

# Lokaal wat kan, centraal wat moet

## Nieuw bestel voor woningcorporaties

in opdracht van

Aedes vereniging van woningcorporaties  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

mei 2005

Commissie bestaande uit:  
Hans de Boer, voorzitter  
Edith Hooge, secretaris  
Pieter Jan Biesheuvel  
Pauline Meurs  
Luigi van Leeuwen  
Ton Lensen



# Lokaal wat kan, centraal wat moet

## Nieuw bestel voor woningcorporaties

### Inhoudsopgave:

1. Inleiding en samenvatting
2. Achtergrond en structuur van dit advies
3. Woningcorporatie op bedrijfsniveau
4. Gemeente als contractpartij voor woningbouwproductie en herstructurering
5. Zelfsturing, toezicht, activering en arbitrage
6. Rijk
7. Implementatie per 01-01-2007

Bijlage 1: opdrachtformulering adviescommissie relatie rijk-corporaties

Bijlage 2: overzicht van geraadpleegde instanties en personen



## 1. Inleiding en samenvatting

Na de bruteringsoperatie van de toenmalige staatssecretaris Heerma heeft zich in 10 jaar tijd een werkrelatie ontwikkeld tussen rijk en woningcorporaties die nu 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.

In opdracht van het Ministerie van VROM en Aedes vereniging van woningcorporaties is een commissie<sup>1</sup> ingesteld die nieuwe spelregels heeft ontworpen voor het samenspel tussen rijk en corporaties. De hoofdpunten worden hierna toegelicht.

### **Minister op afstand geplaatst, maar met een doeltreffend instrumentarium**

De commissie plaatst de minister op meer afstand van het dagelijkse reilen en zeilen van de corporaties. Wel behoudt de minister verantwoordelijkheid voor het systeem waarbinnen corporaties moeten opereren. De commissie beveelt de minister aan daartoe nieuwe spelregels te ontwerpen die ten opzichte van de oude op zeker 10 punten fundamenteel verschillen. Er zal een nieuw BBSH moeten worden ontworpen. Die aanpassingen hebben onder andere betrekking op de definiëring van de maatschappelijke doelstelling en het functioneren van corporaties zelf, op de veel actievere rol die gemeenten moeten spelen als gelijkwaardige contractpartij voor corporaties, de vernieuwing van het extern toezicht en op de sanctiemogelijkheden die de minister zich zelf voorbehoudt. Eén van die sanctiemiddelen is de boete bij een onvoldoende actief beleid van corporaties. Andere sanctiemogelijkheden zijn het ontslag van de commissarissen van een woningcorporatie en de intrekking van de toelating van de corporatie.

Het nieuwe BBSH moet ook voorzien in een nieuw op te richten contracterings- en activeringsinstituut (CAI) dat de contractering tussen corporaties en gemeenten ondersteunt en bevordert en in een bindende arbitragefunctionaliteit voor zowel gemeenten als corporaties als partijen er niet uit komen.

Voorts is landelijke toelating van elke corporatie gewenst zodat elementen van concurrentie worden ingebracht en het voor de individuele corporatie gemakkelijker wordt haar investeringscapaciteit te benutten voor maatschappelijke doelen buiten het oorspronkelijke werkgebied.

### **Corporaties acteren als professionele ondernemingen**

Corporaties zijn zogenoemde "maatschappelijke ondernemingen". De concretisering daarvan in aanbevelingen laat zien dat dit begrip hoge eisen stelt aan de organisatie van de corporaties.

Zo definieert de commissie een set van maatschappelijke doelstellingen inzake het bouwen en beheren voor de sociale sector, inzake de optimalisering van de kwaliteit van woningen en de directe leefomgeving, inclusief een verplicht plan over de aanwending van investeringscapaciteit, waarop elke corporatie dient te worden afgerekend. Corporaties en gemeenten worden in het nieuwe stelsel verplicht om arbitrage in te roepen als zij niet in staat zijn om als gelijkwaardige partners contracten af te sluiten over woningproductie en herstructurering. Diversificatie van werkzaamheden naar hetzij de markt, hetzij het publieke domein blijft gewenst en mogelijk, maar wordt wel aan strikte spelregels gebonden. "Uitwaaiering" naar marktactiviteiten moet volgens de commissie gebeuren volgens principes van gelijk speelveld en ze moet "NMA-proof" zijn. Wat betreft "uitwaaiering" naar maatschappelijke terreinen van welzijn, onderwijs, zorg, veiligheid en dergelijke bepleiten wij het volgende beoordelingskader: een deugdelijke argumentatie vanuit het vastgoedbelang van corporaties, een bedrijfseconomische onderbouwing, een legitimerend contract met de overheid of de instelling op wiens gebied men zich begeeft en uiteraard een scherpe toets door de raad van commissarissen.

---

<sup>1</sup> De commissie staat onder voorzitterschap van Hans de Boer, ondernemer, commissaris en oud-MKB-voorzitter. Leden van de commissie zijn Pieter Jan Biesheuvel (oud-lid van de Tweede Kamer, voorzitter van Cedris, branche van sociale werkvoorziening), Luigi van Leeuwen (oud-Burgemeester van Zoetermeer, Hoogleraar Openbare Financiën van lagere overheden aan de UvT), Ton Lensen (Directeur Ecorys) en Pauline Meurs (lid van de WRR, Hoogleraar Ziekenhuismanagement aan de EUR). Het secretariaat werd gevoerd door Edith Hooge (Lector corporate governance Avans Hogeschool) en Roeny Leeuwenburgh (Notulistenbureau Leeuwenburgh Vendrig) en ondersteuning werd geboden door Merijn van Giessen (VROM), Peter Boerenfijn (AEDES) en Jan Thorbrugger (AEDES).

Een strak en professioneel opgetuigde interne governance, met een centrale rol voor de raad van commissarissen (intern toezicht), is essentieel voor het degelijk ondernemerschap dat de commissie voor ogen staat. De raad van commissarissen dient er op toe te zien dat de corporatie bedrijfsmatigheid en de realisatie van maatschappelijke doelen met elkaar in evenwicht brengt en houdt. De opdracht voor de accountantscontrole moet, als hulpmiddel voor het interne toezicht en als document voor het externe toezicht, verder gaan dan alleen de getrouwheid van cijfers. Elementen waarover ook een oordeel kan worden gevraagd zijn: aandacht van het bedrijf voor efficiëntie en de rechtmatigheid van financiële handelingen.

De commissie beveelt voorts aan dat elke corporatie actief omgaat met huurdersinvloed en mogelijk invloed van andere belanghebbenden.

### **Gemeenten als legitimerende en gelijkwaardige contractpartij bij nieuwbouw en herstructurering**

De prominente plaats die gemeenten krijgen als contractpartij voor de corporaties heeft de volgende functies. Ten eerste wordt op deze manier recht gedaan aan de specifieke lokale "eigenaardigheden" van de markt. Voorts wordt legitimiteit verschaft aan de activiteiten van de corporatie. Immers, het is volgens deze constructie niet de corporatie die puur op eigen inzichten invulling geeft aan haar maatschappelijke doelstellingen, maar zij accommodeert via een contract ook de belangen van de gemeente die per definitie een democratische besluitvorming kent. Tot slot is het belang van de gemeente en de corporatie als contractpartijen dat de afhankelijkheid ten opzichte van elkaar wordt vergroot, onder andere ook in de randvoorwaardelijke sfeer van procedures voor ruimtelijke ordening. De commissie stelt voor dat een vierjarige afstemmingscyclus aan de contractering ten grondslag ligt. Over die periode wordt een reële planning gemaakt voor woningbouw en herstructurering. De prominente gemeentelijke rol hierbij veronderstelt uiteraard dat ook de gemeente een goed inzicht heeft in de woningmarkt en een scherpe, maar faire onderhandelaar is. Belangrijk gegeven daarbij is de landelijke toelating van elke corporatie. Dat geeft een betere mogelijkheid aan de gemeente om haar wensen en inzichten ook eens bij andere corporaties in de week te leggen.

### **Zelfsturing als uitgangspunt, opgeschoond extern toezicht, een nieuw contracterings- en activeringsinstituut en arbitrage**

De commissie neemt zelfsturing – dat wil zeggen inspanningen van woningcorporaties zelf, gesteund en bevorderd door partijen als Aedes, de VTW (Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties) – als uitgangspunt als het gaat om de bevordering van de professionaliteit van de woningcorporaties.

Wij zien voor Aedes een rol weggelegd om instrumenten te ontwikkelen en in te zetten die de effectiviteit, efficiëntie en transparantie van de corporaties bevorderen. Evenzo spelen zowel Aedes als de VTW een belangrijke rol bij het scherp en professioneel houden van het interne toezicht van de corporaties en bij het bevorderen van een strakke interne governance, als het eerste niveau van checks en balances.

De commissie wil het financieel-economisch toezicht stroomlijnen en een nieuw contracterings- en activeringsinstituut (CAI) oprichten, evenals een arbitragefunctionaliteit. De commissie schetst een eindmodel en een groeipad daar naar toe. Het groeipad houdt in dat het CFV zich geleidelijk omvormt tot het vooralsnog publiekrechtelijke instituut dat zich primair richt op de ondersteuning van contractering en activering, terwijl het WSW de belangrijkste instelling wordt op het gebied van het economisch toezicht. Het WSW rapporteert aan de minister over de solvabiliteit van de corporaties en over het rechtmatigheids- en efficiëntie-oordeel dat de accountants van de instellingen afgeven. Hierbij moet wettelijk worden voorzien in een 'early warning systeem' zodat de minister op tijd geïnformeerd wordt en de ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken.

Het CAI rapporteert jaarlijks in het openbaar over haar bevindingen wat betreft contractering en activering. Doel hiervan is dat partijen ervan leren en zichzelf kunnen verbeteren.

Indien uit de rapportages blijkt dat activering van de eigen investeringsruimte door woningcorporaties onvoldoende van de grond komt, heeft de minister de mogelijkheid om sancties te treffen.

In dit eindmodel is de minister de formele toezichthouder en zij behoudt de formele bevoegdheid om in te grijpen. Zij put haar informatie uit de rapportages van zowel WSW als CAI.

Alle toezichtinformatie dient ook beschikbaar te komen voor de woningcorporaties, inclusief hun raden van commissarissen, opdat zij de kans krijgen zich aan te passen, zaken te verbeteren en verder te professionaliseren. Daarnaast dient jaarlijks door de woningcorporatie in het openbaar te worden gerapporteerd over de bevindingen.

Om de vrijblijvendheid uit de contractrelatie tussen woningcorporaties en gemeenten te halen, voorziet de commissie in een onafhankelijke arbitrage als partijen er samen niet uit komen. De arbitrage is onafhankelijk en neemt de gelijkwaardigheid tussen corporatie en gemeente als uitgangspunt. Mocht de arbitrage niet tot een oplossing leiden, dan meldt de arbiter dit aan het CAI. Dit instituut neemt het gegeven mee in zijn rapportage, zodat ook de minister daarop haar handelen kan baseren.

### **In anderhalf jaar tijd ombouwen: aanvangen per 01-01-2007**

In een slotbeschouwing geeft de commissie aan hoe naar haar oordeel het nieuwe model in anderhalf jaar tijd kan worden geïmplementeerd.

Na een consultatieperiode van een kwartaal wordt aanbevolen dat de minister, Aedes, VNG en de VTW in de nazomer een intentieverklaring tekenen, waarin zij verklaren dat zij het nieuwe stelsel wensen te realiseren en te ondersteunen. Zo'n letter of intent (LOI) kent uiteraard ontbindende clausules, maar geeft wel voldoende houvast om het door de commissie bepleite ombouwproces aan te vangen. Het ombouwproces omvat een aantal trajecten die op elkaar moeten worden afgestemd, maar die deels ook naast elkaar kunnen oplopen.

Aanpassing van wet- en regelgeving, inclusief uiteraard de parlementaire behandeling daarvan, is natuurlijk essentieel. Ingewikkeld is de (om)vorming van de toezicht- en arbitragestructuur, inclusief de ondersteuning en stimulering van contractering en activering. Zware opgaven liggen ook bij de corporaties zelf, die een behoorlijke professionaliseringsslag moeten maken, en bij de gemeenten in hun nieuwe contracterende rol.





## 2. Achtergrond en structuur van dit advies

### **Van corporatie via publieke taakorganisatie naar maatschappelijke onderneming**

Corporaties zijn ontstaan als particulier initiatief en hadden tot doel woningen te bouwen voor die groepen mensen die daarin zelf in onvoldoende mate konden voorzien. Vanaf de jaren '50 is er een hechtere relatie met de overheid tot stand gekomen doordat de woningbouw op steeds grotere schaal werd gesubsidieerd. Met de stelselherziening naar aanleiding van het advies van de Commissie de Roos in 1962 kregen corporaties de beschikking over hun vermogen<sup>2</sup>. In 1995 vernieuwde de toenmalige staatssecretaris van volkshuisvesting, Ennaeus Heerma, dit arrangement met de corporaties door de zo genoemde bruteringsovereenkomst met als resultaat de Wet Balansverkorting, waarbij rechten van rijk en corporaties zijn afgekocht.

De corporatiesector heeft in een periode van tien jaar een ingrijpende ontwikkeling doorgemaakt: van een nauw aan de overheid gelieerde taakorganisatie naar een sector met zelfstandige maatschappelijke ondernemingen. De corporaties zijn financieel robuust en hebben veel energie gestoken in de professionalisering van hun organisaties.

VROM en Aedes hebben bij de opdrachtverlening aan onze commissie benadrukt dat woningcorporaties private organisaties zijn, maar wel met een maatschappelijke doelstelling. Dat is zo en blijft zo. Juist om die maatschappelijke doelstelling als zelfstandige private organisatie zo goed mogelijk te kunnen waarmaken, kreeg de commissie de opdracht om een nieuw bestel te ontwerpen voor de relatie tussen rijk en corporaties met werkbare en toetsbare spelregels.

De commissie heeft haar opdracht gekregen net in de tijd dat de relatie tussen maatschappelijke ondernemingen en de (rijks)overheid in het brandpunt van beleidsmatige aandacht staat. Met name de WRR en de SER hebben kort na elkaar goede adviezen uitgebracht over dit onderwerp<sup>3</sup>. De strekking van die adviezen is dat een gedecentraliseerde vorming en uitvoering van maatschappelijk beleid, mits vraaggericht en goed verankerd in de omgeving, de effectiviteit en efficiëntie van publieke dienstverlening sterk kan verbeteren. Genoemde studies besteden hierin ook ruime aandacht aan de corporatiesector in Nederland<sup>4</sup>.

De commissie heeft met dit advies niet de pretentie 'het wiel opnieuw uit te vinden' maar sluit zich zoveel als mogelijk aan bij denkrichingen en oplossingen die al zijn ontwikkeld. Wij willen ons concentreren op een praktische vertaalslag en een aanzet geven tot implementatie. Daarbij hebben wij goed geluisterd naar de ervaringen en ideeën van een groot aantal partijen (zie bijlage 2).

Ook hebben wij ons verdiept in het denken over en de definities van de maatschappelijke onderneming die door instanties zoals WRR, Ministerie van Economische Zaken, SER en CDA zijn geformuleerd. Het gaat om private organisaties met een doelstelling die deels samenvalt met een publiek doel, om ondernemersbeslissingen die - binnen de maatschappelijke missie van de organisatie - naast maatschappelijke afwegingen ook een gezonde bedrijfseconomische argumentatie hebben. Een belangrijk element is dat winst niet wordt uitgekeerd aan aandeelhouders maar wordt teruggeploegd ten behoeve van hun maatschappelijke doelstelling.

---

<sup>2</sup> Gelet op de discussies hecht de commissie er aan het onderscheid tussen de bestemming en de beschikking van het vermogen te benadrukken:

- De bestemming van het vermogen is vastgelegd in de Woningwet en in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) is de opdracht tot activering van het vermogen verwoord.
- De beschikking i.c. het eigendom van het vermogen ligt bij de rechtspersoon en valt onder artikel 1 EVRM.

<sup>3</sup> Zie: SER. Commissie ondernemerschap in de publieke dienstverlening (2005). Ondernemerschap voor de publieke zaak. Ontwerpadvies d.d. 03-02-05. Den Haag: SER; WRR (2004). Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam: Amsterdam University Press; Ministerie van Economische Zaken (2004). Public governance en maatschappelijk ondernemen. Den Haag: Eindrapport projectgroep Public Governance; RIGO Research en Advies BV (2005). Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing.

<sup>4</sup> De commissie doelt hier in het bijzonder op de publicaties: Brandsen, T. & J.K. Helderma (2004). Volkshuisvesting. Achtergrondstudie bij WRR (2004). Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam: Amsterdam University Press en RIGO Research en Advies BV (2005). Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing.

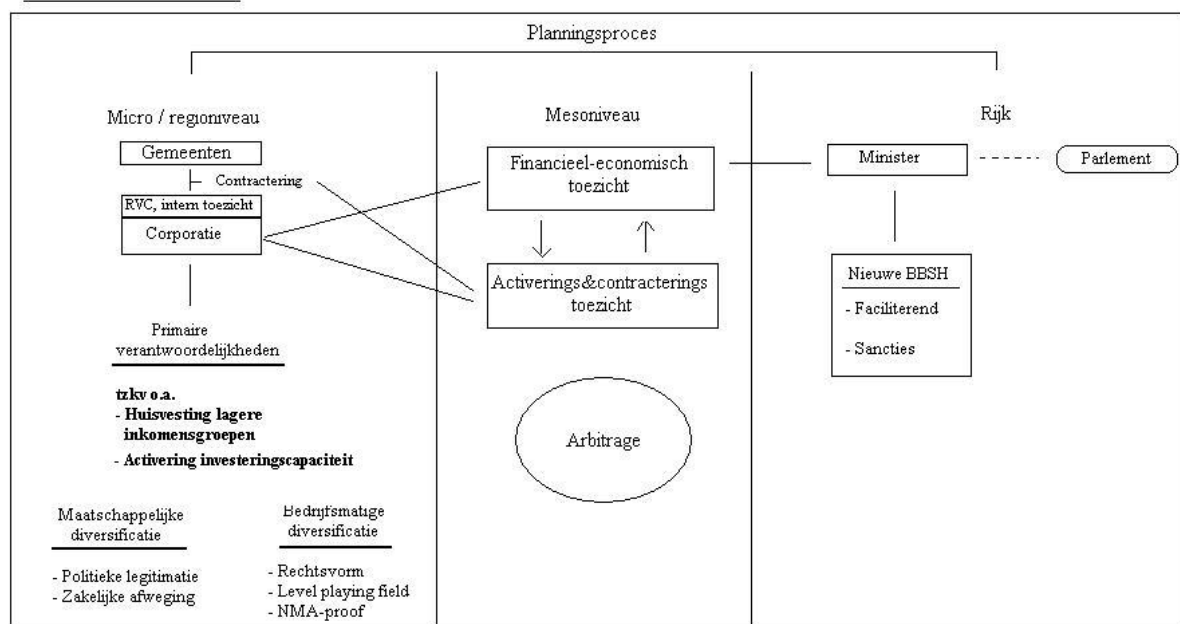
## Aanpak van dit advies op drie niveaus

Door beide opdrachtgevers werd de commissie op het spoor gezet: "lokaal wat lokaal kan, centraal wat echt centraal moet".

Dat adagium doordenkend is de commissie in haar analyse en aanbevelingen op een drietal samenhangende niveaus terecht gekomen, die moeten leiden tot een bestending van de gedecentraliseerde verhouding tussen woningcorporaties en rijk:

- 1 professionaliteit van de corporaties, inclusief hun ondernemerschap, met voldoende checks en balances binnen het bedrijf zelf en in zijn (markt)omgeving;
- 2 helder te onderscheiden functies van zelfsturing, toezicht, activering en arbitrage;
- 3 een helder wet- en regelgevend kader van het rijk, dat faciliterend is op het ondernemingsniveau en voor het veld van toezicht, activering en arbitrage, maar dat de minister tegelijkertijd ook de mogelijkheid geeft om hard op te treden als "het veld" zijn maatschappelijke doelstelling niet voldoende waarmaakt.

### Het advies in schema



De relatie tussen de drie niveaus is als volgt kort te omschrijven. Op het eerste niveau staat de professionaliteit van het ondernemerschap van woningcorporaties centraal. De corporatie wordt geacht een op de maatschappelijke vraag georiënteerde en op bedrijfseconomische continuïteit gerichte dienstverlening te organiseren. Gemeenten als contractpartners en professionele raden van commissarissen als interne toezichthouders moeten dit professionele ondernemerschap waarborgen. De professionaliteit van hun ondernemerschap is de eerste voorwaarde voor de door het rijk te bieden grotere eigen beleidsruimte aan woningcorporaties.

Op het tweede niveau moeten transparantie, bijsturing en arbitrage georganiseerd en gegarandeerd zijn. Dit niveau faciliteert gemeenten en corporaties. De monitoring en rapportages vanuit dit niveau vormen ook de informatievoorziening naar de minister om inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Op het derde niveau dient het rijk in dit kader te zorgen voor een regelgeving die de werking van het systeem bevordert en waarborgt. Dat moet scherper gebeuren dan nu het geval is in de Woningwet en het BBSH. De drie niveaus bij elkaar resulteren er in dat de verantwoordelijkheid voor een effectieve en efficiënte uitvoering van maatschappelijke doelstellingen wordt verlegd van centraal naar lokaal.

### 3. Woningcorporatie op bedrijfsniveau

Wil het concept maatschappelijke onderneming praktische relevantie krijgen en wil er sprake zijn van een bestendige relatie tussen rijk en corporaties waarin ruimte is voor ondernemerschap, dan moet op de volgende hoofdvragen een positief antwoord kunnen worden gegeven:

- Benut de corporatie haar (investerings)capaciteit - het maatschappelijk bestemd vermogen - in voldoende mate voor haar maatschappelijke doelstelling?
- Doet de corporatie dat op een effectieve en efficiënte wijze?
- Heeft de corporatie in haar eigen interne governance voldoende checks en balances ingebouwd om een evenwichtige strategie, goede uitvoering (inclusief een voldoende risicobeheersing), verantwoording daarvan en continuïteit te bewaken?
- Verantwoordt de corporatie zich in haar keuzen voldoende en op juiste wijze naar haar klanten en partners?
- Vindt de corporatie voldoende legitimiteit in de uitvoering van haar maatschappelijke doelstelling, dat wil zeggen richt zij zich, met inachtneming van bedrijfseconomische kaders, naar de maatschappelijke vraag?

Zonder alle corporaties over één kam te willen scheren, is het moeilijk om voor de hele sector een onomstreden duidelijk positief antwoord te geven op elk van deze vragen. De commissie constateert dat er discussie is over de investeringscapaciteit van de sector en over de vraag of de activering – de maatschappelijke aanwending ervan – in voldoende mate plaatsvindt.

Met enige regelmaat ontwikkelen corporaties commerciële initiatieven die onvoldoende worden verantwoord in relatie tot hun maatschappelijke doelstelling. In precies de tegenovergestelde richting signaleert de commissie een risico bij de activiteiten die zij ontwikkelen op aanpalende maatschappelijke beleidsterreinen die ver afstaan van de oorspronkelijke doelen van de corporatie, dan wel een overname van taken impliceren van de gemeente of van andere organisaties in het publieke domein. De commissie onderkent overigens dat genoemde activiteiten een antwoord zijn op maatschappelijke vragen en veel waardering ondervinden. De commissie constateert ook dat de rol van bewoners in de praktijk sterk afhankelijk blijkt van de goede wil van de woningcorporatie zelf. Ook het zoeken van legitimatie voor corporatiebeleid en -strategie is nog geen vanzelfsprekendheid en blijkt lastig te organiseren.

Strekking van het begrip maatschappelijke onderneming is dat in dit geval de corporatie haar klanten serieus neemt, dat zij “value for money” levert en dat zij haar maatschappelijke functie optimaal uitoefent binnen haar eigen werk- en marktgebied.

Ondernemingsgewijze productie houdt per definitie in dat de circa 500 corporaties in dit land al naar gelang hun marktomstandigheden en mogelijkheden elk op hun eigen wijze invulling zullen geven aan de doelstelling waar zij voor staan. Die variëteit is zelfs bevorderlijk voor de ontwikkeling van best practices en de vitaliteit van de sector. Echter, als sturingskader acht de commissie een heldere omschrijving van de maatschappelijke doelstelling van alle woningcorporaties en de daarop gerichte strategie onontbeerlijk. Dat is belangrijk om de corporaties steun te geven in hun strategie, om de raad van commissarissen een helder beoordelingskader te bieden voor hun interne toezicht en om duidelijkheid te bieden aan de omgeving, aan de externe toezichthouders en aan het rijk.

De commissie is van oordeel dat de primaire verantwoordelijkheden als volgt moeten worden gedefinieerd:

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

In het verlengde hiervan formuleren wij de volgende aanbevelingen voor de woningcorporatie op bedrijfsniveau:

## **Corporatiedirecteuren**

- Richt u zich op de maatschappelijke doelstelling en taken zoals hierboven beschreven, respectievelijk zoals ze worden vastgelegd in het nieuwe BBSH;
- Zet de investeringscapaciteit die u niet nodig hebt om te voldoen aan de eisen van financiële continuïteit, actief in ten behoeve van uw maatschappelijke doelstelling. Voorzie jaarlijks in een beargumenteerde planning hiervan en verantwoording hierover waaruit blijkt welk deel u, onder welke voorwaarden, lokaal en elders in Nederland besteedt, ook in meerjarig perspectief;
- Richt uw interne governance, respectievelijk de rol voor de raad van commissarissen, doelmatig, sober en onafhankelijk in. Met name de rol van de interne toezichthouders is cruciaal als eerste niveau van checks en balances op het corporatiebeleid;
- De aard van uw werkzaamheden brengt u regelmatig op terreinen waar ook de markt actief is. Breng uw commerciële activiteiten in elk geval onder in een aparte juridische entiteit die onder condities van een eerlijk speelveld opereert;
- De aard van uw werkzaamheden brengt u ook regelmatig op terreinen waar de overheid of andere organisaties met een maatschappelijke doelstelling actief zijn of horen te zijn. Verricht deze activiteiten op basis van een zakelijk contract en zorg voor een degelijke bedrijfsmatige onderbouwing hiervan;
- Zoek uw maatschappelijke binding en legitimatie vooral door een constructieve rol te spelen in het afstemmingsproces op lokaal niveau. Lokale overheden en mogelijk ook andere lokale partners zijn uw contractpartijen (zie hoofdstuk 4 van dit advies);
- Garandeer een goede positie aan uw klanten (bewoners) en draag zorg voor onderbouwde verklaringen waarom klantwensen wel of niet worden gehonoreerd;
- Wees transparant en toetsbaar. Maak één leesbaar en toegankelijk jaarverslag, dat inzicht geeft in strategische beleidskeuzen, inclusief de bedrijfsmatige onderbouwing daarvan, in de legitimatie ervan bij de belanghebbenden, in het functioneren van bestuur en intern toezicht, en in de borging van de organisatiekwaliteit. Het jaarverslag is de belangrijkste bron waaruit de omgeving en het externe toezicht de voor hen relevante informatie halen.

## **Raad van Commissarissen**

- U bent, omdat er geen aandeelhoudersvergadering is, het scharnierpunt tussen de interne governance van de woningcorporatie en het externe toezicht. Een cruciale, maar ook kwetsbare positie. In de beleving van de commissie zijn de commissarissen mensen die volgens de profielschets een hoge professionaliteit bezitten in termen van vastgoedexpertise, financieel-economische competentie en maatschappelijke gevoeligheid. En natuurlijk bent u onafhankelijk en integer. U bent de eerste en essentiële laag van argumenten om corporaties als maatschappelijke ondernemingen ruimte te bieden;
- Bij het invullen van kwaliteitszetels in de raad van commissarissen gelden vanzelfsprekend de in het vorige gedachtestreepje genoemde eisen;
- Het is uw uitdaging om bij het toezicht een even grote prioriteit aan de realisatie van de maatschappelijke doelstelling te geven als aan de financieel-economische parameters van de corporatie;
- Gebruik makend van o.a. de formulering van de accountantsopdracht houdt u het oog niet alleen op de financiële continuïteit, maar ook op zaken als rechtsmatigheid, efficiëntie, activering en contractering;
- U geeft op professionele wijze invulling aan uw werkgeverschap, ziet toe op een gepaste beloning van de bestuurders en verantwoordt u daarover.

## **Huurders**

De commissie vindt huurdersinvloed een essentieel onderdeel van de professionele organisatie. Corporaties moeten rapporteren hoe zij die invloed organiseren en wat de effecten ervan zijn. De commissie heeft overwogen om nader in te gaan op de relatie tussen huurders en woningcorporaties, met name ook in verband met de grote spanning op de woningmarkt waar in veel gebieden sprake van is. Echter, wij weten dat de Commissie Leemhuis zich over deze relatie buigt en wachten haar aanbevelingen graag af.

## **Minister**

- De rol die u heeft om deze wijze van functioneren van de corporaties te bevorderen en mogelijk te maken, wordt beschreven in hoofdstuk 6.

### **Aedes en Vereniging van toezichthouders (VTW)**

- Van u wordt een belangrijke rol verwacht als ondersteuners en aanjagers van de verdere door ons noodzakelijk geachte professionalisering van corporaties als ondernemers. Dat wordt beschreven in hoofdstuk 5.



#### 4. Gemeente als contractpartij voor woningbouwproductie en herstructurering

Op dit moment hebben lang niet alle gemeenten en corporaties prestatieafspraken met elkaar. Dat is ook niet verplicht volgens de huidige wet- en regelgeving. Die vrijblijvendheid zou uit de regelgeving moeten worden gehaald en vervangen moeten worden door een verplichting: corporaties en gemeenten moeten tot het uiterste gaan om het in de vorm van een contract met elkaar eens te worden over de bijdrage die wordt geleverd aan het gemeentelijke huisvestingsbeleid. Dit onderdeel van het advies is cruciaal in onze lijn naar legitimering van het corporatiebeleid op het lokale niveau. Lokaal, omdat je met het gemeentelijke contractenstelsel recht doet aan de specifieke marktomstandigheden; legitimering, omdat de gemeente als contractpartij haar besluiten en wensen baseert op democratische besluitvorming. Een praktisch argument is voorts dat het contract twee partijen aan een taakstelling verbindt die over en weer ook een grote invloed hebben op het realiseren ervan. Corporaties moeten hun planning en uitvoering op orde hebben en gemeenten moeten zorgen voor de juiste omstandigheden, zoals beschikbaarheid van bouwgrond, om een vlotte uitvoering mogelijk te maken.

Om dit contracteringsproces mogelijk te maken acht de commissie het noodzakelijk dat aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- er is sprake van een afstemmingsproces dat landelijke, lokale en corporatiedoeleinden met elkaar verbindt<sup>5</sup>;
- contractpartijen zijn deskundig en professioneel;
- door de landelijke toelating van alle corporaties zijn partijen niet "tot in het oneindige" tot elkaar veroordeeld;
- er is bindende arbitrage als partijen er met elkaar niet uitkomen.

#### Het planningsproces verbindt landelijk en lokaal

De nationale woningbouwproductie en herstructureringsopgave, gebaseerd op onder andere het ruimtelijke beleid van het rijk, wordt door het rijk in overleg met de daarbij betrokken andere overheden vastgesteld. De aan de provincie/ regio toebedeelde taak wordt naar het lokale niveau vertaald en vastgelegd.

De gemeenten ontwikkelen een visie op het wonen binnen hun territorium en leggen die vast in hun (meerjaren-) programmabegroting en voegen daaraan toe een speciale paragraaf "woningbouwproductie en herstructureringsopgave overeenkomstig rijksbeleid en contracten met derden". De programmabegroting, eenmaal door de gemeenteraad vastgesteld, is het prestatieplan van het college van B&W, waarover het tenminste eenmaal per jaar – in de bij wet vereiste jaarstukken - verantwoording aflegt. Het college van B&W is op grond van zijn prestatieplan gehouden met de in zijn territorium opererende woningbouwcorporatie(s) en anderen de vastgelegde opgaven te bespreken, te contracteren en te realiseren. Op deze wijze kunnen B&W zich ervan verzekeren dat de door hen met het rijk overeengekomen inzet wordt 'gedekt' door die partijen die daadwerkelijk investeren en presteren.

Woningcorporaties spelen op dit punt een belangrijke rol omdat hun investeringsgedrag en hun prestaties bepalend zijn voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Corporaties dienen het gemeentelijk beleid in acht te nemen en zich bij contract te binden om (hun deel van) bovengenoemde prestatieafspraken binnen de overeengekomen tijd te realiseren. De afstemming omvat een periode van vier jaar, die zonodig jaarlijks wordt bijgesteld en een kader vormt voor de te sluiten contracten.

#### Professionaliteit en arbitrage

"Het elkaar vinden" op lokaal niveau wat betreft analyse, aanpak en samenwerking kan een langdurig proces zijn waarbij concrete afspraken en daadwerkelijke investeringen lang op zich laten wachten. "De gemeente is voor de concrete uitvoering van haar plannen afhankelijk van andere partijen. Veel bouwprojecten onttaarden al snel in een patstelling, waarin veel tijd verloren gaat met gesoebat over de kostenverdeling"<sup>6</sup>

Om tot een proces te komen dat soepeler tot contracten leidt staan meerdere wegen open. Maar in elk geval moeten zowel gemeenten als corporaties van elkaar leren. VNG en Aedes kunnen daarvoor een platform bieden.

---

<sup>5</sup> De commissie herkent in de brief van minister Dekker van 19 november 2004 inzake de modernisering van het huurbeleid belangrijke aanzetten tot een dergelijk afstemmingsproces.

<sup>6</sup> Brandsen & Helderman, 2004, p. 81.

Alleen al vanwege hun woningbezit hebben corporaties een sterke lokale binding. Dat verandert niet van jaar op jaar. Maar toch kan het verfrissend werken op zowel de gemeenten als op de corporaties, en dus ook op hun onderlinge relatie, als zij niet per definitie tot elkaar zijn veroordeeld. "Men moet over de schutting kunnen kijken". Om die reden beveelt de commissie aan dat de (regionale) toelating van alle corporaties wordt omgezet in een landelijke toelating.

Voorts wil de commissie dat het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), voortbouwend op haar expertise, zich doorontwikkelt naar een contracterings- en activeringsinstituut (CAI) dat gemeenten en woningcorporaties als adviseur terzijde staat als er problemen opdoemen. En tot slot wordt voorzien in een arbitragefunctionaliteit die voor zowel gemeenten als corporaties open staat en bindend adviseert. Voor de uitwerking hiervan zie hoofdstuk 5.

Een contract over nieuwbouw en/of herstructurering met een gemeente wordt als voorwaarde voor landelijke toelating opgenomen. Hierbij geldt dat woningcorporaties geen voorrang hoeven te geven aan gemeenten waarin zij werkzaam zijn.

De verplichte contractering met de gemeente kent de volgende clausules. Mocht een corporatie worden geconfronteerd met een 'onwillige' gemeente, dan roept de corporatie arbitrage in. Mocht de arbiter ook geen contractering tot stand kunnen brengen tussen corporatie en gemeente, dan geeft de arbiter dit door aan het CAI, respectievelijk de minister. De corporatie wordt vervolgens vrijgesteld van de verplichting tot contractering met de betreffende gemeente. B&W moet zich verantwoorden ten opzichte van de gemeenteraad over het niet tot een vergelijk komen.

Mocht een gemeente worden geconfronteerd met een 'onwillige' corporatie, dan roept de gemeente arbitrage in. Mocht de arbiter ook geen contractering tot stand kunnen brengen tussen corporatie en gemeente, dan geeft de arbiter dit via het CAI door aan de minister. De minister kan vervolgens besluiten de woningcorporatie te sanctioneren.

Samenvattend beveelt de commissie het volgende aan:

### **Gemeenten**

- Binnen de rijkskaders dient u voor uw gemeente een visie op het wonen te hebben en die te vertalen in een meerjaren-, voortschrijdend programma vastgesteld door de gemeenteraad. Het gemeentebestuur is politiek aanspreekbaar op de realisatie;
- U hebt uw partij te blazen als contractpartij in het afstemmingsproces dat de commissie voor ogen staat. Net zo goed als er nu in uw ogen corporatiedirecteuren zijn "die niets willen", zijn er onder u ongetwijfeld ook partijen "die alles en daarmee het onmogelijke willen van corporaties". Ook voor u geldt: wees zakelijk en vraag nooit het onmogelijke. Probeer er met elkaar uit te komen en de gang naar de door ons voorgestelde arbitragefunctionaliteit overbodig te maken.

### **Corporaties**

- U dient te beschikken over een beleidsplan en een meerjareninvesteringsprogramma waaruit blijkt hoe en in welke mate uw investeringscapaciteit wordt aangewend. U informeert de betrokken gemeenten over uw beleidsvoornemens inzake woningbouw en herstructurering en u neemt hierbij het gemeentelijk beleid aantoonbaar in acht;
- U geeft aan waar u voor staat en welke investeringen inzake woningbouw en herstructurering u zult plegen. Uw voornemens zijn niet vrijblijvendheid, maar worden vastgelegd in een contract met gemeenten. Onderprestatie wordt verantwoord.

### **Gemeente en corporatie samen**

- U sluit contracten met elkaar. U kunt moeilijk zonder elkaar, maar bent niet meer per definitie tot elkaar veroordeeld;
- Voor ondersteuning kunt u terecht bij de VNG, Aedes en CFV, respectievelijk het CAI in wording;
- U dient arbitrage in te roepen indien u geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over het investeringsbeleid i.c. programma's;
- U dient arbitrage in te roepen indien de uitvoering van contracten niet tot stand komt.



## Minister

- U bent eerstverantwoordelijk om een meerjarig afstemmingsproces tot stand te brengen waardoor rijksbeleid en lokale ambities met elkaar sporen;
- Door partijen, waaronder de woningcorporaties, actief te betrekken bij het proces vergroot u de zekerheid dat de inzet en prestaties die nodig zijn om de overeengekomen ambities te realiseren worden 'gedekt' door die partijen die daadwerkelijk investeren en presteren;
- Het planningsproces zou ten hoogste eens in de vier jaren doorlopen moeten worden en kan zo nodig jaarlijks worden bijgesteld. Een beperkt aantal te benoemen beleidsprioriteiten staat hierbij centraal. Beleidsconsistentie, voorkomen van bureaucratie en daarmee gemoeide lasten en de doorlooptijd van investeringstrajecten laten een hogere frequentie niet toe<sup>7</sup>. Het planningsproces vormt het kader voor de af te sluiten contracten;
- Uiteraard moet uw wet- en regelgeving de basis leggen voor de rollen en de acteurs die onze commissie op het podium plaatst (zie hoofdstuk 6).

---

<sup>7</sup> De commissie onderkent uiteraard dat omstandigheden zo kunnen wijzigen dat heroverweging en bijstelling nodig is. Met het pleidooi voor een periode van 4 jaar is niet gezegd dat het denken moet worden gestaakt. Aanpassing van overeenkomsten zal - onder voorwaarden - tot de mogelijkheden moeten behoren.



## 5. Zelfsturing, toezicht, activering en arbitrage

Onder "zelfsturing" worden de inspanningen van partijen als Aedes, de VTW en VNG verstaan die er op gericht zijn om de professionaliteit van de maatschappelijke ondernemingen te bevorderen.

Met toezicht bedoelen wij in dit hoofdstuk het externe toezicht dat, in lijn met dit advies, eerst en vooral aanvullend is op het interne toezicht op het professionele, maatschappelijke ondernemerschap waartoe de corporaties zich verplichten. Dit neemt niet weg dat in het bestel dat de commissie voor ogen staat behoefte is aan extern toezicht. De informatie van dit externe toezicht kent twee primaire gebruikers. Ten eerste staat de informatie ten dienste van de woningcorporaties zelf – en dan zowel de directie als de commissarissen -, opdat zij de kans krijgen zich aan te passen en verder te professionaliseren. In de tweede plaats dient de informatie de minister in staat te stellen haar ministeriële verantwoordelijkheid in te vullen.

Daarnaast is de commissie van oordeel dat partijen ondersteuning en stimulering behoeven bij de contractering tussen gemeenten en woningcorporaties en de activering van de investeringscapaciteit van woningcorporaties.

De vormgeving en invulling van het externe toezicht en van de bevordering en ondersteuning van contractering en activering hebben de commissie veel hoofdbrekens gekost. We willen een gestroomlijnd model van toezicht, maar de omvorming van de huidige situatie naar de nieuwe moet wel gecontroleerd verlopen. In dit hoofdstuk wordt daartoe eerst het eindmodel geschetst. Vervolgens wordt uiteen gezet onder welke voorwaarden dat eindmodel wordt gerealiseerd (groeimodel).

Ten slotte wenst de commissie een arbitragefunctionaliteit in het nieuwe bestel in te bouwen, die zowel door de gemeenten als de corporaties kan worden ingeroepen en die bindend arbitreert inzake contracteringsschillen.

### Zelfsturing

De commissie ziet voor Aedes de essentiële rol weggelegd om instrumenten te (laten) ontwikkelen en in te (laten) zetten die de effectiviteit, efficiëntie en transparantie van de corporaties bevorderen. Instrumenten als benchmarking, gedragscodes en visitatie zijn hierbij in onze ogen uitdrukkelijk bedoeld als hulpmiddelen waar organisaties van leren en niet als extern toezichtinstrument.

Evenzo spelen zowel Aedes als de VTW een belangrijke rol bij het scherp en professioneel houden van het interne toezicht van de corporaties, en bij het bevorderen van een strakke interne governance, eerder aangeduid als het eerste niveau van checks en balances.

Wat betreft de professionaliteit en kwaliteit van het intern toezicht ligt er een prima basis in de 25 aanbevelingen van de Commissie Glasz<sup>8</sup> die gebaseerd zijn op algemeen geldende uitgangspunten voor intern toezicht: te weten integriteit, transparantie en het afleggen van verantwoording. De commissie acht het positief dat Aedes het gedachtegoed van de Commissie Glasz in de eigen branche-code heeft verwerkt.

Evenzo bieden de aanbevelingen van de commissie Izeboud<sup>9</sup> een prima leidraad bij de vaststelling en externe verantwoording van de bezoldiging van statutaire directeurs.

De commissie meent dat de VNG een belangrijk platform kan bieden aan de gemeenten voor kennisuitwisseling om hun gelijkwaardige rol als contractpartij in te vullen.

Voor al het bovenstaande geldt dat het mensen zijn die het werk moeten doen. Hun individuele kwaliteit is daarom een belangrijk aandachtspunt bij alle ondersteunende activiteiten.

---

<sup>8</sup> Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties*. Almere: Aedes vereniging van woningcorporaties.

<sup>9</sup> Commissie Izeboud (2004). *Advies van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties*. Advies in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.

## Naar een eindmodel voor financieel-economisch toezicht

In de samenleving wordt kritisch gekeken naar regeldruk en de daaruit voortvloeiende controlebehoefte. Ook de rijksoverheid stelt zich op dit punt kritisch op, getuige de herijkingoperatie. Vanuit dit perspectief ligt terughoudendheid wat betreft het stellen van regels en het daaruit voortvloeiend extern toezicht op de handhaving voor de hand. Dit geldt zeker voor het financieel-economisch toezicht op corporaties, die sinds de inwerkingtreding van de Wet balansverkorting geen publieke financiering meer ontvangen. Corporaties financieren hun maatschappelijke doelen uit huurinkomsten en uit het rendement op hun vermogen.

De commissie stelt voor het financieel-economisch toezicht op de corporatiesector efficiënter in te richten, waar dit op dit moment meerdere keren wordt ingevuld:

1. Financieel toezicht is ten eerste een zaak van het intern toezicht. Hierbij is de accountant (via controle en managementletters) alert en instrumenteel voor het intern toezicht: de raad van commissarissen;
2. Het WSW onderwerpt haar deelnemers jaarlijks aan een toets en het WSW wordt op haar beurt geaudit door ratingbureaus. Het WSW kent al jarenlang een dubbele triple-A status;
3. Daarnaast oefent het CFV financieel toezicht uit.

De commissie acht bovenstaande drieslag teveel van het goede, als het gaat om het financieel-economisch toezicht, en te weinig als het gaat om de bevordering van contractering met gemeenten en de activering van de corporatievermogens. Daarom bevelen wij een eindmodel aan dat in de volgende richting gaat.

De minister blijft de formele toezichthouder en behoudt de formele bevoegdheid om in te grijpen. De commissie scherpt deze bevoegdheid aan door te pleiten voor een nieuw BBSH waarin de minister duidelijke sanctiemogelijkheden ter beschikking staan (zie hoofdstuk 6).

Nieuw in het door de commissie voorgestelde eindmodel is dat het verzamelen en beoordelen van informatie over de financiële positie van woningcorporaties in het kader van het externe toezicht niet meer bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) wordt belegd, maar bij de minister zelf.

Dit betekent dat de signalerings- en adviestaken op het gebied van financieel toezicht inclusief het rechtmatigheidtoezicht (beoordeling van de naleving van wet- en regelgeving) bij de minister c.q. haar ambtenaren ligt, zodat de minister haar ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken.

Daartoe dient de informatie van het CFV, respectievelijk het CAI, en het WSW voor de minister beschikbaar te komen voor haar toezichtrol. Het is aan corporaties zelf om de informatie te gebruiken opdat zij de kans krijgen zich aan te passen, zaken te verbeteren en verder te professionaliseren. Daarnaast dient de minister jaarlijks te rapporteren in het openbaar over de bevindingen.

Het eindmodel voorziet ook in een nieuwe rol voor het WSW. Immers, de meeste woningcorporaties kloppen nu toch al aan bij het WSW voor garantiestelling, zijn onderwerp van herbeoordelingen en het WSW verricht in de praktijk al een soort presanering.

Vanuit zijn borgende functie is het WSW altijd als eerste op de hoogte als er sprake is van een bedreiging van de financiële continuïteit van een corporatie. Wij bevelen daarom ook aan dat het WSW aan de minister rapporteert over de solvabiliteit van de corporaties en over het rechtmatigheids- en efficiëntie-oordeel dat de accountants van de instellingen afgeven. Hierbij moet wettelijk worden voorzien in een 'early warning systeem' zodat de minister op tijd geïnformeerd wordt en de ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken.

Ook dient de informatie van het WSW beschikbaar te komen voor (het interne toezicht van) de woningcorporaties zelf opdat zij de kans krijgen zich aan te passen, zaken te verbeteren en verder te professionaliseren. Daarnaast dient het WSW jaarlijks te rapporteren in het openbaar over zijn bevindingen.

Op dit moment nemen niet alle corporaties deel aan het WSW. Om het WSW in staat te stellen bovenstaande rol optimaal te vervullen, wordt deelname aan het WSW verplicht voor alle woningcorporaties. Omdat het WSW een private organisatie is moet voorzien worden in een publieke waarborg. Daarvoor zou de Nederlandse Bank toezicht uit kunnen oefenen op het door het WSW gehanteerde toezichtstelsel.

Ook de projectsteun en eventuele saneringssteun zouden we in beginsel bij het WSW willen neerleggen in plaats bij het CFV, zoals nu het geval is. Echter, een probleem is dat het daarvoor benodigde geld via een heffing, publiekrechtelijk moet worden geregeld, terwijl het WSW een privaatrechtelijk orgaan is. Eén oplossing is deze steun bij het CFV, respectievelijk CAI, te laten (zie hierna).

## **Naar een eindmodel met een contracterings- en activeringsinstituut (CAI)**

De contractering tussen woningcorporaties en gemeenten, de landelijke toelating daarbij en de aanpak van het activeringsvraagstuk zijn essentieel en nieuw in ons voorstel voor het nieuwe bestel.

Om dat goed voor elkaar te krijgen en ook de vinger aan de pols te houden, acht de commissie het noodzakelijk dat een instituut van statuur daarvoor een ondersteunende, stimulerende en signalerende rol krijgt. Hierbij heeft de commissie het volgende eindmodel voor ogen.

We constateren dat het huidige CFV in de afgelopen jaren deze statuus heeft bereikt op grond van zijn kennis van de sector. Daarom beveelt de commissie aan om het huidige CFV uit te bouwen tot een - vooralsnog publiekrechtelijk - contracterings- en activeringsinstituut (CAI). Het CAI heeft als taak contractering en activering te ondersteunen en te stimuleren door daarover te adviseren aan partijen.

De publiekrechtelijke status van het CAI moet worden ondersteund met een instrumentarium dat het CAI in staat stelt om al die informatie op te vragen die het nodig heeft om zijn taak uit te oefenen.

Wat betreft de activering heeft het CAI de taak om, in samenwerking met de woningcorporaties en Aedes, een eenduidig instrument te ontwikkelen waarmee de reële investeringscapaciteit objectief door een corporatie kan worden vastgesteld. Het instrument dient via een meerjarenprogramma inzicht te geven in de benodigde investeringsbehoefte van de corporatie. Ook dient de corporatie op basis van dit instrument objectief te kunnen vaststellen of zij zelf voldoende investeringscapaciteit heeft voor het realiseren van de investeringsbehoefte.

- Als de investeringscapaciteit van de corporatie hoger is dan de eigen investeringsbehoefte dan verantwoordt de corporatie zelf in haar jaarverslag hoe zij deze investeringscapaciteit heeft aangewend ten behoeve van de doelstelling.
- Als de investeringscapaciteit van de corporatie lager is dan de eigen investeringsbehoefte dan verantwoordt de corporatie zelf in haar jaarverslag hoe zij de benodigde investeringscapaciteit heeft verworven.

Uitgangspunt blijft dat corporaties, met behulp van het hierboven beschreven instrument, hun eigen zaken regelen en bij financieringsproblemen zelf oplossingen vinden.

Het CAI rapporteert jaarlijks in het openbaar over haar bevindingen wat betreft contractering en activering. Doel hiervan is dat partijen ervan leren en zichzelf kunnen verbeteren. Het CAI rapporteert ook aan de minister. Wanneer activering van de eigen investeringsruimte door woningcorporaties onvoldoende en/of onvoldoende effectief en efficiënt van de grond komt, geeft het CAI dit door aan de minister. De minister heeft de mogelijkheid te sanctioneren.

Mogelijk moet de project- en saneringssteun bij het CAI blijven, als financieel sluitstuk op zijn aanjagende rol op de totstandkoming van lokale samenwerking.

De commissie is van mening dat op de langere termijn voldoende professionaliteit en ervaring in het veld zal zijn opgebouwd om contractering en activering zelf te garanderen. Echter, omdat de corporaties zelf, en ook de relatie tussen corporaties en gemeenten, op dit moment dit niveau nog niet bereikt hebben, is de stimulerende en ondersteunende rol van het CAI in het eindmodel vooralsnog onontbeerlijk.

## **Arbitrage**

Het kan gebeuren dat corporaties en gemeenten niet tot elkaar komen in de gewenste contractering. In dat geval ziet de commissie een onafhankelijke arbitrage als de aangewezen weg. Het gaat hierbij om twee arbitragemomenten:

- het moment dat partijen niet tot een contract kunnen komen;
- het moment dat een contractueel vastgelegde prestatie niet geleverd wordt.

De arbitrage is onafhankelijk en neemt de gelijkwaardigheid tussen corporatie en gemeenten als uitgangspunt. De organisatie van deze functionaliteit kan bij het CAI worden gelegd. Mocht de arbitrage niet leiden tot een contract (arbitragemoment 1) of tot de levering van een prestatie (arbitragemoment 2), dan meldt de arbiter dit aan het CAI. Dit instituut neemt het gegeven mee in zijn rapportage aan de minister.

## Groeimodel

De commissie beseft dat het onmogelijk is om van de ene op de andere dag het hierboven geschetste eindmodel van extern toezicht en bevordering en ondersteuning van contractering en activering uit de grond te stampen. Dat zou ook niet verstandig zijn. De verschillende partijen hebben tijd nodig om te wennen aan hun nieuwe rol en taak en daarvoor de benodigde expertise en instrumentarium in huis te halen of juist over te hevelen. Daarom bepleiten wij een groeimodel.

Als start voor het groeimodel geeft de commissie de betrokken instituties CFV, WSW, en de minister en haar ambtenaren de opdracht een tijdpad te ontwerpen waarin wordt aangegeven op welke momenten welke stappen richting het eindmodel worden gezet. De stappen die moeten worden genomen zijn bijvoorbeeld het overhevelen en afstoten van taken, het oppakken van nieuwe taken inclusief het opbouwen en vormgeven van (nieuwe) relaties met betrokken (nieuwe) partijen. Ook de inzet van mensen en middelen en de tijd die de benodigde wettelijke verankering vraagt moet worden meegenomen in dit tijdpad.

Het is niet uitgesloten dat in dat proces ook de versmelting van WSW en CFV tot één publiekrechtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM, een mogelijke variant is.

De commissie acht het een harde randvoorwaarde bij dit groeimodel dat te allen tijde de ministeriële verantwoordelijkheid gewaarborgd blijft, waarbij tijdige en juiste informatievoorziening door de verschillende instituties-in-transitie cruciaal is.

## 6. Rijk

Het model zoals hiervoor uitgeschreven, staat volledig in het teken van “lokaal wat lokaal kan, centraal wat centraal moet”. Het is onze intentie om op het rijksniveau de ministeriële verantwoordelijkheid op een praktische manier te herdefiniëren tot een systeemverantwoordelijkheid. “Op een praktische manier”, omdat we niet willen blijven steken in discussies over abstracte termen maar concreet willen aangeven hoe het wet- en regelgevend kader moet worden aangepast.

De commissie realiseert zich ten volle dat ons advies nog onderwerp zal zijn van ministeriële afwegingen, consultaties met het veld en overleg met het parlement. Dat zal ongetwijfeld leiden tot aanpassingen op ons advies. Aanscherpingen van ons advies, zodat op lokaal niveau en centraal de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nog duidelijker worden neergelegd zullen wij uiteraard toejuichen.

De commissie staat een sturingsmodel voor ogen waarbij het rijk echt werk maakt van decentralisatie van verantwoordelijkheden door er een helder wettelijk kader onder te leggen. Tegelijkertijd willen wij de minister toerusten met een goede informatievoorziening en een aantal “stevige knuppels achter de deur”, voor die gevallen waarin het gegeven vertrouwen op lokaal niveau niet wordt waargemaakt.

De aanpassingen die daartoe in het huidige wet- en regelgevend kader moeten worden aangebracht zijn in de voorgaande hoofdstukken reeds aangegeven.

Wij denken dat de minister met een compleet nieuw BBSH moet komen. In het verlengde van en als samenvatting van het model dat wij hiervoor beschreven, dient dat nieuwe BBSH in elk geval de volgende tien elementen te bevatten:

1. Er wordt voorzien in een vierjaarlijks afstemmingsproces dat landelijke en lokale inzichten in de woningmarkt op elkaar afstemt;
2. De contracteerverplichting tussen gemeenten en corporaties wordt vastgelegd;
3. Alle corporaties krijgen een landelijke toelating;
4. Het BBSH omschrijft de primaire verantwoordelijkheden als sturings- en beoordelingskader waarop de corporaties zowel in het interne als externe toezicht worden getoetst;
5. De cruciale rol van de raad van commissarissen als interne toezichthouder wordt geformaliseerd;
6. De minimum rapportageonderwerpen door de accountant worden vastgelegd in het BBSH, als basis voor zowel intern als extern toezicht;
7. Het WSW, met op de achtergrond De Nederlandse Bank, krijgt de belangrijkste taak op het gebied van het economische toezicht. Additioneel moet worden geregeld dat en op welke wijze deze privaatrechtelijke rechtspersoon rapporteert aan de minister;
8. In de wet- en regelgeving dient in de ombouw van CFV naar CAI te worden voorzien, alsmede in de monitorings- en rapporteringswijze aan de minister;
9. De positie en het reglement voor de arbitragefunctionaliteit dient een wettelijke basis te krijgen;
10. In het nieuwe BBSH dienen de sanctiemogelijkheden te worden beschreven die de minister tot beschikking heeft:
  - Aanwijzing;
  - Boete-oplegging;
  - Curatele;
  - Ontslag van commissarissen;
  - Intrekking van de toelating van de corporatie.

Het sluitstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is uiteraard de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. Procedureel zal deze niet afwijken van de huidige praktijk.

Inhoudelijk gaat het er om dat parlement en minister de discipline opbrengen om hun interactie te concentreren op het systeemniveau. Dat is consistent met de lijn van dit advies.

Tot slot wijst de commissie erop dat de druk vanuit Europa om een 'eerlijk speelveld' te garanderen op de woonmarkt toeneemt<sup>10</sup>. De commissie is van oordeel dat het rijk in zijn strikte regierol ook dit eerlijke speelveld moet garanderen.

---

<sup>10</sup> De commissie baseert deze notie op de een analyse van 'De Europese Dimensie'in: Conijn, J. (2005). Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing. RIGO in opdracht van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Amsterdam: RIGO, p. 35 – 42.



## 7. Implementatie per 01-01-2007

De transitie van het oude naar het nieuwe bestel is geen sinecure. Zo'n proces raakt snel in patstellingen omdat partijen op elkaar gaan wachten of omdat er geen helderheid bestaat over het tijdspad dat wordt afgelopen. Om dat te vermijden doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Minister en Aedes, u heeft natuurlijk ieder uw eigen verantwoordelijkheid. Maar het zou goed zijn als u zich gezamenlijk zou committeren aan een ordelijk proces;
2. Daartoe zou het dienstig zijn dat u een redelijke, maar ook ambitieuze datum vastlegt waarop het nieuwe bestel van start moet gaan. Ons voorstel is 1 januari 2007;
3. U zou tot 1 september 2005 de tijd kunnen nemen voor consultatie met partijen in het veld over dit advies;
4. Tekent u dan op 1 oktober 2005 met een aantal betrokken partijen een 'letter of intent' (LOI), waarin partijen verklaren het nieuwe stelsel binnen de aangegeven periode te willen realiseren volgens een bepaalde projectstructuur. In elk geval zouden naar ons oordeel de minister, Aedes, de VNG en de VTW als ondertekenaar van de LOI moeten optreden. Uiteraard kan deze LOI enkele ontbindende clausules bevatten, maar zij moet wel voldoende houvast bieden om het door de commissie bepleite 'verbouwingsproces' te starten.

Het verbouwingsproces kent vervolgens een aantal trajecten die weliswaar op elkaar moeten worden afgestemd, maar die deels ook naast elkaar kunnen oplopen. De commissie onderscheidt hierbij, in willekeurige volgorde, vier hoofdsporen:

### *I Professionaliseringsslag door de woningcorporaties, met name op het gebied van een strakke bedrijfsvoering, evenwichtige interne governance, en deskundig intern toezicht 'met tanden'.*

Aedes en de VTW spelen hierbij een hoofdrol. Door het ondersteunen en opleiden van commissarissen, door het doorontwikkelen van gecertificeerde benchmarks, door onderlinge visitatie en door een gedragscode verbonden aan het lidmaatschap van Aedes en VTW kan werk worden gemaakt van de verdere professionalisering van woningcorporaties. Daarbij moet speciale aandacht zijn voor het hoe en wat van (de verantwoording van) de activering van de eigen investeringscapaciteit van de corporaties en van het sluiten van contracten met de gemeenten. Op termijn gaan de corporaties daarbij ook steun krijgen van het op te richten CAI.

### *II Ontwikkeling van hun rol als 'legitimerende contractpartij' door gemeenten.*

De gemeenten zijn hoofverantwoordelijk als het gaat om het op poten krijgen van de gemeentelijke plancyclus inzake wonen en het contracteren van woningcorporaties en andere organisaties daarbij. De gemeente kan hier stimuleren en aansluiting zoeken bij reeds bestaande praktijken inzake andere taken van de gemeenten. Ook het ontwikkelen van modellen en het opzoeken en verspreiden van zowel "good" als "bad practices" is van belang.

### *III Omvormen en opzetten van extern toezicht, CAI en arbitrage.*

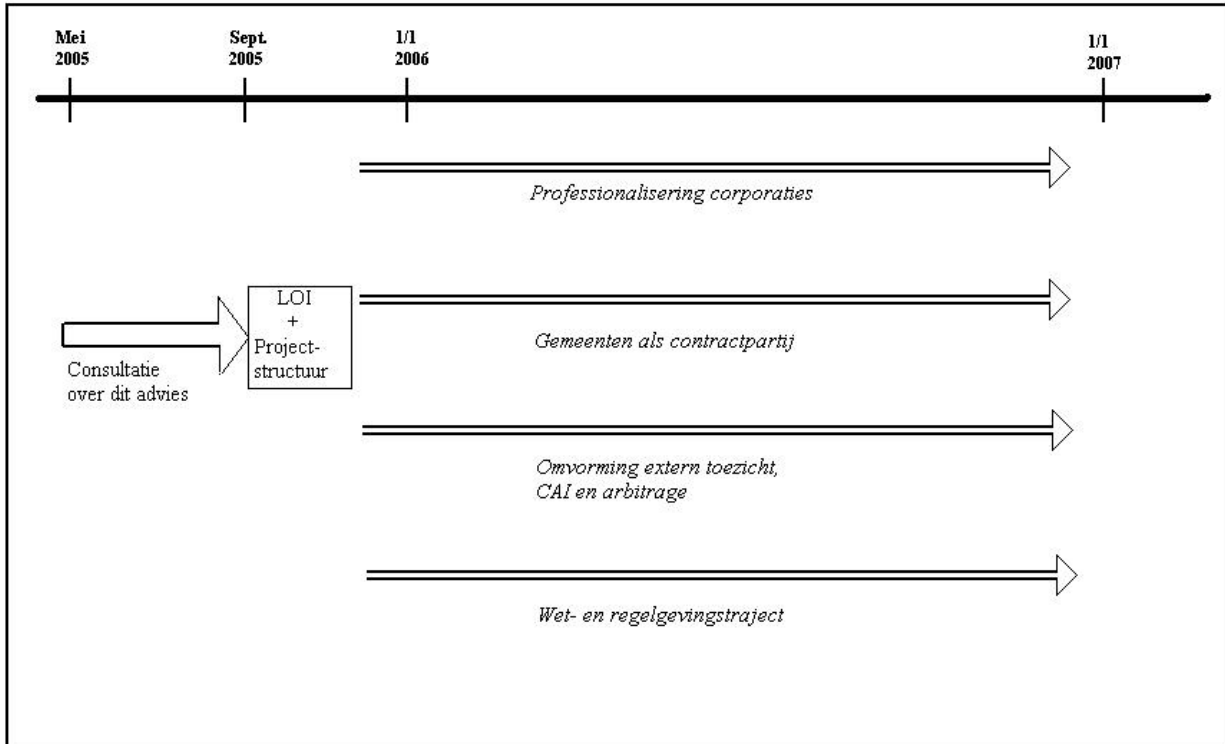
Voor het herbeleggen van het financieel-economisch toezicht en de omvorming van CFV naar CAI heeft de commissie een groeimodel geschetst waarvoor de betrokken instituties CFV, WSW, en de minister en haar ambtenaren een tijdspad moeten ontwerpen waarin zij aangeven op welke momenten welke stappen richting het eindmodel worden gezet. Behalve voor de opzet van een nieuwe structuur, moet ook tijd worden ingeruimd om, samen met 'het veld', tot de juiste rolvulling en rolopvatting te komen.

De arbitragefunctie kan in de ogen van de commissie vlot in het leven worden geroepen en voor 2007 operationeel zijn.

### *IV Aanpassing en ontwerp van een passend wettelijk kader inclusief parlementaire behandeling.*

De commissie put hoop uit een recente uitspraak van minister Donner dat een wetswijziging binnen het jaar gerealiseerd kan zijn. De commissie acht het verstandig dat, vóórdat voorstellen tot wijziging van het wettelijk kader het licht zien, een aantal juridische experts de mogelijkheden en onmogelijkheden hebben verkend van een wettelijk kader dat zowel ruimte biedt voor het maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties, als helderheid voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Compromiswetgeving moet hierbij zoveel mogelijk worden vermeden, net zoals overbodige regelgeving. Voor 2007 moet dit wettelijk kader zijn gerealiseerd.

In schema:



Het ligt in de rede dat de minister eindverantwoordelijkheid neemt voor het geschetste ombouwproces. Echter, het is aan te bevelen dat zij daarbij de betrokkenheid organiseert van de andere partijen door hun posities in de stuurgroep en in de deelprojecten. In de stuurgroep moet worden gezorgd voor de afstemming tussen de deelprojecten en moet de planning worden bewaakt.

## Literatuur

- Aedes (2002). *AedesCode. Code voor de leden van Aedes vereniging van woningcorporaties*. Hilversum: Aedes.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreiding van de publieke verantwoording*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Brandsen, T. & J.K. Helderma (2004). Volkshuisvesting. Achtergrondstudie bij WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press;
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003b). *Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporatie*. Naarden: CFV.
- CDA (2005). *Investing in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*. 's Gravenhage: CDA.
- Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Almere: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Commissie Izeboud (2004). *Advies van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties*. Advies in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Conijn, J. (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. RIGO in opdracht van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Amsterdam: RIGO.
- ESB dossier (2002). *Toekomst van de woningcorporaties*. 30 mei 2002, 87e jaargang, nr. 4363, p. D9 – D11.
- Ministerie van VROM (1989) (Nota Heerma). *Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen*. 's-Gravenhage, 1989, 20 691, nrs. 2-3.
- Leeuwen, van W. D. (2005). Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. Het fundament ligt in de wijk. *Bestuurskunde* 14, 2005, 1.
- Ministerie van Economische Zaken (2004). *Public governance en maatschappelijk ondernemen*. Den Haag: Eindrapport projectgroep Public Governance.
- Ministerie van VROM (2005). *Prestaties van woningcorporaties in 2003, prestatieafspraken en toezicht in 2004*. 's Gravenhage: Ministerie van VROM.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) *Bevrijdende Kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, Sdu.
- Sociaal Economische Raad. Commissie ondernemerschap in de publieke dienstverlening (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Ontwerpadvies. Den Haag: SER.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (2005). *Keer, beweeg, vernieuw*. Meerjarenprogramma 2005 – 2008. Ouderkerk aan den Amstel: SEV.
- Vijlder, F. J. & A. F. Westerhuis (2002). *Meervoudige publieke verantwoording. Een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve, MGK.02-56.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



## **BIJLAGE 1**

Opdrachtformulering adviescommissie relatie rijk – corporaties  
vastgesteld d.d. 04-01-2005.

### **Ten geleide**

VROM en Aedes kiezen samen voor de vernieuwing van de relatie rijk en corporaties. Het vernieuwde arrangement zal voldoende ruimte bieden in twee opzichten: enerzijds aan innovatie en klantgericht ondernemen en tevens borging van de maatschappelijke legitimiteit van de woningcorporaties, anderzijds zal het een antwoord moeten bieden op de vraag hoe de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingevuld, gericht op het realiseren van politiek gewenste doelen op landelijk niveau.

### **Probleemstelling**

De grotere vrijheid die corporaties als zelfstandige ondernemingen hebben verkregen bij de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig van toenmalig staatssecretaris Heerma en vervolgens zijn financiële beslag heeft gekregen bij de bruteringswet, heeft ook voor onduidelijkheid gezorgd. Corporaties hebben die vrijheid nadrukkelijk benut om prestaties te leveren die maatschappelijk gewenst zijn. Sommige corporaties zijn daarbij de grenzen van hun mogelijkheden gaan opzoeken.

De vele discussies in de Tweede en Eerste Kamer laten zien dat de minister van VROM steeds nadrukkelijk wordt aangesproken op de realisatie van de gewenste maatschappelijke doelen op het gebied van wonen. Voor de realisatie van deze doelen zijn de private corporaties onmisbaar. In het BBSH zijn de verhoudingen met de overheid geregeld.

Dit alles leidt in toenemende mate tot vragen over de bestaande verhoudingen, niet alleen tussen rijk en corporaties, maar ook tussen gemeenten en corporaties. In het verleden leidde deze spanning tot voortdurende aanpassingen van het BBSH, dan wel politieke druk om daartoe over te gaan. De vragen over de verhoudingen werden daarmee echter niet beantwoord.

Daarom wordt er gekozen voor de herijking van de relatie tussen de rijksoverheid en de corporaties, welke moet resulteren in meer ruimte voor ontwikkelkracht van het ondernemerschap van corporaties en een duidelijke invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een belangrijke vraag daarbij is hoe de realisatie van landelijke doelstellingen door woningcorporaties kan worden verbonden met de gewenste lokale verankering van de woningcorporaties en met de uitkomst van het lokale beleidsproces waarbij de gemeente, andere belanghouders en de burgers betrokken zijn. Dit vanuit de wenselijkheid van een goede verbinding tussen de (geaggregeerde) uitkomsten van het lokale krachtenpel en de landelijke politiek gewenste resultaten.

### **Doel**

Het doel van deze adviesaanvraag is om te komen tot een vernieuwing van de relatie tussen rijk en corporaties waarin de maatschappelijke prestaties meer dan nu zeker gesteld zijn en waarbij er ruimte is voor corporaties om als maatschappelijke onderneming te functioneren. Daarmee moet een duidelijk kader vanuit het rijk worden aangegeven en dient een eigentijdse governancestructuur van toepassing te zijn. Deze vernieuwde relatie is toekomstvast voor de ontwikkelingen in de 21<sup>e</sup> eeuw.

Dit moet gepaard gaan met terugdringing van regelgeving die vanuit dit oogpunt niet nodig is, onder de voorwaarden dat het hybride karakter wordt behouden en dat er rijkstoezicht blijft op het behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen. Bijzondere aandacht dient daarbij te worden gegeven aan de wezenlijke gedachte dat de betrokkenheid van de lokale maatschappelijke belanghouders versterkt moet worden bij de afweging van inhoudelijke beleidsprioriteiten, met wie afspraken worden gemaakt en aan wie nadien verantwoording wordt afgelegd over de maatschappelijke prestaties van de corporaties.

### **Adviescommissie**

Vanuit deze invalshoek zullen VROM en Aedes samen nadere afspraken maken over de relatie tussen woningcorporaties en het rijk, zoals vastgelegd in het Bestuurdersakkoord van 15 april 2004. Dit komt mede voort uit de voorgenomen herijking van wet- en regelgeving om de administratieve lasten terug te dringen. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van de Kamerleden Koopmans en Hofstra, met als strekking

de regelgeving voor corporaties te beperken. Daartoe wordt gezamenlijk een advies gevraagd aan een daarvoor in te stellen adviescommissie.

### **Vraagstelling**

De adviescommissie wordt gevraagd zich uit te spreken over de vormgeving van het vernieuwde arrangement tussen rijk en corporaties.

De opdracht aan deze commissie omvat de volgende vragen:

1. Hoe kan de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap vergroot worden en de regeldruk en de administratieve lasten beperkt worden terwijl de prestaties van corporaties meer dan nu zeker gesteld worden?
2. Hoe kunnen/kan tegelijkertijd:
  - de landelijke doelstellingen door corporaties worden gerealiseerd en
  - recht gedaan worden aan de lokale verankering van de prestaties van de corporaties door de betrokkenheid van de gemeente en andere belanghouders?
3. Welke toezichthoudende taken/ bevoegdheden blijven, beredeneerd vanuit het concept van de maatschappelijke onderneming, op rijksniveau gehandhaafd met waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid op rijksniveau? Wat zijn de daarbij behorende voorwaarden voor het interne toezicht (zie Tabaksblat)? Wat is de rol van de externe toezichthouder CFV en wat is de verhouding tot het WSW?
4. Wat voor regelgeving is hiervoor vereist?
5. Wat voor governancestructuur is hiervoor vereist?
6. Wanneer zijn maatregelen van de rijksoverheid gelegitimeerd, met name in relatie tot de gerealiseerde prestaties?

VROM en Aedes gaan er van uit dat de adviescommissie bij haar advies de conclusies van de commissie De Boer over public governance (maart 2004), het advies van de WRR over maatschappelijke dienstverlening (december 2004) en het advies van de SER over ondernemerschap in publieke dienstverlening betreft (december 2004). Tevens wordt er van uit gegaan dat de adviescommissie ook de ideeën betreft die leven bij onder meer de Woonbond en bij de overige landelijke organisaties van verhuurders, en VNG, G4 en G26. De commissie wordt verzocht rekening te houden met Europese richtlijnen inzake mededinging.

### **Tijdpad**

De adviescommissie wordt verzocht uiterlijk 1 april 2005 haar advies uit te brengen aan VROM en Aedes.

VROM en Aedes zullen vervolgens uiterlijk 1 mei 2005 de wederzijdse conclusies over de aanbeveling hebben besproken en vervolgstappen vastgelegd.

## BIJLAGE 2

Overzicht van geraadpleegde organisaties en personen.

VROM

Aedes

Landelijke vereniging voor Thuiszorg

IVBN

VROM-inspectie

Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

PriceWaterhouse Coopers

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties

Woonbond

Begeleidingscommissie uit de Tweede Kamer voor het Rigo-onderzoek

Portefeuillehouders G4

Enkele directeurbestuurders van woningcorporaties