de WBL-affaire wel uit. Zo kan hij corporaties dwingen zijn aanwijzingen ook op te volgen. De scheiding in het toezicht wordt beargumenteerd: volkshuisvestelijk toezicht is een grondwettelijke taak en valt daarom direct de bewindspersoon toe. Omdat beleidsmatig opportunisme ertoe kan leiden dat de financiële situatie van corporaties wordt genegeerd of juist overschat, wordt het financiële toezicht op afstand gezet.

Vrijwel de hele Tweede Kamer is voorstander van deze strikte scheiding tussen het financieel toezicht door het CFV en het volkshuisvestelijk toezicht door de bewindspersoon. In de praktijk blijkt de grens tussen volkshuisvestelijk toezicht, rechtmatigheidstoezicht en financieel toezicht echter moeilijk te trekken.

## **4 GROEIENDE VERMOGENS, VERBREDING WERKTERREIN EN HET PRIMAAT VAN DE POLITIEK (1998–2002)**

### **4.1 Inleiding**

Gedurende het tweede kabinet-Kok (Paars II), bestaande uit PvdA, VVD en D66, is Johan Remkes (VVD) Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het kabinet treedt aan op 3 augustus 1998 en dient zijn ontslag in op 16 april 2002 vanwege het NIOD-rapport over Srebrenica. Het kabinet blijft demissionair tot 22 juli 2002.

Staatssecretaris Remkes start in 1998 een stelsel­discussie omdat hij vindt dat de keuzemogelijkheden van de burger onvoldoende van de grond komen. Via een evaluatie, een ontwerpnota en een definitieve nota werkt hij naar een Woonwet. De Staatssecretaris heeft een voorkeur voor gedecentraliseerde prestatie­sturing als sturingsmodel. Het werkdomein verbreedt hij tot wonen, woondiensten en woonmilieus. De Tweede Kamer ondersteunt dit, mits deze terreinen goed worden afgebakend. Vooruitlopend op deze verbreding staat de Staatssecretaris tijdelijk toe dat corporaties (neven)activiteiten uitvoeren die buiten het BBSH vallen. Voor deze activiteiten geldt dat de Staatssecretaris goedkeuring vooraf moet verlenen. Bij de start van dit kabinet komt het toezicht weer in handen van het Rijk in plaats van de gemeenten. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) krijgt na 2001 een verbreding van de taken. Door een signaal over risicovol beleggen bij een corporatie laat de Staatssecretaris het CFV een onderzoek uitvoeren naar bankieren en beleggen. Remkes kondigt aan een treasury­statuut (beleggingsstatuut) verplicht te willen stellen. Aan het eind van zijn periode als Staatssecretaris lukt het hem niet meer de Woonwet bij de Tweede Kamer in te dienen.

### **4.2 Doelstellingen kabinetsbeleid**

De afspraken in het regeerakkoord sluiten aan bij wat de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen voor ogen hebben. De PvdA wil dat marktpartijen en corporaties verantwoordelijk zijn voor investeringen. Het woonbeleid moet op kwaliteit gericht zijn en minder op de kwantiteit. Er moet een open overleg zijn tussen corporaties en overheid. De VVD wil eigenwoningbezit en marktwerking in het huurbeleid stimuleren. In het programma van D66 worden corporaties geacht patiënten uit de geestelijke gezondheidszorg te huisvesten en te zorgen voor een veilige omgeving in samenwerking met de rest van het maatschappelijk middenveld.

Het kabinet streeft naar een heldere scheiding tussen markt en overheid. Het accent komt meer op het primaat van de politiek te liggen en minder op het samenspel van maatschappelijke organisaties. De speerpunten zijn meer keuzemogelijkheden voor de burger, bevordering van eigenwoningbezit en meer aandacht voor huisvesting van bijzondere groepen. De steun voor het concept van maatschappelijk ondernemerschap vermindert.<sup>180</sup>

Rond 1998 valt de woningproductie van de corporaties terug, terwijl de vermogens snel toenemen.

<sup>180</sup> Schaar, v.d. (2009).

#### **Box 4.1 Daling bouwproductie**

Op 10 april 2013 verschijnt het eindrapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen.<sup>181</sup> Het rapport geeft drie verklaringen voor het achterblijvende aanbod in de afgelopen decennia:

- Het Rijk stuurde op schaarste met als doel de groene ruimte te sparen. Er kwam steeds minder ruimte beschikbaar om te bouwen. Schaarste en opbrengst werden hoofddoelen.
- Het regionale woningproductieproces werd in korte tijd veel complexer. Gemeenten kregen een grotere rol, woningcorporaties werden verzelfstandigd en de markt kreeg de ruimte. Dit alles leidde ertoe dat publieke en private partijen voortdurend met elkaar moesten afstemmen en onderhandelen over de opbrengst. Het realiseren van woningbouwprojecten met hoge ruimtelijke kwaliteit – met het oog op een zo hoog mogelijke opbrengst – werd belangrijker dan de publieke doelstelling om voldoende te bouwen.
- Het comfort van de aanhoudende prijsstijgingen bevorderde een gedrag van achteroverleunen bij de partijen die voor het aanbod moesten zorgen.

Om te stimuleren dat de vermogens worden ingezet voor de maatschappelijke woningopgave, staat in het regeerakkoord dat de sector voor 1 januari 2000 een sluitend stelsel van een revolverend fonds moet ontwikkelen (zie hoofdstuk 4.3.3). Dit om de onderlinge solidariteit tussen rijke en arme woningcorporaties en de rechtsgelijkheid binnen de doelgroep van de volkshuisvesting te waarborgen (matching). De eerste begroting van het kabinet bevestigt de principiële keuze voor een zelfstandige woningcorporatiesector.<sup>182</sup> De sociale doelstelling van corporaties staat niet ter discussie.<sup>183</sup>

### **4.3 Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties**

#### **4.3.1 Visie Staatssecretaris Remkes**

De Staatssecretaris signaleert in de VROM-begroting voor 2000 dat het karakter van het volkshuisvestingsbeleid evolueert van bouwen van de benodigde aantallen woningen naar het verbeteren van de kwaliteit van de omgeving.<sup>184</sup> Het inzicht groeit dat maatschappelijke verscheidenheid ook vertaald moet worden naar woonverscheidenheid met tegelijkertijd het verbeteren van de kwaliteit van de omgeving. Volkshuisvestingsbeleid wordt daarmee verbreed tot woonbeleid, dat onverbrekkelijk verbonden is met ruimtelijk beleid en milieubeleid. De meer sociale kant van het huisvestingsbeleid moet zich verbreden tot andere sociale sectoren.<sup>185</sup>

#### **4.3.2 Van bouwen naar wonen**

Staatssecretaris Remkes start een stelseldiscussie, omdat hij vindt dat deze onvoldoende gevoerd is. In zijn openbaar verhoor licht hij dit toe:

<sup>181</sup> Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 2–3, p. 9.

<sup>182</sup> Kamerstuk II 1999/00, 26 200-XI, nr. 2.

<sup>183</sup> Handelingen II 1998/99, nr. 14, pp. 765–790.

<sup>184</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 400-XI, nr. 2, pp. 4–5.

<sup>185</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 400-XI, nr. 2, pp. 4–5.

De heer **Remkes**: «Ten eerste was die nog nooit in haar volle omvang gevoerd. Ik had het beeld dat de bruterij weliswaar was afgerond, maar dat er bij de bruterij eigenlijk onvoldoende discussie was gevoerd over de vraag waartoe corporaties eigenlijk op aarde zijn en wat het publieke belang is dat geborgd moet worden. Ik vond dus dat er alle aanleiding was om die discussie wel te voeren.»<sup>186</sup>

De oud-directeur-generaal Wonen mevrouw Bertram<sup>187</sup> zegt hierover:

Mevrouw **Bertram**: «Na de verzelfstandiging rijzen bij Staatssecretaris Tommel en Staatssecretaris Remkes al snel zorgen. Hoe zorgen we ervoor dat die prestaties geleverd worden en wie spreekt de corporaties daarop aan?»<sup>188</sup>

In de beleidsnota die Staatssecretaris Remkes uitbrengt, geeft hij aan dat in het vorige decennium een belangrijke basis is gelegd voor de ordening.<sup>189</sup> Niet alles hoeft nu anders, zegt de Staatssecretaris. Er is volgens hem meer aan marktpartijen overgelaten. Maar de markt werkt verre van perfect. Woningcorporaties moeten daarbij worden gezien als bijzondere marktpartijen.<sup>190</sup> De Staatssecretaris is van mening dat de kanteling van het beleid naar en ten gunste van de burger nog onvoldoende van de grond komt.<sup>191</sup> «Na honderd jaar Woningwet willen burgers in het algemeen niet meer gehuisvest worden, maar willen zij zichzelf huisvesten», zegt de Staatssecretaris in de nota Mensen, Wensen, Wonen.<sup>192</sup> De Staatssecretaris wil de achterstanden in zowel de fysieke kwaliteitsopgave als de sociale opgave aanzienlijk terugdringen.

Staatssecretaris Remkes start een traject dat moet leiden tot een ordeningswet. Hij doorloopt een beleidstraject van evaluatie, ontwerpnota, definitieve nota en ontwerp van wet en overlegt uitgebreid met actoren in het veld, toezichthouders en wetenschappers.

Maar voordat Remkes hiermee begint, moet hij de nog door Staatssecretaris Tommel voorgenomen maatregelen voor een wijziging van de Woningwet afronden.<sup>193</sup> Deze maatregelen houden in dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht voortaan weer geheel bij het Rijk ligt (zie hoofdstuk 3.7). Dit is al vastgelegd in het BBSH, maar het vereist ook verankering in de Woningwet. Het CFV krijgt naast de bestaande saneringstaak de taak om toezicht te houden op de financiële aspecten van de werkzaamheden van toegelaten instellingen. Daarbij hoort ook het verschaffen van inzicht aan het Rijk in de financiële situatie van de toegelaten instellingen. Het CFV krijgt de mogelijkheid om in bepaalde gevallen maatregelen te nemen, bijvoorbeeld wanneer de toegelaten instelling nalaat de jaarstukken of andere gegevens die het CFV voor de uitoefening van de nieuwe toezichttaken nodig heeft, toe te sturen. De bevoegdheden tot interventie blijven voor het overige voorbehouden aan het Rijk. De Minister krijgt meer sanctiebevoegdheden. Het gaat om de

<sup>186</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>187</sup> Mevrouw Bertram was ten tijde van Staatssecretaris Remkes plaatsvervangend DG Volkshuisvesting.

<sup>188</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

<sup>189</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 5.

<sup>190</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 12.

<sup>191</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 11.

<sup>192</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 12.

<sup>193</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 326, nrs. 1–3.

dwangsombevoegdheid en de bevoegdheid de rechtbank te verzoeken een bewindvoerder bij een toegelaten instelling aan te stellen. De Tweede Kamer is over het algemeen tevreden over dit wetsvoorstel. Uiteindelijk wordt de wijziging van de Woningwet met algemene stemmen aangenomen.<sup>194</sup>

#### 4.3.3 Nota Mensen, Wensen, Wonen (nota MWW)

Remkes start met het evalueren van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (nota-Heerma). Hij stuurt de evaluatie in december 1999 naar de Tweede Kamer.<sup>195</sup> Een kabinetsreactie volgt op 13 december 2000.<sup>196</sup>

Het kabinet constateert dat verrassend veel van de doelstellingen uit de nota zijn bereikt. De uitvoering van de nota heeft het Rijk een budgetvermindering van ruim 6,5 miljard gulden opgeleverd. Scheefwonen bestaat nog wel, maar het bestrijden van onevenwichtige woonruimteverdeling zal Remkes uit een oogpunt van keuzevrijheid uiteindelijk loslaten.<sup>197</sup>

Maar al met al is de balans van het resultaat van de nota positief. *«Corporaties blij, want ze kregen meer vrijheden (verzelfstandiging); gemeenten blij, want ze kregen meer bevoegdheden en middelen (decentralisatie); het Rijk blij, want het hoefde minder uit te geven en kon meer aan anderen overlaten (naast verzelfstandiging en decentralisatie ook deregulering en marktwerking). Iedereen blij? (...) Ook diegenen voor wie we het allemaal doen: burgers, de mensen in de buurten en wijken, in steden en dorpen?»*, vraagt Remkes zich in zijn reactie op de evaluatie af.<sup>198</sup>

De Staatssecretaris plaatst daarbij een aantal kanttekeningen. Zo is de verhouding tussen gemeenten en corporaties matig, komt de burger er wat magertjes vanaf (de burger krijgt wat hem wordt toegestaan door de aanbieder van woningen) en vraagt Remkes zich af of het ministerie als geheel zich bij de decentralisatie reeds voldoende op de nieuwe situatie heeft ingesteld. Daar staat tegenover dat de verzelfstandiging van woningcorporaties zowel op sectoraal niveau als op individueel niveau een succes is te noemen en de marktwerking in de volkshuisvesting in het afgelopen decennium flink is toegenomen. De evaluatie geeft ook aan dat de bestuurlijke ordening wel op enkele punten aanvulling en correctie nodig heeft.

Remkes brengt eerst een ontwerp van de nota Mensen, Wensen, Wonen (onder de naam: nota Wonen, Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw) uit. Deze wordt gevolgd door de definitieve nota Mensen, Wensen, Wonen (nota MWW) in 2000.<sup>199</sup> De Staatssecretaris vindt dat het Rijk in het recente verleden te veel afstand heeft genomen van de sector. De nota bevat drie uitgangspunten: meer keuzevrijheid voor burgers, aandacht voor maatschappelijke waarden en een betrokken overheid bij beheerste marktwerking. Dit resulteert in vijf kernthema's voor beleid: zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten, kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities, wonen en zorg op maat bevorderen, stedelijke woonkwaliteit verbeteren en groene woonwensen faciliteren. Scheefwonen wordt niet

<sup>194</sup> Handelingen II 1999/00, nr. 19, p. 1404.

<sup>195</sup> VROM-99-1255.

<sup>196</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2 en 3.

<sup>197</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 87.

<sup>198</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2 (Bijlage 1).

<sup>199</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2.



meer bestreden met het oog op de diversiteit in de wijken. De leefbaarheidsproblemen moeten met een kwaliteitsslag worden aangepakt. Voor de herstructurering van de oude vooroorlogse wijken en de afronding van de stadsvernieuwingsopgave zal meer geld ter beschikking worden gesteld.<sup>200</sup>

Het Rijk wil een meer betrokken partner zijn, zonder af te doen aan de eigen verantwoordelijkheden van lokale partijen. Dit noemt de Staatssecretaris een «prestatiegerichte decentrale aanpak» en dit betekent een nieuwe vorm van de rijkssturing van het woonbeleid. De verantwoordelijkheid van het Rijk houdt niet op bij wat in de Grondwet het «bevorderen van voldoende woongelegenheden» heet. Ook het bevorderen van een goede leefomgeving, variatie, kwaliteit en marktwerking is een zaak van het Rijk.<sup>201</sup>

### **College Sluitend Stelsel**

Met de verzelfstandiging namen de verschillen tussen de corporaties toe; niet alleen in beleid, marktpositie en profiel, maar ook in vermogenspositie.<sup>202</sup>

In het regeerakkoord van Paars II is opgenomen dat de sociale huursector wordt verzocht om voor 1 januari 2000 te komen met een sluitend stelsel van een revolverend fonds waarin de onderlinge solidariteit tussen rijke en arme woningcorporaties en de rechtsgelijkheid binnen de doelgroep van de volkshuisvesting is gewaarborgd (matching). Een revolverend fonds betekent dat het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties op sectoraal niveau behouden blijft en op doeltreffende en doelmatige wijze wordt ingezet. Staatssecretaris Remkes werkt dit voornemen uit het regeerakkoord uit en op 22 oktober 1999 stuurt hij het voorstel naar de Tweede Kamer.<sup>203</sup> Niet veel later, op 12 april 2000, ondertekenen de Staatssecretaris, Aedes en de VNG het convenant College Sluitend Stelsel (CSS).

Het stelsel dient te garanderen dat *«onderlinge verschillen in investeringscapaciteit tussen corporaties niet leiden tot het achterblijven van de vereiste prestaties in de regio's, zodanig dat los van de mogelijkheden van de individuele corporaties de te leveren prestaties van de grond komen en dat de verschillen in financiële positie van de corporaties niet leiden tot een verschillende behandeling van de tot de doelgroep behorende huishoudens.»*<sup>204</sup> In 2002 blijken er slechts enkele verzoeken om steun bij het College te zijn ingediend, waarvan er één in aanmerking komt voor financiële steun.<sup>205</sup>

In 2003 brengt de VROM-raad een rapport uit over de vermogens van corporaties onder de titel «Omgaan met overmaat». De raad stelt daarin de vraag of het CSS door de dragers ervan (vertegenwoordigers uit de sector en de overheid) is opgericht om gebruikt te worden, of om er in discussies naar te kunnen verwijzen. In de aanloop naar de oprichting is de verhouding tussen de politiek en de sector gespannen. Duidelijk is dat de politiek wilde dat er iets op dit vlak zou gebeuren, terwijl de sector

<sup>200</sup> Kamerstuk II 2001/02, 27 559, nr. 30.

<sup>201</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 158.

<sup>202</sup> VROM-raad (2003).

<sup>203</sup> Kamerstuk II 1999/00, 24 508, nr. 56.

<sup>204</sup> Kamerstuk II 1999/00, 24 508, nr. 56 en Aangangsel van de Handelingen II 1998/99, nr. 1367.

<sup>205</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 600-XI, nr. 9.

hiermee alleen akkoord kon gaan als het niet al te veel voorstelde, aldus de VROM-raad.<sup>206</sup> Op 12 april 2005 houdt het CSS op te bestaan.<sup>207</sup>

#### 4.3.4 Coalitieafspraken tussen VVD, PvdA en D66

Het kabinet kiest voor een combinatie van versterking van de sturing door de overheid enerzijds en een kleinere sector door verkoop van huurwoningen anderzijds. Dit is het resultaat van coalitieafspraken tussen de PvdA, de VVD en D66. Oud-Kamerlid de heer Van Bochove (CDA-fractie) ziet het zo:

De heer **Van Bochove**: *«Als je teruggaat naar wat voor partijen belangrijk was en je kijkt dan naar de nota «Mensen, Wensen, Wonen», dan blijft bij mij het beeld hangen: wij gaan naar een scherpere verdeling van de verhouding sociaal/niet-sociaal of – zo zou je het ook kunnen zeggen – sociaal en markt en wij gaan naar een wat scherpere omschrijving van de positie van corporaties. Dat is mijn beeld van de tegenstelling tussen die twee partijen.»*<sup>208</sup>

Wanneer de commissie in het openbaar verhoor de uitspraak van de heer Van Bochove aan de heer Remkes voorlegt, merkt de heer Remkes op:

De heer **Remkes**: *«Ik weet niet of die waarneming in die simpelheid klopt, maar natuurlijk werden er, net als in elke andere coalitie, compromissen gesloten. Het was zeker niet zo dat de omvang van het corporatiebezit bij wijze van spreken als een ijzeren wet gold voor de Partij van de Arbeid. Dat is in ieder geval mijn waarneming niet geweest, want het toenmalige Kamerlid Duivesteijn had ook wel de nodige kritische opvattingen in de richting van corporaties. Zo zwart-wit lag dat dus niet. Ik heb wel altijd gevonden en ik vind nog steeds dat de omvang van het bestand aan sociale huurwoningen in dit land gewoon te groot is, zeker als je kijkt naar een aantal grote steden.»*<sup>209</sup>

Bovendien was het naar zijn beleving nodig dat er wat dichter op de huid van de corporaties werd gezeten, aldus de heer Remkes in zijn openbaar verhoor.

Bij de behandeling van de nota Mensen, Wensen, Wonen (2000) zegt de heer Duivesteijn *«dat de nota voldoende houvast biedt om werkende weg te komen tot een uitwerking die wellicht ideologisch gesproken niet datgene is wat wij ons voorstellen, maar die in praktische zin wel degelijk dicht in de buurt komt van belangrijke stellingnames van de PvdA zelf.»*<sup>210</sup>

Een punt van overeenkomst is dat beide politici sceptisch staan tegenover woningcorporaties. De heer Depla (PvdA-fractie) typeert dit als volgt:

De heer **Depla**: *«In die tijd was er een nogal conflictueuze relatie tussen de woningbouwcorporaties en Adri Duivesteijn, die een vooraanstaande rol had gespeeld bij de totstandkoming van de nota «Mensen, Wensen, Wonen» van de heer Remkes, omdat Duivesteijn eigenlijk vond dat*

<sup>206</sup> VROM-raad (2003).

<sup>207</sup> Nota DGW Bertram, 11 maart 2005, DGW/SR2005020997.

<sup>208</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

<sup>209</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>210</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 22.

*corporaties maar betuttelende instituten waren en dat er veel meer zeggenschap van bewoners moest komen.»<sup>211</sup>*

De heer van Giessen, oud-directeur op het ministerie<sup>212</sup>, merkt over Staatssecretaris Remkes in zijn openbaar verhoor op:

De heer **Van Giessen**: *«Maar Remkes is wel een beetje apart in de geschiedenis van de afgelopen twintig jaar. Die zat er het meest sceptisch in als het ging om de corporaties. Die had daar niet zo veel mee. Hij heeft zelfs een keer gezegd: als ze niet hadden bestaan, had ik ze zeker niet uitgevonden. Het was ook echt een liberale Minister, dus ik geloof hem op zijn woord.»<sup>213</sup>*

#### 4.3.5 Voorgestelde maatregelen

De Staatssecretaris wil in een Woonwet en in het BBSH vastleggen dat het werkdomein van corporaties wordt verbreed en zal worden omschreven als *«werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus.»<sup>214</sup>* De activiteiten die corporaties binnen dit domein ontplooiën, zijn niet gericht op het behalen van winst, maar op het realiseren van maatschappelijke prestaties. Centraal daarbij staat het afzien van risicoselectie: corporaties sluiten hun deuren niet voor (groepen) mensen die, redenerend in markttermen, een hoog risicoprofiel kennen. Activiteiten die primair gericht zijn op het behalen van een hoog financieel rendement behoren niet tot het werkdomein van de corporatie als non-profit instelling, vindt de Staatssecretaris.

De taak van corporaties ligt in het werken voor groepen die door reguliere marktpartijen niet of onvoldoende worden bediend. Hierin ligt hun bestaansgrond. Remkes beschrijft in de nota MWW dat deze grondslag is terug te vinden in de kerntaken van corporaties:

- 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.<sup>215</sup>

Dit wordt in de Woonwet en de statuten vastgelegd.

Het toezicht op de afbakening van het werkdomein en de concentratie op de kerntaken worden gehandhaafd door consequente toepassing van de regel dat de activiteiten van de corporatie:

- een substantieel en causaal verband hebben met de kerntaken, en
- naar risicoprofiel, omvang en vermogensinzet aanvaardbaar zijn, gelet op de uitvoering van de kerntaken.

De nota MWW bevat een lijst van beleidsmaatregelen op het gebied van sturing en ordening.<sup>216</sup> Diverse maatregelen, zoals de aangescherpte sturing, kunnen worden gezien als een trendbreuk en aanscherping van de geldende Woningwet en het BBSH. Dan gaat het onder andere over de volgende zaken:

<sup>211</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>212</sup> De heer Van Giessen was resp. directeur Beleidsontwikkeling min. VROM, directeur ABC, min. VROM/WWI, directeur Woningmarkt, min. BZK.

<sup>213</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>214</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 166.

<sup>215</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, pp. 166–167.

<sup>216</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, pp. 177–179.

- het deelnemen in en/of het aangaan van verbindingen met rechtspersonen die werkzaam zijn buiten het werkdomein zal alleen na toestemming van de Minister mogelijk zijn;
- de generieke vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor commerciële activiteiten komt te vervallen;
- de vrijstelling van overdrachtsbelasting komt op termijn te vervallen;
- er komt een (fusie)gedragscode;
- de raad van commissarissen (rvc) of raad van toezicht (rvt) van een corporatie moet onafhankelijk en professioneel zijn ingevuld;
- ten minste twee leden van een rvc moeten het vertrouwen van bewoners hebben.

Er bestaat behoefte om voor specifieke doelgroepen te bouwen, zoals ouderen en gehandicapten. Dit komt voort uit de toename van ouderen door de vergrijzing en de toenemende extramuralisering in de gezondheidssector.<sup>217</sup> Het beleid is erop gericht mensen niet zozeer in een zorginstelling, maar zo lang mogelijk zelfstandig, in hun eigen woonomgeving, te laten wonen. Het BBSH krijgt daarom een zesde prestatieveld, «wonen en zorg».

#### 4.3.6 Reactie van de Tweede Kamer

Op 19 maart 2001 spreekt de Tweede Kamer met de Staatssecretaris in een notaoverleg over de nota MWW.<sup>218</sup> De PvdA-fractie, bij monde van de heer Duivesteijn, wil dat de burger zelf meer verantwoordelijkheid krijgt voor zijn wonen en zijn woon- en leefomgeving. De PvdA-fractie gaat het vooral om de publieke inbedding van de sector. Zij wil dat de prestaties van de sociale huursector helder worden omschreven in de Woningwet.

VVD-woordvoerder Hofstra wil vasthouden aan het principe van de zelfredzame sector. De sector mag best kleiner worden. Hij dient, met de heer Duivesteijn, een motie in om belemmeringen bij de verkoop van sociale huurwoningen weg te nemen en maatregelen te nemen om de verkoop te bevorderen.<sup>219</sup>

In reactie op de kritiek van de SP-fractie dat het «neoliberale beleid» het opgebouwde sociale karakter om zeep helpt, antwoordt Staatssecretaris Remkes dat de nota een liberale toonzetting kent, maar geen «*laissez faire, laissez passer-liberalisme*» is. De positie van de burger staat centraal en het bevorderen van de woonkwaliteit geldt voor iedereen.

Een ideologische tegenstelling komt aan het licht wanneer voor de heer Biesheuvel (CDA-fractie) het sturingsmodel te ver gaat. «*Het kan toch niet zo zijn dat de liberale Staatssecretaris Remkes zich ontpopt als een regelneef*», aldus het CDA-lid. Hij wordt hierover aangevallen door de heer Duivesteijn: «*Is het niet zo, dat het CDA eigenlijk gewoon wil dat het middenveld zijn eigen gang kan gaan en daarvoor niet of nauwelijks verantwoording behoeft af te leggen? Is dat niet wat u gewoon vertelt?*», zegt hij in het notaoverleg.<sup>220</sup>

<sup>217</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, pp. 23, 27.

<sup>218</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 22.

<sup>219</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 24 (aangenomen).

<sup>220</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 22, p.14.

Enige steun voor de opmerkingen over het sturingsmodel vindt Biesheuvel bij de heer Hofstra (VVD-fractie), die het sturingsmodel van Remkes betuttelend noemt. In zijn openbaar verhoor licht hij dit toe:

De heer **Hofstra**: *«Het was een heel dik verhaal, die nota «Mensen, Wensen, Wonen». Prachtige foto's en tekeningen erin, allemaal voorbeelden, het was echt geweldig. De grondlijn van het verhaal vond ik ook prachtig. Daar steunde ik de Staatssecretaris ook volledig in. De nota straalde ook uit dat mensen mondiger zouden moeten zijn op het punt van wonen: meer eigenwoningbezit, huurwoningen verkopen, geweldig. Omdat het echter zo'n dik verhaal was, zaten er ook wel dingen in waarvan ik dacht: nou, nou. Dat ging niet alleen om corporaties, want deze nota betrof wonen in de breedte. Het ging dus ook over projectontwikkelaars, aannemers, privépersonen die een huis hebben of dat verkopen. Ik kwam af en toe dingen tegen die ik betuttelend vond, maar ik zou het jammer vinden als de inbreng van de VVD-fractie bij deze belangrijke nota wordt teruggebracht tot: ze vonden het betuttelend. Nee, wij vonden het volgens mij in principe een prima plan, met goede doelen en goede lijnen, alleen zaten er wel een paar elementen in – ik nam vaak geen blad voor de mond, zoals u wellicht weet – waarvan ik zei: dat vind ik niet nodig, dat vind ik betuttelend, het kan wel zonder. Zo moet u dat zien.»*<sup>221</sup>

De brede interpretatie van de kerntaken staat op zich niet in de Tweede Kamer ter discussie, mits scherp afgebakend.<sup>222</sup> De Staatssecretaris tekent tijdens het notaoverleg aan dat als *«je van oordeel bent dat er grenzen moeten zijn – ik heb vandaag eigenlijk niemand horen zeggen dat er geen grenzen zouden moeten zijn – [er] altijd een zeker grijs gebied zal zijn.»* De heer Van Middelkoop (ChristenUnie-fractie) tekent aan dat hij niet wil dat corporaties commerciële activiteiten op zich gaan nemen: *«Is het denkbaar dat een corporatie over een paar jaar als sponsor van een voetbalclub gaat optreden?»*

De Staatssecretaris licht toe dat binnen het werkdomein commerciële activiteiten mogelijk zijn, maar niet elke. De heer Van der Staaij (SGP-fractie) noemt de aankoop van supermarkten om bijvoorbeeld het voorzieningenniveau in kleine kernen te garanderen. Volgens de Staatssecretaris kan het beheer van een supermarkt er soms onder vallen, bijvoorbeeld als de corporatie in dat gebied een substantieel woningbezit heeft en er samenhang is met het begrip leefbaarheid, zoals genoemd in het BBSH. Het kopen van een makelaarskantoor valt er niet onder. Het is volgens hem ook niet de bedoeling dat een corporatie *«een potentieel industrieterrein koopt, want dat valt buiten haar kerntaak, en een corporatie gaat dus niet risicovol beleggen»*.

*«Ik zou deze Kamer wel eens willen horen als een corporatie die substantieel de grondmarkt is opgegaan, een enorme zeperd heeft gehaald omdat de grondmarkt in elkaar is gedonderd»*, zegt de Staatssecretaris in het debat.<sup>223</sup> Zoals blijkt uit de casus WSG in het deelonderzoek Casussen, had de Staatssecretaris een vooruitziende blik.<sup>224</sup>

<sup>221</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Hofstra, 27 juni 2014.

<sup>222</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 22, p. 32.

<sup>223</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 22.

<sup>224</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 6 (WSG).

#### 4.3.7 De Woonwet

De Woonwet, waarin de voornemens uit de nota MWW zijn verwerkt, moet het karakter krijgen van een ordeningswet. Staatssecretaris Heerma opperde het idee van een ordeningswet al in 1994.<sup>225</sup> Staatssecretaris Tommel hoopte een dergelijke wet in de loop van 1997 te kunnen aanbieden aan de Tweede Kamer.<sup>226</sup> Zover komt deze Staatssecretaris niet, maar in 2000 wordt op het departement de voorbereiding van de Woonwet gestart.

De bestuursdienst van het Ministerie van VROM waarschuwt de directeur-generaal dat de Woonwet een zeer hoog afbreukrisico heeft vanwege de grote reikwijdte van de wet met onderdelen uit het Burgerlijk Wetboek (burenrecht, huurrecht, vereniging van eigenaren), de Huurprijzenwet, de Huursubsidiewet, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. De bestuursdienst zegt hierover in een nota: *«We moeten er ernstig voor waken om het hele gebouw van de volkshuisvestingswetgeving onder de vlag van de Woonwet omver te gooien en van de grond af overnieuw op te bouwen. (...) Voorkomen moet (...) worden dat een wetgevingsoperatie dermate omvangrijk en ingrijpend wordt en gecompliceerd door de betrokkenheid van wetgeving van verschillende departementen, dat de kans zeer groot is dat het hele project nooit gerealiseerd wordt.»*<sup>227</sup>

Ook de Universiteit Utrecht, die in 2001 in opdracht van de Staatssecretaris de concept-Woonwet op wetgevingskwaliteit beoordeelt, komt tot het oordeel dat deze op bepaalde onderdelen beter kan. Dat geldt vooral voor de formulering van de bevoegdheidsomschrijvingen.<sup>228</sup>

Op 18 januari 2002 gaat de ministerraad akkoord met het aanhangig maken van het voorstel van wet, houdende regels met betrekking tot het wonen (Woonwet) bij de Raad van State.<sup>229</sup> Op 6 februari 2002 wordt het ontwerp naar de Raad van State gestuurd.<sup>230</sup> De memorie van toelichting vermeldt dat het Rijk duidelijker richting gaat geven en dat de woonkwaliteit centraal staat.<sup>231</sup> Het Rijk krijgt daarvoor twee centrale verantwoordelijkheden: het vaststellen van het rijksbeleidskader en het onderhouden van een rechtstreekse relatie met provincies en die gemeenten die op grond van een aanwijzing door het Rijk een woonvisie moeten opstellen. Het behoud en een doeltreffende inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen vormt de kern van de relatie tussen rijksoverheid en woningcorporaties. Het toezicht zal zich beperken tot de vraag of de bepalingen van de toekomstige Woonwet zijn gevolgd. Het CFV wordt gesplitst in een Centraal Toezichtsorgaan Woningcorporaties en een Centraal Fonds Sectorbeheer. De handelingsvrijheid van woningcorporaties wordt vergroot door het verbrede werkdomein van de woningcorporaties. Maar tegelijk wil het kabinet in de Woonwet duidelijker vastleggen wat de maatschappelijke taak van woningcorporaties is en welke prestaties worden verwacht.

<sup>225</sup> Kamerstuk II 1993/94, 23 400-XI, nr. 43, p. 4.

<sup>226</sup> Handelingen II 1994/95, nr. 56, p. 3508.

<sup>227</sup> Memo van de waarnemend directeur Bestuursdienst aan de DG, de heer Kokhuis, 9 maart 2000, DBD2000029578.

<sup>228</sup> Gier, de (2001).

<sup>229</sup> Nota van de directeur juridische zaken aan de Staatssecretaris, 28 januari 2002. MJZ2002008242,

<sup>230</sup> Raad van State (2002).

<sup>231</sup> Tekst voorstel van wet en memorie van toelichting, 29 januari 2002, MJZ2002008248,

De ministerraad gaat zonder nadere discussie akkoord met het wetsvoorstel Woonwet.<sup>232</sup>

De Woonwet wil aanvankelijk regelen dat uittreding (opting-out) mogelijk wordt, maar na een advies van de landsadvocaat wordt hiervan afgezien. Uittreden uit het stelsel kan niet gepaard gaan met de verplichting om (een groot deel van) het vermogen aan het Rijk af te dragen. Dat is in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een opting-outregeling wordt vooralsnog niet verder uitgewerkt. De directeur-generaal Wonen wijst er in een nota aan de Staatssecretaris op dat opting-out zeer waarschijnlijk tot veel lagere opbrengsten leidt dan het totale vermogen van de betrokken corporaties.<sup>233</sup>

### **Kritiek op de Woonwet**

Brancheorganisatie Aedes uit in het overleg met de Minister op 17 oktober 2001 bezwaren tegen de concepttekst van de Woonwet. Deze wet gaat in de ogen van Aedes niet uit van bestuurlijke zelfstandigheid van het maatschappelijk ondernemerschap, maar ziet corporaties als verlengstuk van de overheid en positioneert ze als een publieke taakorganisatie.<sup>234</sup> Er blijft volgens de brancheorganisatie veel onduidelijk omdat er zoveel in een AMvB wordt geregeld. De sector zou zelf meer zeggenschap moeten krijgen over het nieuwe toezichtsorgaan, met name over de financiële poot, de sectorsteun.<sup>235</sup> Aedes vindt de tekst van de ontwerp-Woonwet juridisch onvoldragen, tal van onduidelijkheden bevattend en op onderdelen inconsistent en onvolledig.<sup>236</sup> Preventief toezicht ziet Aedes als sanctie. Alles overziend herkent Aedes zich niet in de nieuw geformuleerde regels omtrent het fusieproces tussen corporaties. Ook is Aedes tegen matching-teksten over vermogensoverdracht van rijke naar arme woningcorporaties in de wet.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de stadsregio Rotterdam vinden dat de ontwerp-Woonwet op lokaal niveau juist te weinig sturingsinstrumentarium biedt.<sup>237</sup> Provincies kunnen op grond van de ontwerp-Woonwet niet bovenlokaal afstemming afdwingen en gemeenten kunnen lokale partijen niet voldoende sturen, is de opvatting. Het Rijk krijgt te veel en de lokale overheden krijgen juist te weinig bevoegdheden. De VNG vindt dat de relatie tussen gemeente en corporatie in de ontwerp-Woonwet te eenzijdig en vrijblijvend is weergegeven. In het commentaar dat de VNG op 6 november 2001 naar de Staatssecretaris stuurt, uit zij kritiek omdat de opgeworpen hoeveelheid bureaucratie eerder een bedreiging voor beter woonbeleid vormt dan een zegen.<sup>238</sup> Ten slotte vindt de VNG dat de ontwerp-Woonwet zich kenmerkt door een hoge mate van onleesbaarheid; het ontwerp is juridisch gebrekkig en beleidsmatig niet overtuigend. «*De concept Woonwet heeft een dirigistische en centralistische insteek waarbij in plaats van de erkenning van decentraal woonbeleid en partnership tussen de overheden wordt gekozen voor een*

<sup>232</sup> Besluitenregister DGW-staf, 22 januari 2002, BDG2002006759.

<sup>233</sup> Nota DG aan Staatssecretaris, voortgang Woonwet, 8 maart 2002, DBO2002008116.

<sup>234</sup> (Concept-)verslag van het overleg tussen de Staatssecretaris en AEDES, 17 oktober 2001.

<sup>235</sup> Verslag van de voorbespreking met Aedes, 16 oktober 2001, DBD2001113786.

<sup>236</sup> Aedes (31 oktober 2001).

<sup>237</sup> Memo van de DG aan de Staatssecretaris, 30 oktober 2001, DBD2001039209.

<sup>238</sup> Brief van de VNG aan de Staatssecretaris, 6 november 2001. BSG2001125314.

*uiterst hiërarchische en institutionele benadering van het woonbeleid», aldus de VNG.<sup>239</sup>*

Het departement werkt aan de afronding van het wetsvoorstel vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002. Op 6 februari 2002 wordt het ontwerp van de wet voorgelegd aan de Raad van State. De Raad heeft naast wetstechnische bezwaren ook kritiek op het ontbreken van voldoende motivatie voor de voorgestelde maatregelen.<sup>240</sup> Normen voor de maatschappelijke opgaven ontbreken, juridische instrumenten en financiële middelen voor woonvisies die gemeenten moeten opstellen ontbreken en er is onduidelijkheid over functie, nut en noodzaak van woonvisies. Bovendien bestaat het gevaar van centralisatie. De Raad twijfelt aan de werkbaarheid van de voorstellen voor het toezicht. De heer Remkes zegt in het openbaar verhoor:

**De heer Remkes:** *«Er was vanuit de Raad van State wetstechnische kritiek. In een groot aantal opzichten was het wel mogelijk geweest om daaraan tegemoet te komen. De belangrijkste kritiek van de Raad van State was inhoudelijke kritiek onder het motto «deze Staatssecretaris wil weer terug naar de situatie van voor de verzelfstandiging» (...) «want het verwijt van de Raad van State was dat de Staatssecretaris weer veel te veel wilde begrenzen. Dat was een inhoudelijk politiek oordeel van de Raad van State, naar mijn opvatting. Dat mag; daar is helemaal niks mis mee.»<sup>241</sup>*

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 februari 2002 erkent de Staatssecretaris dat het traject langer duurt dan hij voor ogen had.<sup>242</sup> Het lukt Remkes niet het wetsvoorstel voor de verkiezingen naar de Tweede Kamer te sturen. In 2004 besluit Minister Dekker het wetsvoorstel Woonwet niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

#### **4.3.8 Relatie met Aedes**

Staatssecretaris Remkes en Aedes overleggen regelmatig over het beleid. Op verschillende onderdelen hebben ze tegengestelde zienswijzen.

De voorstellen die de Staatssecretaris doet in de nota MWW passen niet in het beeld dat Aedes heeft van maatschappelijk ondernemen. Aedes wil meedenken over alternatieve beheersingsinstrumenten in plaats van de prestatienormering. Aedes bepleit een ruim speelveld dat niet mag worden ingeperkt door bijvoorbeeld een relatie te leggen met het prestatiecontract. Staatssecretaris Remkes zegt in zijn openbaar verhoor over zelfregulering:

**De heer Remkes:** *«Ik ben nooit, in welke sector dan ook – dat was niet het geval en dat is niet het geval – een groot gelovige geweest in uitsluitend zelfregulering. Ik heb de afgelopen weken natuurlijk een en ander gevolgd en ik heb begrepen dat hier ook is gememoreerd dat Aedes in die jaren het model voorstond – dat was ook zo; dat herinner ik me ook wel – van «laat de sector het zelf regelen en laat de overheid datgene wat afgesproken wordt door de sector algemeen verbindend verklaren». Op papier klinkt dat heel leuk, maar daar zit één partij niet bij: het algemeen*

<sup>239</sup> Brief van de VNG aan de Staatssecretaris, 6 november 2001, BSG2001125314.

<sup>240</sup> Raad van State (2002).

<sup>241</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>242</sup> Kamerstuk II 2001/02, 27 559, nr. 29.



*belang. Daarom kan dat model, wat mij betreft, niet werken. Dat zag je natuurlijk ook, want een aantal corporaties was geen lid van Aedes en een aantal interne afspraken in corporatieland werden ook niet door iedereen nageleefd.»<sup>243</sup>*

De relatie tussen Aedes en Remkes heeft geen onderhandelingskarakter. Over zaken zoals het Nationaal Akkoord Wonen onderhandelt Remkes wel met Aedes, maar het toezicht is niet onderhandelbaar. De Staatssecretaris onderhandelt niet in de zin van uitruilen van dossiers. De directeur-generaal laat dit in het bestuurlijk overleg met Aedes in 2001 duidelijk weten.<sup>244</sup> De heer Remkes licht in zijn openbaar verhoor toe hoe hij de relatie met Aedes ziet:

**De heer Remkes:** *«Als een goede, kritische gesprekspartner. Het was toen zoals het nu nog is: als je het met de sector eens zou kunnen worden, dan was dat mooi meegenomen. Maar dat is nooit de allerhoogste doelstelling, want dat betekent dat de polder in het eindeloze door poldert en dat je niet meer kijkt naar de vraag wat je eigenlijk met elkaar wilt bereiken.»*

**De heer Groot:** *«Zag u Aedes als onderhandelingspartner als het ging over de vormgeving van het toezicht?»*

**De heer Remkes:** *«Daarvoor geldt precies hetzelfde. Ook bij het toezicht moet je ervoor uitkijken dat de kalkoen een niet al te grote invloed op het kerstdiner heeft.»<sup>245</sup>*

#### **4.4 Toezicht in ontwikkeling**

De intentie van Staatssecretaris Remkes is om met de invoering van de Woonwet het toezicht te intensiveren.<sup>246</sup> Het gaat om het financiële toezicht en het volkshuisvestelijk toezicht. De Staatssecretaris wil het toezicht op de rechtmatigheid en de financiële aspecten van het handelen van de corporatie onderbrengen bij het CFV.

*«Het toezicht op de financiële continuïteit verbreedt zich naar een beoordeling van het gehele financiële risicoprofiel van de corporatie. Voor een dergelijk oordeel is bijvoorbeeld inzicht nodig in deelnemingen en verbindingen, en in het (al dan niet) risicodragende karakter van de activiteiten»,* stelt de Staatssecretaris in de nota MWW.<sup>247</sup>

##### **4.4.1 Nieuwe opzet van het toezicht**

Vlak voor het aantreden van het tweede paarse kabinet wordt op 18 mei 1998 het herziene BBSH van kracht. Dat is gewijzigd als gevolg van het overhevelen van de toezichtstaak van de gemeenten naar het Rijk. Het CFV krijgt naast de saneringstaak ook de taak het financieel toezicht uit te oefenen.

In 2003 blijkt de Algemene Accountantsdienst van het Ministerie van VROM terug op de periode na de overgang van het toezicht van gemeente naar Rijk. De heer Remkes is dan geen Staatssecretaris meer, maar het gaat wel over de periode waarin hij Staatssecretaris is. De conclusie van

<sup>243</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>244</sup> Verslag bestuurlijk overleg Aedes en VROM/Staatssecretaris, 28 maart 2001.

<sup>245</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>246</sup> Kamerstuk II 2001/02, 28 000-XI, nr. 2.

<sup>247</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2, p. 172.

de Accountantsdienst over het financiële toezicht door het CFV is dat er tussen 1997 en 2001 een gat zit in het toezicht.<sup>248</sup> Oorzaak hiervan is dat de taak van het CFV beperkt is tot toezicht op de financiële continuïteit. De overige financiële toezichtstaken zijn niet aan het CFV en evenmin aan andere instanties opgedragen. De ministeriële verantwoordelijkheid is, volgens de Accountantsdienst, in die periode dan ook onvoldoende afgedekt.

In de Woningwet wordt vanaf 5 november 2001 geregeld dat het CFV een bredere taak krijgt.<sup>249</sup> Vanaf het boekjaar 2001 dient het CFV het financiële toezicht in elk geval, maar niet meer uitsluitend, vanuit het saneringsrisico uit te oefenen. Ook moet het CFV voortaan rapporteren over financiële ontwikkelingen in de hele sector. De Accountantsdienst vindt de omschrijvingen van de taken van het CFV echter zodanig algemeen dat zij veel ruimte laten voor interpretatieverschillen. Ook lopen hierdoor de verwachtingen van de Minister en het CFV omtrent de invulling van het financiële toezicht uiteen. De Accountantsdienst is dan ook van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook vanaf 2001 niet toereikend is ingevuld. Dit onderzoek verschijnt echter in 2003, tijdens de periode van Minister Dekker. Hoofdstuk 5.4.7 gaat nader in op het onderzoek en de ondernomen acties.

### **Toetsingsverslagen naar Tweede Kamer**

Op grond van het gewijzigde BBSH moeten toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven vanaf 1998 jaarlijks voor 1 juli hun jaarstukken aan de bewindspersoon sturen.<sup>250</sup> Voor 1 december 1998 stelt de Staatssecretaris elke instelling individueel op de hoogte van zijn oordeel over de prestaties op het gebied van doeltreffend optreden, rechtmatig handelen en financiële continuïteit.

De Tweede Kamer zal jaarlijks een toezichtsverslag sociale-huursector ontvangen. Hierin staat een verkorte weergave van de belangrijkste ontwikkelingen en prestaties van de sector en de conclusies van de bewindspersoon. Op 16 maart 1999 informeert de Staatssecretaris de Tweede Kamer voor het eerst in de nieuwe vorm van het toezichtsverslag over de prestaties van de sector als geheel in het verslagjaar 1997, op basis van de jaarstukken en bijbehorende bijlagen.<sup>251</sup> In dit verslag aan de Tweede Kamer gaat de Staatssecretaris in op rechtmatigheid, financiële continuïteit en doeltreffendheid.

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid wordt rekening gehouden met de lokale en regionale woningmarktsituatie. De zelfstandige positie van de instelling brengt met zich mee dat zij in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor een beleid dat recht doet aan de volkshuisvestelijke opgave in de woningmarkt waar de instelling actief is. Het BBSH schrijft 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.

In het kader van het BBSH vormt het Rijk zich op dat moment geen oordeel over de inhoud en de kwaliteit van de individuele afspraken. Wel reageert het Rijk als een gemeente of corporatie aangeeft dat er

<sup>248</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 4. (Bijlage, p. 4).

<sup>249</sup> Stb. 2001, 500.

<sup>250</sup> Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 49.

<sup>251</sup> Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 49, met een aanvulling: Kamerstuk II 1999/00, 24 508, nr. 53.

problemen zijn met het tot stand komen of nakomen van de afspraken. In de openbare verhooren komt dit aan de orde bij de vragen aan de heer Van Giessen.

De heer **Van Giessen**: *«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 konden immers niet bepalen of die ene corporatie voldoende investeerde in stad A, B of C. Dat zouden we niet ... Dat kan gewoon niet. (...) Al hadden we 40 fte [formatieplaatsen] gehad voor het toezicht, dan nog hadden we niet kunnen beoordelen of een corporatie A in woonplaats B op lokaal niveau voldoende investeerde.»*

De heer **Mulder**: *«Ja, maar werkt het toezicht dan via het piepsysteem?»*

De heer **Van Giessen**: *«Ja.»*<sup>252</sup>

De heer Depla (PvdA-fractie) spreekt in zijn verhoor zijn verbazing uit over het bestaan van het piepsysteem.

De heer **Depla** : *«Als ik dat had geweten, had ik een extra instrument gehad om op lokaal niveau waar het niet zo goed ging, mensen toch het gevoel te geven en dat voor hen ook materieel te maken dat het niet alleen maar was: er gaat iets niet goed in mijn buurt; het gaat over zoiets primairs als wonen en ik kan niemand erover aanspreken; het is een soort kafkaïaanse niksigheid. Dan hadden we een instrument gehad om gericht en actiever iets te doen aan probleemsituaties.»*<sup>253</sup>

De heer Van Bochove (CDA-fractie) geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij weleens signalen kreeg van gemeenten die een probleem hadden met een corporatie.

De heer **Van Bochove**: *«Wij waren de stelling toegedaan: dan moet je je melden bij de Minister, want die gaat over het toezicht op de corporaties. Hoe je dat moest aanpakken, was dus niet adequaat geregeld. Anderen vonden dat je dat via de Minister van Binnenlandse Zaken moest doen, omdat er een duidelijkere lijn zou moeten komen over de positie van de gemeente ten opzichte van de corporatie. Dat was dus inderdaad niet goed geregeld. (...) Of het hele toezicht op een piepsysteem werkte? Ik heb begrepen dat dit hier gezegd is, maar ik heb niet ervaren dat het héle toezicht op een piepsysteem werkte. Het toezicht op de corporaties was beperkt door het gebrek aan menskracht.»*<sup>254</sup>

De heer **Van Bochove**: *«De Minister gaf ons elk jaar een overzicht van de bevindingen, maar je kreeg nooit een overzicht van elke individuele corporatie. Daaruit kun je de conclusie trekken dat ze niet allemaal individueel op die manier werden getoetst. Tegelijkertijd was het ook wel spannend dat elke individuele corporatie wel elk jaar een oordeelsbrief kreeg, want daaruit kreeg je op zijn minst de indruk dat er naar elk jaarverslag en elk ander ding zorgvuldig was gekeken. Daar zit natuurlijk wel een zekere spanning.»*<sup>255</sup>

<sup>252</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>253</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>254</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

<sup>255</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

#### 4.4.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

Het BBSH legt het oordeel over de werkzaamheden van de toegelaten instellingen bij de Minister. Jaarlijks voor 1 december moet de Minister een oordeel vormen over de werkzaamheden van de toegelaten instellingen in het aan die datum voorafgaande verslagjaar. Staatssecretaris Remkes vult dit in door een oordeel te geven over rechtmatigheid, financiële continuïteit en doeltreffendheid (prestaties). De voormalige Staatssecretaris zegt hierover in zijn openbaar verhoor dat hij individuele corporaties die onder de maat presteerden, daarop kon aanspreken.

De heer **Remkes**: *«Jaarlijks werden er toezichtsbrieven naar de corporaties gestuurd; dat is één. (...) [Er werd] heel sterk gefocust (...) op de lokale prestaties en op het fenomeen gedecentraliseerd prestatiegericht presteren. Dat betekende dat er prestatiecontracten moesten komen – en dat die er soms ook waren – en dat je je oordeel als rijksoverheid heel sterk baseerde op de vraag of het op de lokale werkvloer met die prestaties naar genoeg ging met de corporaties.»*<sup>256</sup>

De Staatssecretaris constateert in het toezichtsverslag dat er op lokaal niveau veel wordt overlegd tussen gemeenten en toegelaten instellingen.<sup>257</sup> Dit overleg resulteert in veel gevallen in een convenant of een andere vorm van vastgelegde afspraken. Hij constateert dat een toenemend aantal gemeenten en toegelaten instellingen tot afspraken komen. De Staatssecretaris realiseert zich *«dat het feit dat er in een groeiend aantal gevallen afspraken gemaakt worden, niets zegt over de kwaliteit en de naleving daarvan.»*<sup>258</sup>

In het toezichtsverslag over 1999 geeft 86 procent van de toegelaten instellingen aan rekening te houden met het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Uit het onderzoek van de Staatssecretaris uit die tijd blijkt dat de stijgende lijn wat betreft het maken van prestatieafspraken doorzet: in 1999 heeft 49 procent van de toegelaten instellingen prestatieafspraken met één of meer gemeenten gemaakt, in 2000 is dit percentage gestegen tot 62 procent.<sup>259</sup>

#### 4.4.3 De Tweede Kamer is afwachtend

Toezichtsverslagen worden meestal behandeld in een verzamel-AO (algemeen overleg). Zo ook het eerste verslag in nieuwe vorm over 1997, dat plaatsvindt op 13 oktober 1999. Hieraan nemen de Kamerleden Hofstra (VVD-fractie), Duivesteyn (PvdA-fractie), Biesheuvel (CDA-fractie) en Van 't Riet (D66-fractie) deel.<sup>260</sup>

De Tweede Kamer vraagt om het stroomlijnen en verminderen van rapportages, het eventueel versnellen van de rapportage over het voorgaande verslagjaar en het leveren van meer gedetailleerde informatie, met name op het niveau van de grote steden en op het niveau van wijken en buurten. De Staatssecretaris kan wel gedetailleerde informatie

<sup>256</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>257</sup> Kamerstuk II 1999/00, 24 508, nr. 58.

<sup>258</sup> Kamerstuk II 1999/00, 24 508, nr. 58.

<sup>259</sup> Vanaf 2002 wordt in opdracht van de Minister structureel onderzoek gedaan naar prestatieafspraken door bureau Severijn. In 2002 heeft 40,9% van de toegelaten instellingen een prestatieovereenkomst met een gemeente. 19,3% van de mogelijk af te sluiten prestatieafspraken is in 2002 gerealiseerd. Zie: Severijn (november 2013).

<sup>260</sup> Kamerstuk II 1999/00, 24 508, nr. 57. (De behandeling vindt plaats een maand nadat de Kamer aanvullende informatie heeft ontvangen over de financiële positie van de corporaties.)

op het niveau van regio's en grote steden aanbieden, maar informatie op het niveau van wijken of buurten is niet beschikbaar omdat de kerngegevens niet zijn uit te splitsen naar een dergelijk detailniveau.<sup>261</sup> De Tweede Kamer is niet eenduidig in haar oordeel. Zo vindt de heer Duivesteijn het kritisch gehalte van het toezichtsverslag minimaal. De heer Hofstra heeft echter de indruk dat het redelijk gelukt is maatstaven te vinden die een objectieve vergelijking van de verschillende corporaties mogelijk maakt. Daaruit kan een redelijk totaalbeeld worden gedestilleerd. De overige Kamerleden zijn meer afwachtend, zij zouden meer jaren met elkaar willen vergelijken.

Op 24 januari 2001 staan de toezichtsverslagen over 1998 en 1999 op de agenda van een AO, dat grotendeels over het huurbeleid gaat. De zeven aanwezige fracties zijn niet ontevreden over de informatie die de Tweede Kamer krijgt over de stand van zaken in de volkshuisvesting.<sup>262</sup>

#### **4.4.4 Remkes ziet gevaren risicovol beleggen**

Op verzoek van de Staatssecretaris voert het CFV in 2000 een onderzoek uit naar bankieren door corporaties.<sup>263</sup> Vlak daarvoor is meerdere malen in de pers en de politiek aandacht voor de financiële activiteiten van overheidsorganisaties, dan wel organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Ook is Remkes in 1999 op de hoogte gesteld van problemen met beleggingen bij Woonzorg Nederland (zie hoofdstuk 5 over een interpellatie van de heer Duivesteijn over Woonzorg Nederland).

Behalve naar bankieren door woningcorporaties kijkt het CFV ook naar het beleggingsbeleid. Er bestaan namelijk vermoedens dat de controle van het interne toezicht en de verslaggevingsvereisten niet volledig benut worden. Het CFV geeft in zijn onderzoek aan dat er geen duidelijke normering bestaat in de wetgeving over wat wel en niet is toegestaan op het gebied van beleggingen. In de vigerende MG-circulaire 1994–31 staat echter dat, gelet op de sociale taakstelling, de corporatie het ter beschikking staande maatschappelijke kapitaal solide dient te beheren volgens algemeen aanvaarde maatschappelijke normen en dat risicovol beleggen is uitgesloten (zie ook hoofdstuk 2.5.2).

In het vervolgonderzoek dat het CFV in 2002 uitvoert, blijkt dat woningcorporaties in 1999 niet risicovol hebben belegd.<sup>264</sup> Wel geeft de formulering in statuten of treasuryplannen van corporaties in veel gevallen ruimte om risicovoller te beleggen. Ook de verslaggeving aan de interne en externe toezichthouder is onder de maat. De rapportages geven geen inzicht in transactievolumes, de omvang van de gelopen koers- en renterisico's en de behaalde rendementen afgezet tegen het risicoprofiel of de benchmark. Dit komt onder andere doordat er geen heldere en concrete doelstellingen zijn geformuleerd in het treasurystatuut, waardoor het afleggen van verantwoording moeilijker wordt.

Doordat het eigen vermogen van corporaties trendmatig toeneemt, ziet Remkes risico's.<sup>265</sup> Het eerste risico is dat corporaties investeringsprojecten door het WSW laten borgen, terwijl zij zelf voldoende middelen

<sup>261</sup> Kamerstukken II 1999/00, 24 508, nr. 58 en 59.

<sup>262</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 441, nr. 5.

<sup>263</sup> CFV (2000).

<sup>264</sup> CFV (2002).

<sup>265</sup> MG-circulaire 2001–26.

hebben. Dit is in strijd met artikelen 21, tweede lid en 22 van het BBSH. Voordat er tot het beleggen van batige saldi wordt overgegaan moet bovendien eerst worden bekeken of er niet geldelijke steun kan worden verleend aan armlastige collega's, die zonder deze steun hun volkshuisvestelijke taak niet kunnen uitvoeren. Artikel 22 van het BBSH schrijft namelijk voor: «*De toegelaten instelling bestemt batige saldi uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting.*» Daarom ziet Staatssecretaris Remkes risico's in het beleggen van het vermogen. Riskante beleggingsvormen, zoals beursgenoteerde aandelen en opties en (near)banking-activiteiten, blijven uitgesloten bij beleggingsactiviteiten van de corporaties. Die verhouden zich niet tot artikel 21 van het BBSH. De Staatssecretaris kondigt aan een beleggingsstatuut te willen invoeren.<sup>266</sup> Staatssecretaris Remkes herhaalt deze aankondiging en het verbod op riskant beleggen in de MG-circulaire 2001–26, maar tot realisatie van de verplichting van een beleggingsstatuut en het expliciet vastleggen van het verbod op near-banking activiteiten komt het niet, omdat de Woonwet er niet komt.

Hierdoor worden de conclusies en aanbevelingen van het CFV tijdens het Staatssecretariaat van Remkes niet meer verwerkt. In zijn onderzoek naar treasury van februari 2002 concludeert de financieel toezichthouder dat «*het treasurybeleid van corporaties vaak nog nauwelijks integraal is beschouwd vanuit de kerntaak en de mogelijkheden van het treasury-beheer*». Het CFV beveelt randvoorwaarden aan voor het treasurybeleid van woningcorporaties. De financieel toezichthouder ontwerpt hiervoor een model-treasurystatuut en beveelt de Staatssecretaris aan dit op te nemen in de regelgeving.<sup>267</sup> Verder adviseert het de Staatssecretaris «*een beleidslijn te ontwikkelen in lijn met de aanbevelingen teneinde de bestaande tekortkomingen op te heffen*» en formuleert hiervoor een aantal concrete punten.<sup>268</sup> Het rapport is te lezen als een uitwerking van de voornemens uit MG-circulaire 2001–26.

### **Ruimere interpretatie BBSH**

De Staatssecretaris constateert in zijn toezichtsverslag over 1997 dat toegelaten instellingen over het algemeen binnen het gedefinieerde werkkerrein werkzaam zijn.<sup>269</sup> Er is echter ook een aantal toegelaten instellingen dat het werkkerrein en het belang van de volkshuisvesting ruimer interpreteert.<sup>270</sup> Dit sluit aan bij de beoogde ontwikkelingen en die de Staatssecretaris onderschrijft. Wel vergt dit aanpassing van de regelgeving en daarom wordt dit meegenomen in de uitwerking van de nota Wonen (de voorloper van de nota MWW).<sup>271</sup>

Een eerste proeve van die ruimere interpretatie doet zich voor wanneer in mei 1999 woningcorporatie Het Oosten in Amsterdam het pand Oibibio wil aankopen. De corporatie doet een investering van 40 miljoen gulden in dit spiritueel centrum, waarbij de corporatie ook een hotel, een bioscoop-complex en een auditorium wil ontwikkelen. De Tweede Kamer reageert afkeurend. Het Kamerlid Van 't Riet (D66-fractie) stelt mondelinge

<sup>266</sup> Kamerstuk II 2000/01, 24 508, nr. 62.

<sup>267</sup> CFV (2002), pp. 32, 33, bijlage 3 «Treasurystatuut».

<sup>268</sup> Aanbiedingsbrief CFV van het Rapport Treasury bij Woningcorporaties, 14 februari 2002, JM/MV/02.080.

<sup>269</sup> Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 49.

<sup>270</sup> In totaal investeren in 1997 341 instellingen (43%) in leefbaarheid. Daarmee was in 1997 een totaalbedrag van 170 miljoen gulden gemoeid. Over 1998: 188 miljoen gulden, 1999: ruim 320 miljoen gulden.

<sup>271</sup> Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 49.

vragen.<sup>272</sup> Staatssecretaris Remkes antwoordt dat er bij hem wel «*sprake was van enige verwondering toen hij kennisnam van de aankoop*», vooral over de steun van het gemeentebestuur van Amsterdam. Ook in de Volkskrant uit Remkes zijn ongenoegen.<sup>273</sup> Hij vindt dat de Amsterdamse woningcorporatie met deze miljoeneninvestering een grijs gebied betreedt. Via zijn woordvoerder laat Remkes weten dat het goed is dat woningcorporaties meer ruimte hebben, «*maar als activiteit schieten we hier door. We moeten niet vergeten dat al deze miljoenen volkshuisvestingsgeld zijn. Het mag niet zo zijn dat geld van de collectiviteit zomaar weglekt naar de commerciële markt, zoals in dit geval naar Oibibio. Woningcorporaties moeten wel hun volkshuisvestelijke belang in de gaten houden.*»

Uiteindelijk vindt de Staatssecretaris toch dat de aankoop binnen de wetgeving valt. Het Oosten loopt door deze transactie beperkte financiële risico's, het BBSH is niet overtreden en de gemeente Amsterdam en Het Oosten zijn ervan overtuigd dat de leefbaarheid van deze wijk is gediend met de genoemde transactie. In het openbaar verhoor licht oud-Staatssecretaris Remkes zijn besluit toe.

De heer **Remkes**: «[Wanneer] *Het Oosten die aankoop niet had gedaan, de kans groot was geweest dat dat pand in handen was gevallen van verkeerde vastgoedjongens (...)* Er is altijd sprake van een zekere afwegingsruimte. Ook hiervoor geldt dus dat je er met gezond verstand naar moet kijken (...) ik heb tegenover de Kamer natuurlijk wel laten blijken dat ik aarzelde. Het zou gek zijn als ik dat niet deed, maar uiteindelijk neem je een besluit. Daarvoor ben je namelijk ingehuurd.»<sup>274</sup>

In de brief van 28 juni 1999, waarin de Staatssecretaris de Tweede Kamer informeert over Oibibio, constateert hij ook dat corporaties moeten kunnen inspelen op allerlei relevante ontwikkelingen.<sup>275</sup> Remkes vindt dat wat onder het belang van de volkshuisvesting moet worden verstaan, afhankelijk is van de opgave van de woningmarkt en de omstandigheden waarin corporaties zich bevinden. Dat is niet universeel vast te stellen en hij vindt dit ook niet wenselijk. De eigen keuzevrijheid van corporaties, het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en de betrokkenheid van huurders bij het bepalen van het beleid en beheer van de corporatie vormen, binnen de voorwaarden die het Rijk daarvoor schept, het afwegingskader voor wat in het concrete geval «het belang van de volkshuisvesting» is. Al met al markeert de Oibibio-zaak de start van het zogenaamde interim-beleid, waarbij nevenactiviteiten kunnen worden toegestaan na melding en beoordeling vooraf.

Op 3 november 1999 verschijnt de MG-circulaire 1999–23 over de toepassing van het toezicht in de interim-fase.<sup>276</sup> De circulaire regelt dat, tot de nieuw te ontwerpen Woonwet in werking treedt, corporaties na toestemming vooraf en onder bepaalde voorwaarden nevenactiviteiten mogen uitvoeren die breder zijn dan in het BBSH is beschreven. Nevenactiviteiten kunnen plaatsvinden ten behoeve van elk prestatieveld, dus niet alleen voor leefbaarheid. Remkes verruimt daarnaast de mogelijkheden voor verbindingen.<sup>277</sup>

<sup>272</sup> Handelingen II 1998/99, nr. 77, pp. 4463–4467.

<sup>273</sup> De Volkskrant (11 mei 1999).

<sup>274</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>275</sup> Kamerstuk II 1998/99, 24 508, nr. 52.

<sup>276</sup> MG-circulaire 1999–23.

<sup>277</sup> MG-circulaire 1999–23.

Cruciaal onderdeel van dit interim-beleid is de binnen het ministerie opgerichte toetsgroep voor individueel oordeel en interim-beleid. De toetsgroep staat onder voorzitterschap van de directeur Marktdiensten en bestaat uit medewerkers van de directies Marktdiensten, Bestuursdienst en Juridische Zaken en het CFV. Oorspronkelijk is de opdracht van de toetsgroep om de jaarverslagen over 1997 te beoordelen, maar na de afkondiging van MG-circulaire 1999–23 krijgt de toetsgroep de taak om te adviseren over nevenactiviteiten die niet binnen het BBSH passen.<sup>278</sup> De toetsgroep voert daarmee rechtmatigheidstoezicht uit dat valt onder het volkshuisvestelijk toezicht dat door de Minister wordt uitgevoerd. Leidend voor de toetsgroep zijn het BBSH en de circulaire MG 1999–23 en later de MG 2001–26 (zie hoofdstuk 4.4.5). Dit betekent dat een nevenactiviteit wordt toegestaan wanneer sprake is van een significante meerwaarde voor de kerntaken. De door de betrokken corporatie te leveren motivering voor de nevenactiviteit dient toereikend onderbouwd te zijn en de nevenactiviteiten mogen alleen plaatsvinden binnen het statutair werkgebied van de corporatie. Ook dienen de volkshuisvestelijke prestaties boven elke twijfel verheven te zijn en mag de financiële continuïteit niet in het geding komen. Indien een corporatie kapitaal beschikbaar stelt aan een verbinding dient dit onder marktconforme voorwaarden te geschieden. Het moet door de corporatie aannemelijk zijn gemaakt, dat aan de kerntaken een bijdrage wordt geleverd. Tot slot mag het toezicht niet belemmerd worden.

Een corporatie moet een nevenactiviteit melden bij de Inspectie Volkshuisvesting (IVH), met een motivering aangeven voor welke constructie/verbinding is gekozen en een (voorlopige) oprichtingsakte plus een risicoanalyse bijvoegen. Het CFV wordt hierbij om een oordeel gevraagd om na te gaan of de financiële continuïteit van de corporatie niet in gevaar komt (verplicht) en de gemeente (optioneel), over het volkshuisvestelijk belang. Het aantal meldingen bedraagt in 1999 nog zes, maar dat loopt in 2000 op tot 58. In 2001 zijn het er 54 en in 2002 zijn er 42 meldingen.<sup>279</sup> De toetsgroep ziet zijn taak niet als zuiver legalistisch, maar beoordeelt de meldingen met kennis van achtergronden en doelstelling van de regelgeving.<sup>280</sup> De heer Van Giessen, ambtenaar bij het Ministerie en vanaf 2008 tot 2013 verantwoordelijk voor de toetsgroep, zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer **Van Giessen**: *«Hoezeer je ook je best doet om het scherp te formuleren, je krijgt nooit alle casuïstiek gevangen in regelgeving. Dat lukt gewoon niet.»*<sup>281</sup>

De heer Schaap, eveneens ambtenaar bij het ministerie, licht toe waarom er ruimte moet zijn:

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 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*

<sup>278</sup> Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, 7 maart 2014, 2014–000036565 (bijlage).

<sup>279</sup> Cijfers zijn gebaseerd op de informatie uit gevorderd materiaal bij BZK.

<sup>280</sup> Verslagen toetsgroep behorende bij de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, 7 maart 2014, 2014–000036565.

<sup>281</sup> Verslag openbaar verhoor de heer Van Giessen, 26 juni 2014.



*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.»<sup>282</sup>*

Al snel na de instelling van de toetsgroep blijkt dat corporaties nevenactiviteiten niet altijd aanmelden, terwijl ze daartoe wel verplicht zijn.<sup>283</sup> Daarom gaan de ambtenaren van het ministerie ook letten op signalen uit de media en op de jaarverslagen. Ook onderbouwt een deel van de corporaties de aanvragen niet.

Wanneer achteraf blijkt dat een nevenactiviteit niet is toegestaan moet de toetsgroep de bewindspersoon adviseren dit te melden in de oordeelsbrief, een aanwijzing te geven of een dwangsom op te leggen zodat de activiteit wordt beëindigd. In de praktijk is dit vaak een «eens maar nooit weer»-brief.<sup>284</sup> De heer Van Giessen zegt in zijn openbaar verhoor dat het, wanneer corporaties activiteiten niet melden, eerst leidt tot een gesprek op het ministerie.

De heer **Van Giessen**: «Als dat niet hielp, kwam er een brief en als dat niet hielp, kwam er een aanwijzing. Over het algemeen hielpen die gesprekken overigens.»<sup>285</sup>

Ondanks de regels uit de circulaire gaat een aantal corporaties in de periode 1999–2002 door met nevenactiviteiten die niet mogen. In de toetsgroepverslagen van 6 en 11 september 2001 stelt de toetsgroep zichzelf de vraag: «Wat dient er te gebeuren als achteraf blijkt dat jaar op jaar steeds dezelfde zaken geconstateerd worden die niet toegestaan zijn?»<sup>286</sup>

Het gaat daarbij o.a. over bankieren, hypotheekverstrekking, aanbieden van verzekeringen, inkomenspolitiek, grondspeculatie, een complex met vier vakantieappartementen, een restaurant, een VVV-kantoor en een museum, makelaardij voor derden, verstrekken van leningen aan huurders en personeel en breedbandvoorzieningen. De Staatssecretaris meldt in een toezichtsverslag dat corporaties daarop worden aangesproken.<sup>287</sup>

Analyse van de verslagen van de toetsgroep levert het beeld op dat de toetsgroep handelt in lijn met de regelgeving van het BBSH en de MG-circulaire 1999–23. De toetsgroep adviseert negatief over gemelde nevenactiviteiten die volgens de regels niet mogen, zoals de bouw van een zwembad, een internetcafé en grand café. Wel probeert de toetsgroep in sommige gevallen mee te denken met corporaties over oplossingen voor nevenactiviteiten die niet zijn toegestaan. Wanneer de toetsgroep

<sup>282</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.

<sup>283</sup> MG-circulaire 1999–23.

<sup>284</sup> Verslagen toetsgroep behorende bij de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de PEW, 7 maart 2014, 2014–000036565 (bijlage).

<sup>285</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>286</sup> Verslagen toetsgroep, 6 en 11 september 2001.

<sup>287</sup> Kamerstuk II 2000/01, 24 508, nr. 62.

meldingen krijgt waar nog geen afdoende regelgeving voor is, legt de toetsgroep dit voor aan de Staatssecretaris.

Eén van de casussen die regelmatig in de toetsgroep terugkeert, is de ambitie van de woningcorporatie St. Servatius om te bouwen in de Belgische gemeente Luik. Een uitgebreide casusbeschrijving is opgenomen in het deelrapport Casussen.<sup>288</sup>

#### 4.4.5 Circulaires moeten meer duidelijkheid geven

Om te verduidelijken welke nevenactiviteiten zijn toegestaan, verschijnen in 2001 twee circulaire. De eerste (MG-circulaire 2001-04) gaat over het ondersteunen van projecten en investeringen in het buitenland. Bijdragen in natura en schenkingen van bescheiden omvang aan buitenlandse projecten of organisaties worden toegestaan. Daarnaast is er sprake van investeringsbijdragen die in alle redelijkheid het karakter van een schenking te boven gaan. Dit wordt slechts in uitzonderingssituaties en na melding en beoordeling vooraf (preventief toezicht) toegelaten.<sup>289</sup>

Om duidelijkheid te geven over wat wordt toegestaan en wat niet, brengt de Staatssecretaris op 5 november 2001 een tweede circulaire uit. MG-circulaire 2001-26 gaat o.a. over de toepassing van het toezicht (meldingsplichtige besluiten en nevenactiviteiten) en de verkoop van huurwoningen. Deze circulaire bevestigt de lijn uit 1999 dat het corporaties – onder een aantal voorwaarden en met toestemming vooraf – is toegestaan een ruimer werkdomein aan te houden dan omschreven in het BBSH.<sup>290</sup> De circulaire gaat uitgebreid in op alle voorwaarden waaraan moet worden voldaan, wil een nevenactiviteit worden toegestaan. Bovendien bevat de bijlage van de circulaire een lijst met voorbeelden van wat wel en niet mag.

Nevenactiviteiten die vallen buiten de bandbreedte en daarom niet worden toegestaan, zijn bijvoorbeeld bemiddeling bij aan- en verkoop van onroerend goed van derden of bemiddeling bij levensverzekeringen. Er blijft echter ruimte voor interpretatie door de Staatssecretaris. Dit is ook een bewuste keuze van de bewindsman.

De Staatssecretaris wijst in de circulaire ook op het in oktober 2001 aan het BBSH toegevoegde prestatieveld «wonen en zorg». Hierdoor moeten corporaties niet alleen op de doelgroep afgestemde woon- en verblijfruimten realiseren, maar krijgen zij ook een belangrijke rol bij het tot stand brengen van service- en dienstenpakketten en van zorgarrangementen.<sup>291</sup> Corporaties mogen zelf geen zorg aanbieden.

In de circulaire uit 2001 is verder opgenomen dat het niet is toegestaan om zonder toestemming vooraf boven de stichtingskostengrens te bouwen. Vanaf 1 juli 2002 wordt dit losgelaten en wordt in het BBSH geregeld dat voor het overschrijden van de stichtingskostengrens geen toestemming vooraf, maar verantwoording achteraf nodig is. De toetsgroep neemt zich wel voor telefonisch contact op te nemen met de corporatie als er sprake is van bouwen boven de grens van € 300.000.<sup>292</sup>

<sup>288</sup> Deelrapport Casussen, paragraaf 4.2.1.

<sup>289</sup> MG-circulaire 2001-04.

<sup>290</sup> MG-circulaire 2001-26.

<sup>291</sup> [Stb. 2001, 280](#).

<sup>292</sup> Verslag toetsgroep, 8 mei 2003.

Op het moment dat de zaak-Oibibio zich voordoet bestaat er nog geen meldingsplicht. Het is de vraag of dit project zou zijn toegestaan als het was voorgelegd en beoordeeld op basis van de regels uit de circulaire uit 1999 en 2001. Het is immers een volledig commerciële activiteit en het heeft geen relatie met de kernactiviteit. Overigens bevestigt de heer Remkes in zijn openbaar verhoor dat het om een commercieel project ging, en hij zegt hierover ook:

De heer **Remkes**: «(...) wat de wijsheid van vandaag is, hoeft niet de wijsheid van morgen te zijn.»<sup>293</sup>

#### 4.5 Samenvattende conclusies

Staatssecretaris Remkes start in 1998 een stelselbespreking over de sociale huisvesting. Hij vindt dat de keuzemogelijkheden van de burger onvoldoende uit de verf komen. De tweede paarse coalitie kan zich vinden in een verkleining van de corporatiesector door verkoop van huurwoningen (VVD-standpunt) in combinatie met een aanscherping van een prestatiegerichte sturing (PvdA-standpunt). Deze standpunten overlappen elkaar deels: de VVD kan zich vinden in meer sturing omdat er dan dichterbij de huid van de corporaties wordt gezeten, terwijl de PvdA vindt dat er meer ruimte moet komen voor eigen opdrachtgeverschap van burgers. Binnen het stelsel wil de Staatssecretaris het werkdomein van woningcorporaties verruimen tot «wonen, woondiensten en woonomgeving». De concrete activiteiten van de corporatie moeten een direct, substantieel causaal verband hebben met de prestatievelen van de corporaties die zijn opgenomen in het BBSH. Remkes wil dat de overheid sturing geeft aan de geleverde volkshuisvestelijke prestaties. Hij wil dit bereiken door «decentrale prestatiebesturing». Dit is het «primaat» van de politiek.

#### **De Staatssecretaris zit niet stil en werkt naar een Woonwet**

Als Staatssecretaris wijzigt Remkes de Woningwet op het terrein van toezicht. Dit is ingezet door zijn voorganger Staatssecretaris Tommel, die de verantwoordelijkheid voor het toezicht bij het Rijk legt. Het CFV krijgt naast de bestaande saneringstaak, de taak om toezicht te houden op de financiële aspecten van de werkzaamheden van toegelaten instellingen. Daarbij hoort ook het verschaffen van inzicht aan het Rijk in de financiële situatie van de toegelaten instellingen. Met ingang van 2001 is dit in de Woningwet verankerd. Tevens breidt hij het BBSH uit met een nieuw prestatievel «wonen en zorg». Ook past hij het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting aan door instelling van het College Sluitend Stelsel. Dit is een college dat de Staatssecretaris adviseert over hulp van rijke corporaties aan armere collega's. Er verschijnen verschillende circulaire. De belangrijkste gaat over het onder voorwaarden toestaan van nevenactiviteiten na toestemming vooraf door de Minister. Met Aedes sluit de Staatssecretaris het Nationaal Akkoord Wonen. Aan het eind van zijn Staatssecretarisschap ligt er een ontwerp-Woonwet.

#### **Remkes verliest onnodig tijd bij totstandkoming wetgeving**

De balans opmakend is de conclusie dat Remkes in vier jaar veel in gang heeft gezet. Maar zijn pièce de résistance, de Woonwet, heeft hij niet kunnen voltooien. Dit komt enerzijds doordat de Staatssecretaris te veel tijd besteedt (vier jaar) aan de voorbereiding van de Woonwet. Hij presenteert een evaluatie, een ontwerpnota en een dikke beleidsnota alvorens hij begint met het wetgevingsproces. Anderzijds is er van

<sup>293</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

verschillende kanten kritiek. Zijn eigen Ministerie en de Raad van State hebben wetstechnische bezwaren. De kritiek van de VNG, Aedes, de Raad van State en een deel van de Tweede Kamer richt zich vooral op het vermeende centralistische en dirigistische karakter van het wetsvoorstel. De Staatssecretaris had meer kunnen doorpakken, zeker gezien de urgentie die hij zag om het corporatiestelsel te herzien. Problemen met risicovol beleggen en onvoldoende prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties waren knelpunten die hij in die jaren al signaleert.

#### **Draagvlak bij de coalitie, maar niet bij de oppositie en de sector**

De kritiek van de grootste oppositiepartij (het CDA) op het sturingsmodel en op de centralistische opzet van de plannen van Remkes is te verklaren uit partij-ideologische motieven om het maatschappelijk middenveld ruimte te geven. Vanwege diezelfde motieven heeft brancheorganisatie Aedes ook bezwaren tegen het wetsvoorstel. Andere oppositiepartijen als GroenLinks en SP vinden de voorstellen te veel gebaseerd op marktwerking met te weinig aandacht voor de huurder.

De Staatssecretaris wil het speelveld verbreden, maar wel onder voorwaarden. Dit laatste, het stellen van voorwaarden, past niet in de visie van Aedes. De brancheorganisatie beschouwt de corporatiesector als een sector van maatschappelijke ondernemingen. Aedes heeft daarom moeite met maatregelen die de bestuurlijke zelfstandigheid aantasten. De Staatssecretaris gaat echter meer uit van het primaat van de politiek.

#### **Uitbreiding van het werkveld wordt gedoogd, handhaving blijkt zwak punt**

Staatssecretaris Remkes wil dat corporaties meer activiteiten kunnen uitvoeren dan het BBSH op dat moment toelaat. Corporaties mogen van hem nevenactiviteiten uitvoeren die niet binnen het bereik van het BBSH vallen. Voorwaarde is dat er sprake moet zijn van een substantieel en causaal verband met de kerntaken. Remkes wil aansluiten bij de behoefte die er op lokaal niveau bestaat bij gemeenten en woningcorporaties. Corporaties moeten de nevenactiviteiten vooraf melden. Hiertoe vaardigt Remkes zowel in 1999 als in 2001 circulaires uit waarin de randvoorwaarden staan en waarin een lijst van voorbeelden van nevenactiviteiten is opgenomen. Vanaf dat moment moet het corporaties duidelijk zijn welke nevenactiviteiten zijn toegestaan en welke niet.

Dat corporaties nevenactiviteiten kunnen uitvoeren, wordt door de hele Tweede Kamer gesteund. De Tweede Kamer vraagt wel om een duidelijke afbakening van wat mag en wat niet.

De Staatssecretaris stelt een toetsgroep in die hem adviseert bij de beoordeling van nevenactiviteiten. De toetsgroep volgt hierbij de globale regels, maar krijgt vanwege de open formulering ruimte voor interpretatie. Wanneer de toetsgroep meldingen krijgt van nevenactiviteiten waarover nog geen regelgeving bestaat, legt hij dit voor aan de Staatssecretaris. Dit leidt tot verduidelijking van de regels. Soms betekent dit verruiming, soms beperking van wat corporaties mogen doen. De Staatssecretaris wil aansluiten bij de behoefte die er op lokaal niveau bestaat bij gemeenten en woningcorporaties. Dit wordt op het Ministerie «bewegend toezicht» genoemd.

Al snel blijkt dat een deel van de corporaties nevenactiviteiten niet vooraf meldt. Ook worden nevenactiviteiten aangemeld waarvan de corporaties op basis van de circulaires kunnen weten dat ze niet zijn toegestaan. De Staatssecretaris had moeten beseffen dat een uitbreiding van het

speelveld strakke handhaving vereist. Juist deze handhaving bleef achterwege, niet gemelde nevenactiviteiten werden op hun beloop gelaten.

De inzet van Staatssecretaris Remkes was een strakkere sturing op de prestaties van de woningcorporaties, waarbij binnen die strakkere bestuurlijke context een zekere taakverbreding werd toegestaan. De verbreding van taken kwam er wél en werd vervolgens verder opgerekt. De strakkere sturing kwam er níét. Daardoor bereikte Remkes in zekere zin het omgekeerde van wat hem voor ogen stond.

### **Toezicht weer bij het Rijk, maar reikwijdte beperkt**

Het volkshuisvestelijk en financieel toezicht gaan bij de aanvang van het tweede paarse kabinet over naar het Rijk. De Staatssecretaris constateert vervolgens dat het toezicht wordt gehinderd doordat corporaties de jaarstukken te laat indienen en doordat de kwaliteit van de verslaglegging laag is. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid (prestaties) hecht het Rijk belang aan de prestatieafspraken. De informatievoorziening hierover is echter gering. Het Rijk vormt zich geen oordeel over de inhoud en de kwaliteit en over het nakomen van de prestatieafspraken, maar leunt op een «piepsysteem». Dat houdt in dat het Rijk pas in actie komt als één van de partijen (gemeente of corporatie) meldt dat er problemen zijn met het tot stand komen of nakomen van de prestatieafspraken. Remkes wil in de Woonwet het toezicht strakker gaan regelen.

### **Financieel toezicht intensiveren**

Staatssecretaris Remkes krijgt te maken met enkele corporaties die risicovol beleggen. Hij vreest dat dit door de groei van het eigen vermogen mogelijk vaker zal voorkomen. Daarom wil hij dat in de Woonwet verbieden via het verplicht stellen van een treasurystatuut.

Meer in het algemeen wil Remkes het financieel toezicht intensiveren en verbreden naar het gehele risicoprofiel van de corporatie. Er moet meer inzicht komen in de verbindingen en deelnemingen van de corporaties en de daarbij behorende risico's. Ook dit moet een plaats krijgen in de Woonwet. De Woonwet komt er echter niet. Achteraf moet worden vastgesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het externe toezicht vóór 2001 niet toereikend is geborgd.

### **De Tweede Kamer neemt een afwachtende houding aan**

De Tweede Kamer is in deze periode afwachtend. Bij het eerste toezichtsverslag vraagt de Kamer meer gedetailleerde informatie, die de Staatssecretaris maar gedeeltelijk kan leveren. De Kamer behandelt de toezichtsverslagen niet afzonderlijk maar in een zogeheten verzameloverleg. Daardoor sneeuwen ze onder. Aangezien het de eerste toezichtsverslagen in de nieuwe vorm zijn sinds de overheveling van het toezicht naar het Rijk, wil de Tweede Kamer meer verslagen afwachten om zo de resultaten over meerdere jaren met elkaar te kunnen vergelijken. De belangstelling van de Tweede Kamer voor verantwoording lijkt over het algemeen gering. Alleen de PvdA-fractie vindt het kritisch gehalte van de toezichtsverslagen te mager.

## **5 OP ZOEK NAAR EEN NIEUWE RELATIE: ZELFREGULERING EN DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING (2002–2007)**

### **5.1 Inleiding**

De periode 2002 tot 2007 beslaat drie kabinetten-Balkenende met vier Ministers van VROM: Henk Kamp, Sybilla Dekker en Pieter Winsemius (allen VVD) en voor vijf dagen Karla Peijs (CDA). Vanaf 2002 is de voor wonen verantwoordelijke bewindspersoon een Minister in plaats van een Staatssecretaris.

Deze kabinetten hebben, ondanks de verschillende samenstelling, dezelfde doelstellingen op het gebied van de sociale huursector, met een nadruk op deregulering, decentralisatie en vermindering van bureaucratie. Tijdens het eerste kabinet Balkenende heeft Minister Kamp weinig tijd om beleid te ontwikkelen, want het kabinet valt na 86 dagen. De Minister geeft opdracht tot onderzoek naar de taken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Minister Kamp wil weten of zijn ministeriële verantwoordelijkheid naar de Tweede Kamer voldoende is afgedekt. Hij kondigt een wijziging aan van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) met onder andere een aanscherping van het financiële beheer. Tot concrete uitwerking komt het echter niet.

De ontwerp-Woonwet, opgesteld door Staatssecretaris Remkes, schuift door naar Minister Dekker die besluit het wetsvoorstel niet in te dienen. In plaats daarvan streeft Minister Dekker naar een nieuw sturings- en toezichtarrangement, dat zal worden verwerkt in een convenant met de sector, in de Woningwet en in het BBSH. Het accent ligt op verbetering van de prestaties van corporaties en een grote verantwoordelijkheid voor de sector. Tijdens haar ministerschap brengt zij de Tweede Kamer verschillende malen op de hoogte van haar voornemens voor het arrangement. Het is een bewogen tijd met veel adviesrapporten en een parlementair onderzoek. Uit het in opdracht van Minister Kamp opgestelde rapport over de taken en taakuitoefening door het CFV, blijkt dat de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende is ingevuld. De extreme beloningen in de sector en het staatssteundossier komen hoger op de politieke agenda. De eerste grote incidenten kondigen zich aan. En dan liggen er nog andere grote dossiers, zoals de huurliberalisatie en de betaalbaarheidsheffing. Het sturings- en toezichtarrangement komt uiteindelijk niet tot stand.

De heer Winsemius, die Minister Dekker opvolgt, krijgt dit gezien de korte tijd die hij daar voor heeft ook niet voor elkaar. Door communicatie en overreding probeert Winsemius de sector in beweging te krijgen.

### **5.2 Doelstellingen kabinetsbeleid**

#### **Kabinet-Balkenende I (CDA, LPF, VVD)**

Op 22 juli 2002 wordt het eerste kabinet-Balkenende geïnstalleerd. Het kabinet bestaande uit CDA, VVD en LPF, heeft als motto «minder regels, minder administratieve lasten en meer verantwoordelijkheid voor de sector». Minister Kamp (VVD) bekleedt de post van VROM. De stedelijke ontwikkeling staat hoog op de agenda.<sup>294</sup> Het kabinet start een herijking van wet- en regelgeving om een overschot aan regels en te hoge administratieve lasten te verminderen. Het kabinet dient op 16 oktober 2002 zijn ontslag in en wordt daarmee demissionair tot 26 mei 2003.

<sup>294</sup> Kamerstuk II 2001/02, 28 375, nr. 5.

### **Kabinet-Balkenende II (CDA, VVD, D66)**

Op 27 mei 2003 treedt het tweede kabinet-Balkenende aan, bestaande uit CDA, VVD en D66. Vanaf 29 juni 2006 gaat dit kabinet door zonder de D66-bewindslieden, die op die datum hun ontslag indienen.

Het kabinet-Balkenende II zet de lijn van het vorige kabinet door, dus minder regels en bureaucratie en het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van de burger.<sup>295</sup> Het kabinet meent dat de overheid minder regels moet stellen, zodat burgers en hun organisaties «*de vrijheid krijgen om zelf het goede te doen en te regelen*».<sup>296</sup> Dit geldt ook voor het beleidsterrein wonen.<sup>297</sup> Mevrouw Dekker (VVD) wordt Minister van VROM.

In de eerste begroting van VROM (voor het jaar 2004) verwacht het kabinet van de woningcorporaties dat zij meewerken aan de aanpak van probleemwijken.<sup>298</sup> Dit betekent een belangrijke bijdrage van de corporaties aan de financiering van de herstructurering en de nieuwbouwproductie. In oktober 2003 formuleert de Minister in een brief aan de Tweede Kamer de richting waarin de regelgeving van VROM zal worden herzien.<sup>299</sup> Het doel is een afgeslankte, efficiëntere rijksoverheid die zich richt op hoofdlijnen.<sup>300</sup> Voor VROM betekent dat minder nieuwe vergezichten en méér uitvoering. Van hindermacht naar ontwikkelkracht, is het motto. Minder bezig zijn met voorschriften en verboden en méér stimuleren van maatschappelijk initiatief. De lijn van Minister Dekker wordt: «*Alvorens een nieuwe regel wordt ontworpen, zal de vraag moeten zijn beantwoord of optimaal gebruik is gemaakt van de mogelijkheden tot zelfsturing.*»<sup>301</sup>

### **Kabinet-Balkenende III (CDA en VVD)**

Op 7 juli 2006 treedt het kabinet-Balkenende III aan. Dit is een minderheidskabinet van CDA en VVD. Het is tevens een overgangskabinet, dat als voornaamste taken heeft het uitschrijven van vervroegde verkiezingen (op 21 november 2006) en het indienen van de begroting (en het belastingplan) voor 2007. Minister Dekker is ook dan Minister van VROM. Echter, nog tijdens het kabinet-Balkenende III dient zij op 21 september 2006 haar ontslag in na het verschijnen van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, over de brand in het Detentie- en Uitzettingscentrum Schiphol. Op 26 september 2006 treedt Pieter Winsemius (VVD) aan als Minister van VROM. Hij zet de lijn van Minister Dekker voort. Om de wijkaanpak een impuls te geven spoort hij de sector aan een bijdrage te leveren. Hij blijft Minister tot 22 februari 2007. Het kabinet is vanaf de verkiezingen demissionair.

### **5.3 Periode Minister Kamp (2002–2003)**

Minister Kamp ziet de wijkaanpak als belangrijk speerpunt van zijn beleid. De Minister constateert in de eerste VROM-begroting dat de gewenste integrale aanpak van buurten en wijken in de praktijk nog maar langzaam op gang komt.<sup>302</sup> Plannen voor de herstructurering van stedelijke wijken krijgen dan ook hoge prioriteit. Om het tempo te verhogen zet het kabinet

<sup>295</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 637, nr. 19.

<sup>296</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 362, nr. 1, p. 2.

<sup>297</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 637, nr. 19.

<sup>298</sup> Kamerstuk II 2005/06, 30 300-XI, nr. 2.

<sup>299</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 7.

<sup>300</sup> Nota t.b.v. het kennismakingsgesprek vaste Kamercommissie VROM van de Eerste Kamer. Bertram, 29 januari 2004, DBO2004009416.

<sup>301</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 7, p. 57.

<sup>302</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 600-XI, nr. 2. De plannen staan in de nota Mensen, Wensen, Wonen.

onder andere in op verbetering van de samenwerking tussen corporaties, marktpartijen en overheid, en het stimuleren van corporaties om te investeren in de herstructurering.<sup>303</sup>

### 5.3.1 De Woonwet blijft voorlopig liggen

Wanneer Minister Kamp aantreedt ligt er nog steeds de ontwerp-Woonwet van zijn voorganger Staatssecretaris Remkes.<sup>304</sup> De Minister stelt zich op de hoogte van de bezwaren die er liggen van onder andere de Raad van State, de VNG en Aedes.<sup>305</sup>

Minister Kamp gaat er voorlopig van uit dat de Woonwet tot stand komt. Het wachten is op de rijksbrede herijking van de wetgeving. In dit kader zullen alle VROM-regels heel kritisch worden bekeken.<sup>306</sup> De tijd van dikke beleidsnota's en grote wetgevingstrajecten is voorbij.

Door de val van het kabinet op 16 oktober 2002 en het controversieel verklaren van de Woonwet als gevolg daarvan, blijft het wetsvoorstel op de plank liggen. De Minister zegt nog wel toe dat hij een vervolgstap wil zetten en dat hij ervoor zal zorgen dat het wetsvoorstel bij het aantreden van zijn opvolger voldoende zal zijn voorbereid.<sup>307</sup>

### 5.3.2 Risicovol beleggen: Woonzorg Nederland

Vanaf 27 november 2002 krijgt Minister Kamp te maken met de verliezen die de corporatie Woonzorg Nederland oploopt door risicovol beleggen.

#### Box 5.1 Risicovol beleggen door Woonzorg Nederland

Woonzorg Nederland is een corporatie die zich specialiseert in ouderen- en gehandicaptenhuisvesting. Door fusies groeit de organisatie in de jaren negentig met 40.000 woningen uit tot de grootste corporatie van Nederland. Zij blijft dat tot 1999. In dat jaar verliest de corporatie 33 miljoen euro (73 miljoen gulden) met beleggingen in obligaties. Dit is het gevolg van een snelle rentestijging, waardoor de koersen van de obligaties dalen en het verlies ontstaat. De portefeuille heeft een relatief hoog risicoprofiel, met naast de obligaties aanzienlijke posities in aandelen en derivaten. De totale beleggingsportefeuille loopt tussen 1998 en 2001 op van 85 tot 108 procent van het weerstandsvermogen. Daarmee is op het hoogtepunt het volume aan beleggingen (400 miljoen euro) groter dan de som van het eigen vermogen en de voorzieningen (352 miljoen euro). Het eigen vermogen daalt mede als gevolg van het beleggingsdebacle tussen 1998 en 2001 van 384 miljoen euro naar 296 miljoen euro.

In 1999, het jaar van de beleggingsverliezen, is Woonzorg Nederland verlieslijdend. Nieuwe activiteiten die de corporatie start, zoals nieuwe deelnemingen en aangekochte bedrijven renderen slecht of

<sup>303</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 600-XI, nr. 2.

<sup>304</sup> De heer Remkes is Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 22 juli 2002 tot 22 februari 2007 en vice-Minister-President in het kabinet-Balkenende I.

<sup>305</sup> Memo aan de Minister over een presentatie over de nieuwe Woonwet, waarnemend DGW, Bertram, 9 september 2002, DBO2002073646; Nota voor de kennismakingsbijeenkomst met de Woonbond, waarnemend DGW, Bertram, 11 oktober 2002, DBO2002082345.

<sup>306</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 600-XI, nr. 3, p. 1.

<sup>307</sup> Handelingen II 2002/03, nr. 28, pp. 2022–2029.



zijn verliesgevend (-3,2 miljoen euro). Het salaris van de directeur zit aan de bovenkant van de sector.

De commissarissen oefenen onvoldoende toezicht uit en grijpen pas achteraf in. Tussen 1999 en 2001 vertrekken 22 managers met afkoopsommen van in totaal € 850.000. In 2001 lijdt Woonzorg Nederland weer verlies, 15 miljoen euro. In een hierop door het CFV bedongen reorganisatie gaan 100 van de 500 banen – gedeeltelijk gedwongen – verloren. Tegelijkertijd spendeert de corporatie in dat jaar acht miljoen euro aan interim-personeel.<sup>308</sup>

Desondanks gaat Woonzorg Nederland in 2001 met 300 medewerkers twee dagen op personeelsuitje naar Malta ter gelegenheid van het vijfjarig bestaan. Minister Kamp reageert verbolgen: «*De maatschappelijke relevantie van een dergelijke reis zie ik absoluut niet. Ik keek al met grote ogen naar Woonzorg Nederland en dat wordt door een dergelijk voorval nog versterkt.*»<sup>309</sup>

Dit is aanleiding voor een interpellatiedebat in de Tweede Kamer op 3 december 2002. De aanvrager, Kamerlid Duivesteijn (PvdA-fractie), wijst erop dat zijn fractie al vanaf 1994 ontevreden is over de toezichtstructuur en dat er sindsdien nauwelijks verbetering is. De heer Duivesteijn wil dan ook weten wat de plannen van de Minister zijn.

Het debat spitst zich, naast de specifieke problemen bij Woonzorg Nederland, vooral toe op de taakopdracht van en taakuitvoering door de financiële toezichthouder CFV.<sup>310</sup>

In de interpellatie wordt duidelijk dat Staatssecretaris Remkes in mei 2000 op de hoogte is gesteld van de situatie bij Woonzorg Nederland, naar aanleiding van de controle van de jaarrekening van 1999. Op basis van een onderzoek naar het bankieren concludeerde Remkes dat het voortbestaan van Woonzorg Nederland niet in gevaar was. De externe accountant heeft de onregelmatigheden in de jaarrekening van 1999 aan het bestuur en de commissarissen van de corporatie gemeld en deze onregelmatigheden zijn aangepakt. Aansluitend onderzoek door het CFV leidt tot een aangepast treasurybeleid bij Woonzorg Nederland en daarnaast grijpt het CFV zelf ook in met een reorganisatie.

Minister Kamp zegt dat hij kan optreden tegenover een corporatie bij flagrante taakverwaarlozing waarbij het belang van de volkshuisvesting in gevaar komt.<sup>311</sup> Dit vindt de Minister zelf ook laat, hij zegt daarom toe dat hij binnen drie maanden met een voorstel komt tot aanscherping van het treasurybeleid in het BBSH. Hierdoor moet er eerder bij corporaties kunnen worden ingegrepen, zodat financiële problemen als bij Woonzorg Nederland niet meer zo groot worden.<sup>312</sup>

Daarnaast kondigt de Minister twee onderzoeken aan. Het eerste onderzoek gaat over Woonzorg Nederland en verschillende andere corporaties. Het tweede onderzoek van de Algemene Accountantsdienst van het ministerie bekijkt de activiteiten van het CFV, de rapportage van het CFV aan de Minister en de ontwikkeling van de taakopdracht van het

<sup>308</sup> Het Financieele Dagblad (27 november 2002); Kamerstuk II, 2002/03, 28 691, nr. 3.

<sup>309</sup> Handelingen II 2002/03, nr. 28, p. 2022.

<sup>310</sup> Handelingen II 2002/03, nr. 28, pp. 2020–2029.

<sup>311</sup> Handelingen II 2002/03, nr. 28, pp. 2022–2029.

<sup>312</sup> Handelingen II 2002/03, nr. 28, p. 2027.

CFV.<sup>313</sup> Minister Kamp stelt dit tweede onderzoek in omdat hij wil weten hoe het CFV zijn taakopdracht heeft ingevuld sinds het in 1998 financieel toezichthouder werd. Hij wil weten hoe dit zich verhoudt tot zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de corporaties.<sup>314</sup>

### 5.3.3 Aankondiging wijziging BBSH

Al twee weken na de interpellatie stuurt Minister Kamp zijn voorstellen voor wijziging van het BBSH naar de Tweede Kamer.<sup>315</sup> Hij stelt hierin onder andere voor dat elke woningcorporatie verplicht een treasury-statuut moet hebben. Daarnaast zal hij de raad van toezicht verplichten om richtlijnen op te stellen voor de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Uit onderzoek van de Staatssecretaris blijkt dat raden van toezicht nauwelijks betrokken zijn bij de interne bedrijfsvoering en dat met name kleine corporaties risico's lopen omdat de AO/IC niet in orde is.

Daarnaast zal in het BBSH het leasen van woningbezit aan buitenlandse instellingen (een *cross-border lease*) verboden worden. Ook zullen de fusieprocedures uit MG-circulaire 2002-18 in het BBSH worden opgenomen. Tot slot moet er vanwege de Europese transparantierichtlijn een aantal commerciële activiteiten worden ondergebracht in aparte juridische entiteiten. Bijkomend voordeel hiervan is dat deze scheiding de invoering van vennootschapsbelasting voor commerciële activiteiten vergemakkelijkt. Door de val van het kabinet lukt het de Minister niet om de wijziging van het BBSH nog naar de Tweede Kamer te sturen.

## 5.4 Periode Minister Dekker (2003-2006)

Mevrouw Dekker volgt Minister Kamp op. Zij is Minister van VROM in de kabinetten-Balkenende II en III. Omdat zij op 21 september 2006 haar ontslag indient maakt zij haar periode in dit laatste kabinet niet af.

### 5.4.1 Uitgangspunten van beleid Minister Dekker

Op 17 oktober 2003 schrijft Minister Dekker aan de Tweede Kamer dat zij op grond van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet (CDA, VVD, D66) «Meedoen, meer werk, minder regels» de regelgeving van VROM wil herzien.<sup>316</sup> De Minister licht de 400 VROM-regels door, die voor een deel betrekking hebben op de woningcorporaties.<sup>317</sup> Zij ziet de toename van procesvereisten in de regelgeving als oorzaak van de groei van administratieve lasten voor corporaties.<sup>318</sup> Volgens de Minister wil het Rijk met regels bereiken wat vroeger met het verstrekken van subsidies werd bereikt. De regelgeving leent zich evenwel niet voor het afdwingen van concrete, meetbare prestaties, maar moet min of meer algemene doelstellingen bewaken.

De Minister wordt in haar streven tot deregulering gesteund door de coalitiefracties in de Tweede Kamer. Wat het lid Koopmans van het CDA betreft gaat Minister Dekker nog niet ver genoeg met dereguleren. Hij vindt het «*bureaucratisch gehark*» en mist het wieden en schoffelen van

<sup>313</sup> Handelingen II 2002/03, nr. 28, p. 2023.

<sup>314</sup> De resultaten van dit onderzoek verschijnen in 2003 tijdens het ministerschap van mevrouw Dekker.

<sup>315</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 3.

<sup>316</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 7.

<sup>317</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 7.

<sup>318</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 7, p. 47.

de wetgeving. Koopmans dient samen met de heer Hofstra (VVD) een motie in met het verzoek om regelgeving voor de woningcorporaties te verminderen en meer in overeenstemming te brengen met het uitgangspunt van zelfregulering.<sup>319</sup>

Voor Minister Dekker is het zelfregulerend vermogen van de sector belangrijk. In het openbaar verhoor van mevrouw Dekker licht zij toe dat zij zich kon vinden in de opvatting in het regeerakkoord over meer verantwoordelijkheden voor het maatschappelijk middenveld. Zij voegt hieraan toe:

Mevrouw **Dekker**: «[Je moet] *natuurlijk wel presteren. Dat is wat haperde en soms ook nu nog hapert tussen de gemeente en de woningcorporatie. (...) Naast de prestaties en de contacten met de belanghouders zoals de huurders [moest] ook het toezicht verder geprofessionaliseerd worden. Dat was een van de eerste keren dat dit zo nadrukkelijk werd uitgesproken.*»<sup>320</sup>

De Minister gaat ervan uit dat corporaties privaatrechtelijke ondernemingen zijn en dat zij primair zelf verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van hun organisatie. Zij moeten zelf zorgen voor voldoende *checks-and-balances* in hun bedrijfsvoering. Dat betekent volgens Minister Dekker dat het interne toezicht verder moet professionaliseren. Corporaties zullen zich onderwerpen aan onafhankelijke visitaties, waarvan de resultaten openbaar worden met een reflectie van de raad van toezicht. De sector moet kilometers maken en niet-vrijblijvende stappen zetten op het punt van governance en toezicht, anders dreigt de Minister te komen met regelgeving voor het interne toezicht en de horizontale verantwoording.<sup>321</sup>

De Minister kondigt aan welke maatregelen zij op het gebied van herijking van wet- en regelgeving wil nemen.<sup>322</sup> De Woningwet en het BBSH zullen minder verplichtingen voor de corporaties gaan bevatten.<sup>323</sup> De verwachte afronding is in 2006. Er wordt geen nieuwe wettelijke verplichting tot het opstellen van een woonvisie gecreëerd, zoals de ontwerp-Woonwet voorschreef. Het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) worden gewijzigd om te komen tot één toezichtinstantie in plaats van het CFV, de VROM-Inspectie en het directoraat-generaal Wonen.<sup>324</sup> Verschillende wetten zullen worden ingetrokken, zoals de Wet bevordering eigenwoningbezit. Onderdeel van de herijking is ook om de Woonwet niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

#### 5.4.2 Niet indienen van de Woonwet

In het traject van herijking van de wetgeving besluit Minister Dekker de Woonwet, die was voorbereid door Staatssecretaris Remkes, niet in te dienen.<sup>325</sup> Deze wet bevat volgens Minister Dekker te weinig nieuwe elementen. De nieuwe elementen die het wetsvoorstel wel bevat, worden

<sup>319</sup> Kamerstuk II 2003/04, nr. 29 383, nr. 5, gewijzigd in nr. 10 (aangenomen).

<sup>320</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 20 juni 2014.

<sup>321</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 30.

<sup>322</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 383, nr. 1.

<sup>323</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 383, nr. 1, pp. 26–27.

<sup>324</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 383, nr. 1, p. 28. De Minister noemt in de brief de toenmalige instanties: CFV, VROM-Inspectie en DGW/S&R.

<sup>325</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 383, nr. 1.

waar nodig geregeld in de bestaande regelgeving.<sup>326</sup> Het niet indienen van de Woonwet betekent volgens de Minister minder administratieve lasten voor de corporaties.<sup>327</sup> In het openbaar verhoor licht mevrouw Dekker haar motivatie om het ontwerp van de wet niet in te dienen toe:

Mevrouw **Dekker**: «Dat deed ik niet omdat er in de eerste plaats een heel nadrukkelijk negatief advies lag van de Raad van State, waarin werd omschreven dat het op een tiental punten op zijn zachtst gezegd niet overtuigend was. Volgens dat advies zou de codificatie van alle onderwerpen in de Woonwet voor de wooncorporaties – dat is een nieuwe term die toen door de heer Remkes is ingevoerd – niet dekkend zijn. Er zouden allerlei open lijnen overblijven. (...) Het advies van de Raad van State was zodanig negatief dat ik toch eerst een eigen afweging van de wet en de intenties van die wet wilde maken. De intentie van de wet betrof nadrukkelijk de bestuursverhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente en de woonkwaliteit.»<sup>328</sup>

De heer Remkes, die ook in het kabinet-Balkenende II zit als Minister van Binnenlandse Zaken, heeft Minister Dekker er nooit expliciet op aangesproken dat zij de Woonwet niet indient. In de marge van een vergadering spreekt hij er weleens over met Minister Dekker. Maar, zoals hij toelicht in zijn openbaar verhoor:

De heer **Remkes**: «Er lag inmiddels natuurlijk ook een ander regeerakkoord. Dat andere regeerakkoord zei volgens mij iets over terughoudendheid bij wetgeving. Hoewel dit zich in zekere mate aan mijn waarneming heeft onttrokken, zal daarbij politiek ongetwijfeld ook een rol gespeeld hebben dat het CDA het maatschappelijk middenveld en het zelfstandig kunnen functioneren daarvan nogal een groot goed vond.»<sup>329</sup>

### **De reacties op het niet indienen van de Woonwet lopen uiteen**

Brancheorganisatie Aedes vindt dat Minister Dekker een verstandig besluit heeft genomen.<sup>330</sup> Aedes is bang dat de wet tot vergaande bemoeienis met hun ondernemingsbeleid zou leiden. De Woonbond stuurt echter een brief aan de kabinetsformateur waarin de bond aandringt om de nieuwe Woonwet voortvarend in parlementaire behandeling te brengen.<sup>331</sup> De Woonbond acht de wet in grote lijnen een goede zaak, maar deelt de mening van critici dat de wet een zware bureaucratische last bij de gemeenten deponereert. De wet geeft wel een sterkere positie aan bewoners en huurdersorganisaties.<sup>332</sup> Bij de bespreking van het besluit in de Tweede Kamer zegt alleen de heer Duyvendak (GroenLinks-fractie) expliciet dat hij het jammer vindt dat de Woonwet niet wordt ingediend.<sup>333</sup> Over het niet indienen van de Woonwet zegt mevrouw Dekker in haar openbaar verhoor dat het kabinet-Balkenende II nu eenmaal andere uitgangspunten heeft dan Paars II.

<sup>326</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 7, p. 48. De bestaande regelgeving betreft: Woningwet, Besluit beheer sociale-huursector en Wet op het overleg huurders verhuurder.

<sup>327</sup> Kamerstuk II 2003/04, nr. 29 383, nr. 9. De Minister bevestigt het besluit de Woonwet niet in te dienen in het Nader rapport (reactie op het advies van de Raad van State) over de Woonwet. (Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 7).

<sup>328</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

<sup>329</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

<sup>330</sup> Binnenlands Bestuur (29 oktober 2004).

<sup>331</sup> Nota voor de kennismakingsbijeenkomst met de Woonbond. Waarnemend DGW, 11 oktober 2002, DBO2002082345; Woonbond (5 juli 2002).

<sup>332</sup> Binnenlands Bestuur (29 oktober 2004).

<sup>333</sup> Kamerstuk II 2003/04, nr. 29 383, nr. 9.

Mevrouw **Dekker**: «We hadden alleen een ander regeerakkoord: meedoen, meer werk en minder regels. Bovendien lag er in 2005 een motie van de heren Hofstra en Koopmans. Zij zeiden ook nog eens dat er geen grote wetgevingstrajecten rond de woningcorporaties moesten komen.»<sup>334</sup>

### **5.4.3 Voornemens het BBSH te wijzigen en druk uit de Tweede Kamer**

#### **De Tweede Kamer wordt ongeduldig**

In diverse algemene overleggen in 2003 en 2004 uiten alle fracties hun ongenoegen over de geringe voortgang van de stedelijke ontwikkeling en het onvoldoende aandeel daarin van de corporaties.<sup>335</sup> De heer Depla (PvdA-fractie) wijst op de rijker wordende corporaties die minder nieuwbouw realiseren.<sup>336</sup> De mogelijkheid van matching wordt door diverse fracties aangehaald. Bij matching staat de volkshuisvestelijke activiteit centraal. Indien een bepaalde activiteit vanuit volkshuisvestelijke 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 woningcorporaties kunnen financiële steun verlenen waardoor de activiteit wel kan worden uitgevoerd.<sup>337</sup>

Op 21 november 2002 wordt een motie (Van Gent c.s.) ingediend om het overschot aan vermogens van de corporaties in te zetten voor de stedelijke vernieuwing.<sup>338</sup> De Kamer constateert in de motie dat de afwachtende houding van de regering tegenover corporaties, om te komen tot de matching van taken en middelen, nauwelijks effecten sorteert. De motie wordt door de Tweede Kamer aangenomen.<sup>339</sup> De Tweede Kamer wijst in het overleg van 21 april 2004 de Minister op de nog niet uitgevoerde motie.<sup>340</sup> Over de mate van verplichting van matching denken de fracties verschillend. Voor de VVD- en CDA-fracties hebben initiatieven van de sector zelf de voorkeur boven een verplichting.<sup>341</sup>

De Minister wil zich bezinnen op de vormen waarin de sector op zijn prestaties aangesproken kan worden. Het gaat daarbij niet om een fundamentele herbezinning op het huidige stelsel of om het terugdraaien van in het verleden gemaakte afspraken. Het gaat om het afstemmen van de onderlinge samenhang van de positie van corporaties, hun werkdomein en de prestaties die de overheid van corporaties kan verwachten.

Ook bij de behandeling van de toezichtsbrieven dringen de Kamerleden aan op meer prestaties, zeker in herstructureringsgebieden. Zij willen bovendien dat er vaart wordt gemaakt met de wijziging van het BBSH.<sup>342</sup>

<sup>334</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

<sup>335</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 600-XI, nr. 117 en 2003/04, 29 453, nr. 5.

<sup>336</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 16.

<sup>337</sup> Bron van de definitie van matching: Conijn, J. (juli 2003) *Het vermogen om te financieren*. In opdracht van de VROM-raad.

<sup>338</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 600-XI, nr. 38 (aangenomen).

<sup>339</sup> Handelingen II 2002/03, nr. 34, p. 2544.

<sup>340</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 453, nr. 5.

<sup>341</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 600-XI, nr. 117, pp. 7–8.

<sup>342</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 453, nrs. 1 en 5; 2004/05, 29 453, nrs. 9 en 16; 2005/06, 29 453, nrs. 36, 38 en 47.

### Voorstellen voor wijziging BBSH

In oktober 2003 ontwerpen ambtenaren op het departement nieuwe artikelen over treasurybeleid voor de toegezegde wijziging van het BBSH. De artikelen stellen een treasurystatuut verplicht. In dit statuut dienen de doelstellingen van treasury, bepalingen voor het financieringsbeleid, het renterisicobeleid, het kasstroombeleid en het beleggingsbeleid te worden opgenomen. Ook moet worden uitgelegd hoe de doelstellingen van de treasury bijdragen aan de volkshuisvestelijke doelstellingen. *«Het gebruik van derivaten is niet toegestaan met uitzondering van rentederivaten. Rentederivaten mogen enkel worden ingezet in het kader van het renterisicobeheer ter vermindering van renterisico's»*.<sup>343</sup> Daarnaast bevatten de ontwerp BBSH-artikelen eisen voor de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC), de externe verantwoording en de accountantsregeling.

Op 26 april 2004 stuurt de Minister een brief met haar plannen over de toegezegde voorgenomen wijzigingen van het BBSH.<sup>344</sup> Zij houdt daarin de voorstellen van haar voorganger, Minister Kamp, nog eens tegen het licht.<sup>345</sup> De Minister betreft daarbij haar uitgangspunt om regels zo veel mogelijk terug te brengen.

De hoogste prioriteit heeft het vastleggen van een aantal activiteiten in aparte juridische entiteiten.<sup>346</sup> Het gaat daarbij om de splitsing van de werkzaamheden van de woningcorporaties in maatschappelijke werkzaamheden, uit te voeren door de woningcorporatie zelf, en andere werkzaamheden, uit te voeren door een of meer dochters van de woningcorporatie. De Minister streeft naar inwerkingtreding op 1 november 2004. Verder noemt de Minister een tweede tranche voornemens die in het BBSH worden opgenomen. Het gaat hierbij om de verplichting van een treasurystatuut, mogelijkheden voor de raad van toezicht om richtlijnen te geven voor de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC), en het verplicht opnemen van een verhuiskostenvergoeding in de reglementen van woningcorporaties. De verwachte inwerkingtreding van de tweede tranche is medio 2005.

Het CFV en de Minister vergaderen meerdere malen over de wijziging van het BBSH. In juli 2004 zegt de Minister tijdens haar bestuurlijk overleg met het CFV dat ze aan het praten is met externe partijen over de toekomst van de corporatiesector. *«De Minister laat het CFV weten, dat VROM in gesprek is met Aedes over de modernisering van het huurbeleid, maar ook over het BBSH en de governance bij corporaties.»*<sup>347</sup>

Zo wordt de wijziging van het BBSH onderdeel van de besprekingen over het sturings- en toezichtarrangement. Hierdoor vinden de aangekondigde wijzigingen van het BBSH niet plaats en wordt het treasurystatuut niet opgenomen in het BBSH.

Minister Kamp heeft nog meer wijzigingsvoorstellen voor het BBSH gedaan, maar deze neemt Minister Dekker niet over. Het gaat onder andere om opname van een zevende prestatieveld (bevordering eigenwo-

<sup>343</sup> Notitie DGW/DBO voorstel voor in BBSH op te nemen regels voor een treasurystatuut, 10 oktober 2003.

<sup>344</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 105 en aanvullend: 73/Vrom/2004. De toezegging staat in Kamerstuk II 2002/03, 28 600-XI, nr. 117.

<sup>345</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 3.

<sup>346</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 800-XI, nr. 5.

<sup>347</sup> Verslag bestuurlijk overleg CFV en Minister, 12 juli 2004.

ningbezit) en de procedure inzake fusies, waarbij corporaties de zienswijze moeten vragen van huurders(organisaties) en de gemeente. Verder komt er geen verbod op *cross border lease*.<sup>348</sup>

#### 5.4.4 Parlementair onderzoek woningcorporaties

Ter voorbereiding op de door Minister Dekker aangekondigde wijziging van het BBSH neemt de Tweede Kamer op 15 oktober 2004 het initiatief tot een parlementair onderzoek. Initiatiefnemers zijn de leden Depla (PvdA-fractie) en Van Bochove (CDA-fractie). Zij willen dat het onderzoek duidelijk maakt welke randvoorwaarden gesteld moeten worden aan een toekomstig BBSH en een bijkomend toezichtarrangement. De heer Depla (PvdA-fractie) licht in zijn openbaar verhoor de redenen voor het initiatief tot het onderzoek als volgt toe:

De heer **Depla**: *«Om twee redenen. De eerste reden – dat is waarom ik in de politiek ben gegaan – was dat ik mij druk maakte over de prestaties van woningbouwcorporaties. Wij mochten elk jaar het jaarverslag van het toezicht bespreken. Dan bekeek je dus geaggregeerd de prestaties van corporaties, wat zij als sector in totaal presteerden. Daar kon je je erg over opwinden omdat de woningbouwproductie achterbleef of omdat er onvoldoende aan de leefbaarheid werd gedaan, maar je had volstrekt nul instrumenten om iets te doen. Je kon alleen maar zeggen «Minister, doe wat!», maar de Minister had ook geen instrument. Hij of zij kon tegen de sector roepen «doe wat!», maar de corporaties die het goed deden, voelden zich dan volstrekt miskend en aangevallen door ons – helaas ten onrechte, want zij presteerden wel goed – en de corporaties die het slecht deden, konden zich achter dat gemiddelde verschuilen. Dat was voor mij een drijfveer.*

*De tweede drijfveer is gewoon politiek. Als je iets voor elkaar wilt krijgen en in de oppositie zit, moet je stapjes zetten om het maatschappelijk debat en het Tweede Kamerdebat te beïnvloeden. Ik kon wel gaan zitten wachten totdat de Minister, die bepaalde opvattingen had, het af had om dan iets te proberen met moties en amendementen, maar dan kreeg je het meestal niet meer voor elkaar. Je moet ervoor zorgen dat er een beweging komt. Een eerste stap was een onderzoek, gezamenlijk met de Tweede Kamer, om ons voor te bereiden op de voorstellen van Minister Dekker. (...) Dat was een mooi argument om samen met Van Bochove te zeggen: laten wij ons als Tweede Kamer ook eens voorbereiden en niet alleen maar afwachten tot er iets komt.»<sup>349</sup>*

Depla wijst op het belang om als oppositiepartij de handen in elkaar te slaan met een coalitiepartij (het CDA). Hij heeft niet veel vertrouwen in de VVD-Minister, want de voorstellen van de PvdA-fractie over het huurbeleid staan dusdanig haaks op die van de Minister dat hij er niet meteen van uitgaat dat dit goed zal gaan. Van de samenwerking met de VVD-fractie heeft hij geen hoge verwachtingen, blijkt uit het openbaar verhoor met de heer Depla:

De heer **Depla**: *«Met de VVD, excuus, was niet zo veel eer te behalen, want die wilde de sector kleiner maken. Mijn belangrijkste partner was het CDA.»<sup>350</sup>*

<sup>348</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 105.

<sup>349</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>350</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

Johan Conijn (van onderzoeksbureau RIGO) voert het parlementair onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer uit. Op 14 april 2005 wordt het onderzoeksrapport «Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing» naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>351</sup> Het onderzoeksrapport gaat vooral in op de mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsmodellen voor de corporatiesector.<sup>352</sup> RIGO wijst in het rapport op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een goede toezichtsketen in de sector, waarin het interne toezicht een voorname plaats inneemt en het externe toezicht pas de tweede lijn vormt.

De belangrijkste conclusies uit het rapport zijn:

- het jaarbudget van woningcorporaties (in 2004 4,6 miljard euro), dat beschikbaar is voor het leveren van maatschappelijke prestaties, is omvangrijk en het is de vraag of dit omvangrijke budget op een efficiënte en effectieve wijze wordt ingezet;
- waarborgen dat de geleverde prestaties van woningcorporaties aansluiten bij de wensen van de belanghouders en huurders ontbreken;
- het risico tot een inefficiënte inzet van middelen door woningcorporaties is groot door het ontbreken van tucht van de markt, klantenmacht en instrumenten om een oordeel te kunnen vellen over de bedrijfsvoering enerzijds en de robuuste vermogenspositie anderzijds;
- het Rijk beperkt zich in het BBSH tot een strikte formulering van wat mag en een algemene formulering van wat gewenst is. Dit kan niet worden opgevat als taakopdracht of prestatie-eis. Verantwoording vindt plaats in het volkshuisvestingsverslag en in prestatieafspraken met gemeenten. Er is echter veel onduidelijkheid over de verwachtingen over en weer tussen gemeenten en corporaties;
- bij elkaar laat het BBSH zich kenschetsen als een kaderstellende regeling. De bandbreedte waarbinnen woningcorporaties opereren wordt erin aangegeven en de richting wordt aangeduid. Dit alles is omlijst met procesvoorschriften. Normstelling – bijvoorbeeld exploitatievoorschriften – of concrete prestatiecriteria treft men er nauwelijks in aan;
- in de praktijk richt het toezicht zich vooral op de rechtmatigheid van handelen en de financiële continuïteit. De inhoudelijke prestaties – het toezicht op effectiviteit – worden vooral op sectorniveau beoordeeld. Op instellingsniveau zijn interventies vanuit het effectiviteitstoezicht schaars. Het is voor het Rijk moeilijk om te beoordelen of de maatschappelijke prestaties van een individuele corporatie voldoende in het lokale belang zijn;
- het toezicht op efficiëntie heeft in de praktijk nog zo goed als geen vorm gekregen;
- de ministeriële verantwoordelijkheid om een oordeel te vormen over de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties kan niet goed worden uitgeoefend.

De commissie vraagt de heer Van Bochove (CDA-fractie) of de bevindingen uit het onderzoek, dat het vermogen omvangrijk is en het de vraag is of dit op een efficiënte en effectieve wijze wordt ingezet, op dat moment bij hem bekend waren.

De heer **Van Bochove**: *«Het eerste deel wisten wij. Er was sprake van een behoorlijke overmaat aan vermogen, als ik dat zo mag noemen. In elk geval leek het daar wel op. Verder wisten wij natuurlijk ook wel dat er op*

<sup>351</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 2.

<sup>352</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 2 (Bijlage: Conijn, 2005).



*dat punt knelpunten lagen, maar de hardheid en de directheid waarmee RIGO dat opschreef, waren wel een verrassing.»<sup>353</sup>*

De vaste Kamercommissie voor VROM organiseert hoorzittingen en rondetafelgesprekken over het rapport.<sup>354</sup> Zeven maanden na indiening beantwoordt de Minister vragen van de vaste Kamercommissie over het parlementair onderzoek (RIGO-rapport).<sup>355</sup> Zij vindt het rapport een herkenbare, gedegen analyse van de corporatiesector. Het rapport geeft verder interessante opties voor veranderingen in het corporatiestelsel, zegt de Minister. Zij ziet zeker overeenkomsten tussen het rapport en haar visie. Het belang van een efficiënte en effectieve inzet is evident, maar ze wijst erop dat tegenover dit omvangrijke budget een eveneens omvangrijke opgave met name in herstructurering en woningbouw staat. Tegenover het risico op een inefficiënte inzet van middelen door woningcorporaties, zoals het onderzoek vermeldt, zet de Minister haar voorstel voor het creëren van een *level playing field*. De verschillen zitten vooral in de wijze van aanpak van de problemen. De Minister wil het oppakken van de problemen vooral bij de sector of op het lokale niveau leggen en hecht aan een sterk intern toezicht en aan een stelsel van *checks-and-balances*.

De heer **Depla**: *«Daar waren we niet zo blij mee, want dat was nu precies de essentie van de discussie. De woningbouwcorporaties, onder de bezielende leiding van de heer Van Leeuwen – hij was ook van het concept van de maatschappelijke onderneming – waren deze mening toegedaan: wij zijn een onderneming en omdat wij maatschappelijk zijn en ons met stakeholders verhouden, gaat het goed; daar moet de overheid zich niet te veel tegenaan bemoeien. De reden dat wij ons er druk om maakten, was dat het op sommige plekken toch echt niet goed ging. (...) Het was een principieel verschil van opvatting of je vond dat het met zelfregulering moest of niet. Wij vonden dat er wel correctiemechanismes moesten zijn om te kunnen ingrijpen als er niet gepresteerd werd naar vermogen.»<sup>356</sup>*

De heer Van Bochove (CDA-fractie) zegt in zijn openbaar verhoor over het vervolg van het parlementair onderzoek:

De heer **Van Bochove**: *«Wij hebben gezegd dat we de hoofdlijn van de Minister steunden. Op dat punt zijn wij de Minister niet afgefallen. Wij hebben haar gesteund. We zaten ook met haar in een coalitieverband. Daar waren natuurlijk ook afspraken over gemaakt.»<sup>357</sup>*

De heer Van Bochove benadrukt dat de Minister ook wel wilde dat er voor een aantal zaken dat de Tweede Kamer had aangedragen, oplossingen kwamen. De heer Depla (PvdA-fractie) ziet dat de weg om samen met het CDA de wetgeving anders in te richten, doodloopt. Hij gaat door met het aandringen op regelgeving, maar overweegt geen initiatiefwet.<sup>358</sup>

De heer **Depla**: *«Dat is toch wel iets te complex om op een achternamiddag met een paar Kamerleden in elkaar te timmeren. Bovendien had ik dat samen met Bas Jan van Bochove moeten doen. Ik denk dat die niet zomaar ... Het is wel een politiek statement als je een Minister van je coalitie belooft om met voorstellen te komen en dan in een keer met een*

<sup>353</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

<sup>354</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 846, nrs. 4–6.

<sup>355</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 846, nr. 9.

<sup>356</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>357</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

<sup>358</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

*oppositiepartij samen een initiatiefwetsvoorstel gaat maken. Ik denk dat hij dat niet voor elkaar had gekregen in zijn fractie.»<sup>359</sup>*

De opsteller van het rapport, de heer Conijn, zegt over het verloop van het rapport in zijn openbaar verhoor:

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.»<sup>360</sup>*

#### **Advies voor een nieuw stelsel: commissie-De Boer**

Anders dan haar voorganger Remkes wil Minister Dekker in samenwerking met Aedes tot voorstellen voor het toezicht komen. In opdracht van Minister Dekker doet een uit VROM en Aedes samengestelde commissie onderzoek (commissie-De Boer). De commissie krijgt de opdracht om een nieuw bestel te ontwerpen voor de relatie tussen Rijk en corporaties, met werkbare en toetsbare spelregels. Dekker stuurt op 25 mei 2005 het onderzoeksrapport «Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties» naar de Tweede Kamer.<sup>361</sup>

De Boer constateert dat zich tussen Rijk en woningcorporaties na de bruteringsoperatie van de toenmalige Staatssecretaris Heerma in tien jaar tijd een werkrelatie heeft ontwikkeld die aan herijking toe is. Over en weer is er behoefte te weten wat men van elkaar mag en moet verwachten. Corporaties vinden dat het Rijk door gedetailleerd ingrijpen onvoldoende recht doet aan hun zelfstandige positie. Het Rijk heeft zorgen omdat sommige corporaties zich onvoldoende actief inzetten om hun niet onaanzienlijke investeringscapaciteit vol aan te wenden voor hun maatschappelijke doelstelling.

Hoofdboodschap van commissie-De Boer is dat er een nieuw BBSH moet worden ontworpen. Dit moet op tien punten fundamenteel verschillen met het dan geldende BBSH. Daarom stelt de commissie voor om de definiëring van de maatschappelijke doelstelling en het functioneren van corporaties zelf beter te formuleren. Gemeenten moeten een veel actievere rol gaan spelen als gelijkwaardige contractpartij voor corporaties. Het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties moet verplicht worden. Een nieuw op te richten contracterings- en activeringsinstituut (CAI) moet de contractering tussen corporaties en gemeenten ondersteunen.

De commissie stelt voor om het financieel-economisch toezicht op de corporatiesector efficiënter in te richten. De rol van het intern toezicht, het WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) en het CFV (Centraal Fonds Volkshuisvesting) vindt de commissie op financieel-economisch gebied te veel van het goede, maar te weinig als het gaat om de bevordering van contractering met gemeenten en de activering van de corporatievermogens.

<sup>359</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>360</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Conijn, 9 juli 2014.

<sup>361</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 3, (Bijlage), zie ook deelrapport Literatuurstudie.

Minister Dekker onderschrijft weliswaar het belang van contractering, activering en arbitrage zoals de commissie-De Boer naar voren brengt, maar zij wil hiervoor geen nieuw instituut in het leven roepen.<sup>362</sup> Mevrouw Dekker zegt hierover in het openbaar verhoor:

Mevrouw **Dekker**: «Ik vond dat we eerst moesten zoeken naar een oplossing om de prestatieafspraken en de overeenkomsten echt tot hun recht te laten komen».<sup>363</sup>

De Boer beveelt een eindmodel aan waarbij het verzamelen en beoordelen van informatie over de financiële positie van woningcorporaties in het kader van het externe toezicht niet meer bij het CFV wordt belegd, maar bij de Minister zelf. Het eindmodel voorziet ook in een nieuwe rol voor het WSW. Omdat het WSW een private organisatie is, moet volgens De Boer worden voorzien in een publieke waarborg.

Het voorstel van commissie-De Boer om het (privaatrechtelijke) WSW een toezichthoudende taak te geven en een deel van het toezicht van het CFV over te hevelen naar het WSW volgt de Minister niet op. De Minister benadrukt dat het externe toezicht en de eventuele toepassing van sancties in laatste instantie bij de Minister behoort en dat het toezicht een publiekrechtelijke inbedding behoeft.<sup>364</sup>

De rapporten van RIGO en De Boer zijn in de periode 2004–2006 niet de enige al dan niet gevraagde rapporten die over de corporatiesector verschijnen. Ook de Sociaal-Economische Raad (SER), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de VROM-raad brengen rapporten uit. De adviesorganen zijn het erover eens dat het hybride karakter van woningcorporaties niet ter discussie staat, maar dat aan de vrijblijvendheid rond het maatschappelijk functioneren van woningcorporaties een einde moet komen.<sup>365</sup> Volgens Minister Dekker wijzen de verschillende adviezen erop dat het uitgangspunt voor nieuw beleid moet zijn dat het Rijk enerzijds duidelijke kaders geeft, inclusief een vorm van overheidstoezicht, maar dat het Rijk anderzijds meer op afstand geplaatst moet worden.<sup>366</sup>

#### **5.4.5 Beleidsvisies toekomst van woningcorporaties**

Ruim twee jaar na het aantreden van Minister Dekker verschijnt eerst de visie op hoofdlijnen van een nieuw arrangement tussen overheid en woningcorporaties (de juni-brief).<sup>367</sup> Deze hoofdlijnenvisie is de voorloper van de beleidsvisie «Toekomst van woningcorporaties», die een half jaar later verschijnt (de december-brief). Minister Dekker kiest voor een verankering van het arrangement in de wet. Prestaties op lokaal niveau en het zekerder stellen van gewenste maatschappelijke prestaties zijn uitgangspunten voor haar beleid. Een heldere afbakening van de toegestane werkzaamheden van woningcorporaties is nodig, naar haar idee. Een verruiming van taken en werkzaamheden kan echter onder bepaalde condities aan de orde zijn. De Minister wil een duidelijke juridische scheiding tussen kernactiviteiten en commerciële activiteiten

<sup>362</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 30.

<sup>363</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

<sup>364</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 7, p. 6.

<sup>365</sup> Het hybride karakter van een woningcorporatie heeft betrekking op de combinatie van een private onderneming met een maatschappelijk opgave op het gebied van wonen.

<sup>366</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 7.

<sup>367</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 7.

aanbrengen. Het externe toezicht en de eventuele toepassing van sancties blijven bij de Minister. Minister Dekker ziet haar verantwoordelijkheid voor de corporaties als toegelaten instellingen primair als een systeemverantwoordelijkheid. Naast het juridisch kader van wet- en regelgeving en de financiële condities, zoals de garantiestructuur, ziet de Minister het ook als haar systeemverantwoordelijkheid om vast te stellen wat op macroniveau op hoofdlijnen nodig is met betrekking tot de prestaties. Dat geldt eveneens voor de effectieve inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties.

Vanuit het oogpunt van stapeling van spelers en verantwoordelijkheden gaat de Minister de doelstellingen en activiteiten van het CFV, het WSW en het Rijk doorlichten om tot een heldere en doelmatigere taakverdeling te komen. De Minister onderstreept overigens nog eens het belang van het interne toezicht voor een goede interne governance, en de belangrijke rol van Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) voor het professionaliseren daarvan.

### **Hoofdlijnendebat over visie Minister Dekker (juni-brief)**

Op 29 juni 2005 vindt in de Tweede Kamer een hoofdlijnendebat plaats over de visie van Minister Dekker op de woningcorporaties.<sup>368</sup> Het wordt een fundamenteel debat waarin door diverse fracties wordt teruggekeken op de effecten van de bruteringsmaatregelen en waarin de grote fracties hun uitgangspunten geven voor de inrichting van het stelsel. De fracties van het CDA en de PvdA staan het dichtst bij elkaar vanwege het belang dat zij hechten aan het maatschappelijk middenveld. De PvdA-fractie dringt aan op duidelijkheid over wat er van corporaties wordt verwacht en wil meer sturing. De CDA-fractie vindt dat de Minister alleen in het uiterste geval moet kunnen ingrijpen. De VVD-fractie wil regelgeving zo veel mogelijk terugdringen: geen BBSH en geen financieel toezicht meer.

Van de oppositiepartijen benadrukt de heer Depla (PvdA-fractie) dat de veranderingen in de positie van de woningcorporaties, die in het begin van de jaren negentig zijn doorgevoerd, een belangrijke oorzaak zijn voor de problemen in de wijken. Volgens Depla is er onduidelijkheid ontstaan in de taakverdeling tussen gemeenten en corporaties. Het is daarbij onduidelijk of corporaties wel de prestaties leveren die van hen verwacht mogen worden. Sinds de verzelfstandiging hebben corporaties hun oorspronkelijke maatschappelijke doel uit het oog verloren. Bedrijfsmatig werken en vastgoedontwikkeling zijn in de plaats gekomen van hun maatschappelijke taak. Depla verwacht niet veel heil van schaalvergroting. Hij vindt ook dat zelfregulering in de praktijk vaak niet of slecht werkt.

De VVD-fractie vindt dat de doelen van de bruteringsmaatregelen, een einde maken aan de subsidiëring in de sociale huursector en meer afstand nemen van deze sector, nog niet zijn bereikt. Dit komt, volgens mevrouw Veenendaal (VVD-fractie), niet in de laatste plaats doordat het BBSH de corporaties te stringent voorschrijft wat ze wel en niet mogen doen. Veenendaal benadrukt dat de politiek daarom na tien jaar BBSH de moed moet opbrengen om de corporaties eindelijk de vrije hand te geven. Zij zou het BBSH willen afschaffen. De Minister dient verantwoordelijk te zijn voor het systeem achter de woningbouwopdrachten. Zij moet hierover bindende afspraken met de regio's maken. Financieel toezicht door het CFV is, in de optiek van de VVD, niet meer nodig omdat corporaties niet langer met rijksmiddelen worden gefinancierd. De borgstelling door het Rijk kan

<sup>368</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 8 (h).

worden afgeschaft, waardoor corporaties elkaar gaan aanspreken op slecht gedrag.<sup>369</sup>

De heer Hofstra, voormalig woordvoerder wonen van de VVD-fractie, verwoordt in het openbaar verhoor het VVD-standpunt:

De heer **Hofstra**: *«Beperk je tot je kerntaken en laat je niet afleiden door allerlei andere grappen en grollen die alleen maar geld kunnen kosten. Dat was mijn gedachte. Dat zou namelijk ten koste gaan van de kerntaak die je biedt, ten koste van de huurders.»*<sup>370</sup>

De heer Van Bochove (CDA-fractie) stelt tijdens het debat dat het maatschappelijk bestemd vermogen van de woningcorporaties moet worden ingezet voor de herstructurering van de oude wijken. De Minister moet alleen in het uiterste geval sturend optreden. De regelgeving voor de corporaties moet tot het uiterste worden teruggedrongen door lokale en regionale overheden meer verantwoordelijkheid te geven. Zij zullen daartoe natuurlijk wel uitgerust moeten worden met een effectief instrumentarium, aldus Van Bochove. De breedte van het werkveld van de corporaties moet worden beperkt en vastgelegd in de statuten van de corporaties. Van Bochove wil geen stapeling van toezichhoudende organen en vindt dat de huidige positie van het WSW onaangetast moet blijven.<sup>371</sup>

Dit standpunt licht hij toe in het openbaar verhoor:

De heer **Van Bochove**: *«Als de sector – daar ging het natuurlijk om – de politiek aanspreekt dat hij verzelfstandigd is en dat de politiek zich niet voortdurend met zijn interne zaken moet bezighouden, dan mag de politiek tegen de sector zeggen: dan moet je je zaken wel op orde hebben. Dat was de situatie van dat moment.»*<sup>372</sup>

Minister Dekker geeft in het hoofdlijnen debat aan dat zij de positie van de corporaties niet wil veranderen en dat zij streeft naar het gezond maken van de woningmarkt als geheel. De bruteringsoperatie heeft, in haar optiek, een aantal problemen niet weten op te lossen. De Minister wil dat wel, maar niet met extra regelgeving. Zij wil antwoord geven op de principiële vraag welke positie de corporaties moeten innemen ten opzichte van het Rijk. Uitgangspunt daarbij is dat in de toekomst duidelijk moet zijn wat de taak van de corporaties is en op welke manier zij de gevraagde prestaties kunnen leveren. Bovendien moet het hele systeem transparanter worden, aldus Dekker.<sup>373</sup>

De Minister ziet dat de corporaties de afgelopen periode geprobeerd hebben om hun werkterrein te verbreden. Verbreding van het werkterrein door de exploitatie van maatschappelijk vastgoed, zoals onder meer voorgesteld in het parlementair onderzoek (RIGO-rapport), kan onder bepaalde condities worden toegestaan. Een van die condities is dat deze investeringen daadwerkelijk rendement opleveren. Over een verbreding zal een principiële discussie moeten worden gevoerd, omdat het van het grootste belang is dat het werkterrein van de corporaties duidelijk afgebakend wordt.

<sup>369</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 8, p. 6.

<sup>370</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Hofstra, 27 juni 2014.

<sup>371</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 8, p. 7.

<sup>372</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

<sup>373</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 8, p. 9.

Het is, volgens de Minister, veel beter om alle corporaties te vragen transparanter te gaan werken en de gemeente een rol te geven. De Minister is echter tegen een aanwijzingsbevoegdheid van de gemeente; dat is vermoedelijk ook juridisch niet haalbaar. De corporaties zijn immers private ondernemingen. Visitatie op vrijwillige basis is een goede methode om transparantie te verbeteren. Veel van de vragen en opmerkingen worden door de Minister doorgeschoven naar de beleidsbrief die eind 2005 zal verschijnen.

### **De beleidsvisie van Minister Dekker (december-brief)**

Op 12 december 2005 verschijnt de beleidsvisie over de toekomst van woningcorporaties.<sup>374</sup> Mevrouw Dekker is dan tweeënhalf jaar Minister. Deze beleidsvisie bevat een vernieuwd arrangement tussen overheid en woningcorporaties, met als belangrijkste doelen het zekerder stellen van de prestaties van de corporaties en de inzet van hun maatschappelijk gebonden vermogen, alsmede het vergroten van de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap van corporaties. De beleidsvisie is het resultaat van de discussie met aan de ene kant de opvattingen van het CDA, die ruimte wil geven aan de corporaties en voorkeur heeft voor een administratieve scheiding van activiteiten, en aan de andere kant de VVD, die een beperking van het werkdomein en een juridische scheiding voorstaat.

De brief bevat nog geen voorstellen voor het extern toezicht. De Minister kondigt een aparte beleidsbrief hierover aan. Later, in februari 2006, zal Minister Dekker over het extern toezicht advies vragen aan de heer Schilder (directeur van de Nederlandse Bank). Minister Dekker zegt wel dat het externe toezicht wat haar betreft publiekrechtelijk ingebed blijft, in afwijking van het advies van de commissie-De Boer, en dat het CFV zijn centrale rol in het externe toezicht blijft vervullen.

Zij formuleert een missie voor de corporaties die de brede zorg voor wonen beslaat. Om die missie te realiseren, ontplooiën corporaties een scala aan activiteiten, die deels met staatssteun mogen worden gefinancierd en deels niet. Alleen de activiteiten die in relatie staan tot het realiseren van deze missie zijn toegestaan.

De Minister wil een stelsel dat prikkels bevat om sneller te komen tot prestatiecontracten tussen corporaties en gemeenten over de opgaven en de aanpak. Het stelsel gaat uit van checks-and-balances en niet van wettelijke verplichtingen en nieuwe planfiguren.

Dit betekent:

- corporaties moeten een concreet investeringsbod uitbrengen op de gemeentelijke woonvisie. Waar dit niet lukt, is mediation aan de orde. Voor gevallen waarin de partijen er niet uit komen, komt een transparante berekeningsmethode om de investeringsruimte per corporatie te kunnen bepalen: de investeringsdoelstelling;
- regionale toelating wordt verruimd tot landelijke toelating. Verder beraadt de Minister zich op criteria om fusies te kunnen beoordelen op hun meerwaarde voor de volkshuisvesting;
- de Minister kiest voor het creëren van een level playing field tussen corporaties en commerciële verhuurders en beleggers. Bij alle corporaties moet daarom een scheiding worden aangebracht tussen de met staatssteun gefinancierde sociale activiteiten en de zonder staatssteun gefinancierde, met de markt concurrerende activiteiten. De Minister geeft de voorkeur aan een juridische scheiding boven een administratieve scheiding, mits de integrale aansturing van de investeringen van de corporaties gewaarborgd blijft;

<sup>374</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 30.

- onder strikte voorwaarden zal de Minister «vrije» dochterondernemingen toestaan. Zij zal alleen toezicht houden op de financiële relatie tussen «moeder» en «dochter»;
- over commerciële activiteiten zal vanaf 2006 vennootschapsbelasting worden betaald;
- de positie van huurders wordt versterkt in de Wet op het overleg huurders verhuurder;
- intern toezicht moet professionaliseren. De Minister wil de mogelijkheid hebben om bij evident disfunctioneren de raad van toezicht van een corporatie te kunnen ontslaan;
- het extern toezicht blijft publiekrechtelijk ingebed, maar definitieve voorstellen volgen later.

Het is opvallend dat de brief een opsomming is van verwachtingen. Voorbeelden hiervan zijn: «Ik verwacht dat de corporaties (...) zich zullen onderwerpen aan visitatie», «verwacht ik van corporaties een gedegen verantwoording achteraf», «verwacht ik dat de corporatie zelf initiatieven ontplooit», «verwacht ik dat (...) 90% van de woningvoorraad zullen toewijzen aan de aandachtsgroepen», vanwege het woningtekort wordt van corporaties «een extra inspanning verwacht en de inzet van hun maatschappelijk bestemd vermogen» en «verwacht ik dat in de meeste gevallen gemeente en corporatie op een redelijke termijn een verantwoord en goed prestatiecontract sluiten».<sup>375</sup> De commissie vraagt de oud-bewindsvrouw wat zij doet om die verwachtingen in resultaten om te zetten.

Mevrouw **Dekker**: «Volgen wat er daadwerkelijk gebeurt. (...) Je mag verwachten dat men aan de slag is, dat men investeert, dat men overleg heeft met de huurders en andere stakeholders. Dat is de normaalste zaak van de wereld.»

De heer **Groot**: «U zegt dat u de prestaties van woningcorporaties zeker wilt stellen. Vervolgens spreekt u uit: ik verwacht dat, ik verwacht dat, ik verwacht dat. Is dat nu het zeker stellen van prestaties van woningcorporaties?»

Mevrouw **Dekker**: «Nee, het zeker stellen doe je in de prestatieovereenkomsten en -afspraken. Dat is het zeker stellen. Ik heb in diezelfde brief gezegd dat ik een methode wilde laten ontwikkelen – ook daar wordt nu nog aan gewerkt – om de investeringscapaciteit zichtbaar te maken; daarin kon het WSW ook een rol krijgen. Dat is nu nog aan de orde.»

De heer **Groot**: «Want wat blijft er dan nog over van het sturen op prestaties?»

Mevrouw **Dekker**: «Dat is natuurlijk wel gebeurd, maar anders. Ik denk dat het lang niet zo indringend gebeurde als eigenlijk nodig was voor investeringsbeslissingen.»<sup>376</sup>

### **Box 5.2 Prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties**

De verwachtingen die Dekker in haar brief van 12 december 2005 uitspreekt over de totstandkoming van prestatieafspraken komen niet uit. Dergelijke afspraken tussen gemeenten en corporaties komen slechts beperkt tot stand. Het percentage afspraken gaat van 19,3 procent in 2002 naar 17,9 procent in 2005 van het totaal aan mogelijke prestatieovereenkomsten. Het percentage stijgt wel in de

<sup>375</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 30, pp. 4, 7, 8, 9.

<sup>376</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

jaren daarna, maar in 2013 wordt nog niet de helft van mogelijke prestatieafspraken gerealiseerd.<sup>377</sup> Ook wordt het door de Minister gewenste instrument van mediation nauwelijks gebruikt. Al in 2005 waarschuwt de VNG de vaste Kamercommissie VROM en de Minister.<sup>378</sup> De gemeenten vinden dat zij te weinig instrumenten hebben om niet-willende corporaties tot prestaties te dwingen. Gemeenten hebben behoefte aan doorzettingmacht om een woonvisie te realiseren. De VNG ziet mediation niet als oplossing, omdat het een lichtere, meer vrijblijvende vorm van conflictbeslechting betreft dan de bindende arbitrage, zoals bijvoorbeeld de commissie-De Boer voorstelt. De Minister gaat niet mee in de voorstellen van De Boer om prestatieafspraken te verplichten en een contracterings- en arbitrage-instituut in te stellen.

In 2013 heeft mevrouw Dekker een andere rol en is zij voorzitter van de VNG-adviescommissie Relatie gemeenten en woningcorporaties.<sup>379</sup> Zij komt dan tot andere conclusies. De heren Conijn en Depla zijn ook lid van deze commissie. De commissie constateert dat er de afgelopen vijftien jaar een te grote mate van vrijblijvendheid in de relatie tussen corporaties en gemeenten is geweest, als het gaat om het maken van onderlinge prestatieafspraken. De belangrijkste aanbevelingen zijn om een arbitrageorgaan in te laten stellen door de VNG en Aedes, dat bindende uitspraken doet als gemeente en corporatie niet tot overeenstemming kunnen komen. Verder dient de Minister zich vanuit zijn toezichhoudende rol actiever op te stellen en zich een oordeel te vormen over alle corporaties en de wijze waarop zij uitvoering geven aan de noodzakelijke afstemming met de gemeente.

De heer Depla blikt in zijn openbaar verhoor terug op de periode dat mevrouw Dekker Minister was en de reden waarom zij dergelijke afspraken afwijst.

De heer **Depla**: «Volgens mij is de kern dat zij het zelfstandige ondernemingen vond. En dan is het heel gek dat een gemeente een gelijkwaardige partij is. Zij wilde wel dat ze gedwongen werden om met elkaar te overleggen, maar in the end vond zij dat de woningcorporaties verantwoordelijk waren. Ik zat meer op de lijn van de driehoek van huurders, corporaties en gemeenten. Die horen tot elkaar veroordeeld te zijn.»<sup>380</sup>

Mevrouw Dekker zegt hier over in haar openbaar verhoor:

Mevrouw **Dekker**: «Als je nu kijkt naar de prestaties, moet je gewoon zeggen dat er een stok achter de deur moet komen. Dan moet er ook een bindende uitspraak zijn, zodat men ook aan de gang gaat en er niet nog een keer onderhandeld wordt.»<sup>381</sup>

<sup>377</sup> Severijn (november 2013).

<sup>378</sup> Brief van de VNG aan de vaste Kamercommissie VROM, 24 juni 2005.

<sup>379</sup> Commissie Relatie gemeenten en woningcorporaties (2013).

<sup>380</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>381</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.



Mevrouw Dekker plaatst dit in de tijd:

Mevrouw **Dekker**: «(...) [Ik vind dat] *u toch ook moet bekijken wat er toen was en welke opvattingen er toen waren, in het licht van het kabinets-beleid dat ik toen mede heb uitgevoerd.*»<sup>382</sup>

#### 5.4.6 Invloed van Aedes

Met het aantreden van de kabinetten-Balkenende kregen de corporaties een welwillender oor voor hun pleidooi voor maatschappelijk ondernemerschap en de vrijheid die daarbij hoort. Ter voorbereiding op het kennismakingsgesprek tussen Minister Dekker en de voorzitter van Aedes op 8 juli 2003 schrijft de directeur-generaal Wonen, mevrouw Bertram: «*Aedes heeft in de tijd van Paars moeite gehad politieke steun te vinden rond het Binnenhof. Sinds het kabinet-Balkenende I is, met de rol van het CDA, Aedes zich met nieuw elan gaan richten op steun in de Tweede Kamer. Het benadrukken van de rol van corporaties als maatschappelijk middenveld hoort hierbij.*»<sup>383</sup>

De heer Van Leeuwen, toenmalig voorzitter van Aedes, herkent het wel, maar in zijn relatie met het voorgaande kabinet ziet hij geen problemen:

De heer **Van Leeuwen**: «*Ja, natuurlijk heb je als maatschappelijk middenveld bij het CDA een meer natuurlijke ingang dan bij andere partijen. Het klassieke schema is: Staat, markt, middenveld. Tja, het is wel bekend dat het CDA iets meer aan de kant van het middenveld zit. Daarmee vertel ik niets nieuws. Maar ik had geen problemen in mijn verstandhouding met Paars.*»<sup>384</sup>

Ten opzichte van de relatie met de Minister ziet de heer Van Leeuwen het verschil niet zo tussen een onderhandelings- of gesprekspartner.<sup>385</sup> De heer Van Giessen, topambtenaar bij VROM ziet dit anders.

De heer **Van Giessen**: «*Dan was er in die tijd wel erg veel sprake van een transactiemodel. Zo noemden ze dat, als ik me niet vergis. (...) Dat kwam erop neer dat er over de woningbouw, de aanpak van de wijken en niet te vergeten het huurbeleid echt werd onderhandeld met de corporatiesector. Dat was meer dan ik me van daarvoor kon herinneren en meer dan ik me kan herinneren van na Vogelaar.*»<sup>386</sup>

Mevrouw Dekker noemt in haar openbaar verhoor de term transactiemodel een «*mooie typering*». <sup>387</sup>

Voorafgaand aan de bestuurlijke overleggen die de Minister met Aedes voert, brengt de directeur-generaal Wonen, mevrouw Bertram, vergaderadviezen uit. Zo ook op 10 oktober 2005. Daarin schrijft zij: «*Voor Aedes is het (...) van groot belang dat zij naar hun achterban kunnen aangeven dat zij in stevige onderhandelingen met VROM zijn en daar tastbare resultaten boeken. Aedes wil daarom veel – bestuurlijk – overleg in een vroeg stadium en teksten in de begroting en in brieven aan de Tweede Kamer*

<sup>382</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

<sup>383</sup> Nota van de DGW, Bertram, ter voorbereiding op het kennismakingsgesprek van de heer Van Leeuwen van Aedes met Minister Dekker, 8 juli 2003.

<sup>384</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

<sup>385</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

<sup>386</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>387</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

*zien waaruit dat blijkt. Het schrikbeeld voor Aedes is dat het ministerie Aedes aan het lijntje zou houden en ondertussen gewoon zijn eigen gang gaat met het ontwikkelen van beleid en regelgeving, om Aedes daarmee op het laatste moment voor een «fait accompli» te zetten.»<sup>388</sup>*

Het advies van de directeur-generaal beschrijft ook dat het standpunt van Aedes is dat woningcorporaties onvoldoende de ruimte krijgen vanuit Den Haag om als ondernemer maatschappelijke prestaties te leveren. De grote hoeveelheid regels en de stapeling van toezicht is voor Aedes het belangrijkste probleem. Een oplossing ziet Aedes in een grotere rol voor het interne toezicht en horizontale verantwoording. De verticale verantwoording kan dan geringer zijn.

Volgens de heer Van Leeuwen kan het BBSH wel op één A4'tje:

De heer **Van Leeuwen**: *«Wat mij voor ogen stond met dat A4'tje, was een aantal keiharde systeemeisen, waar vervolgens effectieve middelen aan hangen die tot checks-and-balances leiden.»*

(...)

De heer **Van Leeuwen**: *«Als dat A4'tje was ingevuld zoals het mij voor ogen stond, was deze enquête niet nodig geweest. Die stelling durf ik wel aan.»<sup>389</sup>*

Aedes geeft een commissie opdracht om met minder vrijblijvendheid invulling te geven aan het zelftoezicht in de sector.<sup>390</sup> Het gaat om het actualiseren en (doen) naleven van de AedesCode en het instellen van (verplichte) visitaties. Aedes vindt het ook belangrijk de maatschappelijke onderneming te verankeren in het Burgerlijk Wetboek. Het Rijk moet gelijkwaardiger met de sector omgaan. Aedes is tegen doorzettingsmacht van gemeenten en een investeringsverplichting.<sup>391</sup>

Het geheel van afspraken die Aedes met de Minister wil maken over het maatschappelijk ondernemerschap van corporaties wordt de Grote Beweging genoemd. Daarbij gaat het om het huurbeleid, het BBSH en de investeringscondities.

Door de onderhandelings- of transactierelatie tussen Aedes en de Minister is er tijd nodig om tot overeenstemming te komen. Vooral de liberalisering van het huurbeleid leidt tot heftige discussies. Verschillende corporaties geven te kennen dat zij niet mee willen werken aan een liberalisatie. Zo laat Vestia weten voorstander te zijn van inflatievolgende huurverhogingen. Vestia ziet niets in zelfregulering en meekijkende collega's. *«We willen terug richting overheid. Want die gaat over volkshuisvesting»,* aldus Vestia.<sup>392</sup>

De heer **Depla**: *«Het waren wel twee aan elkaar gekoppelde dossiers. (...) Aan de ene kant was het doel: we gaan de huren liberaliseren, want dan kunnen we meer marktgericht doen en krijgen we meer geld; met dat geld kopen we dan onze vrijheid. Aan de andere kant was de deal dan wel dat de zelfregulering centraal zou staan.»<sup>393</sup>*

<sup>388</sup> Vergaderadvies van de DG, Bertram aan Minister Dekker, t.b.v. bestuurlijk overleg op 13 oktober 2005.

<sup>389</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

<sup>390</sup> Commissie Overheid, corporatie, burger (juni 2005).

<sup>391</sup> Annotatie van de DGW, Bertram voor Minister Dekker over de situatie bij Aedes ter voorbereiding van het bestuurlijk overleg met Aedes, 10 oktober 2005.

<sup>392</sup> De Volkskrant, (19 oktober 2005).

<sup>393</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

Het is de bedoeling dat Minister Dekker een convenant Rijk-Aedes inzake de modernisering van het huurbeleid, de relatie tussen overheid en woningcorporaties en investeringen en investeringscondities sluit. De Wet betaalbaarheidsheffing is ook onderdeel van de afspraken.

### **Box 5.3 Wet betaalbaarheidsheffing**

Op 19 december 2005 dient Minister Dekker een wet in om verhuurders van betaalbare huurwoningen te verplichten tot het betalen van een betaalbaarheidsheffing. Verhuurders hebben belang bij een stabiel stelsel waarin het Rijk aan bijdraagt in de vorm van subsidies aan de huurders. De Minister vindt het redelijk dat de verhuurders financieel bijdragen aan het verminderen van de uitgaven van het Ministerie van VROM. Bovendien moet VROM bijdragen aan de bezuinigingen. Daar tegenover staat dat bij de huurprijsvaststelling de marges van de huren worden verruimd. Over het wetsvoorstel is overeenstemming bereikt met Aedes, behalve over de koppeling tussen de modernisering van het huurbeleid en de bijdrage aan de betaalbaarheid.

### **Het transactiemodel in de praktijk**

Dat Aedes succesvol haar invloed kan aanwenden bij de Minister blijkt uit enkele voorbeelden over de ministeriële verantwoordelijkheid en de kerntaakbeschrijving. Aedes reageert op 16 juni 2005 op de conceptbrief met de hoofdlijnen van het nieuwe arrangement tussen overheid en woningcorporaties van Minister Dekker aan de Tweede Kamer. Het gaat over de passage: *«Ook het efficiënt en effectief inzetten van het vermogen zie ik [de Minister] als onderdeel van mijn verantwoordelijkheid. Ik zal daartoe de vereiste instrumenten ontwikkelen en toepassen.»* De heer van Leeuwen zegt daarop: *«Dit moet toch berusten op een misverstand. Dit is toch de verantwoordelijkheid van het intern toezicht. En bovendien is het niet aan de Minister – zo stellen alle adviezen – om de instrumenten hiervoor te ontwikkelen, noch toe te passen. Het gaat om leren en niet om toezicht.»*<sup>394</sup> De Minister past deze passage over het onderdeel van de efficiëntie aan. Deze luidt in de beleidsbrief van 22 juni 2005 aan de Tweede Kamer: *«De raad van commissarissen dient er op toe te zien dat de corporatie efficiënte en verantwoorde bedrijfsvoering en de realisatie van maatschappelijke doelen met elkaar in evenwicht brengt en houdt.»*<sup>395</sup>

Verder vindt Aedes de taakbeschrijving in de conceptbrief («goede huisvesting van de doelgroep, waar ook het huurbeleid zich op richt») te eng gedefinieerd. De Minister verruimt hierna de formulering. De tekst in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer luidt uiteindelijk: *«Een verruiming van taken en werkzaamheden kan onder condities aan de orde zijn, gelet op de maatschappelijke opgaven en de middelen waarover corporaties beschikken.»*<sup>396</sup>

Er wordt een conceptconvenant opgesteld. De Minister wil dit in februari 2006 tekenen.

Op 6 april 2006 bericht Aedes aan de Minister de resultaten van de ledenraadpleging over het convenant; de brancheorganisatie stelt als

<sup>394</sup> Annotatie over commissie-De Boer t.b.v. Bestuurlijk overleg Aedes, 21 juni 2005 en bijlage: reactie Aedes, 16 juni 2005.

<sup>395</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 7, p. 6.

<sup>396</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 7, p. 5.

voorwaarde: «Alleen wanneer het systeem van de wettelijke heffing voor de beoogde convenantperiode van vier jaar geldt, kan te zijner tijd een meerderheid voor het door ons in het Bestuursakkoord 2004 beoogde convenant verkregen worden.»

Het convenant wordt uiteindelijk niet gesloten. Daarmee komt er ook geen overeenstemming over het arrangement overheid-woningcorporaties.

#### **Box 5.4 Goede relatie met de sector**

Minister Dekker investeert in een goede relatie met de sector. Dit blijkt bijvoorbeeld als zij in juni 2006 een halve dag van plek ruilt met corporatiedirecteur Martien Kromwijk van Woonbron.<sup>397</sup> Terwijl de bewindsvrouw een ochtend de woningcorporatie Woonbron in Rotterdam leidt, zwaait de heer Kromwijk een middag de scepter op het departement. Kromwijk wilde de Minister duidelijk maken dat er ook een sociaaleconomische kant aan de opgaven voor corporaties zit.

#### **5.4.7 Extern toezicht**

In opdracht van de voorganger van Minister Dekker, Minister Kamp, verschijnen in 2003 de onderzoeken van de Algemene Accountantsdienst van het Ministerie van VROM naar de financiële problemen bij de corporaties Woonzorg Nederland, Het Oosten, Centrada en Lieven de Key.<sup>398</sup> Een tweede onderzoek gaat over de taken van het CFV.<sup>399</sup> Dit onderzoek blikt terug op de periode na de overgang van het toezicht van gemeente naar Rijk in 1998. In hoofdstuk 4 is al aandacht besteed aan deze twee onderzoeken, omdat het onder meer de periode Remkes betreft (1998–2002).

Het onderzoek over de financiële problemen bij de vier corporaties mondt uit in de conclusie dat de methodiek waarmee het CFV de financiële continuïteit van woningcorporaties beoordeelt, verantwoord is. Ook is de informatievoorziening aan de bewindspersoon van VROM in dit verband voldoende geweest. Wel is de Accountantsdienst van oordeel dat het CFV de bewindspersoon over Woonzorg Nederland eerder had moeten informeren.

Mede naar aanleiding van de financiële problemen bij Woonzorg Nederland hebben zowel Staatssecretaris Remkes als Minister Kamp in de jaren ervoor een beleggingsstatuut of treasurystatuut verplicht willen stellen, maar dit is niet gerealiseerd.<sup>400</sup> Ook Minister Dekker neemt zich dit voor, maar realiseert een dergelijke verplichting niet.<sup>401</sup>

Uit het tweede onderzoek, naar de taken van het CFV, blijkt dat het financiële toezicht door het CFV te beperkt is. In hoofdstuk 4.4.1 is al beschreven dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de periode 1998–2001 daardoor niet toereikend is afgedekt.

In de Woningwet wordt vanaf 5 november 2001 geregeld dat het CFV een bredere taak krijgt.<sup>402</sup> Vanaf boekjaar 2001 dient het CFV het financiële toezicht in elk geval, doch niet meer uitsluitend, vanuit het saneringsrisico uit te oefenen. Ook moet het CFV voortaan rapporteren over financiële

<sup>397</sup> Kooij (16 juni 2006).

<sup>398</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 4.

<sup>399</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 4 (Bijlage, p. 4).

<sup>400</sup> MG-circulaire 2001–26 en Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 3.

<sup>401</sup> Kamerstuk II 2003/04, 29 200-XI, nr. 105.

<sup>402</sup> Stb. 2001, 500.

ontwikkelingen in de hele sector. De Accountantsdienst vindt de omschrijving van de taken van het CFV echter zodanig algemeen dat zij veel ruimte geeft voor interpretatieverschillen. Ook lopen hierdoor de verwachtingen van de Minister en het CFV omtrent de invulling van het financiële toezicht uiteen. De Accountantsdienst is dan ook van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid vanaf 2001 niet toereikend wordt ingevuld.

Naar aanleiding van de conclusies van de Accountantsdienst overlegt Minister Dekker met het CFV om te komen tot een gezamenlijke formulering van wat het financiële toezicht moet inhouden en hoe zich dit verhoudt tot het volkshuisvestelijk toezicht en de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>403</sup>

De Tweede Kamer uit op 2 september 2003 haar bezorgdheid over het mogelijk weglekken van maatschappelijk kapitaal.<sup>404</sup> Minister Dekker erkent tijdens het overleg met de Tweede Kamer de problemen in de sector en deelt de zorgen over het toezicht. Maar de vormgeving van het toezicht staat naar haar oordeel niet ter discussie. Het gaat volgens haar meer om de vraag hoe scherp er in het kader van het toezicht wordt gekeken en of de concrete uitvoering ervan sluitend is.<sup>405</sup> Minister Dekker zegt tijdens het algemeen overleg toe dat zij met het CFV zal bezien op welke wijze het toezicht herijkt en nader ingevuld kan worden en dat zij de Tweede Kamer daarover zal informeren.

Twee jaar later, in 2005, reageert de Minister op deze toezegging.<sup>406</sup> Dit duurde lang omdat er volgens de Minister met veel partijen, zoals de AFM, het WSW en Aedes, moest worden overlegd. Richtinggevende besluitvorming over de inrichting van het toezicht op de langere termijn acht de Minister op dat moment prematuur. Dit heeft te maken met de lopende discussie over het huurbeleid en de relatie Rijk-corporaties, aldus de Minister. Voor de korte termijn maakt de Minister wel afspraken, die worden vastgelegd in de beleidsregels van het CFV:

- er wordt een wijziging van artikel 4 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV) voorbereid, die voorziet in een zelfstandige bevoegdheid voor het CFV om in individuele gevallen de informatie op te vragen die nodig is ter uitvoering van zijn wettelijke taken;
- er komt een informatieprotocol VROM-CFV waarin de wederzijdse verwachtingen worden vastgelegd;
- het toezichtarrangement van VROM op het CFV als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt geactualiseerd. Daarbij zal de Woningwet worden aangepast om de jaarrekening voortaan door de Minister van VROM te laten goedkeuren;
- wat betreft de informatiebehoefte van de externe toezichthouder jegens de corporaties komt er eerst een advies van CFV en Aedes.

Het is opvallend dat de afspraken voornamelijk voornemens zijn die nog niet direct in werking treden. Minister Dekker is echter van mening dat door deze afspraken de interpretatieverschillen tussen VROM en het CFV zijn verdwenen en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht adequaat wordt ingevuld. Daarmee is volgens haar tegemoetgekomen aan de bezwaren van de Accountantsdienst.

<sup>403</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 4, p. 2.

<sup>404</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 5.

<sup>405</sup> Kamerstuk II 2002/03, 28 691, nr. 5, p. 6.

<sup>406</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 14.

### Rapport commissie-Schilder

In de zomer van 2006 stuurt Minister Dekker het advies van de commissie-Schilder over toezicht op woningcorporaties naar de Tweede Kamer.<sup>407</sup> De Minister geeft daarbij aan dat zij dit, in haar ogen goede en grondige advies, zal betrekken bij een nog door haar op te stellen brief aan de Tweede Kamer over het toezicht.

Schilder stelt in zijn advies dat het bestaande toezicht op de woningcorporaties kan worden verbeterd op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties en efficiëntie. Volgens Schilder vloeit de legitimiteit van het externe toezicht op de woningcorporaties voort uit de terechte wens het maatschappelijk bestemde vermogen te beschermen. Daaruit volgt dat het toezicht zich richt op de samenhangende vragen of woningcorporaties financieel prudent omgaan met hun vermogen, of zij dit vermogen op de juiste manier en in voldoende mate inzetten (toezicht op maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid), of zij dit op efficiënte wijze doen (efficiëntietoezicht) en of zij het vermogen niet verduisteren of op andere wijze misbruiken (integriteitstoezicht).

Vanuit het bestaande toezicht komen onvoldoende prikkels voort die corporaties noodzaken goed te presteren op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties en efficiëntie, aldus het advies. Schilder stelt, dat alleen het financiële toezicht als goed te beoordelen is, *«wat de perverse prikkel voor corporaties oplevert niet te investeren in sociale huurwoningen»*. Dat verslechtert immers de solvabiliteit van de onderneming en dat is het enige criterium waarop corporaties worden afgerekend.<sup>408</sup> Ook het interne toezicht wordt niet effectief ingevuld, aldus het advies.

Het advies van Schilder legt drie accenten. Allereerst moet de kwaliteit van het interne toezicht verder worden verbeterd; hiervoor is de sector verantwoordelijk. Daarnaast moet het externe toezicht worden verbreed en gebundeld in één toezichthouder. Het WSW is volgens hem niet de eerst aangewezen om publiekrechtelijke taken te vervullen, in afwijking van wat de commissie-De Boer hierover eerder stelde. De Minister is dezelfde mening toegedaan. Zij ziet in het WSW: *«veeleer een actieve, bancaire optredende, private instelling.»*<sup>409</sup>

De heer Van der Moolen, directeur van het CFV in 2006, zegt over het rapport Schilder:

De heer **Van der Moolen**: *«Vanuit toezichtsoptiek vind ik dat laatste rapport een uitstekend rapport.»*<sup>410</sup>

Op 31 augustus 2006 overlegt Minister Dekker met de vaste Kamercommissie voor VROM over haar beleidsvisie over de toekomst van woningcorporaties en het advies van Schilder.<sup>411</sup> De heer Depla (PvdA-fractie) ziet wel wat in het uitbreiden van de toezichtstaken van het CFV met efficiencytoezicht en toezicht op het gedrag van corporaties, naast het continuïteitstoezicht. De verantwoordelijkheid voor de prestaties van de corporaties zou volgens hem bij de Minister moeten blijven berusten.

<sup>407</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 52 en Bijlage.

<sup>408</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 52 (Bijlage: rapport Schilder (2006), p. 5).

<sup>409</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 24, p. 8.

<sup>410</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

<sup>411</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 56.

Mevrouw Veenendaal (VVD-fractie) is niet overtuigd van het feit dat extern toezicht nodig is, maar één toezichthouder acht zij in ieder geval voldoende. Zij pleit voor het laten vervallen van de achtervangpositie van de overheid bij het WSW. De heer Van Bochove (CDA-fractie) is sceptisch over het advies van Schilder over de (gewenste) positie van het CFV. Het idee van een (verplicht, onafhankelijk en deskundig) visitatiestelsel wordt alleen door Depla genoemd als een goed idee. Inmiddels wil ook de Minister visitaties verplicht stellen.<sup>412</sup> De Minister wil nog nader bezien of het CFV naast het financiële toezicht nog andere toezichtstaken moet krijgen. Het externe toezicht door een zbo zal in ieder geval direct onder de verantwoordelijkheid van de Minister worden geplaatst.<sup>413</sup>

Vlak voordat zij haar ontslag als Minister indient reageert mevrouw Dekker op de motie van de leden Depla (PvdA-fractie), Gerkens (SP-fractie) en Hermans (LPF-fractie) waarin zij vragen om een «nee, tenzij»-principe bij het toestaan van fusies die leiden tot woningcorporaties met meer dan 10.000 woningen. De Minister zal de fusiecirculaire aanpassen zodat bij elke fusie de verschillende componenten van de bedrijfslasten c.q. de efficiency, worden belicht.<sup>414</sup>

Op 21 september 2006, de dag van haar aftreden, stuurt Minister Dekker haar vervolgstap over de «Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties» naar de Tweede Kamer.<sup>415</sup> De Minister gaat in op de wensen die de Tweede Kamer in het AO van 31 augustus 2006 heeft geuit. Het gaat daarbij vooral om de onderwerpen die te maken hebben met de staatssteundiscussie (zie voor het staatssteundossier paragraaf 5.4.10). De Minister denkt ook nog na over de formulering van de «missie». De suggesties van de Tweede Kamer om de termen «leefbaarheid» en «degenen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien» aan de missie toe te voegen, zal de Minister meenemen in de formulering. Minister Dekker rondt haar voornemens over het arrangement overheid-woningcorporaties niet meer voor haar aftreden af.

#### 5.4.8 Melden van nevenactiviteiten

Voor het uitvoeren van nevenactiviteiten geldt ook in de periode Dekker dat corporaties goedkeuring vooraf moeten vragen. De bewindslieden Remkes en Kamp willen dat die meldingen aan hen persoonlijk worden voorgelegd. Vanaf 2003 gebeurt dit, op verzoek van Minister Dekker, niet meer. Vanaf dat moment handelen haar ambtenaren de afwijzingen en goedkeuringen af. Zij leggen alleen de grote lijnen aan de Minister voor. Op de vraag van de commissie waarom zij dit besluit, antwoordt mevrouw Dekker in haar openbaar verhoor:

**Mevrouw Dekker:** *«Ik zou me heel ongelukkig hebben gevoeld als Minister als ik 361 soorten nevenactiviteiten op mijn bureau zou krijgen.»*<sup>416</sup>

In de beleidsbrief van 12 december 2005 benadrukt de Minister dat zij grenzen blijft stellen aan de reikwijdte van de activiteiten: *«Alleen die activiteiten die in relatie staan tot het realiseren van de missie zijn toegestaan. In de huidige situatie worden de toegestane activiteiten*

<sup>412</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 56, p.10.

<sup>413</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 56, p.11.

<sup>414</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 54 en 29 453, nr. 44 (aangenomen).

<sup>415</sup> Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 55.

<sup>416</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

*begrensd door de formulering dat de activiteiten van de corporatie tenminste een substantieel en causaal verband met het wonen van de aandachtsgroep moeten hebben. Dat maakt het mogelijk om afhankelijk van de lokale situatie te beoordelen wat wel en wat niet toegestaan is.»<sup>417</sup>*

De Minister constateert dat in de afgelopen jaren het aantal geschillen met corporaties over het werkdomein relatief gering is. Melding van deze activiteiten vooraf vindt zij dan ook minder noodzakelijk. Alleen ingrijpende beslissingen zoals fusies en verkoop van bezit moeten aan de Minister worden voorgelegd.<sup>418</sup>

De Minister spreekt over weinig geschillen, maar uit de verslagen van de toetsgroep blijkt dat zich op het ministerie wel degelijk problemen bij het toezicht op de nevenactiviteiten voordoen. Het gaat dan om corporaties die doorgaan met hun activiteit terwijl er een negatieve beoordeling ligt. Een voorbeeld is de Alliantie, die door wil gaan met het verstrekken van startersleningen terwijl dit niet is toegestaan. De heer Van Bochove (CDA-fractie) is het niet eens met de negatieve beoordeling van deze nevenactiviteit. Hij vraagt zich in een algemeen overleg af hoe het zit met de creativiteit op het departement?<sup>419</sup> Hij vindt dat de Alliantie op een creatieve manier via een geldleningsysteem tot woningbouw en het bevorderen van het eigenwoningbezit probeert te komen. De heer Van Bochove begrijpt absoluut niet waarom daar zoveel gedoe over is ontstaan: *«Is het niet belangrijker om te bezien of het doel wordt gediend in plaats van of de regels worden nageleefd?»<sup>420</sup>*

Bij de beoordeling van een nevenactiviteit is het uitgangspunt dat op lokaal niveau bekeken moet worden of een activiteit wenselijk is. Hierdoor kan een spanning tussen de lokale behoefte en de handhaving van centrale regels ontstaan. Een voorbeeld is het afsprakenkader «De kosten in beeld, de kosten verdeeld», dat Minister Dekker in 2005 realiseert voor de kostenverdeling bij herstructureringsopgaven.<sup>421</sup> Dit afsprakenkader geeft richtlijnen over hoe de kosten voor projecten in onderling overleg tussen een corporatie en een gemeente verdeeld kunnen worden. Wanneer een parkeergarage wordt gerealiseerd volgens dit afsprakenkader adviseert de toetsgroep niet en laat het over aan de corporatie en de gemeente.<sup>422</sup> In andere gevallen waarbij een corporatie een parkeergarage wil realiseren en waarbij niet volgens dit afsprakenkader is gewerkt, wordt de melding op basis van de bepalingen in de MG-circulaire 2001–26 afgehandeld. In dergelijke gevallen wordt gewezen op de proportionele samenhang met het woningbezit.

De lokale druk op de verantwoordelijke rijksambtenaren om toestemming te geven voor bepaalde activiteiten is in deze periode groot. Oud-directeur-generaal mevrouw Bertram is hier duidelijk over in haar openbaar verhoor:

Mevrouw **Bertram**: *«Ik heb ongeveer alle bestuurders in Nederland die je kunt bedenken, aan de lijn gehad. Die vonden allemaal dat een corporatie iets moet doen wat wij niet per se verstandig vonden.(...) Toen het ging over de glasvezelactiviteit in Amsterdam ... Laat ik het zo zeggen; de republiek Amsterdam komt meestal niet naar Den Haag, maar toen heb ik*

<sup>417</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 30, p. 7.

<sup>418</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 30, p. 7

<sup>419</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 16.

<sup>420</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 16, p. 6.

<sup>421</sup> VROM (2005).

<sup>422</sup> Verslag toetsgroep, 31 maart 2011.



*ze toch in Den Haag gezien, om uit te leggen dat het verstandig was om toch mee te doen met die glasvezelactiviteiten.»<sup>423</sup>*

Het ministerie legt in 2005 de probleemgevallen vast in een lijst met *cold cases*. Dit is een lijst van mogelijke onrechtmatige nevenactiviteiten. De Minister wijst corporaties hierop in de oordeelsbrieven. Voor de voorzitter van Aedes, de heer van Leeuwen, is dit aanleiding om op 15 maart 2005 een brief naar de vaste Kamercommissie van VROM te sturen waarin hij hierover zijn ongenoegen uit.<sup>424</sup> Volgens Aedes worden activiteiten aan de kaak gesteld die eerder expliciet zijn goedgekeurd of al jarenlang zijn gedoogd. Corporaties worden op de vingers getikt voor maatschappelijk gewenste activiteiten. Oud-ambtenaar de heer Van Giessen heeft wel begrip voor het standpunt van Van Leeuwen:

**De heer Van Giessen:** *«Die [mogelijke onrechtmatige nevenactiviteiten] leidden bij 90 corporaties van de pakweg 500 tot op- en aanmerkingen. Hij vond dat soms geneuzel. Ja, soms leek het er ook wel een beetje op, hè. Het waren soms kleine afwijkingen van de regelgeving. Alleen heb je daar als toezichthouder niet zo gek veel keuze in. Afwijken is afwijken en dat moet je melden.»<sup>425</sup>*

Een deel van de corporaties meldt de nevenactiviteiten niet. Over het jaar 2001 meldt Minister Kamp nog aan de Tweede Kamer dat circa 180 van de woningcorporaties nevenactiviteiten verrichten, waarvan er 49 zijn gemeld.<sup>426</sup> Omdat niet alle nevenactiviteiten gemeld worden, wordt het inzicht in wat corporaties aan nevenactiviteiten uitvoeren steeds moeilijker. Via andere kanalen dan de officiële meldingen krijgt de toetsgroep te maken met signalen, zoals meldingen van burgers of artikelen in kranten, die kunnen duiden op niet-toegestane activiteiten. Een voorbeeld is het onderbrengen van het gemeentelijk welzijnswerk bij een corporatie. Bovendien wordt het traceren van de uitgaven voor nevenactiviteiten in de jaarverslagen steeds moeilijker doordat nevenactiviteiten vallen onder «overige bedrijfslasten». Over de controle van de jaarverslagen zegt de oud-directeur van VROM in zijn openbaar verhoor:

**De heer Van Giessen:** *«Je kon daar dus altijd de jaarverslagen op doornemen en het waren er toch gauw 400, of misschien 500 toen ik begon. Ik weet dat niet meer precies. Het was wel een klus. Je moest per corporatie bekijken hoe dat zat en als het mis was – en bij één op de vijf dachten we toch dat het niet klopte – moest je gaan schrijven, kreeg je een correspondentie en was je wel aardig van de straat.»<sup>427</sup>*

Verder gaan corporaties door met aanvragen voor nevenactiviteiten waarvan bekend is dat ze niet zijn toegestaan. Voorbeelden hiervan zijn: ongevallen- en rechtsbijstandverzekering, bemiddelen bij zorgpakketten, makelaardij voor derden, leningen verstrekken, een zwembad, een streekmuseum en een industriewarmtenet. De toetsgroep adviseert dan ook negatief over deze activiteiten. De heer Van Giessen zegt in zijn openbaar verhoor dat ze hier *«een hele kluit aan hadden»*.<sup>428</sup>

<sup>423</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

<sup>424</sup> Brief van de heer Van Leeuwen aan de Vaste Kamercommissie, 15 maart 2006.

<sup>425</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>426</sup> Kamerstuk II 2002/03, 24 508, nr. 64.

<sup>427</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>428</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

Volgens de heer Van Giessen is schriftelijk twee keer aan alle corporaties meegedeeld dat ze nevenactiviteiten moeten melden. Dat niet iedereen zich daar wat van aantrekt, blijkt uit de uitspraak van de heer Van Giessen in zijn openbaar verhoor:

De heer **Van Giessen**: *«Sommigen, zoals de heer Verzijlbergh [woningcorporatie Servatius], waren dan nog zo eigenwijs om te denken: ja, dat zal wel. Daar hebben we dus achterheen gezeten.»*<sup>429</sup>

Niet alleen tussen corporaties en het ministerie bestaat verschil van inzicht over de interpretatie van de regels voor nevenactiviteiten. Ook binnen de toetsgroep verschillen de inzichten over de interpretatie van de regels ter beoordeling van de nevenactiviteiten. De heer Van Giessen zegt in zijn openbaar verhoor dat hij dit herkent:

De heer **Van Giessen**: *«Ik herken de spanning tussen de directie waarvoor ik toen verantwoordelijk was [Beleidsontwikkeling] en Stad en Regio. Die was inherent aan de organisatie van het departement. 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.»*  
*«(...) 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.»*<sup>430</sup>

De door de toetsgroep gesignaleerde onduidelijkheden op lokaal en centraal niveau leiden tot nieuwe circulaires die de regels verduidelijken en die soms tot een verruiming en soms tot een beperking van de ontstane praktijk leiden. Zo wordt in 2006 voor grondaankopen de termijn voor woonbestemming verlengd van vijf tot tien jaar; steun aan buitenlandse activiteiten wordt uitgebreid naar het inzetten van middelen voor andere vormen dan pure huur; diensten met breedband zoals alarmering of een boodschappenlijn mogen wel, zelf aanleggen van een breedbandinfrastructuur mag niet meer; kleinschalige sponsoring in relatie met kerntaken mag wel, overige vormen niet; deelname glasvezelnetwerk mag niet; aanleg warmtepompinstallaties mag wel voor eigen bezit.<sup>431</sup> Al deze bepalingen bevatten veel aanvullende voorwaarden. Hierdoor neemt de complexiteit bij de beoordeling van nevenactiviteiten toe.

#### **5.4.9 Hoge beloningen moeilijk te beteugelen**

Al sinds de jaren negentig zijn de salarissen van corporatiedirecteuren en interne toezichthouders een regelmatig terugkerend thema in de politiek, de sector en de media. In eerste instantie gaat de discussie over openbaarmaking van de beloningen van directeur-bestuurders en leden van de raad van commissarissen/raad van toezicht. Corporaties zijn volgens artikel 383 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek verplicht in het jaarverslag opgave te doen van de salariëring van de directie.

<sup>429</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>430</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>431</sup> MG-circulaire 2006-04.

Minister Dekker vertrouwt vooralsnog op initiatieven uit de sector zelf. Het bepalen van de salarissen van de corporatiedirecteuren is primair de verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen. De Tweede Kamer deelt dit standpunt niet. Het lid Depla dient met de leden Van Gent, Sterk en Veenendaal een motie in om in het BBSH op te nemen dat van individuele directieleden de salarissen in het jaarverslag moet staan.<sup>432</sup> Deze motie wordt met algemene stemmen aangenomen.

De sector komt vervolgens in juli 2004 zelf met de Adviesregeling Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties (Adviesregeling Izeboud). Basis voor deze regeling is de arbeidsvoorwaardenregeling van commissie-Peters I, die in 2002 is geëvalueerd door de commissie-Peters II.<sup>433</sup> De toepassing van de Adviesregeling is gekoppeld aan de toepassing van de Governance Code Woningcorporaties van Aedes (de AedesCode), die op 1 januari 2007 in werking treedt. Bij de AedesCode geldt het «pas toe of leg uit»-principe. Toepassing is niet verplicht op grond van het branchelidmaatschap.

Ondanks alle bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, het BBSH en de adviesregeling Izeboud blijft een deel van de corporaties geen openheid geven over de salarissen.<sup>434</sup> Het is een terugkerend thema en de Tweede Kamer is unaniem in haar afkeuring.<sup>435</sup> Alle fracties vinden dat het veel te lang duurt voordat er wordt ingegrepen.<sup>436</sup> In 2006 wordt de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) van kracht.<sup>437</sup> De Wopt stelt met ingang van verslagjaar 2005 de openbaarmaking verplicht van alle inkomens binnen een organisatie die het gemiddeld ministersinkomen overschrijden. Woningcorporaties, ofschoon aan deze instellingen geen directe financiering uit publieke middelen plaatsvindt, worden aangewezen als organisaties die onder de werking van deze wet vallen.

De discussie verschuift steeds meer van de openbaarheid van de salarissen naar de hoogte en de normering van de salarissen. Ook de Minister laat de Tweede Kamer in augustus 2005 weten dat het salarisseniveau van een aantal corporatiedirecteuren haar zorgen baart. Zij zal hierover uitdrukkelijk het debat met de sector aangaan.<sup>438</sup> Een gematigd beloningsbeleid is gepast, maar zij wil geen juridisch instrumentarium creëren.<sup>439</sup> De Minister wil wel andere maatregelen nemen die leiden tot de versterking van het interne toezicht.<sup>440</sup> De Minister voert haar toezegging aan de Tweede Kamer, om de sector aan te spreken, uit. Zij ontbiedt de raden van commissarissen van enkele woningcorporaties, zoals Rochdale en Vestia, op het ministerie. De directeur van de laatstgenoemde corporatie is op dat moment met stip de best betaalde corporatiedirecteur. Het gesprek vindt plaats op 5 juli 2005. De raad van commissarissen van Vestia wil en kan niets doen aan de

<sup>432</sup> Kamerstuk II 2003/04, 21 062, nr. 120 (met algemene stemmen aangenomen).

<sup>433</sup> De commissie-Peters is een uitvloeisel van het akkoord tussen de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen en de Vereniging voor de Effectenhandel.

<sup>434</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 41, p. 3. Over 2004 noemt de Minister tien corporaties met een meerhoofdig bestuur en waarvan vast stond dat zij geen gegevens openbaar hebben gemaakt in de bij VROM of het CFV ingediende jaarstukken. Van 241 professionele enkelhoofdige besturen zijn geen gegevens over 2004 beschikbaar over de salarissen.

<sup>435</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 18 en Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 27.

<sup>436</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 33.

<sup>437</sup> Stb. 2006, 95.

<sup>438</sup> Aanhangsel van de Handelingen II 2005/06, nr. 66.

<sup>439</sup> Aanhangsel van de Handelingen II 2005/06, nr. 68.

<sup>440</sup> Kamerstuk II, 2004/05, 29 800-XI, nr. 99.

situatie, maar geeft wel aan dat zij bij een nieuwe directeur-bestuurder de Izeboud-regeling als uitgangspunt zal nemen.<sup>441</sup> Dat is, volgens de Minister, het maximale wat ze uit een dergelijk overleg kan halen. Mevrouw Dekker geeft in het openbaar verhoor de sfeer van het gesprek weer:

Mevrouw **Dekker**: «Weet u, dat was geen koffie met gebak. Het was een stevig gesprek, een heel stevig gesprek. (...) Als Minister kun je niet treden in een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Daar heb je geen formele bevoegdheden voor. Je kunt echter wel aandringen op het naleven van de spelregels.»<sup>442</sup>

Op 16 mei 2006 stuurt de Minister een overzicht naar de Tweede Kamer over hoe zij optreedt inzake de openbaarheid en de normering van de salarissen.<sup>443</sup> De Wopt is dan in werking getreden en van toepassing op het verslagjaar 2005. Door het ontbreken van een voorschrift daarover in het BBSH, is een separate actie noodzakelijk om te kunnen beschikken over een integraal inkomensbeeld van de sector.<sup>444</sup> De Minister is van mening dat de sector op het punt van de openbaarmaking van inkomens nog een forse slag te maken heeft. Een niet onaanzienlijk deel van de corporaties geeft geen of nauwelijks inzicht in de inkomensgegevens. De Minister wil de corporaties aanspreken op verbetering. In die gevallen waarin de corporaties verzuimen, zal de Minister handhavend optreden. Wat betreft de hoogte van de salarissen springen negen relatief grote, actieve corporaties eruit. Maar het is ook opmerkelijk dat een aantal bestuurders van kleine tot zeer kleine corporaties hoge beloningen krijgt.<sup>445</sup>

De Minister geeft het CFV opdracht de bedrijfslasten en de salarissen te onderzoeken. Verder zal zij de raad van commissarissen (rvc) van corporaties aanspreken. Voor het niveau van beloningen vindt de Minister het een goede zaak als de Izeboud-systematiek door alle corporaties zou worden gehanteerd. De Minister zal de maatschappelijke en politieke roep om matiging van inkomensontwikkelingen en volledige transparantie op dit punt bij de corporaties agenderen.<sup>446</sup>

Op 30 mei 2006 dient het lid van Gent (GroenLinks-fractie) samen met de leden Bakker, Depla en Gerkens een motie in om de maatregelen die worden genomen om te komen tot een normering van salarissen in de semipublieke sector ook toe te passen bij de bestuurders en toezicht-houders van woningcorporaties.<sup>447</sup> Het zal echter nog tot 1 januari 2014 duren voordat de Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen volkshuisvesting 2014, in het kader van de Wet normering topinkomens (WNT) voor de woningcorporatiesector van kracht is.<sup>448</sup>

<sup>441</sup> Brief van de raad van commissarissen Vestia aan Minister Dekker, 22 augustus 2005.

<sup>442</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

<sup>443</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 41.

<sup>444</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 41, p. 6

<sup>445</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 41.

<sup>446</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 41.

<sup>447</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 43 (aangenomen).

<sup>448</sup> Stcrt. 2013, 33942.

#### 5.4.10 De staatssteundiscussie kristalliseert zich uit

In 2000 moet het kabinet voor het eerst een standpunt bepalen over de vraag of de financieel gunstige voorwaarden die voor woningcorporaties gelden, zoals vrijstelling van vennootschapsbelasting en de achtervang door de overheid van de WSW-borg, moeten worden gezien als staatssteun. De aanleiding hiervoor is de opdracht van Eurocommissaris voor Mededinging Mario Monti aan alle lidstaten om garanties die staatssteun inhouden te onderzoeken en, zo nodig, aan te melden. Het kabinet ziet deze gunstige voorwaarden voor woningcorporaties als te rechtvaardigen staatssteun omdat corporaties taken van algemeen belang verrichten. De Staatssecretaris van VROM, Remkes meent dat als er al sprake zou zijn van staatssteun aan corporaties dit, omdat het corporatiebestel ouder is dan de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1957), gekwalificeerd kan worden als bestaande steun. Deze vorm van staatssteun is daarmee ook toegestaan.<sup>449</sup>

In 2002 volgt de officiële aanmelding van het staatssteundossier. De ambtenaren van VROM zijn er gerust op dat de steun aan woningcorporaties niet wordt gezien als staatssteun.<sup>450</sup> Het doel van de aanmelding is een verklaring «geen steun» te krijgen: in Nederlandse ogen verrichten corporaties taken van algemeen belang.<sup>451</sup>

In de herfst van 2003 worden de criteria helder waarop de Europese Commissie (EC) het staatssteundossier beoordeelt. Deze criteria komen uit het Altmark-arrest, dat door het Europees Hof is uitgesproken.<sup>452</sup> Het Hof vonnist in dit arrest dat er geen sprake is van staatssteun wanneer de overheid de kosten die gemaakt worden voor publieke diensten compenseert. De dienstverlener heeft hierdoor geen werkelijk financieel of concurrentievoordeel. Deze Altmark-criteria neemt de Europese Commissie hierna over als haar toetsingskader voor staatssteun.<sup>453</sup>

In december 2004 vormt Minister Dekker een vast staatssteunteam. De reden hiervoor is dat het Europese directoraat-generaal Mededinging er weliswaar van overtuigd is dat de steun als bestaande steun kan worden gekwalificeerd, maar het directoraat-generaal is er tegelijkertijd ook van overtuigd is dat deze steun niet langer toelaatbaar is onder de huidige Europese regelgeving.<sup>454</sup>

Er vindt periodiek informeel overleg plaats tussen het Nederlandse staatssteunteam van VROM en de behandelaars in Brussel. In een van deze overleggen meldt het Europese directoraat-generaal dat Nederland op twee punten de wetgeving moet aanpassen. Allereerst moet er een duidelijk onderscheid komen tussen diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en commerciële activiteiten die corporaties uitvoeren. Daarnaast mag de woningcorporatie alleen maar werkzaam zijn voor de doelgroep. Het is aan Nederland om te bepalen hoe de doelgroep wordt gedefinieerd. Het lijkt de EC logisch om dit via een inkomenscriterium te doen. De EC zal bij de toetsing van dit criterium alleen naar het moment

<sup>449</sup> Nota aan de Staatssecretaris over EG-steunnotificatie, 27 maart 2000, MJZ2000032381; Brief van Staatssecretaris aan eurocommissaris Mededinging over verzoek om overleg, 26 april 2000, MJZ2000048163.

<sup>450</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 21; Brief van de Permanent Vertegenwoordiging aan DG Mededinging over aanmelding financiële compensatie woningcorporaties, 1 maart 2002.

<sup>451</sup> Brief van de EC over steunmaatregel E2/2005 (Ex-NN 93/02) brief uit hoofde van artikel 17, 14 juli 2005.

<sup>452</sup> Nota van de DGW aan de Minister over staatssteun en Altmark-uitspraak, 2 september 2003, DBO 2003086431.

<sup>453</sup> Hancher et al., (2012), p. 817.

<sup>454</sup> Verslag bespreking VROM met DG Mededinging, 20 december 2004.

van toewijzing kijken; later ontstane scheefgroei blijft daarmee mogelijk.<sup>455</sup> De EC toetst alleen op «*manifest errors*». Wat dat precies zijn, wordt de VROM-ambtenaren niet altijd duidelijk. Wanneer zij tijdens een studiereis vragen naar de definitie van «*manifest errors*» krijgen zij het antwoord van de EC-diensten: «*If I see an elephant I recognize it.*»<sup>456</sup>

Nederland slaagt er niet in tot een sluitende definitie van de doelgroep van woningcorporaties te komen. Bovendien lijkt de mogelijkheid om een politieke deal te sluiten zeer klein, doordat er verschillende gevoelige Nederlandse staatssteundossiers tegelijkertijd lopen (omroepen, zorg en woningcorporaties) en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU «*er alles aan [doet] om de positie van commissaris Kroes niet aan te tasten.*»<sup>457</sup>

Op 14 juli 2005 velt de Europese Commissie onverwachts een voorlopig eerste oordeel over het Nederlandse corporatiestelsel. In een zogeheten artikel 17-brief, schrijft de EC waarom zij van mening is dat de steunregel niet (langer) verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.<sup>458</sup> In haar brief oordeelt de EC dat het CFV, het Waarborgfonds, de leningen van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de vrijstelling van de vennootschapsbelasting moeten worden gezien als «staatsmiddelen». Het gebruik van deze voordelen kan de mededinging verstoren. De EC oordeelt dat het hier om bestaande steun gaat, omdat het onbetwist fundament van het bestel de Woningwet van 1901 is.

Om te bepalen of de staatsteun ook nu nog verenigbaar is, toetst de EC dit aan de Altmark-criteria. De EC schrijft: «*Wat de definitie van openbare dienst betreft betwijfelt de Commissie of zij de bestaande definitie in de wetgeving kan aanvaarden, omdat deze onvoldoende duidelijk is en mogelijk kennelijke fouten bevat.*»<sup>459</sup> Dat de definitie niet aanvaardbaar is voor de EC, ligt aan het feit dat is vastgelegd dat sociaal achtergestelden weliswaar de prioriteit hebben, maar dat de verhuur niet tot hen beperkt blijft.

Om de staatssteun aanvaardbaar te maken, moeten naast de definitie van de doelgroep nog twee zaken worden aangepast. Commerciële activiteiten en DAEB-activiteiten moeten strikt gescheiden zijn, en structurele overcapaciteit, die onder meer blijkt uit het feit dat huizen ook worden toegewezen aan mensen die niet tot de doelgroep behoren, dient te worden verkocht. Met deze conclusie voldoet Nederland in juli 2005 aan géén van de Altmark-criteria.

Nederland heeft één maand om te reageren op de brief, maar hiervoor kan uitstel worden aangevraagd zolang Nederland duidelijk maakt dat het vorderingen maakt in het verwerken van de eisen. Het Nederlandse verweer wordt opgetuigd via drie lijnen. Allereerst beroept Nederland zich erop dat het gedrag van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) de staat niet aan te rekenen is en dat dit daarom geen staatssteun kan zijn. Het belangrijke tweede onderdeel is de nieuwe beleidsvisie van Minister Dekker, waarin zij een juridische scheiding tussen kernactiviteiten en

<sup>455</sup> Verslag bespreking VROM met DG Mededinging, 20 december 2004.

<sup>456</sup> Nota aan de Minister over verslag studiereis corporatiedirecteuren over staatssteun, 27 april 2006, DJZ2006262260.

<sup>457</sup> Nota's van DJZ-internationaal aan de Minister over staatssteun, 21 april 2005 en 4 augustus 2005.

<sup>458</sup> Brief van de EC over steunmaatregel E2/2005 (Ex-NN 93/02) brief uit hoofde van artikel 17, 14 juli 2005.

<sup>459</sup> Brief van de EC over steunmaatregel E2/2005 (Ex-NN 93/02) brief uit hoofde van artikel 17, 14 juli 2005, punt 29.

commerciële activiteiten aankondigt.<sup>460</sup> Ten slotte meent het kabinet dat er geen sprake is van een «excessief woningoverschot».<sup>461</sup>

### **Volkshuisvesting is geen armenzorg: de discussie in de Tweede Kamer**

Op 3 september 2005 onthult De Volkskrant het bestaan van de artikel 17-brief. De brief valt onder de EU-verordening voor vertrouwelijke stukken.<sup>462</sup> Daarom was de Tweede Kamer niet geïnformeerd. Volgens het krantenartikel wil de Europese Commissie de corporaties dwingen hun sociale huurwoningen massaal op de vrije markt te gooien. Het zou hierbij gaan om de verkoop van 1,5 miljoen huizen. De politiek reageert getergd: het CDA pleit voor massaal verzet, terwijl de PvdA meent dat het ministerie slapende honden wakker heeft gemaakt door in 2002 de steun aan te melden.<sup>463</sup>

Als gevolg van de publicaties in De Volkskrant debatteert de Tweede Kamer op 13 september 2005 voor het eerst over het staatssteundossier. De EC verleent ontheffing om de artikel 17-brief en de steunaanmelding openbaar te maken.<sup>464</sup>

Minister Dekker ontmoet een uiterst kritische Tweede Kamer en constateert tevreden dat het lange tijd geleden was dat de Tweede Kamer zo unaniem was over het volkshuisvestingsbeleid. Vrijwel de gehele Tweede Kamer hecht aan corporaties met een brede taak. Daarom ergert het de Tweede Kamer, in de woorden van het lid Depla (PvdA-fractie), dat de Europese Commissie doet alsof «*volkshuisvesting een zaak van armenzorg is*». Maar bovenal is de Tweede Kamer van mening dat de houding van het kabinet te defensief is: «*De regering moet veel principiële stelling nemen en aangeven dat de EC zich bevoegdheden aanmeet die zij niet heeft.*» Desondanks wil ook de Tweede Kamer dat Minister Dekker snel DAEB definieert – en daarmee wat sociale huisvesting is – om dit vervolgens vast te leggen in het BBSH. Minister Dekker belooft in oktober 2005 een heldere definitie van de hoofdtaken van de corporaties voor te leggen. Zo hoopt de Minister de rafels van de bruteringsafte hechten. Hoewel ze niet ingaat op de kwalificaties van de Europese Commissie door de Tweede Kamer, deelt zij eveneens de opvatting: «*Brussel gaat niet over het Nederlandse volkshuisvestingssysteem*».<sup>465</sup>

Alhoewel de vaste Kamercommissie meteen na dit debat aan de Minister laat weten dat zij ervan uitgaat dat er geen overleg met eurocommissaris Kroes plaatsvindt zonder vooroverleg met de Tweede Kamer, vindt in oktober 2005 toch zo'n gesprek plaats.<sup>466</sup> In het gesprek benadrukt Kroes dat het de EC niet te doen is om een oordeel te geven over het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, maar dat het gaat om een helder onderscheid tussen commerciële activiteiten en publieke taken. De EC is van mening dat het aantal toewijzingen aan hogere inkomens moet dalen.

<sup>460</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 30.

<sup>461</sup> Brief permanente vertegenwoordiging aan de EC antwoord op de brief uit hoofde van artikel 17, 2 september 2005, 18903; Nota aan Minister over antwoord op brief uit hoofde van artikel 17, 31 augustus 2005, MJZ200579535.

<sup>462</sup> PbEG 2001, L 145/43.

<sup>463</sup> De Volkskrant (3 september 2005), pp. 1–2.

<sup>464</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 453, nrs. 20 en 21.

<sup>465</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 24.

<sup>466</sup> Brief van de vaste Kamercommissie VROM aan de Minister over definitie activiteiten woningcorporaties, 13 oktober 2005, 05-VROM-B085; Kamerstuk 2004/05, 29 453, nr. 28.

Dekker en haar directeur-generaal benadrukken dat dit in de Nederlandse politiek niet te verdedigen is.<sup>467</sup>

In haar beleidsvisie schrijft Dekker op 12 december 2005 hoe zij denkt tot een Europaproof systeem te komen. Allereerst zal er een «Chinese muur», bij voorkeur via een juridische scheiding, worden aangebracht tussen de commerciële en de DAEB-activiteiten. Tot de sociale activiteiten met staatssteun rekent de Minister drie zaken: bouw en verhuur van huurwoningen voor huishoudens met een inkomen tot € 33.000, activiteiten ter bevordering van leefbaarheid en bouw en verhuur en onderhoud van maatschappelijk vastgoed. De achtervang op de WSW-borging zal uitsluitend nog voor DAEB-activiteiten gelden en ten slotte wordt in het Belastingplan 2006 de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor commerciële activiteiten afgeschaft.<sup>468</sup>

Deze Europese voornemens van de Minister kunnen op weinig waardering rekenen. Een meerderheid in de Tweede Kamer ziet hier niets in. «Een absolute grens van € 33.000 is absoluut niet bruikbaar», aldus het lid Van Bochove (CDA-fractie).<sup>469</sup> In een nieuw voorstel handhaaft de Minister de inkomensgrens van € 33.000 toch. Zij probeert wel aan de wens van de Tweede Kamer tegemoet te komen om staatsteun toe te kennen aan een hoger aantal huurwoningen zolang de woningmarkt nog niet in evenwicht is. Ook accepteert zij de door de Tweede Kamer gewenste boekhoudkundige scheiding, zolang er maar een «Chinese muur» ontstaat.<sup>470</sup>

Op 24 oktober 2006 accepteert de EC in een informeel overleg de inkomensgrens van € 33.000, mits goed omschreven. Echter, de EC maakt nu bezwaar tegen twee andere taken van de corporatie: leefbaarheid en maatschappelijk onroerend goed. Dit verrast de ambtenaren. Tijdens het overleg van Minister Dekker en commissaris Kroes is dit niet ter sprake gebracht.<sup>471</sup>

Hoewel met dit deelakkoord over de inkomensgrens bijna anderhalf jaar na ontvangst van de artikel 17-brief aan een belangrijke vereiste van de DAEB-definitie is voldaan, is deze nog niet sluitend. Er blijven grote verschillen van inzicht tussen de EC en de Nederlandse politiek over de taken van een woningcorporatie. En ook heeft Nederland nog niet kunnen aantonen dat er geen sprake is van overcompensatie omdat het departement geen inzage geeft in de daadwerkelijke kosten van de financiële steun aan corporaties. Het staatssteundossier kan dan ook nog niet worden gesloten.

#### **5.4.11 De eerste grote incidenten**

Tijdens het ministerschap van mevrouw Dekker krijgt zij te maken met (beginnende) incidenten bij verschillende woningcorporaties. Zij geeft aan verschillende corporaties een aanwijzing en stelt in enkele gevallen een externe toezichthouder aan. Het deelrapport Casussen gaat uitgebreid in op de problemen bij deze corporaties.

- Aanvankelijk wordt woningcorporatie Rentree door de Minister en door de gemeente Deventer geprezen voor haar vergaande aanpak.

<sup>467</sup> Gespreksverslag Minister Dekker met eurocommissaris Kroes over EU Staatsteun, 26 oktober 2005.

<sup>468</sup> Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 30.

<sup>469</sup> Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 56.

<sup>470</sup> Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 55.

<sup>471</sup> Nota aan Minister over informeel overleg EC, 7 november 2006, DJZ2006296829.



- Het wordt echter steeds meer duidelijk dat de ambities van Rentree niet passen bij de financiële mogelijkheden van de corporatie.<sup>472</sup>
- Woningcorporatie Woonbron koopt de ss Rotterdam van het Havenbedrijf Rotterdam (70% gemeente Rotterdam, 30% rijksoverheid).<sup>473</sup>
  - De discussie over de makelaarsactiviteiten van Rochdale stamt al uit de tijd van Staatssecretaris Remkes, maar gaat door tijdens Minister Dekker en ook daarna bij de Ministers Winsemius, Vogelaar en Van der Laan.<sup>474</sup> De verkoop van de aandelen vindt uiteindelijk plaats op 23 december 2008.
  - Op 13 februari 2004 geeft Minister Dekker Servatius een aanwijzing en verleent geen toestemming voor de bouwactiviteiten in Luik.<sup>475</sup> Op 8 februari 2005 trekt de Minister de oude aanwijzing in en geeft Servatius een nieuwe aanwijzing.<sup>476</sup> Servatius krijgt ook een aanwijzing op 20 september 2006 voor de bouw van de campus.<sup>477</sup>
  - Ten slotte stelt de Minister een externe toezichthouder aan bij woningcorporatie Trias Woondiensten te Lisse (2004), woningcorporatie Stichting Wonen 's-Hertogenbosch (2004), woningcorporatie PWS Rotterdam (2005), woningcorporatie Huis en Erf te Schijndel (2005) en Wooninvest te Leidschendam (2006).<sup>478</sup>

#### 5.4.12 Realisatie van de plannen van Minister Dekker

De realisatie van het sturings- en toezichtarrangement en de daaruit volgende wet- en regelgeving vindt niet plaats. Ook voornemens wetten te wijzigen in het kader van de herijking, zoals de Wet op het overleg huurders verhuurder, of voornemens wetten in te trekken, zoals de Wet bevordering eigenwoningbezit en de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, realiseert de Minister niet. Het door de bewindslieden Remkes en Kamp gewenste verplichte treasurystatuut wordt niet ingesteld. Om de nevenactiviteiten te verduidelijken verschijnen enkele circulaire.<sup>479</sup> Het gaat dan om buitenlandse activiteiten, grondaankopen, sponsoring en breedband.

In de openbare verhoren vraagt de commissie aan enkele getuigen wat zij zien als oorzaak van het uitblijven van wetgeving in de periode Minister Dekker.

Oud-Minister Dekker ziet zelf als oorzaak dat ze bij de Tweede Kamer had moeten doorpakken en zich niet had moeten laten afleiden door alle andere dingen die toen ook speelden. Mevrouw Dekker zegt hierover in haar openbaar verhoor:

*Mevrouw Dekker: «Zeker achteraf gezien, maar ook toen wel, lag het accent in de periode 2006, zeker het eerste halfjaar, onder andere op het huurbeleid. Als ik daar achteraf naar kijk, vind ik dat een van de dingen die mij nu het meest raken, om het zo maar te zeggen. Ik denk dat we er harder op in hadden moeten zetten om het op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen. Dan was het tenminste gebeurd, dan lag er een basis voor de positie van de woningcorporaties, dan waren die prestatieafspraken verankerd, dan hadden we verder gekund met de positionering*

<sup>472</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 5.

<sup>473</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 2.

<sup>474</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 3.

<sup>475</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 4.

<sup>476</sup> Stcrt. 2005, 32.

<sup>477</sup> Stcrt. 2006, 188.

<sup>478</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 7.

<sup>479</sup> MG-circulaires 2005-04 en 2006-04.

van de woningcorporaties. Dat vind ik achteraf ook zeer spijtig, moet ik u zeggen.»<sup>480</sup>

De heer Depla zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer **Depla**: «Daarnaast hadden we een ander akkefietje: de liberalisering van de huren. Daar heb ik mijn meeste energie ingestoken (...) Het had alles met elkaar te maken. (...) Het waren wel twee aan elkaar gekoppelde dossiers.»<sup>481</sup>

De oud-directeur-generaal wijst erop dat het een andere tijd was:

Mevrouw **Bertram**: «Het was een tijd waarin de aandacht voor het toezicht in ieder geval minder was dan de aandacht die daar nu voor is. Die urgentie had eigenlijk hoger op de agenda moeten komen.»<sup>482</sup>

De bereikte resultaten komen ook in het openbaar verhoor van mevrouw Dekker aan de orde. De heer Groot stelt:

De heer **Groot**: «We zien een hele rij voornemens en we komen alleen tot twee circulaires die het licht hebben gezien.»

Mevrouw **Dekker**: «Ik denk dat het onvoldoende is als u de beleidsuitvoering afmeet aan de circulaires. Ik denk ook dat het moet gaan over de impact van de lijn die ik heb uitgezet. Kijkt u even naar de splitsing tussen de kerntaken en de andere activiteiten. Die was nog nooit geformuleerd. Men vond het ook niet ontzettend leuk om dat te doen. Als u het daaraan afmeet, doet u mij dus geen recht. Ik vind dat er naar Aedes toe een lijn is uitgezet waarop men nog steeds terugkomt en die nog steeds gehanteerd wordt.

Heb ik het convenant bereikt dat daarin beschreven wordt? Nee, dat heb ik niet bereikt. Ik zou dat doen na het gesprek met de Kamer. Ik heb in het begin gezegd: helaas moet ik constateren dat ik daar nog meer het accent op had moeten leggen, naast de andere prioriteiten die er waren. Dat heb je altijd als Minister. Dat is heel normaal, maar daar had nog meer het accent op moeten liggen. Dan was ik wellicht in staat geweest om dat in het eerste halfjaar van 2006 af te ronden in het convenant, waardoor er een basis was. Ik denk dat de lijn die er ligt, nog steeds verder wordt gedragen en uitgevoerd. Ik heb het niet zelf kunnen realiseren. Daar hebt u helemaal gelijk in. Maar ik vind dat u mij tekortdoet als u zegt dat er slechts twee circulaires zijn verschenen.»<sup>483</sup>

## 5.5 Periode Minister Winsemius (2006–2007)

### 5.5.1 Ambitieuze plannen nieuwe Minister

Minister Dekker wordt op 26 september 2006 opgevolgd door Minister Winsemius (VVD).<sup>484</sup> Wat hem betreft wordt het nieuwe sturingsarrangement tussen overheid en woningcorporaties per 1 januari 2007 ingevoerd.<sup>485</sup> Verder wil hij, als vervolg op de plannen van zijn voorganger, de Woningwet en het BBSH wijzigen. In het openbaar

<sup>480</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

<sup>481</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>482</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

<sup>483</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

<sup>484</sup> In de periode 21 tot 26 september 2006 neemt Minister Peijs waar op VROM.

<sup>485</sup> Kamerstuk II 2006/07, 29 383, nr. 63.

verhoor noemt hij dit «*superambitieu*s».<sup>486</sup> Die ambitie sluit echter goed aan bij de wens van de woordvoerders van de CDA-fractie en de PvdA-fractie die de nieuwe Minister aansporen om vaart te maken.

De heer **Depla**: «*Wij zeiden: «U zit er maar zes maanden, maar doe nu snel het stelsel even, want er ligt al een brief van Dekker. Maak dat af!»*»<sup>487</sup>

Winsemius stuurt op 1 november 2006 een toekomstverkenning van de stedelijke vernieuwing naar de Tweede Kamer.<sup>488</sup> Hij stelt op basis van een analyse dat in circa 140 wijken in Nederland sprake is van een cumulatie van fysieke en sociaaleconomische achterstanden en problemen. Voor deze aandachtswijken is niet alleen een intensivering van de huidige inspanningen noodzakelijk, maar moet tevens een nadrukkelijker verbinding met de sociaaleconomische agenda gelegd worden. De huidige conventionele benadering is hiervoor, naar zijn idee, niet toereikend. Partijen op de terreinen van wonen, werken, leren en veiligheid moeten tot vitale coalities komen om samen met de bewoners te werken aan een nieuw perspectief.<sup>489</sup>

De Minister krijgt tijdens zijn ministerschap ook te maken met de ss Rotterdam, waarbij hij Woonbron in een oordeelsbrief in november 2006 complimenteert met het initiatief.<sup>490</sup>

De brief van 1 november komt nog net voordat het kabinet op 22 november 2006, na de Tweede Kamerverkiezingen, zijn ontslag indient en vanaf dat moment demissionair is. De Minister richt zich daarna meer op het aansporen van de sector om te investeren in de wijkaanpak. Realisatie van wetgeving is gezien de demissionaire status van het kabinet vanaf dat moment niet meer mogelijk.

### 5.5.2 Winsemius luidt de noodklok bij Aedes

Op het jaarlijkse Aedes-congres op 16 november 2006 maant Minister Winsemius (VROM) de woningcorporaties tot het nemen van verantwoordelijkheid om de leefbaarheid in de buurten te verbeteren. Hij roept op om de «turbo» erop te gooien en binnen drie maanden met een bod aan de Tweede Kamer en kabinetsformateur te komen om zo de politiek duidelijk te maken dat corporaties wel degelijk investeringsbereid zijn.<sup>491</sup> Hij wil nog voor de nieuwe kabinetsperiode harde afspraken met de corporaties maken over de inzet van hun gezamenlijke vermogen, dat wordt geschat op 250 tot 300 miljard euro.<sup>492</sup>

De heer **Winsemius**: «*Toen heb ik een oproep geplaatst: jongens, pas op, want jullie gaan eraan; je wordt ge-NS't. (...) je denkt dat je heel wat bent, maar je bent niks. Dat was niet helemaal onterecht. Je hebt een maatschappelijke taak en als je die niet goed uitvoert, ben je ook niks. Daar ben je voor aangesteld. Ik zei dus: jullie moeten je wel bezinnen op je maatschappelijke taak, of je wordt ge-NS't.*»<sup>493</sup>

<sup>486</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Winsemius, 30 juni 2014.

<sup>487</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>488</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 128, nr. 12.

<sup>489</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 128, nr. 12.

<sup>490</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstuk 2.

<sup>491</sup> Aedes (2008).

<sup>492</sup> Platform 31 (17 november 2006).

<sup>493</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Winsemius, 30 juni 2014.

De Minister haakt aan bij de opmerkingen in de verkiezingsprogramma's over het afromen van de sector. Sommige verkiezingsprogramma's noemen een heffing op het vermogen van woningcorporaties. Het rapport van de commissie-Noordanus, die in opdracht van Aedes een evaluatie uitvoert naar de periode tussen het «Antwoord aan de samenleving» en de heffing, zegt hier in 2008 over dat de corporaties de afroming jaren geleden konden zien aankomen en er alleen maar defensief op hebben gereageerd.<sup>494</sup>

De betrokkenheid vanuit het ministerie, te weten de Minister en de ambtenaren, bij het gewenste «bod» van Aedes is groot.

Mevrouw **Bertram**: *«Die waarschuwing kwam luid en duidelijk aan. Op basis daarvan is toen samen met het departement een bod uitgebracht aan de samenleving, waarmee de corporatiesector aangaf zich verantwoordelijk te voelen voor prestaties, en niet een klein beetje maar echt groot.»*<sup>495</sup>

De heer **Winsemius**: *«We hebben dus vreselijk intensief overleg met ze gepleegd en daar ook de Tweede Kamer bij betrokken. Of «de Tweede Kamer» ... Ik moet zeggen: met name Staf Depla en Bas Jan van Bochove. (...) Maar niet in die zin dat ik het zat te schrijven. (...) We zaten daar heel intensief in de wisselwerking, want het moest hun aanbod zijn. Ik kon dat niet dicteren en mijn ambtenaren ook niet, maar we konden het wel faciliteren en ook zeggen: pas op, als je het zo doet, heb je geen schijn van kans, want dan moeten ze nee zeggen; als je het zo doet, zou je misschien een kans kunnen hebben. Dat was echter adviserend. Op dat moment was je ook eigenlijk niet meer als Minister bezig. Je was bezig met: kan ik jullie helpen met het formuleren van een aanbod?»*<sup>496</sup>

Aedes beantwoordt het verzoek van Winsemius op het Aedes-congres met het rapport «Antwoord aan de samenleving».<sup>497</sup> Op 2 februari 2007 krijgt Aedes de steun van haar leden. In het rapport vraagt de brancheorganisatie het kabinet betekenisvolle stappen te zetten naar een evenwichtig woonbeleid, waarover de corporaties willen meedenken. Het uitgangspunt is dat corporaties maatschappelijke ondernemingen zijn. Aedes wil de investeringen en prestaties op een aantal thema's intensiveren en garanderen. Ze staan garant voor de noodzakelijke investeringen in woningen en maatschappelijk vastgoed in de 140 wijken. In afwachting van de beleidsvisie van het kabinet wordt door de sector een interim-oplossing geboden voor twee jaar. Voor deze periode maakt de sector 600 miljoen per jaar vrij om de betaalbaarheid voor de huurders te verbeteren. Naast het energiezuiniger maken van woningen en huisvesting van bijzondere doelgroepen, investeren woningcorporaties uit hun vermogen 25 miljard euro, waarvan 6 miljard euro niet kan worden terugverdiend. Met dat geld zullen de corporaties de komende vier jaar 160.000 woningen bouwen. Aedes gaat er hierbij vanuit dat de Wet modernisering huurbeleid en de Interim-wet betaalbaarheidshoofdschikking worden ingetrokken. Aedes wil lokaal of regionaal prestatieafspraken maken. Landelijk worden prioriteiten gesteld en randvoorwaarden bepaald. In het rapport staat: *«Collectief gaan we voor een verbreding van ons werkterrein. (...) Daarbij past dat het nieuwe kabinet snel het belang van de maatschappelijke*

<sup>494</sup> Noordanus (10 september 2008).

<sup>495</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

<sup>496</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Winsemius, 30 juni 2014.

<sup>497</sup> Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 62 (Bijlage).

*onderneming in het Burgerlijk Wetboek borgt, de VROM-regelgeving aanpast, de Europese discussie goed afrondt en mededingingsvraagstukken aan de NMA overlaat. Dat is wel zo helder en daar hebben we recht op!»<sup>498</sup>*

De wijkaanpak wordt tevens onderdeel van het regeerakkoord. Als Minister Winsemius kennisneemt van het conceptregeerakkoord is zijn reactie:

*De heer **Winsemius**: «Toen kwam ik bij de getallen. (...) Wij zaten naar die getallen te kijken en zeiden: dat klopt niet! De dag erna, de donderdag, hebben we met elkaar zitten rekenen en doen ...  
(...) In plaats van een positief getal voor de wijken stond er een negatief getal, als wij die getallen goed bekeken. Er was dus iets fout gegaan. Wat was er dan fout gegaan? Of is er iets anders gebeurd?»<sup>499</sup>*

Hij stuurt op 9 februari 2007 de beoogde Minister van Financiën, Wouter Bos, een zogenaamde «blauwe brief».<sup>500</sup> Dit is een brief die kan worden verstuurd tussen bewindslieden onderling. Winsemius maakt zich zorgen over het gebrek aan middelen voor de wijkaanpak. De Minister zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer **Winsemius**: «Wacht even, dit gaat niet goed, we moeten een brief schrijven. Ik ben dus zelf gaan zitten typen. (...) Die brief heb ik laten brengen naar Wouter Bos en daar heb ik verder nooit een reactie op gehad. (...) maar we hebben Ella Vogelaar ook gewaarschuwd, zowel mijn ambtenaren als ik. (...) Naar ons idee was daar dus gewoon een fout gemaakt.»<sup>501</sup>*

Ook bij Aedes valt het nieuws slecht:

*De heer **Van Leeuwen**: «Dus toen wij het Antwoord aan de samenleving na een heftig congres naar buiten brachten, waren wij werkelijk in de veronderstelling dat wij daarmee de gewenste stap hadden gezet. Toen de leden na dat congres naar huis reden, kregen ze om zes uur over de radio de eerste helft van het regeerakkoord te horen, dat uitgelekt was via RTL. Daar zat met name de woonparagraaf in. Die woonparagraaf stond haaks op het Antwoord aan de samenleving. U kunt zich voorstellen dat toen de nodige onrust, boosheid en allerlei andere emoties een rol gingen spelen.»<sup>502</sup>*

Op 21 februari 2007, op zijn laatste dag als Minister, stuurt Winsemius een brief naar de Tweede Kamer met de stand van zaken van verschillende dossiers die betrekking hebben op woningcorporaties.<sup>503</sup> Het is hem niet gelukt tot een definitief en samenhangend oordeel te komen over de inrichting van en het toezicht op het woningcorporatiestelsel. De huurliberalisatie loodst de Minister nog wel door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer verklaart het echter controversieel.<sup>504</sup>

<sup>498</sup> Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 62 (Bijlage), p.15.

<sup>499</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Winsemius, 30 juni 2014.

<sup>500</sup> Brief van Minister van VROM aan de heer Bos, 9 februari 2007.

<sup>501</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Winsemius, 30 juni 2014.

<sup>502</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

<sup>503</sup> Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 62.

<sup>504</sup> Handelingen I 2006/07, nr. 12, p. 483.

## 5.6 Samenvattende conclusies

### 5.6.1 Periode Minister Kamp (22 juli 2002-27 mei 2003)

#### **Te weinig tijd om beleid te realiseren**

Minister Kamp gaat door met de Woonwet van zijn voorganger Remkes. De problemen bij woningcorporatie Woonzorg Nederland zijn voor de Minister aanleiding om nader onderzoek te doen naar risicovol beleggen. Ook geeft hij opdracht de taken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) te onderzoeken. Hij wil weten of zijn ministeriele verantwoordelijkheid goed is afgedekt.

De Minister meldt zijn voornemens over de wijziging van het BBSH aan de Tweede Kamer. Een van de voorstellen gaat over het verplicht stellen van een treasurystatuut. Door zijn korte ministerschap kan hij zijn voornemens echter niet realiseren.

### 5.6.2 Periode Minister Dekker (27 mei 2003-21 september 2006)

#### **Minister Dekker hecht grote waarde aan zelfregulering**

Het kabinet wil minder regels, decentralisatie en bestrijding van bureaucratie. Het kabinet wil ruimte geven aan het maatschappelijk ondernemerschap. Minister Dekker onderschrijft deze kabinetsdoelen. Voor Minister Dekker is zelfregulerend vermogen van de sector een belangrijk uitgangspunt, maar er moet tegelijkertijd ook gepresteerd worden. De Minister erkent dat de bruteringsoperatie in de jaren negentig niet alle problemen heeft opgelost. De principiële vraag welke positie de corporaties moeten innemen ten opzichte van het Rijk, is nog niet goed beantwoord. Maar zij wil deze problemen in eerste instantie niet verhelpen met regelgeving, maar met zelfregulering. Uitgangspunt daarbij is dat in de toekomst duidelijk moet zijn wat de taak van de corporaties is en op welke manier zij de gevraagde prestaties kunnen leveren. Bovendien moet het hele systeem transparanter worden, aldus Dekker.<sup>505</sup> Daarom kiest Minister Dekker bijvoorbeeld niet voor verplichte prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties, zoals de commissie-De Boer voorstelt. Zij volgt daarmee de opvatting van Aedes, die corporaties en gemeenten ziet als gelijkwaardige partners die op basis van overleg tot overeenstemming komen.

#### **De Minister dient de Woonwet niet in, maar start een nieuw traject van herziening van wet- en regelgeving**

De Woonwet van Staatssecretaris Remkes past niet in het streven van het kabinet-Balkenende II om de regeldruk te verminderen en wordt daarom niet ingediend. Hierbij laat Minister Dekker het negatieve advies van de Raad van State over de ontwerp-Woonwet ook zwaar wegen. Het kabinet, met daarin Minister Remkes als Minister van BZK, gaat zonder veel discussie akkoord met het niet indienen van de ontwerp-Woonwet.

Minister Dekker start een nieuw traject voor een sturings- en toezichtarrangement, dat moet leiden tot een herziening van het BBSH.

#### **Stortvloed van rapporten en adviezen is signaal van onvrede**

Tijdens het ministerschap van Dekker is er een hausse aan gevraagde en ongevraagde adviezen en rapporten. De adviezen bevatten overeenkomsten, maar ook verschillen. De vele adviezen kunnen duiden op

<sup>505</sup> Kamerstuk II 2004/05, 29 846, nr. 8, p. 9.

onvrede over de opzet en de werking van het stelsel, een onvrede die ook in de Tweede Kamer leeft.

Omdat de Minister het BBSH wil wijzigen, neemt de Tweede Kamer het initiatief tot een parlementair onderzoek. De drijvende krachten hierachter zijn de leden Depla (PvdA-fractie) en Van Bochove (CDA-fractie).

De conclusies van het parlementair onderzoek liegen er niet om. Het is onduidelijk of corporaties hun omvangrijke vermogen wel op een efficiënte en effectieve wijze inzetten. Het risico op weglek van vermogen is groot omdat de tucht van de markt ontbreekt, huurders nauwelijks invloed hebben, concrete prestatiecriteria ontbreken, het toezicht gebrekkig is en onduidelijk is wat gemeenten en woningcorporaties van elkaar mogen verwachten.

Minister Dekker reageert na zeven maanden op het parlementair onderzoek. Ze onderschrijft de analyse, maar niet de manier waarop dit kan worden aangepakt. Zij ziet hierin vooral een taak van de corporatiesector zelf.

### **De grote fracties blijven op hun eiland zitten**

De grote fracties hebben elk hun eigen visie op de sector, waarbij de fracties van het CDA en de PvdA nog het dichtst bij elkaar staan vanwege het belang dat zij beide hechten aan een sterk maatschappelijk middenveld.

De PvdA-fractie dringt aan op duidelijkheid en wil dat de overheid haar grip op de sector versterkt. De CDA-fractie vindt dat de Minister alleen in het uiterste geval moet kunnen ingrijpen. De VVD-fractie wil regelgeving zo veel mogelijk terugdringen: geen BBSH, geen financieel toezicht meer en de achtervang door de overheid in de borging laten vervallen. De poging van Depla (PvdA-fractie) om met Van Bochove (CDA-fractie) een doorbraak te forceren en tegenstellingen te overbruggen door het parlementaire onderzoek heeft niet de uitwerking die Depla ervan verwacht. Uiteindelijk schaaft Van Bochove zich achter de beleidslijn van Minister Dekker. Daarmee blijft ook vanuit de Tweede Kamer de druk achterwege om het toezicht en de sturing op het stelsel aan te scherpen. Over topbeloningen en staatssteun is de Tweede Kamer wel eensgezind. De sector moet openheid geven over de topsalarissen en excessen tegengaan. In het staatssteundossier is de boodschap dat de Europese Commissie zich niet via de staatssteundiscussie met het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid moet bemoeien.

### **Toezicht**

Het al eerder aangehaalde rapport van de eigen Accountantsdienst van VROM over de taken van het CFV verschijnt in 2003. Minister Dekker reageert pas na twee jaar en komt vervolgens met voornemens. Concrete maatregelen ontbreken. Ook de toegezegde herziening van het toezichtarrangement komt er niet.

Het rechtmatigheidstoezicht op nevenactiviteiten komt tijdens Minister Dekker onder druk te staan. Een deel van de nevenactiviteiten wordt niet gemeld.

De nevenactiviteiten die corporaties wel melden, betreffen vaak activiteiten die verboden zijn. Er zijn bovendien corporaties die zich hiervan niets aantrekken en deze verboden nevenactiviteit toch uitvoeren. Binnen het ministerie hanteert men een lijst van zogenaamde «cold cases» van mogelijke onrechtmatige nevenactiviteiten.

Nevenactiviteiten, die eigenlijk vooraf gemeld moeten worden, zijn in de jaarverslagen moeilijk te traceren. Lokale bestuurders en andere belanghebbenden oefenen daarnaast druk uit op de ambtenaren, betrokken bij

de toetsgroep, om bepaalde nevenactiviteiten toch toe te staan. De spanning tussen wat lokaal wenselijk is en de handhaving van centrale regels wordt hierdoor groter. Binnen het ministerie ontstaan mede hierdoor discussie over de interpretatie van de regels voor nevenactiviteiten.

In haar beleidsbrief van 2005 kondigt Minister Dekker echter aan dat de meldingsplicht voor nevenactiviteiten kan vervallen, omdat zij melding vooraf minder noodzakelijk vindt en omdat zij weinig geschillen constateert over het werkdomein.

#### **Staatssteundossier wordt niet afgesloten**

Minister Dekker sluit een belangrijk deelakkoord met de Europese Commissie over de inkomensgrens voor toewijzing van sociale huurwoningen. Hiermee voldoet Nederland aan een belangrijke vereiste van de EC voor de definitie voor diensten van algemeen en economisch belang (DAEB). De discussie kan niet worden afgerond omdat de Europese Commissie geen taak voor corporaties ziet op het gebied van leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed. Minister Dekker en de Tweede Kamer zien dit nadrukkelijk wel als kerntaken. De Minister slaagt er niet in dit geschil met de EC binnen haar termijn op te lossen.

#### **Wet- en regelgeving komt niet tot stand door complex van factoren**

De voorbereiding van het sturings- en toezichtarrangement en de daaruit voortvloeiende regelgeving neemt zoveel tijd in beslag dat er aan het einde van het ministerschap van Dekker nog nauwelijks voortgang is geboekt.

De Minister had meer vaart kunnen maken; zij had immers aan het begin van haar ministerschap al aangekondigd de Woningwet en het BBSH te willen aanpassen. De noodzaak om dit te doen is op dat moment al helder. Er liggen voldoende adviezen en onderzoeken om de problemen in de sector te onderkennen.

Een belangrijke oorzaak voor de vertraging is het langdurige overleg met Aedes en de prioriteit die de Minister daarbij geeft aan overeenstemming over de herziening van het te voeren huurbeleid. Ook de Tweede Kamer steekt veel tijd in deze liberalisering van het huurbeleid. Bovendien neemt de Tweede Kamer een motie aan om regelgeving verder te verminderen en meer in overeenstemming te brengen met het uitgangspunt van zelfregulering. Dit alles draagt niet bij aan een doortastende realisatie van een nieuw sturings- en toezichtarrangement.

#### **5.6.3 Periode Minister Winsemius (26 september 2006-22 februari 2007)**

##### **Winsemius wil sturing en toezicht in wetgeving omzetten, maar hiervoor ontbreekt de tijd**

Minister Winsemius volgt de afgetreden Minister Dekker op. Vlak na zijn aantreden wordt het kabinet demissionair. Hij wil de ingezette lijn van Dekker voortzetten en het door haar ingezette sturings- en toezichtarrangement alsnog formaliseren in wetgeving. Hiertoe wordt hij nu ook aangemoedigd door Kamerleden. Vanwege de al aangekondigde verkiezingen ontbreekt evenwel de tijd om dit te realiseren. Winsemius rest alleen het instrument van communicatie en overreding richting de sector. Winsemius vervult hierbij de rol van meewerkend mediator.



### **De sector komt in beweging, onder voorwaarden**

Winsemius wendt zijn invloed aan om de sector in beweging te krijgen. Hij wijst op de smeulende onvrede in de politiek over de prestaties van corporaties en waarschuwt dat de corporaties, als ze passief blijven, zullen worden «ge-NSt». Dat maakt veel indruk en leidt tot een «aanbod aan de samenleving» van de Aedes-leden. Daarin staat een brede aanpak van de leefbaarheid in probleemwijken centraal. Aedes wil voor dit aanbod wel wat terug: intrekking van de Wet modernisering huurbeleid en de Interim-wet betaalbaarheidshemming. Boven alles moet het werkveld van corporaties verruimd en het toezicht beperkt worden. Dit wordt in het volgende kabinet dan ook onderdeel van de onderhandelingen met Minister Vogelaar. Winsemius baant de weg naar verdere verbreding van het takenpakket van woningcorporaties voor zijn opvolger.

Minister Winsemius ontdekt in het conceptregeerakkoord dat de programmaminister zou moeten beginnen met zoals hij dit in het openbaar verhoor noemt een «negatief getal». Hij vermoedt een rekenfout en meldt dit bij de beoogd Minister van Financiën, Bos. Hij krijgt echter geen antwoord.

## **6 PRESTATIEVELD LEEFBAARHEID VERBREDEN, VERMOGENS ACTIVEREN EN AFROMEN (2007–2010)**

### **6.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk beslaat de periode van het kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA en ChristenUnie) die loopt van 22 februari 2007 tot en met 14 oktober 2010.

In deze periode zijn er twee Ministers verantwoordelijk voor de Volkshuisvesting. Beiden hebben verschillende beleidsprioriteiten.

Ella Vogelaar (PvdA) treedt op 22 februari 2007 aan als Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Zij moet de nieuwe wijkaanpak invoeren (die ook wel 40-wijkenaanpak of het krachtwijkenbeleid wordt genoemd). Hiervoor krijgt ze geen eigen budget. Dit moet worden geleverd door de woningcorporaties. In de onderhandelingen over dit budget geeft ze de corporatiesector veel ruimte voor zelfregulering, onder meer in het ontwerpen van een nieuwe governancestructuur. In het kader van de wijkaanpak wordt er veel van corporaties verwacht. Daarom wordt het begrip leefbaarheid opgerekt en de koppeling met de eigen wijk steeds verder losgelaten. Zo worden steeds meer nevenactiviteiten toegestaan. De onderhandelingen over de financiële bijdrage van de corporaties lopen hierna spaak, waarna het kabinet besluit om algehele vennootschapsbelastingplicht en een publieke heffing in te voeren. Dit leidt tot wrevel tussen politiek en sector, waardoor ook de spanningen binnen Aedes hoog oplopen. Vanwege alle andere urgente dossiers, blijft het staatssteundossier bewust liggen. De politieke onvrede over de corporatiesector wordt vergroot door een serie incidenten. Het Kamerdebat over het stoomschip Rotterdam van woningcorporatie Woonbron is één van de redenen voor het vertrek van Minister Vogelaar.

Op 14 november 2008 treedt Eberhard van der Laan (PvdA) aan als haar opvolger. Hij zet het krachtwijkenbeleid voort, al krijgt dit minder aandacht dan bij zijn voorganger. Reden hiervoor is dat de serie incidenten met woningcorporaties aanhouden en veel aandacht opeisen. Dit brengt hem tot de conclusie dat zelfregulering niet aan de verwachtingen heeft voldaan en dat de sector terug naar de kerntaken moet. Hierover komt hij in conflict met Aedes-voorzitter Van Leeuwen, die snel hierna vervangen wordt door Marc Calon. Deze wissel draagt bij aan het herstel van de relatie tussen politiek en sector. In zijn beleidsvisie van juni 2009 presenteert Minister Van der Laan zijn voornemens om het toezicht te hervormen en te verzwaren. Dit leidt tot verscherping van het integriteitsonderzoek. Het staatssteundossier ziet hij als een risico. Dit dossier wikkelt de Minister daarom snel af in een akkoord met de Europese Commissie (EC). Dit doet hij ook omdat hij deze overeenkomst kan gebruiken als drukmiddel om de sector terug tot de basis te brengen. Deze voornemens werkt Van der Laan uit in de herziening van de Woningwet. Nadat hij dit wetsvoorstel ter advisering naar de Raad van State heeft gestuurd, valt echter het kabinet.

### **6.2 Doelstellingen kabinetsbeleid**

In de verkiezingsprogramma's van 2006 schrijven alle partijen dat corporaties een vermogensovermaat hebben. Deze moet afgeroomd worden en gebruikt worden voor investeringen in de wijk. In de

programma's van de drie partijen die het kabinet vormen staat dat de Wet betaalbaarheidsheffing geschrapt wordt.

Het kabinet-Balkenende IV kiest voor zelfregulering van de (semi)publieke sector, door ruimte en vertrouwen te geven aan professionals. Toezicht moet zo veel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen.

De wijkaanpak wordt een speerpunt van het kabinet. Hiervoor moet het «Antwoord aan de samenleving» (zie hoofdstuk 5.5.2) van Aedes verzilverd worden. Het kabinet rekent op een jaarlijkse bijdrage van 750 miljoen euro van de corporaties. Wanneer het niet lukt om hierover afspraken te maken zal het omvangrijke maatschappelijk vermogen van woningcorporaties actief voor dit doel worden ingezet.<sup>506</sup> Met andere woorden: het zal worden afgeroomd.

### **6.3 Periode Minister Vogelaar (22 februari 2007-14 november 2008)**

Ella Vogelaar (PvdA) is programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie. Zij is organisatorisch ondergebracht bij het Ministerie van VROM.

Als eerste beleidsdaad selecteert ze 40 «krachtwijken» op basis van indicatoren van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit is een nadere selectie van de 140 wijken die Winsemius had geïdentificeerd. In deze 40 wijken zijn de sociaaleconomische achterstanden het grootst. Het kabinet zal zich op deze wijken richten.<sup>507</sup>

Na een bezoek aan alle 40 wijken stuurt de Minister op 16 juli 2007 het «Actieplan Krachtwijken» naar de Tweede Kamer.<sup>508</sup> De focus in het actieplan ligt op de thema's wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid. Corporaties zijn een belangrijke drager in de wijkaanpak. Daarom wordt van hen een stevige inbreng verwacht, onder meer in de vorm van werkervaringsplekken en het faciliteren van de andere partijen. Corporaties zijn verantwoordelijk voor de investeringen in economisch en maatschappelijk vastgoed, de openbare ruimte en voor een extra inzet in de leefbaarheid in wijken.<sup>509</sup>

Over het budget en de verantwoordelijkheden voor de wijkaanpak onderhandelt de Minister met Aedes. Op 17 september 2007 bereikt ze een akkoord. Zij werkt tijdens de onderhandelingen net als haar voorganger Dekker volgens het transactiemodel. Zo raakt ook de opzet voor een nieuwe governancestructuur bij de onderhandelingen betrokken.<sup>510</sup> Deze manier van onderhandelen wordt zowel door haar vertrouwen in de sector als om pragmatische redenen gekozen: Minister Vogelaar heeft namelijk geen eigen budget. Zij moet dat budget zelf ophalen bij de woningcorporaties. De corporaties worden geacht de wijkaanpak te financieren uit hun vermogensovermaat.

#### **6.3.1 De valse start van een Minister zonder budget**

De problemen bij de financiering van de wijkaanpak beginnen al voor de beëindiging van het kabinet-Balkenende IV. Beoogd Minister Vogelaar denkt een eigen budget te hebben, maar uit de financiële paragraaf van het regeerakkoord blijkt dat dit niet zo is.<sup>511</sup> In de financiële tabel van het regeerakkoord staat een post «*Woningbouwcorporaties tbv wijken*» met

<sup>506</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 25.

<sup>507</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 995, nr. 1, p. 1.

<sup>508</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 995, nr. 7.

<sup>509</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 995, nr. 7 (Bijlage, pp.5, 14, 20).

<sup>510</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 995, nrs. 11 en 32 (Bijlage 2).

<sup>511</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 891, nr. 4, pp. 36-42.

daarbij een voetnoot waarin staat «*Convenant met als communicerend vat even hoge (meerjarig incidentele) intensiveringen voor de wijkaanpak. Indien geen convenant dan structurele heffing.*» Een opbrengst van 750 miljoen euro per jaar is wel ingeboekt, een communicerend vat in de vorm van intensiveringen aan de uitgavenkant ontbreekt.<sup>512</sup>

Een heffing van 750 miljoen per jaar blijkt echter technisch niet zonder meer haalbaar. Hierdoor zit er een gat in de Rijksbegroting van 750 miljoen euro. Daarnaast is in het regeerakkoord de Wet betaalbaarheidsheffing à 350 miljoen euro geschrapt, zonder dat er in het regeerakkoord vervangende dekking is opgenomen. Het Ministerie van Financiën voorziet hierdoor een forse en reële dreiging voor het generale begrotingsbeeld, die in het slechtste geval een tegenvaller van 1,05 miljard euro inhoudt.<sup>513</sup> Toenmalig Minister van Financiën Wouter Bos zegt hierover:

De heer **Bos**: «*In het coalitieakkoord [was] opgenomen dat er op allerlei manieren geld gestoken zou worden in wijken. Dat gebeurde verspreid. Dat hele spectrum aan voorstellen is in de kabinetsformatie doorgerekend door het secretariaat van de formateur. Dat waren twee ambtenaren [van Algemene Zaken]. (...) Het zijn ook ontzaglijk goede ambtenaren met wie ik fantastisch heb samengewerkt, alleen hebben ze op dit punt een steek laten vallen. (...) Ik heb dat later een keer gevraagd aan mijn ambtenaren. Ze zeiden dat ze het nog nooit hadden meegemaakt dat het formatiesecretariaat een coalitieprogramma doorrekenet zonder dit bij het Ministerie van Financiën te checken. (...) Op enigerlei moment werd duidelijk dat het misschien toch niet klopte. (...) De kritiek van het Ministerie van Financiën kwam eigenlijk neer op het volgende: je mag niet zomaar 750 miljoen heffen bij woningbouwcorporaties.*»<sup>514</sup>

Het lukt Vogelaar en de beoogde Minister van Financiën Bos (PvdA) niet om voor de rekenfout uit het regeerakkoord een oplossing te vinden voordat het kabinet wordt beëdigd. Er lijkt echter nog tijd te zijn om de financiën bij te stellen na het constituerend kabinetsberaad. Het kabinet besluit namelijk om eerst 100 dagen het land in te trekken om een dialoog aan te gaan met de burgers.<sup>515</sup>

Minister Vogelaar gebruikt de 100 dagen om met gemeenten afspraken te maken over de inzet van het extra geld dat zij uit het Gemeentefonds krijgen voor de wijkaanpak. Hard worden deze afspraken niet, omdat de Minister de gemeenten niet tegen zich in het harnas wil jagen.<sup>516</sup>

Op 30 maart 2007 deelt Minister Bos in de ministerraad mee dat hij het gat in de Rijksbegroting niet wil afwentelen op de departementale begrotingen of op de intensiveringsenveloppen.<sup>517</sup> Er zal daarom 1 miljard euro aan extra inkomsten moeten worden gevonden voor de schatkist. Financiën ziet hiertoe twee mogelijkheden. Allereerst invoering van de plicht voor corporaties om over al hun activiteiten vennootschapsbelasting (Vpb) te betalen. Financiën is hier al jaren voorstander van, mede doordat dit bijdraagt aan een gelijk speelveld met de particuliere

<sup>512</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 41, voetnoot 2.

<sup>513</sup> Notitie AFEP aan de beoogd Minister van Financiën over Woningcorporaties, 19 februari 2007, AFEP 2007-049 N.

<sup>514</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 2 juli 2014.

<sup>515</sup> Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011.

<sup>516</sup> Brief van de Minister voor WWI aan de Minister van Financiën over de onderhandelingen met de Woningcorporaties, 7 maart 2007, DBO2007023601.

<sup>517</sup> Brief van de Minister voor WWI aan de ministerraad, z.d. [5 april 2007], DBO2007030959; Notitie AFEP aan de Minister van Financiën over trilateraal overleg woningcorporaties, 11 juli 2007, AFEP 2007–318.

huursector.<sup>518</sup> Dat is gunstig voor de staatssteundiscussie met de EU. Een tweede mogelijkheid is een publieke heffing. Door de uitgaven uit een dergelijke heffing achter te laten lopen op de ontvangsten heeft dit een positief effect op het EMU-saldo (het vorderingensaldo van de overheid).<sup>519</sup> Met deze heffing krijgt Minister Vogelaar echter geen geld op haar begroting, maar wél een grote vinger in de pap bij de aanwending van de middelen.<sup>520</sup> WWI denkt ondertussen verder in de lijn die Vogelaars voorganger Winsemius heeft uitgezet tijdens zijn onderhandelingen over het «Antwoord aan de samenleving» van Aedes. Hierbij loopt de financiering via een particulier fonds. Financiën ziet hier niets in omdat deze manier van financiering niet meetelt voor het EMU-saldo.

Op 5 april 2007 krijgt Minister Vogelaar van het kabinet mandaat om onderhandelingen met Aedes te starten over de bijdrage van corporaties aan de wijkaanpak. In het mandaat bindt Minister Vogelaar zich aan het ophalen van 750 miljoen euro per jaar. Zij wil dit allereerst proberen via een bestemmingsheffing voor corporaties waarmee ze een investeringsfonds wil starten. Over deze heffing moet ze overleggen met Aedes. Aan deze onderhandelingen voegt ze ook de toekomstige verhouding tussen het Rijk en de corporaties toe. In de brief over haar mandaat schrijft ze aan de ministerraad: *«In het bijzonder gaat het dan om de positionering van corporaties als maatschappelijke ondernemingen en wat dat betekent voor een verruiming van hun werkdomein – met name in relatie tot de wijkaanpak – en wat dat inhoudt voor de governance.»*<sup>521</sup>

In de eerste maanden is Minister Bos zeer ongeduldig over het verloop van deze onderhandelingen met Aedes: hij vreest een EMU-saldotekort. Zo schrijft hij in de kantlijn van een ambtelijke notitie over het grote aantal thema's waarover Aedes onderhandelt met Minister Vogelaar: *«Tempo nodig. Of is dit welbewuste strategie? Die 750/jr kan niet te lang wachten.»*<sup>522</sup>

Mevrouw **Vogelaar**: *«Ik moest in feite op twee borden schaken. Ik moest aan de ene kant ervoor zorgen dat ik tot overeenstemming kwam met de Minister van Financiën over de vraag hoe we het financiële probleem gingen oplossen. (...) Aan de andere kant moest ik onderhandelen met Aedes om ervoor te zorgen dat zij bereid waren om te investeren in de wijkenaanpak.»*<sup>523</sup>

Het Ministerie van Financiën en WWI hebben een tegengesteld belang. WWI wil de inkomsten van de heffing meteen uitgeven. Financiën denkt dat WWI vanwege procedures er niet in zal slagen tot 2011 de volle 750 miljoen euro per jaar weg te zetten. Mocht WWI dat wel lukken dan heeft Financiën een EMU-saldoprobleem dat kan oplopen tot 450 miljoen euro. Financiën gaat er namelijk van uit dat het WWI niet zal lukken om meer dan 300 miljoen euro per jaar uit te geven.<sup>524</sup>

<sup>518</sup> Notitie IRF aan Minister over overleg met Vogelaar over Wijkaanpak, 9 maart 2007, IRF 2007–240.

<sup>519</sup> Brief van de Minister voor WWI aan de ministerraad, z.d. [5 april 2007], kenmerk DBO2007030959.

<sup>520</sup> Notities IRF aan de Minister over aanpak dossier wijken en corporaties 21 maart 2007, IRF 2007–321; Corporaties en wijkaanpak, 22 maart 2007, IRF 2007–334.

<sup>521</sup> Brief van de Minister voor WWI aan de ministerraad, z.d. [5 april 2007], DBO2007030959.

<sup>522</sup> Brief van de Minister voor WWI aan de ministerraad, z.d. [5 april 2007], DBO2007030959.

<sup>523</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>524</sup> Notitie AFEP aan de Minister over verder verloop overleg met woningcorporaties, 15 mei 2007, AFEP 2007–195.

In de onderhandelingen met Aedes lijkt Minister Vogelaar vooral in haar eentje te opereren en haar eigen plan te trekken. Ze lijkt tegen een Vpb-plicht te zijn en wil naar verluidt de heffing verlagen en de resterende bijdragen via een privaat fonds innen. Dit is allemaal ongunstig voor het EMU-saldo, maar Minister Vogelaar vraagt zich af of zij hier überhaupt wel aan moet bijdragen. Daarmee wijkt Minister Vogelaar af van de mandaat-brief.<sup>525</sup>

De heer **Bos**: *«De welwillende interpretatie is dat de Minister de grenzen van haar mandaat heeft opgezocht en daar uiteindelijk binnen is gebleven.»*<sup>526</sup>

Deze berichten verontrusten de Minister van Financiën, die vervolgens aanschuift bij de onderhandelingen met Aedes. De tafelzetting is volgens Bos en Vogelaar symbolisch voor de verhoudingen en het sfeer van dat moment.

De heer **Bos**: *«Als je met twee Ministers een gesprek of onderhandelingen voert met een derde partij, dan is het normaal dat je als Ministers naast elkaar gaat zitten en dat tegenover je aan tafel de partij zit met wie je zaken gaat doen. Opeens merkte ik dat ik aan een kant van de tafel zat en dat mevrouw Vogelaar met de heer Van Leeuwen [voorzitter Aedes] aan de andere kant van de tafel zat. Zij ging dus ter plekke met haar eigen Minister van Financiën onderhandelen. Nou, dat was niet helemaal de bedoeling, laat ik het zo maar zeggen.»*<sup>527</sup>

Mevrouw **Vogelaar**: *«Ik realiseerde me aan het einde van de bijeenkomst dat dat het geval was. Ik vond het ook verwonderlijk. Het zei iets over de goede samenwerking – zal ik maar eufemistisch zeggen – die er op dat moment was tussen de Minister van Financiën en mijzelf. (...) Wij waren al een halfjaar met elkaar aan het bakkeleien over een oplossing voor dit financiële probleem. Ik heb zo'n constructieve relatie in ieder geval heel erg gemist. Dat vind ik jammer. Het was meer touwtrekken en bakkeleien dan productief en creatief nadenken over een oplossing voor een gezamenlijk probleem, in het belang van de samenleving en het vaderland, zal ik maar zeggen.»*<sup>528</sup>

### 6.3.2 De invoering van de integrale vennootschapsbelasting

Eén van de mogelijkheden voor het oplossen van het begrotingsgat is de invoering van een algehele vennootschapsbelastingplicht voor woningcorporaties. Sinds 2006 zijn commerciële activiteiten van corporaties al niet meer vrijgesteld van de vennootschapsbelasting. De wet die voor volledige Vpb-plicht moet zorgen is als drukmiddel al voorbereid tijdens de onderhandelingen tussen Minister Vogelaar en Aedes. Deze zal worden ingediend als er voor de indiening van de begroting voor 2008 geen akkoord is. Deze aankondiging leidt tot veel commotie in de sector, waar steeds vaker de gedachte de kop opsteekt om uit het bestel te stappen.<sup>529</sup>

Op 20 augustus 2007 hebben de Ministers Bos en Vogelaar een gesprek met PvdA'ers over het corporatiedossier en mogelijke oplossingen voor

<sup>525</sup> Notitie AFEP aan de Minister over de nieuwe versie bespreekpuntnotitie betaalbaarheid, 11 juni 2007, AFEP-2007-242.

<sup>526</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 2 juli 2014.

<sup>527</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 2 juli 2014.

<sup>528</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>529</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 29.

de impasse over de financiering van de wijkaanpak. Aanleiding voor dit overleg is een persoonlijke mail van de directeur van Woonbron, Martien Kromwijk, aan beide Ministers waarin hij oppert dat een integrale Vpb-plicht veel hogere opbrengsten zal hebben dan wordt aangenomen, zeker wanneer het BBSH zo wordt aangepast dat winsten uit commerciële activiteiten niet langer kunnen weglekken.<sup>530</sup> Als Kromwijk gelijk heeft zou dit zeer aantrekkelijk zijn. Financiën heeft al eens berekend hoe hoog de opbrengsten van een algehele Vpb-plicht zijn. Die zijn structureel zeer aanzienlijk: 450 miljoen euro per jaar. Echter, het duurt 25 jaar voordat dit niveau bereikt wordt. Voor het dichten van het acute begrotingstekort helpt de algehele Vpb-plicht daarom nauwelijks. De eerste vier jaar zal in totaal slechts 390 miljoen euro worden opgehaald.<sup>531</sup> Naar aanleiding van het pleidooi van Kromwijk houdt het Ministerie van Financiën de verwachte opbrengsten van de Vpb nogmaals tegen het licht. In een nieuwe raming worden de opbrengsten fors naar boven bijgesteld van 75 miljoen euro naar 350 miljoen euro in het eerste jaar. De hogere opbrengsten in de eerste vier jaar worden op 1,61 miljard euro geschat en de structurele opbrengst groeit tot 500 miljoen euro per jaar.<sup>532</sup> De Ministers Vogelaar en Bos zijn erg verbaasd over deze grote bijstelling, al komt deze als geroepen.

Mevrouw **Vogelaar**: *«Nou ja, als de rekenmeesters met dat soort bedragen komen, terwijl we aan het zoeken zijn naar oplossingen voor het verkleinen van het gat in de schatkist, ben ik niet degene die moet zeggen: is dit wel goed doorgerekend? Als dit echt de oplossing was ...»*<sup>533</sup>

De heer **Bos**: *«Nou, je hebt gemengde gevoelens. Die gemengde gevoelens waren bij mij dat ik natuurlijk ook wel verrast was dat een raming in zo'n korte tijd zo radicaal kon veranderen. Tegelijkertijd dacht ik: als er inderdaad sprake is geweest van een verkeerd inzicht, dan kan dat. Het verbaasde me wel. Daarnaast loste het natuurlijk ook wel een probleem voor me op.»*<sup>534</sup>

Minister Bos is bereid het risico van deze herziene raming voor zijn rekening te nemen. In ruil voor een integrale Vpb-plicht willen de ambtenaren van Financiën zelfs de publieke heffing laten vervallen omdat de Vpb voldoende bij kan dragen aan het EMU-saldo.<sup>535</sup> Zo krijgt Minister Vogelaar de ruimte om met Aedes te onderhandelen over een privaat fonds. Omdat zo'n fonds niet bijdraagt aan het EMU-saldo was Financiën hier altijd tegen. Financiële steun van het Rijk hoeft Minister Vogelaar verder niet te verwachten. De directeur Directe Belastingen schrijft: *«De Minister voor WWI financiert de wijkaanpak geheel uit een deal met de woningcorporaties; er komt geen rijksgeld beschikbaar. Alle middelen voor inzet in de wijken, inclusief een eventueel vrij besteedbare budget voor de Minister voor WWI, moet ze uitonderhandelen met Aedes. (...) Hiermee «liggen de prikkels waar ze behoren te*

<sup>530</sup> Notitie van de IRF aan de Minister over «Kromwijk memo», 17 augustus 2007, IRF 2007-01086.

<sup>531</sup> Notitie DB aan de Minister van Financiën, 23 maart 2007, DB 2007-119.

<sup>532</sup> Notitie AFP aan de Minister van Financiën, 11 juli 2007, AFP 2007-525.

<sup>533</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>534</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 2 juli 2014.

<sup>535</sup> Notitie van de directeur Directe Belastingen aan de Minister over herziene raming Vpb-opbrengst Woningcorporaties, 21 augustus 2007, DB 2007-00408N.

*liggen: een slechte onderhandelingsuitkomst leidt tot problemen voor de Minister voor WWI.»<sup>536</sup>*

### **Akkoord, geen akkoord, alsnog een publieke heffing**

Na lange vergaderingen tekenen Vogelaar en Aedes-voorzitter Van Leeuwen op 17 september 2007 het onderhandelaarsakkoord over de wijkaanpak.<sup>537</sup> Vogelaar is tevreden over het akkoord en ook binnen het kabinet bestaat veel waardering na deze moeilijke onderhandelingen. Aedes heeft getekend voor een bijdrage in de 40 wijken van 250 miljoen euro per jaar over een periode van tien jaar. Daarnaast vormen de corporaties gezamenlijk een investeringsfonds voor de wijkaanpak van in totaal 750 miljoen euro.<sup>538</sup> Tegelijkertijd wordt met het Belastingplan van 2008 de algehele Vpb-plicht ingevoerd.<sup>539</sup>

Op 23 november 2007 volgt het raadgevend congres van Aedes. Uiteindelijk stemt driekwart van de corporaties in met de financiële paragraaf uit het onderhandelaarsakkoord.<sup>540</sup> Hierop kan deze worden uitgewerkt. Dit blijkt lastiger dan gedacht. Tot driemaal toe lukt het Aedes niet een dekkend voorstel te doen voor het investeringsfonds dat optelt tot de beloofde 750 miljoen euro. Het derde en laatste Aedes-voorstel blijkt na doorrekening door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) tot een bijdrage van slechts 408 miljoen euro te komen. Aedes heeft bezwaar tegen deze rekenmethode, maar ook wanneer de methode van Aedes wordt gevolgd, levert dat 575 miljoen euro op in plaats van 750 miljoen.<sup>541</sup>

Daarom besluit Minister Vogelaar met een publieke heffing alsnog het bedrag van 750 miljoen euro te heffen.<sup>542</sup> Deze heffing krijgt in de volksmond de bijnaam vogelaarheffing, maar is in feite niets anders dan een heffing voor bijzondere projectsteun aan het CFV. Dit is een bestaand instrument.<sup>543</sup>

Een meerderheid van de Tweede Kamer steunt deze oplossing. Tegelijkertijd roept Vogelaar het kabinet op om te blijven investeren in de relaties met de corporatiesector.<sup>544</sup> Het onderhandelaarsakkoord zal hiervoor de basis blijven. Op de financiële paragraaf na, die nu is vervangen door de vogelaarheffing, blijven de overige afspraken bestaan.

### **Vpb-heffing levert minder op dan verwacht**

In de praktijk blijken de belastingopbrengsten van de vennootschapsbelasting voor corporaties veel lager dan geraamd.<sup>545</sup> Eén van de redenen voor deze lage opbrengst is «fiscale optimalisatie» door corporaties, de maximale inzet om zo min mogelijk belasting af te dragen.

<sup>536</sup> Notitie van de directeur Directe Belastingen aan Minister van Financiën over herziene raming Vpb-opbrengst Woningcorporaties, 21 augustus 2008, DB 2007-00408N.

<sup>537</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 11.

<sup>538</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 11.

<sup>539</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 11 (Bijlage), p.6.

<sup>540</sup> Aedes (2008), p. 12.

<sup>541</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 41.

<sup>542</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 41.

<sup>543</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 43.

<sup>544</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 42.

<sup>545</sup> Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties 24 januari 2014, 2014-0000045417 (Bijlage).



Tabel 6.1 Opbrengsten<sup>1</sup> vennootschapsbelasting, 2006-2013 (in miljoenen €)

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Structureel
Partieel/Gehele Vpb-plicht	Partieel	Partieel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	
Eerste raming	25	25	75	90	105	120	450
Bijgestelde raming (augustus 2007)			350	550	550	550	500
Werkelijke opbrengst	10,7	14,7	16,4	8,1	2,3	6,2	
Verschil	- 14,3	- 10,3	- 333,6	- 541,9	- 547,7	- 543,8	

<sup>1</sup> Opbrengsten zijn het saldo van voorlopige, definitieve en navorderingsaanslagen.

Bron: Ministerie van Financiën

Aedes is hier groot voorstander van, mede omdat de corporaties teleurgesteld zijn dat hun financiële bod niet geaccepteerd is. Ze voelen zich miskend door de politiek.

De heer **Van Leeuwen**: «Wij waren, in opdracht van het congres, op zoek naar een wijze waarop wij de schade van de plotsklaps ingevoerde integrale vennootschapsbelasting konden beperken. Fiscale optimalisatie heet dat in het jargon.»<sup>546</sup>

Een van de meest gebruikte manieren om dit te doen is een registratie als algemeen nut beogende instelling (anbi).<sup>547</sup> Anbi's hebben belastingvoordeel en daardoor kunnen corporaties hun winsten bij nog niet onherroepelijk vaststaande aanslagen doneren aan de herbestedingsreserve. Omdat de Vpb een aanslagbelasting is duurt het door uitstel, bezwaar en beroep enige jaren voordat de aanslag onherroepelijk is. Het vormen van herbestedingsreserves is door een wetwijziging vanaf 2011 niet meer mogelijk.<sup>548</sup>

Een minder onschuldige variant is de zogenaamde doorzakconstructie. Hiermee wordt het huizenbezit doorverkocht aan een verbinding als een dochteronderneming. Hierdoor is afdracht van vennootschapsbelasting niet meer nodig, maar raakt het bezit wel uit het zicht van het toezicht. Dit lijkt op de verboden btw-constructies uit 1995, waarvan Staatssecretaris Tommel toen stelde dat ze in strijd met het doel en de strekking van de Woningwet zijn en daarmee «nodeloze moeite», omdat ze altijd verboden zullen worden. In totaal laten corporaties in 2007 zo'n 24.000 woningen «doorzakken», onder hen Servatius.<sup>549</sup>

De heer **Van Leeuwen**: «Wat wij gestimuleerd hebben is het volgende. Denk als onderneming na over deze totaal nieuwe situatie. Die was voor ons ook nieuw. De klok tikt. Dit is wat wij gehoord hebben van onze adviseurs. Denk na over zo'n doorzakconstructie. Later – dan staan overal de kerstbomen al – heeft de Minister van Volkshuisvesting gezegd: die doorzakconstructie mag niet volgens het BBSH. Daarvan hebben wij toen gezegd: wij vinden de argumenten niet overtuigend, dus daar willen wij nog weleens een robbertje over vechten.»<sup>550</sup>

Daarmee betreft Aedes opnieuw de stelling die haar voorgangers, de koepels, in 1995 ook hadden betrokken ten aanzien van de btw-constructies.

<sup>546</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

<sup>547</sup> HR, 13 januari 2012, 10/03464.

<sup>548</sup> artikel 12 Wet Vpb.

<sup>549</sup> CFV (2010), p. 28. Voor het doorzakbeleid bij Servatius: zie Deelonderzoek Casussen, hoofdstuk 4.2.3.

<sup>550</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

Ook ditmaal wordt Aedes in het ongelijk gesteld. In 2008 wordt de «doorzak» van 12.000 woningen daarom weer teruggedraaid.<sup>551</sup> Dit laat onverlet dat de opbrengst van de algehele vennootschapsbelastingplicht uiteindelijk vrijwel nihil is. Zo wordt bijvoorbeeld van de ingeplande ruime half miljard euro in 2009, slechts 8,1 miljoen euro geïnd.

Ten dele is dit te verklaren doordat corporaties tot 2011 als anbi konden profiteren van het gebruik van de herbestedingsreserve. Vennootschapsbelasting is een winstbelasting; veel corporaties leden door de kredietcrisis verliezen en mochten deze van de belastbare winst aftrekken.<sup>552</sup>

### **Box 6.1 De ultieme ontwijking: opting out**

Woningcorporatie De Veste uit Ommen wil in deze periode nog verder gaan. Op 20 december 2007 vraagt directeur Jan Sinke een gesprek aan bij Minister Vogelaar omdat de Veste uit het bestel van toegelaten instellingen wil stappen (opting out).

De Veste laat weten dat zij ook buiten het stelsel alle taken van de corporatie zal blijven uitvoeren. Sinke meent dat hij het geld voor vennootschapsbelasting beter kan steken in het vergroten van de sociale woningvoorraad.<sup>553</sup>

In het gesprek op 29 januari 2008 meldt Sinke dat er met het verdwijnen van de Vpb-vrijstelling volgens hem geen voordelen meer zijn om in het stelsel te blijven: hij kan bij een bank goedkoper lenen dan bij het WSW. Bovendien ziet De Veste mogelijkheden om buiten het stelsel niet-Vpb-plichtig te zijn. Door zich te laten registreren als fiscale beleggingsinstelling (fbi) meent de corporatie jaarlijks zo'n 68 miljoen euro te kunnen besparen.<sup>554</sup>

Uit antwoorden op vragen van Kamerlid Poppe (SP-fractie) eind februari 2008 blijkt dat over uittreden uit het stelsel niets is geregeld in het BBSH. Staatssecretaris van Financiën Jan Kees de Jager bestrijdt bovendien dat woningcorporaties bij uittreding geen Vpb zouden hoeven te betalen, deze winstbelasting geldt voor alle ondernemingen.<sup>555</sup> In de Kamer is er algehele consensus dat uittreding voorkomen dient te worden, ook al is daarover niets in het BBSH geregeld.<sup>556</sup>

Op 24 april 2008 besluit de Minister negatief op het verzoek van De Veste. Het woningcorporatiebestel, zoals opgenomen in de Woningwet en het BBSH, is een gesloten systeem. De wet staat niet toe dat corporaties het stelsel verlaten.<sup>557</sup>

Op 28 september 2008 doet een tweede corporatie, Woningstichting Den Helder, een aanvraag om het stelsel te verlaten. Na de weigering van de Minister gaat zij niet tegen dat besluit in beroep. Wel doet zij een hernieuwd verzoek, maar dit wordt op 20 januari 2010 wederom door de Minister afgewezen.<sup>558</sup>

De Veste tekent wel beroep aan tegen het besluit van de Minister. Zij procedeert door tot aan de Raad van State, maar wordt in het ongelijk gesteld. De Raad overweegt: «*Reeds gezien de ondubbel-*

<sup>551</sup> CFV (2010), p. 28.

<sup>552</sup> Brieven van de Minister van Financiën ter beantwoording van vorderingen van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, 23 januari 2014, BJZ/2014/018 M; 6 mei 2014, BJZ/2014/1444 U.

<sup>553</sup> Brief De Veste aan Minister WWI, 20 december 2007.

<sup>554</sup> De Veste (maart 2008).

<sup>555</sup> Handelingen II 2007/08, nr. 55, p. 3958.

<sup>556</sup> Kamerstuk II 2007/08, 29 453, nr. 81, p. 4–21.

<sup>557</sup> Brief Minister voor WWI aan De Veste, 24 april 2008, WWI/SR2008032090.

<sup>558</sup> Brief Minister voor WWI aan Woningstichting Den Helder, 16 april 2010, WWIABC2010008131.

*zinnige tekst van artikel 44 van het BBSH, moet de besluitgever worden geacht de mogelijkheid van uittreding te hebben willen uitsluiten. Dit was ten tijde van de toelating van de rechtsvoorgangster van De Veste niet anders».<sup>559</sup>*

### **6.3.3 Het transactiemodel: onderhandelen met de sector over invloed en budget voor de wijkaanpak**

In het onderhandelaarsakkoord tussen Rijk en Aedes zijn afspraken gemaakt over het interne en externe toezicht op het corporatiestelsel.<sup>560</sup> Het uitgangspunt voor het toezicht moet zelfregulerend worden. In het akkoord staat: *«Partijen beogen dat de sector zelfregulerend optreedt door onder andere bindende gedragscodes, onafhankelijke visitatie en benchmarking, zodat de Minister als systeemverantwoordelijke vermindering en selectiviteit van het verticale toezicht kan bewerkstelligen. Uitgangspunt daarbij is een transparante governancestructuur, met professioneel intern toezicht en een goede horizontale verankering.»<sup>561</sup>*

Minister Vogelaar onderstreept dit uitgangspunt nogmaals in haar speech op het lustrumcongres van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties:

*«Mijn doel is meer zelfregulering. Zie ook de afspraken hierover uit het coalitieakkoord, en ik citeer: «Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen.» (...) De passages uit het Coalitieakkoord over governance zijn ook het uitgangspunt in mijn deal met Aedes. De afspraak is dat we allemaal willen dat de sector zelfregulerend optreedt. (...) Als dat goed geregeld is, kan ik als systeemverantwoordelijk Minister stappen terug doen.»<sup>562</sup>*

Bij de behandeling van de begroting voor 2008 voor WWI is het lid Depla (PvdA) kritisch over deze uitgangspunten.<sup>563</sup> De Tweede Kamer maant met een motie de regering tot spoed met de modernisering van het toezicht en de governance. Zij wenst voor 1 maart 2008 hierover voorstellen te hebben ontvangen.<sup>564</sup>

Voor de uitwerking van de governance- en toezichtstructuur stelt Minister Vogelaar de de stuurgroep-Meijerink in. Naast de onafhankelijk voorzitter Rien Meijerink hebben directeur-generaal Van Halder en Aedes zitting in de commissie. Toezichthouder CFV krijgt geen plek in de commissie. De heer Van der Moolen, directeur van het CFV, is hier ontsteld over: *«Ik had het gevoel dat daar toezicht werd uitgeruild tegen de financiële steun van de corporatiesector voor de 40 Vogelaarwijken van het kabinet.»<sup>565</sup>* Een jaar eerder was immers al het rapport-Schilder verschenen, dat uitgebreid inging op toezicht en governance.

De heer **Van der Moolen**: *«Na veel duwen en trekken werd besloten om over te gaan op projectsteun voor de 40 wijken. In dat akkoord stonden zinnen over het opnieuw bekijken van de governance. Dat was voor mij het signaal dat we klaarblijkelijk toch niet door zouden gaan op de manier waarop het in het rapport van de commissie-Schilder was neergezet en*

<sup>559</sup> ABRvS 27 oktober 2010, AB 2011, 13.

<sup>560</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 11, p. 2.

<sup>561</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 11 (Bijlage).

<sup>562</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 17 (Bijlage, p. 5–6).

<sup>563</sup> Handelingen II 2007/08, nr. 28, p. 2219.

<sup>564</sup> Kamerstuk II 2007/08, 31 200-XVIII, nr. 28.

<sup>565</sup> Het Financieele Dagblad (23 februari 2013).

*dat men toch weer naar een andere optiek wilde. Daar komt de vergelijking vandaan dat ik het gevoel had dat we uitgeruild werden. Vervolgens kwam de commissie-Meijerink en die haalde het toezicht weer weg bij het Centraal Fonds. Dus ja, ik heb het gevoel gehad dat het uitgeruild was.»<sup>566</sup>*

De voorzitter van Aedes ziet de uitkomst van de stuurgroep-Meijerink inderdaad als een overeenkomst met de Minister:

*De heer Van Leeuwen: «De afspraak die ik met Minister Vogelaar had, het onderhandelaarsakkoord. Daarin zat de afspraak dat een stuurgroep onder voorzitterschap van de heer Meijerink de contouren zou schetsen voor het op orde brengen van de relatie tussen de sector en de overheid. Dat ging over toezicht. Dat ging over zelfregulering. (...) Volgens mij stond er vrij helder in het onderhandelaarsakkoord omschreven wat de status was van de stuurgroep-Meijerink en wat er met de uitkomsten moest gebeuren. Wij hebben in de volkshuisvesting een historie van wetgeving die nogal wat tijd nodig lijkt te hebben. Daarom dachten wij: laten wij het niet op de lange baan schuiven. Wij hebben daarom in het onderhandelaarsakkoord uitonderhandeld dat de Minister binnen vier maanden wetgeving in de Kamer zou leggen, gebaseerd op de uitkomsten van de stuurgroep.»<sup>567</sup>*

De volkshuisvestingsambtenaren zien dat de invloed van Aedes onder de bewindslieden Dekker, Winsemius en Vogelaar groeit, waarbij de sector als gelijkwaardige partner met de overheid over beleid en toezicht onderhandelt. Directeur Beleidsontwikkeling Van Giesen zegt hierover:

*De heer Van Giessen: «Dan was er in die tijd wel erg veel sprake van een transactiemodel. (...) Dat kwam erop neer dat er over de woningbouw, de aanpak van de wijken en niet te vergeten het huurbeleid echt werd onderhandeld met de corporatiesector. Dat was meer dan ik me van daarvoor kon herinneren en meer dan ik me kan herinneren van na Vogelaar. (...) Dus Dekker, Winsemius, hoewel hij interim was, en Vogelaar zaten meer op de onderhandelingsmanier van beleid maken dan voorganger en opvolger. En met name Van der Laan, want die zat er wat strakker in.»<sup>568</sup>*

Uiteindelijk wordt de deadline van vier maanden voor het ontwikkelen van een nieuwe governancestructuur niet gehaald en verschijnt het rapport van de stuurgroep-Meijerink pas na het aftreden van Minister Vogelaar. Die zit ondertussen niet stil en werkt door aan het beleid van haar 40 krachtwijken. Het onderhandelaarsakkoord bevat zeker op het gebied van leefbaarheid vergaande afspraken over de rol van corporaties.

#### **6.3.4 Het BBSH wordt opgerekt om de krachtwijkenbeleid te stimuleren**

Aan het eind van het ministerschap van mevrouw Dekker bezint de directeur-generaal Wonen Bertram zich op een nieuwe rol van de corporaties.<sup>569</sup> De reden tot de herbezinning is dat het departement steeds vaker wordt geconfronteerd met vragen uit de samenleving om een

<sup>566</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

<sup>567</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

<sup>568</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>569</sup> Verslag toetsgroep, 21 september 2006.

breder taak van de corporaties in de wijkaanpak toe te staan. Corporaties zouden zich actiever moeten bezighouden met het oplossen van sociaal-economische problemen in de wijk.

Mevrouw **Bertram**: *«Het was ook een maatschappelijke vraag in het kader van de wijkaanpak. In de gemeenten werden wijkplannen gemaakt. Het was niet zo dat in elke wijk een corporatie actief was. Daarom vroegen wethouders: «Als een corporatie bezit heeft in wijk A en de school staat in wijk B, dan gaan die kinderen van wijk A naar wijk B. Mag die corporatie daar dan iets met maatschappelijk vastgoed doen of niet?» Dat waren ook de cases waarover de politieke vraag werd gesteld wat we ervan vonden.»*<sup>570</sup>

Ook de Tweede Kamer heeft de wens om meer aan leefbaarheid en aan de sociale problematiek in herstructureringswijken te doen. De vraag of corporaties alleen activiteiten binnen de wijk waar zij bezit hebben, mogen ontwikkelen (de wijkgebondenheid) komt ter discussie te staan.

De heer **Van Giessen**: *«Is het redelijk om vast te houden aan die grens, ja of nee? Als een corporatie ernaast namelijk wel allerlei activiteiten onderneemt, mag dan de buurman in een andere wijk geen activiteiten ondernemen op bijvoorbeeld het terrein van de leefbaarheid, terwijl een andere corporatie er ruimschoots zit? In die zin is het dus wijkgebonden. Het leek me eigenlijk wel redelijk om dan voor de casuïstiek te zeggen: ja, misschien moet je dit dan ook maar akkoord vinden. Dat was dus een advies.»*<sup>571</sup>

In de discussiestukken voor het directieteam wijst Van Giessen op de verschillende interpretaties binnen het Ministerie van de begrippen leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed.<sup>572</sup> Aan de hand van casuïstiek laat hij zien dat er over concrete meldingen verschillend geoordeeld kan worden. Hij wijst er ook op *«dat er nu al meer wordt toegestaan dan sommigen realiseren.»*<sup>573</sup> Hij ziet geen aanleiding het huidige speelveld te beperken: *«Maatschappelijk vastgoed verwerven mag, zolang naast de krenten «spannende, in het oog springende projecten» ook de pap (buurthonken) worden gefinancierd.»*<sup>574</sup> De directeur-generaal legt deze nota voor aan Minister Vogelaar, maar die wil hier pas officieel over besluiten als de onderhandelingen met Aedes over de financiering van de wijkaanpak zijn afgerond.<sup>575</sup> Zonder formele status wordt de wijkgebondenheid losgelaten en wordt het BBSH zo breed mogelijk geïnterpreteerd.

De heer **Van Giessen**: *«Wij hebben vervolgens, omdat die 40 wijken prominent in beeld kwamen (...) 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.»*<sup>576</sup>

<sup>570</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

<sup>571</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>572</sup> Nota directeur Beleidsontwikkeling aan het directieteam, 6 december 2006 en 1 februari 2007.

<sup>573</sup> Nota directeur Beleidsontwikkeling aan het directieteam, 14 maart 2007.

<sup>574</sup> Nota directeur Beleidsontwikkeling aan het directieteam, 14 maart 2007.

<sup>575</sup> Nota DG Wonen aan de WWI-staf, 29 maart 2007.

<sup>576</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

Dat die grenzen van het wettelijk kader onduidelijk zijn, wordt duidelijk tijdens de bespreking van de mandaatbrief in de ministerraad van 5 april 2007.<sup>577</sup> Het kabinet onderschrijft dat corporaties voor een breed scala van investeringen en activiteiten verantwoordelijk zijn.<sup>578</sup> Dit is echter niet ongelimiteerd; de nieuwe taken zouden begrensd moeten zijn. Er wordt stilgestaan bij de grenzen van de taken van een corporatie: waarom zou een corporatie niet extra politie-inzet mogen betalen als dat goedkoper is dan steeds opnieuw vernield corporatiebezit vervangen? Het kabinet meent dat dit vermenging van taken oplevert. Het voorbeeld maakt echter wel duidelijk dat de afbakening van verantwoordelijkheden niet eenvoudig is.

De verantwoordelijkheden worden in de eerste begroting voor WWI nauwelijks begrensd. Het kabinet juicht hierin toe dat woningcorporaties steeds meer verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling en exploitatie van maatschappelijk vastgoed in wijken waar ze woningbezit hebben en investeren in de sociale en economische positie van hun huurders. Het kabinet belooft deze taakverbreding van de corporaties na een akkoord met Aedes ook wettelijk te verankeren.<sup>579</sup>

Het onderhandelaarsakkoord bevat een afsprakenkader waarin de primaire verantwoordelijkheden (prestatievelden) van woningcorporaties worden vastgelegd. Daartoe worden ook «gebiedsexploitatie» en «maatschappelijk onroerend goed» gerekend.<sup>580</sup> Niet van alle activiteiten van de wijkaanpak is duidelijk wie hiervoor primair verantwoordelijk is. In de zogenaamde «grijze kolom» staan activiteiten opgesomd waarbij de verantwoordelijkheid niet eenduidig belegd is, maar die wel van maatschappelijk belang worden geacht. Hiermee wordt ruimte gecreëerd voor een extra inzet van corporaties, zelfs als die tot de taken van bijvoorbeeld gemeenten behoren. WWI en Aedes leggen daarover in het afsprakenkader vast: «*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.*»<sup>581</sup>

In een brief aan de Tweede Kamer van 20 november 2007 gaat Minister Vogelaar verder in op de «grijze kolom». Deze bevat activiteiten die vóór 2007 door MG-circulaire 2001–26, en latere circulaire niet zijn toegestaan. Het gaat dan vooral over investeren, beheren en exploiteren van maatschappelijk vastgoed voor sport of cultuur. Ook de nu toegestane leningen ter verbetering van particulier woningbezit waren tot die tijd niet toegestaan.<sup>582</sup> Dat de wijkgebondenheid is losgelaten is aan de Tweede Kamer nooit gemeld.

Desondanks meent mevrouw Vogelaar niet dat het begrip leefbaarheid is opgerekt met activiteiten die corporaties vóór 2007 niet mochten uitvoeren.

<sup>577</sup> Brief van de Minister voor WWI aan de ministerraad, z.d. [5 april 2007], DBO2007030959.

<sup>578</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 995, nr. 1.

<sup>579</sup> Kamerstuk II 2007/08, 31 200-XVIII, nr. 2, p. 14.

<sup>580</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 32 (Bijlage 2).

<sup>581</sup> Afsprakenkader WWI-AEDES, p. 5.

<sup>582</sup> Kamerstuk II 2007/08, 30 995, nr. 32 (Bijlage 2).

Mevrouw **Vogelaar**: «Als ik de rij langsloop die daarover gaat, kan ik daar in genoemde niet in vinden dat dit tot een oprekking zou leiden van het begrip «leefbaarheid».»<sup>583</sup>

De toetsgroep op het ministerie, die de taak heeft te adviseren over nevenactiviteiten, blijft in de periode-Vogelaar bestaan. De Minister zegt in het openbaar verhoor de toetsgroep niet te kennen.

Mevrouw **Vogelaar**: «Het bijzondere is dat de toetsgroep voor mij pas echt tot leven is gekomen door uw werk. (...) 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. (...) Er zal ongetwijfeld in een aantal aanbiedingsbrieven of memo's aan mij hebben gestaan: dit is besproken in de toetsgroep. Maar dat het zo'n intensief iets was, is mij nu pas duidelijk.»<sup>584</sup>

In 2007 behandelt de toetsgroep acht meldingen. Op basis van het onderhandelingsakkoord worden drie warmteprojecten goedgekeurd, die het jaar daarvoor nog verboden waren. In 2008 worden negen meldingen gedaan. Verschillende meldingen voor culturele activiteiten zoals de sponsoring van Parkpop in Den Haag worden toegestaan. Het argument is dat het festival gratis toegankelijk is.<sup>585</sup> De aankoop van de NDSM-loods voor atelierruimte en de Beurs van Berlage in Amsterdam krijgen een positief advies omdat ze nu vallen onder maatschappelijk vastgoed voor culturele doeleinden: «Het is wellicht weer een stapje verder, maar de toetsgroep ziet daarin geen bezwaar.»<sup>586</sup>

Het kostbare wijkactieplan Deventer van Rentree wordt, voor wat betreft de activiteiten van Rentree, eveneens goedgekeurd.<sup>587</sup> Tevens stelt de toetsgroep vast dat wanneer welzijn, cultuur, sport en onderwijs onder het prestatieveld leefbaarheid vallen, verbindingen op dit terrein ook worden toegestaan.

Ondanks deze verruiming veranderen het wettelijk toetsingskader en de richtlijnen ten aanzien van nevenactiviteiten niet.<sup>588</sup> Hieraan verandert ook de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om dit wel te doen niets. Deze constateert dat de in het BBSH toegestane werkzaamheden niet meer aansluiten bij wat van corporaties wordt verwacht.<sup>589</sup> De Rekenkamer ziet dat corporaties in hun taakopvatting steeds meer de grenzen van het BBSH opzoeken en deze zelfs in enkele gevallen overschrijden. In haar reactie is Minister Vogelaar nog niet tot de conclusie gekomen dat corporaties structureel de randen opzoeken.<sup>590</sup>

De Tweede Kamer spreekt op 13 november 2008 over het rapport van de Algemene Rekenkamer. Dit debat vindt een week na het algemeen overleg over de ss Rotterdam plaats. Daarbij wordt ook uitgebreid gediscussieerd over het werkveld van corporaties. Opvallend genoeg is alleen het SP-Kamerlid Paulus Jansen kritisch over de nevenactiviteiten van

<sup>583</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>584</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>585</sup> Verslag toetsgroep, 9 oktober 2008.

<sup>586</sup> Verslag toetsgroep, 25 september 2008, p. 1.

<sup>587</sup> Verslag toetsgroep, 9 oktober 2008. Voor de uitgebreide beschrijving van deze casus: Deelrapport Casussen, hoofdstuk 5 (Rentree).

<sup>588</sup> Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst in antwoord op de vordering van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, 7 maart 2014, 3B-BZK-004.

<sup>589</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 723, nrs. 1–3.

<sup>590</sup> Kamerstuk II 2008/09, 31 723, nr. 2, p. 26.

corporaties: «*Het debat van vorige week was een voorbeeld van het doorgeslagen idee dat woningcorporaties zo ongeveer alle maatschappelijke problemen moeten oplossen.*»<sup>591</sup> Minister Vogelaar stelt in haar beantwoording dat de reikwijdte van het takenpakket van de corporaties en de evaluatie van het BBSH plaats zal vinden nadat het akkoord met Aedes is gesloten. Hierin zullen ook afspraken over de taken van de corporatie worden gemaakt. «*Dus ook daarover zullen wij nog nadere helderheid scheppen*», zegt ze. Dit zal echter niet meer gebeuren. Een dag na dit algemeen overleg dient Minister Vogelaar haar ontslag in.<sup>592</sup>

### 6.3.5 Het EU-staatssteundossier versloft

Als Minister Vogelaar aantreedt ziet de Europese Commissie (EC) geen taak voor corporaties op het gebied van leefbaarheid of maatschappelijk vastgoed. Dit is problematisch voor Nederland, omdat veel van de activiteiten in het kader van de wijkaanpak juist op deze twee gebieden zullen plaatsvinden.

Op 11 april 2007 wordt het staatssteundossier onverwacht urgent als de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN) bij de EC een klacht indient over marktverstoring door woningcorporaties. De IVBN meent dat corporaties in toenemende mate opereren op de commerciële markt, zonder dat er sprake is van een gelijk speelveld. Het gaat hier om marktverstoring in de huurmarkt vanaf € 500 per maand, het ontwikkelen van (verlieslijdende) commerciële activiteiten en maatschappelijk vastgoed. De integrale Vpb-plicht zorgt voor weinig verbetering, aldus de IVBN, omdat het onrendabele deel van corporatie-investeringen de winst tempert en zo zorgt voor een lagere belasting.<sup>593</sup>

#### De wijkaanpak is staatssteun

Op 28 november 2007 vindt informeel overleg plaats met de ambtenaren van het Europese directoraat-generaal Mededinging om deze in te lichten over het bereikte onderhandelakkoord tussen Rijk en corporaties om te onderzoeken hoe dit onder de staatssteunregels kan worden gebracht. In dit overleg komen het departement en de Europese Unie tot de conclusie dat de wijkaanpak en de discussie over definitie van de publieke taak van woningcorporaties niet los gezien kunnen worden. Om de wijkaanpak te kunnen beoordelen moet er eerst een definitie van de publieke taak zijn. Hiermee koppelt de EC de wijkaanpak, de klacht van de IVBN en de artikel 17-procedure aan elkaar in één dossier. De EC begint ongeduldig te worden en laat er geen twijfel over bestaan dat Nederland snel vaart moet maken met het definiëren van de publieke taak van de corporaties en het voorschrijven van een scheiding.<sup>594</sup> De termijn voor een artikel 17-procedure is één maand, maar er is inmiddels – door de EC steeds op de hoogte te houden – tweeënhalf jaar verstreken. Door de klacht van de IVBN voelt de Europese Commissie zich nu echter genoodzaakt om strakker op de termijnen te letten.

Mevrouw **Vogelaar**: «*Het was in die zin dreigend dat duidelijk was dat hier een potentieel bommetje lag. Ik heb wel tegen de ambtenaren gezegd: we moeten dit heel scherp volgen, maar wij moeten niet te hard*

<sup>591</sup> Kamerstuk II 2008/09, 30 995, nr. 62, p. 8.

<sup>592</sup> Kamerstuk II 2008/09, 30 995, nr. 62, p. 23.

<sup>593</sup> Samenvatting van de klacht van de Vereniging van Institutionele Beleggers, Nederland betreffende steun aan woningcorporaties steunmaatregel CP 267/05 (ex NN 93/02), 16 april 2007.

<sup>594</sup> Verslag bijeenkomst VROM/EC over Staatssteun, 28 november 2007.



*lopen. Nou ja, de molens in Brussel draaien soms niet heel snel. Ik dacht dus dat het ten aanzien van dit onderwerp geen kwaad kon om een beetje tijd te kopen. Maar wel werd scherp in de gaten gehouden of het nodig was om te acteren. Als dat echt nodig was, zou dat gebeuren. (...) Ik ga daar niet heel veel tempo mee maken.»<sup>595</sup>*

Ernstiger is het nieuwe inzicht van de EC dat het voorlopige oordeel van bestaande steun uit de artikel 17-brief van 14 juli 2005 toch niet waterdicht is. De reden voor deze twijfel komt waarschijnlijk voort uit de klacht van de IVBN. De Europese Commissie raadt Nederland daarom aan om de IVBN enigszins tegemoet te komen: «*Give them something instead of having the risk of a formal investigation procedure*».<sup>596</sup>

De wijkaanpak lijkt de ambtenaren van het directoraat-generaal Mededinging op het eerste oog staatssteun. Dit komt door de algemeen-verbindendverklaring die freeriden moet tegengaan en door het investeringsfonds dat onder de Woningwet en het BBSH valt en daarmee alleen toegankelijk is voor corporaties. Nederland denkt deze kwestie in januari 2008 te kunnen oplossen door met een definitie van «de publieke taak van een corporatie» te komen en de wijkaanpak als staatssteun aan te melden.<sup>597</sup>

In maart 2008 wordt duidelijk dat de vogelaarheffing mogelijk een complicatie oplevert in de staatssteundiscussie.<sup>598</sup> Op 4 juli 2008 vindt opnieuw informeel ambtelijk overleg plaats. De Europese Commissie waarschuwt dat er, wanneer Nederland doorgaat met de wijkaanpak zonder deze aanmelding, snel voldongen feiten worden gecreëerd. Dan zal de Commissie geen andere keus hebben dan te starten met de staatssteunprocedure. Dat zou betekenen dat alle staatssteun terstond moet worden stilgelegd (*stand still*).

De Europese Commissie ondersteunt weliswaar de noodzaak van de wijkaanpak, maar de uitwerking hiervan is veel te ruim omdat het ministerie vrijwel alle activiteiten onder DAEB wil scharen. Dit geldt met name voor maatschappelijke vastgoed dat ook voor commerciële partijen interessant kan zijn.<sup>599</sup>

### **Box 6.2 De staatssteunprocedure en stand still**

Lidstaten zijn verplicht om ieder voornemen tot staatssteun vooraf te melden aan de Europese Commissie.<sup>600</sup> Totdat de Commissie een positieve beschikking heeft afgegeven, mag de steun niet worden verleend. Dit is de zogeheten stand-still-periode.

Het is onrechtmatig en daarom verboden om toch staatssteun te verlenen zonder voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie. Benadeelde concurrenten kunnen in dat geval via de nationale rechter een verbod en een schadevergoeding vorderen. Ook kan de Europese Commissie zelf stopzetting van de steun eisen.

Onterechte, niet aangemelde of onjuist aangewende steun moet door de lidstaat in zijn geheel worden teruggevorderd. Wanneer de lidstaat dit niet doet, kan iedere belanghebbende (lidstaat, Europese Commissie, of benadeelde concurrent) het Europees Hof verzoeken

<sup>595</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>596</sup> Verslag bijeenkomst VROM/EC over Staatssteun, 28 november 2007.

<sup>597</sup> Verslag bijeenkomst VROM/EC over Staatssteun, 28 november 2007.

<sup>598</sup> Notulen bestuurlijk overleg Minister WWI met CFV, 10 maart 2008.

<sup>599</sup> Verslag ambtelijk overleg tussen WWI en EC, 4 juli 2008.

<sup>600</sup> artikel 108, lid 3, VWEU.

dit alsnog te doen.<sup>601</sup> Het Hof kan naast de terugvordering ook een dwangsom en/of boete opleggen.<sup>602</sup>

De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging EU laat weten dat de urgentie oploopt, vanwege de precedentwerking van de definitie van DAEB. Nederland krijgt in de zomer van 2008 de indruk dat eurocommissaris Kroes dit dossier voor haar vertrek in 2009 wil afronden.<sup>603</sup>

Mevrouw **Vogelaar**: *«Het gevoelen was soms wel dat een mogelijk complicerende factor was dat mevrouw Kroes een Nederlandse eurocommissaris was. Zij had een Nederlandse achtergrond en het gevoelen was dat zij absoluut niet de verdenking op zich wilde laden dat ze ten aanzien van Nederland met een andere maat zou meten dan ten aanzien van andere landen. Maar ik heb daarvoor absoluut geen hard bewijs. Ik ken mevrouw Kroes als een vrouw die zeer straight is. Ik weet het dus niet. Ik heb hierover nooit met haar onderhandeld. Het is dus alleen maar gissen wat je dan doet.»*<sup>604</sup>

Eind september 2008 wordt in een poging om het dossier af te sluiten een ambtelijke notitie voor de Europese Commissie verzonden.<sup>605</sup> Het antwoord hierop krijgt de Minister niet meer te zien. Wel is inmiddels duidelijk dat de vogelaarheffing op grote weerstanden zal kunnen rekenen in de corporatiesector, zo waarschuwt het CFV Minister Vogelaar.<sup>606</sup>

### 6.3.6 Incidenten en aftreden

Tijdens het ministerschap van Vogelaar komt een aantal incidenten met woningcorporaties in de publiciteit. Met name het stoomschip Rotterdam van corporatie Woonbron speelt Minister Vogelaar parten. Zie voor een analyse van deze casus het deelrapport Casussen.<sup>607</sup>

Nadat eind oktober 2008 de Tweede Kamer schriftelijk 121 vragen stelt, volgt voor Minister Vogelaar op 6 november 2008 een pittig debat over de oplopende kosten rond het stoomschip en de steeds nieuwe businessplannen die door Woonbron gemaakt worden.<sup>608</sup> Een motie van wantrouwen van het lid Jansen (SP-fractie) waarin hij stelt dat de Minister als toezichthouder heeft nagelaten in te grijpen bij Woonbron, wordt verworpen.<sup>609</sup> Een week later dient Minister Vogelaar toch haar ontslag in, nadat de partijleiding van de PvdA het vertrouwen in haar heeft opgezegd. Voor vicepremier en partijleider Bos is het optreden van de Minister tijdens dit debat de druppel die de emmer deed overlopen:

De heer **Bos**: *«Dat was de laatste druppel (...) Ik vond dat zij Kamerleden onnodig schoffeerde en ik vond dat zij in dat debat eigenlijk onvoorwaardelijk achter Woonbron ging staan, terwijl iedereen op zijn klompen kon aanvoelen dat de aankoop van die Rotterdam misschien niet zo verstandig was. Je doet er als Minister natuurlijk sowieso verstandig aan om niet,*

<sup>601</sup> artikel 108, 2e lid, 2e alinea VWEU.

<sup>602</sup> Artikel 260 VWEU. Dit overkwam Griekenland in 2009: Zie PbEU 2009, C-369/07.

<sup>603</sup> Verslag overleg met de permanente vertegenwoordiging EU en WWI over woningcorporaties, 14 juli 2008.

<sup>604</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

<sup>605</sup> Annotatie voor IVBN/Vastgoedbelang-DG-overleg, 30 september 2008.

<sup>606</sup> Brief van het CFV aan de Minister WWI over Begroting 2009, 6 oktober 2008, GB/RV/09.421.

<sup>607</sup> Deelrapport Casussen, hoofdstuk 2 (Woonbron).

<sup>608</sup> Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nrs. 89, 94.

<sup>609</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 87.

*voordat er enigerlei onderzoek is gedaan, meteen al achter de desbetreffende woningcorporatie te gaan staan en om eerst dat onderzoek te laten plaatsvinden. Het kwam toen niet over als een verstandig optreden.»<sup>610</sup>*

#### **6.4 Periode Minister Van der Laan (14 november 2008-23 februari 2010)**

Eberhard van der Laan volgt Minister Vogelaar op 14 november 2008 op. Zijn ministerschap kenmerkt zich door krachtig optreden bij incidenten bij corporaties, de totstandkoming van een ontwerp Herzieningswet en de realisatie van een akkoord met de Europese Commissie.

##### **6.4.1 Het einde van de zelfregulering**

Op 1 december 2008 biedt de stuurgroep-Meijerink haar rapport aan Minister Van der Laan aan.<sup>611</sup> De stuurgroep heeft het uitgangspunt van zelfregulering uit het onderhandelaarsakkoord als volgt uitgewerkt. Naarmate de corporaties via eigen privaatrechtelijke instrumenten – verplichte visitaties, sectorcodes en professionelere raden van commissarissen – het interne toezicht verbeteren, zal het overheidstoezicht verminderd worden.<sup>612</sup>

Dit overheidstoezicht zal in handen moeten komen van één toezicht-houder, de onafhankelijke Autoriteit. Dit zelfstandig bestuursorgaan zal oordelen over de prestaties, de financiële continuïteit en de toepassing van de governance bij individuele corporaties. De Autoriteit zal zo veel mogelijk gebruikmaken van bestaande informatiebronnen die door de sector zelf gereguleerd worden. Voor het volkshuisvestelijk toezicht zijn dat de visitaties, voor het financiële toezicht is dat de informatie van het WSW en voor de governance de naleving van de AedesCode. De Autoriteit zal terughoudend zijn met eigen gegevensverzameling. In ieder geval de branche draagt de bestuursleden voor, die de Minister vervolgens benoemt.<sup>613</sup>

De Minister zelf is erg verbaasd over het idee van de voordracht.

**De heer Van der Laan:** *«In elk geval werd het bakje waaruit werd geselecteerd, gemaakt door de corporaties. (...) Ja, en dan kon de Kroon dus nee zeggen, tegen door hen geselecteerde mensen. Was het zo niet bedoeld? (...) Dat vind ik vreemd. 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. Dit onderwerp is daar één van.»<sup>614</sup>*

Minister Van der Laan is ook kritisch over de inhoud van het rapport-Meijerink, met name over de ideeën over het toezicht.

**De heer Van der Laan:** *«Ik vond het slecht. (...) Als ik het probeer was het rapport te lezen als «laat ons onszelf reguleren en dan komt het wel goed». (...) Nou, omdat alle gebleken problemen in die vijftien à twintig*

<sup>610</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 2 juli 2014.

<sup>611</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 93 (Bijlage).

<sup>612</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 82, p. 2.

<sup>613</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 93 (Bijlage).

<sup>614</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

*jaar daarvoor niet zouden worden opgelost met meer zelfregulering, want daar had de sector dus al vijftien tot twintig jaar de tijd voor gehad. Het was bepaald niet opgelost, maar juist steeds verder weggedreven van de oorspronkelijke missie en taak.»<sup>615</sup>*

In het hierop volgende gesprek tussen de Minister en de voorzitter van Aedes, de heer Van Leeuwen, is deze laatste verbolgen dat de Minister het advies niet overneemt.

De heer **Van Leeuwen**: *«Hij nam het hele advies niet over. Overigens was het geen advies, maar de uitwerking van een overeenkomst met de Minister. Van der Laan zat in hetzelfde kabinet op die ministersstoel. (...) Ik vond het dus niet chic dat de Minister de uitwerking van het onderhandelaarsakkoord min of meer terzijde legde.»<sup>616</sup>*

De heer **Van der Laan**: *«Het was geen afspraak. Zo bracht hij het en zo heeft hij het misschien ook beleefd, maar het kan natuurlijk niet zo zijn dat het stelsel van de woningcorporaties en de wijziging daarvan aan diezelfde corporaties zou worden overgelaten, weliswaar met participatie van ambtenaren. Dat is aan het parlement en de regering. (...) Dat was, denk ik, niet het allervrolijkste gesprek in mijn vijftien maanden ministerschap. (...) Toen vroeg ik hem: bedoel je nou eigenlijk dat ik bij het kruisje moet tekenen? Hij zei daarop: ja. Toen heb ik ook iets teruggezegd. Dat hij zijn koffie kon opdrinken en kon weggaan, want zo werkt het niet.»<sup>617</sup>*

Anders dan Aedes bij de onderhandelingen met Minister Vogelaar verwachtte, wordt het advies van de stuurgroep-Meijerink niet de basis voor het nieuwe stelsel.

In een algemeen overleg op 12 februari 2009 maakt de Minister duidelijk dat de besprekingen over het toekomstige arrangement lastig verlopen.<sup>618</sup> Dit komt omdat verschillende dossiers inmiddels aan elkaar verbonden zijn: de vogelaarheffing, de vennootschapsbelasting en de salarissen in de sector. De Tweede Kamer, bij monde van de leden Depla (PvdA-fractie) en Van Bochove (CDA-fractie), wijst er, onder verwijzing naar het parlementair onderzoek uit 2005, nog maar eens op dat de stelseldiscussie al geruime tijd geleden is gestart. Daarom is het nu écht tijd om een wetgevingsproces in gang te zetten. De Minister zegt toe dat de herziening van de Woningwet snel zal beginnen en dat hij die voor de verkiezingen van 2010 wil afronden.<sup>619</sup>

In de begroting voor WWI voor het jaar 2009 wordt het herbepalen van de verhouding tussen overheid en woningcorporaties daarom als één van de doelstellingen aangemerkt. Het voornemen is om in dit jaar de regels voor het nieuwe toezicht uit te werken.<sup>620</sup> Tijdens de begrotingsbehandeling onderschrijven de woordvoerders opnieuw dat het toezicht op de corporaties moet worden verbeterd, zeker gezien de recente incidenten als de ss Rotterdam van Woonbron en Rochdale. De CDA-fractie is bij monde van het lid Van Bochove nu ook onomwonden voorstander van publiek toezicht op de corporaties.<sup>621</sup>

<sup>615</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>616</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

<sup>617</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>618</sup> Kamerstuk II 2008/09, 31 757, nr. 3.

<sup>619</sup> Kamerstuk II 2008/09, 31 757, nr. 3, pp.18–22.

<sup>620</sup> Kamerstuk II 2008/09, 31 700-XVIII, nr. 2, p.73.

<sup>621</sup> Handelingen II 2008/09, nr. 31, p. 2656.

De heer **Van Bochove**: *«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? (...) 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.»*<sup>622</sup>

Deze wijziging valt ook het lid Depla op.

De heer **Depla**: *«Ik weet nog dat ik op een dinsdagmiddag na het vragenuurtje met Bas Jan van Bochove in gesprek was. Hij gaf toen aan dat ook in zijn fractie de beweging ontstond dat zelfregulering niet alles was, want net als het blinde vertrouwen in de overheid bij ons, was het blinde vertrouwen in bestuurders nu ook bij het CDA weg. Er waren zo veel schandalen en Kamerleden werden in het land zo vaak aangesproken met de boodschap dat dit niet meer kon, dat zij ook wel een stap verder wilden. De tijd was rijp en het klimaat was daar om iets te doen, niet om nog meer te onderzoeken.»*<sup>623</sup>

#### **Aedes neemt afscheid van Van Leeuwen en van zelfregulering**

Met de toenemende incidenten is zelfregulering op zijn retour. Het afscheid van dit concept valt samen met het vertrek van voorzitter Van Leeuwen van de branchevereniging Aedes.

Naar aanleiding van het kritische evaluatierapport van de commissie-Noordanus, een onderzoek naar het optreden van Aedes in opdracht van Aedes zelf, besluiten Aedes en voorzitter Willem van Leeuwen in april 2009 afscheid van elkaar te nemen.<sup>624</sup>

Dit gebeurt echter niet zonder dat ophef ontstaat over een vertrekpremie van ruim 1 miljoen euro die Van Leeuwen meekrijgt. Daarmee is voor Van der Laan de maat voor zelfregulering in de sector vol. In antwoord op mondelinge vragen van de Kamer zegt Van der Laan hierover: *«Het punt van de zelfregulering vind ik het meest teleurstellend van datgene wat wij de laatste dagen hebben gehoord. De koepelorganisatie Aedes heeft namens de woningcorporaties – althans, zo is het altijd gesteld – de laatste vijftien jaar sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties geen gelegenheid ongebruikt voorbij laten gaan om te zeggen dat zij het beter kan dan het Rijk. Daar ben ik het niet mee eens, in zijn algemeenheid al niet en in de verschillende voorbeelden ook niet. Maar dit is een slecht symbool voor het gelijk dat ik vrees dat wij dan hebben. En het is een aanmoediging voor het Rijk om in alle redelijkheid, na vijftien jaar vacuüm, bij de komende stelselherziening met meer zelfvertrouwen te kijken hoe wij het eventueel zelf moeten doen.»*<sup>625</sup>

De nieuwe voorzitter van Aedes, Marc Calon, kondigt hierop snel aan dat Aedes niet langer voorstander van zelfregulering is.

<sup>622</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

<sup>623</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Depla, 27 juni 2014.

<sup>624</sup> Noordanus (10 september 2008).

<sup>625</sup> Handelingen II 2008/09, nr. 76, p. 5950.

De heer **Calon**: «Ik wil u wel zeggen dat ik namens het nieuwe bestuur al in 2009 – ik dacht in juni – in een hoorzitting voor de Tweede Kamer heb gezegd dat wij afstand namen van de zelfregulering zoals die tot dan toe gepropageerd was door Aedes en dat wij vonden dat er een sterke, onafhankelijke toezichthouder moest komen, die ook zou kunnen interveniëren op het moment dat het fout dreigde te gaan.»<sup>626</sup>

Minister Van der Laan ziet deze verandering ook.

De heer **Van der Laan**: «Het vertrek van Van Leeuwen en de komst van Calon was wel een soort breuk (...) Die mijnheer Van Leeuwen was natuurlijk al vijftien jaar bezig. Dat speelt ongetwijfeld ook een rol. Die zat in een lijn, in een koers, in een groef. Mijnheer Calon stelde zich ook wat opener op. Dus over de dingen die zich voordeden, kon je met hem ook wat opener praten.»<sup>627</sup>

#### **6.4.2 De Minister presenteert zijn visie op toezicht en het stelsel**

Op 12 juni 2009 stuurt Van der Laan het langverwachte kabinetsstandpunt over het arrangement overheid-corporaties. Dit is tevens de officiële reactie op het rapport-Meijerink. Met zijn voorstellen uit deze junibrief beoogt de Minister het corporatiestelsel te vernieuwen. Het eindpunt van deze voorstellen is de voorgenomen herziening van de Woningwet.<sup>628</sup>

Van der Laan constateert dat door de incidenten het corporatiestelsel op de volgende punten moet worden gewijzigd. De lijn tussen overheid en corporatie moet scherper en corporaties moeten zich beter verantwoorden voor hun activiteiten. Daartoe moet duidelijker worden bepaald wat het werkterrein is en waar de grenzen liggen. Dat blijkt niet alleen uit de incidenten, maar ook uit de discussie met de Europese Commissie over staatsteun. De doelmatigheid van corporaties moet verbeteren. Dat geldt bijvoorbeeld voor salarissen: deze worden wettelijk genormeerd tot het vastgestelde normbedrag voor de semipublieke sector. Bij de verbindingen staat de doelmatigheid, zeker na de ss Rotterdam, ter discussie. Deze zijn soms risicovol en hierdoor gaat maatschappelijk vermogen verloren.<sup>629</sup>

Van der Laan constateert dat bij incidenten vooral het intern toezicht heeft gefaald en stelt daarom dat raden van commissarissen professioneler moeten worden en dat een cultuuromslag nodig is. Bovendien moet de Minister de raad van toezicht kunnen ontslaan als deze slecht functioneert. Het externe toezicht dient door een onafhankelijke autoriteit te worden uitgevoerd, met de status van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Deze zbo gaat al het externe toezicht uitvoeren, dus zowel volkshuisvestelijk, financieel als integriteitstoezicht. Anders dan de stuurgroep-Meijerink wil het kabinet de Autoriteit baseren op een doorstart van het CFV.

De benodigde afbakening van het werkterrein neemt Minister Van der Laan wel van Meijerink over. Deze afbakening is helderder dan de prestatievelden van het BBSH, zo meent de Minister. De taken vallen uiteen in drie onderdelen waarover de corporatie zich net als bij de prestatievelden van het BBSH dient te verantwoorden. Die drie onder-

<sup>626</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.

<sup>627</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>628</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 118, p. 1.

<sup>629</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 118, p. 7.

delen zijn samen te vatten als «wat moet», «wat kan» en «wat te overwegen is». Allereerst is er de sociale taak, die «moet»: het bouwen en verhuren voor de doelgroep. De categorie die «kan» is de woonomgeving en maatschappelijk vastgoed. Maatschappelijk vastgoed mag alleen worden aangekocht als corporaties een onderbouwde businesscase hebben. Ten slotte zijn er de activiteiten voor de wijkaanpak. Deze zijn slechts te overwegen en hiervoor geldt zelfs «nee, tenzij». Zo dient de corporatie bezit te hebben in de wijken en moeten de corporatieactiviteiten op vastgoed gericht zijn. Andere activiteiten zijn de primaire verantwoordelijkheid van andere maatschappelijke organisaties. Dat laatste vindt de Minister wat te zwaar gekozen, maar er moet voor corporatieactiviteiten wel een directe relatie met het wonen zijn.<sup>630</sup> Daarmee is de rol van de corporatie minder groot dan in de wijkaanpak door de overheid wordt gepromoot. Alhoewel Van der Laan dat in zijn brief nergens met zoveel woorden zegt, is dit een kentering in het loslaten van de wijkgebondenheid van zijn voorganger. De Minister zal de AedesCode algemeen verbindend verklaren of – wanneer te weinig corporaties deze onderschrijven – omzetten in regelgeving. Om belangenverstremming te voorkomen worden bestuursfusies met andere maatschappelijke organisaties verboden. Fusies tussen corporaties worden niet beperkt, maar wel denkt de Minister na over een beperking van het stapelen van fusies. Binnen vijf jaar mag dan geen nieuwe fusie worden aangegaan. Meerhoofdige besturen worden voor grote corporaties verplicht, vanuit het oogpunt van checks-and-balances.<sup>631</sup>

Op 1 juli 2009 debatteert de Tweede Kamer over de junibrief van de Minister. De noodzaak tot het verder professionaliseren en reguleren van het interne toezicht kan op bijval rekenen. De Tweede Kamer kan zich eveneens goed vinden in het idee van de onafhankelijke Autoriteit.<sup>632</sup> De Minister benadrukt dat de keuze hiervoor zeer principieel is en dat hij hierbij bewust afwijkt van het advies van Meijerink: *«Nu kijk ik de Kamer recht in de ogen en zeg: laat u zich niet verleiden door brancheorganisaties om het anders te doen. Mijn politieke idee is namelijk dat de politiek weliswaar op een gepaste afstand moet staan van wat er allemaal gebeurt en dat een toezichthouder geen tandeloze tijger, maar een reële autoriteit moet zijn, maar dat in laatste instantie de politiek – en dat is de Kamer – daar moet staan via de Minister. Dat is een heel belangrijk punt in deze discussie.»*<sup>633</sup>

De directeur van het CFV is erg blij met deze uitkomst.

De heer **Van der Moolen**: *«Toen het bericht kwam dat hij dat bij elkaar wilde zetten en ook buiten het ministerie wilde zetten, onafhankelijk en op afstand van het ministerie maar wel onder ministeriële verantwoordelijkheid, had ik wel een soort gevoel van «joepie, het gaat nu lukken». Het lijkt me volstrekt terecht dat het bij één autoriteit terecht komt. Je kunt wel een financieel oordeel geven, maar als tegelijkertijd de volkshuisvestelijke prestatie niet wordt beoordeeld, hangt het een beetje in het luchtledige.»*<sup>634</sup>

<sup>630</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 118, pp. 13–15.

<sup>631</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 118, pp. 16, 21, 22.

<sup>632</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 129, pp. 6, 11, 52.

<sup>633</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 129, p. 53.

<sup>634</sup> Verslag openbaar verhoor van heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

Met een duidelijke visie op het volkshuisvestelijk en het financieel toezicht blijft het integriteitstoezicht over. Ook dit zal een plek in de nieuwe Autoriteit krijgen.<sup>635</sup> Tot die tijd blijft dit een taak van de VROM-Inspectie. Wel neemt Van der Laan al stappen in de hoop een halt toe te roepen aan de integriteitskwesaties bij corporaties, die sinds zijn aantreden snel achter elkaar aan het licht komen.

### 6.4.3 Incidenten leiden tot aanscherping integriteitstoezicht

Minister Van der Laan wordt vanaf zijn aantreden geconfronteerd met integriteitsincidenten bij woningcorporaties. Eind oktober 2008 schorst de raad van commissarissen van corporatie Rochdale zijn bestuursvoorzitter Hubert Möllenkamp na berichten over vermeende dubieuze vastgoedtransacties en omdat Möllenkamp de raad onjuist en onvolledig heeft geïnformeerd. Stichting Gereformeerde Bouwcorporatie voor Bejaarden (SGBB) komt met name in opspraak vanwege fraude door de directeur met ABC-transacties. De directeur wordt in december 2008 ontslagen en uiteindelijk legt de rechter hem een gevangenisstraf op. Daarnaast blijkt SGBB een derivatenportefeuille te hebben die mogelijk een risico vormt van tientallen miljoenen euro's.

De heer **Van der Laan**: *«Rochdale was een integriteitsprobleem. SGBB was een integriteitsprobleem. Daar heb ik ook toezichthouders aangesteld. (...) Servatius was volgens mij ook een integriteitsprobleem, maar ook een uit de hand gelopen taakopvatting. Ik noem ook Rentree. En dan nog even in zijn algemeenheid: dit is toch wel veel voor een Minister in vijftien maanden.»*<sup>636</sup>

Al deze incidenten komen uitgebreid aan de orde in het Deelrapport Casussen.<sup>637</sup> Ze zijn voor de Minister aanleiding om in maart 2009 de Tweede Kamer te informeren over zijn directe voornemens op het terrein integriteit. De Minister maakt zich zorgen. Daartoe gaat Van der Laan actief onderzoeken of er in brede zin bij corporaties sprake is van integriteitsproblemen. Hiervoor richt hij het interventieteam integriteit op. Daarnaast zal er een meldpunt integriteit op zijn ministerie worden opgericht.<sup>638</sup>

Voor de Minister is de maat vol, zeker na SGBB: *«Toen heb ik zelfs iets geroepen in de trant van «ik ga me daar een beetje iedere maand een toezichthouder aanstellen». Als dat nodig is, doe ik dat wel en ook met alles wat daarbij hoort, maar het is natuurlijk niet de manier om toezicht te organiseren en om de sector op het punt van integriteit goed te volgen. Bovendien ben ik niet de enige die zo denkt; door de gebeurtenissen van de afgelopen tijd staan op het hele ministerie alle signalen op rood.»*<sup>639</sup>

In april 2009 stuurt de Minister naar aanleiding van de situatie bij Rochdale en SGBB een nieuwe brief naar de Tweede Kamer. Jaarlijks zijn er één à twee gevallen bij woningcorporaties die leiden tot vervolging, meestal vanwege zelfverrijking of fraude, zoals PWS Rotterdam en

<sup>635</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 129, pp. 27 en 68.

<sup>636</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>637</sup> Deelrapport Casussen, hoofdstukken 3 (Rochdale), 4 (Servatius), 5 (Rentree), 7.2.6 (SGBB).

<sup>638</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 103, p. 2; VROM-Inspectie, Meldpunt integriteit (publicatienummer 9157; juni 2009).

<sup>639</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 104, p.18.



Trias.<sup>640</sup> Met het geïntensiveerde integriteitsonderzoek wil de Minister een cultuuromslag bereiken. Hiertoe zal het Centraal Fonds Volkshuisvesting een nulmeting verrichten en themaonderzoeken opzetten. De VROM-Inspectie gaat risicoanalyses opstellen waarbij gekeken wordt naar ruime mandaten voor directeuren bij verkoop, het ontbreken van een interne controlefunctie, niet gemelde complexgewijze verkoop en grote prijsverschillen bij elkaar snel opvolgende verkopen (ABC-transacties).<sup>641</sup>

De Tweede Kamer is blij met de toezeggingen en benieuwd naar de uitkomsten. Maar zij meent ook dat het voor de corporatiesector tijd wordt om de hand in eigen boezem te steken. Of zoals het lid Depla (PvdA-fractie) het verwoordt: *«In een gezonde sector moet dat soort misstanden openbaar gemaakt worden. Het adagium is nog teveel: ik zeg niets over jou, dan zeg jij niets over mij. Zelfregulering kan alleen maar werken als mensen in de sector elkaar aan durven spreken op zaken die niet kloppen, zoals een collega die in een Maserati rijdt of het realiseren van woningen in een kantoorgebouw dat voor 20 mln. in de boeken staat en voor 40 mln. gekocht wordt.»*<sup>642</sup>

Op 21 oktober 2009 verschijnen de eerste resultaten van het geïntensiveerde integriteitsonderzoek. Uit de eerste nulmeting blijkt dat slechts bij een minderheid van de corporaties een vertrouwenspersoon is aangesteld. Hetzelfde geldt voor richtlijnen rond vastgoedtransacties en screening van medewerkers voor vertrouwelijke functies. Het CFV doet naar aanleiding hiervan een serie aanbevelingen over de verbetering van risicoanalyses en het beter betrekken van de raden van commissarissen bij integriteit. De Minister zegt in zijn individuele oordeelsbrief toe op deze preventiemaatregelen voor integriteit toe te zien. Bij het meldpunt zijn 34 meldingen gedaan van mogelijke onrechtmatigheden van bestuursrechtelijke aard (zoals nevenactiviteiten) en van strafrechtelijke aard (bijvoorbeeld ABC-transacties).

#### **6.4.4 Prestatieveld blijft breed, bewegend toezicht op nevenactiviteiten**

Minister Van der Laan stuurt op 24 juli 2009 een brief naar de Tweede Kamer met departementale oordelen over nevenactiviteiten sinds de aankoop van Oibibio in 1999.<sup>643</sup> De door Minister Van der Laan goedgekeurde aanvragen betreffen onder andere het Annie M.G. Schmidthuis (een museum gehuisvest in door corporatie De Alliantie verbouwde silo's van de rioolwaterzuivering in de nieuwbouwwijk Zeeburgereiland in Amsterdam) en de aankoop van het REM-eiland door corporatie De Key in 2009 (voor de vestiging van een commercieel restaurant in de Houthavens in Amsterdam). Dit laatste krijgt goedkeuring onder de noemer van gebiedspromotie.<sup>644</sup>

Van der Laan constateert op basis van de voorbeelden dat in de loop van tijd de definitie van aanvaard maatschappelijk vastgoed steeds verder is uitgebreid. In de voorafgaande jaren is vastgoed voor onderwijs,

<sup>640</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 106, p. 2. Zie voor een uitgebreide casusbeschrijving: Deelrapport Casussen, hoofdstukken 3 (Rochdale), 7.2.3 (PWS Rotterdam), 7.2.6 (SGBB), 7.2.7 (Trias) en 8.2 (Thema integriteit in de corporatiesector).

<sup>641</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 106, pp. 1–3.

<sup>642</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 115, p. 6.

<sup>643</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 127.

<sup>644</sup> Toetsgroep, verslag 22 januari 2009. Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 127; Het Parool (14 augustus 2009).

eerstelijnsgezondheidszorg, sport en cultuur steeds meer geaccepteerd als een toegestane activiteit voor corporaties. De koppeling met het eigenwoningbezit van corporaties is daarbij steeds meer losgelaten.<sup>645</sup> De vaste Kamercommissie betreft de brief over nevenactiviteiten nooit in haar debat en stelt er evenmin vragen over.<sup>646</sup>

De commissie vraagt de heer Van der Laan of er wet- en regelgeving ten grondslag ligt aan de uitbreiding van de definitie van maatschappelijk vastgoed.

De heer **Van der Laan**: «Ja, maar dat is in de loop van de tijd geëvolueerd en dat was ook een beetje afhankelijk van politiek, hè (...) Een van de voornemens die ik had als Minister was om dat strakker te reguleren. De afspraken moesten gewoon helder zijn. Een corporatie moest kunnen voorspellen wat het departement ergens van zou vinden.»<sup>647</sup>

Zo besluit Van der Laan een door zijn voorganger Dekker toegestane proef met het aanbieden van glasvezelinternet door corporaties in Amsterdam terug te draaien, zo herinnert zich topambtenaar Schaap.

De heer **Oskam**: «Kwam het weleens voor dat de toetsgroep negatief adviseerde, dat dit overruled werd door de Minister en dat de Minister zei «het is goed wat jullie adviseren, maar we gaan het wel doen?»»  
De heer **Schaap**: «Dat heb ik bij geen enkele Minister meegemaakt. Het omgekeerde wel: dat een Minister bedenkelijker was dan de ambtenaren. (...) In een situatie met Minister Van der Laan over het glasvezelnetwerk van Citynet in Amsterdam. Dat was een pilot die liep. Hoewel die pilot nog niet helemaal aan zijn eind was, zei Minister Van der Laan: dit moet maar afgelopen zijn; dit is te gek voor woorden.»<sup>648</sup>

Ondanks de ruime interpretatie van het prestatieveld leefbaarheid en de daaruit voortvloeiende nevenactiviteit, blijft de geldende regelgeving van kracht. Maatschappelijk vastgoed voor leefbaarheid mag in een wijk worden gerealiseerd waar een substantieel deel van het bezit van een corporatie is gelegen. In de ontwerp-Herzieningswet houdt Van der Laan hier aan vast.

Hierop wordt één belangrijke uitzondering gemaakt: tijdelijke wijkoverstijgende grootschalige herontwikkeling van commercieel of maatschappelijk vastgoed.<sup>649</sup> Nieuwbouw is nadrukkelijk uitgesloten. Aanleiding voor deze nieuwe uitzondering zijn twee Amsterdamse casussen. Allereerst de mislukte poging van twee corporaties om samen met een zorgaanbieder het Slotervaartziekenhuis te kopen. De toetsgroep was genegen dit toe te staan.<sup>650</sup> De tweede casus betreft de overname door een corporatie van twaalf commerciële panden op het Damrak van een zakenman, waarvan de vergunningen door de gemeente zijn ingetrokken op grond van de Wet Bibob om witwassen en criminele activiteiten tegen te gaan. Ondanks een negatief advies van zowel de toetsgroep als het CFV keurt Minister Van der Laan de aankoop na een appel van de burgemeester van Amsterdam toch goed, onder voorwaarde dat de panden weer snel verkocht

<sup>645</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 127.

<sup>646</sup> Besluitenlijst procedurevergadering van de vaste commissie van WWI van 3 september 2009. Afgevoerd tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 24 april 2012.

<sup>647</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>648</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.

<sup>649</sup> Nota DG aan de Minister over hoofdaandachtspunten uit de herzieningswet 30 oktober 2009, WWI/ABC 2009060071; RvS W08090500.

<sup>650</sup> Conceptverslag toetsgroep, 21 september 2006, p. 2.

worden.<sup>651</sup> Hiermee lijkt deze casus op de aankoop van Oibibio ten tijde van Staatssecretaris Remkes, waarover Van der Laan in zijn brief van 24 juli met hetzelfde voorbehoud als bij de Damrakpanden – snelle verkoop – positief oordeelt.<sup>652</sup>

Mede door de casus van Citynet en de ontwerp-Herzieningswet probeert de toetsgroep weer terug te keren naar de eis van wijkgebondenheid voor maatschappelijk vastgoed. Dit gebeurt met de casus van de aankoop van Sterrenwacht Cosmos door de corporatie Dinkelborgh. De corporatie heeft de sterrenwacht na aandringen van de gemeente gekocht als maatschappelijk vastgoed. Acht jaar na de aankoop geeft Minister Van der Laan de corporatie de opdracht om de sterrenwacht te verkopen, omdat het buiten de bebouwde kom in de weiden ligt en niet bij een woonwijk. Hiermee neemt de Minister het voorstel van de toetsgroep over en besluit hij terug te keren naar de enge interpretatie van MG-circulaire 2001–26.<sup>653</sup> Codificatie van dit nieuwe beleid vindt echter niet plaats omdat de Herzieningswet tot op heden niet is aangenomen.

In de daaropvolgende jaren blijft de wijkgebondenheid weer leidend in de beoordeling van de toetsgroep, zij het niet consequent. Als een collega-corporatie wel bezit heeft in een wijk volgt toch vaak een positief advies.<sup>654</sup> Ook worden er activiteiten toegestaan die volgens de regels niet mogen. Er wordt bij deze beoordelingen gekeken naar eerdere precedentes, maar tegelijkertijd zijn er hierop uitzonderingen omdat de toetsgroep rekening wil houden met lokale afspraken tussen gemeente en corporatie. Dit laatste leidt weer tot geschillen. De beoordeling wordt hierdoor al met al steeds complexer en steeds minder voorspelbaar. Zo wordt de exploitatie van hotels toch toegestaan omdat deze kleinschalig zijn, en komt er een eenmalige uitzondering voor het betalen van een tweedaagse vakantie voor huurders op Terschelling. Ook is toestemming verleend voor het aanhouden van een golfterrein, omdat het binnen uiterlijk tien jaar een woonbestemming zal krijgen.<sup>655</sup> Nog in 2012 wordt de sponsoring van een olifantenparade – een beeldenproject voor de bescherming van de Aziatische olifant – weliswaar afgekeurd, maar dat gebeurt pas een jaar na het evenement. Het past in de trend van aanvragen voor wijkoverstijgende citymarketing, zelfs al is deze vorm van sponsoring met de MG-circulaire 2006–04 dan al zes jaar niet toegestaan.<sup>656</sup> Al met al ontstaat er een vorm van «bewegend» toezicht.

De heer **Schaap**: «*De conclusie «tot hier en niet verder» werd steeds getrokken in een individuele casus. Voor de volgende casus mocht iedereen weer een redenering aandragen waarom het een substantieel en causaal verband had. Dat lag in iedere casus weer net even iets anders. (...) Het was niet de bedoeling om het te consolideren in een wet die er weer afvinktoezicht van zou maken; nee, het mocht blijven bewegen. Het beweegt heden ten dage nog steeds.»<sup>657</sup>*

<sup>651</sup> Verslag toetsgroep, 28 september 2008; Brief gemeente Amsterdam aan Minister Van der Laan 8 mei 2009, nr. 3171103/134431; Brief Minister Van der Laan aan Stadsgoed, 16 september 2009.

<sup>652</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 127.

<sup>653</sup> Verslag toetsgroep, 26 november 2009; Trouw (2 oktober 2013), p. 11.

<sup>654</sup> Verslag toetsgroep, 28 januari 2010.

<sup>655</sup> Verslagen toetsgroep, 4 maart 2010, 24 februari 2011 en 11 maart 2011.

<sup>656</sup> Verslag toetsgroep, 27 november 2012; MG-circulaire 2006–04.

<sup>657</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.

Dat het «bewegende» toezicht niet bijdraagt aan de voorspelbaarheid van de beslissing van de Minister, blijkt wel uit de meldingen die nog steeds gedaan worden voor activiteiten waarvan corporaties kunnen weten dat ze niet mogen omdat deze duidelijk door MG-circulaires worden verboden.<sup>658</sup> Het gaat hierbij om projectontwikkeling, energieopwekking, leningen, een weidevogelgebied en de sponsoring van Stichting AAP voor een in het buitenland levende aap.<sup>659</sup>

Wanneer de commissie enkele van deze voorbeelden voorlegt aan de voormalig directeur Beleidsontwikkeling van het departement, reageert hij als volgt:

De heer **Mulder**: *«Een weidevogelgebied ...»*

De heer **Van Giessen**: *«... het lijkt mij ook gekkigheid, maar het zal wel.»*

De heer **Mulder**: *«Ja, ik probeer me maar ...»*

De heer **Van Giessen**: *«Nee hoor, u hebt helemaal gelijk, maar ...»*

De heer **Mulder**: *«U zegt «gekkigheid», maar blijkbaar halen ze die gekkigheid wel in hun hoofd en denken ze dat die wordt goedgekeurd!»*

De heer **Van Giessen**: *«Ja, maar het woord «leefbaarheid» heeft ook een niet al te scherpe invulling, zoals ik al zei.»<sup>660</sup>*

Al met al is het voor corporaties moeilijk voorspelbaar hoe de Minister gaat beslissen. Corporaties lijken daarom het principe «nee heb je, ja kun je krijgen» te gebruiken en melden ook wel expliciet verboden nevenactiviteiten aan.

Tot slot blijft het niet melden van nevenactiviteiten tot op heden een probleem. Zo spreekt de opvolger van Van der Laan, Minister Donner (CDA), in zijn de oordeelsbrief 2010 Vestia aan op het niet melden van de projecten Koepoort in Delft (hotel en garage), het GHC in Eindhoven (gezondheidscentrum), Parkstad (school, winkels, kantoren, horeca) en de Medimall (multifunctioneel zorgcomplex) in Rotterdam. Sommige projecten zijn dan al gerealiseerd.<sup>661</sup> Voor de Medimall krijgt Vestia uiteindelijk een aanwijzing.<sup>662</sup>

De heer **Donner**: *«Dat was dus het risico van Vestia: als men dit niet behoorlijk meldde, kon er een aanwijzing achteraf komen dat het afgestoten moest worden.»*

De heer **Mulder**: *«Maar dan is het leed al geschied. Vindt u dat niet kwetsbaar?»*

De heer **Donner**: *«De kosten daarvan zijn voor de corporatie.»<sup>663</sup>*

#### **6.4.5 Na acht jaar een akkoord over het staatssteundossier**

In tegenstelling tot zijn voorganger vindt Van der Laan dat hij in actie moet komen op het staatssteundossier. Zes dagen na het aantreden van de nieuwe Minister legt het CFV de bijdrageheffing bijzondere projectsteun wijkaanpak (de vogelaarheffing) op.<sup>664</sup> Binnen twee maanden tekent vrijwel de helft van alle corporaties, 211 in totaal, bij de rechtbank

<sup>658</sup> MG-circulaires 2001–26 en 2006–04.

<sup>659</sup> Verslagen toetsgroep 5 maart en 13 april 2013.

<sup>660</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

<sup>661</sup> Oordeelsbrief Vestia 2010, 29 november 2010, WWI/CFV/L1924.

<sup>662</sup> Aanwijzing van Minister voor Vestia over Medimall Rotterdam, 27 september 2011.

<sup>663</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

<sup>664</sup> RvSt, 2011:BU3143.

bezwaar aan tegen de heffing.<sup>665</sup> De Minister schat de risico's van niets doen hoog in.

De heer **Van der Laan**: «*Nou, het ging over veel meer dan de krachtwij-kenaanpak. Daar heb ik nog een herinnering aan. Het ging eigenlijk over het hele stelsel. De geluiden uit Brussel waren dat ze het hele stelsel in strijd vonden met de staatssteunregels. Dat stond op het spel, en dat vind ik nogal wat. Het kan wel een klein risico zijn, maar als de schade enorm is, moet je optreden.*»<sup>666</sup>

Op 1 april 2009 spreekt Minister Van der Laan daarom met eurocommissaris Kroes. Zijn ambtenaren raden de Minister aan om bij de eurocommissaris de liberale snaar te raken door te benadrukken dat hij als eerste de corporaties aan een staatssteunregime onderwerpt en dat de vennootschapsbelasting is ingevoerd.<sup>667</sup>

Nederland stelt voor om huurwoningen tot de huurtoeslaggrens van € 631 per maand (peildatum 2009) tot staatsteun te rekenen. Als toewijzingsgrens geldt de huurtoeslaggrens voor gezinsinkomens van € 28.500. Dit inkomen geldt alleen voor het moment van toewijzing. De borging van het WSW geldt alleen voor de bouw van deze huizen en voor alle maatschappelijk vastgoed. Niet-DAEB-activiteiten worden gescheiden van DAEB-activiteiten met minimaal een boekhoudkundige scheiding.<sup>668</sup>

De Europese Commissie komt hierop zelf met de suggestie om de door Nederland voorgestelde toewijzingsgrens te verhogen: daarmee kan 100 procent van het corporatiebezit DAEB zijn. Dit lijkt de EC minder fraudegevoelig en makkelijker te monitoren. Scheefgroei blijkt voor de EC geen probleem; zij kijkt alleen naar het toewijzingsmoment.<sup>669</sup>

### **Het door de Tweede Kamer teruggefloten compromis van de huurtoeslaggrens**

Bijna twee maanden later, op 29 mei 2009, lijken Nederland en de Europese Commissie een akkoord te hebben, op voorwaarde dat Nederland de aanleg van infrastructuur uit de publieke taak van woningcorporaties haalt en de voorwaarden voor selectief gunnen gedetailleerder regelt. Nederland heeft de huurtoeslaggrens niet verlaten, maar dit levert nu geen problemen op bij de Europese Commissie.<sup>670</sup>

Op 12 juni 2009 informeert Minister Van der Laan de Tweede Kamer hierover. In zijn brief meldt de Minister dat de EC «*de taken van de corporaties niet [wil] beperken, maar wel de taken die mogen worden vervuld met staatssteun*». Tijdens de behandeling van het dossier is gaandeweg bij de EC meer begrip ontstaan voor de keuzes in het Nederlandse corporatiestelsel, maar niettemin blijft de EC op twee belangrijke punten voorwaarden stellen, allereerst aan de doelgroep. De Minister stelt voor deze te beperken tot huurders van woningen met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens. Corporaties dienen ten minste 80 procent van de vrijgekomen woningen te verhuren aan huurders met een inkomen tot de huurtoeslaggrens. Op dat moment ligt dit percentage op zo'n 75 procent. Het tweede strijdpunt is het maatschappelijk vastgoed. Het kabinet wil echter aan subsidiëring van maatschappelijk vastgoed

<sup>665</sup> Nota Dossier BO-CFV 24 maart 2009, ABC2009/023373.

<sup>666</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>667</sup> Gespreksleidraad voor Minister Van der Laan voor het gesprek met eurocommissaris Kroes, 1 april 2009.

<sup>668</sup> Korte terugkoppeling bespreking Kroes-Van der Laan, 1 april 2009.

<sup>669</sup> Korte terugkoppeling bespreking Kroes-Van der Laan, 1 april 2009.

<sup>670</sup> Conference Call Min VROM/WWI-EC, 29 mei 2009.

vasthouden en het begrip nader omschrijven. De Minister meent wel dat het bouwen en verhuren van woningen boven de huurtoeslaggrens en koopwoningen concurreert met de vrije markt. Deze activiteiten moeten daarom zonder staatssteun door middel van ten minste een boekhoudkundige scheiding.<sup>671</sup>

Op 18 juni 2009 geeft de Tweede Kamer haar reactie op het voorgenomen akkoord. Een meerderheid van de Tweede Kamer is kritisch. CDA en PvdA zien niets in de voorgestelde 80/20-grens. De meeste leden menen dat het bepalen van het werkdomein niet aan Brussel is.<sup>672</sup> De Kamer keert zich daarom tegen het voorstel van de Minister.

De partijen roepen de Minister op om naar Brussel te gaan en een nieuwe norm af te spreken die berust op een hogere inkomensgrens en waarin ruimte is voor lokale variatie. De ziekenfondsgrens voor gezinnen, oftewel € 33.000, lijkt hen wenselijk. De leden Van Bochove (CDA-fractie), Depla (PvdA-fractie), Jansen (SP-fractie) en Van Gent (GroenLinks-fractie) dienen daartoe een motie in waarin ze het kabinet verzoeken om ervoor te zorgen dat de Europese Commissie accepteert dat Nederlandse corporaties een bredere doelgroep mogen bedienen.<sup>673</sup>

De Minister meent ondanks de kritiek van de Tweede Kamer dat hij erin zal slagen om tot een redelijke oplossing te komen met de Europese Commissie. Veel kan hij hier vanwege de vertrouwelijkheid van het overleg verder niet over kwijt. Wel maant hij in zijn antwoord tot voorzichtigheid: *«Vooral degenen die een grote mond opzetten en zeggen dat wij geen enkel risico lopen, raad ik aan om naar de jurisprudentie te kijken over soortgelijke situaties in andere landen. Dan slaat je soms de schrik om het hart als je ziet wat het Europese Hof uiteindelijk kan doen en doet als iets escaleert.»*<sup>674</sup>

#### **Het definitieve akkoord: de acceptatie van de ziekenfondsgrens**

In vertrouwelijkheid gaan de besprekingen met de Europese Commissie door. Op 8 oktober 2009 informeert Van der Laan de Tweede Kamer dat hij een mondeling akkoord heeft bereikt met eurocommissaris Kroes. Het belangrijkste punt in de onderhandelingen is de wens van de Tweede Kamer dat *«de beginnende politieman, de beginnende leraar of verpleegkundige, zijn plek te laten houden in de toewijzing door woningcorporaties»*.<sup>675</sup> De Minister meent dat dit is gelukt doordat de Europese Commissie akkoord is met een inkomensgrens die is opgetrokken tot € 33.000 en die geïndexeerd zal worden. Trots meldt de Minister dat met deze grens niet alleen beginnende politieagenten en verpleegkundigen onder de grens vallen, maar ook mensen die al langer dit werk doen. *«Dat wil zeggen dat de corporaties ook de modale Nederlanders mogen helpen.»*<sup>676</sup> Wel is het percentage voor toewijzing gewijzigd. Deze bedraagt nu 90 procent. Er is ruimte voor regionale differentiatie, want deze grens geldt nationaal.

De Kamerleden zijn tevreden dat er nu eindelijk duidelijkheid is in het dossier. Ook oppositiepartijen D66 en VVD zijn hierover tevreden, los van de vraag of zij het daar 100 procent mee eens zijn. De fracties van de

<sup>671</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 118.

<sup>672</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 129, pp. 4, 24.

<sup>673</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 125.

<sup>674</sup> Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 129, p. 145.

<sup>675</sup> Kamerstuk II 2009/10, 30 995, nr. 76, p. 3.

<sup>676</sup> Kamerstuk II 2009/10, 30 995, nr. 76, p. 4.

motie-Van Bochove c.s. zien eveneens voldoende van hun motie terug in het door de Minister behaalde resultaat.

Op 15 oktober 2009 gaat eurocommissaris Kroes definitief akkoord met het Nederlandse voorstel. Om de met de Europese Commissie afgesproken ingangsdatum te halen, zal uiterlijk per 1 januari 2011 de Woningwet moeten zijn aangepast. Op 3 december 2009 doet Minister Van der Laan aan eurocommissaris Kroes het officiële compromis toekomen om de artikel 17-procedure af te ronden.<sup>677</sup>

Over waarom het hem wel lukt wat zijn voorgangers in acht jaar niet lukt, heeft Van der Laan de volgende verklaring:

De heer **Van der Laan**: «*Misschien omdat eerdere bewindspersonen het expres niet deden. Als dat zo was, zat ik er anders in. Ook is het zo dat, als ik pas na acht jaar aan zet kom, ik meer tijdsdruk voel en dat argument ook meer kan gebruiken naar mijn omgeving toe. Maar het was ook zo – dat is nog niet de revue gepasseerd – dat ik de mogelijkheid zag om... We hebben het besproken dat ik vond dat de woningcorporaties op een aantal terreinen waren ontspoord, althans sommige. Ik zag de basiswens van Brussel dat woningcorporaties zo veel mogelijk terug moesten naar hun eigen oorsprong als in lijn met wat ik zelf wilde. Ik had dus ook geen hekel aan praten met Brussel, want ik kon twee vliegen in één klap slaan. Je kon het risico opheffen dat ze het hele stelsel zouden doorstrepen en het was een soort rugwind om het gesprek met de corporaties te voeren over het feit dat zij vooral op hun kerntaken moesten letten.*»<sup>678</sup>

#### 6.4.6 Herziening van de Woningwet

Met het bereikte akkoord met Brussel op zak kan de Minister nu beginnen om de onvrede over de incidenten en het toezicht, zijn junibrief en de Europese eisen uit te werken in een herziening van de Woningwet. Op 30 oktober 2009 legt directeur-generaal WWI Van Halder de Minister een nota voor met hoofdaandachtspunten uit de Herzieningswet Toegelaten Instellingen. De Minister heeft haast de voorstellen uit zijn junibrief in wetgeving om te zetten. Hij heeft zowel de Tweede Kamer als de Europese Commissie beloofd dat voor 1 januari 2011 de Woningwet en het BBSH gewijzigd en de circulaires opgeschoond zijn. Maar de onderhandelingen met de Europese Commissie hebben het wetgevingstraject vertraagd.<sup>679</sup>

De nota van de directeur-generaal bevat een overzicht van alle wijzigingen ten opzichte van de dan geldende Woningwet en het BBSH. Ten opzichte van de junibrief zijn er weinig wijzigingen.<sup>680</sup>

In de concept-memorie van toelichting schrijft de Minister dat in de afgelopen twintig jaar de Woningwet nauwelijks is gewijzigd, terwijl er wel structurele wijzigingen hebben plaatsgevonden in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk, gemeenten en woningcorporaties. De zelfregulering en de pogingen die de corporatiesector deed om het interne toezicht te verbeteren, zijn onvoldoende gebleken. Daarom worden er in de wet aanvullende wettelijke maatregelen afgesproken om

<sup>677</sup> Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 143.

<sup>678</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

<sup>679</sup> Nota DG WWI aan Minister, 30 oktober 2009, WWI/ABC2009060071.

<sup>680</sup> Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 118.

het maatschappelijke vermogen te borgen en een goede governance te waarborgen.<sup>681</sup>

Het voorstel tot herziening van de Woningwet is hiermee primair een aanscherping van het toezicht. Zo wordt al het externe toezicht gebundeld in een nieuw op te richten Autoriteit. Deze zbo is een doorstart van het CFV die zal gaan toezien op zowel financieel, volkshuisvestelijk als integriteitsonderzoek. De Minister krijgt het recht tot bindende arbitrage bij geschillen tussen gemeenten en corporaties.

Vooraf de raden van toezicht moeten professioneler worden. De Minister krijgt de mogelijkheid om deze te ontslaan bij slecht functioneren. Verder komt er een bindende voordracht voor een zetel in de raad van toezicht voor de gemeenten en voor de huurdersorganisatie. Dit mag een eigen huurder van de corporatie zijn. De raden van toezicht dienen zich jaarlijks te verantwoorden aan de Autoriteit, onder meer over hun eigen integriteit, het financieel beheer en de soberheid en doelmatige inzet van financiën en over de manier waarop ze voldoen aan de profielschets voor toezichthouders. Dochterondernemingen mogen alleen nog activiteiten ontwikkelen die passen binnen de prestatievelden.<sup>682</sup>

De ministerraad bespreekt het wetsvoorstel op 13 november 2009. Na discussie schrapt Minister Van der Laan de mogelijkheid om gemeenten een bindende voordracht voor de raden van toezicht van corporaties te laten doen. Van der Laan meent dat de gemeentelijke mogelijkheden om te interveniëren te beperkt zijn met alleen de mogelijkheid om prestatieafspraken te maken en een woonvisie op te stellen. Wel zal hij de Raad van State vragen te adviseren over meer mogelijkheden voor de gemeenten om te interveniëren bij corporaties.<sup>683</sup>

Het advies van de Raad van State verschijnt pas na het aftreden van het kabinet.

#### **6.4.7 Aftreden Van der Laan**

Op 20 februari 2010 valt het kabinet over de verlenging van de militaire missie in Uruzgan. De PvdA-bewindslieden bieden hun ontslag aan, de overige bewindslieden stellen hun portefeuilles ter beschikking. De bewindslieden van het CDA en de ChristenUnie vormen een demissionair kabinet. Minister van Defensie Eimert van Middelkoop (ChristenUnie) neemt in deze periode de portefeuille Wonen, Wijken en Integratie over.

### **6.5 Samenvattende conclusies**

#### **6.5.1 Periode Minister Vogelaar (22 februari 2007-14 november 2008)**

##### **Rekenfout in regeerakkoord zorgt voor een valse start**

Minister Vogelaar heeft door een rekenfout in het coalitieakkoord een valse start. De bedoeling is dat zij de wijkaanpak financiert door 750 miljoen euro bij de woningcorporaties op te halen. Maar zo staat het niet in het regeerakkoord. In het regeerakkoord is wèl een publieke heffing van 750 miljoen op de woningcorporaties ingeboekt, maar geen corresponderende uitgave voor de wijkaanpak.

<sup>681</sup> Concept memorie van toelichting Herziening Woningwet versie 14, 26 oktober 2009.

<sup>682</sup> Concept memorie van toelichting Herziening Woningwet versie 14, 26 oktober 2009.

<sup>683</sup> Concept memorie van toelichting Herziening Woningwet versie 14, 26 oktober 2009, RvS, W08.09.0500/IV (2009), Nota voor de Minister, z.d., WWI/ABC2010031458.



Op zichzelf heeft de rekenfout geen directe gevolgen voor de wijkaanpak. Minister Vogelaar kan gaan onderhandelen met de woningcorporaties over de inzet van 750 miljoen euro vanuit de sector in de krachtwijken. De rekenfout heeft echter wel tot gevolg dat er een gat in de Rijksbegroting ontstaat, wat nog wordt vergroot door het niet doorgaan van de Wet betaalbaarheidsheffing. Dat gat moet voor een deel worden gedicht door de woningcorporaties te onderwerpen aan vennootschapsbelasting. Hoewel de woningcorporaties die belastingplicht vrijwel geheel weten te ontwijken, leidt het probleem op de Rijksbegroting als gevolg van de rekenfout tot gespannen verhoudingen; zowel tussen Minister Vogelaar en de sector als tussen de ministers Vogelaar en Bos onderling. Hoewel de Minister van Financiën uiteindelijk het begrotingsgat voor zijn rekening neemt, kan dit de spanningen niet wegnemen. Onder de oppervlakte smeult een fundamenteel verschil van benadering, met aan de ene kant Minister Vogelaar, die gelooft in zelfregulering en samenwerking tussen ministerie en sector op basis van gelijkwaardigheid, en aan de andere kant Minister Bos, die een strakkere lijn van aansturing van de sector en afroming van het vermogen voorstaat.

### **Zoektocht naar financiën leidt tot slechte verhoudingen met de sector**

Na moeizame onderhandelingen komen Aedes en Minister Vogelaar weliswaar tot een onderhandelaarsakkoord over de financiële bijdrage van de corporaties aan het krachtwijkenbeleid, maar de sector slaagt er uiteindelijk niet in tot een voor het kabinet acceptabele financiering te komen. De Minister verwacht 750 miljoen euro, de sector komt niet verder dan tot maximaal 575 miljoen euro. Hierop voert het kabinet de integrale vennootschapsbelastingplicht voor corporaties in met een geraamde opbrengst van 1,6 miljard euro over vier jaar. Daarnaast komt er een heffing via het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Deze zaken zorgen voor grote onvrede in de sector. Aedes adviseert haar leden om de afdracht vennootschapsbelasting zo klein mogelijk te maken. De woningcorporaties gebruiken daartoe fiscale constructies, bijvoorbeeld door bezit in afzonderlijke vennootschappen onder te brengen en door te opteren voor de anbi-status. De werkelijke belastingopbrengst tendeeft in plaats van naar de structurele half miljard euro naar vrijwel nihil, een ontwikkeling die zich overigens aan het zicht van de Tweede Kamer onttrekt.

### **Grote invloed van de sector op het beleid**

Voor de realisatie van het krachtwijkenbeleid zet Minister Vogelaar in op nauwe samenwerking met corporaties. Zij voert overleg en onderhandelt over de wederzijdse inzet, zowel over de financiële inzet als over het sturingsarrangement. Op dat laatste punt geeft Minister Vogelaar op verschillende momenten aan dat zij gelooft in zelfregulering door de sector. In dit als transactiemodel omschreven overleg wordt getracht een allesomvattende overeenkomst te bereiken over zowel het volkshuisvestelijk presteren van de sector als de vormgeving van het financiële en volkshuisvestelijke toezicht. Aedes heeft daarmee, in de stuurgroep-Meijerink, grote invloed op het ontwerpen van een nieuw sturings- en toezichtarrangement. Het CFV, dat in het ontwikkelen van het nieuwe stelsel geen rol krijgt, meent dat hiermee onafhankelijk toezicht wordt uitgeruild tegen financiële steun van de sector. De onderhandelingen over het nieuwe stelsel verlopen traag: er wordt nog niet gestart met een herzieningstraject van de Woningwet en de geconstateerde tekortkomingen in het BBSH en het toezicht blijven bestaan.

### **Prestatieveld leefbaarheid opgerekt, tal van nevenactiviteiten toegestaan**

Vanuit de wens van het kabinet om corporaties meer te laten investeren in de wijken, wordt de interpretatie van het prestatieveld leefbaarheid in het BBSH sterk opgerekt. In het kader van de wijkaanpak laat het ministerie de wijkgebondenheid als toetsingscriterium voor nevenactiviteiten vallen. Nevenactiviteiten mogen voortaan ook plaatsvinden buiten wijken waar corporaties bezit hebben. Tenslotte staat Minister Vogelaar toe dat corporaties ook activiteiten ontplooien die formeel tot verantwoordelijkheid van gemeenten behoren. Deze nieuwe lijn wordt echter niet vastgelegd in regelgeving. De Kamer stelt over het oprekken van het prestatieveld leefbaarheid geen vragen.

### **Het staatssteundossier blijft liggen**

Mede door alle spanningen rond de onderhandelingen over financiën en de krachtwijkenbeleid schuift Minister Vogelaar de discussie met de Europese Commissie over staatssteun voor zich uit. Ze reageert ook niet als de Europese Commissie het bestaande staatssteundossier koppelt aan de CFV-heffing en de wijkaanpak. Door deze koppeling dreigt stillegging van de financiering van de wijkaanpak en zelfs stopzetting van vormen van staatssteun zoals de achtervang van het WSW.

## **6.5.2 Periode Minister Van der Laan (14 november 2008-23 februari 2010)**

### **Zelfregulering heeft afgedaan**

Meteen bij zijn aantreden wordt Minister Van der Laan geconfronteerd met nieuwe incidenten bij corporaties. Dit overtuigt de Minister ervan dat zowel het interne toezicht als het overheidstoezicht faalt. Zelfregulering door de sector heeft in zijn ogen afgedaan. Het advies van de stuurgroep-Meijerink (ingesteld door Minister Vogelaar met als deelnemers alleen Aedes en ambtenaren van het ministerie), waarin onder andere gepleit wordt voor meer zelfregulering en voordracht van het bestuur van de financieel toezichthouder door de sector zelf, neemt hij niet over. Dit leidt tot onenigheid met de voorzitter van Aedes, Van Leeuwen, die het advies als uitkomst van een onderhandeling beschouwt. Hij beroept zich op eerdere afspraken met oud-Minister Vogelaar.

Van Leeuwen komt ook intern onder vuur te liggen na een kritische evaluatie van het optreden van Aedes naar zichzelf. De heer Van Leeuwen vertrekt en wordt opgevolgd door de heer Calon. Na zijn komst neemt ook Aedes afstand van zelfregulering als leidend ordeningsprincipe in de sector. Dit sluit aan bij de politieke realiteit: zowel de Kamer als de Minister hebben niet langer vertrouwen in dit concept.

### **Strenger toezicht op integriteit en bestuurderssalaries wettelijk aan banden**

De incidenten bij woningcorporaties zijn aanleiding voor Minister Van der Laan om strenger toe te zien op integriteit in de sector. Van der Laan richt een meldpunt integriteit in en laat het CFV onderzoek doen. Het volkshuisvestelijk toezicht blijft ook deze periode onder de maat en volgens de Minister ook onderbezet. Een nieuwe opzet van het toezicht moet hierin verbetering brengen. Van der Laan wil voortaan één onafhankelijke toezichthouder verantwoordelijk maken voor al het toezicht: het volkshuisvestelijk, het financieel en het rechtmatigheidstoezicht komt in één hand. Onder Van der Laan komt ook een einde aan de vrijheid van bestuurders om zelf hun inkomen vast te stellen. Tegen de adviezen van commissies en collega's in besluit Van der Laan om het salaris van corporatiedirec-

teuren wettelijk te beperken tot maximaal de hoogte van het salaris van de Minister-President. Hiermee worden vrijwillige branchecodes als de Izeboud-code vervangen. Dit moet de jarenlange politieke kritiek op de hoge salarissen doen verstommen.

### **Eindelijk een akkoord over staatssteun met de Europese Commissie**

Minister Van der Laan sluit met de Europese Commissie een akkoord over de grenzen van het werkterrein van corporaties waarbinnen staatssteun geoorloofd is. Voortaan moet 90 procent van het woningaanbod aan de lagere inkomensgroepen verhuurd worden en mogen corporaties slechts een aantal strikt omschreven categorieën maatschappelijk vastgoed bouwen en beheren. Taken als infrastructuur zijn uitgesloten. Van der Laan heeft twee redenen om snel tot dit akkoord te komen. Allereerst onderkent hij het risico van de mogelijke *stand still*. Ten tweede ziet hij het akkoord met de Europese Commissie als ondersteuning van het nieuwe beleid om de corporaties terug te brengen tot de kerntaak.

### **Ruime interpretatie prestatievelden blijft; veel nevenactiviteiten toegestaan**

Doordat het akkoord met de Europese Unie tijdens het ministerschap van Van der Laan niet wordt geïmplementeerd, blijven corporaties tijdens zijn ministerschap werkzaam binnen de ruim geïnterpreteerde prestatievelden, met ruime mogelijkheid tot het ontwikkelen van nevenactiviteiten. De wijkaanpak blijft ook onder Van der Laan gehandhaafd en werkt deze ruime interpretatie in de hand. Minister Van der Laan doet een poging de nevenactiviteiten terug te brengen tot de kerntaken van corporaties door een proef met glasvezelinternet te verbieden en door de wijkgebondenheid strikt te interpreteren. Wel wil hij tijdelijke wijkoverstijgende grootschalige herontwikkeling van commercieel of maatschappelijk vastgoed toestaan.

Doordat een nieuwe Woningwet nog niet is aangenomen, blijft de codificatie hiervan uit. Het rechtmatigheidstoezicht op nevenactiviteiten blijft «bewegend» toezicht. Vanwege de gedetailleerdheid van de regels, de precedenten en de uitzonderingen op de regels is het voor corporaties moeilijk voorspelbaar hoe het ministerie beslist over nevenactiviteiten. Voor sommige corporaties lijkt het principe «nee heb je, ja kun je krijgen» het uitgangspunt bij het melden van nevenactiviteiten. Daarbij worden ook expliciet verboden nevenactiviteiten aangemeld.

### **De teugels worden aangehaald in de ontwerp-Herzieningswet, maar het brede takenpakket blijft**

Zijn onvrede over zelfregulering en de wens tot strenger toezicht werkt Van der Laan uit tot een wetvoorstel voor de herziening van de Woningwet. In zijn ontwerp is er slechts één toezichthouder, de Autoriteit Woningcorporaties. Falende bestuurders kunnen aansprakelijk worden gesteld en gemeenten krijgen meer invloed op de woningcorporatie. De prestatievelden van het BBSH blijven in het wetsvoorstel ongewijzigd; nevenactiviteiten worden evenmin beperkt. Daarmee blijft Van der Laan kiezen voor een breed takenpakket van corporaties. Vanwege de val van het kabinet is het de Minister niet gegeven de Herzieningswet nog in te dienen bij de Tweede Kamer.

## 7 DEREGULERING EN WEER LOSLATEN (2010–2012)

### 7.1 Inleiding

In de periode 14 oktober 2010 – 5 november 2012 regeert het eerste kabinet-Rutte. Het bestaat uit de VVD en het CDA, met de PVV als gedoogpartij.

Piet Hein Donner (CDA) treedt op 14 oktober 2010 aan als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie is opgeheven en Wonen is ondergebracht in de portefeuille van Minister Donner. Zijn ministerschap wordt op het terrein van wonen vooral bepaald door drie zaken.

Allereerst brengt de Raad van State advies uit over de herziening van de Woningwet die door Minister Van der Laan is ingediend. Op basis van dit kritische advies, het regeerakkoord en zijn voorkeur voor zelfregulering past Minister Donner de wet op fundamentele punten aan. Met name op het terrein van het overheidstoezicht breekt Minister Donner met de voorstellen van zijn voorganger Van der Laan. Dit wordt ook duidelijk in de tweede zaak: de Minister stopt met het geïntensiveerde integriteitstoezicht en maakt het toezicht op dit punt reactief. Volgens hem is het aan de sector zelf om maatregelen te nemen en toezicht te houden op naleving van de governancecodes. Door deze aanpassingen verschuift het accent weer naar meer zelfregulering in de sector.

Tot slot krijgt ook Minister Donner te maken met incidenten bij woningcorporaties. Veruit de belangrijkste is de Vestia-affaire. De Minister besluit hierover de Tweede Kamer niet te informeren.

Liesbeth Spies (CDA) volgt op 16 december 2011 Donner op. De derivatenproblematiek is een belangrijk thema tijdens haar ministerschap. Bij Vestia blijkt zij vanwege clausules in de derivatencontracten geen aanwijzing te kunnen geven. Hierop informeert zij de Tweede Kamer. In vervolg hierop laat zij onderzoek doen naar de aard en omvang van de derivatenportefeuilles bij andere corporaties. Daaruit blijkt dat meer corporaties contracten hebben met toezichtbelemmerende bepalingen. Daarop kondigt de Minister nieuwe beleidsregels met betrekking tot derivaten af. De Vestia-affaire leidt niet tot aanpassing van de Herzieningswet, die de Minister na twintig jaar discussie door de Tweede Kamer weet te loodsen.

### 7.2 Doelstellingen kabinetsbeleid

De verkiezingsprogramma's uit 2010 spreken zich uit over de rol van woningcorporaties. De VVD is van mening dat de sector zich moet beperken tot de kerntaak, terwijl het CDA en de PvdA een bredere taak voor corporaties zien, bijvoorbeeld in de wijkaanpak. Het CDA en de SP willen de vogelaarheffing afschaffen. De PVV is voor een corporatieheffing en de SP wil de zeggenschap van huurders over corporaties versterken.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I staat dat woningcorporaties zich stapsgewijs dienen te beperken tot hen die geen toegang hebben tot de koopmarkt, en tot maatschappelijke investeringen. Huurders krijgen het recht om hun sociale huurwoning te kopen en de vogelaarheffing zal worden afgeschaft. Het kabinet komt met voorstellen om het functioneren van corporaties te verbeteren en *«het externe toezicht door een woonautoriteit te verzekeren»*.<sup>684</sup>

<sup>684</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 417, nr. 15.

Na een oproep via een motie van het lid De Boer c.s. uit de Eerste Kamer komt het kabinet met een integrale visie op de woningmarkt. Minister Donner stelt daarin dat corporaties zich moeten richten op hun kerntaken: huisvesten van diegenen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien, en investeren in de woon- en leefomgeving, wijken met achterstanden en maatschappelijk vastgoed.

Minister Donner meent dat de sturingsmogelijkheden van het Rijk en de gemeenten ten opzichte van corporaties dienen te verbeteren. Verder is het nodig het interne en externe toezicht te versterken. De Minister belooft concrete voorstellen hiervoor uit te werken in het wetsvoorstel ter herziening van de Woningwet.<sup>685</sup>

In zijn eerste begroting legt de Minister via het begrip «systeemverantwoordelijke» uit voor welke zaken uit de woningsector hij zich verantwoordelijk acht. De Minister is allereerst verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen en de huisvesting van bijzondere aandachtsgroepen. Hiertoe heeft de Minister middelen als huurprijsregulering en de voorgestelde Herzieningswet. Ten tweede is de Minister verantwoordelijk voor een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van de partijen op het terrein van wonen. Ten slotte draagt de Minister verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige vormgeving en de kwaliteit van het toezicht op woningcorporaties, het uitoefenen van dit toezicht via het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) en de verantwoording hierover.<sup>686</sup>

### **7.3 Periode Minister Donner (14 oktober 2010-16 december 2011)**

#### **7.3.1 Het herziene wetsvoorstel Herzieningswet**

De Tweede Kamer wil vaart zetten achter de behandeling van de Herzieningswet, waarmee sinds het aftreden van Minister Van der Laan geen voortgang meer is geboekt. Tijdens de begrotingsbehandeling 2011 dienen de leden Van Bochove (CDA) en Monasch (PvdA) een motie in om de Minister tot spoed te manen. Uiterlijk in maart 2011 moet er een voorstel Herzieningswet bij de Tweede Kamer liggen.<sup>687</sup>

#### **De aanpassing van het werkdomein buiten de Herzieningswet om**

Een belangrijke stap in de aanpassing van het werkdomein zet Minister Donner al in zijn derde week als Minister. Op 3 november 2010 publiceert hij de «Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting».<sup>688</sup> Minister Van der Laan had bij het sluiten van het staatssteunakkoord met de Europese Unie afgesproken dat deze regeling voor 2011 gepubliceerd zou worden. In de regeling wordt de DAEB-definitie vastgelegd en wordt geregeld welke activiteiten corporaties met staatssteun mogen uitvoeren. Bepaald is dat ten minste 90 procent van de sociale huurwoningen wordt toegewezen aan huishoudens met een inkomen van maximaal € 33.000 (prijsspeil 2010) en dat slechts twintig gebouwcategorieën als maatschappelijk vastgoed tellen.

<sup>685</sup> Kamerstuk I 2010/11, 32 500, nr. C.

<sup>686</sup> Kamerstuk II 2011/12, 33 000-VII, nr. 2, p. 25.

<sup>687</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 500-VII, nr. 54.

<sup>688</sup> Stcrt. 2010, 17515.

De heer **Donner**: «*Dat is eigenlijk het eerste wat ik heb gedaan toen ik aantrad als Minister. Het was ook het eerste waarover de Kamer mij bij zich riep in een algemeen overleg, met de vraag of ik het hele besluit van het in werking treden maar zou willen uitstellen. Ik heb daar een heel jaar met de Kamer over gevochten. Althans, ik heb het in werking gesteld en het is in werking getreden, maar de Kamer was het daar niet mee eens.*»<sup>689</sup>

**Tabel 7.1 Toegestaan maatschappelijk vastgoed onder de tijdelijke regeling DAEB voor woningcorporaties**

Buurthuizen	Centra voor werkgelegenheidsadvies
Gemeenschapscentra	Centra voor jeugd en gezin
Jongerencentra (zonder horecavoorziening)	Ruimten voor dagbesteding gehandicapten/ouderen
Basisscholen, vmbo-mbo-scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs	Hospices
Brede scholen met bijv. peuterzaal, kinderopvang, naschoolse opvang, buurtsporthal	Multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening
Wijk sportvoorzieningen	Zorgsteunpunten
Ruimten voor maatschappelijk werk	Steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheer
Ruimten voor welzijnswerk	Veiligheidshuizen
Opvangcentra als blijf-van-mijn-lijfhuizen, opvang van dak- en thuislozen en verslaafden	Kleinschalige culturele activiteiten
Dorps- of wijkbibliotheken	Eigen kantoorruimten

In de toelichting op de regeling wordt nadrukkelijk uitgesloten dat corporaties gebouwen met een bovenwijkse functie als DAEB mogen beheren. Hiermee zijn ziekenhuizen, bioscopen, gebouwen voor hbo's en universiteiten en grote stedelijke sportvoorzieningen uit den boze. Minister Van der Laan had de herontwikkeling van zulke gebouwen opgenomen in zijn wetsvoorstel van de Herzieningswet.<sup>690</sup>

Met de invoering van deze regeling beperkt Donner het werkdomein en geeft hij invulling aan de afspraak uit het regeerakkoord om de doelgroep van de corporaties te beperken. Nadrukkelijk plaatst Donner de DAEB-regeling in het kader van zijn voorstel voor de Herzieningswet.

De heer **Donner**: «*Daarnaast had ik als Minister – en dat moet u ook zien – al eerder de ontwikkeling in gang gezet dat er een scherpere afbakening en beperking kwam van de woningbouwsector tot waar hij oorspronkelijk voor bedoeld was, namelijk de sociale woningbouw. Dat was het in werking stellen van het besluit ter uitvoering van wat heet de staatssteunbeslissing van de Europese Commissie. Dat is de eerste lijn waarlangs de*

<sup>689</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

<sup>690</sup> Stcr. 2010, 171515.

*sector meer beperkt wordt tot de terreinen waarvoor hij bedoeld is. (...) De tweede lijn is de wijziging van de Woningwet.»<sup>691</sup>*

### **Een kritisch advies van de Raad van State**

Al bij het aantreden van Minister Donner ligt het advies van de Raad van State over het ontwerp Herzieningswet klaar.<sup>692</sup>

In dit advies moet vooral de instelling van de door Van der Laan als extern toezichthouder bepleite Autoriteit het ontgelden. In deze Autoriteit zouden volkshuisvestelijk, financieel en integriteitstoezicht gebundeld worden. De Raad vindt deze Autoriteit wenselijk noch noodzakelijk.<sup>693</sup> De Raad betwijfelt of de instellingsmotieven uit de Kaderwet zbo's in voldoende mate gelden voor de oprichting van het zbo dat de Autoriteit moet worden. Alleen wanneer onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid nodig is of wanneer er sprake is van een strikte regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, is een zbo te overwegen. De Raad van State is er niet van overtuigd dat deze voorwaarden ook gelden voor de Autoriteit. De Raad merkt ten slotte op dat het beleid ten aanzien van het stelsel sterk in beweging is. Hierdoor is er volgens de Raad geen scheiding, maar juist een intensieve interactie tussen beleid en uitvoering noodzakelijk en in het verlengde daarvan een goede parlementaire controle.<sup>694</sup>

In navolging van de commissie-Schilder (zie hoofdstuk 5.4.7) merkt de Raad van State in zijn advies op dat bij een uitbreiding van de toezicht-taken van het CFV (Centraal Fonds Volkshuisvesting) de bestaande taken van project- en saneringssteun meer zullen gaan knellen. De rol van toezichthouder is wezenlijk anders dan die van steunverlener. Wanneer deze functies niet helder gescheiden zijn, kunnen zij met elkaar botsen. De Raad vindt het onterecht dat het kabinet niet ingaat op deze spanning.<sup>695</sup>

Naast deze fundamentele kritiek op de Autoriteit mist de Raad van State een regeling voor uittreding uit het stelsel (opting out) en is de Raad kritisch over uitbreiding van het werkdomein met herontwikkeling van bovenwijkse voorzieningen als ziekenhuizen en universiteiten.

De heer **Donner**: *«Het is op dat moment mijn keuze geweest om daarin, zo goed als dat kon naar aanleiding van het advies van de Raad van State, een aantal aanpassingen te plegen en een aantal wijzigingen aan te brengen die voortvloeiden uit het regeerakkoord. Voor het overige wilde ik er primair voor zorgen dat het wetsontwerp in de Tweede Kamer kwam, zodat de discussie in de Kamer kon plaatsvinden. Als ik op dat moment had gezegd dat ik het wetsontwerp eerst eens grondig zou omwerken naar mijn beeld van hoe het zou moeten, ben ik bang dat de uitkomst daarvan opnieuw naar de Raad van State had moeten en dat er, na discussie, nu mogelijk nog geen wet was geweest. Ik heb geen wetsvoorstel ingediend waar ik niet achter kon staan, maar het was niet primair een wetsvoorstel dat ik onder mijn verantwoordelijkheid zou hebben laten schrijven.»<sup>696</sup>*

<sup>691</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

<sup>692</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 4.

<sup>693</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 4, p. 2.

<sup>694</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 4, p. 19.

<sup>695</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 4, p. 21.

<sup>696</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

### **De aanpassingen van Donner: de terugkeer van zelfregulering**

De veranderingen die Minister Donner doorvoert zijn substantieel. Als de Minister per nota op de hoogte wordt gesteld van het wetgevingsproces, verbaast hij zich over de uitgebreide regeling van zijn voorganger en diens vraag aan de Raad van State over aanvullende interventiemogelijkheden voor gemeenten.<sup>697</sup> Bij de opties die zijn directeur-generaal geeft voor invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het corporatiebestel, schrijft de Minister in de kantlijn: *«Ik voel niets voor het weer helemaal in de politieke sfeer trekken van de corporaties.»*<sup>698</sup> In de eerste bespreking tussen de Minister en zijn ambtenaren verzoekt Minister Donner daarom het wetsvoorstel te bezien op mogelijkheden tot deregulering.<sup>699</sup>

Deze keuze is ook ingegeven door de vrees van Minister Donner dat de overheid te veel verantwoordelijk wordt gemaakt voor het functioneren van individuele corporaties. En daardoor zou de Minister ook al snel aansprakelijk zijn.

De heer **Donner**: *«Ik denk dat Minister Van der Laan meer geneigd was om verantwoordelijkheden naar de overheid toe te trekken. Op tal van terreinen bevatte zijn voorstel toetsing vooraf door de overheid. Daarvan meende ik dat dit niet alleen de overheid opnieuw verder de sector zou inzuigen, met alle risico's van voor de bruteringsoperatie die dan zouden herleven. (...) Het [huidige systeem] heeft ons de voordelen geboden van wijkvernieuwing en stedenvernieuwing. Die voordelen zou ik niet graag in de waagschaal stellen. Dat doe ik wel als ik daar als overheid steeds nauwer bij betrokken ben. Maar dat is mijn oordeel als Minister.»*<sup>700</sup>

Zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid krijgen in het wijzigingsvoorstel van Donner weer een belangrijke plaats. Hiermee neemt hij afstand van het beleid van zijn voorganger Van der Laan. De wijzigingen zijn er onder meer op gericht om de verantwoordelijkheid voor de interne organisatie van de toegelaten instelling meer over te laten aan de toegelaten instelling zelf. Bovendien wil het nieuwe kabinet de regeldruk en de administratieve lasten voor ondernemingen beperken. Daarom ligt het voor corporaties, als private ondernemingen met een maatschappelijk bestemd vermogen, niet in de rede om grote investeringen te laten toetsen door de Autoriteit.<sup>701</sup>

De hernieuwde acceptatie van zelfregulering leidt ook tot aanpassing van de eisen die Van der Laan aan het bestuur wilde stellen. Grote corporaties hoeven niet langer een meerhoofdig bestuur te hebben.<sup>702</sup> Over de vraag wat er moet gebeuren met de door zijn voorganger bedachte verplichte voordracht van de huurdersorganisatie voor de raad van commissarissen, hoeft Donner niet lang na te denken: *«Dat trekken we in.»*<sup>703</sup> Ook de eis van kennis en ervaring van bestuursleden en de nadere eisen die daaraan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) gesteld zouden worden, komen te vervallen.

<sup>697</sup> Nota vervolgttraject wetsvoorstel herziening Woningwet, z.d., WWI/ABC2010031458.

<sup>698</sup> Nota vervolgttraject wetsvoorstel herziening Woningwet, z.d., WWI/ABC2010031458.

<sup>699</sup> Nota aan de Minister over herziening Woningwet, 21 februari 2011, WWI/ABC2011039068.

<sup>700</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

<sup>701</sup> Kamerstuk II 2010/2011, 32 769, nr. 3, p. 3.

<sup>702</sup> Nota vervolgttraject wetsvoorstel herziening Woningwet, z.d., WWI/ABC2010031458.

<sup>703</sup> Aantekening Minister op nota WWI/ABC2010031458.



Ook ten aanzien van het externe toezicht verandert Donner de zaken fundamenteel. In het definitieve wetsvoorstel beperkt de taak van de Autoriteit zich tot het financieel toezicht, inclusief staatssteun. Deze keuze is vooral ingegeven vanwege de kosten. Het volledig terugbrengen van het financieel toezicht onder de ministeriële verantwoordelijkheid *«zou gepaard gaan met grote organisatorische veranderingen – zowel bij het CFV als bij het Ministerie van BZK – en daarmee gepaard gaande kosten. Om voorgaande reden kiest de regering ervoor het huidige financieel toezicht van het CFV te beleggen bij de autoriteit.»*<sup>704</sup> Vanwege de eis van de Europese Commissie van onafhankelijk toezicht op de gescheiden boekhouding van de DAEB-taken, krijgt de autoriteit ook het toezicht op staatsteun toebedeeld.

Het volkshuisvestelijk toezicht op rechtmatigheid, prestaties, integriteit en governance blijft berusten bij de Minister. Daarmee gebruikt de Minister wel een zeer enge interpretatie van het regeerakkoord, waarin is beloofd dat het externe toezicht door een woonautoriteit wordt verzekerd. Ook de eigen CDA-fractie van de Minister is er, sinds Van der Laan, voorstander van om al het externe toezicht bij de Autoriteit te beleggen.

De heer **Van Bochove**: *«U hebt gelijk dat wij – daarmee bedoel ik de fractie – uiteindelijk in het coalitieverband en in de afspraken die met Minister Donner zijn gemaakt, het pleidooi voor de volkshuisvestingsautoriteit waarvoor wij lang hebben gepleit, hebben verloren. Dat is correct. (...) Er zit wel een duidelijke breuk op het punt van de volkshuisvestingsautoriteit, die volgens het voorstel van Minister Van der Laan zowel het financiële als het volkshuisvestelijke toezicht zou moeten doen. Daarin heeft hij een keerpunt gemaakt en wij zijn hem daarin gevolgd. Op dat punt heb ik inderdaad niet bereikt wat ik wilde bereiken.»*<sup>705</sup>

Van een regulerende wet verandert Minister Donner de Herzieningswet in een soort kaderwet, waarin op een later moment regelingen kunnen worden gehangen. Zo kiest de Minister er bewust voor om alle politiek controversiële zaken per algemene maatregel van bestuur (AMvB) op een latere datum te regelen. Een voorbeeld hiervan is de definitieve vastlegging van de tijdelijke DAEB-regeling in de Herzieningswet. De vereiste 90%-toedelingsverplichting zal in een nieuw AMvB worden vastgelegd. Het zou de Minister namelijk niet verbazen wanneer de afspraken met de Europese Commissie weer zouden veranderen. Politieke controverse geldt nog sterker voor zaken als de inkomenseis, waarover al vaak politieke discussie is ontstaan. Dat wil de Minister voorkomen.<sup>706</sup> In de wet is evenmin expliciet opgenomen dat een vermogensscheiding noodzakelijk is voor de DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. De Minister stelt voor om die ook niet aan te brengen. Hij wil eerst zien hoe de markt zich ontwikkelt. *«Anders zitten we straks met een enorm probleem met de middengroep.»*<sup>707</sup>

De ministerraad stemt op 21 april 2011 in met het voorstel. Ondanks de wijzigingen wordt er niet nogmaals om advies aan de Raad van State gevraagd. Twee dagen daarvoor dringt de Tweede Kamer nogmaals aan op snelle toezending van de wet.<sup>708</sup> Op 12 mei 2011 stuurt het kabinet het

<sup>704</sup> Kamerstuk II 2010/2011, 32 769, nr. 3, p. 28.

<sup>705</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van Bochove, 27 juni 2014.

<sup>706</sup> Aantekening Minister op Nota DG Wonen aan de Minister, 21 februari 2011, ABC2011039068.

<sup>707</sup> Nota DG Wonen aan de Minister, 21 februari 2011, ABC2011039068.

<sup>708</sup> Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 184, p. 13.

wetsvoorstel Herzieningswet naar de Tweede Kamer.<sup>709</sup> De parlementaire behandeling doet de opvolger van Minister Donner.

### 7.3.2 Toezicht op integriteit

In juni 2010 stuurt Minister Donner nieuwe resultaten van de brede aanpak van het toezicht op de integriteit die Van der Laan had ingezet naar de Tweede Kamer.<sup>710</sup> In zijn brief meldt Donner dat er bij het meldpunt voor integriteit in ongeveer één jaar tijd 80 relevante meldingen zijn binnengekomen, waarvan er 15 zijn overgedragen aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van VROM.

Uit de verkennende analyse van risicofactoren blijkt dat in de periode 2004–2008 bij 145 corporaties panden zijn overgedragen die binnen een jaar meerdere keren van eigenaar zijn veranderd, waarbij een waarde-sprong van 10 procent of meer is gemaakt (ABC-constructie). In totaal gaat het om 1.000 transacties. Deze gevallen worden nader onderzocht.<sup>711</sup>

Uit de tweede fase van de nulmeting naar integriteit van het CFV blijkt verder dat de onderzochte raden van commissarissen slechts beperkt aandacht hebben voor het opmerken van niet-integer handelen. Integer handelen wordt nauwelijks actief bevorderd.

Op 8 december 2010 overlegt Minister Donner met de vaste Kamercommissie over de integriteit bij corporaties. De Kamerleden Jansen (SP-fractie) en Van Bochove (CDA-fractie) vragen daarbij naar de opvolging van de punten uit de integriteitsbrief van juni 2010. De Minister geeft aan dat de verschillende onderzoeken doorlopen. Dit geldt ook voor het onderzoek door het OM ter voorbereiding op eventuele strafzaken.<sup>712</sup>

In mei 2011 stuurt Minister Donner twee vervolgonderzoeken over integriteit naar de Kamer en geeft hij zijn beleidsreactie op het verscherpte integriteitsbeleid.

Het eerste is een onderzoek van bureau INTRAVAL in opdracht van de VROM-Inspectie. Daarin is onderzocht in hoeverre de corporatiesector kwetsbaar is voor misbruik door al dan niet georganiseerde (financieel-economische) criminaliteit. INTRAVAL constateert dat *«een aantal kwetsbaarheden en risico's onlosmakelijk verbonden zijn met de organisatie van de woningcorporatiesector, de regelgeving en het volkshuisvestelijke beleid. Deze inherente kwetsbaarheden hangen voornamelijk samen met: een gebrekkige transparantie; grote financiële belangen; en het optreden van corporaties als hybride organisatie.»*<sup>713</sup>

De Minister kondigt hierop aan dat, op basis van dit empirisch onderzoek en een al eerder toegezegd breder onderzoek naar ABC-constructies, nader onderzoek op dossierniveau zal plaatsvinden.<sup>714</sup>

Het tweede onderzoek is van het CFV en betreft een inventarisatie van verbeteringen die in de sector zijn doorgevoerd sinds de intensivering van het integriteitsonderzoek. Het CFV constateert dat in beleid en instrumentarium vooruitgang is geboekt om integer handelen te bevorderen. Verder

<sup>709</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 769 nrs. 1–4.

<sup>710</sup> VROM-Inspectie (2010).

<sup>711</sup> Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 161.

<sup>712</sup> Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 161.

<sup>713</sup> Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 183 (Bijlage Intraval, p. II).

<sup>714</sup> Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 183.

constateert het CFV dat er een positieve ontwikkeling is in de verantwoording over integriteit bij de corporaties.<sup>715</sup>

Minister Donner meent dat de door zijn voorganger gewenste cultuuromslag inmiddels in gang is gezet. Hij ziet dat corporaties integriteitsbeleid ter hand nemen. Het integriteitsonderzoek en -toezicht dient een regulier karakter te krijgen. Daarom «beëindigt» de Minister de intensivering van het integriteitstoezicht. Het meldpunt blijft vooralsnog wel bestaan, maar het is nu vooral aan de sector, de individuele corporaties en hun interne toezichthouders zelf om de ingezette ontwikkeling naar een groter integriteitsbewustzijn en integer handelen voort te zetten.<sup>716</sup>

De heer **Donner**: «Dan moet u kijken wat Minister Van der Laan gedaan had. Hij had heel gericht om onderzoeken gevraagd. Dat had hij als intensivering aangegeven. Voor het overige liepen de verschillende zaken door. Het Centraal Fonds ging gewoon door met woningcorporaties erop doorlichten als men dat zag. Maar andere instrumenten van intensivering waren er niet. De Minister heeft geen bevoegdheden om bij bedrijven naar binnen te gaan. Als daaraan behoefte is, moet dat eerst in de wet geregeld worden. (...) De resultaten van die onderzoeken waren mij bekend en die heb ik aan de Kamer voorgelegd met mijn oordeel dat de uitkomst van die rapporten geen aanleiding was om op dit punt verder te gaan, omdat dit een onderwerp was om bij de wetwijziging te bespreken. De Kamer is, zo blijkt uit het feit dat men niet teruggekomen is op die brief – althans, ik geloof ook niet dat u dat gevonden hebt – kennelijk niet tot een ander oordeel gekomen.»<sup>717</sup>

De Tweede Kamer komt inderdaad niet tot een ander oordeel.

De heer **Donner**: «De Minister is in dit systeem niet verantwoordelijk voor de individuele integriteit per corporatie. Daarvoor zijn de eigen organen verantwoordelijk. (...) De Minister is aanspreekbaar op het functioneren van het stelsel als geheel. Als integriteit daarin een wezenlijk punt is, is het eventueel aan de Minister om voorstellen op dat punt te doen. (...) Mijn conclusie was dat er binnen het stelsel zoals het toen was, geen reden was tot nadere maatregelen.»<sup>718</sup>

Minister Donner neemt hiertoe geen nieuwe artikelen op in het wetsvoorstel Herzieningswet. In het wetsvoorstel wordt integriteit gerekend tot primaire verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen. Het integriteitstoezicht door de Minister zal worden geschoeid op een reactieve leest: de Minister kan op basis van de jaarstukken en signalen uit het veld nadere informatie opvragen en op basis daarvan eventueel actie ondernemen.<sup>719</sup>

### 7.3.3 Vestia

Ook tijdens het ministerschap van Donner komen sommige corporaties op een negatieve manier in de aandacht: Rentree en WSG halen de pers vanwege de financiële problemen waarmee zij kampen.

<sup>715</sup> Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 183 (Bijlage CFV).

<sup>716</sup> Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 183.

<sup>717</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

<sup>718</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

<sup>719</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 3, p. 29.

Naar aanleiding van het forensisch onderzoek bij corporatie Rentree verzoekt de Tweede Kamer in een ruim gesteunde motie het kabinet om twee nog zittende leden van de raad van toezicht van Rentree te bewegen op te stappen.<sup>720</sup> WSG komt in 2011 in financiële problemen doordat zij de rente op haar leningen niet meer kan betalen. WSG, een van de grootste grondbezitter onder de corporaties, is gedwongen fors af te boeken op grondposities en woningbouwprojecten. De directeur-bestuurder treedt in maart 2011 terug. Deze casussen worden uitgebreid behandeld in het deelrapport Casussen.<sup>721</sup>

Vestia vergt als casus veruit de meeste aandacht van Minister Donner. De eerste signalen over problemen bij deze corporatie komen naar boven, maar nog niet in de openbaarheid.<sup>722</sup>

Op 12 september 2011 brengt de directeur-generaal Wonen Minister Donner op de hoogte van acute liquiditeitsproblemen bij Vestia, die zijn ontstaan als gevolg van de problemen met haar derivatenportefeuille. In de daaropvolgende weken werken ambtenaren op het ministerie, het CFV, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en Vestia koortsachtig aan het boven tafel krijgen van de aard en de omvang van de problemen. Medio oktober 2011 blijkt uit een eerste inventarisatie van de portefeuille van Vestia dat de omvang van de derivatenportefeuille meer dan 20 miljard euro is. De portefeuille bevat producten die grote liquiditeitsrisico's met zich mee brengen.

In deze periode betrachten alle betrokkenen uiterste terughoudendheid om te voorkomen dat de financiële markten in paniek raken. Met name het WSW en het CFV waarschuwen hiervoor. Minister Donner informeert de Tweede Kamer niet.

De heer **Donner**: «Op dat moment lag er enerzijds een advies van de heer Meijerink en de heer Van den Berg, die zeiden dat het niet ruchtbaar moest worden, en anderzijds een advies van de heer Wilders, die meende dat er wel ruchtbaarheid aan kon worden gegeven als er ingegrepen werd. Ook was er een advies van de heer Boot dat hier zichtbaar en tastbaar moest worden ingegrepen. Die adviezen kwamen erop neer dat je, juist om het vertrouwen te wekken, de Kamer zou inlichten als je hier ingreep. Daarom is er, ondanks de gelijktijdige adviezen van het WSW en het Centraal Fonds voor een koers waarin dat risico niet zou bestaan, dus gekozen voor een andere weg. Er is gekozen voor een aanwijzing. Alleen is dat niet doorgedaan op het moment dat bleek dat daarmee de contracten onmiddellijk opeisbaar zouden kunnen worden.»<sup>723</sup>

Tijdens een bijeenkomst op 13 december 2011, waarop ambtenaren de concept-aanwijzingsbrief aan Vestia uitreiken, stelt directeur van Vestia Erik Staal dat er clausules in de derivatenovereenkomsten en achterliggende contracten zitten die ingrijpen door de Minister onmogelijk maken. Op 16 december verstrekt Vestia de derivatencontracten aan de Minister. Enkele dagen later blijkt uit een juridische analyse in opdracht van het ministerie dat de contracten inderdaad toezichtbelemmerende clausules bevatten. Het geven van een aanwijzing zou door de banken als een «event» kunnen worden aangemerkt, waardoor de derivatencontracten ontbonden zouden mogen worden.

<sup>720</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 213.

<sup>721</sup> Zie deelrapport Casussen, hoofdstukken 5 (Rentree), 6 (WSG).

<sup>722</sup> Voor de uitgebreide behandeling van de Vestia-affaire: zie deelrapport Vestia, met name: hoofdstuk 4.

<sup>723</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

Minister Donner vertrekt op dat moment naar de Raad van State zonder de Tweede Kamer over Vestia te informeren en zijn opvolger, mevrouw Spies, wordt geconfronteerd met de enorme problemen bij Vestia.

## 7.4 Periode Minister Spies (16 december 2011-5 november 2012)

### 7.4.1 Vestia in de Kamer

Op 16 december 2011 treedt Minister Spies aan. Deze periode staat vooral in het teken van het Vestia-dossier.<sup>724</sup> Dat blijkt al bij de overhandiging van het overdrachtsdossier door Minister Donner.

Mevrouw **Spies**: *«Hij vertelde mij dat het hem zeer speet dat hij mij met een heel groot en veelomvattend vraagstuk moest confronteren, dat er een woningbouwcorporatie was met de naam Vestia die in heel grote financiële problemen verkeerde, dat hij verwachtte dat ik daar heel veel van mijn tijd aan moest besteden en dat ik daaraan heel veel aandacht moest geven.»*<sup>725</sup>

Binnen een week na haar aantreden informeert Minister Spies de Tweede Kamer vertrouwelijk. In eerste instantie doet zij dit telefonisch. Op de vooravond van kerst, op 23 december 2011, belt zij de leden van de vaste Kamercommissie. De dag na kerst, op 27 december 2011, stuurt zij een vertrouwelijke brief.

Wanneer de zaak via Het Financieele Dagblad op maandag 30 januari 2012 in de openbaarheid komt, informeert de Minister de Tweede Kamer diezelfde dag via een vertrouwelijke brief over de stand van zaken.<sup>726</sup> Een dag later houdt de Tweede Kamer een besloten algemeen overleg over toezichtaangelegenheden. Vestia staat prominent op de agenda.<sup>727</sup>

### De Tweede Kamer trekt het breder: kritiek op cultuur en toezicht in corporaties

Twee dagen na het besloten overleg overlegt de Tweede Kamer op 2 februari 2012 in het openbaar met Minister Spies over woningcorporaties. De situatie bij Vestia domineert de discussie, maar omdat de Kamerleden niet vrijuit kunnen spreken over de eerder ontvangen vertrouwelijke informatie, verbreden zij nadrukkelijk het debat tot de gehele sector, met daarbij veel aandacht voor het toezicht.

De Tweede Kamer is eensgezind in de wens om snel in de corporatie-sector in te grijpen. In de woorden van het Kamerlid Lucassen (PVV-fractie): *«Het corporatielandschap lijkt tegenwoordig wel het Wilde Westen, waar de corporatiecowboys ongestoord hun gang kunnen gaan. Ze smijten met geld dat niet van hen is en lappen regels aan hun laars. Het lijkt telkens alsof er pas kan worden opgetreden als de heren allang weer richting ondergaande zon zijn vertrokken. Deze wildernis heeft een keiharde sheriff nodig die een eind maakt aan het criminele gedrag van die corporatiecowboys. De PVV wil dat de Minister op haar paard klimt en gaat handhaven.»*<sup>728</sup>

<sup>724</sup> Voor de uitgebreide reconstructie: deelrapport Vestia, paragrafen 4.3–4.5, hoofdstuk 5, paragrafen 6.1, 6.2.

<sup>725</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>726</sup> Het Financieele Dagblad (30 januari 2012).

<sup>727</sup> Brief van de Minister van BZK, 30 januari 2012, [2012D03661](#).

<sup>728</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230, p. 3.

De heer Verhoeven (D66-fractie) meent: *«Er is ook iets mis met de cultuur in de corporatiesector. Er is namelijk niet sprake van één incident. Er is sprake van een reeks incidenten. Het imago van de sector is slecht. Er moet binnen de sector echt iets veranderen. In onze ogen moet de sector ook terug naar de kerntaak.»*<sup>729</sup>

Het lid Monasch (PvdA-fractie) ziet als grootste probleem in de corporatiesector: *«Telkens blijkt een bestuurder een soort kleine Napoleon die Rusland wil veroveren. Het zijn vaak mannetjes die de raad van toezicht het bos in sturen en vervolgens een hele corporatie in de problemen brengen, wat heel spijtig is, want er zijn ontzettend veel heel goede corporaties in Nederland.»*<sup>730</sup>

Dat de Herzieningswet nog steeds niet is behandeld frustrereert vele leden. Zo brengt het lid Van Bochove (CDA-fractie) in herinnering *«dat wij al sinds 2005 bezig zijn om de Woningwet tot stand te brengen»*. De PvdA-fractie valt hem bij: *«De afgelopen jaren zijn te veel Ministers te lang hiermee bezig geweest, maar zeker in het kader van wat er bij Vestia is gebeurd, wordt het wel zaak dat dit wetsvoorstel hier behandeld gaat worden.»*<sup>731</sup>

De Kamer is met name kritisch over het toezicht en meerdere Kamerleden vragen zich af of het Sectorbeeld van het CFV van voldoende kwaliteit is en of dit volstaat voor de controlefunctie van de Tweede Kamer. In het Sectorbeeld van 2011 krijgt Vestia namelijk nog een A1-kwalificatie, het hoogste continuïteitsoordeel van het CFV.

Een Kamermeerderheid (CDA-, PvdA- en PVV-fractie) spreekt zich nog tijdens het debat uit over het verplichten van visitatie en het algemeen bindend verklaren van de governancecode. Minister Spies ziet hier niets in: *«Ik was en ben zeer voor zelfregulering in de sector.»* De Minister wil daarom visitaties niet verplicht stellen en vraagt zich zelfs af of deze gezien de wijzigingsvoorstellen in de Herzieningswet nog nodig zijn.<sup>732</sup>

De Minister deelt mee dat, in afwachting van de behandeling van de Woningwet, met het CFV is afgesproken dat het fonds meer op liquiditeitsproblemen zal gaan letten. Verder zijn de WSW-normen aangescherpt en is speculeren niet meer toegestaan.<sup>733</sup> Dit overtuigt de Tweede Kamer nog niet, maar ze wacht met haar conclusies nadere informatie, maar vooral de behandeling van de Woningwet af. Het lid Verhoeven (D66-fractie) merkt op: *«De Minister zegt dat het WSW en het CFV erbovenop zitten en dat wij van de visitatie niet te veel moeten verwachten. Dan krijg ik een beetje het gevoel dat zij, ondanks dat wij binnenkort de Woningwet gaan behandelen, nog heel erg op de koers zit dat wij het vooral aan de sector zelf moeten laten.»*<sup>734</sup>

#### **7.4.2 Verhoging maximumpercentage heffing CFV**

Op 24 mei 2012 stuurt Minister Spies het «Ontwerpbesluit verhoging maximum percentage saneringsheffing» naar de Raad van State. Directe aanleiding is de situatie bij Vestia, maar het kabinet ziet na de uitkomsten

<sup>729</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230, p. 7.

<sup>730</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230, p. 11.

<sup>731</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230, p. 11 (Monasch), p. 35 (Van Bochove).

<sup>732</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230, pp. 29, 30.

<sup>733</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230.

<sup>734</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230, p. 30.

van de stresstest van het CFV ook in het algemeen financiële risico's bij andere corporaties.<sup>735</sup> Daarom zijn op korte termijn maatregelen noodzakelijk. Met het besluit wordt de heffing verhoogd van één procent naar maximaal vijf procent van de gerealiseerde jaarhuuropbrengst, ofwel van maximaal 120 miljoen naar maximaal 600 miljoen euro.

De Raad van State meent dat deze nieuwe heffing onderstreept dat de financiële situatie van woningcorporaties aanzienlijk is verslechterd, door een combinatie van overheidsmaatregelen (zoals vennootschapsbelasting, de vogelaarheffing en de voorgenomen verhuurderheffing) en de verslechtering van de woningmarkt. De Raad van State is kritisch over de motivatie van het besluit, dat is gebaseerd op solidariteit binnen het stelsel. Alhoewel dit beginsel ook voor de Raad onomstreden is, lijkt het minder gerechtvaardigd zolang de tekortkomingen in het bestuur van en toezicht op woningcorporaties niet worden aangepakt. Solidariteit is bovendien lastig wanneer niet-DAEB-activiteiten of financiële transacties buiten de volkshuisvestings sfeer de problemen veroorzaken, zeker wanneer de hulp ten goede komt aan corporaties die zich in het verleden vooral op hun privaatrechtelijke autonomie hebben beroepen.<sup>736</sup>

De Minister stuurt het besluit op 29 juni 2012 naar de Tweede Kamer.<sup>737</sup> De Kamer stelt daarop schriftelijke vragen, waarbij zij ingaat op de hoogte van de saneringsheffing, de samenloop met andere heffingen (met name de verhuurderheffing) en de gevolgen voor de financiële positie van de sector.<sup>738</sup> Na beantwoording van deze vragen neemt de Tweede Kamer het besluit voor kennisgeving aan.

### 7.4.3 Derivaten

#### Onderzoek CFV naar omvang van derivaten in de sector

Naar aanleiding van de problemen bij Vestia verzoekt Minister Spies het CFV op 4 januari 2012 om te onderzoeken welke liquiditeitsrisico's woningcorporaties lopen met derivatencontracten.<sup>739</sup> Uit een overzicht van het WSW blijkt dat twee corporaties bij de rentestand van 14 december 2011 bij een daling van de rentestand met één procent niet aan hun bijstortverplichting (margin calls) kunnen voldoen: in totaal gaat het om ongeveer 200 miljoen euro.<sup>740</sup>

Het CFV start daarop een onderzoek naar derivaten bij woningcorporaties. Het onderzoek moet de omvang van het derivatenbezit vaststellen en uitwijzen welke wet- en regelgeving er bestaat voor derivaten bij woningcorporaties.

Het CFV concludeert dat de waarde van de totale derivatenportefeuille gedurende 2011 (exclusief Vestia) met twintig procent is gestegen tot 17,9 miljard euro. 39 procent van de geënquêteerde woningcorporaties maakt gebruik van derivaten. Driekwart van het totale derivatenvolume bij woningcorporaties bestaat uit renteswaps, veelal met een extreem lange looptijden. Deze instrumenten zijn zeer gevoelig voor schommelingen in

<sup>735</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 243.

<sup>736</sup> Raad van State 5 juni 2012, W04.12.0171/l.; *Stcrt.* 2012, 17517.

<sup>737</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 255.

<sup>738</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 276.

<sup>739</sup> Brief van het CFV aan de Minister met analyse mogelijke liquiditeitsrisico's derivatenposities, 17 januari 2012, DB/RV/12.0030.

<sup>740</sup> Email van het WSW aan BZK over derivatenpositie corporaties, 13 januari 2012; email van beleidscoördinator BZK aan DG Wonen over derivatenpositie corporaties, 16 januari 2012.

de rentemarkt en kunnen daardoor tussentijds een forse negatieve marktwaarde krijgen. Zes procent van het totale derivatenbezit (1 miljard euro) van corporaties bestaat uit exotische (gestructureerde) derivaten. In een aantal gevallen – het CFV geeft geen aantallen – is de derivatenportefeuille groter dan de omvang van de leningen en worden er renteopties geschreven.<sup>741</sup>

Indien er sprake is van contractuele bepalingen – zoals Credit Support Annexes (CSA's), waarin regels staan voor het storten van onderpand – of van ontbindende voorwaarden (break clauses), kan dit leiden tot grote liquiditeitsrisico's. Dit is bij een derde van de contracten het geval. Het CFV wijst hierbij op december 2008 en voorjaar 2011, toen woningcorporaties in liquiditeitsproblemen dreigden te raken doordat de rente fors daalde in zeer korte tijd. Een aantal corporaties denkt ten onrechte dat zij in dat geval door het WSW geborgd vermogen mogen inzetten voor het voldoen van onderpandverplichtingen.<sup>742</sup>

In zijn rapportage concludeert het CFV dat vrijwel alle corporaties een treasurystatuut hebben en dat 59 procent van de corporaties zowel een treasurystatuut als een treasuryjaarplan heeft. Slechts een vijfde van de corporaties heeft vereiste juridische documentatie voor derivaten vastgelegd. De verschillende derivatencontracten blijken een verscheidenheid aan ontbindende voorwaarden te bevatten.

Dergelijke bepalingen kunnen het toezicht belemmeren wanneer banken zich daarin het recht voorbehouden dat de aanwending van het ministeriële sanctie-instrumentarium als een «event» kan worden aangemerkt waardoor de contracten terstond opeisbaar zijn.<sup>743</sup>

Minister Spies is er tot dan toe niet van op de hoogte dat er binnen de corporatiesector gebruik wordt gemaakt van contracten met toezichtbelemmerende bepalingen.

**Mevrouw Spies:** *«Ik denk dat ik dat had moeten weten. Want je kunt, als eindverantwoordelijke voor het toezicht, toch moeilijk ... Als ik dat had geweten, waren we, denk ik, met zijn allen wel eerder in stelling gekomen. Als je weet dat er producten in omloop zijn die de facto het toezicht onmogelijk maken, heb je te maken met een situatie die strijdig is met het BBSH. Daar hadden we vanuit onze toezichthoudende verantwoordelijkheid op moeten interveniëren.»*<sup>744</sup>

Het CFV onderzoekt tevens welke wet- en regelgeving er voor woningcorporaties bestaat ten aanzien van derivaten. Het CFV stelt vast dat dit zeer beperkt is. Het CFV meent dat zowel in de Woningwet als in het BBSH geheel geen beperkingen worden gesteld aan het gebruik van derivaten. Alleen uit MG-circulaire 2001–26 zou afgeleid kunnen worden dat de wetgever in zijn algemeenheid een prudent beleid ten aanzien van afgeleide financiële producten zoals derivaten verwacht, maar dit is niet verder uitgewerkt.<sup>745</sup> MG-circulaire 1994–31, waarmee het corporaties in juli 1994 verboden is beleggingen met een open-eindekarakter aan te gaan, blijft in dit overzicht ongenoemd. Ook lijkt het CFV zijn eigen

<sup>741</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453 nr. 251 (Bijlage: pp. 31, 32).

<sup>742</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453 nr. 251. (Bijlage: pp. 4, 14).

<sup>743</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453 nr. 251 (Bijlage: pp. 5, 7, 10, 39).

<sup>744</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>745</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453 nr. 251 (Bijlage: p. 57).



onderzoek naar bankieren uit 2002 te zijn vergeten. Daarin werd naast deze MG-circulaire 1994–31 ook de toelichting op het nog steeds geldende artikel 21 van het BBSH over financiële continuïteit aangehaald: «*Dit artikel bevat een in algemene termen geformuleerde opdracht tot een verantwoord beleid en beheer op financieel gebied. Waar een toegelaten instelling hierbij de accenten dient te leggen valt niet in zijn algemeenheid te regelen. Vele bedrijfsprocessen zijn mede bepalend voor de financiële continuïteit.*»<sup>746</sup>

Het CFV-onderzoek bevat een stresstest, die de Tweede Kamer al op 5 april 2012 ontvangt, waarmee het CFV bekijkt of corporaties zelfstandig een rentedaling van één procent kunnen opvangen. Naast Vestia hebben 8 van de 55 onderzochte corporaties hiervoor te weinig liquiditeitsbuffer.<sup>747</sup> In een overleg over woningcorporaties op 3 juli 2012 worden de uitkomsten besproken. Minister Spies deelt daarin mee dat ze geen indicatie heeft dat nieuwe corporaties zich op korte termijn zullen melden voor een saneringsheffing.<sup>748</sup>

### **Afkondiging nieuwe beleidsregels derivaten**

Op 5 september 2012 kondigt de Minister van Binnenlandse Zaken nieuwe beleidsregels af voor het gebruik van derivaten door woningcorporaties. De beleidsregels komen tot stand na overleg met de landsadvocaat, het Ministerie van Financiën en de Nederlandsche Bank. Bij het opstellen worden ook MG-circulaire 1994–31 en MG-circulaire 2001–26 meegenomen. Aanvankelijk betwijfelt het departement of MG-circulaire 1994–31 nog geldig is; het CFV meent van niet.<sup>749</sup> Minister Spies meent uiteindelijk dat de beide MG-circulaires wel degelijk geldig zijn.

Mevrouw **Spies**: «*Volgens mij zijn beide nooit ingetrokken. (...) Dus hebben ze nog steeds rechtskracht. Maar ik denk dat in de tijd van het opstellen van die circulaires, in 1994 en 2001, het soort financiële producten dat we later bij Vestia hebben leren kennen, in de vorm van die derivaten met die giftige clausules, nog niet op de markt was. Ik weet dat niet zeker, maar ik vermoed dat dergelijke financiële producten rond 2002 bedacht zijn en een grote vlucht hebben genomen. Ik vond het dus nodig om die circulaire in september te publiceren, om ervoor te zorgen dat er geen enkel misverstand meer kon bestaan binnen de sector over het ongewenste gebruik van bepaalde vormen van derivaten. (...) Ik moest achteraf constateren dat er verschillende interpretaties mogelijk waren en dat die circulaires wellicht niet expliciet en niet duidelijk genoeg waren.*»<sup>750</sup>

In het openbaar verhoor van oud CFV-directeur Van der Moolen komt de geldigheid van de MG-circulaire 1994–31 eveneens aan de orde:

De heer **Van der Moolen**: «*De circulaire kwam voor het eerst op tijdens de besloten voorgesprekken met uw commissie. Toen hebben wij, nou ja «wij» ... Ik weet van oud-collega's dat zij contact hebben gezocht met het ministerie. De ene ambtenaar met wie contact is gezocht, zegt «wij kennen 'm ook niet» en de ander zegt dat hij nog steeds geldend is. Wat mij*

<sup>746</sup> CFV (2001), p. 6. Hierbij wordt toelichting op het BBSH uit Stb. 1992, 555, p. 55 geciteerd.

<sup>747</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 243 (Bijlage).

<sup>748</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 272, p. 27.

<sup>749</sup> Conceptnota van WWI/ABC aan Minister Donner over corporatie Vestia: regelgeving m.b.t. derivaten, 10 oktober 2011, ABC2011056663; Bijlage email directeur CFV aan het ministerie: notitie CFV ten behoeve van BZK over derivatenkwestie Vestia, 19 oktober 2011.

<sup>750</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

*betreft is dat zeer verbazingwekkend. Maar volgens mij geldt hij niet meer. (...) Hij staat op geen enkele lijst van vigerende MG's. Ik mag ervan uitgaan dat hij dan op een lijst van vigerende MG's zou staan.»<sup>751</sup>*

De beleidsregels van 5 september 2012 beperken het gebruik van derivaten voor corporaties tot het aankopen van rentecaps of payer swaps die uitsluitend gericht zijn op het beperken van opwaartse renterisico's van variabele leningen. Payer swaps mogen geen langere looptijd hebben dan tien jaar. Het verkopen van financiële derivaten door woningcorporaties is verboden. Derivaten mogen geen clausules bevatten die op enigerlei wijze de uitoefening van het toezicht op de toegelaten instellingen kunnen belemmeren. Corporaties mogen alleen derivaten afsluiten bij financiële instellingen die hen als niet professionele belegger beschouwen en alleen onder de voorwaarden van een vastgesteld raamcontract. Ook aan de interne organisatie worden eisen gesteld. Zo moeten er beheersingsstructuren zijn die de marktwaarde en risico's monitoren. Er dient een liquiditeitsbuffer aangehouden te worden die ten minste een rentedaling van twee procent kan opvangen. Het CFV beoordeelt deze voorwaarden jaarlijks.<sup>752</sup>

De Kamer is in haar reactie positief over de beleidsregels, al zien veel fracties ze wel als tussenstap in afwachting op een nog strengere regeling.<sup>753</sup>

### **Contracten Portaal en WoonInvest belemmeren het toezicht**

Van de acht corporaties die voor de CFV-stresstest gezakt zijn, worden twee corporaties, Portaal en WoonInvest, in juni 2012 vanwege hun derivatenpositie onder verscherpt toezicht van het CFV geplaatst. Beide corporaties zijn op dat moment in financiële problemen gekomen omdat ze niet in staat zijn hun «margin call»-verplichtingen te voldoen. Portaal heeft hiervoor WSW-borging gebruikt. WoonInvest krijgt hiervoor vanwege tijdelijke liquiditeitstekorten een lening van 12 miljoen euro van het WSW.<sup>754</sup>

Beide corporaties worden door het ministerie beoordeeld aan de hand van dezelfde criteria die in de Vestia-casus zijn gebruikt. Conclusie is dat beide corporaties een derivatenportefeuille hebben die naar aard en omvang niet passend is voor een corporatie. Beide corporaties zijn «overhedged», wat uitgelegd kan worden als strijdig met artikel 21 van het BBSH. Bovendien bevatten de contracten clausules die het toezicht belemmeren, wat strijdig is met artikel 70d van de Woningwet. Hierdoor kan de Minister net als bij Vestia niet met haar sanctie-instrumentarium ingrijpen. In zijn advies aan de Minister spreekt het CFV zich niet nadrukkelijk uit over de wenselijkheid van een aanwijzing of een externe toezichthouder. Het WSW doet dit wel en is hier in beide gevallen voor.<sup>755</sup> Hierop krijgt de Minister van haar ambtenaren drie opties aangereikt. Twee handelingsopties hiervan zijn echter niet mogelijk. Zowel het geven van een aanwijzing en het aanstellen van een externe toezichthouder, als het verzoeken om het bestuur te ontslaan, kunnen door de banken als een «event» worden aangemerkt, waardoor de contracten ontbonden zouden

<sup>751</sup> Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

<sup>752</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 274 (Bijlage).

<sup>753</sup> Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 287.

<sup>754</sup> Nota van dgWBI aan de Minister van Binnenlandse Zaken over Maatregelen Wooninvest en Portaal, 12 september 2012, 2012-0000515770; Chronologie Portaal, 11 september 2012; Chronologie WoonInvest, 12 september 2012.

<sup>755</sup> Nota van dgWBI aan de Minister over maatregelen Wooninvest en Portaal, 12 september 2012, 2012-0000515770.

kunnen worden. Hierdoor blijft er voor de Minister in wezen slechts één optie over: het voortzetten van het traject van verscherpt toezicht zonder het treffen van maatregelen.<sup>756</sup>

Vestia is daarmee niet uniek, zo concludeert de Minister:

**Mevrouw Spies:** *«Portaal en WoonInvest hadden hun eigen problemen veroorzaakt door, weliswaar in mindere omvang, vergelijkbare risicovolle financiële producten te kopen.»*<sup>757</sup>

Met beide corporaties vindt op 31 oktober 2012 een gesprek met de Minister plaats. Hierbij valt de Minister een duidelijk verschil in houding op tussen het bestuur en de raden van toezicht van WoonInvest en van Portaal.

**Mevrouw Spies:** *«Ik had het idee dat WoonInvest zich heel serieus bewust was van de verkeerde keuzes die ze had gemaakt en dat ze ook met een stevig plan in de weer was om dit te herstellen. Portaal was ook in de weer om dat probleem zo snel mogelijk opgelost te krijgen, maar zij was zich er iets minder van bewust dat dit echt foute boel was.»*<sup>758</sup>

Desalniettemin zegt de Minister in het gesprek het onaanvaardbaar te vinden dat zij niet van haar formele toezichtinstrumentarium gebruik kan maken. Zij vindt het met name onbegrijpelijk dat WoonInvest – op het moment dat de problematiek bij Vestia al bekend was – nog gestructureerde producten heeft aangeschaft. Ook deelt ze mee dat ze het oordeel van het CFV zal volgen en vooralsnog geen maatregel zal treffen. Haar persoonlijk ongenoegen zal ze zakelijk verwoorden in haar brief aan de Tweede Kamer.<sup>759</sup>

In het gesprek met bestuur en leden van de raad van commissarissen van Portaal herhaalt zij deze boodschap. De directeur-generaal Wonen constateert in dit gesprek dat de corporatie de oorzaken in omgevingsfactoren zoekt en dat door bestuur en intern toezicht wordt voorbijgegaan aan de eigen verantwoordelijkheid.<sup>760</sup> Over dit gesprek is de Minister daarom stilliger.

**Mevrouw Spies:** *«Ik vond dat ze weinig blijf van erkenning gaven dat ze de verkeerde keuzes hadden gemaakt (...) Zij hadden willens en wetens, ook na het bekend raken van het Vestia-debacle, nog derivatencontracten afgesloten met dit soort giftige clauses. Dat vond ik geen sterk verhaal.»*<sup>761</sup>

Nog op dezelfde dag dat de beide gesprekken plaatsvinden, gaat de brief naar de Tweede Kamer.<sup>762</sup> De toon is zakelijk en over toezichtbelemmerende maatregelen staat niets vermeld. In de brief onderstreept de Minister het belang van voortzetting van het verscherpt toezicht. Zij meldt dat zij advies over eventuele vervolgstappen door het CFV, na het

<sup>756</sup> Nota van dgWBI aan de Minister van Binnenlandse Zaken over Maatregelen Wooninvest en Portaal, 12 september 2012, 2012-0000515770.

<sup>757</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>758</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>759</sup> Zakelijk verslag van het gesprek op 31 oktober 2012 tussen de Minister van BZK en Wooninvest.

<sup>760</sup> Zakelijk verslag van het gesprek op 31 oktober 2012 tussen de Minister van BZK en Portaal.

<sup>761</sup> Verslag van het openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>762</sup> Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 278.

ontvangen van alle stukken van beide corporaties na 1 november 2012, afwacht.<sup>763</sup>

Op 5 november 2012 wordt Minister Spies opgevolgd door Minister Blok. Uit zijn op 30 november 2012 verstuurd oordeelsbrief blijkt dat het herstelplan van WoonInvest door het CFV is goedgekeurd en dat nu aan de stresstest van één procent rentedaling kan worden voldaan. Ook Portaal voldoet dan aan de eisen van de stresstest van één procent rentedaling; de getroffen maatregelen in het kader van het derivatenonderzoek liggen dan nog ter beoordeling bij het CFV.<sup>764</sup> Echter, de derivatencontracten van Vestia, Portaal en WoonInvest staan niet op zich. Momenteel zijn er 74 corporaties die derivatencontracten met toezichtbelemmerende bepalingen hebben afgesloten.<sup>765</sup>

#### 7.4.4 Herzieningswet

##### Herzieningswet en Vestia

Naar aanleiding van de ontwikkelingen bij Vestia vraagt Minister Spies aan haar ambtenaren of de Herzieningswet nog aanscherping behoeft. Ze vraagt daarom om een nota waarin een overzicht van het toezichtinstrumentarium uit het wetsvoorstel staat en waarin staat hoe dit kan verbeteren. De Minister ontvangt deze nota een dag na het openbare algemene overleg met de Tweede Kamer over woningcorporaties op 2 februari 2012. De directeur-generaal concludeert hierin dat de voorstellen uit de Herzieningswet een financieel toezicht regelen «*dat wenselijk is gebleken in het licht van de recente casuïstiek*». Aanpassing van de Herzieningswet is niet nodig. Het ministerie concludeert dat de casus Vestia «*zonnekoninggedrag*» laat zien: «*Primair moet dat vanuit een krachtige RvT worden tegengegaan.*» Het wetsvoorstel bevat eisen die moeten leiden tot een onafhankelijker raad van toezicht, zoals invoering van een verplicht treasurystatuut en begrenzing van het vermogen dat de corporatie in een verbinding mag steken.

Meerhoofdig bestuur voor grote corporaties wordt door Minister Spies niet heroverwogen. Van der Laan stond dit voor, maar deze eis werd door Minister Donner uit het wetsvoorstel «*geschrapd i.v.m. een door uw ambtsvoorganger gewenste reductie van administratieve lasten en Amvb's*».<sup>766</sup>

Op drie punten kan de Herzieningswet wat de directeur-generaal betreft echter scherper. Ten eerste stelt hij voor om een AMvB aan te kondigen die nadere eisen stelt aan het derivatenbezit en het treasurystatuut. Dit voorstel wordt uiteindelijk uitgewerkt in de beleidsregels voor derivaten van 5 september 2012.<sup>767</sup> Ten tweede krijgt de Autoriteit net als andere toezichthouders, zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), het recht op alle informatie en het recht op binnentreden bij corporaties. Ten slotte zal voor verbindingen expliciet worden opgenomen dat zij zich aan dezelfde regels als corporaties moeten houden. De wijzigingen kunnen nog in de in de lopende schriftelijke fase van de parlementaire behan-

<sup>763</sup> Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 278.

<sup>764</sup> Oordeelsbrief Wooninvest verslagjaar 2011, 30 november 2012, Wa/WM20130000575444; Oordeelsbrief Portaal verslagjaar 2011, 30 november 2012, WB/WM20120000574968.

<sup>765</sup> Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst, 6 mei 2014, antwoord op vordering 3A-BZK-031.

<sup>766</sup> Nota DG Wonen aan Minister BZK over Herzieningswet in relatie tot Vestia, 3 februari 2012, 2012-0000068579.

<sup>767</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 274 (Bijlage).

deling worden meegenomen, zodat het wetgevingstraject geen vertraging hoeft op te lopen.<sup>768</sup>

Tot een vergaande bewerking of aanscherping van het toezicht naar aanleiding van Vestia besluit de Minister bewust niet.

Mevrouw **Spies**: *«Dat was voor mij op dat moment geen aanleiding. Ik wilde proberen om snel een aantal verbeteringen in het toezicht mogelijk te maken. Dat was voor een deel ook een heel pragmatische overweging. Daar komt ook bij dat in datzelfde wetsvoorstel de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB een plek had gekregen. We waren al door de Europese Commissie in gebreke gesteld omdat we haar wensen hieromtrent nog steeds niet geformaliseerd hadden. Ik vond het tempo en het pragmatisch regelen van een aantal dingen als eerste stap, eventueel in afwachting van een volgende stap, belangrijker dan eventueel nog weer verdergaande wijzigingen.»*<sup>769</sup>

Op 27 februari 2012 naderen de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging hun voltooiing en brieft de ambtelijke staf de Minister. Vanwege het net gestarte onderzoek van de commissie-Hoekstra, die naar aanleiding van het Vestia-debacle nadenkt over de kaderstelling van en het toezicht op woningcorporaties, besluit Minister Spies om de bepalingen over de inrichting van de Autoriteit zo open mogelijk te formuleren in het wetsvoorstel.<sup>770</sup> Dat gebeurt mede omdat wijzigingen in de taken van de Autoriteit zouden kunnen worden opgevat als het aanwijzen van het CFV als de verantwoordelijke voor de Vestia-perikelen. Alle delegatiebepalingen die de wet nog heeft om op 26 punten nadere regels te stellen, zullen worden gebundeld in één AMvB. Deze bepalingen blijken niet overzichtelijk in de wet zelf in te passen.<sup>771</sup>

### **De enquête mag de behandeling van de Herzieningswet niet hinderen**

Op 8 maart 2012 houdt de Kamer een overleg dat in zijn geheel gewijd is aan Vestia. Daarop besluit de Tweede Kamer op 15 maart 2012 tot het instellen van een parlementaire enquête naar het corporatiestelsel.<sup>772</sup> Naar het oordeel van het lid Van Bochove (CDA-fractie), hierin gesteund door een grote Kamermeerderheid van in ieder geval de fracties van de PvdA, D66 en PVV, betekent de instelling van een parlementaire enquête niet dat de behandeling van de Herzieningswet dient te worden uitgesteld: *«Tijdens de verbouwing dient de verkoop gewoon door te gaan.»* Van Bochove verzoekt daarom – met grote instemming van Kamer en Minister – om de Herzieningswet begin april plenair te agenderen.<sup>773</sup>

<sup>768</sup> Nota van DG Wonen aan Minister BZK over Herzieningswet in relatie tot Vestia, 3 februari 2012, 2012-0000068579.

<sup>769</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>770</sup> Nota van DG Wonen aan Minister over nota naar aanleiding van het verslag Herzieningswet, 27 februari 2012. Het verslag van de commissie-Hoekstra verschijnt na het ministerschap van mevrouw Spies op 17 december 2012, Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 286 (Bijlage).

<sup>771</sup> Nota van DG Wonen aan Minister over nota naar aanleiding van het verslag Herzieningswet, 8 maart 2012, 20120000143006; Kamerstuk II 2011/12, 32 769, nr. 7.

<sup>772</sup> Handelingen II 2011/12, nr. 64, item 5, p. 5–6.

<sup>773</sup> Handelingen II 2011/12, nr. 64, item 5, p.5–6; Stemmingen: Handelingen II 2011/12, nr. 65, item 16, p. 30.

### Parlementaire behandeling van de Herzieningswet

Op 23 maart 2012 ontvangt de Tweede Kamer de nota naar aanleiding van het verslag over de Herzieningswet en de nota van wijziging.<sup>774</sup>

Vervolgens wordt op 11 april 2012 de eerste termijn van de parlementaire behandeling van de Herzieningswet gehouden. De fracties gebruiken het debat om hun visies op de woningcorporaties te geven. Eensgezind zijn de fracties van mening dat beter toezicht nodig is. Dat moet «*zonneko-ninklijk gedrag*» en «*grootheidswaan*» verhinderen en voorkomen dat raden van toezicht nog langer een old boys network kunnen zijn. Excessen zoals de aankoop van de ss Rotterdam, debacles en «*financieel trape-zewerk*» zoals bij Servatius en Vestia moeten door de nieuwe wet onmogelijk gemaakt worden.<sup>775</sup>

De meeste fracties pleiten ervoor dat corporaties zich moeten beperken tot de kerntaken en commerciële activiteiten moeten afstoten. De Tweede Kamer is wel verdeeld over de vraag of huisvesting voor hogere-inkomensgroepen en leefbaarheid tot de kerntaak van corporaties behoren.

Belangrijk aandachtspunt van de fracties is de nieuwe Autoriteit. Fracties zijn verheugd dat deze in tegenstelling tot het CFV meer (sanctie)bevoegdheden krijgt. Zo krijgt de Autoriteit een aanwijzingsbevoegdheid en de mogelijkheid om last onder dwangsom op te leggen. Over de scheiding tussen volkshuisvestelijk toezicht en financieel toezicht is een aantal fracties (SP, PvdA, ChristenUnie en GroenLinks) minder te spreken. Minister Spies benadrukt dat de Raad van State met zijn advies voor deze scheiding juist heeft willen borgen dat er voldoende politieke sturing en parlementaire controle op het volkshuisvestelijk deel van het toezicht kan plaatsvinden.<sup>776</sup>

Juist doordat door de wijzigingen van Minister Donner in het wetsvoorstel Herzieningswet veel criteria voor het toezicht, de financiën en de staatssteun nu per AMvB worden geregeld, kan het debat niet gaan over de precieze grenzen van wat corporaties mogen. Of zoals het lid Berndsen (D66-fractie) verzucht: «*In deze wet wordt wel heel veel in de AMvB geregeld.*»<sup>777</sup>

Het externe toezicht is voor de meeste fracties nog niet stevig genoeg geregeld in het wetsvoorstel. Over zelfregulering is de Tweede Kamer kritisch: de governancecode moet algemeen verbindend worden verklaard en de sector mag niet zelf het toezicht uitoefenen op naleving van deze code. Visitaties zijn wat de Tweede Kamer betreft verplicht. Ook de prestatieafspraken met de gemeenten zijn voor veel fracties te vrijblijvend. Hiertoe amendeert de Tweede Kamer de Herzieningswet. Hoewel de Minister moties over verplichte vierjaarlijkse visitatie en het algemeen verbindend verklaren van de governancecode ontraadt, worden deze wel aangenomen.<sup>778</sup>

Mevrouw **Spies**: «*Ik geloof zeer in het instrument van visitatie. Absoluut. Net zoals ik zeer in het instrument van de governancecode en branchebrede codes geloof. (...) Ik was er echter geen voorstander van om een*

<sup>774</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nrs. 7 en 8.

<sup>775</sup> Handelingen II 2011/12, nr. 75, item 5, pp. 9, 22; item 8, pp. 35, 46.

<sup>776</sup> Handelingen II 2011/12, nr. 75, items 5 en 6.

<sup>777</sup> Handelingen II 2011/12, nr. 75, item 8, p. 44.

<sup>778</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nrs. 31 en 100.

*publiekrechtelijk instrument van toezicht te gebruiken voor het algemeen verbindend verklaren. Dat is namelijk in zijn aard een andersoortige aanpak. Dan ga je dus een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk systeem mengen.»*<sup>779</sup>

De Minister ontraadt eveneens het amendement dat bestuurders en raden van toezicht die een ministeriële aanwijzing krijgen, verbiedt om bij andere corporaties actief te zijn.<sup>780</sup> Daarnaast wil de Tweede Kamer een artikel opnemen waardoor bestuurders moeten verklaren dat zij in de semipublieke sector nooit een aanwijzing voor falend bestuur hebben gehad of zijn vervolgd voor een economisch delict. Ook deze twee amendementen worden aangenomen.<sup>781</sup>

**Mevrouw Spies:** *«Ik vind dat je niet moet uitsluiten dat mensen van hun fouten leren. De strekking van het amendement was dat iemand die ooit tekort was geschoten als bestuurder of toezichthouder voor het leven niet meer in een bepaalde sector actief mocht zijn. Dat vond ik echt te absoluut geformuleerd. Daar kun je in voorzien door die «fit and proper»-test. (...) De commissie-Hoekstra heeft inderdaad geadviseerd om een «fit and proper»-test in te voeren voor leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen. (...) Dat had ik wellicht bij AMvB, of weet ik veel wat, ook nog opgenomen.»*<sup>782</sup>

De Tweede Kamer wil toch het interne toezicht strakker reguleren. Daarom krijgen interne en externe toezichthouders per amendement een actieve informatieplicht, moeten corporaties hun financiële verantwoording voortaan drie maanden eerder aanleveren, mag de Algemene Rekenkamer voortaan ook individuele corporaties onderzoeken en krijgen huurdersorganisaties betrokkenheid bij fusie en splitsing en bij de gemeentelijke prestatieafspraken.<sup>783</sup> Corporatiebestuurders hebben voortaan voor investeringen vanaf 3 miljoen euro instemming nodig van hun raad van toezicht. Vanaf een nog te bepalen bedrag moet de Autoriteit eveneens toestemming geven; zij moet tevens haar toestemming geven voor verbindingen en fusies. Deze zaken worden alle drie door de Minister ontraden, maar per amendement door de Tweede Kamer toegevoegd.<sup>784</sup>

**Mevrouw Spies:** *«Ik vond dat een deel van de amendementen wel heel veel extra administratieve lasten met zich meebracht, ook voor de corporaties. Het is altijd heel ingewikkeld om een goede modus te vinden in wet- en regelgeving. De verleiding om op basis van incidenten in de, zoals ik dat noem, risico-regelreflex te stappen, is wel heel groot. Bij de behandeling van het wetsvoorstel heb ik geprobeerd daarvoor te waken.»*<sup>785</sup>

Ten slotte blijft de Tweede Kamer kritisch over de grenzen van de DAEB. Daarover lopen nog steeds onderhandelingen met de Europese Unie. Met name de administratieve lasten voor corporaties tot 2.000 woningen vindt

<sup>779</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>780</sup> Kamerstuk II 2011/12, 32 769, nr. 61.

<sup>781</sup> Kamerstuk II 2011/12, 32 769, nr. 69.

<sup>782</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

<sup>783</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nrs. 12, 27, 59, 78 en 90.

<sup>784</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nrs. 56, 64 en 72.

<sup>785</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Spies, 7 juli 2014.

de Tweede Kamer te hoog. Een precieze regeling voor beide aspecten gebeurt wat de Minister betreft bij AMvB.<sup>786</sup>

Op 4 juli 2012 houdt de Tweede Kamer een extra, derde termijn naar aanleiding van een aantal tijdens de tweede termijn ingediende amendementen die nog niet waren besproken. Met name het amendement van het lid Monasch (PvdA-fractie) zorgt voor veel commotie: het amendement «sloopt» de Europese paragraaf uit de wet.<sup>787</sup> Monasch wil met zijn amendement alle onderdelen over DAEB die voortvloeien uit de EU-beschikking van 2009 uit het wetsvoorstel schrappen, omdat deze vergaande gevolgen voor de bedrijfsvoering van corporaties hebben terwijl er nog steeds onderhandelingen met de Europese Commissie lopen die tot een andere beschikking kunnen leiden.<sup>788</sup>

Minister Spies meent dat het amendement één van de twee belangrijkste pijlers onder het wetsvoorstel vandaan haalt. Volgens de Minister zou aanvaarding van het amendement inhouden dat de tijdelijke regeling met de Europese Commissie komt te vervallen en een groot risico met zich meebrengen dat zij een onderzoek start naar misbruik van staatssteun. Dit zou tot opschorting of zelfs tot terugvordering van de steunmaatregelen kunnen leiden en zeer kostbaar kunnen uitpakken. Alleen al voor de jaren 2010 en 2011 bedraagt het totaal aan steunmaatregelen ongeveer 1,2 miljard euro. Daarom zou de aanvaarding van het amendement een onverantwoord risico zijn.<sup>789</sup> Uiteindelijk dient het lid Monasch het amendement dat alle DAEB-wetgeving schrapt niet in. Hij vervangt dit door een motie waarin wordt geregeld dat de AMvB met nieuwe DAEB-criteria met zware voorhang aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd.<sup>790</sup>

Met deze wijzigingen per amendement wordt de Herzieningswet op 5 juli 2012 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.<sup>791</sup>

#### 7.4.5 EU-staatssteun

De invoering van de tijdelijke DAEB-regeling door Minister Donner maakt geen einde aan de discussie over de grenzen van DAEB.<sup>792</sup> Minister Donner onderhandelt in december 2010 nog wel met de nieuwe eurocommissaris voor Mededinging Joaquín Almunia over de mogelijkheid om de inkomensgrens te verhogen of regionaal te differentiëren. De Europese Commissie maakt duidelijk dat onderhandelingen hierover pas aan de orde zijn nadat Nederland de tijdelijke regeling volledig heeft geïmplementeerd. Hiervoor zal eerst de Herzieningswet in werking moeten treden.<sup>793</sup>

De discussie over de inkomensgrens houdt ook tijdens het ministerschap van mevrouw Spies aan. Tijdens een overleg over woningcorporaties van 2 februari 2012 vraagt het lid Monasch (PvdA-fractie), gesteund door de CDA-fractie, aan de Minister om een nieuwe verkenning te doen naar de

<sup>786</sup> Handelingen II, 2011/12, nr. 76, item 8, p. 42.

<sup>787</sup> Het lid Van Bochove over het amendement: Handelingen 2011/12, 104, item 12, p. 24; Kamerstuk 2011/12, 32 769 nr. 96.

<sup>788</sup> Kamerstuk II 2011/12, 32 769 nr. 96.

<sup>789</sup> Handelingen II 2011/12, item 104, p. 12–30.

<sup>790</sup> Kamerstuk II 2011/12, 32 769, nr. 104.

<sup>791</sup> Handelingen II 2011/12, item 105, p. 78–197.

<sup>792</sup> Stcrt. 2010, 17515.

<sup>793</sup> Email van DG Wonen aan de Minister over contact met DG Italianer, 27 oktober 2010; Nota voor Minister Spies over Inzet aanpassing staatssteunregels, 27 februari 2012, 20120000112274; Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 215.



mogelijkheid om de inkomensgrens op te hogen.<sup>794</sup> Monasch pleit voor een nieuw DAEB-vrijstellingsbesluit met een hogere inkomenseis op basis van regionale spreiding en meent dat eurocommissaris Almunia Nederland hiertoe heeft uitgenodigd. Ook andere fracties als SP en GroenLinks zijn enthousiast. De GroenLinks-fractie biedt de Minister zelfs aan om haar treinkaartje naar Brussel te betalen. Al tweeënhalve maand eerder heeft de Europese Commissie laten weten dat zo'n nieuw DAEB-vrijstellingsbesluit niet bedoeld is om de definitie voor de sociale woningbouw te veranderen.<sup>795</sup> Ook een poging van Minister Donner in december 2010 om dit aan de orde te stellen sneuvelde.<sup>796</sup> Minister Spies waarschuwt voor te veel optimisme. Zij onderschrijft dat er sinds 2009 een redelijke hakken-in-het-zandsituatie is ontstaan en dat zij de problematiek «niet zomaar met een toverstafje zal kunnen doen [verdwijnen]. Dit laat onverlet dat nieuwe rondes nieuwe kansen bieden. Ik ben absoluut bereid om te bekijken waar ik eventuele plooiën en rafels zou kunnen vinden.»<sup>797</sup>

Deze toegezegde verkenning leidt op een van de laatste dagen van het ministerschap van Spies toch nog tot concrete resultaten.<sup>798</sup> Op 30 oktober 2012 schrijft de Minister dat er toch concessies zijn bereikt. De Europese Commissie versoepelt haar eis dat Nederland eerst het akkoord uit 2009 volledig moet implementeren. Hierdoor is het nu opeens toch mogelijk om de inkomensgrens te versoepelen, mits deze voldoet aan het nieuwe algemene DAEB-vrijstellingsbesluit dat sinds 31 januari 2012 van kracht is. Dit nieuwe vrijstellingsbesluit maakt een versoepeling mogelijk zolang deze tijdelijk is, zolang er een scheiding tussen DAEB en niet-DAEB is en zolang hierin goed wordt onderbouwd dat er sprake is van marktfalen. Om deze vrijstelling mogelijk te maken dienen wel eerst de staatsteunregels uit de Herzieningswet te worden ingevoerd, omdat deze een administratieve scheiding tussen DAEB en niet-DAEB regelen. Een besluit over de versoepeling van de inkomenseis laat Minister Spies over aan haar opvolger.<sup>799</sup>

## 7.5 Samenvattende conclusie

### 7.5.1 Periode Minister Donner (14 oktober 2010-16 december 2011)

#### De tijdelijke regeling DAEB wordt tegen de wil van de Kamer gepubliceerd

In zijn derde week als Minister publiceert Minister Donner de «Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting». Met de invoering van deze regeling beperkt Donner het werkdomein en geeft hij invulling aan het regeerakkoord om de doelgroep van de corporaties te beperken, dit tegen de zin van de Tweede Kamer.

<sup>794</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230.

<sup>795</sup> Brief van de DG Mededinging aan de DG Wonen over zaak SA.14175 (E2/2005), 23 november 2011.

<sup>796</sup> Email van DG Wonen aan de Minister over contact met DG Italianer, 27 oktober 2010; Nota voor Minister over inzet aanpassing staatssteunregels, 27 februari 2012, 20120000112274; Kamerstuk 2011/12, 29 453, nr. 215.

<sup>797</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 230, pp. 25–26.

<sup>798</sup> Nota voor Minister Spies over Inzet aanpassing staatssteunregels, 27 februari 2012, 20120000112274.

<sup>799</sup> Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 277.

### **Voorstel Herzieningswet wordt aangepast**

De oorspronkelijke Herzieningswet van Minister Van der Laan wordt door Minister Donner op belangrijke punten gewijzigd ten faveure van zelfregulering en primaat van de politiek als het gaat om extern toezicht. Het kritische advies van de Raad van State op het voorstel van zijn voorganger Van der Laan is hierbij behulpzaam.

De belangrijkste wijziging van Minister Donner is de splitsing van de taken van de voorziene Woonautoriteit. Die wordt niet langer verantwoordelijk voor het gehele toezicht op corporaties, maar slechts voor het financiële toezicht. De kosten om dit toezicht terug te brengen onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid acht Minister Donner te hoog. Het volkshuisvestelijk en integriteitstoezicht blijven onder de Minister vallen, onder het mom van primaat van de politiek. Het toezicht zal vooral een reactief karakter krijgen. Zo worden er bijvoorbeeld geen eisen meer aan bestuurders gesteld en hoeven grote investeringen niet langer aan de Autoriteit te worden voorgelegd. Het is aan de corporaties om dit intern te regelen. De woordvoerder van het CDA, die zich eerder nog had geschaard achter de Woonautoriteit van Minister Van der Laan, volgt uiteindelijk Minister Donner.

### **Intensivering integriteitstoezicht beëindigd en niet versterkt in de Herzieningswet**

Ook voor het integriteitstoezicht volgt Minister Donner dezelfde lijn van zelfregulering en beperking van de verantwoordelijkheid. Integriteitstoezicht is voor Minister Donner primair een taak van de sector en van het interne toezicht van corporaties zelf. Het integriteitstoezicht wordt in het ontwerp van de Herzieningswet niet aangescherpt; dit blijft de verantwoordelijkheid van de raden van toezicht van corporaties.

### **Vestia**

Tijdens het ministerschap van Donner komt de Vestia-affaire aan het licht. Medio oktober 2011 heeft een eerste inventarisatie van de portefeuille van Vestia aan het licht gebracht dat de omvang van de derivatenportefeuille meer dan 20 miljard euro is, dat er vreemde producten tussen zitten en dat de negatieve marktwaarde enorm is. Minister Donner besluit de Kamer hierover niet te informeren. Hij wil eerst zekerheid over de exacte omvang van het probleem en de risico's van de derivatenportefeuille om daarna met een voorstel te komen over de aanpak.

### **7.5.2 Periode Minister Spies (16 december 2011-5 november 2012)**

#### **Minister Spies informeert de Kamer wel direct**

Minister Donner wordt vicepresident van de Raad van State. Zijn opvolger is Minister Spies. Bij haar aantreden is de Tweede Kamer nog niet op de hoogte van de problemen bij Vestia. Zij informeert de Tweede Kamer direct na haar aantreden vertrouwelijk. Ook organiseert ze snel een eerste openbaar overleg over het corporatiestelsel. De Tweede Kamer toont zich na alle incidenten, maar door Vestia in het bijzonder, zeer verontrust en meent dat het interne en externe toezicht snel moeten verbeteren. De Tweede Kamer dringt daarom aan op een spoedige behandeling van de Herzieningswet.

#### **Tweede Kamer beperkt zelfregulering Herzieningswet, maar laat exacte grenzen stelsel aan AMvB**

De crisis bij Vestia is voor Minister Spies geen aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen. Zij geeft op belangrijke punten blijk van een

vertrouwen in zelfregulering door de sector. Dit blijkt tijdens de parlementaire behandeling van de Herzieningswet, waarbij zij zich keert tegen het algemeen verbindend verklaren van zelfreguleringshulpmiddelen als visitatie.

Tegen het advies van de Minister neemt de Tweede Kamer een serie amendementen aan die met name het toezicht en de eisen die aan bestuurders worden gesteld, aanscherpen. Zo wil de Kamer dat de governancecode algemeen verbindend verklaard wordt en dat visitaties verplicht worden. De Tweede Kamer staat toe dat veel essentiële regels die de grenzen van het corporatiestelsel bepalen, per AMvB zullen worden bepaald, zonder dat de Tweede Kamer bindende afspraken maakt over hoe zij daarop controle kan uitoefenen.

#### **Toezicht derivaten pas na Herzieningswet geregeld: toezichtbelemmerende clausules blijven bestaan**

Minister Spies laat onderzoek doen naar de omvang van de totale derivatenportefeuille van de corporatiesector. Deze blijkt omvangrijk en gevoelig voor liquiditeitsrisico's. Vestia blijkt bovendien niet de enige corporatie met toezichtbelemmerende bepalingen in haar derivatencontracten. Dit blijkt eerder regel dan uitzondering te zijn.

De gevolgen van deze bepalingen waren bij Vestia groot en worden ook bij andere corporaties duidelijk. Nadat de corporaties Portaal en WoonInvest in financiële moeilijkheden komen omdat ze niet langer aan hun zogeheten «margin call»-verplichtingen kunnen voldoen, kan Minister Spies geen aanwijzing geven vanwege de ontbindende voorwaarden in de derivatencontracten. Hierover wordt de Tweede Kamer overigens niet geïnformeerd. Minister Spies kondigt wel nieuwe beleidsregels over het gebruik van derivaten af.

#### **Tweede Kamer blijft de inkomensgrens voor staatssteun ter discussie stellen**

De invoering van de tijdelijke DAEB-regeling door Minister Donner maakt geen einde aan de discussie over de grenzen van DAEB. De Tweede Kamer vraagt Minister Spies om bij de Europese Commissie te verkennen wat er mogelijk is om de inkomensgrens toch te verhogen. De Europese Commissie blijkt haar standpunt gewijzigd te hebben en concessies te willen doen. Dit maakt een (tijdelijke) verhoging van de inkomensgrens in principe mogelijk. Een besluit over de versoepeling van de inkomenseis laat Minister Spies echter over aan haar opvolger.

## 8 EPILOOG: BELEID NA 2012

Op 5 november 2012 treedt het kabinet-Rutte II (VVD en PvdA) aan. Stef Blok (VVD) wordt Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het kabinet stelt in het regeerakkoord voor om het vermogen met een heffing af te romen en het salaris van bestuurders versneld te reguleren. Daarnaast wil het kabinet het werkterrein van de corporaties inperken.<sup>800</sup> Hiertoe dient Minister Blok op 20 juni 2014 een novelle in.<sup>801</sup> Een novelle is een wetsvoorstel dat dient ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel dat al bij de Eerste Kamer is ingediend. Deze novelle wijzigt het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (de Herzieningswet) die in juli 2012 door de Tweede Kamer is aangenomen en aanhangig is bij de Eerste Kamer.<sup>802</sup>

### 8.1 Verhuurderheffing

Vanaf 2014 betalen verhuurders van sociale huurwoningen een verhuurderheffing. 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.<sup>803</sup>

### 8.2 Salarissen

Minister Blok stuurt op 29 november 2013 het overzicht van de bezoldiging van alle bestuurders van woningcorporaties naar de Tweede Kamer. De Minister betreurt het dat de beloningen in 2012 zowel in totaal als gemiddeld zijn gestegen.<sup>804</sup> Dit is het laatste overzicht in deze vorm, omdat per 1 januari 2013 de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) van kracht is.<sup>805</sup> Op basis hiervan verwacht Minister Blok dat zo'n 40 procent van de huidige bestuurders de bezoldiging moet afbouwen. Als nadere uitwerking van de WNT ontwerpt Minister Blok een regeling voor inkomens van topfunctionarissen naar omvang van de corporatie. Het salaris is begrensd op 130 procent van een ministerssalaris.<sup>806</sup>

Naar aanleiding van een door de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) aangespannen rechtszaak zet de rechtbank Den Haag op 30 oktober 2013 een streep door de ministeriële regeling. De rechtbank meent dat de Minister de bestaande beloningen en de zwaarte van de functie onvoldoende heeft meegewogen bij de vaststelling van de klasseindeling en de normbedragen. Hierdoor worden zittende topfunctionarissen onevenredig zwaar getroffen. In de uitspraak houdt de rechtbank de WNT wel in stand. Dat geldt eveneens voor de keuze om woningcorporaties te rekenen tot de semipublieke sector.<sup>807</sup>

Minister Blok stelt hierop een nieuwe regeling op. Vanaf 2014 is deze Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen 2014 van kracht.<sup>808</sup>

<sup>800</sup> Kamerstuk II 2012/13, 33 410, nr. 15 (Bijlage regeerakkoord «Bruggen slaan»).

<sup>801</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nrs. 1–3.

<sup>802</sup> Kamerstukken I 2013/14, 32 769, A-D.

<sup>803</sup> Stb. 2013, 583.

<sup>804</sup> Kamerstuk II 2013/14, 29 453, nr. 336.

<sup>805</sup> Stb. 2012, 583.

<sup>806</sup> Stcrt. 2012, 24918.

<sup>807</sup> Rb. Den Haag 30 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14465 en 14466.

<sup>808</sup> Stcrt. 2013, 33942.

### 8.3 Inhoud novelle Herzieningswet

Ten aanzien van de Herzieningswet bevat de novelle veranderingen op het gebied van de afbakening van het werkterrein van corporaties, de positie van de gemeente en de implementatie van de EU-staatssteunregels.

#### **Werkgebied**

De grootste voorgenomen wijziging in de novelle ten opzichte van de Herzieningswet is de inperking van het werkterrein van corporaties. Corporaties mogen met staatssteun alleen nog DAEB-activiteiten uitvoeren. Dat wil zeggen dat minimaal 90 procent van de vrijgekomen woningen wordt toegewezen aan gezinnen met een inkomen tot € 34.678 (prijsspeil 2014). Ook mogen corporaties maatschappelijk vastgoed bouwen en beheren.

Deze grens zal bij de inwerkingtreding van de novelle, als gevolg van de motie van het lid Monasch (PvdA-fractie) en de succesvolle verkenning van Minister Spies, tijdelijk vijf jaar worden verhoogd tot € 38.000 (prijsspeil 2012).<sup>809</sup> De toewijzingspercentages wijzigen voor die periode ook. Ten minste 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen moet worden toegewezen aan een gezinsinkomen tot € 34.678 (prijsspeil 2014), maximaal 10 procent aan huishoudens met een inkomen tussen € 34.678 en € 38.000 en maximaal 10 procent mag vrij worden toegewezen.<sup>810</sup>

Geografisch mogen corporaties slechts nog begrensd werken; zij mogen alleen nieuwe activiteiten starten binnen de regio. Beheer en herstructurering blijven overal toegestaan, zolang er prestatieafspraken met de gemeente zijn gemaakt. Niet-DAEB-activiteiten moeten administratief of juridisch gescheiden worden van de corporatie, bijvoorbeeld in een juridisch afgesplitste dochter-bv.

Binnen de huisvesting wordt een nieuwe rechtsvorm geïntroduceerd, de wooncoöperatie. Op verzoek van de Eerste Kamer, meer specifiek het lid Duivesteijn (PvdA-fractie), heeft Minister Blok het idee van de wooncoöperatie uitgewerkt. Een wooncoöperatie is een groep bewoners die zelf eigenaar of huurder is van de woning. De wooncoöperatie is de beheerder en soms eigenaar van de gemeenschappelijke ruimte of grond. Wooncoöperaties worden niet gelijkgeschakeld met toegelaten instellingen, maar krijgen een apart regime. Wel mag een corporatie als DAEB-activiteit, zo schrijft de Minister, het onderhoud van de wooncoöperatie verzorgen, mits deze voor minimaal de helft door de doelgroep wordt bewoond.<sup>811</sup>

#### **Leefbaarheid**

Het begrip leefbaarheid wordt nader gedefinieerd. Dit kan slechts werkzaamheden omvatten die samenhangen met het DAEB-bezit. De leefbaarheidsactiviteiten zijn wijkgebonden en staan in verhouding tot het daar aanwezige corporatiebezit. Leefbaarheidsactiviteiten mogen niet plaatsvinden in buurten waar de corporatie nauwelijks bezit heeft.

<sup>809</sup> Kamerstuk II 2013/14, 33 750-XVIII, nr. 24; Kamerstuk II 2013/14, 32 847, nr. 119, p. 4.

<sup>810</sup> Kamerstuk II 2013/14, 33 966, nr. 6 (Bijlage) p. 15.

<sup>811</sup> Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer over de uitwerking wooncoöperatie (23 juni 2014); Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nrs. 6–8.

### **Toezicht**

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) wordt opgeheven. Wanneer de novelle is aanvaard, zal de Minister de saneringstaak mandateren aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Volkshuisvestelijk, rechtmatigheids- en financieel toezicht worden omgevormd tot toezichtsdiensten onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister. Het financiële en volkshuisvestelijke toezicht worden ondergebracht als onafhankelijke ministeriële diensten, waarbij zij gescheiden blijven, maar wel zullen samenwerken. Op het ministerie wordt het toezicht gescheiden van de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

De handhavingsbevoegdheden van de Minister worden uitgebreid en gaan deels over op de medewerkers van de toezichtsdiensten. Het gaat hierbij om het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom en het aanwijzen van een externe toezichthouder. De Minister behoudt de bevoegdheid tot het intrekken van de toelating en het aanstellen van de bewindvoerder. De medewerkers van de toezichtsdiensten worden aangewezen als toezichthouders, waardoor zij gebruik kunnen maken van de toezichtbevoegdheden als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Vooruitlopend op de inrichting van de toezichtsdiensten, die met de novelle geregeld zullen worden, heeft Minister Blok zijn sanctie-instrumentarium gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (volkshuisvestelijk toezicht) en aan het CFV (financieel toezicht). Het gaat hierbij om het geven van een aanwijzing (onder last onder dwangsom), het aanstellen van een toezichthouder en de voorafgaande goedkeuring van bepaalde handelingen.<sup>812</sup>

Door aanvaarding van de novelle zullen dochtermaatschappijen van corporaties waarmee een bestuurlijke verbinding is aangegaan, onder direct toezicht van de Minister vallen. Financiële problemen bij de dochtermaatschappij of bij de instelling dienen te worden gemeld bij de financiële toezichthouder. Het bewust niet informeren van de raad van toezicht of de Minister wordt een economisch delict.

### **Rol gemeente**

Corporaties kunnen jaarlijks aan de gemeente een «bod» doen om zo aan te geven hoe zij invulling willen geven aan de gemeentelijke woonvisie. Prestatieafspraken tussen een corporatie en de gemeente worden minder vrijblijvend, maar niet afdwingbaar. Gemeenten hebben geen rol in het toezicht; wel krijgen ze de bevoegdheid om inlichtingen te vragen aan corporaties.

### **Scheiding tussen DAEB en niet-DAEB**

Er moet een juridische of administratieve scheiding zijn tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. Voor het ondernemen van niet-DAEB-activiteiten is toestemming van de Minister nodig. Deze activiteiten dienen altijd in de prestatieafspraken met de gemeente te staan en komen pas voor toestemming in aanmerking als er geen marktpartijen interesse hebben. De financiële beoordeling of niet-DAEB-voornemens risicovol zijn voor de DAEB-werkzaamheden wordt door het WSW gedaan. Niet-DAEB-activiteiten mogen niet met WSW-geborgde leningen worden gefinancierd. Voor corporaties met minder dan 1.000 woningen kan een uitzondering gemaakt worden voor deze scheiding tussen DAEB en niet-DAEB.

<sup>812</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 453, nrs. 338 en 353.

## **9 CONCLUSIES OVER 25 JAAR POLITIEKE BESLUITVORMING**

De voorgaande hoofdstukken schetsen de belangrijkste politiek-beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van de woningcorporatie-sector sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw. In dit laatste hoofdstuk beschrijft de commissie de belangrijkste rode draden die zij daarin ontwaart 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 slothoofdstuk 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.

### **9.1 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 «prestatievelen» 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 schooneheidsfoutjes 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, 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 zet) 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 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.

## **9.2 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 scheidt hij, onder voorwaarden en na toestemming vooraf, voor corporaties de mogelijkheid om activiteiten te ontplooiën 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 wetsvoorstel, 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.

### **9.3 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 toezeft. 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 ontplooiën 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.

#### **9.4 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 precedentes 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.

#### **9.5 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 schrappt 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 opportunistische», 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.

## BRONNENLIJST

### Kamerstukken

#### 1985–1986

Kamerstuk II 1985/86, [19 555](#), nr. 3. Brief van de informateur, *Kabinetsformatie 1986*.

#### 1987–1988

Kamerstuk II 1987/88, [19 623](#), nr. 30. Rapport, *De parlementaire enquête-commissie Bouwsubsidies*.

Kamerstuk II 1987/88, [20 691](#), nr. 1. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvesting in de jaren negentig*.

#### 1989–1990

Kamerstuk II 1989/90, [20 691](#), nr. 2. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Kamerstuk II 1989/90, [20 691](#), nr. 15. Motie van de leden Koetje en De Pree, *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Kamerstuk II 1989/90, [21 132](#), nr. 8 (h). Brief van de informateur, *Kabinetscrisis en formatie 1989*.

#### 1990–1991

Kamerstuk II 1990/91, [20 691](#), nr. 35. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvesting in de jaren negentig*.

#### 1991–1992

Kamerstuk II 1991/92, [20 691](#), nr. 42. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Bijlage: Stuurgroep experimenten volkshuisvesting (1 juli 1991) *Eerste voortgangsverslag inzake de proefprojecten verzelfstandiging woningcorporaties*.

#### 1992–1993

Kamerstuk II 1992/93, [22 592](#), nr. 12. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Huurprijsbeleid*.

Kamerstuk II 1992/93, [22 800-XI](#), nr. 12. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Bijlage: Werkgroep bruterij (7 juli 1992) *Bruterij: eenvoudig beter? Verslag van de voorstudie naar bruterij van rijksbijdrage*.

Kamerstuk II 1992/93, [22 800-XI](#), nr. 46. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Bijlage: Stuurgroep experimenten volkshuisvesting (23 september 1992) *Derde voortgangsverslag proefprojecten verzelfstandiging*.

#### 1993–1994

Kamerstuk II 1993/94, [23 400-XI, nr. 25](#). 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) voor het jaar 1994*.

Kamerstuk II 1993/94, [23 400-XI, nr. 29](#). 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) voor het jaar 1994*. Bijlage: *Overeenkomst Rijk, VNG/PGWB, NWR en NCIV over inzake de bruteringsoperatie 22 en 23 oktober 1993*.

Kamerstuk II 1993/94, [23 400-XI, nr. 43](#). 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) voor het jaar 1994*.

Kamerstuk II 1993/94, [23 400-XI, nr. 75](#). 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) voor het jaar 1994*.

Kamerstuk II 1993/94, [23 715, nr. 11](#) (h). Brief van de formateur, *Kabinetformatie 1994*.

#### 1994–1995

Kamerstuk II 1994/95, [23 817, nr. 29](#). Motie van de leden Duivesteijn, Hofstra en Versnel-Schmitz, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting. Wijziging dan wel aanvulling van artikel 11 van het BBSH*.

Kamerstuk II 1994/95, [23 817, nr. 37](#). Motie van de leden Duivesteijn, Hofstra en Versnel-Schmitz, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting, Het financiële toezicht op toegelaten instellingen*.

Kamerstuk II 1994/95, [23 817, nr. 40](#). Brief van de vaste commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting. Voorstel operatie Balansverkorting te benoemen tot groot project*.

Kamerstuk II 1994/95, [23 817, nr. 41](#). Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting Waarborgen van de sociale taak van corporaties*.

Kamerstuk II 1994/95, [23 817, nr. 43](#). Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting*.

Kamerstuk II 1994/95, [23 817, nr. 44](#). Brief van de Algemene Rekenkamer, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting*.

Kamerstuk II 1994/95, [23 817](#), nr. 48. Motie van het lid Biesheuvel, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting. Geen vijfde verantwoordingsveld toe te voegen aan het BBSH.*

Kamerstuk II 1994/95, [23 817](#), nr. 51. Brief van de Algemene Rekenkamer, *Rapport Balansverkorting Volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie.*

Kamerstuk II 1994/95, [23 900-XI](#), nr. 2. Memorie van toelichting, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1995.*

Kamerstuk II 1994/95 [23 900-XI](#), nr. 52. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1995.*

Kamerstuk II 1994/95, [23 900-XI](#), nr. 78. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1995.*

Kamerstuk II 1994/95, [24 080](#), nrs. 1–3. Geleidende brief, voorstel van wet en memorie van toelichting, *voorstel van wet van het lid Duivesteijn houdende regels ter bevordering van de medezeggenschap van huurders op het functioneren van verhuurbedrijven van woongelegenheden (Wet op het overleg huurders verhuurder).*

#### 1995–1996

Kamerstuk II 1995/96, [24 339](#), nr. 14. Rapport, *Bruidschat voor een winkeldochter: rapport parlementair onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg.*

Kamerstuk II 1995/96, [23 817](#), nr. 54. Verslag van een algemeen overleg, *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting.*

Kamerstuk II 1995/96, [24 400-XI](#), nr. 69. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Beantwoording van de vragen van het lid Duivesteijn over woningbouwvereniging De Samenwerking.*

Kamerstuk II 1995/96, [24 508](#) nr. 1. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid.*

Kamerstuk II 1995/96, [24 725](#), nr. 2. Rapport, *Balansverkorting Volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie.*

#### 1996–1997

Kamerstuk II 1996/97, [24 508](#), nr. 22. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid.* Bijlage: Commissie Scheltema (januari 1997), *Toezicht op toegelaten instellingen: overwegingen bij het kiezen van een nieuw toezichtsarrangement.*

Kamerstuk II 1996/97, [24 508](#), nr. 27. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 1996/97, [24 508](#), nr. 33. Verslag van een notaoverleg, *Volkshuisvestingsbeleid*.

#### 1998–1999

Kamerstuk II 1998/99, [24 508](#), nr. 49. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 1998/99, [24 508](#), nr. 52. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 1998/99, [24 508](#), nr. 53. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 1998/99, [26 326](#), nr. 3. Memorie van toelichting, *Wijziging van de Woningwet (verbetering van het toezicht op woningcorporaties en aanpassing van de bepalingen over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting aan de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen)*.

#### 1999–2000

Kamerstuk II 1999/00, [24 508](#), nr. 56. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 1999/00, [24 508](#), nr. 57. Verslag van een algemeen overleg, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 1999/00, [24 508](#), nr. 58. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 1999/00, [24 508](#), nr. 59. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

#### 2000–2001

Kamerstuk II 2000/01, [23 817](#), nr. 64. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Balansverkortingsgeldelijke steun volkshuisvesting*.

Kamerstuk II 2000/01, [24 508](#), nr. 62. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 2000/01, [27 400-XI](#), nr. 2. Memorie van toelichting, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001*.

Kamerstuk II 2000/01, [27 441](#), nr. 5. Verslag van een algemeen overleg, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 2000/01, [27 559](#), nr. 2 en 3. Nota en brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota, Mensen, Wensen, Wonen*.

Kamerstuk II 2000/01, [27 559](#), nr. 22. Verslag van een notaoverleg, *Nota Mensen, Wensen, Wonen*.

#### 2001–2002

Kamerstuk II 2001/02, [27 559](#), nr. 29. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota Mensen, Wensen, Wonen*.

Kamerstuk II 2001/02, [27 559](#), nr. 30. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota Mensen, Wensen, Wonen*.

Kamerstuk II 2001/02, [28 000-XI](#), nr. 2. Memorie van toelichting, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2002*.

Kamerstuk II 2001/02, [28 375](#), nr. 5. Brief van de informateur, *Kabinetformatie 2002. Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD*.

#### 2002–2003

Kamerstuk II 2002/03, [24 508](#), nr. 64. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvestingsbeleid*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 600-XI](#), nr. 2. Memorie van toelichting, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 600-XI](#), nr. 9. Lijst van vragen en antwoorden, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 600-XI](#), nr. 38. Motie van het lid Van Gent, c.s. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003. Matching van taken en middelen van corporaties*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 600-XI](#), nr. 117. Verslag van een algemeen overleg, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 637](#), nr. 19. Brief van de informateurs, *Kabinetcrisis en -formatie. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003, Meedoen, meer werk, minder regels*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 691](#), nr. 3. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Interpellatie Woningcorporatie Woonzorg*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 691](#), nr. 4. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Interpellatie woningcorporatie Woonzorg*. Bijlage: Rapport Accountantsdienst VROM, *Rapportage Onderzoek Centraal Fonds Volkshuisvesting en Woonzorg Nederland*.

#### 2003–2004

Kamerstuk II 2003/04, [28 691](#), nr. 5. Verslag van een algemeen overleg, *Interpellatie woningcorporatie Woonzorg*.

Kamerstuk II 2003/04, [21 062](#), nr. 120. Motie van het Lid Depla c.s., *Grotestedenbeleid. Openbaarmaking salarissen directieleden woningbouwcorporaties*.

Kamerstuk II 2003/04, [29 200-XI](#), nr. 7. Brief van de Minister en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004*

Kamerstuk II 2003/04, [29 200-XI](#), nr. 105. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004*.

Kamerstuk II 2003/04, [29 362](#), nr. 1. Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, *Modernisering van de overheid. Kabinetsvisie Andere overheid*.

Kamerstuk II 2003/04, [29 383](#), nr. 1. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving*.

Kamerstuk II 2003/04, [29 383](#), nr. 9. Verslag van een notaoverleg, *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving*.

Kamerstuk II 2003/04, [29 383](#), nr. 10. Gewijzigde motie van de leden Koopmans en Hofstra ter vervanging van die gedrukt onder nr. 5, *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving. Vermindering van de regelgeving met betrekking tot woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2003/04, [29 453](#), nr. 1. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2003/04, [29 453](#), nr. 5. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

#### 2004–2005

Kamerstuk II 2004/05, [29 453](#), nr. 9. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2004/05, [29 453](#), nr. 16. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2004/05, [29 453](#), nr. 18. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*. Bijlage: *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties. CFV*.

Kamerstuk II 2004/05, [29 453](#), nr. 14. Brief van de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties. Interpellatie woningcorporatie Woonzorg.*

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 20. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 21. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 24. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2004/05, [29 453](#), nr. 27. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2004/05, [29 453](#), nr. 30. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2004/05, [29 800-XI](#), nr. 5. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005.*

Kamerstuk II 2004/05, [29 800-XI](#), nr. 99. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005.*

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 2004/05, [29 846](#), nr. 3. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH).* Bijlage: commissie De Boer (mei 2005). «Lokaal wat kan, centraal wat moet».

Kamerstuk II 2004/05, [29 846](#), nrs. 4–6. Verslagen van een hoorzitting/ rondetafelgesprek, *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH).*

Kamerstuk II 2004/05, [29 846](#), nr. 7. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (onderzoek BBSH).*

Kamerstuk II 2004/05, [29 846](#), nr. 8. Verslag van een algemeen overleg, *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector. Woningcorporaties. (abusievelijk gedrukt onder nr. 30).*

#### 2005–2006

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 20. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties.*



Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 24. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 27. Verslag van een algemeen Overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 28. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 30. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 33. Verslag van een algemeen overleg. *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 36. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 38. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *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. 43. Motie van het lid Van Gent c.s., *Woningcorporaties. Toepassing maatregelen normering salarissen op bestuurders en commissarissen van woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 44. Motie van het lid Depla c.s., *Woningcorporaties. Het hanteren van een nee-tenzij-principe bij fusies van grote 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, *Woningcorporaties* Bijlage: Schilder A., Mosch, R.H.J., Hage, M. (2006) *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: DNB.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 54. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 846](#), nr. 9. Verslag van een schriftelijk overleg. *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH)*.

Kamerstuk II 2005/06, [30 300](#), nr. 2. Nota over de toestand van 's rijks financiën, Miljoenennota.

#### 2006–2007

Kamerstuk II 2006/07, [29 383](#), nr. 63. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 55. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2006/07, [29 453](#), nr. 56. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2006/07, [29 453](#), nr. 62. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*. Bijlage: *Aedes (31 januari 2007) Antwoord aan de samenleving*.

Kamerstuk II 2006/07, [30 128](#), nr. 12. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Grotestedenbeleid 2005–2009*.

Kamerstuk II 2006/07, [30 891](#), nr. 4. Brief van de informateur, *Kabinetformatie 2006. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*.

Kamerstuk II, 2006/07, [30 995](#), nr. 1. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Aanpak Wijken*.

Kamerstuk II, 2006/07, [30 995](#), nr. 7. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Aanpak Wijken*. Bijlage: *Actieplan Krachtwijken, Van Aandachtswijk naar Krachtwijk, 13 juli 2007*.

Kamerstuk II, 2006/07, [30 995](#), nr. 11. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Aanpak Wijken*.

#### 2007–2008

Kamerstuk II 2007/08, [29 453](#), nr. 81. Verslag van een algemeen overleg. *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2007/08, [30 995](#), nr. 17. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Aanpak Wijken*. Bijlage: *Speech Minister WWI Vogelaar op Lustrumcongres VTW, 10 Oktober 2007*.

Kamerstuk II 2007/08, [30 995](#), nr. 29. Verslag van een algemeen overleg. *Aanpak wijken*.

Kamerstuk II 2007/08, [30 995](#), nr. 32. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie. *Aanpak Wijken*. Bijlage 2: *Afsprakenkader Rijk – Aedes m.b.t. mogelijke inhoudelijke inzet woningcorporaties in de wijkenaanpak*.

Kamerstuk II 2007/08, [31 200-XVIII](#), nr. 28. Motie van het lid Depla, c.s., *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVII) voor het jaar 2008. Elementen die een plaats zouden moeten krijgen in een vernieuwd corporatiebestel*.

Kamerstuk II 2007/08, [31 200-XVIII](#), nr. 41. Verslag van een wetgevingsoverleg, *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008*.

Kamerstuk II 2007/08, [31 200-XVIII](#), nr. 42. Gewijzigde motie van het lid Jansen, *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVII) voor het jaar 2008. Aanwijzing inzake nieuwe arbeidsvoorwaarden*.

Kamerstuk II 2007/08, [31 200-XVIII, nr. 43](#). Gewijzigde motie van de leden Van Heugten en Depla ter vervanging van die gedrukt onder nr. 20, *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVII) voor het jaar 2008. Monitoring van de wijkaanpak*.

#### 2008–2009

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 82](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 87](#). Motie van het lid Jansen, *Woningcorporaties. Opzeggen van het vertrouwen in de Minister voor WWI*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 89](#). Lijst van vragen en antwoorden, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 93](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*. Bijlage: Commissie Meijerink (december 2008). *Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 94](#). Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

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. 104](#). Verslag van een algemeen overleg, *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. 115](#). *Verslag van een algemeen overleg, Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 118](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *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, [29 453, nr. 129](#). Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [30 995, nr. 62](#). Verslag van een algemeen overleg, *Aanpak Wijken*.

Kamerstuk II 2008/09, [31 700-XVIII, nr. 2](#). Memorie van toelichting, *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009*.

Kamerstuk II 2008/09, [31 723, nrs. 1–2](#). Brief en rapport van de Algemene Rekenkamer, *Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid*.

Kamerstuk II 2008/09, [31 757](#), nr. 3. Verslag van een algemeen overleg, *Stedenbeleid vanaf 2010*.

#### 2009–2010

Kamerstuk II 2009/10, [29 453](#), nr. 143. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453](#), nr. 161. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*. Bijlage: VROM-Inspectie (maart 2010) *Rapport «lessons learned»*.

Kamerstuk II 2009/10, [30 995](#), nr. 76. Verslag van een algemeen overleg, *Aanpak Wijken*.

#### 2010–2011

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, [29 453](#), nr. 184. Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2010/11, [32 417](#), nr. 15. Brief van de informateur, *Kabinetformatie 2010*.

Kamerstuk I 2010/11, [32 500](#), nr. C. Motie van het lid de Boer c.s., *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Een stevig draagvlak bij herziening van het huidige beleid inzake de woningmarkt bij woningbouwverenigingen, bouwers, belangenorganisaties, bewoners en bezitters van huizen*.

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 2010/11, [32 769](#), nr. 4. Advies van de Raad van State en nader rapport, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*.

Kamerstuk II 2010/11, [32 500-VII](#), nr. 54. Motie van de leden Van Bochove en Monasch, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011. Behandeling van de herziene Woningwet in dit parlementaire jaar*.

#### 2011–2012

Kamerstuk II 2011/12, [29 453](#), nr. 215. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453](#) nr. 213. Motie van het lid Jansen, *Woningcorporaties. Terbeschikkingstelling functie*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453 nr. 230](#). Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 236](#). Motie van het lid Van Bochove, *Woningcorporaties. Parlementaire enquête*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 243](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Woningcorporaties*. Bijlage: *analyse van het CFV van corporaties die vanuit hun derivatenportefeuille liquiditeitsrisico's lopen*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453 nr. 251](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Woningcorporaties*. Bijlage: CFV (31 mei 2012) *Renterisico's beheerst of financiële risico's vergroot? Derivaten bij woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453 nr. 255](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 272](#). Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II, 2011/12, [29 453, nr. 274](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*. Bijlage: (5 september 2012). *Beleidsregels gebruik financiële derivaten toegelaten instellingen volkshuisvesting*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453 nr. 276](#). Lijst van vragen en antwoorden, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453 nr. 277](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 7](#). Nota naar aanleiding van het verslag, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*.

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 8](#). Nota van wijziging, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*.

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 12 \(h\)](#). Amendement van het lid Ortega-Martijn, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). De betrokkenheid van huurdersorganisaties, bewonerscommissies, huurcommissies en de NMA bij fusies*.

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 27](#). Amendement van het lid Voortman, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Het deelnemen van huurdersorganisaties en bewonerscommissies aan het overleg tussen de toegelaten instelling en de betrokken colleges van burgemeester en wethouders inzake de te*

*maken afspraken over de uitvoering van het in de betrokken gemeenten geldende volkshuisvestingsbeleid.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 31](#) (h). Amendement van de leden Berndsen en Van Bochove, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. *Verplichte visitaties van toegelaten instellingen door een onafhankelijke instantie.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 56](#). Amendement van het lid Monasch, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. *Regelen dat de besturen van toegelaten instellingen zonder daarvoor de goedkeuring van de raad van toezicht nodig te hebben investeringen kunnen doen ten behoeve van de volkshuisvesting tot een bedrag van € 3.000.000,- i.p.v. een bij amvb bepaald bedrag.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 59](#). Gewijzigd amendement van het lid Ortega-Martijn ter vervanging van nr. 49, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. *Een actieve informatieplicht tussen het intern- en het extern toezicht.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 61](#). Gewijzigd amendement van het lid Lucassen ter vervanging van nr. 41, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. *De onverenigbaarheid van het lidmaatschap van het bestuur onderscheidenlijk de raad van toezicht met een eerder lidmaatschap van het bestuur of de raad van toezicht, indien de Minister ten tijde van dat lidmaatschap heeft moeten ingrijpen middels een aanwijzing of maatregel wegens een slechte bedrijfsvoering.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 64](#). Gewijzigd amendement van het lid Monasch ter vervanging van nr. 54, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. *Het vooraf door de Autoriteit goedkeuren van investeringen boven een bij amvb te bepalen bedrag.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 69](#). Gewijzigd amendement van het lid Karabulut ter vervanging van nr. 42, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. *Een verklaring voor directieleden, bestuurders en toezichthouders.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769, nr. 72](#). Amendement van het lid Karabulut, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. *De benodigde goedkeuring van de autoriteit om zich te kunnen verbinden met een andere rechtspersoon of vennootschap.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769](#), nr. 78. Gewijzigd amendement van het lid Bernds en ter vervanging van nr. 16, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Het aanleveren van de jaarcijfers en -verslag, het volkshuisvestingsverslag, en de daarbij behorende begeleidende stukken vóór 1 mei.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769](#), nr. 90. Gewijzigd amendement van het lid Van Bochove ter vervanging van nr. 62, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Een onderzoeksmogelijkheid van de Algemene Rekenkamer bij toegelaten instellingen.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769](#), nr. 96. Amendement van het lid Monasch, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Alle voorgestelde wetsartikelen die voortkomen uit of relateren aan de EU beschikking over Diensten van Algemeen Economisch Belang uit het wetsvoorstel schrappen.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769](#), nr. 100. Gewijzigd amendement van de leden Van Bochove en Bernds en ter vervanging van nr. 20, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Een verplichte, algemeen geldende, governance code voor iedere toegelaten instelling.*

Kamerstuk II 2011/12, [32 769](#), nr. 104. Gewijzigd amendement van het lid Monasch ter vervanging van nr. 96. *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Dat de wetsartikelen die voortkomen uit of relateren aan de EU beschikking over Diensten van Algemeen Economisch Belang op een bij afzonderlijk koninklijk besluit (dat wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal) vast te stellen moment in werking treden.*

Kamerstuk II 2011/12, [33 000-VII](#), nr. 2. Memorie van toelichting. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2012.*

#### 2012–2013

Kamerstuk II 2012/13, [29 453](#), nr. 278. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Woningcorporaties, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2012/13, [29 453](#), nr. 286. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties*. Bijlage: *Eindrapport Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra).*

Kamerstuk II 2012/13, [32 003](#), nr. 7 (h.). Brief van de Minister van Justitie, *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming.*

Kamerstuk II 2012/13, [33 194](#), nr. 2–3. Brief en eindrapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen. *Parlementair onderzoek «Huizenprijzen». Kosten Koper.*

Kamerstuk II 2012/13, [33 606](#), nr. 2. Brief van het presidium, *Parlementaire enquête Woningcorporatie.*

Kamerstuk II 2012/13, [33 410](#), nr. 15. Brief van de informateurs, *Kabinetsformatie 2012.* (Bijlage: Regeerakkoord «Bruggen slaan»).

#### 2013–2014

Kamerstuk II 2013/14, [29 453](#), nr. 336. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2013/14, [29 453](#), nr. 338. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2013/14, [29 453](#), nr. 353. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties.*

Kamerstuk II 2013/14, [33 750-XVIII](#), nr. 24. Motie van het lid Monasch c.s. *Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014. Verhogen van de inkomensgrens voor sociale huurwoningen tot € 43.000.*

Kamerstukken I 2013/14, [32 769](#), nrs. A–D, Gewijzigd voorstel van wet, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Een verplichte, algemeen geldende, governance code voor iedere toegelaten instelling.*

Kamerstuk II 2013/14, [32 847](#), nr. 119. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Integrale visie op de woningmarkt.*

Kamerstukken II 2013/14, [33 966](#), nr. 1–3. Voorstel van wet en memorie van toelichting, *Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.*

Kamerstuk II 2013/14, [33 966](#), nr. 6. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst. *Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.* Bijlage Nota van toelichting Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

#### **Handelingen**

Handelingen II 1989/90, UCV 39. *Volkshuisvesting in de jaren negentig.*

Handelingen II 1989/90, UCV 41. *Volkshuisvesting in de jaren negentig.*

Handelingen II 1991/92, UCV 2. *Advies van de commissie taakstelling en toezicht sociale verhuurders.*

Handelingen II 1992/93, UCV 3, pp. 6–12. *Huurprijsbeleid en de stukken met betrekking tot de algemene bedrijfsreserve van toegelaten instellingen (22 300-XI, nr. 69).*

Handelingen II 1993/94, UCV 28, pp. 6, 9. *Stukken inzake de Bruteringsoperatie.*



Handelingen II 1993/94, nr. 86, p. 5812, 5870, *Debat over de regeringsverklaring*.

Handelingen I 1994/95, nr. 12, p. 446, *Begrotingsbehandeling Ministerie van Financiën en Belastingplan 1995*.

Handelingen II 1994/95, nr. 56, pp. 3457–3510, *Balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting (Bruteringswet)*.

Handelingen II 1994/95, nr. 98, pp. 6442–6475, *Stichting Woningbeheer Limburg*.

Handelingen II 1994/95, nr. 99, pp. 6501–6519, *Stichting Woningbeheer Limburg*.

Handelingen II 1998/99, nr. 14, pp. 765–790, *Wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1999 (26 200-XI)*.

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 VROM bij deze aankoop*.

Handelingen II 1999/00, nr. 19, p. 1404, *Wijziging van de Woningwet*.

Handelingen II 2002/03, nr. 28, pp. 2022–2029, *Interpellatie-Duivesteijn, gericht tot de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, over de woningcorporatie Woonzorg Nederland*.

Handelingen I 2006/07, nr. 12, p. 483, *Besluitvorming over de controversialiteit van een aantal wetsvoorstellen*.

Handelingen II 2007/08, nr. 55, p. 3958, *Vragen van het lid Poppe over het bericht dat een woningcorporatie uit het bestel wil stappen naar aanleiding van de invoering van de integrale vennootschapsbelasting*.

Handelingen II 2008/09, nr. 31, p. 2656, *Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009 (31 700-XVIII)*.

Handelingen II 2008/09, nr. 76, p. 5950, *Vragen van het lid Depla over de afkoopsom, meer dan 1 mln., die scheidend voorzitter van de brancheorganisatie Aedes krijgt*.

Handelingen II 2011/12, nr. 64, item 5, p. 5–9, *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 8 maart 2012 over Vestia*.

Handelingen II 2011/12, nr. 65, item 6, p. 30, *Stemming over moties, ingediend bij het debat over Vestia*.

Handelingen II 2011/12, nr. 75, item 5, pp. 9, 22, *Behandeling van het wetsvoorstel Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*.

Handelingen II 2011/12, nr. [75](#), [item 8](#), pp. 35, 46, *Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*.

Handelingen II 2011/12, nr. [104](#), [item 12](#), pp. 12–30, *Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*.

Handelingen II 2011/12, nr. 105, items 11 en 78, pp. 12–17, 197, *Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*.

### **Aanhangsels van de Handelingen**

Aanhangsel van de Handelingen II 1994/95, nr. [64](#). *Antwoorden op vragen van de leden Van Ardenne-Van der Hoeven en Esselink over sponsoractiviteiten door de woningstichting Woongood Rotterdam.*

Aanhangsel van de Handelingen II 1994/95, nr. [1276](#). *Antwoorden op de aanvullende vragen van het lid Esselink over het verbod op btw-constructies van woningbouwbedrijven.*

Aanhangsel van de Handelingen II 1998/99, nr. [1367](#). *Antwoorden op vragen van het lid Biesheuvel over de samenwerking tussen woningcorporaties.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2005/06, nr. [66](#). *Antwoorden op vragen van het lid Depla over De mogelijkheid om via aanwijzing aan raden van commissarissen de hoge salarissen van een aantal corporatiedirecteuren te beperken.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2005/06, nr. [68](#). *Antwoorden op vragen van de leden Van Velzen, Depla en Van Gent over de salarissen van corporatiedirecteuren.*

### **Wet- en regelgeving**

#### **Circulaires**

MG-circulaire 1994–31. *Financieel beleid van toegelaten instellingen.*

MG-circulaire 1994–46. *Besluit BBSH, toegestane activiteiten en BTW-constructies.*

MG-circulaire 1996–17. *Besluit beheer sociale-huursector.*

MG-circulaire 1998–14. *Wijziging BBSH, meldingsplichtige besluiten, formulier voor het doen van meldingen.*

MG-circulaire 1999–23. *Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH).* (Stcrt. 2000, nr. 26, p. 8).

MG-circulaire 2001–04. *Beleid ten aanzien van buitenlandse projecten toegelaten instellingen.* (Stcrt. 2001, nr. 29, p. 17).

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 2002–18. *BBSH, mededeling inzake aanpassing statuten.* (Stcrt. 2002, 136, p. 8).

MG-circulaire 2005–04. *Besluit beheer sociale huursector (Bbsh). Toepassing van toezicht, bekendmaking van beleid.* (Stcrt. 2005, 59, p. 19).

MG-circulaire 2006–04. *Besluit beheer sociale huursector (Bbsh).* (Stcrt, 2006, nr. 100, p. 16).

### **Staatsbladen**

Stb. 1992, 555. *Besluit van 9 oktober 1992, houdende regels betreffende instellingen, werkzaam in het belang van de volkshuisvesting.*

Stb. 1996, 536. *Besluit van 22 oktober 1996, houdende wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector (vergroting van het maatschappelijk rendement van de sociale-huursector, verbetering van de informatievoorziening over de sociale-huursector, verduidelijking en aanvulling van de regels over de werkzaamheden van toegelaten instellingen).*

Stb. 1998, 135. *Besluit van 27 februari 1998, houdende wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (verbetering van het toezicht op de sociale-huursector, verbetering van de werkwijze van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting).*

Stb. 1999, 553. *Wet van 2 december 1999 tot wijziging van de Woningwet (verbetering van het toezicht op woningcorporaties en aanpassing van de bepalingen over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting aan de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen).*

Stb. 2001, 280. *Besluit van 11 juni 2001 tot wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (afstemming op de wijziging van de Woningwet die strekt tot verbetering van het toezicht op woningcorporaties en tot aanpassing van de bepalingen in die wet over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting).*

Stb. 2001, 500. *Besluit van 23 oktober 2001, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van enkele onderdelen van de wet van 2 december 1999 tot wijziging van de Woningwet (verbetering van het toezicht op woningcorporaties en aanpassing van de bepalingen over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting aan de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen) (Stb. 553) en van het besluit van 11 juni 2001 tot wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (afstemming op de wijziging van de Woningwet die strekt tot verbetering van het toezicht op woningcorporaties en tot aanpassing van de bepalingen in die wet over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting) (Stb. 280).*

Stb. 2006, 95. *Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT)*.

Stb. 2013, 583. *Wet van 18 december 2013 tot invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet maatregelen woningmarkt 2014 II)*.

#### **Staatscouranten**

Stcrt. 2010, 17515. *Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting*.

Stcrt. 2012, 24918. *Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen volkshuisvesting*.

Stcrt. 2013, 33942. *Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen volkshuisvesting 2014*.

#### **EG-regelgeving**

Verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees parlement, de Raad en de Commissie. (PbEG 2001, L 145/43)

#### **Raad van State**

Raad van State (1992). Besluit beheer sociale-huursector Advies W08.92.0192, 28 augustus 1992.

Raad van State (1996). wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector. Advies W08.96.0255, 9 september 1996.

Raad van State (2002). Voorstel van wet met memorie van toelichting houdende regels met betrekking tot het wonen (Woonwet). Advies W08.02.0059/V, 28 juni 2002.

Raad van State (2012). Advies ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (verhoging maximum percentage saneringsheffing). Advies W04.12.0171/l, 5 juni 2012.

#### **Jurisprudentie**

ABRvS 27 oktober 2010, AB 2011, 13.

Rb. Den Haag 30 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14465 en 14466.

#### **Boeken, rapporten en artikelen**

Aedes (2008). *Jaarverslag over 2007*. Hilversum.

Arthur Andersen (december 1996). *Aanwending bruteringsgelden woningcorporaties: een onderzoek naar het vermogensbeheer bij 50 woningcorporaties*. Rotterdam: Arthur Andersen.

Binnenlands Bestuur (29 oktober 2004). *Dekker ziet af van Woonwet*, p. 4.

CFV (2000). *Bankieren bij toegelaten instellingen*. Naarden: CFV.

CFV (2002). *Treasury bij woningcorporaties*. Naarden: CFV.

CFV (2010). *Jaarverslag 2009*. Naarden: CFV.

Commissie Overheid, corporatie, burger (juni 2005). *Corporaties lokaal verbinden. Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid*. Hilversum: Aedes.

Commissie Relatie gemeenten en woningcorporaties (Commissie Dekker) (2013) *Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij. Wederkerig en verplichtend*. VNG: Den Haag

Costers, J. (1 maart 2006) «*Handen en voeten*» geven aan zo iets vaags als «*Leefbaarheid*», Binnenlands Bestuur, p. 22–23.

Diemer, A.E.F. en Hiel, M. van der (1995). VROM vergeet de volkshuisvesting in strijd om btw-besparing», *Woningraad Magazine*, 15.

Faber, A.W. (1997). *Van de nood een deugd gemaakt: de Tussenbalans 1991: deelstudie vijftig jaar DGVH*. Delft: Onderzoeksbureau OTB (OTB werkdocument 97–06).

Het Financieele Dagblad, Woningcorporatie Vestia in grote financiële problemen: Koortsachtig overleg tussen sector en overheid over reddingsplan, 30 januari 2012, p. 1.

Het Financieele Dagblad, Toezicht houden met de pet in de hand, 23 februari 2013, p. 14.

Gier, de A.A.J. et al. (november 2001). *Onderzoek naar de wetgevingskwaliteit van de concept-Woonwet (in opdracht van het Ministerie van VROM, DGVH, Directie Bestuursdienst)*. Universiteit Utrecht Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS.

Graaf, K.B. de (december 1995) *Corporaties onder vuur*, B&G, p. 20–23.

Haagsche Courant, Villa's bouwen in buitenland is gevaarlijk spel, 1 maart 1993.

Hancher, L. et al. (2012) *EU State aids*. London: Sweet & Maxwell.

Inspectie Volkshuisvesting Utrecht (11 april 1995). *Nota Evaluatie toezicht aanwijzingstraject speculerende corporaties*, IUT 16395008.

Inspectie Volkshuisvesting Utrecht (31 januari 1995). *Rapportage van gericht onderzoek naar het opvolgen en uitvoeren van aanwijzing ex artikel 41 BBSH, inzake het financiële beleid en beheer bij de Stichting Vooruit, te Enschede*. Utrecht.

Inspectie Volkshuisvesting Utrecht (2 februari 1995). *Rapportage van gericht onderzoek naar het opvolgen en uitvoeren van aanwijzing ex artikel 41 BBSH, inzake het financiële beleid en beheer bij de woningbouwvereniging Verbetering Zij Ons Streven (VZOS) te Den Haag*. Utrecht.

Inspectie Volkshuisvesting Utrecht (z.d.). *Rapportage van het gericht onderzoek naar het opvolgen en uitvoeren van aanwijzing ex artikel 41 BBSH, inzake het financiële en economische beleid en beheer bij de woningbouwvereniging «Onze Woning», te Nieuwegein*. Utrecht.

Inspectie Volkshuisvesting Utrecht (augustus 1995). *Rapport Beleggingsbeleid Woningbouwvereniging Jutphaas Nieuwegein*. Utrecht.

Noordanus, P. (10 september 2008). *Van antwoord tot heffing en verder...?: bevindingen van de commissie Noordanus*

Kooij, M. van der (16 juni 2006). Blind vertrouwen: Corporaties terughoudend over toezichthouders. *Binnenlands Bestuur(27) 2006 25*, pp. 22–25.

Koopman, J.M. (februari 1991). *De taken van- en het toezicht op sociale verhuurders in de jaren '90: Advies van de commissie Taakstelling en toezicht sociale verhuurders*.

NRC Handelsblad, Onderzoek speculatie woningcorporatie: Steen in stille vijver van corporaties na speculatie-verlies, 24 juni 1994, pp. 1, 15.

NRC Handelsblad, Gevecht om de touwtjes van de sociale woningbouw, 20 november 1995.

Het Parool, De wisseltruc van Heerma op de huizenmarkt 22 juni 1994, p. 19.

Het Parool, Tv-platform wordt restaurant in Houthaven, 14 augustus 2009.

Platform 31 (17 november 2006). Winsemius dwingt corporaties tot investeren kapitaal in aandachtswijken.

Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) (maart 1989). *Advies inzake de ontwerprnota volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Schaar, J. van der, et al. (1991). *Volkshuisvesting in goud: verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*. Den Haag: DGVH.

Schaar, J. van der (2009). *De ontwikkeling van het woningcorporatiebestel*. Amsterdam: Rigo.

VROM, (7 juni 2001) Agenda voor het overleg tussen de Staatssecretaris en de Woonbond op 7 juni 2001.

Severijn, R.M. (november 2013). *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2013*. Denekamp: Bureau Severijn (In opdracht van het Ministerie van BZK).

De Stem, Staatssecretaris Heerma: «Er is geen enkele reden voor paniek.» De illusie van Vadertje Staat, 1 augustus 1994.

Trouw, Terugtrekkend rijk maakt de weg vrij, 1 mei 1993, p. 7.

Trouw, Buurtbedrijven door corporaties gerund aar Engels voorbeeld: de markt op beter dan banenpools, 28 juli 1994.

Trouw, Te koop: observatorium, maar zonder telescoop, 2 oktober 2013, p. 11.

Velzen, N. van (5 juli 1995). De politiek heeft ongelijk, de sector doet het goed», *Woningraad-Magazine*, 2, p. 5.

De Veste (maart 2008). *Financiële effecten bij uittreding. Wat zijn de financiële gevolgen bij uittreding uit het publieke bestel door Woningstichting de Veste*. De Veste, Censum Finance Treasury, KPMG Meijburg.

De Volkskrant, Koop Oibibio door corporatie stuit op bedenkingen Remkes, 11 mei 1999.

De Volkskrant, Brussel: huurhuizen moeten verkocht», In volkshuisvesting voltrekt zich een stille revolutie», «Brussel kan hele Nederlandse stelsel ontwrichten», 3 september 2005, pp. 1–2.

De Volkskrant, Corporaties keren Aedes de rug toe, 19 oktober 2005.

VROM (2005). *De kosten in beeld, de kosten verdeeld. Een afsprakenkader voor kostenverdeling bij herstructuringsopgaven*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM-Raad (2003). *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als Sturingsopgave*. Den Haag.