

Vergaderjaar 2012–2013

33 606

Parlementaire enquête Woningcorporaties

Nr. 2

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 11 april 2013

Het Presidium legt hierbij aan u voor een plan van aanpak voor het instellen van een parlementaire enquête Woningcorporaties, zoals dat is opgesteld door de Tijdelijke commissie Woningcorporaties.

Het Presidium stelt voor in te stemmen met dit plan van aanpak. Tevens stelt het Presidium voor een parlementaire enquêtecommissie in te stellen die dit plan van aanpak gaat uitvoeren.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A.van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

Inleiding*Aanleiding*

Op 20 maart 2012 heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen de motie van het lid Van Bochove aangenomen (Kamerstuk 29 453, nr. 236). Aanleiding voor het indienen van de motie was de problematiek bij woningcorporatie Vestia, die volgde op verscheidene incidenten bij woningcorporaties waar, zoals de motie constateert: «laakbaar gedrag door het interne en externe toezicht onvoldoende en te laat is onderkend». In de motie wordt voorts geconstateerd dat «de belangen van huurders bij deze sociale verhuurders in het geding zijn» en dat de betrokken partijen «het algemene belang van een integere en stabiele volkshuisvesting schaden».

In de motie wordt gewezen op het belang om betrokken partijen onder ede te verhoren en dat daarom een onderzoek (enquête) moet worden ingesteld ex artikel 140 (Reglement van Orde).

Achtergrond

Ter uitvoering van de motie heeft het Presidium per brief van 27 maart 2012 de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken verzocht de uitwerking van deze motie ter hand te nemen. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken besloot in oktober 2012 om de opdracht aan een specifiek daartoe in te stellen tijdelijke commissie te geven.

De tijdelijke commissie Woningcorporaties (TCW) is geconstitueerd op 5 december 2012 en kreeg de opdracht om de motie nader uit te werken en de parlementaire enquête naar het functioneren van woningcorporaties voor te bereiden.

De leden R.A. van Vliet (voorzitter, PVV), F. Bashir (SP), V.A. Groot (PvdA), W. Hachchi (D66), A. Mulder (VVD) en P. Oskam (CDA) hebben zitting in de TCW.

De TCW heeft in de periode december 2012 tot april 2013 gewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak voor een parlementaire enquête¹. De commissie heeft een aantal besloten technische briefings gehouden met deskundigen vanuit de wetenschap, overheid en politiek om zich te laten informeren over de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties en over de mogelijk toepasbare onderzoeksmethodiek². Op basis van de informatie uit de briefings en aanvullende literatuur is tijdens voortgangsbijeenkomsten van de TCW het plan van aanpak opgesteld. Dit plan is in een reflectiebijeenkomst besproken met externe deskundigen². De TCW heeft de inbreng en bereidwilligheid van de deskundigen tijdens de briefings en de reflectiebijeenkomst zeer op prijs gesteld.

Voorstel TCW

De TCW stelt voor om een parlementaire enquête te houden naar de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties, waarbij onder andere wordt ingegaan op incidenten bij woningcorporaties. Hierbij zal de enquêtecommissie de positie van huurders, woningzoekenden en overige betrokken burgers en de maatschappelijke gevolgen van de werking van het woningcorporatiestelsel steeds voor ogen houden.

¹ Kamerstuk 33 606, nr. 1

² Een lijst van geraadpleegde personen en organisaties is toegevoegd in bijlage 1.

De TCW is, op basis van de motie van het lid Van Bochove en de briefings, van oordeel dat een parlementaire enquête voor dit onderzoek het geëigende instrument is. Veel van de te onderzoeken actoren vallen niet onder het algemene inlichtingenrecht van de Tweede Kamer (artikel 68 Grondwet), waardoor enquêtebevoegdheden voor dit onderzoek een noodzaak zijn. Met name het onderzoek naar de incidenten, dat onder andere door casusonderzoek zal plaatsvinden, vraagt om toepassing van de bevoegdheden van een enquêtecommissie. Daarbij gaat het niet alleen om de bevoegdheid tot het verhoren van getuigen en deskundigen onder ede, maar ook om de bevoegdheden tot het kennismaken van documenten en het vorderen van schriftelijke inlichtingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de doel- en probleemstelling van het onderzoek geformuleerd. Hoofdstuk 2 vermeldt de onderzoeksvragen. Vervolgens staan in hoofdstuk 3 de onderzoekaankpak en de te doorlopen fasen centraal. Hoofdstuk 4 gaat in op de planning en organisatie. Tot slot komt de begroting in hoofdstuk 5 aan de orde.

1 Doel- en probleemstelling

1.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt:

Inzicht verschaffen in de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties om te komen tot waarheidsvinding en beoordeling van het stelsel en zo bij te dragen aan ontwikkeling van toekomstig beleid.

De enquête kent een tweeledige doelstelling: waarheidsvinding en lessen trekken voor de toekomst. Het inzichtelijk maken van de ontwikkelingen van het stelsel, het analyseren van de politieke besluitvorming en het onderzoeken van incidenten zijn middelen hiertoe. De rol van het kabinet en het parlement staat hierbij centraal, zoals gebruikelijk in parlementair onderzoek.

In navolging van de motie van het lid Van Bochove, constateert de TCW dat zich verscheidene incidenten van verschillende aard binnen woningcorporaties hebben voorgedaan. Deze incidenten gaan over problemen met integriteit, onverantwoorde risico's en conflicten en hebben geleid tot maatschappelijke discussies. Bovendien doen de incidenten vermoeden dat het stelsel niet optimaal functioneert, waardoor onder meer de belangen van huurders in het geding kunnen zijn. Onderzoek naar een aantal incidenten bij woningcorporaties zal daarom een belangrijk onderdeel van de enquête uitmaken. Waarheidsvinding staat hierbij voorop, maar het casusonderzoek richt zich ook op het trekken van lessen. De bestudering van casussen draagt bij aan het inzicht in de werking van het stelsel en kan daarmee behulpzaam zijn bij de beoordeling van het stelsel en bijdragen aan de ontwikkeling van toekomstig beleid.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling luidt:

Functioneert het woningcorporatiestelsel adequaat in termen van legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid en is het naar aanleiding van dit functioneren nodig het stelsel te wijzigen?

De incidenten die zich de laatste jaren hebben voorgedaan bij woningcorporaties zijn de aanleiding om een parlementaire enquête in te stellen. De enquête richt zich echter niet alleen op deze incidenten. Aangezien het

vermoeden bestaat dat het woningcorporatiestelsel niet optimaal functioneert, richt de enquête zich ook op mogelijke tekortkomingen binnen het gehele stelsel.

Onder het stelsel verstaat de TCW het geheel van alle woningcorporaties en het systeem van wet- en regelgeving en actoren die de randvoorwaarden vormen voor hun functioneren. De precieze begrenzing van het stelsel in termen van betrokken actoren, hun taken, rollen en verantwoordelijkheden, de invulling daarvan en de onderlinge relaties en interacties tussen deze actoren, is onderdeel van het onderzoek. In bijlage 2 wordt de invulling van dit begrip, als ook andere centrale begrippen uit de probleemstelling, nader toegelicht.

De leidraad op basis waarvan de enquêtecommissie wil beoordelen of het stelsel adequaat functioneert, is ontleend aan de criteria voor goed bestuur. Deze zijn onder meer beschreven in een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)³.

Een drietal ijkpunten uit dit rapport, over de wijze waarop het publieke belang het beste geborgd kan worden, zal de enquêtecommissie gebruiken voor het onderzoek naar het functioneren van de woningcorporatiesector: legitimiteit, effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiëntie (doelmatigheid). Controleerbaarheid is daar als ijkpunt aan toegevoegd, met het oog op toezicht en verantwoording van het stelsel. Daarmee wordt hetzelfde kader gehanteerd als in een eerder onderzoek naar het woningcorporatiestelsel dat in opdracht van de Kamer in 2005 is uitgevoerd⁴.

De TCW is zich, ook op basis van de briefings door deskundigen en reflectanten, ervan bewust dat de corporatiesector zich kenmerkt door dynamiek en diversiteit. «Het stelsel» is voortdurend in beweging en bestaat uit een verzameling van corporaties die onderling een grote verscheidenheid kennen. De enquêtecommissie zal deze diversiteit en dynamiek daarom niet alleen onderzoeken, maar er ook rekening mee houden in haar analyse en aanbevelingen. Daarbij komt dat op vragen naar wat een «goede corporatie» is of wanneer er sprake is van een «adequaat» functionerend stelsel geen eenduidige antwoorden worden gegeven. Dit heeft te maken met de aard van de sector en methodologische factoren. Zo is de vraag wat corporaties geacht worden te doen ruim geformuleerd, in de tijd veranderlijk en vaak lastig meetbaar. Behalve de heterogeniteit van de prestaties, kunnen ze ook op verschillende niveaus beschouwd worden (bijvoorbeeld op niveau van de burger, de wijk of de samenleving) en vanuit verschillende optiek geduid worden (bijvoorbeeld ideologisch, economisch, juridisch of politicologisch). Om die reden kan en wil de enquêtecommissie niet op voorhand een scherp normenkader formuleren op basis waarvan de legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid «gescoord» kan worden. In het onderzoek zal in eerste instantie juist in kaart gebracht worden welke pogingen in de sector zijn ondernomen om taken en prestaties te definiëren, te normeren, te meten en te beoordelen. Op grond van het inzicht dat een dergelijke meta-analyse geeft, zal de enquêtecommissie komen tot verdere aanscherping en afbakening van haar onderzoek. Dit resulteert onder meer in een keuze van te horen personen en nader te bestuderen actoren of processen. Ook zal de enquêtecommissie gedurende het onderzoek haar normenkader verder operationaliseren en daarin een weging aanbrengen ter beoordeling van

³ WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: SDU

⁴ Kamerstuk II 2005/05 29 846, nr. 2. Bijlage: Conijn, J. (2005). *Woningcorporaties: naar een heldere taakafbakening en een heldere sturing*.

de legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid van de sector.

2 Onderzoeksvragen

Om de centrale vraag (probleemstelling) van het onderzoek te beantwoorden en de doelstelling te bereiken, heeft de TCW de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Beschrijving en analyse van de opzet en werking van het woningcorporatiestelsel

1. Hoe is het stelsel van woningcorporaties samengesteld? Uit welke actoren bestaat het stelsel en hoe heeft het stelsel zich sinds begin jaren '90 ontwikkeld?
2. Wat zijn de taken, rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en prestaties van de woningcorporaties en hoe is daar invulling aan gegeven?
3. Hoe heeft het bestuur en toezicht (governance) van woningcorporaties zich ontwikkeld en wat is de invloed hiervan op het functioneren van het stelsel?
4. Hoe heeft de financiële situatie en het risicoprofiel van woningcorporaties zich ontwikkeld en wat is de invloed hiervan op het functioneren van het stelsel?
5. Wat is de invloed van de politieke besluitvorming en beleidsvorming op lokaal, nationaal, en Europees niveau op het functioneren van het stelsel?

Casusonderzoeken naar woningcorporaties

6. Hoe zijn de problemen bij Vestia ontstaan en aangepakt en hoe hebben betrokken actoren daarbij gehandeld? Is dit een incident of een symptoom van meer structurele tekortkomingen in het stelsel?
7. Wat is de taakopvatting en taakinfilling van de door de enquêtecommissie onderzochte corporaties? Hoe functioneert het toezicht en bestuur (governance) bij deze casussen? Zijn geconstateerde problemen incidenten of een symptoom van meer structurele tekortkomingen in het stelsel?

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Onderzoekperiode

Het onderzoek van de enquêtecommissie richt zich op de periode van de verdere verzelfstandiging van woningcorporaties begin jaren '90 tot heden⁵. Met de onbegrensde term «heden» brengt de TCW tot uitdrukking dat het stelsel van corporaties dynamisch is, zich voortdurend ontwikkelt en aan (voorgenomen) veranderingen onderhevig is. Het ligt daarom in de rede om bij bestudering van dit stelsel de meest recente veranderingen en ontwikkelingen ook in ogenschouw te nemen. Onderzoekstechnisch ligt de focus en de kern van dit onderzoek echter op analyseren van het bestaande stelsel en terugkijken op ontwikkelingen daarbinnen in een duidelijk begrensde periode. Het eindpunt van de periode van analyse en beoordeling van het stelsel is het moment dat de Kamer besloot tot het instellen van dit onderzoek, namelijk het aannemen van de motie van het lid Van Bochove in maart 2012. Ontwikkelingen sindsdien zullen wel

⁵ Met de bruteringsoperatie werden in 1995 alle uitstaande rijksleningen door woningcorporaties in één keer afgelost en vervangen door private leningen. Tevens werd de contante waarde van alle subsidietoezeggingen in één keer uitbetaald aan de corporaties.

worden beschreven en beschouwd in het onderzoek, maar zijn geen object van onderzoek. Dat neemt niet weg dat de conclusies en eventuele lessen die de enquêtecommissie trekt uit het onderzoek van belang kunnen zijn voor het ingezette of voorgenomen beleid voor het systeem van woningcorporaties.

3.2 Fasering onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek is een aantal fasen te onderscheiden:

Fase 1: Uitvoering deelonderzoeken

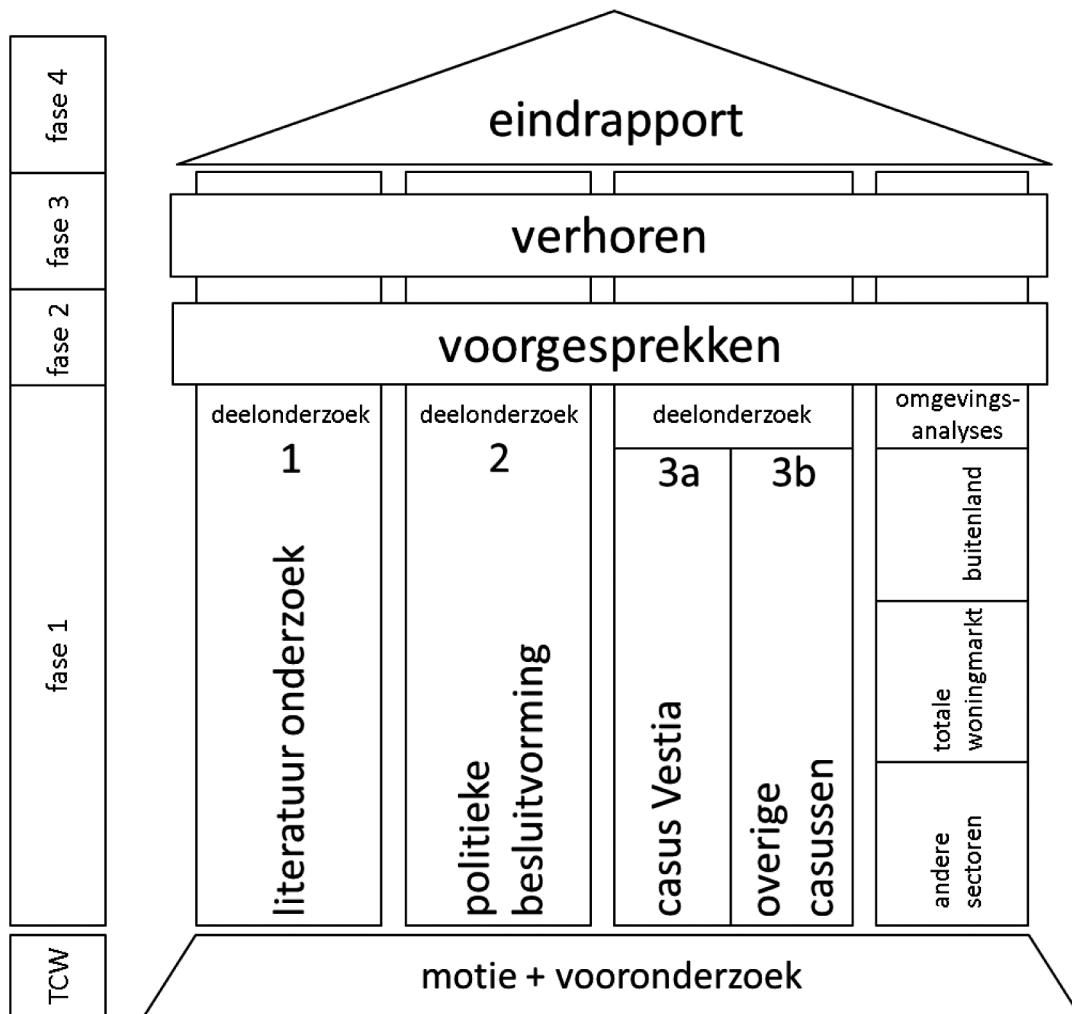
Fase 2: Besloten voorgesprekken

Fase 3: Openbare verhoren

Fase 4: Opstellen eindrapport

Fase 5: Behandeling eindrapport Tweede Kamer

Voorafgaand aan de fasen van de enquête heeft de TCW op basis van de motie Van Bochove vooronderzoek (briefings, literatuur en reflectie) gedaan ten behoeve van de inkadering van de onderzoeksopdracht. Het vooronderzoek heeft geleid tot het plan van aanpak voor de enquête. In onderstaand schema worden de diverse fasen van de enquête weergegeven, met als basis het vooronderzoek van de TCW.



3.2.1. Fase 1: Uitvoeren deelonderzoeken en omgevingsanalyses

Kort na de start van de enquête zal de commissie beginnen met het kennisnemen van informatie en vorderen van informatie. Deze informatievergaring is een belangrijke basis voor de deelonderzoeken. De enquêtecommissie maakt tijdens de hele enquêteperiode van deze bevoegdheid gebruik.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen begint de enquêtecommissie met enkele deelonderzoeken:

1. een literatuurstudie
2. een beschrijving en analyse van politieke besluit- en beleidsvorming
3. casusonderzoek

Ad 1 Literatuurstudie

Dit deelonderzoek geeft zicht op de vraag hoe de doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit en controleerbaarheid van de woningcorporatiesector wordt gemeten en gemonitord en hoe deze zich heeft ontwikkeld sinds de verdere verzelfstandiging van corporaties midden jaren '90.

Een literatuurstudie brengt, op basis van bestaande bronnen, in kaart welke informatie over de bovengenoemde onderdelen beschikbaar is, door wie deze wordt verzameld en hoe volledig en betrouwbaar deze informatie is. Daarbij komt ook de vraag aan de orde hoe deze begrippen in de praktijk worden gedefinieerd en aan de hand van welke informatie en indicatoren getracht wordt zicht te krijgen op het functioneren van corporaties.

Het gaat allereerst om het ontsluiten van reeds verzamelde en bestaande informatie en daarnaast over reeds geanalyseerd statistisch materiaal. Om die reden vormt de basis van dit deelonderzoek een meta-analyse die wordt uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau of -instituut.

Ad 2 Beschrijving en analyse van politieke besluit- en beleidsvorming

Dit deelonderzoek geeft zicht op de wijze waarop de doeltreffendheid, doelmatigheid, controleerbaarheid en legitimiteit van het woningcorporatiestelsel is beïnvloed door politieke besluit- en beleidsvorming.

In dit deelonderzoek staat het handelen van politiek betrokken actoren (bijvoorbeeld bewindslieden, ministerie, parlement, gemeenten en de Europese Unie) centraal in relatie tot de corporatiesector. Dit gebeurt in een chronologische beschrijving van de belangrijkste politieke en beleidsmatige ontwikkelingen in het corporatiestelsel van begin jaren '90 (verzelfstandiging van corporaties) tot maart 2012. Wat de belangrijkste politieke doelen en uitgangspunten waren wordt geanalyseerd, welke beleidswijzigingen zijn voorgesteld en welke invloed dat had op de opzet en werking van het stelsel. Het handelen van de verantwoordelijke bewindslieden en de onder hen ressorterende diensten en toezichtsorganen maakt deel uit van de analyse.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de enquêtecommissie.

Ad 3 Casusonderzoek

Het onderzoeken van diverse casussen geeft zicht op de taakopvatting en taakinvulling van de onderzochte corporaties en het functioneren van het interne en externe toezicht. Hierbij zal in ieder geval gekeken worden naar die gevallen waarbij de minister ingreep bij woningcorporaties en de Kamer daar over informeerde (aanwijzen toezichthouder, sanering). Bij deze casussen is de centrale vraag of dit incidenten zijn, of symptomen die wijzen op meer fundamentele tekortkomingen in het stelsel van corporaties. De analyse zal daarbij steeds gericht zijn op hoe een bepaald probleem is ontstaan, hoe door de verschillende actoren is gehandeld en hoe het probleem is opgelost. Bij deze laatste vraag kijkt de enquêtecommissie met name naar de maatschappelijke gevolgen, zoals de gevolgen voor de huurders, investeringen, nieuwbouw, wijkaanpak en de financiële schade. Betrokken actoren bij deze casusonderzoeken zijn onder meer het corporatiebestuur, interne en externe toezichthouders, bewindspersonen, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en zijn voorgangers, gemeenten, banken, accountants en andere betrokken partijen.

Naast de corporaties waarbij de minister een toezichthouder heeft aangesteld of besloten is tot sanering, zal de enquêtecommissie nog bij andere, voor het onderzoek relevant geachte corporaties inlichtingen vorderen of ze in het casusonderzoek betrekken. Het beschrijven van casussen of het vorderen van inlichtingen van corporaties heeft als doel inzicht te krijgen in de werking van het stelsel en te leren van eventuele incidenten, zonder dat beoogd wordt te komen tot kwantitatieve uitspraken over de hele sector op basis van representatieve steekproeven.

Een tweetal onderzoeken wordt voorzien.

A.

Een verdiepingsonderzoek naar Vestia

B.

De reden is het unieke karakter van deze casus, door de omvang en gevolgen van de gerezen problemen. De problemen bij Vestia zijn ook de directe aanleiding voor het instellen van een parlementaire enquête. De motie van het lid Van Bochove, die de basis vormt voor dit plan van aanpak, roept ook op tot het doen van parlementair onderzoek naar de gebeurtenissen bij Vestia.

C.

Bestudering van casussen

D.

De commissie zal woningcorporaties nader bestuderen die onder verscherpt toezicht zijn geplaatst, tot saneringscorporatie zijn benoemd of anderszins door de commissie relevant worden geacht.

De enquêtecommissie voert deze casusonderzoeken uit.

Omgevingsanalyses

In het onderzoek staat het bestuderen en analyseren van het bestaande woningcorporatiestelsel centraal. De TCW realiseert zich dat dit enerzijds een zeer brede aanpak is, maar anderzijds toch nog een te beperkt beeld oplevert, wanneer de sector niet ook in een nog breder perspectief wordt beschouwd. Op drie punten zullen daarom deskundige partijen gevraagd worden in de vorm van een paper aandacht te besteden aan dit bredere perspectief. Daarin moet de relatie worden gelegd met de legitimiteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en controleerbaarheid.

A.

De woningcorporatiesector staat niet op zichzelf, maar is een onlosmakelijk onderdeel van het grotere beleidsterrein «wonen». De sector wordt beïnvloed door ontwikkelingen op de woning-, de vastgoed-, de bouw- en grondmarkt en de financiële markt.

B.

In de woningcorporatiesector staat maatschappelijke dienstverlening centraal. In veel opzichten is deze sector daarmee niet uniek en heeft verwantschap met (onderdelen van) bijvoorbeeld de zorgsector, de welzijnssector, de sociale zekerheid of het onderwijs in Nederland. Ook daar zijn soms vergelijkbare problemen en oplossingen.

C.

De Nederlandse corporatiesector is weliswaar in veel opzichten uniek, maar – net als bij het vorige punt – zal de enquêtecommissie zich ook oriënteren op de verschillen, overeenkomsten en mogelijke leerpunten bij het sociale woningbouwstelsel in andere (Europese) landen.

De inzichten in de omgevingsanalyses kunnen door de commissie betrokken worden in de gedachtevorming over het stelsel.

3.2.2 Fase 2: Besloten voorgesprekken

Na de deelonderzoeken zal de commissie als voorbereiding op de verhoren voorgesprekken houden. Voorgesprekken hebben tot doel het vergroten van kennis van en inzicht in de materie, het toetsen van de bevindingen uit de deelonderzoeken en het selecteren van getuigen en deskundigen voor de verhoren.

3.2.3 Fase 3: Openbare verhoren

Na afronding van de voorgesprekken zal de commissie personen als getuige of deskundige horen. Het doel van de verhoren is waarheidsvinding, eventuele onduidelijkheden uit het vooronderzoek ophelderen en het publiek een beeld geven van de onderzochte gebeurtenissen.

3.2.4 Fase 4: Opstellen eindrapport

In het eindrapport beantwoordt de commissie de onderzoeksvragen, spreekt een oordeel uit over het functioneren van het stelsel van woningcorporaties en komt tot aanbevelingen.

4 Planning en organisatie

4.1 Planning en doorlooptijd

Het tijdpad van de uitvoering van het onderzoek verloopt als volgt:

mei – juni 2013	Voorbereiding	aanbesteding extern onderzoek / samenstelling onderzoeksstaf
juli – december 2013	Fase 1	deelonderzoeken en omgevingsanalyses
januari – april 2014	Fase 2	voorgesprekken en voorbereiden verhoren
mei – juni 2014	Fase 3	verhoren
juli – oktober 2014	Fase 4	opstellen eindrapport
na oktober 2014	Fase 5	behandeling eindrapport Tweede Kamer

De aanbidding van het eindrapport wordt verwacht in oktober 2014.

4.2 Onderzoeksstaf

De enquêtecommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf. De al bestaande staf van de tijdelijke commissie woningcorporaties ondersteunt ook de enquêtecommissie en wordt uitgebreid met enkele onderzoekers en specialisten. De staf bestaat dan uit een griffier, een adjunct-griffier, een commissie-assistent, een onderzoekscoördinator, zeven onderzoekers, een informatiespecialist, een juridisch medewerker, een voorlichter en een communicatiespecialist.

4.3 Kwaliteitsborging en informatievoorziening

Gedurende de uitvoering van het onderzoek en bij het opstellen van het eindrapport staat een klankbordgroep van externe deskundigen de enquêtecommissie bij. De klankbordgroep zal de commissie voorzien van adviezen over de aanpak, uitvoering en resultaten van het onderzoek.

Voor een goede uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de enquêtecommissie over alle door haar gewenste informatie kan beschikken. De TCW voorziet op dit punt geen grote risico's. De Wet op de parlementaire enquête 2008 biedt voldoende mogelijkheden voor het opvragen van en het omgaan met alle typen informatie, zoals blijkt uit de ervaringen die inmiddels met deze wet zijn opgedaan. Er is echter één uitzondering op het vlak van informatievoorziening, waar de enquêtecommissie aandacht aan zal moeten besteden. Het is denkbaar dat het casusonderzoek samenloopt met strafrechtelijke, civielrechtelijke of andere procedures. Dit geeft een zeker risico op vertraging van het onderzoek en/of dat niet alle informatie verkregen kan worden. Zoals gesteld tijdens de totstandkoming van de Wet op de parlementaire Enquête 2008 kan de enquêtecommissie met het oog op mogelijk strafrechtelijk onderzoek met het Openbaar Ministerie in overleg treden.

Het is aan de enquêtecommissie om in geval van daadwerkelijk strafrechtelijk onderzoek een analyse te maken van bestaande risico's voor betrokken partijen en zo nodig daarover afspraken te maken.

Tot slot is het raadzaam dat de enquêtecommissie contact onderhoudt met de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst over de (mogelijke) samenloop van werkzaamheden. De enquêtecommissie zal lopende en komende ontwikkelingen in de corporatiesector aandachtig volgen om met haar aanbevelingen aan te kunnen sluiten bij de actuele situatie.

5 Begroting

De kosten van het totale onderzoek in de vorm van een parlementaire enquête worden begroot op een bedrag van € 2,4 miljoen. De benodigde middelen voor het onderzoek zullen, conform artikel 3 van de Wet op de parlementaire enquête 2008, worden toegevoegd aan de begroting van de Tweede Kamer.

Bijlagen

BIJLAGE 1 LIJST VAN GERAADPLEEGDE ORGANISATIES EN PERSONEN

Algemene Rekenkamer <i>mw. S.J. Stuiveling</i> <i>mw. E.M.A. van Schoten</i> <i>dhr. C.J. van Montfort</i>	<i>president</i> <i>secretaris</i> <i>projectleider en hoogleraar aan de universiteit van Tilburg</i>
<i>mw. C. van Meurs</i>	<i>onderzoeker</i>
Commissie kaderstelling en toezicht woningcorporaties <i>dhr. R.J. Hoekstra</i> <i>dhr. J. van der Schaar</i>	<i>voorzitter</i> <i>lid</i>
Centraal Planbureau (CPB) <i>dhr. C.N. Teulings</i>	<i>directeur</i>
Intraval <i>dhr. J. Snippe</i>	<i>senior onderzoeker</i>
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <i>dhr. M.M. Frequin</i> <i>dhr. M. van Giessen</i> <i>dhr. V. Schaap</i>	<i>directeur-generaal Wonen en Bouwen</i> <i>directeur Woningmarkt</i> <i>manager bijzondere projecten en plv. directeur Woningmarkt</i>
<i>dhr. H. Ferwerda</i> <i>dhr. S. Brijder</i>	<i>clustermanager corporaties</i> <i>plv. hoofd bureau directoraat-generaal Wonen en Bouwen</i>
Parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel <i>dhr. J. de Wit</i> <i>dhr. G.F.C. van Leiden</i> <i>mw. H.J. Post</i> <i>dhr. J.F.P.M. van de Wiel</i> <i>mw. E.B. Pronk</i>	<i>voorzitter</i> <i>griffier</i> <i>griffier tijdelijke commissie Financieel Stelsel</i> <i>adjunct-griffier</i> <i>juridisch adviseur</i>
Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland SVWN <i>mw. D. de Jong</i>	<i>directeur-bestuurder</i>
Tweede Kamer <i>dhr. B.J. van Bochove</i>	<i>voormalig lid Tweede Kamer, indiener motie tot instelling parlementaire enquête woningcorporaties</i>
Wetenschap <i>dhr. W.P. Beekers</i>	<i>gepromoveerd op de geschiedenis van de woningcorporaties «Het bewoonbare land» over geschiedenis van de volkshuisvesting-beweging in Nederland</i>
<i>dhr. T. Brandsen</i>	<i>hoogleraar Bestuurskunde in internationaal vergelijkend perspectief, Radboud universiteit Nijmegen</i>
<i>dhr. J.B.S. Conijn</i>	<i>buitengewoon hoogleraar woningmarkt, Universiteit van Amsterdam</i>
<i>dhr. J.K. Helderma</i>	<i>assistant professor in Comparative Public Administration & Public Policy, Radboud universiteit Nijmegen</i>
<i>dhr. G.R.W. de Kam</i>	<i>emeritus hoogleraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties, Radboud universiteit Nijmegen</i>

dhr. H. Priemus *emeritus hoogleraar volkshuisvesting, TU Delft*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

dhr. J.A. Knottnerus *voorzitter*
dhr. P. Welp *coördinator project «Toekomst van toezicht»*

De TCW heeft van de volgende deskundigen reflectie gekregen op het plan van aanpak enquête Woningcorporaties:

dhr. G.R.W. de Kam *emeritus hoogleraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties, Radboud universiteit Nijmegen*

dhr. E.T.C.M. Meijer *onderzoeksdirecteur Algemene Rekenkamer*

mw. C. van Meurs *onderzoeker Algemene Rekenkamer*

dhr. C.J. van Montfort *projectleider Algemene Rekenkamer en*

dhr. E.R. Muller *hoogleraar aan de universiteit van Tilburg*
o.a. lid van de klankbordgroep enquêtecom-

missie Financieel Stelsel, secretaris parle-

mentaire onderzoeks- en enquêtecommissie
Evaluatie Opsporingsmethoden en hoogle-

raar veiligheid en recht, Universiteit Leiden

Toelichting centrale begrippen uit de probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Functioneert het woningcorporatiestelsel adequaat in termen van legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid en is het naar aanleiding van dit functioneren nodig het stelsel te wijzigen?

Onderstaand worden enkele begrippen uit de probleemstelling nader gedefinieerd of geoperationaliseerd.

Woningcorporaties

Het begrip «woningcorporatie» komt in het Nederlands recht niet voor, wel de term «toegelaten instelling». Dit betreft een vereniging (met volledige rechtsbevoegdheid) of een stichting die zich ten doel stelt uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn, die niet beoogt uitkeringen te doen niet anders dan in het belang van de volkshuisvesting en die bij koninklijk besluit zijn toegelaten als instelling, en uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

Woningcorporaties worden beschouwd als «maatschappelijke ondernemingen»; een nieuwe, nog niet wettelijk vastgelegde, Nederlandse rechtsvorm voor organisaties met een maatschappelijke doelstelling die op bedrijfsmatige wijze diensten aanbieden. De maatschappelijke onderneming is met name bedoeld voor instellingen in de semi-publieke sector. Maatschappelijke ondernemingen opereren op het snijvlak van het publieke en private belang, zoals zorginstellingen, onderwijsinstellingen en woningcorporaties. Maatschappelijke ondernemingen fungeren zonder winstoogmerk en kunnen worden beoordeeld op hun «maatschappelijk rendement».

Het woningcorporatiestelsel

Onder het woningcorporatiestelsel wordt in dit onderzoek verstaan: het geheel van alle woningcorporaties en het systeem van wet- en regelgeving en actoren die de randvoorwaarden vormen voor hun functioneren.

In de parlementaire enquête zal nader onderzocht worden welke actoren er zijn, wat hun taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn, hoe daar invulling aan gegeven is en wat de onderlinge relaties en interacties zijn tussen deze actoren.

Kern van het stelsel vormen vanzelfsprekend de woningcorporaties. Binnen de woningcorporaties kan onderscheid worden gemaakt naar actoren zoals de raad van toezicht, het bestuur en de huurders. Daarnaast kunnen actoren onderscheiden worden die de facto onderdeel van het stelsel vormen omdat zij hun bestaansrecht ontleen aan de woningcorporaties. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de toezichthouders Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), brancheorganisaties Aedes en de Belangenvereniging midden- en kleine Woningcorporaties MKW Platform.nl en andere betrokken organisaties zoals de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). Tot slot is er een grote groep actoren die in een schil rond het stelsel in meer of mindere mate het handelen van de woningcorporaties – en daarmee het functioneren van het stelsel – beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan onder meer de minister, het parlement, de gemeenten, huurdersverenigingen, belangengroepen, banken, accountants, etc.

De focus van het onderzoek zal in belangrijke mate gericht zijn op de rol en het functioneren van kabinet en parlement. Ten eerste omdat parle-

mentair onderzoek dat wordt uitgevoerd door de Tweede Kamer per definitie gericht is op het eigen functioneren en dat van de regering, die zij controleert. Ten tweede omdat de wet- en regelgeving en het gevoerde beleid op nationaal niveau ook sterk bepalend is voor het functioneren van het stelsel. Om die reden wordt ook onderzocht waar in het woningcorporatiestelsel de zogenaamde stelsel- of systeemverantwoordelijkheid ligt en hoe deze werd en wordt ingevuld in de praktijk.

Het feit dat het woningcorporatiestelsel het primaire object van onderzoek is, sluit niet uit dat ook naar individuele corporaties gekeken zal worden. Dit geldt vanzelfsprekend vooral voor de casusonderzoeken die zich naar hun aard juist richten op onderzoek naar individuele gevallen. Echter, ook het casusonderzoek kan gezien worden als een hulpmiddel om inzicht te krijgen in de werking van het stelsel. De te onderzoeken individuele corporaties zullen niet zonder meer representatief zijn voor het hele stelsel, maar geven wellicht aanwijzingen voor mogelijkheden om het stelsel te verbeteren.

Legitimiteit

Legitimiteit richt zich op de wijze waarop besluitvorming in de corporatiesector tot stand komt en hoe de daarbij relevante belangen worden afgewogen. Legitimiteit blijkt onder meer uit de steun van stakeholders en de mate van betrokkenheid bij en acceptatie door de burger van het stelsel.

Doeltreffendheid (effectiviteit)

Doeltreffendheid richt zich op analyse en beoordeling van de te behalen effecten en prestaties van de sector en het al dan niet halen van nationale en lokale beleidsdoelen.

Doelmatigheid (efficiëntie)

Doelmatigheid richt zich op analyse en beoordeling van de gemaakte kosten en de financiële risico's in relatie tot behaalde resultaten. Er kunnen verschillende vormen van efficiëntie worden onderscheiden, zoals kostenefficiëntie en beleidsefficiëntie. Er is sprake van kostenefficiëntie wanneer de kosten per prestatie minimaal zijn. Hierbij kan onder meer gekeken worden naar de bedrijfsvoering. Beleidsefficiëntie heeft daarnaast betrekking op de keuze van het samenstel van prestaties en de daarbij gemaakte kosten, zodanig dat de doelstellingen met minimale middelen kunnen worden gerealiseerd. De TCW gaat uit van een zo breed mogelijke invulling van het begrip doelmatigheid door uit te gaan van het begrip «maatschappelijk rendement». Voor de corporatiesector is dat begrip nader uitgewerkt in het rapport «*Weten van renderen; nieuwe wegen om maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*»⁶.

Controleerbaarheid

Controleerbaarheid richt zich op de analyse en beoordeling van de wijze waarop gecontroleerd wordt en kan worden en hoe verantwoording wordt afgelegd. Ook hier kiest de TCW een brede invulling van het begrip, waarbij het niet uitsluitend gaat om de institutionele vormgeving van het interne en externe toezicht in de sector, maar ook de aspecten transparantie en integriteit.

⁶ Deuten, J. & Kam, G. de (2005). *Weten van Renderen*. Rotterdam: SEV

Governance

Onderdeel van het onderzoek van de enquêtecommissie is de governance van woningcorporaties. De TCW verstaat onder governance het brede begrip waar bestuur en zowel intern als extern toezicht onder vallen.