

Vergaderjaar 2014–2015

33 606

Parlementaire enquête Woningcorporaties

Nr. 12

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 20 november 2014

De vaste commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft een aantal vragen voorgelegd aan de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties over de brief van 30 oktober 2014 inzake het parlementaire onderzoeksrapport «Ver van huis» van de Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (Kamerstuk 33 606, nrs. 3–10).

De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 november 2014. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Geurts

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

Hierbij bieden wij u de antwoorden aan op de vragen die door de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst zijn gesteld bij brief van 12 november 2014 over het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (Kamerstuk 33 606, nrs. 3–10).

De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties hecht er aan om te benadrukken dat zij de gestelde feitelijke vragen heeft beantwoord op basis van de resultaten van haar onderzoek en in lijn met de conclusie en aanbevelingen die zij op basis daarvan heeft geformuleerd in haar rapport «Ver van huis». Vragen die zich buiten de reikwijdte van het onderzoek en/of de conclusies en aanbevelingen van de enquêtecommissie bevinden zijn zo goed mogelijk in lijn met het rapport van een antwoord voorzien.

De algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft vragen gesteld over het hoofdrapport en over het deelrapport Vestia. Hieronder beantwoordt de enquêtecommissie eerst de vragen over het hoofdrapport, daarna de vragen over het deelrapport Vestia (vraagnummers 3, 4, 119 t/m 124, 126, 127, 128, 131, 132, 134).

Vragen en antwoorden

Vragen en antwoorden over het hoofdrapport

1

De enquêtecommissie komt tot een berekening dat de totale schade ruim 3 miljard euro is als de onderzochte incidenten bij elkaar worden opgeteld. Welke risico's of kosten zijn bij de onderzochte incidenten niet meegenomen? Met andere woorden, hoeveel kan de uiteindelijke financiële schade bedragen?

De in de vraag genoemde totaalsom van de schade vormt een optelsom van de op dit moment bekende bedragen in de door de enquêtecommissie onderzochte casussen. Mogelijke schade bij niet onderzochte incidenten zijn niet in dit bedrag opgenomen, evenals de schade die gemeenten hebben geleden. Zo heeft de heer Norder, voormalig wethouder van de gemeente Den Haag, in het openbaar verhoor verklaard dat het Vestia-debacle de gemeente tientallen miljoenen euro's heeft gekost. Daarnaast benadrukt de enquêtecommissie dat zij in hoofdstuk 3 van haar hoofdrapport niet alleen ingaat op de directe schade van Vestia en de onderzochte casussen, maar ook op de weglek van maatschappelijk vermogen in de hele sector als gevolg van het hoge risicoprofiel. Hier zijn weliswaar geen exacte bedragen over bekend, maar hoogleraar Van der Schaar schat in zijn openbaar verhoor deze «*forse afboekingen en verliesintering op het non-profitvermogen*» op 500 miljoen tot 1 miljard euro per jaar (pagina 76). Hoogleraar Conijn stelt in zijn openbaar verhoor dat stil vermogen de neiging heeft in stilte te verdwijnen en wijst de enquêtecommissie op een studie waarin is vastgesteld dat «*bij de groep niet-efficiënte corporaties 9,4 miljard aan maatschappelijk bestemd vermogen is weggelekt in de periode 2008–2010*» (pagina 78). Het bedrag van ruim 3 miljard euro dat direct gerelateerd is aan de onderzochte casussen moet gezien worden als de ondergrens. Dit bedrag is bij de presentatie van het rapport genoemd om aan te geven hoe groot de schade is, alleen al als gevolg van de door de enquêtecommissie onderzochte corporaties.

Veruit het grootste deel hiervan betreft het Vestia-debacle. De totale bekende schade bij Vestia bedraagt op dit moment naar schatting 2,7 miljard euro. Hierbij opgeteld komen onder andere: de sanering bij WSG voor een bedrag van 118 miljoen euro, de verliespost bij Servatius van 67 miljoen euro, het verlies bij Rentree van 16 miljoen euro en het verlies bij Woonbron van 227 miljoen euro. Dit betreft de minimale schade tot nu

toe. Mogelijke toekomstige kosten zijn hier niet in meegenomen. Zo hebben de Minister en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) bijvoorbeeld bij Vestia aangegeven niet uit te kunnen sluiten dat een tweede saneringsronde nodig is, die – afhankelijk van de renteontwikkeling in de toekomst – volgens het CFV nog honderden miljoenen euro's kan bedragen (zie hiervoor het antwoord op vraag 32).

2

De enquêtecommissie noemt een verondersteld rentevoordeel van 800 miljoen euro. Kan dit onderbouwd worden? En kan de enquêtecommissie uitleggen hoe dit zich verhoudt tot de door woningcorporaties opgebrachte verhuurderheffing?

Het bedrag van maximaal 800 miljoen euro is primair gebaseerd op een inschatting van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). In het jaarverslag 2012 stelt zij het jaarlijkse rentevoordeel van de WSW-borging op 500 miljoen euro tot 800 miljoen euro. Dit bedrag wordt niet expliciet onderbouwd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt in 2012 in het rapport «Herstel van vertrouwen» dat bij een rentevoordeel van 1 procentpunt het jaarlijkse rentevoordeel ongeveer 860 miljoen euro bedraagt, te weten 1 procent van de door het WSW geborgde schuld van (op dat moment) 86 miljard euro. In het rapport «De balans verstoord» (februari 2013), dat in opdracht van Aedes is opgesteld, wordt het maximale voordeel op hetzelfde niveau geschat. Dit echter met een grote bandbreedte, namelijk 30 tot 100 basispunten (NB 100 basispunten is 1 procentpunt).

De verhuurderheffing betreft een groter bedrag dan het veronderstelde rentevoordeel van de WSW-borging. Over 2014 wordt in de Rijksbegroting een inkomst van 0,76 miljard euro geraamd, oplopend tot een bedrag van 1,7 miljard euro in 2017; waarvan circa 1,4 miljard euro voor rekening van woningcorporaties komt.

De enquêtecommissie merkt op dat het rentevoordeel uit hoofde van de borging en de opbrengst van de verhuurderheffing geheel verschillende zaken zijn.

5

Erkent de enquêtecommissie dat er sprake is van een beperkt aantal woningcorporaties die zijn afgeweken van hun kerntaak in vergelijking met de totale woningcorporatiesector? Zo ja, zijn de strenge aanbevelingen die gelden voor de gehele sector dan terecht?

In het antwoord op vraag 1 is aangegeven dat door het hoge risicoprofiel in de hele sector, er veel maatschappelijk bestemd vermogen is weggelekt. Daarnaast is de directe schade van de door de enquêtecommissie onderzochte casussen alleen al ruim 3 miljard euro. Wat de incidenten betreft erkent de enquêtecommissie in haar hoofdrapport (op pagina 15) dat het overgrote deel van de corporaties prima lijkt te functioneren en er nog geen problemen naar voren zijn gekomen. Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de professionaliteit en het goede gedrag van veel bestuurders. Maar, zo voegt de enquêtecommissie daar aan toe: van goed gedrag en moreel kompas alleen zou een stelsel niet afhankelijk moeten zijn. Als gevolg van het onprofessionele gedrag van bestuurders die buiten hun kerntaken zijn getreden is grote financiële schade ontstaan. Deze is ten koste gegaan van huurders en woningzoekenden. Het gedrag van sommige corporaties die alleen met saneringssteun gered konden worden is bovendien direct ten koste gegaan van de financiële positie van de vele «goedwillende woningcorporaties». Om die reden komt de enquêtecommissie met aanbevelingen die moeten voorkomen dat corporaties afwijken van de kerntaken. De enquêtecommissie ziet dat niet als «strenge aanbevelingen» en heeft de indruk, onder

meer uit de eerste reacties van de sector zelf op het rapport, dat de aanbevelingen ook niet als streng of onrechtvaardig worden beschouwd. Ze voorkomen immers dat de goeden onder de kwaden leiden. Daarnaast zijn de aanbevelingen niet uitsluitend gebaseerd en gericht op incidenten, maar op tekortkomingen in de doelmatigheid, doeltreffend, controleerbaarheid en legitimiteit van het gehele stelsel.

6

Kan de enquêtecommissie een heldere en concrete omschrijving geven van de taak van woningcorporaties op het punt van maatschappelijk vastgoed, leefbaarheid en het terrein wonen en zorg?

De enquêtecommissie beveelt aan om de taken van woningcorporaties wettelijk te begrenzen tot de klassieke kerntaak: het zorgen voor de huisvesting van mensen die daar niet zelfstandig toe in staat zijn. Hiertoe behoort ook het tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. De enquêtecommissie beveelt aan dat corporaties zich uitsluitend bezig moeten houden met als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) gekenmerkte activiteiten uit de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting van 3 november 2010. Hierbij geldt voor de enquêtecommissie: niet-DAEB is niet doen.

De enquêtecommissie beveelt vanuit het oogpunt van taak- en risicobeperking aan de lijst met toegestaan maatschappelijk vastgoed verder te beperken: de huisvesting van scholen ziet de enquêtecommissie bijvoorbeeld niet als taak van een woningcorporatie.

Voor maatschappelijk vastgoed en activiteiten ten behoeve van leefbaarheid geldt dat deze kleinschalig, van beperkte financiële omvang en direct gebonden zijn aan het woningbezit van de corporatie. Deze activiteiten mogen enkel worden uitgevoerd na een aantoonbare lokale behoefte. Deze leefbaarheidsuitgaven dienen te worden vastgelegd in prestatieafspraken tussen corporatie en gemeente. De Minister stelt hiervoor de kaders en de grenzen vast.

Met deze aanbevelingen beoogt de enquêtecommissie dat grenzen aan het taakgebied van woningcorporaties voor het eerst sinds de verzelfstandiging scherp worden getrokken zodat voor alle betrokken partijen duidelijk is wat hun speelveld is. Het scheppen van deze duidelijkheid kan gevolgen hebben voor beleidswensen die tot op heden impliciet of expliciet op het bordje van corporaties terecht zijn gekomen. Dit vereist het maken van politieke keuzes (zie onder meer het antwoord op de vragen 74, 75, 78, 142 en 151). De enquêtecommissie stelt vast dat de politiek daarbij aan voldoende knoppen kan draaien. Europese regelgeving biedt ruimte om de begrenzing van de doelgroep te veranderen, de inkomens- en liberalisatiegrens kunnen periodiek aangepast en zo nodig regionaal gedifferentieerd worden en publieke belangen in het woondomein kunnen desgewenst met uiteenlopende beleidsinstrumenten (huurbeleid, fiscale maatregelen, subsidies) worden geborgd.

Samenvattend beveelt de enquêtecommissie aan om het speelveld voor corporaties duidelijk te begrenzen en kaders te stellen, maar de keuzes daarbinnen over te laten aan de partijen die lokaal als beste deze afweging kunnen maken: de huurders, de corporatie en de gemeente. Aan de Minister en de Tweede Kamer de taak om de grenzen van het speelveld zo duidelijk mogelijk te stellen. De enquêtecommissie heeft in haar aanbevelingen hiervoor de hoofdlijnen en duidelijke denkrichtingen geschetst. De verdere praktische en gedetailleerdere uitwerking van deze aanbevelingen is uiteindelijk aan de Minister in samenspraak met het parlement.

7

De enquêtecommissie heeft bij de opstelling van haar rapport gekeken naar vormgeving van het stelsel van andere maatschappelijke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. Welke conclusies heeft de enquêtecommissie hieruit getrokken en hoe is dit verwerkt in het rapport?

De enquêtecommissie heeft een zogenaamde omgevingsanalyse uit laten voeren waarin het stelsel van woningcorporatiestelsel is vergeleken met de sectoren onderwijs en zorg. Deze omgevingsanalyse is opgenomen in het deelrapport omgevingsanalyses. Ondanks de grote verschillen tussen deze sectoren blijkt uit deze omgevingsanalyse dat sprake is van vergelijkbare ontwikkelingen. In het hoofdrapport wijst de enquêtecommissie er bijvoorbeeld op dat het concept van bedrijfsmatig werken en de trend van schaalvergroting in al deze sectoren opgeld heeft gedaan. Ook in de sectoren onderwijs en zorg is sprake geweest van de omvorming van maatschappelijke organisaties naar stichtingen, concernvorming en de invoering van een raad van bestuur en raad van toezicht bestuursmodel. De enquêtecommissie constateert in haar hoofdrapport dat er helaas vergelijkbare incidenten plaats hebben gevonden in deze sectoren, die ook samenhangen met ontspoorde bestuurders en tekortschietend intern en extern toezicht, en dat in deze sectoren eveneens discussies over beloningen en doelmatigheid worden gevoerd. De enquêtecommissie trekt de conclusie dat de incidenten en problemen in de corporatiesector derhalve niet uniek en in zekere zin vergelijkbaar zijn met die in de andere sectoren. De financiële schade van de incidenten is echter in de corporatiesector wel aanmerkelijk hoger.

De enquêtecommissie haalt in haar rapport de Commissie Behoorlijk Bestuur aan als het gaat om de benadering van problemen in de semipublieke sectoren. Die stelt dat wanbestuur en fraude streng optreden tegen de schuldigen vereist. Maar in die gevallen waarin incidenten en onaanvaardbare uitkomsten het gevolg zijn van weeffouten of tekortkomingen in een stelsel, moeten juist deze tekortkomingen scherp worden geanalyseerd. De enquêtecommissie onderschrijft die benadering en heeft deze tekortkomingen in het stelsel van woningcorporaties geanalyseerd.

8

Heeft de enquêtecommissie geïnventariseerd wat de gevolgen zijn voor de bouwsector als woningcorporaties nog uitsluitend activiteiten van Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) mogen verrichten?

Nee. De enquêtecommissie heeft – conform de opdracht van de Tweede Kamer – zowel het corporatiestelsel, als incidenten die daarbinnen konden plaatsvinden, onderzocht. Op basis daarvan doet de enquêtecommissie aanbevelingen om het stelsel robuust te maken. Mogelijke indirecte gevolgen en mogelijke positieve of negatieve neveneffecten heeft de enquêtecommissie niet kunnen onderzoeken binnen de tijd en het mandaat dat haar gegeven was. Zoals de enquêtecommissie in haar rapport aangeeft zijn de aanbevelingen op hoofdlijnen geformuleerd en geven zij een duidelijke richting aan voor de benodigde veranderingen in de ordening en governance van de sector. De verdere praktische en gedetailleerdere uitwerking van deze aanbevelingen is uiteindelijk aan de Minister in samenspraak met het parlement.

9

Wat vindt de enquêtecommissie van de veranderingen die de laatste jaren zijn ingezet in de corporatiesector en welke tekortkomingen ziet de enquêtecommissie daarbij?

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

10

Vindt de enquêtecommissie dat zelfregulering geen heilzame weg meer is voor de corporatiewereld? Hoe beziet zij de situatie dat de governancecode nog steeds geldt en er bijvoorbeeld regelmatig benchmarks en visitaties worden gedaan? Heeft de enquêtecommissie overwogen om aan te bevelen dat er een wettelijke infrastructuur komt, een systeemwet, die de zelfregulering disciplineert?

De enquêtecommissie concludeert dat de disciplinerende werking van zelfregulering louter op basis van vrijwilligheid en vertrouwen onvoldoende is gebleken om alle corporaties bij de maatschappelijke les te houden. Zelfregulering als centraal uitgangspunt voor de ordening en sturing van de corporatiesector acht de enquêtecommissie dan ook te beperkt. Zij meent dat aanscherping van de regels en versterking van het toezicht daarop gewenst is.

Dat neemt niet weg dat bestaande of nieuwe instrumenten van zelfregulering, zoals de governancecode, benchmarks en visitaties die gericht zijn op het verbeteren van het functioneren en presteren van woningcorporaties nuttig en gewenst zijn. Deze instrumenten zullen naar de mening van de enquêtecommissie onderdeel moeten vormen van de interne governance binnen corporaties en zo mogelijk ook van het publieke toezicht op de sector. Daarvoor is het volgens de enquêtecommissie wel nodig dat de vrijblijvendheid van deze instrumenten verdwijnt (nalevingsverplichting sector breed) en de kwaliteit geborgd is (beoordeling en vaststelling Minister). De enquêtecommissie beveelt aan om de governancecode in ieder geval uit te breiden met richtlijnen voor behoorlijk bestuur, integriteit en gedrag.

11

Vindt de enquêtecommissie de balans tussen het gebrek aan systeemeisen en de toename van toezicht in balans? Op basis waarvan is de veronderstelling dat dat beter gaat werken dan de huidige situatie in het licht van juist deze aanbeveling?

De enquêtecommissie constateert op basis van het enquêteonderzoek een aantal ernstige tekortkomingen in het woningcorporatiestelsel. Om deze tekortkomingen zo veel mogelijk weg te nemen en het stelsel robuust te maken doet zij verschillende aanbevelingen die liggen op het terrein van het stellen van grenzen, het versterken van de governance, het beteugelen van geld en het verbeteren van gedrag. Concreet beveelt de enquêtecommissie aan dat de wettelijke regels voor de taken en organisatiestructuur van corporaties worden aangescherpt, een aantal perverse prikkels in het borgingsstelsel worden weggenomen en dat de benodigde gedrags- en cultuurverandering binnen de sector plaats gaat vinden. Volgens de enquêtecommissie worden daarmee de grenzen van het stelsel en de eisen aan de spelers scherper en duidelijker. De enquêtecommissie beveelt in het verlengde daarvan aan om nu wel goed toe te zien op de bewaking van deze grenzen en naleving van deze eisen. De voorstellen van de enquêtecommissie voor het versterken van het interne toezicht, het externe overheidstoezicht en het systeem van checks and balances op lokaal niveau strekken daartoe.

12

De enquêtecommissie gaat nergens in haar rapport in op de verhuurderheffing, terwijl die grote gevolgen heeft voor de huurders (hogere huren en minder investeringen en onderhoud). Is dat een bewuste keuze? Dit ook in het licht van recente opmerkingen van de heer Priemus dat er eenmalig circa 3 miljard euro aan maatschappelijk vermogen bestemd voor volkshuisvestelijke doelen is weggelekt door onder meer het Vestia debacle, maar via de verhuurderheffing jaarlijks 2 miljard euro weglekt. Hoe beoordeelt de enquêtecommissie dat?

De enquêtecommissie besteedt in haar rapport wel aandacht aan de verhuurderheffing (onder meer in het deelrapport Politieke besluitvorming) maar uitsluitend in beschrijvende zin. De verhuurderheffing en periode waarin deze tot stand is gekomen, vallen namelijk buiten de onderzoeksperiode die de enquêtecommissie in haar plan van aanpak aan de Tweede Kamer heeft gepresenteerd. De inhoudelijke analyse en beoordeling van de enquêtecommissie van de politieke besluitvorming rond het stelsel richt zich op de periode die aanvangt met de verzelfstandiging van corporaties en eindigt bij het besluit van de Tweede Kamer tot instelling van een enquêtecommissie. De onderzoeksperiode loopt daarmee van 1989 tot en met maart 2012.

De verhuurderheffing is het domein van de huidige algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst en ook onderwerp van debat binnen deze commissie, respectievelijk binnen de huidige Tweede Kamer als geheel. Daar ligt ook de beoordeling van de merites van de verhuurderheffing.

13

Is het wat de enquêtecommissie betreft ook onwenselijk wanneer woningcorporaties bij herstructurering in het kader van het creëren van gemengde woonmilieus een beperkt deel niet-DAEB oplevert? Zo ja, welke afweging ligt daaraan ten grondslag, ook gezien de opmerkingen daarover in de verschillende deelrapporten (omgevingsanalyses, pagina 23 en literatuurstudie, pagina 125 en pagina 127)?

De enquêtecommissie is een onderzoekscommissie die in opdracht van de Tweede Kamer het corporatiestelsel en de incidenten daarbinnen heeft onderzocht. De aanbevelingen die de enquêtecommissie doet zijn gebaseerd op de onderzoeksresultaten en gericht op het robuust maken van het stelsel. De enquêtecommissie heeft naar zijn aard, als onderzoekscommissie, geen opvattingen over de wenselijkheid van bepaalde maatregelen. Dat vergt een politieke afweging.

Dit geldt ook voor de vraag wat de publieke belangen zijn binnen het woonbeleid en de rol die corporaties daarbij zouden moeten spelen. De enquêtecommissie merkt hierover op (zie pagina 179) dat ook via andere beleidsinstrumenten (huurbeleid, fiscale maatregelen, subsidies) de politiek desgewenst op verschillende manieren sturing kan geven aan de huurmarkt en publieke belangen als betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit kan waarborgen.

Wat betreft het taakgebied beveelt de enquêtecommissie vanuit het perspectief van robuustheid van het stelsel aan om te komen met duidelijke grenzen en terug te gaan naar de kerntaken. De bestaande grens tussen DAEB en niet-DAEB acht de enquêtecommissie een heldere en werkbare grens, waarbij de enquêtecommissie aanbeveelt: niet-DAEB is niet doen. Zie ook het antwoord op vraag 6.

14

De enquêtecommissie beveelt aan om er voor te zorgen dat woningcorporaties failliet kunnen gaan. Heeft de enquêtecommissie ook inzichtelijk welke huurprijsstijging er voort komt uit stijgende financieringslasten als gevolg van een dergelijke ingreep in het borgingsstelsel?

Wat de enquêtecommissie aanbeveelt is dat faillissement van woningcorporaties niet op voorhand al wordt uitgesloten. De enquêtecommissie constateert namelijk in haar rapport dat banken, projectontwikkelaars en corporatiedirecteuren zich veilig wanen als corporaties in problemen toch altijd worden gered met geld van de sector of de achtervangers Rijk en gemeenten. De enquêtecommissie beveelt daarom aan om bij corporaties die eenmaal in financiële problemen zijn gekomen, ook de faillissementsoptie in ogenschouw te nemen. Bij corporaties die gesaneerd moeten worden, krijgt de Minister een motivatieplicht om de Tweede Kamer te informeren over alle scenario's die zijn onderzocht en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt, waaronder de faillissementsoptie. In de openbare verhoren hebben ook de huidige directeuren van het WSW en het CFV gesteld dat faillissement voor een corporatie te allen tijde en op voorhand uitsluiten ongewenste prikkels geeft. De enquêtecommissie verwacht dat wanneer geldverstrekkers en corporaties zich bewust zijn van het feit dat in zeer uitzonderlijke gevallen faillissement niet uitgesloten kan worden, dit het risicobesef zal vergroten en de kans op incidenten zal verkleinen. De omvang van deze besparing kan de enquêtecommissie niet becijferen. Evenmin als de omvang van mogelijke stijgende financieringslasten. De enquêtecommissie tekent daarbij aan dat andere aanbevelingen, zoals het onderzoeken van een grotere rol van institutioneel beleggers, mogelijk leiden tot gunstigere tarieven dan op dit moment worden gerealiseerd. De heer Wilders (voormalig Agent van Financiën en huidig directeur-bestuurder van het WSW) schatte tijdens zijn openbaar verhoor in dat hiermee 50 basispunten voordeel behaald kunnen worden ten opzichte van de sectorbanken (zie ook paragraaf 4.4 in het hoofdrapport; bladzijde 145–146).

Het uiteindelijke effect van alle voorstellen van de commissie op de financieringslasten van de sector zal afhankelijk zijn van deze financieringsalternatieven en van de mate waarin de financiële markten deze voorstellen per saldo als risicoverhogend of risicoverlagend beschouwen en deze al dan niet beprijzen door middel van een lagere of hogere renteopslag op leningen aan woningcorporaties.

15

Heeft de enquêtecommissie ook gekeken naar bijvoorbeeld de kosten, verplichtingen en gevolgen van een mogelijk de-fuseer proces?

Nee, zie het antwoord op vraag 8. De enquêtecommissie beveelt aan om strenge eisen te stellen aan voorgenomen fusies, waaronder een zwaarwegend advies van de huurders. In het deelrapport Casussen gaat de enquêtecommissie in een afzonderlijke paragraaf uitvoerig in op fusies. Daarbij is onder meer de conclusie dat er veel motieven kunnen spelen bij fusies, de meerwaarde vaak niet aangetoond kan worden en de Tweede Kamer weinig zicht heeft op de toetsing van fusies. Sinds 2008 zijn alle voorstellen voor grote fusies (24 maal) goedgekeurd door de Minister. In het kader van aanbeveling 3, begrenzen van het werkgebied, beveelt de enquêtecommissie aan om op termijn landelijk opererende corporaties terug te brengen naar afzonderlijke zelfstandige eenheden. Dit is echter niet bedoeld als het ongedaan maken van fusies, maar om te voorkomen dat landelijk opererende corporaties «too big to fail» worden en hun binding met de huurder en het eigen werkgebied verliezen. De enquêtecommissie bepleit geen overhaaste reorganisaties maar dat dit «op termijn» gebeurt.

16

Heeft de enquêtecommissie gekeken naar de mogelijke sociale effecten (op de lange termijn) van het niet meer kunnen investeren door woningcorporaties in gemengde wijken en het stevig begrenzen van leefbaarheidsactiviteiten?

De enquêtecommissie pleit inderdaad voor een zekere begrenzing van leefbaarheidsactiviteiten, maar niet om corporaties het investeren in gemengde wijken te verbieden. Investeren in gemengde wijken impliceert ook een gemengd palet van daarbij betrokken publieke en private partijen, waaronder woningcorporaties. De sociale effecten van de aanbevelingen die de enquêtecommissie doet zijn niet onderzocht, zie hiervoor het antwoord op vraag 8.

17

In één van de bijgevoegde omgevingsanalyses als bijlage van het hoofdrapport wordt ingegaan op de situatie in het buitenland: «Nederland heeft via de woningcorporaties in ieder geval – anders dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – effectief weten te verhinderen dat situaties ontstaan in de huisvesting die moeilijk terug-draaibaar zijn zoals de langdurige verloedering van hele wijken of gebieden». Kan de enquêtecommissie aangeven wat zij heeft gedaan met die notie en wat voor wat de enquêtecommissie betreft de risico's daartoe zijn wanneer bijvoorbeeld financiering duurder wordt en het creëren van gemengde wijken wordt bemoeilijkt? Zeker wanneer marktpartijen het laten afweten?

De enquêtecommissie stelt in haar hoofdrapport vast dat het buiten kijf staat dat woningcorporaties in de afgelopen twintig jaar essentiële bijdragen hebben geleverd aan de sociale volkshuisvesting in Nederland. Zij hebben er mede aan bij gedragen dat van omvangrijke gettovorming en verpauperde woonwijken in Nederland nagenoeg geen sprake is, in tegenstelling tot sommige met Nederland vergelijkbare landen. Dit inzicht is onder meer ontleend aan de in de vraag aangehaalde omgevingsanalyse. Juist vanwege de verdiensten van het Nederlandse stelsel, zou het naar het oordeel van de enquêtecommissie robuust gemaakt moeten worden voor onprofessioneel gedrag en moeten verkeerde prikkels weggenomen worden. De aanbevelingen van de enquêtecommissie zijn gericht op het voorkomen van nieuwe incidenten die miljarden euro's hebben gekost, alsmede het tegengaan van onbedoelde weglek van maatschappelijk vermogen. Binnen een doelmatig en incidentvrij stelsel kunnen corporaties ook hun bijdrage blijven leveren aan het tegengaan van verpaupering en verloedering.

18

Hoe beoordeelt de enquêtecommissie het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op accountants?

De enquêtecommissie heeft geen oordeel over het toezicht van de AFM op accountants. Het toezicht door de AFM op accountants is niet onderzocht.

19

Welke partijen zouden volgens de enquêtecommissie kunnen zorgen voor middeldure huurwoningen van bijvoorbeeld € 700 tot € 900 en het maatschappelijk vastgoed dat woningcorporaties niet meer zouden moeten realiseren?

De enquêtecommissie beveelt aan om te komen tot een zo helder mogelijke begrenzing van de taken van woningcorporaties (zie ook het antwoord op vraag 6). Woningen en maatschappelijk vastgoed dat daarmee buiten de door de enquêtecommissie voorziene kerntaak van corporaties valt zal ontwikkeld moeten worden door private partijen, institutionele beleggers of – waar het maatschappelijk vastgoed betreft – andere (semi-)publieke organisaties, zoals gemeenten.

20

Hoe kijkt de enquêtecommissie naar de mogelijkheid om het toezicht op het WSW in een meer financiële omgeving te beleggen? Bijvoorbeeld bij de De Nederlandsche Bank (DNB)?

De enquêtecommissie beveelt aan dat de Minister toezicht gaat houden op het functioneren van het WSW. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat het functioneren van het WSW essentieel is voor het functioneren van het hele stelsel en dat bij dat functioneren van het WSW in het verleden kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Volgens de enquêtecommissie rechtvaardigt dit de instelling van publiekrechtelijk toezicht op het WSW. De noodzaak voor dit toezicht is des te meer evident in het licht van de aanbeveling van de enquêtecommissie om de saneringstaak aan het WSW te mandateren. Hiermee gaat het WSW immers een wettelijke taak uitvoeren.

Het toezicht van de Minister op het WSW zou zich naar de mening van de enquêtecommissie moeten richten op het algemene functioneren van het WSW in het borgingsstelsel en bij sanering, en dient zich niet te mengen in individuele gevallen van borging. De Minister zou bij ernstig disfunctioneren van het WSW de bevoegdheden moeten hebben om passende sancties te treffen. Zo kan hij invulling geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het hele stelsel. De enquêtecommissie ziet geen directe meerwaarde voor het neerleggen van het toezicht op het WSW bij DNB (of de AFM).

De enquêtecommissie beveelt daarnaast aan om de rol van de achtervangers (het Rijk en de gemeenten) in de governance van het WSW te versterken. De achtervangers dienen op basis van de met het WSW gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten een grotere stem te krijgen in het WSW-beleid. Van belang is dat Rijk en gemeenten deze rol actief invullen, iets wat in het verleden niet altijd het geval is geweest.

21

Hoe staat de enquêtecommissie tegenover de optie om een uitzondering te maken voor niet DAEB-activiteiten, wanneer het een zeer beperkt deel van de activiteiten van een bedrijf uitmaakt, bijvoorbeeld minder dan 5 procent of 10 procent?

De enquêtecommissie stelt in haar onderzoek vast dat de politiek sinds de verzelfstandiging van woningcorporaties bewust gekozen heeft voor een ruime taakopvatting en invulling. Grenzen zijn ruim gesteld, niet altijd consequent gehandhaafd en per saldo verruimd. Dit heeft geleid tot onduidelijkheid en incidenten mogelijk gemaakt. De enquêtecommissie bepleit om die reden zeer helder te zijn in het stellen van grenzen en beveelt aan dat corporaties zich uitsluitend bezig moeten houden met als DAEB gekenmerkte activiteiten uit de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting van 3 november 2010. Hierbij geldt voor de enquêtecommissie: niet-DAEB is niet doen. Uitzonderingen maken betekent – ongeacht de omvang – dat er weer grijze gebieden ontstaan, de administratieve lasten (van administratief en/of juridische scheiding) zullen stijgen en het toezicht wordt bemoeilijkt.

22

Hoe verhoudt wat de enquêtecommissie betreft de aanbeveling van instemmingsrecht voor belanghebbenden (waaronder huurders) zich tot de bestuursverantwoordelijkheid?

De door de enquêtecommissie aanbevolen versterking van de positie van de huurder beoogt de maatschappelijke legitimiteit van corporaties te versterken en de interne governance van corporaties te verbeteren.

Interne tegenspraak en weerwerk van huurders en hun organisaties kunnen een bijdrage leveren aan het op het goede spoor en het rechte pad blijven van bestuurders. Hiervoor is het nodig dat huurders een belangrijke rol kunnen spelen bij besluiten over fusies, het aangaan van verbindingen, de benoeming van bestuurders en de opstelling van prestatieafspraken. Dat laat de eindverantwoordelijkheid van de bestuurders voor goed bestuur van de corporatie onverlet. Zij moeten echter voor de belangrijkste, vaak strategische, afwegingen naar het oordeel van de enquêtecommissie meer rekening houden met de inzichten en overwegingen van hun primaire doelgroep: de huurders.

23

Wat zou er wat de enquêtecommissie betreft moeten gebeuren wanneer huurdersvertegenwoordigers en gemeente het niet eens zijn over het te voeren beleid?

De enquêtecommissie beveelt aan om prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten verplicht te stellen. Huurders(-organisaties) moeten bij het maken van deze afspraken expliciet betrokken worden; zij zouden hierin een gekwalificeerd adviesrecht moeten hebben. De Minister dient als arbiter op te treden wanneer gemeenten en corporaties er niet uitkomen of gemaakte afspraken niet nakomen. Ook de huurdersorganisatie zal een beroep kunnen doen op de arbiter, als naar haar mening ten onrechte niet is geluisterd naar haar advies. Naar het idee van de enquêtecommissie dient de Minister zich ook in zijn algemeenheid periodiek een oordeel te vormen over het proces van totstandkoming van de prestatieafspraken, waaronder de betrokkenheid van de huurders.

24

Welke aanbevelingen heeft de enquêtecommissie aan de politiek? De enquêtecommissie maakt ook hen verwijten, maar heeft geen concrete aanbevelingen aan het adres van bijvoorbeeld de Kamer.

De aanbevelingen van de enquêtecommissie richten zich voor een groot deel op de politiek. Als medewetgever is de Tweede Kamer aan zet om via wet- en regelgeving voor een belangrijk deel invulling te geven aan deze aanbevelingen. Daarnaast wijst de enquêtecommissie in haar hoofd-rapport op het feit dat de politiek in weerwil van incidenten en signalen geen betekenisvolle correcties heeft aangebracht in het corporatiestelsel. De enquêtecommissie wijt dit aan het tot op zekere hoogte naïeve, bij vlagen zelfs dogmatische politieke vertrouwen in zelfregulering en aan politiek opportunisme. De enquêtecommissie acht hier politieke herbezinning en kritische parlementaire reflectie op zijn plaats.

25

Wat adviseert de enquêtecommissie ten aanzien van de zittingstermijn van een bestuurder, wanneer bijvoorbeeld huurders aangeven graag door te willen met een bestuurder, bijvoorbeeld via een (indirecte) huurdersraadpleging?

De enquêtecommissie beveelt aan om de zittingsduur van commissarissen tot twee keer vier jaar te beperken en de aanstellingsduur van een bestuurder tot acht jaar. Op deze manier wordt de kans kleiner dat de belangen van commissarissen en bestuurders op een ongezonde manier met elkaar of de organisatie verweven raken. De enquêtecommissie ziet geen aanleiding om van deze aanbeveling af te wijken als de huurders een langere aanstellingstermijn wenselijk achten.

26

Is het een bewuste keuze dat de enquêtecommissie nergens in haar rapport in gaat op de verhuurderheffing?

In het rapport wordt wel ingegaan op de verhuurderheffing, echter alleen in beschrijvende zin omdat de verhuurderheffing geen onderdeel uitmaakt van de onderzoeksopdracht van de enquêtecommissie. Zie ook het antwoord op vraag 12.

27

Waarom schrijft de voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie dat huurders meestal geen invloed hebben? In welke gevallen wel en welke gevallen niet?

De enquêtecommissie geeft in box 6.4 op pagina 184 een overzicht van het verplichte overleg tussen huurders en verhuurders op basis van de Wet op het overleg huurders verhuurder (Overlegwet). Op basis van de Overlegwet hebben huurders, die verenigd moeten zijn in huurdersorganisaties, bij belangrijke strategische beslissingen op zijn best adviesrecht. Alleen als het gaat om de servicekosten heeft een huurdersorganisatie instemmingsrecht. De door de enquêtecommissie aanbevolen versterking van de positie van de huurder beoogt de maatschappelijke legitimiteit van corporaties te versterken en de interne governance van corporaties te verbeteren. Zie ook het antwoord op de vragen 22, 89 en 90.

28

Is de enquêtecommissie van mening dat de invloed van huurders uitgebreid moet worden? Zo ja, hoe?

Zie het antwoord op vraag 22.

29

Op pagina 6 wordt gesproken van grote inschattingsfouten op sleutelposities. Kunt de enquêtecommissie schematisch aangeven welke inschattingsfouten hier worden bedoeld?

In de door de enquêtecommissie onderzochte casussen blijkt dat de directeur-bestuurder vaak een te machtige positie innam binnen de corporatie en dat de raad van commissarissen niet in staat was om als een volwaardige tegenkracht te functioneren tegen een dominante, ambitieuze bestuurder. De gevolgen daarvan zijn doorgeslagen ambities en zonnekoninggedrag, resulterend in megalomane projecten, speculatieve vastgoed- en grondtransacties, creatief boekhouden, zelfverrijking of zelfs frauduleus handelen.

De financiële toezichthouder op de corporatiesector, het CFV, heeft onvoldoende zicht gehad op de risicovolle financiële producten die zich opstapelden bij Vestia. Het CFV gaat daarmee voorbij aan zijn eigenstandige verantwoordelijkheid voor het veiligstellen van de financiële continuïteit van individuele corporaties, met enorme financiële gevolgen voor Vestia en de sector.

Het WSW faciliteert het gebruik van complexe derivaten, die Vestia uiteindelijk fataal worden, en voorziet deze financiële producten ten onrechte van goedkeuring. Het WSW onderschat daarbij te lang de liquiditeitsrisico's van deze producten, terwijl het management van deze risico's juist de kerntaak van het WSW als «hoeder van de borg» betreft. Naast de financiële toezichthouder en de borgsteller blijken ook de controlerend accountants niet altijd de rol te spelen die van hen wordt verwacht. In de Vestia-casus onderkenden de accountants bijvoorbeeld de financiële risico's van derivatenportefeuilles onvoldoende. Zij gaven mede daardoor te weinig signalen aan de interne en externe toezichthouders en

andere belanghebbenden. In de andere casussen speelde de accountant in waarschuwendende sfeer geen of nauwelijks een rol van betekenis. De enquêtecommissie constateert dat een groot aantal binnenlandse en buitenlandse banken het gebruik van complexe derivaten bij corporaties actief en soms agressief promootten. Daarbij waren commerciële overwegingen (winst voor de bank) in veel gevallen een belangrijkere drijfveer dan het klantbelang (corporaties indekken tegen renterisico's). De uitvoering van het zogenoemde volkshuisvestelijk toezicht komt vrij snel na de verzelfstandiging van de corporaties in de jaren negentig onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister, als onderdeel van de departementale organisatie. Dit is het toezicht op het rechtmatig handelen van corporaties, op de governance (goed bestuur), op de integriteit van de bestuurders en op de volkshuisvestelijke prestaties. De enquêtecommissie constateert dat de invulling van het volkshuisvestelijk toezicht in zijn verschillende aspecten de afgelopen jaren onder de maat is geweest. De enquêtecommissie constateert ten slotte dat de wetgever (parlement en regering), nadat zij eind jaren negentig de woningcorporaties organisatorisch en financieel verzelfstandigd heeft, lange tijd – en de facto tot op de dag van vandaag – geen betekenisvolle correcties aanbrengt in de ordening van de corporatiesector. De fundamentele uitgangspunten van de verzelfstandigingsoperatie uit de jaren negentig stonden jarenlang nauwelijks ter discussie, net zo min als de vraag of de verwachtingen over de werking van het stelsel wel uitkwamen. De enquêtecommissie wijt het gebrek aan effectieve bijsturing en herbezinning aan enerzijds het tot op zekere hoogte naïeve, bij vlagen zelfs dogmatische vertrouwen van verschillende politieke meerderheden in zelfregulering als centraal sturingsprincipe voor de corporatiesector. Met name in de jaren 2002–2007 is hiervan sprake. De enquêtecommissie constateert anderzijds dat het steeds urgenter wordende vraagstuk van bijsturing en (her)ordening van de sector in deze periode ondergeschikt wordt gemaakt aan andere beleidsprioriteiten.

30

Waarom schrijft de enquêtecommissie over «naar schatting» 2,7 miljard euro schade bij Vestia? Welke bedragen zijn een schatting en welke bedragen zijn onbekend?

Het bedrag van 2,7 miljard euro bestaat uit twee delen en is geen schatting, maar een afgerond bedrag van inmiddels bekende kosten. Ten eerste gaat het om de directe kosten van de afkoop van de derivatenportefeuille (in juni 2012) van 2 miljard euro. Dit bedrag is ook aan de Tweede Kamer gemeld. Ten tweede gaat het om kosten die in het kader van de sanering in de loop van 2012 gemaakt zijn. In de jaarrekening van Vestia over 2012, die in december 2013 is gedeponneerd, staat hierover: «*Begin 2012 is een deel van de derivaten met een negatieve marktwaarde «doorgezakt» in bestaande leningen als gevolg waarvan de reële waarde van de leningen met € 632 miljoen werd verhoogd.*» De jaarrekening over 2012 vermeldt daarnaast «overige afkoopkosten» van 49 miljoen euro. Deze kostenposten zijn opgeteld 681 miljoen euro. Afgerond gaat het om een totaalbedrag van 2,7 miljard euro.

31

Wat kan in het zwartste scenario de uiteindelijke schade bij Vestia zijn volgens de enquêtecommissie?

De Zwitserse bank Credit Suisse heeft als enige bank de overeenkomst tussen Vestia en de banken, de zogenaamde termsheet, niet ondertekend. Zij wenst dat Vestia een bedrag van circa 83 miljoen euro betaalt en heeft in Engeland een zaak aangespannen tegen Vestia. De Londense rechtbank heeft geoordeeld dat Vestia aan Credit Suisse schade moet vergoeden.

Het schadebedrag moet later worden vastgesteld via arbitrage. Vestia verwacht 70 miljoen euro te moeten betalen. Verder heeft Vestia schade geleden door extra rentekosten voor leningen die Vestia heeft moeten afsluiten om te voldoen aan de bijstortverplichtingen, zoals de 1,6 miljard euro die het WSW geborgd heeft in september 2011 en januari 2012. Daarnaast heeft Vestia aanvullende schade opgelopen in de vorm van bijvoorbeeld juridische kosten en kosten voor onderzoek, maar ook kosten voor het herstructureren van de organisatie. Deze kosten zijn niet eenvoudig te kwantificeren. Door de afwikkeling van de derivatenportefeuille heeft Vestia veel leningen moeten aangaan en is de ontwikkeling van de rente erg bepalend voor de uiteindelijke kosten die gemaakt moeten worden. Op 21 augustus 2014 heeft de Minister de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstuk 29 453, nr. 351) en aangegeven dat het CFV niet kan uitsluiten dat voor de periode 2018–2021 een tweede steuntoekenning noodzakelijk is. In de door de Minister bijgevoegde brief van het CFV staat dat bij een rentestand van 4% een tweede saneringsbijdrage in 2021 mogelijk niet nodig is, maar bij een scenario van een rentestand van 3% wellicht een saneringsbijdrage van circa 686 miljoen euro nodig is. Andere scenario's zijn niet gegeven en ook niet bij de enquêtecommissie bekend, maar verondersteld mag worden dat bij verdere rentedaling de kosten in de toekomst verder zullen oplopen. Om hier goed zicht op te krijgen en op het in de vraag genoemde «zwartste scenario» zouden deze vragen aan de regering gesteld kunnen worden.

32

Hoe hoog zijn de huurverhogingen geweest voor Vestia-huurders sinds 2012 en wat is het verschil met het landelijke gemiddelde?

De enquêtecommissie heeft de huurverhogingen van Vestia niet specifiek in kaart gebracht of vergeleken met andere corporaties of gemiddelden, anders dan dat in algemene zin vastgesteld kan worden dat de huren bij Vestia bovengemiddeld zijn gestegen. In het verbeterplan van Vestia is het verhogen van huren bij mutatie (dus als een woning leeg komt) een van de maatregelen die Vestia treft om er weer financieel bovenop te komen.

33

Wat zijn de verliezen geweest op het gebied van grondspeculaties, inclusief WSG, en bij hoeveel woningcorporaties heeft dit gespeeld? Hoeveel woningcorporaties hebben nu nog last van grondaankopen die in het verleden mochten?

In het sectorbeeld 2013 van het CFV staat dat corporaties in de voorgaande vier jaren ruim 800 miljoen euro op grondposities hebben afgeboekt. Dit is inclusief WSG. Het nieuwe sectorbeeld verschijnt medio november 2014. Indien de grondposities juist gewaardeerd zijn, vormt dit de best mogelijke schatting van de gerealiseerde verliezen. Het is echter niet bekend of corporaties ondanks de afboekingen in de afgelopen jaren nog steeds grondposities tegen een te hoge waarde in de boeken hebben staan.

De enquêtecommissie tekent hierbij aan dat dit bedrag niet zonder meer als «grondspeculatie» gekwalificeerd kan worden. Feit is dat niet alle grondaankopen die in het verleden door corporaties gedaan zijn, destijds ook waren toegestaan. Corporaties hebben soms grondaankopen gedaan op locaties die niet binnen een termijn van tien jaar ontwikkeld zouden worden (de regel vanaf 2006), onder andere op locaties waar restricties voor woningbouw golden. Deze locaties zijn op dit moment over het algemeen nog niet ontwikkeld. Woningcorporaties hebben echter ook grondaankopen gedaan die wel binnen de regels vielen, maar die desondanks in waarde afgeboekt moeten worden omdat ze binnen

afzienbare tijd niet meer ontwikkeld gaan worden. Bijvoorbeeld omdat de bestemmingswijziging niet gerealiseerd is, de locatie bij nader inzien minder geschikt is voor woningbouw of omdat er minder vraag naar woningen is dan verondersteld, mede als gevolg van de crisis. Hoeveel corporaties nog «last hebben» van grondaankopen uit het verleden is niet bekend.

In de jaarverslagen van WSG over 2010 tot en met 2013 staat dat WSG voor een totaalbedrag van ongeveer 80 miljoen euro heeft afgeboekt op grondposities en projecten. Het saneringsplan voor WSG is nog niet afgerond en loopt tot 2018. De exacte omvang van het verlies is dus nog niet bekend. Er is voorzien dat de corporatie in totaal een bedrag van 117,7 miljoen euro aan saneringssteun krijgt. Hierna is WSG geschikt voor overname door een andere corporatie, indien dit niet lukt sluit het CFV een tweede saneringsronde niet uit.

34

De enquêtecommissie stelt dat van actieve monitoring van prestaties van woningcorporaties te weinig sprake is en er geen duidelijke prestatie indicatoren waren. Op welk publiek belang werd feitelijk toegezien? Was dit publiek belang volgens de enquêtecommissie eenduidig geformuleerd?

De enquêtecommissie constateert dat toezicht op de doeltreffendheid, dat wil zeggen de volkshuisvestelijke prestaties, niet goed mogelijk was omdat er geen duidelijke normen waren om deze tegen af te zetten. Het definiëren van de beoogde prestaties en de daarmee te borgen lokale publieke belangen is in de huidige opzet een afweging van corporaties zelf, al dan niet in overleg met de gemeente, en al dan niet vast te leggen in vrijwillige prestatieafspraken. Hiermee is dus onduidelijk wat doeltreffend en doelmatig functioneren in de corporatiesector precies inhoudt en is monitoring of toezicht daarop niet goed mogelijk en vond de facto ook niet plaats. Het toezicht van de overheid beperkt zich tot het toezicht op de rechtmatigheid (de naleving van wet- en regelgeving) en het financieel toezicht (borging van de financiële continuïteit).

35

De enquêtecommissie stelt in haar rapport dat in veel casussen de politiek op lokaal niveau onvoldoende heeft ingegrepen. In hoeverre verhoudt deze conclusie zich tot de aanbeveling om het volkshuisvestelijk toezicht te verplaatsen richting gemeenten?

De enquêtecommissie stelt niet dat de politiek op lokaal niveau onvoldoende heeft ingegrepen. De lokale politiek (college en gemeenteraad) ontbeert formele bevoegdheden om corporaties aan te spreken of in te grijpen. De enquêtecommissie constateert wel dat lokale bestuurders en politici woningcorporaties hebben aangemoedigd om werk te maken van hun «bredere» maatschappelijke opdracht op het terrein van leefbaarheid. Onder het volkshuisvestelijk toezicht wordt verstaan het toezicht op het rechtmatig handelen van corporaties, op de governance (goed bestuur), op de integriteit van de bestuurders en op de volkshuisvestelijke prestaties van corporaties. De enquêtecommissie beveelt aan om het toezicht op de financiën, het rechtmatig handelen en de governance en integriteit integraal te laten uitoefenen door een onafhankelijke Woonautoriteit. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat financiële problemen bij woningcorporaties meestal samenhangen met problemen in de governance binnen de corporatie, met integriteitschendingen, onrechtmatigheden en meestal een combinatie daarvan zijn. De enquêtecommissie beveelt daarnaast aan de rol van gemeenten in het stelsel te versterken. De doeltreffendheid, transparantie en legitimiteit van

de sector zijn erbij gebaat wanneer op lokaal niveau maatwerkafspraken worden gemaakt over wat de volkshuisvestelijke prestaties van een corporatie zullen zijn. Dit vereist een woonvisie van de kant van de gemeente en inzicht in het beleid en de investeringsmogelijkheden van de kant van de corporatie. Op deze punten sluit de enquêtecommissie aan bij de betreffende aanbevelingen van de commissie-Dekker. De enquêtecommissie beveelt daarnaast aan dat ook het maken van prestatieafspraken verplicht wordt gesteld. Het toezien op de realisatie van de volkshuisvestelijke prestaties komt daarmee op het lokale niveau te liggen: de gemeente en de corporatie zullen moeten nagaan of de lokale afspraken zijn nagekomen. De Minister zal zich naar de mening van de enquêtecommissie wel periodiek op stelselniveau een oordeel moeten vormen over de «Staat van de volkshuisvesting» en of het systeem van lokale prestatieafspraken naar tevredenheid werkt.

36

Zijn de verwachtingen rondom de bruteringsoperatie uitgekomen, daarbij rekening houdend met de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties in de afgelopen jaren?

In 1995 vond de financiële verzelfstandiging van de corporaties via de zogenaamde bruteringsoperatie (het wegstrepen van de langjarige subsidieverplichtingen van de overheid tegen de aflossingsverplichtingen van de corporaties) plaats. De politiek ging ervan uit dat corporaties zich als sociaal ondernemers «sober en doelmatig» zouden richten op het vervullen van hun kerntaak en maximaal zouden presteren op de prestatievelden zoals vastgelegd in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). Tevens was de verwachting dat de gemeenten en corporaties via prestatieafspraken tot doeltreffende en doelmatige sociale huisvesting zouden komen. Om antwoord te geven op de vraag of beoogde prestaties en effecten worden gerealiseerd, zijn heldere doelen en normen vereist. Voor het formuleren van doelen is bij de bruteringsoperatie bewust gekozen voor een zekere vrijheid voor de sector. Er zijn uitsluitend prestatievelden geformuleerd, waarbinnen corporaties zelf tot invulling en prioritering moeten komen. Op lokaal niveau kunnen hierover zogenaamde prestatieafspraken worden gemaakt tussen corporaties en gemeenten. In de praktijk gebeurt dat in het merendeel van de gemeenten niet en zijn prestatieafspraken vaak in beperkte mate resultaatgericht. De enquêtecommissie vindt de uitspraak in het parlementair onderzoek uit 2005 (RIGO-rapport, Conijn) nog steeds actueel dat «*een beoordeling van woningcorporaties op effectiviteit niet goed mogelijk [is]. De ministeriële verantwoordelijkheid kan daardoor niet goed worden ingevuld.*» De enquêtecommissie constateert dat door het ontbreken van heldere doelen en normen en door de vrijblijvendheid van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties het in de praktijk onmogelijk is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van woningcorporaties vast te stellen. Onduidelijk is namelijk welke prestaties tegen welke normen moeten worden beoordeeld.

37

Concludeert de enquêtecommissie dat het bij de bruteringsoperatie vooral heeft geschort aan te weinig checks-and-balances?

Ja, er is bij de bruteringsoperatie te weinig aandacht geweest voor voldoende checks-and-balances (wederzijdse controle en evenwicht). Zo is er in de interne governance van corporaties sprake van te weinig tegenkracht en weerwerk. De raad van commissarissen is als interne toezichthouder de belangrijkste tegenkracht tegenover de bestuurder(s), maar de enquêtecommissie constateert dat een «derde» machtsfactor, zoals in het bedrijfsleven de aandeelhouders, ontbreekt. De enquêtecommissie

beveelt dan ook aan om de positie van huurders te versterken. Ook in de externe governance (de omgeving van corporaties) zijn de tegenkrachten onvoldoende. De prestatieafspraken met gemeenten zijn te vrijblijvend, de financieel toezichthouder had te weinig bevoegdheden, de ministers hielden onvolledig en reactief toezicht en het WSW maakte zijn risico mitigerende rol onvoldoende waar.

38

Waarom pleit de enquêtecommissie niet voor een ander stelsel of een grotere stelselwijziging, aangezien de enquêtecommissie twijfelt aan de legitimiteit en controleerbaarheid?

De enquêtecommissie heeft naar drie andere varianten voor het stelsel gekeken. Op basis hiervan komt de enquêtecommissie tot de conclusie dat volledige afschaffing van het huidige corporatiestelsel en onteigening van het maatschappelijk vermogen juridisch mogelijk is, maar ook dat dit op korte termijn niet realistisch is (vanwege te verwachten juridische procedures) en tevens substantiële kosten met zich meebrengt (gedeeltelijke compensatie voor de onteigening). Dit betekent niet dat het nadenken over een fundamenteel ander stelsel moet stoppen en de enquêtecommissie beveelt dan ook aan om een wettelijke basis te scheppen om de komende jaren te kunnen experimenteren met andere (rechts)vormen binnen of buiten het stelsel (aanbeveling 18). Overigens leiden de aanbevelingen van de enquêtecommissie, wanneer zij in samenhang worden overgenomen, tot een omvangrijke stelselwijziging, waarbij de enquêtecommissie van oordeel is dat de gesignaleerde tekortkomingen aanzienlijk kunnen worden weggenomen.

39

Kan de enquêtecommissie uitleggen wat zij bedoelt met het «in twijfel trekken van de controleerbaarheid en legitimiteit van het stelsel», alsmede de doeltreffendheid en doelmatigheid van de corporatiesector?

De enquêtecommissie constateert dat door het ontbreken van heldere doelen en normen het niet mogelijk is een antwoord te geven op de vraag of de beoogde prestaties en effecten in de sector worden bereikt. De controleerbaarheid is daarmee problematisch, het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de sector is daarmee beperkt en weglek van maatschappelijk vermogen is mogelijk. In combinatie met incidenten leidt dit gebrek aan transparantie en controleerbaarheid er toe dat het draagvlak en daarmee de legitimiteit van het stelsel onder druk is komen te staan.

40

Wat is het oordeel van de enquêtecommissie over het verleggen van het afleggen van verantwoording aan leden van woningcorporaties naar verantwoording afleggen aan een raad van commissarissen in de huidige corporatiestructuur?

De enquêtecommissie is van oordeel dat met het overgaan van de verenigingsvorm naar de stichtingsvorm van corporaties de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties is verminderd. De door de enquêtecommissie aanbevolen versterking van de positie van de huurder beoogt dan ook de maatschappelijke legitimiteit van corporaties te vergroten en de interne governance van corporaties te verbeteren (zie aanbeveling 7).

41

Kan er van een groot deel van de onderzochte misstanden worden gesteld dat woningcorporaties deze projecten veelal vanuit goede bedoelingen zijn aangegaan, maar dat hierbij naïviteit een grote rol speelt?

De enquêtecommissie heeft bij de onderzochte misstanden een groot aantal uiteenlopende redenen, motieven en gedragingen waargenomen die tot incidenten hebben geleid. Naast naïviteit heeft de enquêtecommissie onder meer zonnekoninggedrag, zelfoverschatting, «Sinterklaas spelen» met maatschappelijk vermogen en – helaas ook – zelfverrijking als drijfveren aangetroffen. De enquêtecommissie stelt daarbij wel vast dat bij de onderzochte casussen een groot aantal projecten aanvankelijk wel vanuit volkshuisvestelijke motieven zijn gestart. Echter, door te weinig grenzen, een gebrekkige governance en beschikbaarheid van geld sloegen bestuurders vaak door of liepen projecten uit de hand. Hierbij speelt meestal een complex van factoren die per casus verschillen. In veel gevallen is inderdaad naïviteit bij de bestuurder en/of de raad van commissarissen één van de oorzaken dat zaken uit de hand liepen.

42

In hoeverre speelt naïviteit bij corporatiebestuurders een rol bij de onderzochte misstanden?

De enquêtecommissie ziet te weinig grenzen, een gebrekkige governance en de beschikbaarheid van geld als stelsel specifieke factoren die gedrag mogelijk hebben gemaakt dat heeft geleid tot misstanden. Naïviteit, in de vorm van een ongezond geloof in eigen kunnen of het project, is bij een aantal bestuurders één van de gedragskenmerken die is aangetroffen. Maar dit is nooit de enige oorzaak van het ontstaan van misstanden (zie ook het antwoord op vraag 41).

43

In hoeverre speelt misbruik van woningcorporaties door derde partijen, zoals bijvoorbeeld gemeenten en banken, een rol bij de onderzochte misstanden?

De enquêtecommissie is in de casussen die zij heeft onderzocht gestuit op partijen die profijt hadden van de vrijheid en de ruime financiële mogelijkheden die veel corporaties doorgaans hadden. Zo is de enquêtecommissie in haar rapport kritisch over de rol van een aantal gemeenten en banken. Gemeenten hebben baat bij ruim geformuleerde prestatievelden en ambitieus ondernemende en vermogende corporaties. Daarmee zijn corporaties vaak uitvoerder geworden van op lokaal politiek niveau gewenste grote investeringen, bijvoorbeeld de verdiepte kruising in de Rivierenwijk door Rentree in Deventer en de Campus met kantoren en sporthal door Servatius in Maastricht.

Het oordeel van de enquêtecommissie over de derivatenbanken in de Vestia-casus verschilt per bank. Met name de buitenlandse derivatenbanken kregen van het WSW zo veel «comfort» dat ze geen enkele belemmering voelden om derivaten aan Vestia te verkopen. In het deelrapport Vestia beschrijft de enquêtecommissie de handelwijze van Deutsche Bank. Deutsche Bank heeft zich verzekerd van schriftelijke bewijzen die haar handelen juridisch rechtvaardigen, maar verkocht veel niet passende producten, handelde naar het oordeel van de enquêtecommissie puur uit eigenbelang en ging daarmee dus voorbij aan het klantbelang van Vestia. De enquêtecommissie beoordeelt het handelen van de betrokken derivatenbanken als immoreel en verwerpelijk.

44

Zou een uniforme governancecode voor de sector verplicht moeten worden gesteld?

De enquêtecommissie is van mening dat een governancecode een nuttige bijdrage kan leveren aan de benodigde verbeteringen in het functioneren van woningcorporaties. Een governancecode kan een belangrijk onderdeel vormen van de interne governance binnen corporaties en zo mogelijk ook van het publieke toezicht op de sector. Daarvoor is het volgens de enquêtecommissie inderdaad nodig dat de vrijblijvendheid van de bestaande governancecode verdwijnt (nalevingsverplichting sector breed) en de kwaliteit geborgd is (beoordeling en vaststelling Minister). De enquêtecommissie beveelt aan om de governancecode in ieder geval uit te breiden met richtlijnen voor behoorlijk bestuur, integriteit en gedrag.

45

In hoeverre heeft de verandering van rechtsvorm (verenigingen naar stichtingen) van woningcorporaties geleid tot de misstanden in de sector?

De verandering van rechtsvorm heeft naar het oordeel van de enquêtecommissie niet direct geleid tot misstanden in de sector, maar is wel onderdeel van de voedingsbodem waardoor bestuurders, die de weelde van de vrijheid niet konden dragen, konden ontsporen. Raden van commissarissen bleken vaak niet professioneel, deskundig en kritisch genoeg. Rekrutering vond regelmatig plaats via de vrienden- en kennis-senkring van de bestuurders, waarbij het zorgen voor diversiteit in de samenstelling van ondergeschikt belang was. In de door de enquêtecommissie onderzochte casussen treedt de raad van commissarissen in bijna alle gevallen te laat – of in het geheel niet – corrigerend op. Bovendien is in enkele gevallen sprake van onvoldoende onafhankelijkheid of belangenverstrengeling. De enquêtecommissie constateert dat bij de omvorming naar een stichting en het overzetten van het bestuursmodel uit het bedrijfsleven naar de corporatiesector een derde macht ontbreekt. In het geval van het bedrijfsleven is dat de aandeelhouder, een derde macht die de bestuurder scherp houdt omdat ze falend bestuur kan «afstraffen». Deze tegenkracht ontbreekt in de interne governancestructuur van de corporaties. In zowel opzet als invulling is de huidige *corporate governance* in de corporatiesector naar het oordeel van de enquêtecommissie onvoldragen.

46

De enquêtecommissie stelt dat de bestemmingsplicht van het vermogen van woningcorporaties heeft geleid tot het oprekken van de grenzen van het stelsel. Kan de enquêtecommissie dit nader toelichten?

De enquêtecommissie heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen van het corporatiestelsel sinds de verzelfstandiging en vastgesteld dat dankzij gunstige conjuncturele ontwikkelingen, zoals dalende rente en stijgende huizenprijzen, het vermogen van de corporaties tot aan de kredietcrisis is gegroeid. De bestemmingsplicht dwingt corporaties er toe deze vermogenstoename aan te wenden binnen het volkshuisvestelijk domein. Dit heeft er toe geleid dat het volkshuisvestelijk domein is opgerekt om de gegroeide vermogens toch zinvol aan te wenden. Dit uitte zich onder meer in de introductie van nieuwe en vaag omliggende prestatievelden als «leefbaarheid» en «wonen en zorg».

47

Welke politieke besluitvorming ligt ten grondslag aan het ruimhartig omgaan met de borging van het WSW, zoals bij bijvoorbeeld WSG is

gebeurd? Op welke manier heeft de Kamer hier een stem in gehad of kunnen hebben?

De Minister heeft in zijn rol als achtereenvolgende een privaatrechtelijke overeenkomst met het WSW gesloten op basis waarvan hij de mogelijkheid heeft twee maal per jaar overleg te voeren met het bestuur van het WSW over onder meer het borgingsbeleid. Bij majeure wijzigingen kan de Minister de Kamer informeren. Het toekennen van borging aan corporaties, zoals het in de vraag genoemde voorbeeld van WSG, is in beginsel een verantwoordelijkheid van het WSW zelf. De enquêtecommissie heeft in het onderzoek naar casussen gezien dat bij individuele gevallen waar problemen zijn of dreigen er wel overleg en afstemming plaatsvindt tussen WSW, CFV en Minister(ie).

Per 1 juli 2007 is het beleid van het WSW voor het verlenen van borgstelling gewijzigd. Het WSW stapt vanaf die datum over van projectfinanciering (borging van lening per project) naar bedrijfsfinanciering (borgingsruimte voor drie jaar op basis van verwachte kasstromen). De Tweede Kamer is daar op dat moment niet bij betrokken, maar circa anderhalf jaar na de invoering van deze wijziging worden wel schriftelijke vragen gesteld. De Minister antwoordt dat het nieuwe beleid van het WSW in afstemming met woningcorporaties, Rijk en gemeenten tot stand is gekomen en dat de nieuwe methodiek een betere grip op de financiële positie van corporaties geeft (zie ook het antwoord op vraag 50). De enquêtecommissie heeft vastgesteld dat dit anders heeft uitgepakt. Door de praktische invulling van dit nieuwe beleid, bleef de bestedingscontrole grotendeels achterwege. Bij Vestia en WSG heeft dit geleid tot gebruik van door het WSW geborgde financiering voor niet toegestane investeringen, respectievelijk een onverantwoord grote leningenportefeuille.

48

Is de enquêtecommissie van mening dat er ook te weinig zelfreflectie is (geweest) bij politieke woordvoerders, partijen en/of bewindspersonen?

De enquêtecommissie constateert dat het toenemende aantal incidenten en indicaties van tekortkomingen in de opzet en werking van het stelsel de afgelopen twintig jaar niet of nauwelijks tot een heroverweging van deze opzet of aanpassingen in de wet- en regelgeving heeft geleid. Dit valt de verantwoordelijke bewindspersonen politiek te verwijten en in het verlengde daarvan ook de parlementaire meerderheden die hen daarin steunden. Hier acht de enquêtecommissie politieke herbezinning en een kritische parlementaire zelfreflectie op zijn plaats, waarbij geldt: wie de schoen past,3 trekke hem aan. Een debat tussen Tweede Kamer en regering over de politieke conclusies van de parlementaire enquête naar de woningcorporaties past naar de mening van de enquêtecommissie goed in een kritische parlementaire zelfreflectie.

49

Waarom kon een raad van commissarissen niet voldoende tegengas bieden aan bestuurders in situaties waarin zij wel de risico's van ondernomen activiteiten erkennen?

De door de enquêtecommissie aangetroffen oorzaken van het onvoldoende tegengas bieden door de raad van commissarissen zijn divers. In veel gevallen is de raad van commissarissen (te) passief en reactief. Ook komt het voor dat de raad van commissarissen onvoldoende specifieke deskundig is op bepaalde aspecten. Noodzakelijke professionalisering komt vaak maar moeizaam op gang. Een te ruim bestuursmandaat staat een scherpe toetsing op investeringsbesluiten in de weg. In andere gevallen vormen een lange zittingsduur of verwevenheid van de raad van

commissarissen met de bestuurder de aanleiding voor een minder kritische houding.

50

Welke politieke besluitvorming ligt ten grondslag aan het loslaten van de bestedingscontrole en het overstappen naar projectfinanciering?

Op 1 juli 2007 is het beleid van het WSW voor het verlenen van borgstelling gewijzigd. In tegenstelling tot wat in de vraag wordt gesteld, stapt het WSW vanaf die datum juist af van projectfinanciering (borging van lening per project) en gaat over op bedrijfsfinanciering (borgingsruimte voor drie jaar op basis van verwachte kasstromen). Er heeft over de beleidswijziging van de borgstelling in 2007 geen overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer. Op 3 december 2008 hebben de leden Van Bochove (CDA-fractie) en Depla (PvdA-fractie) aan de Minister schriftelijke vragen gesteld over het moment van inwerkingtreding en wat de aanleiding en de reden voor de beleidswijziging was. De Minister antwoordde de Kamer: *«Het beleid van het WSW is in afstemming met de risicodragers van het WSW, dat wil zeggen de woningcorporaties, Rijk en gemeenten tot stand gekomen. Daarbij is een goede balans tussen risico's en investeringsmogelijkheden het uitgangspunt geweest, waarbij er ruimte is gebleven voor maatwerk. De nieuwe methodiek werkt qua resultaat gemiddeld neutraal uit, maar geeft een betere grip op de financiële positie van corporaties. Het borgen via het WSW – met achtervang van de overheid – waarborgt, ook in turbulente tijden op de woning- en kapitaalmarkt, dat financiering beschikbaar blijft.»* Verder overleg of politieke besluitvorming over het WSW heeft niet plaats gevonden. De politiek heeft nauwelijks tot geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zij had het WSW aan te spreken. In het voorwoord van het hoofdrapport constateert de voorzitter van de enquêtecommissie dan ook: *«Een diepgaand onderzoek naar een dergelijk groot stelsel levert verrassende observaties op. Zo blijkt uit ons rapport dat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), ondanks zijn cruciale rol, nauwelijks onderwerp van discussie is geweest.»*

51

Had het WSW een bepaalde verantwoordelijkheid met betrekking tot het toezicht?

Het WSW is formeel geen publiekrechtelijke toezichthouder, maar vervult wel een toezichthoudende functie in het borgingsstelsel en voert toezichthoudende werkzaamheden uit: informatie verzamelen, beoordelen en op basis daarvan interveniëren (wel of geen borging afgeven/omvang van de borging vaststellen). Het WSW toetst of een corporatie voldoende kredietwaardig is om leningen op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze aan te kunnen gaan. Zij doet dit om de borgstellers (andere corporaties) en de achtervangers (Rijk en gemeenten als garantstellers) te beschermen.

52

Het toezicht bij het opstellen en het nakomen van prestatieafspraken wordt gevormd door het zogenoemde «piepsysteem». De enquêtecommissie beoordeelt dit systeem als een wassen neus. Pleit de enquêtecommissie voor een afschaffing van het «piepsysteem»?

Ja. De enquêtecommissie beveelt aan om prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten verplicht te stellen, waarbij de Minister als arbiter optreedt als deze partijen er niet uitkomen. De Minister is verantwoordelijk voor de werking van het systeem van prestatieafspraken

en moet daar op toezien. Hij is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de prestatieafspraken.

53

Stelt de enquêtecommissie dat de Kamer jaarlijks gebrekkig wordt geïnformeerd over de volkshuisvestelijke prestaties van de sector? Zo ja, was de huidige Minister voor Wonen en Rijksdienst al die tijd bekend met de hiaten in het volkshuisvestelijk toezicht en kan daardoor gesteld worden dat de huidige Minister de Kamer nalatig heeft geïnformeerd?

De enquêtecommissie concludeert dat het volkshuisvestelijk toezicht (op de rechtmatigheid, governance, integriteit en prestaties) door de jaren heen te beperkt en onvolledig is geweest. Van een volwaardig inzicht in en gedegen oordeel over de gezamenlijke volkshuisvestelijke prestaties van de woningcorporaties is geen sprake geweest. Het gevolg hiervan is dat de informatie aan de Tweede Kamer dus ook beperkt is geweest. De enquêtecommissie constateert dat de huidige Minister voor Wonen en Rijksdienst via aanhangige wet- en regelgeving het volkshuisvestelijk toezicht aan wil passen. De enquêtecommissie heeft geen oordeel over deze wet- en regelgeving, maar doet op basis van haar onderzoek wel een aantal aanbevelingen voor het hervormen van het volkshuisvestelijk toezicht. De enquêtecommissie heeft geen oordeel over de informatieverschaffing van de huidige Minister aan de Tweede Kamer, omdat zij die niet heeft onderzocht.

54

Kan de enquêtecommissie een overzicht verschaffen van de gebruikte jurisprudentie en juridische adviezen zoals benoemd op pagina 28?

De enquêtecommissie heeft met name gebruik gemaakt van de jurisprudentie over woningcorporatie De Veste, het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daarnaast is op basis van deze beschikbare informatie advies gevraagd aan de advocaat van de enquêtecommissie.

55

Aan welke studies refereert de enquêtecommissie wanneer zijn verwijst naar de bestaande juridische adviezen?

Zie het antwoord op vraag 54.

56

Aan welke studies refereert de enquêtecommissie op pagina 28 van het hoofdrapport? «De enquêtecommissie analyseerde de beschikbare literatuur, jurisprudentie en gevorderde stukken van onder meer de Minister voor Wonen en Rijksdienst op dit punt. De enquêtecommissie heeft hierdoor een goed inzicht in de bestaande juridische adviezen en won vervolgens op dit punt advies in bij haar advocaat. De enquêtecommissie komt op basis hiervan tot de conclusie dat volledige afschaffing van het huidige corporatiestelsel en onteigening van het maatschappelijk vermogen juridisch mogelijk is, maar ook dat dit op korte termijn niet realistisch is (vanwege te verwachten juridische procedures) en tevens substantiële kosten met zich meebrengt (gedeeltelijke compensatie voor de onteigening).»

Zie het antwoord op vraag 54.

57

Is de enquêtecommissie van mening dat ook een «cultuurverandering» in de Kamer nodig is, bijvoorbeeld om politiek opportunisme tegen te gaan?

In zoverre is naar de mening van de enquêtecommissie een politieke cultuuromslag nodig, dat de politiek na decennia van afzijdigheid van het corporatiestelsel en vertrouwen op zelfregulering, nu durft door te pakken, heldere keuzes durft te maken en die voortvarend in wet- en regelgeving durft vast te leggen (zie ook het antwoord op vraag 62).

58

Een van de uitkomsten van het rapport is dat woningcorporaties elkaar niet aanspreken op hun gedrag. Hoe kan dit in de toekomst voorkomen worden en welke aanbeveling in het rapport ziet hier op toe?

De enquêtecommissie acht een cultuurverandering een noodzakelijke randvoorwaarde voor het slagen van veel andere aanbevelingen. Om die reden is dit ook aanbeveling nummer 1 van de enquêtecommissie. De enquêtecommissie meent dat cultuurverandering, waaronder het elkaar aanspreken op gedrag, primair vanuit de sector moet komen. De enquêtecommissie stelt vast dat Aedes hier een begin mee heeft gemaakt (zie ook het antwoord op vraag 9). Ook het platform van grote corporaties «De Vernieuwde Stad», stelt in haar reactie op het enquêterapport dat zij deze aanbeveling volledig onderschrijft en men in eigen kring elkaar al aanspreekt. De enquêtecommissie beveelt dan ook aan dat de Minister deze initiatieven ondersteunt, maar ook monitort en de Kamer informeert over gedragsveranderingen in de sector. Waar mogelijk kunnen gedragsregels nog worden aangevuld en aangescherpt in bestaande codes.

59

Wat verstaat de enquêtecommissie onder het begrip «collegiale toetsing» en hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven?

De enquêtecommissie verstaat onder collegiale toetsing dat corporaties elkaar onderling scherp houden door ervaringen uit te wisselen, maar ook kritisch naar elkaars werkwijze en organisatie te kijken. De enquêtecommissie heeft in haar onderzoek verschillende voorbeelden aangetroffen van corporaties die elkaar zagen als concurrent en soms ondoelmatig tegen elkaar gingen opbieden bij grondaankopen of voor andere corporaties bruikbare informatie niet deelden. De enquêtecommissie beoogt een cultuuromslag die er toe leidt dat corporaties elkaar nog meer gaan opzoeken, samenwerking aangaan, ervaringen uitwisselen en elkaar kritisch beoordelen. Daar hoort ook het elkaar aanspreken op misstanden en verkeerd gedrag bij (zie het antwoord op vraag 58).

60

In het rapport wordt vooral ingegaan op een cultuurverandering bij woningcorporaties. Moet deze cultuurverandering ook niet plaatsvinden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WSW, CFV, gemeenten, financiële instellingen, etc., zodat ook voor andere partijen duidelijk wordt wat de maatschappelijke taak van een woningcorporatie is?

De enquêtecommissie stelt in haar rapport niet alleen dat de cultuur *binnen* de corporatiesector moet veranderen, maar óók dat dit een koerswijziging in het denken *over* de sector vereist. Het startpunt van deze koerswijziging is een andere visie op wat corporaties in essentie zijn en waar ze voor staan: minder denken vanuit privaat ondernemerschap en meer vanuit maatschappelijke dienstbaarheid. Het gaat om het besef dat corporaties geen normale ondernemingen zijn, maar maatschappelijke

dienstverleners die in afstemming met huurder, gemeente en Rijk zorgen voor een transparante, effectieve en doelmatige aanwending van hun maatschappelijk vermogen. Centrale begrippen die daarbij horen zijn dienstverlening, servicegerichtheid, risicooversie, financiële discipline, soberheid en transparantie, in plaats van risico's nemen, topbeloningen, elkaar beconcurreren, megafusies aangaan, bv's oprichten en Sinterklaas spelen met maatschappelijk geld. Daarmee is naar de mening van de enquêtecommissie duidelijk neergezet wat de maatschappelijke taak is van de corporatie en is voor ministerie, WSW, CFV, gemeenten, financiële instellingen ook duidelijk hoe zij zich ten opzichte van corporaties zouden moeten opstellen.

61

Hoe kunnen we criteria als behoorlijk bestuur, integriteit en gedrag in de praktijk toetsen?

Toetsing van behoorlijk bestuur, integriteit en gedrag kan aan de hand van de normen die daarvoor in wet- en regelgeving en in codes zijn vastgelegd. De concreetheid en toetsbaarheid kan daarbij verschillen. Zo biedt bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht en daar van afgeleide jurisprudentie duidelijke normen voor integriteit. Voor gedrag kan dit in gedragscodes zijn vastgelegd.

62

In hoeverre meent de enquêtecommissie dat de politiek met de door haar voorgestelde wijzigingen van wet- en regelgeving kan volstaan? In hoeverre is ook in de politiek een cultuuromslag nodig zonder welke een succesvolle aanpak van de geschetste problemen onvoldoende van de grond komt?

Naar de mening van de enquêtecommissie zou de politiek in beginsel kunnen volstaan met het overnemen van de voorgestelde wijzigingen van de enquêtecommissie in wet- en regelgeving. Dan zou sinds de verzelfstandiging voor het eerst in twintig jaar wetgeving tot stand komen die grenzen stelt aan het stelsel, de governance versterkt, geld beteugelt en gedrag verbetert. In zoverre is daar ook een politieke cultuuromslag voor nodig dat de politiek na decennia van afzijdigheid van het corporatiestelsel en vertrouwen op zelfregulering, nu durft door te pakken, heldere keuzes durft te maken en die voortvarend in wet- en regelgeving durft vast te leggen.

63

Hoe oordeelt de enquêtecommissie over politieke afwegingen om forse heffingen op te leggen, zoals de verhuurderheffing?

In de vraagstelling wordt terecht gesteld dat het opleggen van een verhuurderheffing een politieke afweging is. De enquêtecommissie is een onderzoekscommissie en doet geen uitspraken over de politieke wenselijkheid van de verhuurderheffing. Zie hiervoor ook het antwoord op de vragen 12 en 13.

64

In hoeverre verschilt de DAEB-grens van de DAEB-grens in de voornemens van het huidige kabinet? Waar zitten de verschillen?

De begrenzing van DAEB wordt allereerst gevonden in de afbakening van de doelgroep. De enquêtecommissie constateert dat de begrenzing van de doelgroep kan plaatsvinden door periodieke vaststelling van de hoogte van de inkomensgrens en huurliberalisatiegrens door kabinet en Tweede

Kamer. De enquêtecommissie is van mening dat regionale of lokale differentiatie van de hoogte van deze grenzen overwogen dient te worden. Een tweede grens wordt gevonden in de lijst met toegestaan maatschappelijk vastgoed. De enquêtecommissie beveelt aan de huidige lijst verder te beperken. Zo ziet zij het bijvoorbeeld niet als taak voor woningcorporaties om scholen te bouwen of te exploiteren. Daarnaast meent de enquêtecommissie dat maatschappelijk vastgoed ten behoeve van leefbaarheid altijd kleinschalig dient te zijn en directe betrekking dient te hebben op het woningbezit van een corporatie in een wijk. De enquêtecommissie stelt vast dat het kabinet in de novelle eveneens voorstelt om tot verdere afbakening te komen en dat hiertoe bepaald maatschappelijk vastgoed dat nu tot DAEB wordt gerekend tot niet-DAEB wil verklaren. Hierbij wordt door het kabinet onder meer aan scholen gedacht en ruimten voor niet op de buurt of wijk gericht maatschappelijk werk of welzijnswerk door stichtingen of verenigingen. De enquêtecommissie beveelt aan om het speelveld voor corporaties duidelijk te begrenzen tot DAEB. De exacte afbakening van dit begrip – bijvoorbeeld ten aanzien van de categorieën maatschappelijk vastgoed – is aan de Minister en de Tweede Kamer gezamenlijk.

65

Vallen activiteiten in het kader van gemengde wijken en leefbaarheid onder DAEB-activiteiten volgens de interpretatie van de enquêtecommissie?

Activiteiten in het kader van gemengde wijken en leefbaarheid kunnen wat de enquêtecommissie betreft tot de taken van woningcorporaties gerekend worden zolang dit DAEB-activiteiten zijn die gericht zijn op het huisvesten van mensen die daar niet zelfstandig toe in staat zijn, of het de ontwikkeling en exploitatie betreft van toegestaan maatschappelijk vastgoed uit de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting van 3 november 2010. Ook activiteiten ten behoeve van leefbaarheid kunnen wat de enquêtecommissie betreft als DAEB-activiteit uitgevoerd worden zolang deze kleinschalig en van beperkte financiële omvang zijn, direct gebonden zijn aan het woningbezit van de corporatie en voorzien in een aantoonbare lokale behoefte die is vastgelegd in prestatieafspraken tussen corporatie en gemeente. De Minister stelt hiervoor de kaders en de grenzen vast.

66

Hoe oordeelt de enquêtecommissie over de mogelijkheid om een uitzondering te maken voor niet-DAEB-activiteiten wanneer het een zeer beperkt deel van de activiteiten van een bedrijf uitmaakt, bijvoorbeeld 5 procent of 10 procent van alle activiteiten?

Zie het antwoord op vraag 21.

67

Waarom kiest de enquêtecommissie ervoor om de Minister voor Wonen en Rijksdienst landelijke normen vast te laten stellen voor leefbaarheid en niet de Kamer of de gemeente(raad)?

In het algemeen geldt dat aanbevelingen die de enquêtecommissie doet om iets bij de Minister neer te leggen niet opgevat moet worden als pleidooi dat de Tweede Kamer er dan geen bemoeienis mee heeft. Integendeel. De Tweede Kamer controleert de regering. Om die reden beveelt de enquêtecommissie ook aan dat de Tweede Kamer systematischer en meer integraal jaarlijks achteraf geïnformeerd wordt over alle relevante ontwikkelingen binnen het stelsel. Betrokkenheid van de Tweede Kamer vooraf kan plaatsvinden in het kader van vaststelling van wet- en

regelgeving. De Tweede Kamer kan zelf bepalen welke betrokkenheid en invloed zij wenst bij de begrenzing van de sector; in dit geval de normen rond leefbaarheidsuitgaven. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de concrete invulling van leefbaarheidsuitgaven is in de aanbevelingen 5 en 6 van de enquêtecommissie vormgegeven. Corporaties en gemeenten maken prestatieafspraken. Leefbaarheidsuitgaven zijn daar een onderdeel van.

68

In hoeverre stelt de enquêtecommissie «flexibele» inkomens- en liberalisatiegrenzen voor? Hoe werkbaar is het als deze bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks kunnen veranderen?

De enquêtecommissie beoogt niet dat inkomensgrenzen voortdurend worden aangepast, maar wil tot uitdrukking brengen dat de politiek – Minister en parlement – desgewenst de hoogte er van kunnen aanpassen. Op die manier is het mogelijk om de omvang van de doelgroep te vergroten of te beperken. Zoals voor vele terreinen, geldt ook hier dat frequente en majeure wijzigingen de werkbaarheid negatief beïnvloeden. Op pagina 39 van het hoofdrapport heeft de enquêtecommissie om die reden ook aangegeven dat zodra wet- en regelgeving is geïmplementeerd het stelsel de kans moet krijgen zich te bewijzen, waarbij «een zekere bestuurlijke rust» voor het stelsel van belang wordt geacht.

69

Binnen welke marge dient de differentiatie van de inkomens- en liberalisatiegrenzen te vallen? Hoe zal dit in de praktijk uitwerken?

De enquêtecommissie stelt in haar rapport om de mogelijkheid tot differentiëren in overweging te nemen. De Brusselse regelgeving biedt die mogelijkheid. De differentiatie moet dan voldoen aan de eisen van het DAEB-vrijstellingsbesluit. Dat betekent dat een maatregel tijdelijk dient te zijn en slechts voor een bepaalde termijn. De maatregel moet het marktfalen dat zij wil compenseren onderbouwen. En er dient een scheiding te zijn tussen DAEB en niet-DAEB-activiteiten. Daarnaast biedt de beschikking van de Europese Commissie van 15 december 2009 de mogelijkheid om de toewijzingsnorm regionaal te differentiëren zolang nationaal maar de met de Europese Commissie afgesproken toewijzingsnorm wordt gehaald.

De reden om differentiatie te overwegen is dat landelijke uniforme normen in bepaalde gevallen wellicht rigide kunnen uitwerken op de woningmarkt waarbinnen de regionale verschillen groot zijn. De situatie in een dunbevolkte krimpregio is anders dan in bijvoorbeeld stedelijke gebieden. Hoe dit in de praktijk zal uitwerken heeft de enquêtecommissie niet onderzocht (zie ook het antwoord op vraag 8). Dit zal bovendien ook sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop eventuele normdifferentiatie vorm wordt gegeven.

70

Erkent de enquêtecommissie dat niet-DAEB-activiteiten veelal zijn bedoeld ter versterking van de DAEB-activiteiten?

De enquêtecommissie stelt vast dat bouwen en beheren van huurwoningen voor mensen met een lager inkomen de kerntaak en -competentie van een woningcorporatie is. Uit onder meer de onderzochte casussen blijkt dat niet-DAEB-activiteiten risicovol kunnen zijn, vaak ook verliesgevend en dat corporaties hiervoor niet altijd zijn toegerust. De Algemene Rekenkamer constateert, in haar dit jaar verschenen rapport naar het volkshuisvestelijk toezicht, dat de verbindingen van woningcorporaties gezamenlijk sinds 2007 verliesgevend zijn geweest, met verliezen

oplopend tot een totaal van 1,2 miljard euro in 2012. Niet-DAEB-activiteiten kunnen DAEB-taken ondersteunen, maar dus ook ondermijnen. De enquêtecommissie stelt maatregelen voor die moeten voorkomen dat de kerntaken van een corporatie in de toekomst in het gedrang kunnen komen door de uitvoering van niet kerntaken. Om die reden beveelt de enquêtecommissie aan: niet-DAEB is niet doen.

71

In het rapport spreekt de enquêtecommissie over nevenactiviteiten alsof deze activiteiten uitsluitend commercieel zijn bedoeld. Hoe komt de enquêtecommissie bij deze opvatting? Veronderstelt de enquêtecommissie dat niet-DAEB-activiteiten uitsluitend zijn bedoeld als commerciële activiteiten?

De enquêtecommissie beveelt aan om de taken van woningcorporaties wettelijk te begrenzen tot wat als de klassieke kerntaak wordt beschouwd: het zorgen voor de huisvesting van mensen die daar niet zelfstandig toe in staat zijn. Alleen diensten van algemeen economisch belang (DAEB) ziet de enquêtecommissie als taak van een woningcorporatie. Nevenactiviteiten zijn gedefinieerd in regelgeving van het ministerie uit 2001 (MG-circulaire 2001-26) en uit 1999 (MG-circulaire 1999-23) als activiteiten die afwijken van de uitvoering van de limitatief in het BBSH opgesomde kerntaken. Dit kunnen commerciële, maar ook maatschappelijke activiteiten zijn. Het maakt daarom in de opvatting van de enquêtecommissie niet zozeer uit vanuit welke intentie corporaties nevenactiviteiten ondernemen, dit zijn niet-DAEB-activiteiten. Vanuit de optiek van het stellen van duidelijke grenzen, verminderen van risico's en aansluiten bij de kerntaak stelt de enquêtecommissie: niet-DAEB is niet doen. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat de criteria voor het goedkeuren van nevenactiviteiten in de loop van de jaren zijn opgerekt. Aan corporaties werd beleidsmatig in toenemende mate de rol van het bevorderen van leefbaarheid toebedacht. Daardoor werd in het toezicht de definitie van «maatschappelijk vastgoed» verbreed en de eis van koppeling met het eigen woningbezit stilzwijgend losgelaten. Hierdoor ontstond een vorm van «levend toezicht», waarbij onder druk van politieke wenselijkheid, de omvang en de reikwijdte van de nevenactiviteiten een grote vlucht kunnen nemen. Bij de door de enquêtecommissie onderzochte casussen is het een aantal keer misgegaan met activiteiten die tevens een commercieel karakter hadden en de betreffende corporaties de bijbehorende risico's niet onder controle hadden, of kregen. De ss Rotterdam van Woonbron en de Campus Maastricht van Servatius zijn hiervan duidelijke voorbeelden.

72

In het rapport wordt aanbevolen om een maximum bedrag te overwegen voor leefbaarheidswerkzaamheden. Kan de enquêtecommissie hier dieper op ingaan? Zijn er bijvoorbeeld gedifferentieerde bedragen mogelijk voor woningcorporaties die actief zijn in verschillende gebieden of juist een uniform bedrag, geldig voor elke woningcorporatie?

De enquêtecommissie beveelt aan om op lokaal niveau te besluiten over leefbaarheid. De Minister neemt dus geen besluiten over leefbaarheidsprojecten, maar stelt wel duidelijke kaders op over wat wel en niet onder leefbaarheid valt. Op hoofdlijnen beveelt de enquêtecommissie daarbij de volgende kaders aan: (1) uitgaven onder de noemer leefbaarheid hebben aantoonbaar een relatie met de lokale sociale volkshuisvesting; (2) zijn direct gebonden aan het woningbezit van de corporatie en (3) voorzien in een aantoonbare lokale behoefte die wordt vastgelegd in prestatieafspraken. Daarnaast kan de Minister grenzen stellen aan de omvang van projecten in het kader van leefbaarheid, om te waarborgen dat dit type

projecten per definitie kleinschalig zijn en blijven. In de concrete uitwerking van deze begrenzingsen is het denkbaar dat gedifferentieerde bedragen tot stand komen, bijvoorbeeld door te kiezen voor een bepaald percentage van het investeringsbudget met een bepaald maximum. Daarnaast is denkbaar dat het maximum ook afhankelijk gesteld wordt van specifieke lokale omstandigheden en behoeften in een bepaald woningmarktgebied.

73

De enquêtecommissie pleit voor regionale of lokale differentiatie van de hoogte van de doelgroep. Kan de enquêtecommissie uitleggen hoe zij dit in de praktijk voor zich ziet en welke criteria hiervoor ten grondslag liggen?

De enquêtecommissie beveelt aan om de mogelijkheid tot differentiatie van deze normen te overwegen. De wenselijkheid daarvan is een politieke keuze. Die zal ook bepalend zijn voor de concrete vormgeving (zie ook het antwoord op vraag 69). Een criterium voor differentiatie is dat de doelgroep waarvoor de sociale woningvoorraad open staat iets meer afhankelijk wordt gemaakt van de specifieke lokale situatie, in plaats van gebaseerd wordt op één norm die is afgeleid van het gemiddelde voor de gehele woningmarkt.

74

De enquêtecommissie beveelt aan om bestaande niet-DAEB-activiteiten verantwoord af te bouwen. Realiseert de enquêtecommissie zich dat voor een groot deel van het niet-DAEB geen interesse zal zijn? Bijvoorbeeld een winkel die is opgericht om het voorzieningenniveau in een dorp op peil te houden; de markt heeft dan al eerder aangetoond dat hiervoor geen interesse is. Hoe dient er met zo'n situatie te worden omgegaan?

In het antwoord op vraag 6 gaat de enquêtecommissie in op haar overwegingen om duidelijke grenzen te stellen. In het antwoord op vraag 13 geeft de enquêtecommissie aan dat er ook andere beleidsinstrumenten zijn, bijvoorbeeld fiscale maatregelen of subsidies, om beleidsdoelen te realiseren. Het is een politieke keuze of en hoe beleid voor instandhouding van voorzieningen wordt gevoerd. Vervolgens is de vraag of dat als kerntaak van corporaties wordt gezien of dat dit ook langs een andere weg georganiseerd kan worden. Een keuze om deze taak bij de corporatie te leggen is echter niet wat de enquêtecommissie aanbeveelt.

75

Door een beperking van het werkgebied tot alleen DAEB-activiteiten ontstaat er een eenzijdige woningvoorraad. Vooral voor krimpgebieden kan dit nadelige gevolgen hebben, omdat marktpartijen in deze gebieden niet zullen investeren. Realiseert de enquêtecommissie zich de gevolgen van een eenzijdige woningvoorraad en de nadelen hiervan voor krimpgebieden?

In het antwoord op vraag 6 gaat de enquêtecommissie in op haar overwegingen om duidelijke grenzen te stellen. In het antwoord op vraag 13 geeft de enquêtecommissie aan dat er ook andere beleidsinstrumenten zijn, bijvoorbeeld fiscale maatregelen of subsidies, om beleidsdoelen te realiseren. Het is een politieke keuze of en hoe beleid voor woningdifferentiatie wordt gevoerd. Vervolgens is de vraag of dat als kerntaak van corporaties wordt gezien of ook langs andere weg georganiseerd kan worden. Een keuze om deze taak bij de corporatie te leggen is echter niet wat de enquêtecommissie aanbeveelt.

76

Kan een beperking tot alleen DAEB-activiteiten leiden tot belemmering van de doorstroming en daarmee het in stand houden van scheefwonen? Kan de enquêtecommissie in haar antwoord hierop speciaal rekening houden met situaties van krimpgebieden?

Naar de relatie tussen de aanbevelingen van de enquêtecommissie tot het stellen van duidelijke grenzen en scheefwonen heeft de enquêtecommissie geen onderzoek gedaan. Zie ook het antwoord op vraag 8.

77

Is de enquêtecommissie van mening dat de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB in de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting voldoet aan uw aanbeveling «terug naar de kerntaak»?

De enquêtecommissie stelt vast dat ook in de novelle grenzen worden gesteld door activiteiten van corporatie te verdelen in DAEB en niet-DAEB en deze nader te definiëren en in te kaderen. Deze gedachte komt overeen met de aanbevelingen van de enquêtecommissie op het punt van het stellen van grenzen. Een verschil is echter dat de enquêtecommissie aanbeveelt: niet-DAEB is niet doen, terwijl de novelle uitgaat van het maken van een juridische of administratieve scheiding tussen deze beide categorieën van activiteiten.

78

Is het onwenselijk dat woningcorporaties in het kader van herstructurering en het bevorderen van sociaaleconomisch gemengde wijken een beperkt deel aan niet-DAEB investeringen verricht?

In het antwoord op vraag 6 gaat de enquêtecommissie in op haar overwegingen om duidelijke grenzen te stellen. In het antwoord op vraag 13 geeft de enquêtecommissie aan dat er ook andere beleidsinstrumenten zijn, bijvoorbeeld fiscale maatregelen of subsidies, om beleidsdoelen te realiseren. Het is een politieke keuze of en hoe beleid ter bevordering van sociaaleconomisch gemengde wijken wordt gevoerd. Vervolgens is de vraag of dat als kerntaak van corporaties wordt gezien of ook langs andere weg georganiseerd kan worden. Een keuze om deze taak bij de corporatie te leggen is echter niet wat de enquêtecommissie aanbeveelt.

79

Is de beperking van het takenpakket met betrekking tot leefbaarheid enkel een principiële keuze of berust dit voorstel ook op een onderbouwde inschatting of onderzoek van de enquêtecommissie dat deze beperking niet tot onaanvaardbare sociale problemen zal leiden? Op welke wijze is de constatering meegewogen dat het Nederlandse systeem langdurige verloedering van wijken heeft weten te voorkomen?

De enquêtecommissie beveelt niet aan om het takenpakket voor leefbaarheid zonder meer te beperken, maar om er duidelijke kaders voor te formuleren. In het antwoord op vraag 72 wordt hier op ingegaan. Wat de enquêtecommissie in de toekomst beoogt te voorkomen is dat projecten en initiatieven in het kader van leefbaarheid tot financiële problemen leiden en de kerntaken van de corporatie in gevaar brengen. Daarnaast roept bijvoorbeeld de casus van het stoomschip Rotterdam de principiële vraag op of leefbaarheidsuitgaven betaald zouden moeten worden door de huurders van een corporatie of door de gemeenschap. Om die reden wordt aanbevolen leefbaarheidsuitgaven duidelijk in te kaderen en de Minister maximumgrenzen te laten stellen. Bij vaststelling van de hoogte van die grenzen kan de politieke afweging worden gemaakt wat het gewenste niveau van leefbaarheidsuitgaven zou moeten zijn. De

effecten hiervan heeft de enquêtecommissie niet onderzocht. Zie hiervoor het antwoord op vraag 8.

80

Welke partijen kunnen en zullen volgens de enquêtecommissie de taak om middeldure huurwoningen te bouwen van woningcorporaties overnemen? In hoeverre kan in alle regio's verondersteld worden dat andere partijen dan woningcorporaties in middeldure woningen en maatschappelijk vastgoed zullen voorzien?

Zie het antwoord op vraag 19.

81

Heeft de enquêtecommissie de kosten, verplichtingen en gevolgen van het opknippen van grote woningcorporaties in kleinere eenheden onderzocht en wat waren de bevindingen?

Nee, zie de antwoorden op de vragen 8 en 15.

82

Waarom zou de regering niet aanspreekbaar kunnen zijn op de gang van zaken bij een individuele woningcorporatie, als beslissingen of handelen van die woningcorporatie het gehele systeem van woningcorporaties onder druk zetten? Is met die passage de Minister voor Wonen en Rijksdienst nog wel verantwoordelijk voor het bewaken van het stelsel?

De enquêtecommissie beveelt voor de rolverdeling in het stelsel aan dat de Minister centrale kaders stelt (regels), een toezichtkader opstelt en ontwikkelingen in de sector monitort (zie aanbeveling 5). In de visie van de enquêtecommissie zou de Minister niet aanspreekbaar moeten zijn op de volkshuisvestelijke prestaties van individuele corporaties. Afspraken over die prestaties worden op lokaal niveau gemaakt via verplichte prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. De Minister is aanspreekbaar op dit stelsel van prestatieafspraken (komen ze tot stand en is de kwaliteit geborgd).

De Minister is naar de mening van de enquêtecommissie wel degelijk aanspreekbaar op zijn optreden bij corporaties die, op basis van signalen van bijvoorbeeld de Woonautoriteit, ernstig disfunctioneren. Immers, de Minister heeft de bevoegdheid om commissarissen te ontslaan en neemt het besluit tot sanering van corporaties. De Minister is uiteindelijk verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van woningcorporaties.

83

De enquêtecommissie wil een werkgebied koppelen aan een woningmarktgebied. Hoe dient een woningmarktgebied tot stand te komen en welke eisen gelden hiervoor?

Een woningmarktgebied kan beschouwd worden als het gebied waarbinnen de overgrote meerderheid van de verhuizingen plaatsvindt, uitgezonderd verhuizingen om specifieke redenen zoals vanwege werk of studie. Het gaat om een regionale markt, groter dan een enkele gemeente. De bepaling van de grens van een woningmarktgebied heeft naar zijn aard een enigszins arbitrair karakter. Het is aan de Minister, in samenspraak met de sector, om tot een concrete uitwerking te komen. Hierbij kan voortgeborduurd worden op bestaande indelingen zoals van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) of de Nederlandse Vereniging voor Makelaars (NVM).

84

Veronderstelt de enquêtecommissie een relatie tussen de grootte van een woningcorporatie en het klantcontact met de huurder?

Ja. Schaalvergroting gaat vaak gepaard met een grotere fysieke en gevoelsmatige afstand tussen huurder en verhuurder. Dit kan in de praktijk onder andere ondervangen worden door een organisatie-model met lokaal opererende gedeconcentreerde eenheden («klein binnen groot»).

De enquêtecommissie constateert echter dat er in de corporatiesector veel fusies zijn geweest, waarbij soms ook persoonlijke motieven en «groei als doel op zich» de argumenten waren. Het resultaat is steeds grotere corporaties die verder van hun huurders afstaan, een machtsblok richting gemeente en Rijk vormen en «too big to fail» kunnen worden. Daarnaast is er geen overtuigend empirisch bewijs dat schaalvergroting in de corporatiesector altijd tot aantoonbare kostenvoordelen leidt. De enquêtecommissie pleit ervoor dat voorgenomen fusies grondig gemotiveerd worden en instemming van de Minister vereisen. Om het aspect van het klantcontact ook mee te laten wegen bij voornemens tot fusie, beveelt de enquêtecommissie aan om huurders bij fusievoorstellen een zwaarwegend adviesrecht te geven, waarvan de Minister alleen gemotiveerd kan afwijken.

85

De enquêtecommissie gaat niet op in op de rol van de sector bij het totstandkomen van de governance. Kan de enquêtecommissie de rol van sector verduidelijken?

Zie het antwoord op vraag 10.

86

Kan de enquêtecommissie alle punten aangeven die worden behandeld in het rapport «Staat van de volkshuisvesting»?

De enquêtecommissie ziet de «Staat van de volkshuisvesting» als een logische aanvulling op de bestaande «Staat van de woningmarkt», die de Minister onlangs voor het eerst aan de Kamer heeft gestuurd. In de «Staat van de volkshuisvesting» worden de belangrijkste ontwikkelingen in de corporatiesector geschetst. In het hoofdrapport noemt de enquêtecommissie de volgende ontwikkelingen waarop in de «Staat van de volkshuisvesting» in ieder geval in zou moeten worden gegaan: het cultuurveranderingsproces in de sector, de ontwikkeling van de financiën en de risico's, de kwaliteit en kwantiteit van de sociale huurvoorraad, het systeem van prestatieafspraken, ontwikkelingen in schaalgrootte, integriteit in de sector en beloningen. Dit is echter geen uitputtende opsomming en het is vanzelfsprekend aan de Tweede Kamer om aan te geven over welke onderwerpen zij (nog meer) systematisch geïnformeerd wil worden in de «Staat van de volkshuisvesting».

87

De enquêtecommissie adviseert de rol van huurders te versterken. Waarom kiest de enquêtecommissie ervoor de verantwoordelijkheid bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst te leggen en niet bij woningcorporaties en huurders zelf? Hoe krijgt de afweging tussen belangen van zittende huurders en nieuwe toetreders vorm? Hoe vindt inspraak plaats als de gemeente zich inmiddels jegens het Rijk heeft verbonden om bepaalde doelgroepen te plaatsen? Ligt het niet meer voor de hand dat zittende huurders een plaats in de raad van commissarissen krijgen, met de bijbehorende informatie en zeggenschap?

De enquêtecommissie beveelt aan om de huurder een stevigere positie te geven in het stelsel omdat dit enerzijds de maatschappelijke legitimiteit van het stelsel vergroot. Anderzijds wordt hiermee meer tegenkracht georganiseerd binnen een corporatie. De positie van de huurder(sorgansatie) in het stelsel is geregeld in de Wet op het overleg huurders verhuurder (Overlegwet). De enquêtecommissie beveelt aan om de positie van de huurdersorganisatie ook in de wet te versterken; dat is een verantwoordelijkheid van de Minister en het parlement.

De afweging tussen belangen van zittende huurders en nieuwe toetreders zal plaatsvinden in het samenspel tussen de corporaties, gemeente, huurders en eventuele andere belanghebbenden bij het maken van de verplicht te stellen prestatieafspraken. Bij eventuele problemen bij de totstandkoming daarvan zal de Minister als arbiter optreden. Ook de beleidsmatige wensen en eventuele verplichtingen (zoals het huisvesten van doelgroepen) maken onderdeel uit van dat samenspel.

De enquêtecommissie kiest er voor om de positie van de huurders direct te versterken via het versterken van de positie van de huurdersorganisatie. In samenhang met de andere aanbevelingen van de enquêtecommissie, die ook gericht zijn op het verbeteren van het volkshuisvestelijk presteren van corporaties, maken die het stelsel robuust en gericht op de kerntaak. Waar het zwaartepunt van de raad van commissarissen ligt bij controle van de financiën en de bedrijfsvoering van de corporatie, zal het zwaartepunt van de huurdersorganisatie liggen bij de totstandkoming en beoordeling van de volkshuisvestelijke aspecten van het corporatiebeleid. Het ligt naar het oordeel van de enquêtecommissie in de rede dat de door de huurdersorganisatie voorgedragen leden van de raad van commissarissen (de zogenaamde huurderscommissarissen) de portefeuilles beheren die samenhangen met volkshuisvesting en prestatieafspraken.

88

Door wie of welke instantie(s) zou arbitrage uitgevoerd moeten worden als prestatieafspraken niet nagekomen worden?

In de optiek van de enquêtecommissie zou de rol van de Minister moeten zijn om de opzet van het systeem van prestatieafspraken wettelijk mogelijk te maken en vervolgens toe te zien op de werking daarvan. De Minister dient als arbiter op te treden als partijen er niet uit komen of gemaakte afspraken niet nakomen. Over dit proces informeert de Minister de Tweede Kamer in de «Staat van de volkshuisvesting» (zie aanbeveling 7).

89

Kan de enquêtecommissie alle besluiten opnoemen waarbij huurdersorganisaties adviesrecht hebben?

Op dit moment hebben huurderorganisaties op basis van de Wet op het overleg huurders verhuurder een adviesrecht op verschillende onderdelen van het beleid van een corporatie (zie artikel 3, lid 2 van deze wet voor al deze punten). De onderdelen hebben onder meer betrekking op het slopen, renoveren, verwerven, vervreemden en bezwaren van woongelegenheden; een voorstel tot een fusie als bedoeld in de artikelen 312 en 313 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek; het beleid inzake de leefbaarheid in de buurten en wijken waar de betrokken woongelegenheden of wooncomplexen zijn gelegen, alsmede inzake herstructurering van die buurten of wijken; en de beoogde inhoud van prestatieafspraken tussen de verhuurder en één of meerdere gemeenten in geval van onderhandelingen over zulke prestatieafspraken. Corporaties maken daarnaast, op basis van artikel 5b van de Wet op het overleg huurders

verhuurder, vaak nog specifieke afspraken met hun huurdersorganisatie(s) over het adviesrecht.

90

Kan de enquêtecommissie alle besluiten opnoemen waarbij huurdersorganisaties instemmingsrecht hebben?

Op basis van artikel 5a van de Wet op het overleg huurder hebben huurdersorganisaties op dit moment alleen instemmingsrecht bij een voornemen tot wijziging in het gevoerde beleid ten aanzien van de vaststelling van servicekosten (zie ook box 6.4 van het hoofdrapport van de enquêtecommissie).

91

Kan de enquêtecommissie concreter beschrijven hoe het volkshuisvestelijk toezicht in de praktijk wordt vormgegeven?

Onder het volkshuisvestelijk toezicht wordt momenteel verstaan het toezicht op het rechtmatig handelen van corporaties, op de governance (goed bestuur), op de integriteit van de bestuurders en op de volkshuisvestelijke prestaties van corporaties. Dit toezicht wordt onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister uitgeoefend. Het volkshuisvestelijk toezicht behelst daarmee dus niet het financieel toezicht op de woningcorporaties. De verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestelijk toezicht ligt bij de Minister. De Minister heeft twee van de drie kernelementen van financieel toezicht aan het CFV gemandateerd: informatievergaring en oordeelsvorming. De Minister heeft het sanctie-instrumentarium (aanwijzingsbevoegdheid) niet gemandateerd aan het CFV en draagt daar dus wel de directe verantwoordelijkheid voor.

De enquêtecommissie beveelt aan om het toezicht op de financiën, het rechtmatig handelen en de governance en integriteit integraal te laten uitoefenen door een onafhankelijke Woonautoriteit en die als zelfstandig bestuursorgaan te organiseren. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat financiële problemen bij woningcorporaties meestal samenhangen met problemen in de governance binnen de corporatie, met integriteitschendingen, onrechtmatigheden en meestal een combinatie daarvan zijn. Het ligt daarom ook voor de hand om in het externe toezicht op de corporaties deze toezichtsaspecten te combineren. Dat is effectiever en efficiënter dan het opsplitsen over verschillende organisaties. Juist aan zo'n integrale benadering heeft het de afgelopen jaren bij verschillende incidenten ontbroken. Dit integrale toezicht op de woningcorporaties moet naar de mening van de enquêtecommissie worden neergelegd bij een onafhankelijk gepositioneerde publieke toezichthouder: onafhankelijk gepositioneerd van de sector én onafhankelijk gepositioneerd binnen de rijksdienst. Met name aan een scheiding tussen het rechtmatigheidstoezicht en het beleid heeft het de afgelopen twintig jaar ontbroken, waardoor «beleidsmatig opportunisme» onpartijdig toezicht in de weg stond. Dat moet in de toekomst worden voorkomen: politiek en beleid stellen de regels, het toezicht houdt onafhankelijk en onpartijdig toezicht.

De enquêtecommissie beveelt een versterking aan van de rol van gemeenten in het stelsel. De doeltreffendheid, transparantie en legitimiteit van de sector zijn erbij gebaat wanneer op lokaal niveau maatwerkafspraken worden gemaakt over wat de volkshuisvestelijke prestaties van een corporatie zullen zijn. Dit vereist een woonvisie van de kant van de gemeente en inzicht in het beleid en de investeringsmogelijkheden van de kant van de corporatie. Op deze punten sluit de enquêtecommissie aan bij de betreffende aanbevelingen van de commissie-Dekker. De enquêtecommissie beveelt daarnaast aan dat ook het maken van prestatieafspraken verplicht wordt gesteld. Het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties

komt daarmee op het lokale niveau te liggen: de gemeente en de corporatie zullen moeten nagaan of de lokale afspraken zijn nagekomen. De Minister zal zich naar de mening van de Minister wel periodiek op stelselniveau een oordeel moeten vormen over de «Staat van de volkshuisvesting» en of het systeem van lokale prestatieafspraken naar tevredenheid werkt.

92

Vindt de enquêtecommissie dat vigerende huurdersorganisaties een volwaardige partner kunnen zijn van woningcorporaties en gemeenten? Daarbij vooral gelet op aanwezige kennis, de samenstelling (merendeel ouderen) en het eigen belang van huurderorganisaties?

De door de enquêtecommissie aanbevolen versterking van de positie van de huurder beoogt de maatschappelijke legitimiteit van corporaties te versterken en de interne governance van corporaties te verbeteren. Interne tegenspraak en weerwerk van huurders en hun organisaties kunnen een bijdrage leveren aan het op het goede spoor en het rechte pad blijven van bestuurders. De enquêtecommissie is van mening dat huurdersorganisaties een volwaardige partner zouden moeten zijn. Dat is de verantwoordelijkheid van de huurdersorganisaties zelf, maar ook van de corporaties zelf. Zij moeten huurdersorganisaties daarin begeleiden en faciliteren. Daarnaast beveelt de enquêtecommissie aan dat de Minister waarborgt dat de huurdersorganisaties de (financiële) middelen en mogelijkheden krijgen om zich goed en professioneel te organiseren, naar analogie van ondernemingsraden.

93

Kan de enquêtecommissie nader uiteen zetten op welke manier zij het functioneren en de taken en bevoegdheden van huurdersverenigingen het liefste ziet? Op welke punten zouden deze huurdersverenigingen allemaal instemmingsrecht moeten krijgen? En op welke manier wordt het insider/outsider probleem (bijvoorbeeld het tegengaan van woningbouw voor nieuwe bewoners om huren voor huidige bewoners laag te houden) voorkomen?

De enquêtecommissie beveelt aan om de rol van de huurdersorganisatie in de wet te versterken. Zij krijgen bij een aantal besluiten een gekwalificeerd adviesrecht of instemmingsrecht, zoals bij fusies, bij het aangaan van verbindingen en grote eenmalige investeringen of projecten en bij de benoeming van bestuurders. De reikwijdte en zwaarte daarvan moeten nader worden bepaald. Bij de vaststelling van de prestatieafspraken en bij de beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties krijgt de huurdersorganisatie een actieve rol en een gekwalificeerd adviesrecht. Gekwalificeerd adviesrecht betekent dat een advies moet worden overgenomen, tenzij het onaanvaardbare gevolgen heeft. De enquêtecommissie beoogt dat de huurdersorganisatie niet alleen nauw betrokken is bij de totstandkoming van prestatieafspraken vooraf, maar ook bij de beoordeling van de geleverde volkshuisvestelijke prestaties achteraf. Waar het zwaartepunt van de raad van commissarissen ligt bij controle van de financiën en de bedrijfsvoering van de corporatie, zal het zwaartepunt van de huurdersorganisatie liggen bij de totstandkoming en beoordeling van de volkshuisvestelijke aspecten van het corporatiebeleid. Het ligt in de rede dat de door de huurdersorganisatie voorgedragen leden van de raad van commissarissen (de zogenaamde huurderscommissarissen) de portefeuilles beheren die samenhangen met volkshuisvesting en prestatieafspraken. Om huurdersbetrokkenheid breder te faciliteren moet het mogelijk worden om besluiten rechtstreeks aan de huurders voor te leggen door middel van een huurdersraadpleging. Waar in de verenigingsstructuur belangrijke besluiten de instemming behoeven van de

leden(vergadering), hebben huurders binnen een stichting niet de mogelijkheid zich rechtstreeks uit te spreken over wezenlijke besluiten die hen raken. Een huurdersraadpleging kan daarin voorzien. Het pakket van samenhangende aanbevelingen dat de enquêtecommissie doet zorgt voor een robuust systeem van *checks-and-balances* rondom corporaties. Huurdersorganisaties zullen niet het alleenrecht hebben op het beleid van een corporatie, maar zullen verschillende andere krachten en belangen naast zich vinden. En uiteindelijk zal de Minister als arbiter fungeren wanneer prestatieafspraken niet tot stand komen. Het insider/outsider probleem zal zich dan lastig kunnen voordoen dan wel voldoende weerwerk tegenover zich vinden.

94

Het externe toezicht moet volgens de enquêtecommissie worden belegd bij een Woonautoriteit, die op afstand moet worden gepositioneerd van de Minister. Wat is het voordeel van een zelfstandig bestuursorgaan als vervolgens de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort van toepassing is? Geeft een positionering als agentschap, gecombineerd met gedeelde bevoegdheden, niet dezelfde onafhankelijkheid, maar met lagere kosten?

Om de onafhankelijkheid van de Woonautoriteit en daarmee een onpartijdige en professionele uitvoering van het toezicht op de woningcorporaties te borgen, beveelt de enquêtecommissie aan om de Woonautoriteit de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) te geven. Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat met openbaar gezag is omkleed en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister. Door de zbo-status kan de Woonautoriteit, buiten de ambtelijke hiërarchie van het departement, onafhankelijk toezicht uitoefenen en wordt de invloed van «beleidsmatig opportunisten» beperkt. Uiteindelijk is de Minister wel verantwoordelijk voor het algemene functioneren van een zbo, en kan bij taakverzuim ingrijpen, maar hij kan zich niet bemoeien met de directe uitvoering van de toebedeelde toezichtstaken.

Naar het oordeel van de enquêtecommissie geldt voor het toezicht op de woningcorporaties onverminderd het eerste instellingsmotief van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: «*Er is behoefte aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.*» Daarnaast is het voor het uitoefenen van de beoogde bevoegdheden van de Woonautoriteit, waaronder aanwijzingen en sancties, nodig dat de Woonautoriteit met «openbaar gezag wordt omkleed». De vormgeving van de Woonautoriteit als agentschap acht de enquêtecommissie onwenselijk omdat een agentschap onder de directe hiërarchie valt van de Minister en onmogelijk omdat een agentschap niet met openbaar gezag kan worden omkleed. De hoogte van de uitvoeringskosten van het toezicht hoeft volgens de enquêtecommissie niet afhankelijk te zijn van de organisatievorm (agentschap of zbo); er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn voor effectief en efficiënt toezicht op de woningcorporaties.

95

Hoe ziet de enquêtecommissie de verhouding tussen enerzijds een Woonautoriteit met verregaande zelfstandigheid en anderzijds een Minister die gaat over het ontslag van commissarissen? Zou deze bevoegdheid niet moeten toekomen aan de nieuwe toezichthouder?

De Woonautoriteit zal voldoende krachtige bevoegdheden en instrumenten moeten hebben voor alle elementen van toezicht houden: informatieverzameling, oordeelsvorming en interveniëren. Daarbij hoort een eigenstandig recht op informatievergaring en een sanctie-

instrumentarium, zoals de mogelijkheid om een aanwijzing te geven of een boete op te leggen. De zwaarste sancties, zoals het ontslag van commissarissen of het intrekken van de status van toegelaten instelling, moeten naar de mening van de enquêtecommissie bij de Minister blijven liggen. Dit past bij de ministeriële eindverantwoordelijkheid van de Minister voor het stelsel en de daarin toegelaten instellingen.

96

Kan de enquêtecommissie het gehele sanctie-instrumentarium opnoemen van de Woonautoriteit?

Zie het antwoord op vraag 95.

97

In het rapport wordt het toezicht op woningcorporaties verdeeld over verschillende partijen. Kan de enquêtecommissie alle taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen opsommen en daarbij met name ingaan op de rol van de Minister?

Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat financiële problemen bij woningcorporaties meestal samenhangen met problemen in de governance binnen de corporatie, met integriteitschendingen, onrechtmatigheden en meestal een combinatie daarvan zijn. De enquêtecommissie beveelt daarom aan om deze toezichtsaspecten te combineren en het integrale toezicht hierop neer te leggen bij de, als onafhankelijk gepositioneerde toezichthouder, Woonautoriteit.

De doeltreffendheid, transparantie en legitimiteit van de sector zijn er volgens de enquêtecommissie bij gebaat wanneer op lokaal niveau maatwerkafspraken worden gemaakt over wat de volkshuisvestelijke prestaties van een corporatie zullen zijn. De enquêtecommissie beveelt aan dat het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties verplicht wordt gesteld. De beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties komt daarmee op het lokale niveau te liggen: de gemeente en de corporatie zullen moeten nagaan of deze lokale afspraken zijn nagekomen.

De enquêtecommissie beveelt voor de rolverdeling in het stelsel aan dat de Minister centrale kaders stelt (regels), een toezichtkader opstelt en ontwikkelingen in de sector monitort (zie aanbeveling 5). In de visie van de enquêtecommissie is de Minister niet aanspreekbaar op de volkshuisvestelijke prestaties van individuele corporaties. De Minister is aanspreekbaar op het stelsel van prestatieafspraken (komen ze tot stand en is de kwaliteit geborgd). Daar moet de Minister op toezien. En de Minister is naar de mening van de enquêtecommissie wel degelijk aanspreekbaar op zijn optreden bij corporaties die, op basis van signalen van bijvoorbeeld de Woonautoriteit, ernstig disfunctioneren. Immers, de Minister heeft de bevoegdheid om commissarissen te ontslaan en neemt het besluit tot sanering van corporaties. De Minister is uiteindelijk verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van woningcorporaties.

98

Kan de enquêtecommissie aangeven hoe de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichtspartijen in het rapport wordt geborgd?

De enquêtecommissie meent dat door een integratie van het financieel toezicht met het toezicht op rechtmatigheid, de governance en de integriteit in een Woonautoriteit een deel van de problemen rond de informatievoorziening zal worden weggenomen. De enquêtecommissie beveelt aan om de Woonautoriteit voldoende krachtige bevoegdheden te

geven, waaronder het recht op informatie die zij nodig acht voor de uitvoering van goed toezicht.

Voor wat betreft de benodigde informatie-uitwisseling tussen de Woonautoriteit en het WSW zullen goede afspraken moeten worden gemaakt. De enquêtecommissie heeft de indruk dat de afspraken die het huidige CFV heeft gemaakt met het WSW al in de juiste richting gaan. De Minister en de Woonautoriteit zullen ook goede afspraken moeten maken over de samenwerking en informatie-uitwisseling vanuit hun verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Een apart punt van aandacht is de uitwisseling van informatie tussen de interne toezichthouders en de externe toezichthouder, de Woonautoriteit. Deze twee soorten van toezicht kunnen elkaar versterken, maar opereren wel vanuit een andere verantwoordelijkheid en taakopdracht. Dit vereist nadere bestudering. De enquêtecommissie beveelt in dit verband aan de raad van commissarissen te verplichten de managementletter van de accountant ook door te geleiden naar de Woonautoriteit.

99

Wat vindt de enquêtecommissie van een one-tier board bij woningcorporaties ter versterking van de legitimatie richting huurders?

De enquêtecommissie constateert in haar onderzoek dat een two-tier model niet altijd tot een behoorlijk bestuur leidt. Het interne toezicht was op cruciale momenten vaak niet kritisch genoeg, niet onafhankelijk genoeg, niet deskundig genoeg, niet voldoende betrokken/geïnformeerd of te goed van vertrouwen. Een mogelijk alternatief voor dit model is het in opmars zijnde Angelsaksische one-tier model. Er is geen wetenschappelijk bewijs dat de ene bestuursstructuur op langere termijn betere resultaten oplevert dan de andere. In de literatuur wordt als voordeel van een one-tiermodel de grotere invloed op het gehele bestuur door aandeelhouders en/of overige belanghebbenden gezien. In die zin zou het one-tier model kunnen leiden tot meer betrokkenheid van de huurders en daarmee een versterking van de legitimiteit kunnen bewerkstelligen. Dit heeft de enquêtecommissie echter niet onderzocht en kan daarom geen uitspraak doen over de wenselijkheid van de invoering van dit model. De enquêtecommissie doet wel de aanbeveling om een wettelijke basis te scheppen om de komende jaren te kunnen experimenteren met andere (rechts)vormen binnen of buiten het stelsel, zoals huurderscoöperaties of de introductie van een vorm van aandeelhouderschap en private medefinanciering. In dit kader kan het one-tier model aan de orde zijn.

100

Is de enquêtecommissie van mening dat de manier waarop het toezicht in de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting wordt geregeld voldoet aan uw aanbeveling over onafhankelijk en geïntegreerd extern toezicht?

Nee. De enquêtecommissie beveelt aan dat het toezicht (financieel, rechtmatigheids-, governance- en integriteitstoezicht) op woningcorporaties geïntegreerd dient te worden in één onafhankelijke Woonautoriteit met zbo-status. In de novelle stelt het kabinet voor om het volkshuisvestelijk toezicht en het financieel toezicht gescheiden van elkaar te houden en te organiseren als ministeriële dienst. Organisatorisch zullen beide toezichtsdiensten gescheiden blijven, maar wel samenwerken. De zbo-status voor het toezicht acht het kabinet niet nodig en niet wenselijk.

101

Kan de enquêtecommissie nader uiteenzetten welke positie, taken en bevoegdheden de Woonautoriteit volgens de enquêtecommissie allemaal

zou moeten krijgen, en op welke manier deze Woonautoriteit onafhankelijk en daadkrachtig zou kunnen optreden?

Zie de antwoorden op vraag 94 en 95.

102

Welke relatie moeten de door de enquêtecommissie aanbevolen Woonautoriteit en het WSW met elkaar hebben?

In de optiek van de enquêtecommissie moeten het WSW en de Woonautoriteit elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden zoveel mogelijk samenwerken om het stelsel van woningcorporaties zo doelmatig en doeltreffend te laten functioneren. Dit vereist een coöperatievere verhouding dan in het verleden en goede sluitende afspraken over taakafbakening en informatie-uitwisseling. De enquêtecommissie bepleit geen hiërarchische relatie tussen beide organisaties.

103

Hoe kijkt de enquêtecommissie aan tegen toezicht op het WSW door DNB?

Zie het antwoord op vraag 20.

104

Wanneer is er volgens de enquêtecommissie sprake van een «grote» woningcorporatie, waarvoor een tweehoofdige leiding als eis kan worden gesteld?

De enquêtecommissie stelt vast dat de directeur-bestuurder in de corporatiesector een machtige positie heeft en soms een te machtige positie verwerft. Om die reden beveelt de enquêtecommissie aan om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van bestuurders en waarborgen in te bouwen tegen ongewenste alleenheerschappij. Aanbevolen wordt om regels te stellen aan de mogelijkheid om te volstaan met een eenhoofdige leiding voor woningcorporaties. Voor kleinere corporaties kan eenhoofdige leiding een doelmatig model zijn. Voor corporaties van enige omvang en/of corporaties met een hoog risicoprofiel zou, vanuit het perspectief van *checks-and-balances* en professionalisering van het bestuur, juist een meerhoofdige leiding het uitgangspunt moeten zijn. De enquêtecommissie geeft hiermee een duidelijke richting aan, de uitwerking hiervan is aan de Minister in samenspraak met het parlement.

105

Hoe beoordeelt de enquêtecommissie het toezicht van de AFM op accountants?

Zie het antwoord op vraag 18.

106

Ziet de enquêtecommissie ruimte voor afwijking van de maximale zittingstermijn van bestuurders wanneer huurders dat op prijs stellen?

Zie het antwoord op vraag 25.

107

Welke uitgangspunten hanteert de enquêtecommissie bij haar stelling dat woningcorporaties failliet moeten kunnen gaan, bijvoorbeeld als het gaat om bescherming van huurders tegen huurprijsverhogingen die dientengevolge kunnen ontstaan?

De aanbeveling om van faillissement een reële optie te maken bij corporaties die in de financiële problemen komen is ingegeven door de wens om het risico van *moral hazard* te beperken. De optie van faillissement staat niet op zich maar maakt deel uit van een pakket samenhangende maatregelen gericht op het verkleinen van de kans op herhaling van de onderzochte financiële debacles. Zo bezien wordt ook de huurder beter beschermd. Een aantal onderzochte casussen laat namelijk zien dat huurverhogingen onvermijdelijk zijn bij financiële problemen. In bijvoorbeeld de Vestia-casus zijn de huurprijzen bovengemiddeld gestegen, terwijl de corporatie niet failliet is gegaan.

108

Waarom heeft de enquêtecommissie ervoor gekozen om de rol van institutionele beleggers te onderzoeken? Welke beleggers zouden een «goed voorbeeld» kunnen zijn?

In de jaren tachtig waren institutionele beleggers veruit de belangrijkste financier van de corporatiesector. In 1985 werd nog 60 procent van de financiering van de sector door institutionele beleggers verzorgd en tien jaar later is hun rol vrijwel nihil (zie ook figuur 4.1 op bladzijde 144 van het hoofdrapport). Institutionele beleggers hebben behoefte aan langjarige vaste rendementen en zijn om die reden een voor de hand liggende partner voor de financiering van de sector. Met het (opnieuw) vergroten van hun rol wordt de afhankelijkheid van de sectorbanken verkleind. De enquêtecommissie doet de aanbeveling om actief te onderzoeken of ook andere financieringsmogelijkheden voor de corporatiesector mogelijk zijn en onder welke voorwaarden, met name door institutionele beleggers. Ook de huidige directeur van het WSW, de heer Wilders, heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat alternatieve financieringsvormen, waaronder institutionele beleggers, mogelijk voordelen op kunnen leveren voor de sector (zie pagina 145 en 146 van het hoofdrapport). De enquêtecommissie heeft geen nader onderzoek gedaan naar de geschiktheid van individuele beleggers of specifieke categorieën institutionele beleggers.

109

Achternvangers van het WSW moeten een grotere stem hebben in de vorming van het WSW-beleid. Kan de enquêtecommissie hierop concreter ingaan? Dient het beleid samen te worden opgesteld?

De enquêtecommissie wenst vooral een grotere rol van de achtervangers in de governance van het WSW. De achtervangers moeten hun eigen belangen beter bewaken, door een grotere stem te krijgen in de raad van commissarissen van het WSW. De overeenkomsten die het Rijk en de VNG met het WSW hebben, bieden deze partijen voldoende mogelijkheden om hun invloed uit te oefenen. De enquêtecommissie roept het kabinet, de Tweede Kamer en de VNG op om deze rol actiever te vervullen.

De enquêtecommissie vindt het niet van belang dat de achtervangers zich tot in detail bemoeien met het WSW-beleid, maar neemt waar dat de doelstelling van het WSW (het bevorderen dat toegelaten instellingen tegen zo laag mogelijke kosten geld kunnen lenen) niet per se het belang van de achtervangers dient. Zij zullen dat zelf moeten bewaken en moeten, wat de enquêtecommissie betreft, vooral vanuit dat perspectief naar het WSW-beleid kijken.

110

Wat is reden dat zaken met betrekking tot het vervolgen personen vanwege fraude en zelfverrijking lang en moeizaam verlopen?

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft op vordering van de enquêtecommissie de volgende oorzaken hiervoor aangegeven: de complexiteit van de vaststelling van het strafbare feit, de toerekening aan de verdachte en de benodigde gespecialiseerde inzet van opsporing, vervolging en zittende magistratuur. Ten slotte is bij fraudezaken sprake van meer dan gemiddelde tegenspraak van verdachten.

111

Hoe zien de experimenten met andere sturingsmechanismen eruit? Kan de enquêtecommissie daar meer uitgebreidere voorbeelden van noemen?

De enquêtecommissie beveelt aan om een wettelijke basis te scheppen om de komende jaren ook te kunnen experimenteren met andere (rechts)vormen binnen of buiten het huidige stelsel. Of er ook daadwerkelijk experimenten zullen komen, hangt daarbij af van initiatieven die vanuit de sector zelf of vanuit de politiek genomen zullen worden. Voorbeelden waar aan gedacht kan worden zijn de huurderscoöperaties of de introductie van een vorm van aandeelhouderschap en private medefinanciering. Een ander voorbeeld van directe betrokkenheid van de woonconsument, waarbij helemaal geen instituties nodig zijn, betreft particulier opdrachtgeverschap. De tijdelijke commissie Huizenprijzen bepleit experimenteren op dit terrein in haar rapport. Een voorbeeld hoe meer private betrokkenheid bij de bouw en exploitatie van sociale huurwoningen georganiseerd kan worden, is te vinden in het advies van de raad van deskundigen van het Forum for Housing and Living dat in maart 2011 is aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast kunnen voorbeelden uit het buitenland ook ter inspiratie dienen voor mogelijke experimenten. In het hoofdrapport (pagina 199) en in de omgevingsanalyse 3 «Woningcorporaties in internationaal perspectief» zijn hiervan voorbeelden opgenomen.

112

Leidt het experimenteren van alternatieven voor het woningcorporatiestelsel niet tot een verhoogd risico?

Naar het oordeel van de enquêtecommissie is het vooral een risico wanneer hetzij het huidige model zalig wordt verklaard en het denken over alternatieven stopt, hetzij wanneer het huidige stelsel rigoureuus wordt afgeschaft. Juist om die reden bepleit de enquêtecommissie experimenten mogelijk te maken. De enquêtecommissie realiseert zich dat een zeker risico inherent is aan experimenteren. Maar een voordeel van de experimentele status is daarentegen dat dit mogelijkheden biedt om mogelijke risico's op voorhand te begrenzen. Een experiment kan met minder problemen tussentijds gestopt worden dan een stelselwijziging.

113

Welke partij toetst de voorstellen met betrekking tot alternatieven van het woningcorporatiestelsel en wie houdt hier toezicht op?

De Minister is verantwoordelijk voor het stelsel en daarmee ook de eerstverantwoordelijke voor het organiseren, begeleiden en monitoren van experimenten gericht op aanpassing of verdere verbetering van het stelsel. Het ligt in de rede dat de Minister dit doet met mede-inschakeling van de Woonautoriteit en in samenspraak met de voor het betreffende experiment relevante belanghebbenden. In de wet- en regelgeving kan worden vastgelegd wat de gewenste betrokkenheid van de Tweede Kamer is bij experimenten.

114

Hoe verhoudt de aanbeveling tot het experimenteren met alternatieven voor het woningcorporatiestelsel zich ten opzichte van de aanbevelingen voor het juist meer beperken van het woningcorporatiestelsel?

De aanbevelingen van de enquêtecommissie zijn gericht op het stellen van grenzen, versterking van de governance, beteugeling van geld en verbetering van gedrag. Hiertoe vloeit onder meer de aanbeveling voort om terug te gaan naar de kerntaken. Dit alles is gericht op het robuust maken van het bestaande stelsel. De enquêtecommissie stelt in haar rapport echter ook vast dat dit niet gezien moet worden als pleidooi om het corporatiemodel nu permanent zaligmakend te verklaren. De enquêtecommissie heeft ook geconstateerd dat er, buiten de woningcorporatie, alternatieve organisatievormen en sturingsarrangementen zijn voor het voorzien in sociale huisvesting. Naar de mening van de enquêtecommissie moet het denken over die alternatieven niet stil blijven staan. Om die reden komt de enquêtecommissie tot de aanbeveling om experimenteren met alternatieven voor woningcorporaties mogelijk te maken.

115

Is de enquêtecommissie van mening dat enkele derivatenbanken het klantbelang hebben geschaad?

Ja. De enquêtecommissie constateert dat een groot aantal binnenlandse en buitenlandse banken het gebruik van complexe derivaten bij corporaties actief en soms agressief promootten. Daarbij waren commerciële overwegingen (winst voor de bank) in veel gevallen een belangrijkere drijfveer dan het klantbelang. Veel van de producten die de banken hebben verkocht, zijn niet passend voor een woningcorporatie en hebben niets te maken met het primaire doel, het verminderen van renterisico's. Het adagium «de klant centraal» staat op dit vlak in de praktijk vaak ver van het handelen van banken af.

116

In hoeverre was het financieel risicovolle besluit van demissionair Minister Spies om de derivaten van Vestia af te kopen een kabinetsbesluit, of was het enkel een ministersbesluit?

Dit was een kabinetsbesluit. De Minister heeft van het kabinet het mandaat gekregen om te handelen.

117

Heeft de enquêtecommissie verschillen in de kennispositie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omtrent Vestia kunnen constateren in de periode dat Minister Donner aftrad en Minister Spies aantrad? Oftewel, wat is er in die enkele dagen tussen het aftreden van Donner en het vertrouwelijk informeren van de woordvoerders wonen van de Tweede Kamer door Spies, veranderd qua kennisniveau over Vestia bij de Minister?

De clausules in de derivatencontracten die het ingrijpen door de Minister onmogelijk maken worden bekend op 13 december 2011. Op 14 december 2011 stuurt Vestia een brief aan de Minister waarin wordt bevestigd wat de dag ervoor al mondeling is gesteld door de heer Staal. Op 16 december 2011 volgt Minister Spies Minister Donner op. Op 16 december verstrekt Vestia de derivatencontracten aan de Minister. Enkele dagen later blijkt uit juridische analyse in opdracht van het ministerie dat de contracten inderdaad toezichtbelemmerende clausules bevatten.

Op 23 december 2011 volgt het telefoontje van Minister Spies aan de woordvoerders «wonen» van de Tweede Kamer.

118

Zonder de verruiming van vijf naar tien jaar voor een woningbouwbestemming op ruwe bouwgrond en met een strikte handhaving waren de verliezen op grondposities bij Rentree en WSG minder geweest. Hoeveel geld heeft dit gebeurd volgens de enquêtecommissie (eventueel bij benadering)?

Een een-op-eenrelatie tussen verliezen op grond en de verruiming van de regels van vijf naar tien jaar is niet te leggen; ook niet bij benadering. Om dit te doen zou per perceel een inschatting gemaakt moeten worden. In het geval van Rentree gaat het vooral om de grondpositie Schalkhaar. In de jaarrekening 2008 van Rentree is 16,4 miljoen euro afgewaardeerd op grondposities, waarvan 11 miljoen euro op de grondpositie Schalkhaar. In het geval van WSG heeft ook afwaardering op (onder andere) grondposities plaatsgevonden. In de jaarverslagen van WSG over 2010 tot en met 2013 staat dat WSG voor een totaalbedrag van ongeveer 80 miljoen euro heeft afgeboekt op grondposities en projecten. Het saneringsplan voor WSG is nog niet afgerond en loopt tot 2018. De exacte omvang van het verlies is dus nog niet bekend. Er is voorzien dat de corporatie in totaal een bedrag van 117,7 miljoen euro aan saneringssteun krijgt. Hierna zou WSG geschikt moeten zijn voor overname door een andere corporatie. Indien dit niet lukt sluit het CFV een tweede saneringsronde niet uit.

125

De enquêtecommissie stelt dat er geen eenduidige maatstaf is om de wenselijke omvang van een woningcorporatie vast te stellen en wil een grens stellen aan verdere fusies. Zouden bestaande fusiecorporaties ook moeten worden gesplitst? Of wordt op pagina 180 bedoeld op geleidelijke verkoop van het bezit?

De enquêtecommissie beveelt aan dat landelijke corporaties op termijn teruggebracht zouden moeten worden naar afzonderlijke zelfstandige eenheden die in één woningmarktgebied opereren. Met dit uitgangspunt wordt de kans kleiner dat er corporaties ontstaan die «too big to fail» worden en – zoals bijna met Vestia gebeurde – het hele stelsel te gronde kunnen richten. In het geval dat bovenlokaal niveau een aantoonbare meerwaarde heeft, kan de Minister daarvoor toestemming geven. Gedacht kan worden aan een corporatie met een speciale doelgroep of type woning, bijvoorbeeld zorg- of studentenwoningen. Zie ook het antwoord op vraag 15.

Er wordt op bladzijde 180 van het hoofdrapport niet bedoeld op de geleidelijke verkoop van bezit. De enquêtecommissie beperkt zich tot aanbevelingen op hoofdlijnen om te komen tot een robuust corporatiestelsel. De schaal moet afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden en behoeften.

129

Kan de enquêtecommissie aangeven van welke orde van grootte de totale verliezen op commerciële investeringen zijn geweest, dus inclusief de verliezen die bijvoorbeeld via het eigen vermogen of de lopende exploitatie zijn weggepoetst?

De enquêtecommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de aard en de omvang van de verliezen bij alle corporaties. In de door de enquêtecommissie onderzochte corporaties is wel gekeken naar gemaakte verliezen, echter zonder daarbij specifiek een toerekening te maken naar «commer-

ciële investeringen». Een begrip dat overigens op verschillende manieren gedefinieerd kan worden. Voor de 15 door de enquêtecommissie onderzochte casussen is de financiële schade circa een half miljard euro. Met uitzondering van WSG en SGBB zijn deze verliezen zelf door de betreffende corporaties opgevangen. De saneringssteun die is toegekend aan WSG en SGBB, gaat uiteindelijk ook weer ten koste van het eigen vermogen en de lopende exploitatie van alle corporaties in Nederland die deze steun moeten opbrengen via een heffing. De financiële schade bij Vestia ten gevolge van speculatie met rentederivaten is 2,7 miljard euro. Bovendien is het nog niet bekend of de schade bij Vestia hiertoe beperkt blijft, omdat het saneringsplan nog niet is afgewikkeld. Voor zowel Vestia als WSG sluit het CFV de noodzaak van een tweede saneringsronde niet uit.

130

In hoeverre speelt de tijdsgeest een rol bij de misstanden in corporatiesector?

De enquêtecommissie constateert dat tijdens de verzelfstandiging van de corporaties in de jaren negentig en in het daarop volgende decennium er een groot vertrouwen was in zelfsturing en zelfregulering door «maatschappelijke ondernemingen» in de semipublieke sector. Dit vertrouwen viel niet toevallig samen met het kabinetsbeleid gericht op het bevorderen van marktwerking, deregulering, decentralisatie en administratieve lastenreductie. Volgens de enquêtecommissie heeft dit er toe geleid dat woningcorporaties veel vrijheid hebben gekregen en werden aangemoedigd (maatschappelijk) te ondernemen. Daarnaast is de overheid, ook als toezichthouder, door dit vertrouwen en het beleid steeds bewust op afstand gebleven van de sector. Naar het oordeel van de enquêtecommissie hebben de corporaties te veel vrijheid gekregen en heeft de overheid te lang aan de zijlijn gestaan en – in weerwil van toenemende incidenten en signalen van structurele problemen – geen noemenswaardige correcties doorgevoerd. Dat neemt niet weg dat de enquêtecommissie van oordeel is dat de verantwoordelijkheid voor de debacles in de sector in de eerste plaats ligt bij de bestuurders en commissarissen van de betreffende corporaties.

133

De enquêtecommissie heeft in haar rapport voor de misstanden in de sector verschillende schulddigen aangewezen. Opvallend genoeg wordt een partij daarbij niet genoemd, terwijl deze partij wel de nodige kritiek krijgt: de gemeente. In het rapport wordt verondersteld dat gemeenten de woningcorporatie zagen als een pinautomaat. In hoeverre hebben gemeenten bijgedragen aan de misstanden in de sector en waarom wordt «de gemeente» niet aangehaald als verantwoordelijke voor de misstanden?

De gemeente wordt in het hoofdrapport en in de deelrapporten wel degelijk in kritische zin genoemd. De enquêtecommissie beschrijft dat in een aantal casussen de gemeente een drijvende is kracht geweest. Bij de Rentreë-casus geeft de gemeente de regie op de uitvoering van infrastructuur uit handen aan de corporatie. Het campusproject van Servatius wordt gestimuleerd door de gemeente en de universiteit. De renovatie van de ss Rotterdam is ook een wens van de gemeente, gelet op de belangrijke cultuurhistorische waarde die het schip voor de stad Rotterdam heeft en het positieve effect dat het als culturele trekpleister heeft op de ontwikkeling van de wijk Katendrecht. Ook signaleert de enquêtecommissie dat gemeenten in een aantal gevallen corporaties zien als «pinautomaat» en druk uitoefenen op de ambtenaren van het ministerie om goedkeuring te krijgen voor bepaalde activiteiten in de

gemeente. De gemeente kan immers een belang hebben als een corporatie leefbaarheidsinvesteringen voor haar rekening neemt. Bij dit alles dient bedacht te worden dat de gemeenten binnen het stelsel weliswaar een belangrijke speler zijn, maar al sinds 1998 geen formele bevoegdheden hebben richting de corporaties en om die reden geen directe verantwoordelijkheid dragen binnen het stelsel. In de afgelopen twintig jaar is in de politieke besluitvorming de relatie gemeenten-corporaties meerdere malen aan de orde geweest. Sinds het toezicht op corporaties in 1998 is overgegaan van gemeenten naar het CFV hebben gemeenten geen verantwoordelijkheid meer voor het financiële toezicht op corporaties. In de jaren daarna is door achtereenvolgende kabinetten en de Tweede Kamer de onduidelijkheid over de verwachtingen over en weer tussen gemeenten en corporaties onderkend, maar niet veranderd. Alhoewel de VNG al in 2005 de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer en de Minister waarschuwt dat gemeenten te weinig instrumenten hebben om niet-willende corporaties tot prestaties te dwingen, is de relatie in de afgelopen vijftien jaar hetzelfde gebleven. Het is vooral de wetgever aan te rekenen dat de vrijblijvendheid tussen gemeenten en corporaties in de afgelopen jaren is blijven bestaan.

135

Wie dient de governancecode uit te breiden, de sector of de politiek?

Een governancecode kan een belangrijk onderdeel vormen van de interne governance binnen corporaties en zo mogelijk ook van het publieke toezicht op de sector. Daarvoor is het volgens de enquêtecommissie nodig dat de vrijblijvendheid van de bestaande governancecode verdwijnt (nalevingsverplichting sector breed) en de kwaliteit geborgd is (beoordeling en vaststelling Minister). De enquêtecommissie beveelt aan om de governancecode in ieder geval uit te breiden met richtlijnen voor behoorlijk bestuur, integriteit en gedrag. De sector kan hiertoe voorstellen formuleren en de code aanpassen, maar naar de mening van de enquêtecommissie dient de Minister vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid over de inhoud van de code een oordeel te geven alvorens deze bindend te verklaren.

136

Aan welke eisen dient de kerntaakafbakening van de toegelaten instellingen te voldoen om minimaal te voldoen aan de eisen die de Europese Commissie stelt aan een DAEB? Is een inkomensgrens de enige optie voor een dergelijke kerntaakafbakening?

De definitie van DAEB-taken is opgesteld om te voldoen aan de artikelen 106 en 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarmee wordt voorkomen dat ondernemingen of steunmaatregelen van staten de mededinging verstoren. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat de Europese Commissie voor het voldoen aan de minimumvereisten van de DAEB-definitie toetst aan de zogenaamde Altmark-criteria. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat in het verleden door het kabinet ook andere grenzen ter kerntaakafbakening zijn voorgesteld aan de Europese Commissie maar dat uiteindelijk, voor zowel de Europese Commissie als voor Nederland, een inkomensgrens dé manier bleek om marktverstoring te objectiveren.

137

Kan de politiek de grens van leefbaarheid vaststellen of is dit in zekere zin lokaal maatwerk?

Zie het antwoord op de vragen 67 en 72.

138

Zijn de aanbevelingen rondom het uitsluitend realiseren van DAEB-woningen geen rem op de verbeteringen van de kwaliteit van DAEB-woningen?

In het algemeen verwacht de enquêtecommissie dat haar aanbevelingen gericht op het terugkeren van corporaties naar hun kerntaak – het bouwen, beheren en exploiteren van huurwoningen – juist de kwaliteit van de huurwoningen ten goede zal komen. Beperking tot de kerntaak leidt tot meer focus en dus meer aandacht voor kwaliteit van de «core-business».

139

Leidt de aanbeveling tot het uitsluitend realiseren van DAEB-woningen niet tot oneerlijke concurrentie met marktpartijen? Bestuurders zullen de huur van DAEB-woningen expres onder de € 700 houden om zo de verkoop van DAEB-woningen te voorkomen. De prijs-kwaliteitsverhouding kan op deze manier leiden tot oneerlijke concurrentie.

De enquêtecommissie heeft deze mogelijke effecten niet onderzocht (zie ook het antwoord op vraag 8). De enquêtecommissie stelt vast dat haar aanbevelingen oneerlijke concurrentie in het «niet-DAEB-segment» in ieder geval voorkomen. Of het effect dat in de vraag wordt genoemd ten aanzien van DAEB-woningen zal optreden, is onder meer afhankelijk van de wisselwerking tussen de operationalisering van Europese regelgeving in de (Tijdelijke) regeling diensten van algemeen economisch belang en de invulling van het gereguleerde huurprijsbeleid (via het woningwaarderingsstelsel en de jaarlijkse huurverhoging). De enquêtecommissie kan niet voorspellen hoe dit alles uitwerkt op het beleid van individuele corporaties. Wel stelt de enquêtecommissie vast dat er voldoende politieke instrumenten zijn om het woonbeleid vorm te geven en veronderstelde ongewenste gedragseffecten te voorkomen.

140

Dienen de werkzaamheden rondom de terreinen «leefbaarheid» en «maatschappelijk vastgoed» niet lokaal te worden bepaald? Zo ja, waarom ligt het eindoordeel hierbij niet bij de volkshuisvestelijk toezichthouder in plaats van een centraal kader dat geldt voor iedere woningcorporatie?

De concrete werkzaamheden in het kader van leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed dienen op lokaal niveau via prestatieafspraken te worden bepaald, maar de rijksoverheid stelt daarvoor de beleidskaders op. De Minister neemt geen besluiten over leefbaarheidsprojecten. Wel stelt de Minister duidelijke kaders op over wat wel en niet onder leefbaarheid valt. De enquêtecommissie beveelt aan dat uitgaven onder de noemer leefbaarheid aantoonbaar een relatie met de lokale sociale volkshuisvesting moeten hebben. Leefbaarheidsactiviteiten moeten direct gebonden zijn aan het woningbezit van de corporatie en afhankelijk zijn van de aantoonbare lokale behoefte. Daarnaast kan de Minister grenzen stellen aan de omvang van projecten in het kader van leefbaarheid, om te waarborgen dat dit type projecten per definitie kleinschalig zijn en blijven. De door de enquêtecommissie aanbevolen onafhankelijke integrale toezichthouder, de Woonautoriteit, houdt toezicht op de rechtmatigheid van de activiteiten van woningcorporaties. Dat behelst ook de uitgaven en activiteiten in het kader van leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed.

141

Overweegt de enquêtecommissie een bredere definitie voor activiteiten met betrekking tot DAEB nu dat niet-DAEB-activiteiten niet meer mogen worden uitgevoerd?

Nee. In het antwoord op vraag 6 heeft de enquêtecommissie uiteengezet waarom zij kiest voor een heldere begrenzing van kerntaken. De enquêtecommissie beveelt vanuit het oogpunt van taak- en risicobeperking aan om ten aanzien van het maatschappelijk vastgoed de volgens EU-normen toegestane lijst met DAEB-activiteiten te beperken in plaats van te verbreden. Deze lijst met categorieën van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming is namelijk opgesteld vanuit het perspectief van staatssteun en niet vanuit de optiek van taakbegrenzing of risicobeheersing. Juist vanuit die optiek beveelt de enquêtecommissie aan om de DAEB-lijst van maatschappelijk vastgoed op een aantal punten verder te begrenzen. Zo ziet de enquêtecommissie de bouw en het beheer van basisscholen, vmbo/mbo-scholen, vwo-scholen en schoolgebouwen voor speciaal onderwijs niet als kerntaak voor een corporatie.

142

Aanbeveling 2 behelst het advies om geen commerciële nevenactiviteiten meer door woningcorporaties toe te laten en investeringen in leefbaarheid en grond te beperken. Acht de enquêtecommissie dat wenselijk voor alle gemeenten of is nuancering mogelijk voor krimpgebieden of andere gebieden waar commerciële partijen niet willen investeren? Hoe verhoudt zich dat met beleid ten aanzien van krimp en leefbaarheid van kleine kernen?

In het antwoord op vraag 6 gaat de enquêtecommissie in op haar overwegingen om duidelijke grenzen te stellen zonder uitzonderingsbepalingen. In het antwoord op vraag 13 geeft de enquêtecommissie aan dat er ook andere beleidsinstrumenten zijn, zoals fiscale maatregelen of subsidies, om beleidsdoelen te realiseren. Het is met andere woorden een politieke keuze of en hoe beleid voor krimpgebieden wordt gevoerd. Vervolgens is de vraag of dat als kerntaak van corporaties wordt gezien of ook langs andere weg georganiseerd kan worden. Een keuze die ook gemaakt kan worden is om het bij wijze van uitzondering aan bepaalde corporaties toe te staan. Dit is echter niet wat de enquêtecommissie aanbeveelt.

143

Hoe ziet de enquêtecommissie een verbod op niet-DAEB als dat als consequentie heeft dat woningcorporaties geen woningen meer kunnen liberaliseren?

De DAEB-grens voor woningen is in de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang gelijkgesteld aan de liberalisatiegrens. De liberalisatiegrens ligt dit jaar op € 699,48 en is recent door de Minister per 1 januari 2015 op € 710,68 vastgesteld. Het kabinet is voornemens om per 2016 de liberalisatiegrens voor drie jaar op dit bedrag te bevriezen. Welke woningen in aanmerking komen voor liberalisering is (mede) afhankelijk van de invulling van het Woningwaarderingstelsel. Het kabinet streeft ernaar per 1 juli 2015 een nieuw Woningwaarderingstelsel in te voeren, waarin de WOZ-waarde is meegenomen. Het is uiteindelijk aan de Tweede Kamer welke invulling van de (Tijdelijke) regeling diensten van algemeen economisch belang, de liberalisatiegrens en het Woningwaarderingstelsel zij het meest wenselijk acht. De concrete invulling van deze voorziene maatregelen zal bepalen in welke mate corporaties nog woningen kunnen liberaliseren.

144

Klopt het dat de niet-DAEB-activiteitenlijst zoals de enquêtecommissie die hanteert uitgebreider is dan die het huidige kabinet wil hanteren volgens de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting? Waarin zitten de verschillen?

Zie het antwoord op vraag 64.

145

Welke financiële gevolgen heeft het afstoten van niet-DAEB voor woningcorporaties waar het kasstromen en meerjarige solvabiliteit betreft, immers de niet-DAEB kasstromen per woning zijn over het algemeen een stuk hoger dan de DAEB-kasstromen?

De financiële gevolgen van heeft het afstoten van niet-DAEB zijn niet door de enquêtecommissie onderzocht. Zie ook het antwoord op vraag 8. In opdracht van de Minister van Wonen en Rijksdienst heeft Ortec Finance onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van de splitsing DAEB niet-DAEB. Dit rapport laat zien wat (onder bepaalde aannames) het effect van de splitsing op de solvabiliteit van corporaties is. De Tweede Kamer heeft deze studie op 30 juni 2014 ontvangen. Ook het CFV heeft in brieven van 4 maart 2014 en 15 september 2014 berekeningen over niet-DAEB opgenomen.

146

Op welke termijn denkt de enquêtecommissie dat het niet-DAEB-bezit zonder financiële schokken kan worden afgestoten?

De enquêtecommissie stelt in haar rapport dat niet-DAEB-activiteiten moeten worden afgebouwd en dat de wijze waarop en het tempo waarin dit gebeurt, zodanig moet zijn dat geen verlies of weglek van maatschappelijk vermogen optreedt. De enquêtecommissie heeft geen nader onderzoek gedaan naar de concrete invulling van dit uitgangspunt (zie ook het antwoord op vraag 6). Om verlies of weglek te voorkomen is het en masse en op korte termijn afstoten van niet-DAEB niet wenselijk omdat dan marktverstoring door overaanbod zou ontstaan. De enquêtecommissie meent dat de afstoting van niet-gemengde complexen (dus volledig niet-DAEB) en van bedrijfsonroerend goed direct ter hand genomen kan worden. Hiervoor is in beginsel een markt en objecten kunnen in het geheel worden verkocht. Bij afstoting van gemengde complexen kan een langere termijn voor het proces van geleidelijke afstoting gehanteerd worden omdat in die gevallen verkoop per woning naar verwachting het beste verkoopresultaat oplevert.

147

Beschouwt de enquêtecommissie potentieel te liberaliseren woningen ook als niet-DAEB?

Nee. Zo lang een woning niet geliberaliseerd is valt deze onder de definitie van DAEB.

148

Is de enquêtecommissie van mening dat de voorgenomen scheiding tussen DAEB en niet-DAEB zoals aangegeven in de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting per se noodzakelijk is om te voldoen aan de Europese dienstenrichtlijn?

Een inhoudelijke beoordeling van de novelle maakt geen onderdeel uit van het onderzoek van de enquêtecommissie. De enquêtecommissie constateert dat de genoemde definitie van DAEB-taken is opgesteld om te voldoen aan de artikelen 106 en 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat de Europese Commissie gedurende de gehele behandeling van het staatssteundossier heeft aangedrongen op een scheiding tussen DAEB en niet-DAEB-activiteiten van woningcorporaties. Het hanteren van de DAEB-definitie en het begrenzen van corporatieactivi-

teiten tot DAEB zorgt voor een heldere begrenzing van de taken van corporaties en voorkomt volgens de enquêtecommissie bovendien mogelijke discussies met Brussel over oneerlijke concurrentie en ongeoorloofde staatssteun.

149

Is de voorgenomen scheiding volgens de enquêtecommissie niet per se noodzakelijk indien een toegelaten instelling binnen een bepaalde periode alle niet-DAEB afstoot?

Ja. Indien een corporatie eventuele bestaande niet-DAEB-activiteiten afstoot is scheiding tussen DAEB en niet-DAEB daarmee als vanzelf niet meer nodig.

150

Is de enquêtecommissie van mening dat de voorgenomen scheiding tussen DAEB en niet-DAEB zoals aangegeven in de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting niet noodzakelijk is als het percentage niet-DAEB op het gehele balanstotaal minder dan vijf procent is?

De enquêtecommissie beveelt aan dat niet-DAEB-activiteiten moeten worden afgebouwd en dat de wijze waarop en het tempo waarin dit gebeurt, zodanig moet zijn dat geen verlies of weglek van maatschappelijk vermogen optreedt. In de optiek van de enquêtecommissie is er dus geen sprake van een scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, maar van het afbouwen van niet-DAEB. Dat betekent in de ogen van de enquêtecommissie dus ook geen 5 procent niet-DAEB.

151

Welke mogelijkheden ziet de enquêtecommissie om eenzijdige (nieuwbouw)wijken te voorkomen als er alleen maar DAEB is toegestaan bij herstructurering van wijken zoals Rotterdam-Zuid door toegelaten instellingen waar marktpartijen geen brood zien in de realisatie van niet-DAEB in dergelijke wijken?

Zie het antwoord op vraag 78. Daarnaast gaat de enquêtecommissie in het antwoord op vraag 6 in op haar overwegingen om duidelijke grenzen te stellen en in het antwoord op vraag 8 dat de enquêtecommissie niet buiten haar mandaat onderzoek heeft gedaan naar gevolgen van potentiële beleidsveranderingen. In het antwoord op vraag 13 geeft de enquêtecommissie aan dat er ook andere beleidsinstrumenten zijn, zoals fiscale maatregelen of subsidies, om beleidsdoelen te realiseren.

152

Wat zijn volgens de enquêtecommissie de gevolgen van een einde aan niet-DAEB bij toegelaten instellingen voor hun vennootschapsbelastingplicht?

Voor woningcorporaties is in 2008 de vrijstelling voor vennootschapsbelasting voor niet-commerciële activiteiten opgeheven. Hierdoor zijn alle activiteiten van woningcorporaties belastingplichtig. Onder de vigerende belastingregels zal daarom het einde aan niet-DAEB-activiteiten door woningcorporaties geen gevolgen hebben voor de afdrachtplicht voor woningcorporaties voor DAEB-activiteiten. In het onderzoek van de enquêtecommissie is overigens gebleken dat de opbrengsten uit hoofde van de vennootschapsbelasting van woningcorporaties zeer beperkt zijn en vele malen lager dan ten tijde van de invoering ervan werd ingeschat.

153

Als een onafhankelijke markttoets voor het niet-DAEB gedeelte van een wijkontwikkeling uitwijst dat geen enkele marktpartij bereid is om het stedenbouwkundig en maatschappelijk gezien gewenste niet-DAEB gedeelte te realiseren, betekent dit dan niet automatisch dat het – gebaseerd op Europese mededingingswetgeving – als DAEB gezien mag worden en daarmee gebouwd mag worden via de borgstelling van het WSW? Graag een toelichting hierop.

In het antwoord op vraag 6 is uiteengezet waarom de enquêtecommissie aanbeveelt een duidelijk onderscheid te maken tussen DAEB en niet-DAEB. De laatste categorie zou wat de enquêtecommissie betreft niet tot de taak van de corporatie behoren. De enquêtecommissie beveelt daarmee ook geen modellen aan die het mogelijk maken om zaken die als niet-DAEB worden gekwalificeerd alsnog tot DAEB te bestempelen en onder de borging van het WSW te brengen.

154

De DAEB-lijst die hier wordt gepresenteerd gaat verder dan de DAEB-activiteiten die volgens de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting worden toegestaan. Bovendien zou de gemeente moeten bepalen wat onder leefbaarheid wordt verstaan. Ziet de enquêtecommissie een risico dat alsnog kosten door de gemeente worden afgewenteld op de woningcorporaties?

De enquêtecommissie stelt niet voor dat uitsluitend gemeenten bepalen wat er onder leefbaarheid wordt verstaan. De enquêtecommissie beveelt aan om leefbaarheid duidelijk te begrenzen en kaders te stellen, maar de keuzes daarbinnen over te laten aan de partijen die lokaal als beste deze afweging kunnen maken: de huurders, de corporatie en de gemeente. Daarom meent de enquêtecommissie dat activiteiten ten behoeve van leefbaarheid kleinschalig, van beperkte financiële omvang en direct gebonden moeten zijn aan het woningbezit van de corporatie. Deze activiteiten mogen enkel worden uitgevoerd na een aantoonbare lokale behoefte. Deze leefbaarheidsuitgaven dienen te worden vastgelegd in prestatieafspraken tussen corporatie en gemeente, met een belangrijke stem van de huurder. De Minister stelt hiervoor de kaders en de grenzen vast. De enquêtecommissie meent dat door de rol van de verschillende partijen er voldoende checks and balances zijn om te voorkomen dat – zoals in het onderzoek van de enquêtecommissie inderdaad is vastgesteld – kosten van gemeenten worden afgewenteld op corporaties. Als extra waarborgen stelt de enquêtecommissie daarom ook bindende arbitrage door de Minister en geïntegreerd toezicht door de Woonautoriteit voor.

155

Welke marktpartijen zouden volgens de enquêtecommissie kunnen zorgen voor huurwoningen met een huurprijs tussen de € 700 en € 900 en het maatschappelijk vastgoed dat woningcorporaties niet meer zouden moeten realiseren?

Zie het antwoord op vraag 19.

156

Kan de enquêtecommissie concreet aangeven welke werkzaamheden vallen onder de term «kleinschalige culturele activiteiten»?

In de lijst van box 6.2 op pagina 178 staan de huidige als DAEB toegestane categorieën van maatschappelijk vastgoed uit de Tijdelijke Regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen

volkshuisvesting van 10 november 2010. Eén van deze categorieën is: «kleinschalige culturele activiteiten».

De enquêtecommissie heeft geen eigen definitie van deze activiteiten, maar sluit aan bij de invulling die in het veld ten behoeve van Corpodata wordt gehanteerd. Onder kleinschalige culturele activiteiten wordt ten behoeve van de Prospectieve informatie (dPi) van Corpodata van het WSW, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het CFV begrepen: monumenten, muziekscholen, theaters, kulturhusen, ateliers (woonwerkgebouwen voor kunstenaars), ontmoetingscentra (voor kunstenaars), buurtwerkplaatsen, musea, multifunctionele gebouwen en kinderboerderijen. Voor al deze activiteiten geldt dat ze kleinschalig moeten zijn.

157

Wat betekent het niet meer mogen verrichten van niet-DAEB-activiteiten voor de financierbaarheid van de DAEB-activiteiten. Vloeien de inkomsten van niet-DAEB-activiteiten voor een belangrijk deel naar de bouw van sociale huurwoningen?

De enquêtecommissie is van mening dat bestaande niet-DAEB-activiteiten moeten worden afgebouwd. De wijze waarop en het tempo waarin dit gebeurt, moeten zodanig zijn dat geen verlies of weglek van maatschappelijk vermogen optreedt. Dit impliceert dat de opbrengsten van deze afbouw van niet-DAEB-activiteiten ten goede komen aan de corporatie en daarmee aan de DAEB-activiteiten. Het financieren van DAEB-activiteiten uit niet-DAEB-activiteiten is niet meer mogelijk omdat de enquêtecommissie aanbeveelt deze af te bouwen. De enquêtecommissie heeft niet onderzocht of eventuele inkomsten uit niet-DAEB worden ingezet voor DAEB. Wel is de enquêtecommissie in haar onderzoek gestuit op voorbeelden waar niet-DAEB-activiteiten ten koste zijn gegaan van de DAEB-activiteiten, of soms zelfs geleid hebben tot gedwongen verkoop van sociale huurwoningen. Zie ook het antwoord op vraag 70.

158

In hoeverre speelt de overweging mee dat bij het alleen toestaan van DAEB-activiteiten een minder complex stelsel ontstaat (zie: geen discussie met Brussel en geen lasten voor juridische splitsing c.q. administratieve scheiding)?

De primaire overweging van de enquêtecommissie om een heldere scheiding te maken tussen DAEB en niet-DAEB is dat hiermee voor het eerst sinds de verzelfstandiging heldere grenzen worden geboden en de kans op incidenten en weglek van maatschappelijk vermogen wordt verkleind. De enquêtecommissie ziet het als een bijkomend voordeel dat daarmee ook mogelijke discussies over oneerlijke concurrentie worden vermeden en kosten en administratieve lasten van een juridische of administratieve splitsing worden voorkomen. De enquêtecommissie merkt op dat ook het CFV de splitsing DAEB / niet-DAEB als een complexe en risicovolle operatie beschrijft en dat in het rapport Wonen 6.0 zes hoogleraren de overlevingskans van een niet-DAEB tak als gering inschatten, vanwege de hoge financieringslasten. Bij de enquêtecommissie weegt zeker mee dat de corporatiesector bovenal gebaat is bij een heldere taakafbakening wat ook ten goede komt aan de kwaliteit van het toezicht, waardoor een robuust stelsel mogelijk wordt.

159

Indien een woonvisie bepaalt dat er sociale woningbouw gerealiseerd moet worden, en de betreffende grond in eigendom is van een ontwikkelaar, hoe denkt de enquêtecommissie dat de ontwikkeling van sociale

huur toch afgedwongen kan worden door de gemeente, ondanks het recht op zelfrealisatie dat iedere grondeigenaar heeft?

De enquêtecommissie pleit voor verscherping van de regels voor toegelaten instellingen voor het verwerven van grond. De Wet ruimtelijke ordening (WRO), die per 1 juli 2008 in werking is getreden, geeft de gemeente de mogelijkheid om grond te bestemmen voor sociale (huur)woningen. De afdwingbaarheid is daarbij de verantwoordelijkheid van de gemeente, door middel van planvorming in combinatie met een actief of faciliterend grondbeleid. De enquêtecommissie heeft niet onderzocht of het instrumentarium van gemeenten voldoende is op dit punt. De enquêtecommissie acht het echter niet wenselijk dat eventuele knelpunten op dit punt worden opgelost door toegelaten instellingen dan maar risicovolle grondposities in te laten nemen. Indien er knelpunten gesignaleerd worden waardoor de bouw van sociale huurwoningen achter blijft bij wat in de woonvisie is afgesproken, dan is het aan de gemeenten om deze knelpunten op te lossen.

160

Dient het bevoegd gezag extra instrumentarium te krijgen om sociale woningbouwontwikkeling op grondposities van marktpartijen mogelijk te maken? Zo ja, welke?

Zie het antwoord op vraag 159.

161

Aan welk tempo van afbouw van niet-DAEB-activiteiten denkt de enquêtecommissie?

Zie het antwoord op vraag 146.

162

Welke praktische consequenties zijn er op dit moment wanneer wordt besloten dat woningcorporaties alleen nog maar grond mogen kopen als er een bestemmingsplan is vastgesteld of de woonfunctie wordt benoemd in een woonvisie van een gemeente? Hoe stelt de enquêtecommissie zich een overgang voor?

De enquêtecommissie heeft dit niet onderzocht. De enquêtecommissie pleit voor verscherping van de regels voor toegelaten instellingen voor het verwerven van grond en ziet de afdwingbaarheid van het bestemmen voor sociale huisvesting als de verantwoordelijkheid van de gemeente. De enquêtecommissie acht het niet wenselijk dat eventuele knelpunten worden opgelost door toegelaten instellingen toe te staan om risicovolle grondposities in te nemen.

163

Op welke manier kan defusie van een toegelaten instelling worden gerealiseerd zonder ongeoorloofd in het eigendomsrecht of de zelfbeschikking van de toegelaten instelling te treden? Aan wat voor schaalniveau van gedefuseerde toegelaten instellingen denkt de enquêtecommissie?

In artikel 70, vierde lid, van de Woningwet is geregeld dat per algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toelating. In deze nieuwe toelatingsvoorschriften zou bijvoorbeeld geregeld kunnen worden dat woningcorporaties slechts in het woningmarktgebied waartoe zij zijn toegelaten nieuw bezit mogen verwerven. Hoewel, onder verwijzing naar het antwoord op vraag 8, de technische uitwerking van defusie niet is onderzocht, kan de enquêtecommissie zich

voorstellen dat er een overgangsregeling komt voor bezit dat zich buiten het voorgestelde woningmarktgebied van de corporatie bevindt. Het gewenste maximale schaalniveau is daarmee beperkt tot dat van één woningmarktgebied. Schaalgrootte laat zich daardoor niet vastleggen in een landelijke uniforme grens, omdat de schaal afhankelijk is van lokale omstandigheden en behoeften en gemaximeerd is tot een woningmarktgebied. Op deze wijze zullen corporaties ontstaan die lokaal verankerd zijn en binding met de huurder hebben. Dit komt ook de beheersbaarheid ten goede.

164

Op welke termijn zou defusie via wetgeving gerealiseerd kunnen worden? Kan de enquêtecommissie aangeven hoe zo'n defusie praktisch vormgegeven moet worden?

Zie het antwoord op de vragen 15 en 125.

165

Op welke wijze kunnen landelijke woningcorporaties «omgeschaald» worden naar kleinere woningcorporaties die in woningmarktgebieden werken?

Zie het antwoord op de vragen 15 en 125.

166

Waarom kiest de enquêtecommissie voor de versteviging van de positie van huurders bij fusie voor een zwaarwegend adviesrecht en niet voor instemmingsrecht?

De enquêtecommissie beveelt aan om huurders bij een aantal besluiten een gekwalificeerd adviesrecht of instemmingsrecht te geven, zoals bij fusies, bij het aangaan van verbindingen en grote eenmalige investeringen of projecten en bij de benoeming van bestuurders. De enquêtecommissie stelt daarbij dat de reikwijdte en zwaarte daarvan nader moeten worden bepaald en doet daar in haar hoofdrapport dan ook geen uitspraken over. Gekwalificeerd adviesrecht betekent dat een advies moet worden overgenomen, tenzij het onaanvaardbare gevolgen heeft.

167

Op welke manier wordt bij groot landelijk opererende woningcorporaties bepaald in welk woningmarktgebied zij werkzaam mogen zijn?

De enquêtecommissie beveelt aan het werkgebied woningcorporaties te begrenzen tot een woningmarktgebied. Woningcorporaties die daar niet aan voldoen zullen een keuze moeten maken en op termijn hier naar toe moeten werken. Voor grote landelijke corporaties kan defuseren daarvoor nodig zijn.

168

Dient het overige bezit van een woningcorporatie die na instelling van een woningmarktgebied buiten hun kerngebied valt, verplicht te worden afgestoten?

Alhoewel de technische regeling van defusie niet is onderzocht (zie ook het antwoord op vraag 8), kan de enquêtecommissie zich voorstellen dat er een overgangsregeling komt voor bezit dat zich buiten het voorgestelde woningmarktgebied van de corporatie bevindt. Zie ook het antwoord op vraag 163.

169

Hoe moeten we volgens de enquêtecommissie omgaan met woningcorporaties die beperkt van omvang zijn, maar nu reeds in twee woningmarktgebieden actief zijn?

Zie het 170

antwoord op vraag 167.

Door de toestemming voor het al of niet fuseren bij de Minister te leggen, kan een fusieplan onderwerp van politiek debat worden. Beoogt de enquêtecommissie dat ook?

Ook onder de huidige regelgeving, artikel 10b van het BBSH, is het al de Minister die moet instemmen met fusies. De procedures en vereisten hiervoor zijn verder vastgelegd in MG-circulaire 2002–18. In het deelrapport Casussen gaat de enquêtecommissie hier in een afzonderlijke paragraaf (paragraaf 8.4) nader op in. Daarbij is onder meer de conclusie dat er veel motieven kunnen spelen bij fusies, de meerwaarde vaak niet aangetoond kan worden en de Tweede Kamer weinig zicht heeft op de toetsing van fusies. Sinds 2008 zijn alle voorstellen voor grote fusies (24 maal) goedgekeurd door de Minister. Om die reden beveelt de enquêtecommissie aan dat de Minister jaarlijks in de «Staat van de volkshuisvesting» aandacht besteedt aan het onderwerp fusies. Vanwege de lokale verankering van woningcorporaties meent de enquêtecommissie dat gemeenten en huurders een betekenisvolle stem dienen te hebben in fusievoornemens van woningcorporaties.

171

Bij het tot stand komen van prestatieafspraken hebben de gemeente, de woningcorporatie en de huurders een rol. Dient dit tripartite overleg ook plaats te vinden bij de totstandkoming van de woonvisie en het woningcorporatiebeleid?

De enquêtecommissie doet geen aanbevelingen voor de wijze waarop de gemeentelijke woonvisie tot stand moet komen, dat is aan de gemeente zelf. Wel onderschrijft de enquêtecommissie de aanbevelingen van de commissie-Dekker (zie pagina 182 van het hoofdrapport) die een gemeentelijke woonvisie verplicht stelt. Daarnaast beveelt de enquêtecommissie aan om prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties verplicht te stellen.

De door de enquêtecommissie aanbevolen versterking van de positie van de huurder beoogt de maatschappelijke legitimiteit van corporaties te vergroten en de interne governance van corporaties te verbeteren. Hiervoor is het nodig dat huurders een belangrijke rol kunnen spelen bij besluiten over fusies, het aangaan van verbindingen, de benoeming van bestuurders en de opstelling van prestatieafspraken. Dat laat de eindverantwoordelijkheid van de bestuurders voor goed bestuur van de corporatie onverlet. Zij moeten echter voor de belangrijkste, vaak strategische, afwegingen naar het oordeel van de enquêtecommissie meer rekening houden met de inzichten en overwegingen van hun primaire doelgroep: de huurders.

172

Heeft de enquêtecommissie overwogen dat juist in verschillende veel genoemde ontsparingen van woningcorporaties (ss Rotterdam en Rentree), woningcorporaties vaak op verzoek van de gemeente een «royale taakopvatting» kozen? Ziet de enquêtecommissie het risico dat gemeenten vanwege andere dan volkshuisvestelijke belangen het gesprek met woningcorporaties onzuiver in gaan?

Inderdaad hebben gemeenten in verschillende gevallen corporaties actief aangemoedigd om werk te maken van een brede taakopvatting, met name op het terrein van de leefbaarheid (zie ook de antwoorden op de vragen 43 en 133). Deze aanmoedigingen aan corporaties om ambitie en lef te tonen en de steun voor concrete ambitieuze projecten zijn, is in het licht van de ontstane problemen bij de onderzochte corporaties, op zijn zachtst gezegd nu behoorlijk gênant. De enquêtecommissie beveelt aan dat er verplichte prestatieafspraken worden gemaakt tussen gemeenten en corporaties, waarbij de huurders een zwaar adviesrecht krijgen en waarbij de Minister indien nodig optreedt als arbiter. Dat er bij de totstandkoming van prestatieafspraken verschillende belangen op tafel liggen is evident. Het volkshuisvestelijk belang zal daarbij ook geborgd worden door de striktere regelgeving over wat wel en niet kan en het toezicht daarop door de Woonautoriteit.

173

Dient de totstandkoming van prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties op een gelijkwaardig niveau plaats te vinden? Zo ja, heeft iedere partij gelijke bevoegdheden?

Ja. Het gaat om afspraken tussen twee partijen, de gemeente en de corporatie, die geen van beiden doorzettingsmacht hebben. De Minister zal fungeren als arbiter als de partijen er niet uitkomen.

174

Hoe wordt er inzicht verkregen in de totale volkshuisvestelijke prestaties van de sector?

Dit gebeurt op basis van gegevens die alle corporaties aanleveren aan Corpodata. Via Corpodata vragen het WSW, het Ministerie van BZK en het CFV gezamenlijk financiële en volkshuisvestelijke gegevens van corporaties op. Op twee momenten per jaar moeten gegevens aangeleverd worden: voor 1 februari de prospectieve informatie (dPi) en voor 1 juli de verantwoordingsinformatie (dVi). Dit samenwerkingsverband draagt zorg voor de ontvangst van de data en juiste verspreiding aan de partners. Op basis van gegevens uit Corpodata laat de Minister sinds 2013 de volkshuisvestelijke prestaties beschrijven, analoog aan de rapportage daarover van het CFV over het jaar 2011. De eerste rapportage, in 2013 uitgevoerd door Compaaenen over verslagjaar 2012, is gebaseerd op onderzoek met behulp van de bestanden met de Verantwoordingsinformatie (dVi), die door Corpodata is samengesteld. Indien nodig kunnen deze bestanden aangevuld worden met parameters die noodzakelijk zijn om figuren of tijdreeksen te kunnen voortzetten.

175

De beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties van individuele woningcorporaties ligt op lokaal niveau: bij de gemeenteraad, de huurders en andere belanghebbenden. Kan de enquêtecommissie toelichten wie de groep «andere belanghebbenden» kunnen zijn?

De enquêtecommissie vindt het van belang dat naast de gemeenten en de huurders, andere partijen een rol hebben bij wat corporaties doen. Hierbij valt te denken aan maatschappelijke organisaties, politie en welzijnswerk. Het betrekken van andere belanghebbenden kan volgens de enquêtecommissie een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties.

176

Verschillende partijen beoordelen de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties. Hoe wordt geborgd dat deze beoordeling op een goede manier tot stand komt?

De gemeente(-raad), de corporaties en de huurders(organisatie) zullen elk moeten beoordelen of de gemaakte afspraken zijn gerealiseerd. Naar de mening van de enquêtecommissie zal de Minister op sectorniveau in kaart moeten brengen of prestatieafspraken tot stand komen en aan de Tweede Kamer op macroniveau informatie verstrekken over de gerealiseerde volkshuisvestelijke prestaties in de jaarlijkse «Staat van de volkshuisvesting».

177

De enquêtecommissie pleit ervoor dat beleid en toezicht onafhankelijk van elkaar gepositioneerd dient te zijn. In hoeverre blijft deze bepaling overeind bij de verplaatsing van het volkshuisvestelijk toezicht onder gemeenten en huurdersorganisaties? Gemeenten en huurdersorganisaties maken beleid in de vorm van prestatieafspraken, maar zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor het volkshuisvestelijk toezicht.

De enquêtecommissie beveelt niet aan dat het volkshuisvestelijk toezicht verplaatst wordt naar gemeenten of huurdersorganisaties. De enquêtecommissie beveelt aan om prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties te verplichten, waarbij de huurders een zwaarwegende stem krijgen. De beoordeling van de resultaten van deze prestatieafspraken ligt bij de corporaties zelf, de gemeente(-raad) en de huurders(organisaties). De Minister kan indien nodig optreden als arbiter als op lokaal niveau prestatieafspraken niet tot stand komen.

De enquêtecommissie beveelt aan het financieel toezicht en het toezicht op de rechtmatigheid, governance en integriteit neer te leggen bij een onafhankelijke Woonautoriteit.

178

Wordt het tot stand komen van besluiten niet bemoeilijkt door de tussenkomst van verschillende soorten partijen als de raden van commissarissen, externe toezichthouders, gemeenten en huurders?

De aanbevelingen van de enquêtecommissie zorgen voor een stelsel van *checks-and-balances* door het spreiden en versterken van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen corporaties en binnen het stelsel. De enquêtecommissie is er van overtuigd dat besluiten hierdoor juist zorgvuldiger tot stand komen en het belang van de volkshuisvesting centraler komt te staan. De aanbevelingen van de enquêtecommissie zijn bewust gericht op het inperken van ongeremde vormen van ondernemerschap, maar goede bestuurders zullen ongetwijfeld met voldoende daadkracht hun maatschappelijke taak vorm kunnen blijven geven.

179

Belangrijke besluiten zijn onderhevig aan een serie overlegmomenten: huurdersraadplegingen en prestatieafspraken met de gemeenten. Het behelzen vaak bedrijfseconomische kwesties die ook met eigen commissarissen van woningcorporaties en de externe toezichthouders moeten worden afgestemd. Hoe beoordeelt de enquêtecommissie het feit dat de vele verschillende partijen heel andere belangen hebben en dat die werkwijze een effectieve en efficiënte werkwijze in de weg zal staan?

Zie het antwoord op vraag 178.

180

Hoe rijmt de enquêtecommissie de bevindingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over een zich ontspannende woningmarkt over twintig jaar, terwijl het CBS voorspelt dat Nederland in 2040 ruim 1,1 miljoen meer inwoners en bijna 1 miljoen meer huishoudens zal hebben dan nu?

Dit heeft de enquêtecommissie niet onderzocht. In algemene zin kan een groei van het aantal huishoudens en een ontspannende woningmarkt samengaan indien er voldoende woningen beschikbaar komen en gebouwd worden om de voorspelde groei te accommoderen. De toename van het aantal huishoudens in de voorspelling van het CBS betreft met name eenpersoonshuishoudens. Het gaat hierbij om een landelijk beeld en dit beeld wordt door het CBS niet gedifferentieerd naar regio's. De regionale bevolkingsprognose wordt door het PBL opgesteld, overigens in samenwerking met het CBS. Er zit geen verschil tussen de cijfers van het PBL en het CBS. Regionaal gedifferentieerd laat de prognose grote verschillen zien in de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de samenstelling van de huishoudens. De regionale prognoses zijn van belang voor de woningmarkt en de sociale huursector.

181

Hoe dient de objectiviteit van huurdersorganisaties gewaarborgd te worden (algemeen belang boven individueel belang)?

Het pakket van samenhangende aanbevelingen die de enquêtecommissie doet zorgt voor een robuust systeem van *checks-and-balances* rondom corporaties. Huurdersorganisaties zullen niet het alleenrecht hebben op het bepalen van het beleid van een corporatie, maar zullen verschillende andere krachten en belangen naast of tegenover zich vinden. En uiteindelijk zal de Minister als arbiter fungeren wanneer prestatieafspraken niet tot stand komen.

182

Waarom heeft de enquêtecommissie ervoor gekozen om bij het maken van prestatieafspraken huurdersorganisaties een adviesrecht te geven en geen instemmingsrecht?

De enquêtecommissie beveelt aan om de rol van de huurdersorganisatie te versterken. Bij de vaststelling van de prestatieafspraken en bij de beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties krijgt de huurdersorganisatie een actieve rol en een gekwalificeerd adviesrecht. Gekwalificeerd adviesrecht betekent dat een advies moet worden overgenomen, tenzij het onaanvaardbare gevolgen heeft. De enquêtecommissie beoogt dat de huurdersorganisatie niet alleen nauw betrokken is bij de totstandkoming van prestatieafspraken vooraf, maar ook bij de beoordeling van de geleverde volkshuisvestelijke prestaties achteraf. De enquêtecommissie acht deze opzet voldoende robuust voor het tot stand komen van de maatschappelijke gewenste prestaties.

183

Is de enquêtecommissie van mening dat de Wet op het overleg huurders verhuurder (Overlegwet) dient te worden aangescherpt, zodat huurders daadwerkelijk meer inspraak en invloed krijgen?

Ja. De positie van de huurder(s)organisatie in het stelsel is geregeld in de Wet op het overleg huurders verhuurder (Overlegwet). De enquêtecommissie beveelt aan om de positie van de huurdersorganisatie in de wet te versterken (zie ook het antwoord op vraag 87).

184

Hoe denkt de enquêtecommissie de belangen van potentiële sociale huurders, die niet per se gelijk zijn aan die van zittende huurders, te kunnen versterken?

De enquêtecommissie is van mening dat de belangen van potentiële huurders op het netvlies van alle betrokkenen in de sociale huisvesting zouden moeten staan, van de corporatie, van de gemeente en van de huurdersorganisatie. Het pakket van samenhangende aanbevelingen die de enquêtecommissie doet zorgt voor een robuust systeem van *checks-and-balances* rondom corporaties en de inbreng van allerhande belangen. Zo zullen huurdersorganisaties niet het alleenrecht hebben op het beleid van een corporatie, maar zullen verschillende andere krachten en belangen naast zich vinden. Het insider/outsider probleem zal zich dan lastig kunnen voordoen dan wel voldoende weerwerk tegenover zich vinden.

185

Wat bedoelt de enquêtecommissie met «onaanvaardbare gevolgen» inzake het gekwalificeerd adviesrecht?

De enquêtecommissie kan geen eenduidige definitie geven van «onaanvaardbare gevolgen», dit verschilt van situatie tot situatie. Bij een gekwalificeerd advies rust er een zware motivatieplicht bij de corporatie om van dat advies af te wijken. Naar de mening van de enquêtecommissie zou de Minister in geval van geschillen als arbiter ingeroepen kunnen worden.

186

Behandelt de Minister, als arbiter, ook gevallen wanneer huurdersorganisaties zich buitenspel voelen gezet bij de totstandkoming van prestatieafspraken?

Ja.

187

Een Woonautoriteit houdt onafhankelijk en geïntegreerd extern toezicht en kan sanctioneren. De enquêtecommissie spreekt over «beleidsmatig opportunisme» (de ongewenste vermenging van beleid en toezicht), maar adviseert tegelijkertijd (in aanbeveling 5) dat de Minister jaarlijks in de «Staat van de volkshuisvesting» relevante gegevens presenteert. Kan de enquêtecommissie deze aanbeveling toelichten?

De «Staat van de volkshuisvesting» is geen toezichtsinstrument, maar een verantwoordingsinstrument. De Minister verantwoordt zich hierin over zijn verantwoordelijkheid voor het corporatiestelsel als geheel. In de «Staat van de volkshuisvesting» worden de belangrijkste ontwikkelingen in de corporatiesector geschetst.

188

Welke mogelijkheden ziet de enquêtecommissie om het kostenniveau van toegelaten instellingen structureel naar beneden te brengen zonder dat dit gevolgen heeft voor onderhoud en ontwikkeling van de sociale voorraad? Ziet de enquêtecommissie hierin een rol voor de Woonautoriteit?

Besparingen zijn naar de mening van de commissie met name mogelijk door terugdringing van de bedrijfslasten. In de literatuurstudie die de enquêtecommissie heeft laten uitvoeren wordt namelijk geconstateerd dat deze de laatste jaren sterk zijn gestegen. De bedrijfslasten bestaan uit personeelskosten, huisvestingskosten, bestuurskosten en algemene

kosten. In 2001 bedroegen deze lasten circa € 800 per woning per jaar en in 2012 zijn deze gestegen tot bijna € 1.300 per woning; een stijging van 60 procent. De enquêtecommissie ziet beperking van het activiteitenpalet tot de kerntaken en het terugdringen van de bedrijfslasten als mogelijkheid het kostenniveau structureel naar beneden te brengen, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van onderhoud en ontwikkeling van de sociale voorraad. De enquêtecommissie verwijst in dit verband in haar rapport naar het laatste sectorbeeld van het CFV waarin staat: «*Onder meer BZK en Aedes zetten in op een reële daling van de netto bedrijfslasten. In de cijfers over 2012 is daarin enige beweging zichtbaar. De aangeleverde kasstroomprognoses laten beter zien dat ook de corporaties aansturen op een verlaging van de netto bedrijfslasten. Of dit streven daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zal moeten blijken. In het verleden zijn de in prognoses voorspelde besparingen vaak niet gerealiseerd. Verschil met het beeld in voorgaande jaren is wel dat de financiële druk bij corporaties nu veel groter is. Dit heeft ertoe geleid dat corporaties op een vrij grote schaal reorganisaties hebben ingezet of gaan inzetten. Hierbij is veelal ook sprake van een herdefiniëring van de taakopvatting, bijvoorbeeld terugtrekken op de kerntaken: verhuur DAEB-bezit.*» De door de CFV gesignaleerde trend van terugtrekken op de kerntaken (verhuur van DAEB-bezit) en de in gang gezette trend van kostenbesparing is in lijn met de aanbevelingen van de enquêtecommissie. Dit leidt tot een groter kostenbewustzijn bij corporaties en herdefiniëring van hun taakopvatting. De Woonautoriteit kan een rol spelen bij het transparant maken en in kaart brengen van de kostenontwikkelingen in de sector. In de literatuurstudie wordt namelijk ook geconstateerd: «*De bedrijfslasten van corporaties zijn onderling en in relatie tot beleggers slecht tot niet vergelijkbaar*». De Woonautoriteit kan, zoals in het verleden door het CFV ook is gedaan, ondoelmatigheden in de bedrijfsvoering signaleren en agenderen.

189

Hoe verhoudt de positie van het WSW zich tot de Woonautoriteit?

In de optiek van de enquêtecommissie moeten het WSW en de Woonautoriteit in goede samenwerking elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden werken aan een doeltreffend en doelmatig stelsel van sociale huisvesting. Dit vereist een meer coöperatieve verhouding dan in het verleden en goede sluitende afspraken over taakafbakening en informatie uitwisseling. De enquêtecommissie bepleit geen hiërarchische relatie tussen beide organisaties. De enquêtecommissie beveelt aan dat het WSW onder publiekrechtelijk toezicht van de Minister komt. De Minister heeft deze rol vanuit zijn verantwoordelijkheid voor en aanspreekbaarheid op het functioneren van het hele stelsel.

190

Met hoeveel fte moet het CFV worden uitgebreid om goed te kunnen functioneren en omgevormd te kunnen worden tot Woonautoriteit?

De enquêtecommissie beveelt aan om een onafhankelijke Woonautoriteit te belasten met het toezicht op de corporatiesector. Door het integreren van het financieel toezicht met het toezicht op de rechtmatigheid, de governance en de integriteit bij een Woonautoriteit, zal het aantal fte dat nu nog is versnipperd over deze toezichtterreinen bijeen worden gebracht. Het aantal fte dat nodig is voor een goede uitoefening van het toezicht hangt af van de precieze opzet en vormgeving van dat toezicht zoals dat zal moeten uitgewerkt in een toezichtkader. De enquêtecommissie kan geen uitspraken doen over het aantal (extra) fte dat daar mee gemoeid is.

191

Deelt de enquêtecommissie de mening van de Rijksuniversiteit Groningen dat er zeker 1 miljard euro structureel kan worden bespaard op overhead indien alle toegelaten instellingen net zo zuinig zouden werken als de meest zuinige toegelaten instellingen? Zo nee, hoeveel denkt de enquêtecommissie dat er wel structureel bespaard kan worden op overhead door toegelaten instellingen?

De enquêtecommissie constateert dat doelmatigheid van de corporatiesector een zwakke schakel is en dat besparingen mogelijk zijn (zie ook het antwoord op vraag 188). In uiteenlopende studies, waaronder die van de Rijksuniversiteit Groningen, wordt het gebrek aan inzicht in de doelmatigheid en mogelijkheden tot besparingen in de corporatiesector uiteen gezet. Een aantal wordt ook in het rapport van de enquêtecommissie en in de literatuurstudie aangehaald, waaronder dit onderzoek van Veenstra en anderen. In de literatuurstudie staat onder meer: «Door Dreimüller et al. wordt geconcludeerd dat aanzienlijke efficiëntie-winsten te behalen zijn in de corporatiesector als de uitvoerende werkzaamheden worden uitbesteed. Zij pleiten daarmee voor de regiecorporatie. (...) Uitbesteding van de activiteiten leidt tot een structurele verlaging van de bedrijfskosten met behoud van kwaliteit. Een vergelijkbare conclusie werd eerder door Priemus getrokken. Meer marktwerking (door concurrentie met marktpartijen en uitbesteding van diensten) binnen het publieke raamwerk kan de efficiëntie van corporaties stimuleren. Veenstra et al. stellen dat de veelgehoorde bezwaren om doelmatigheid te kunnen meten (namelijk het ontbreken van een scherpe afbakening van het takenpakket en het ontbreken van een kostentoerekening aan functies) geen onoverkomelijke bezwaren vormen. Een kwantitatieve vergelijking op efficiëntie van corporaties onderling is volgens hem wel mogelijk. Zijn conclusie is dat er grote verschillen zijn in de doelmatigheid van corporaties onderling. Wanneer alle corporaties net zo doelmatig zouden functioneren als de meest efficiënte corporaties, bedraagt de jaarlijkse besparing circa € 1 miljard. Tevens concludeert hij, op basis van een analyse van historische data, dat in de periode van 2002 tot 2010 geen efficiëntieverbeteringen zijn te constateren.»

In het licht van haar eigen onderzoek heeft de enquêtecommissie geen aanleiding de conclusies van de Groningse onderzoekers in twijfel te trekken. Door het gebrek aan controleerbaarheid (zie paragraaf 3.4.3 van het hoofdrapport) is een exact bedrag van mogelijke besparingen lastig te geven. Dit is ook niet door de enquêtecommissie onderzocht.

192

Is de raad van commissarissen volgens de enquêtecommissie verplicht om noodzakelijke informatie te verstrekken richting de toezichthouders? Zo ja, kunnen zij daarbij ook worden gestraft vanwege nalatigheid?

De relatie tussen de interne toezichthouders en de externe toezichthouders is een ingewikkelde. Beiden spelen een belangrijke rol in de het realiseren van goed bestuur en het doelmatig en doeltreffend functioneren van de corporatie, maar wel vanuit een eigenstandige verantwoordelijkheid. De enquêtecommissie beveelt aan de raad van commissarissen te verplichten de managementletter van de accountant door te geleiden naar de Woonautoriteit. De enquêtecommissie doet verder geen uitspraken over de verplichte informatieverstrekking van commissarissen in de richting van toezichthouders, maar acht een nadere verkenning van de relatie tussen beide soorten toezicht gewenst.

193

Heeft de enquêtecommissie een beeld op basis waarvan de Woonautoriteit de deskundigheid van personen kan beoordelen? Alleen op basis van

een cv? Als een instantie een uitspraak zou moeten doen over de geschiktheid van een kandidaat dan moet dat een gefundeerd oordeel zijn. Is, als het toch fout gaat, degene die aan de voorkant positief adviseerde medeverantwoordelijk?

De enquêtecommissie beveelt aan om te voorzien in een zogenaamde geschiktheidstoets (ook wel: fit and proper-test) voor nieuwe commissarissen. Deze geschiktheidstoets wordt uitgevoerd door de Woonautoriteit, waarbij een positief oordeel van de Woonautoriteit voor benoeming is vereist. De geschiktheidstoets voor commissarissen kan worden ingevuld naar analogie van de geschiktheidstoets voor commissarissen in de financiële sector. De uitvoerder van de geschiktheidstoets is aanspreekbaar op de zorgvuldigheid en validiteit van de daarbij gevolgde procedures, niet op het uiteindelijke functioneren van individuele commissarissen in concrete situaties.

194

Hoeveel woningcorporaties maken momenteel gebruik van kostprijs-hedge-accounting?

Er zijn bij de enquêtecommissie geen actuele cijfers bekend. In 2012 constateerde het CFV in hun derivatenonderzoek dat «veel corporaties» kostprijs-hedge-accounting toepassen, dat wil zeggen veel van de corporaties die derivaten bezitten.

195

De enquêtecommissie geeft aan dat doelmatigheid en doeltreffendheid niet zijn te berekenen vanwege de versnipperende informatievoorzieningen. De aanbevelingen rondom het toezicht in het rapport van de enquêtecommissie zorgen er ook voor dat het toezicht bij verschillende instanties wordt belegd. Hoe waarborgt de enquêtecommissie de kwaliteit van de informatievoorziening?

De enquêtecommissie beveelt juist aan het financieel toezicht, het rechtmatigheidstoezicht en het toezicht op de governance en integriteit te combineren en het integrale toezicht hierop neer te leggen bij één onafhankelijk gepositioneerde toezichthouder, de Woonautoriteit. De informatievoorziening op die aspecten is daarmee beter geborgd. Voor wat betreft de benodigde informatie uitwisseling tussen de Woonautoriteit en het WSW zullen goede afspraken moeten worden gemaakt. De enquêtecommissie heeft de indruk dat de afspraken die het huidige CFV heeft gemaakt met het WSW al in de juiste richting gaan. De Minister en de Woonautoriteit zullen ook goede afspraken moeten maken over de samenwerking en informatie uitwisseling vanuit hun verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een apart punt van aandacht is de uitwisseling van informatie tussen de interne toezichthouders en de externe toezichthouder, de Woonautoriteit. Deze twee soorten van toezicht kunnen elkaar versterken, maar opereren wel vanuit een andere verantwoordelijkheid en taakopdracht (zie ook het antwoord op vraag 192).

196

Strookt dit met de andere initiatieven die momenteel lopen om de taak van accountants sterker vorm te geven?

De aanbevelingen van de enquêtecommissie met betrekking tot de rol van accountant zijn er op gericht om hun rol in het geheel van een effectief en sluitend toezicht op woningcorporaties te versterken. Dit strookt met recente initiatieven van de Minister van Financiën om, ook meer in het algemeen, in wetgeving het accountantsvak te versterken.

De werkzaamheden van de accountant zijn primair gericht op de controle van de jaarrekening en het vroegtijdig signaleren en rapporteren over (dreigende) risico's bij een corporatie. Dit versterkt de informatie richting toezichthouders. De enquêtecommissie ondersteunt ook de initiatieven van de AFM om de taak van de accountants sterker vorm te geven. Zowel de interne als externe toezichthouders moeten kunnen vertrouwen op de getrouwheid van de gepresenteerde cijfers. De voorgestelde maatregelen zijn er op gericht op de kwaliteit van de controle te versterken en de betrokkenheid van de toezichthouders bij de controle te verbeteren. Dit heeft een indirect effect op de kwaliteit van de informatievoorziening: een betere controle geeft een getrouwer beeld en eerder informatie over potentiële risico's.

De enquêtecommissie legt de nadruk op een grotere betrokkenheid van de raad van commissarissen bij de controlewerkzaamheden door de accountant en de informatie in de managementletter. Dit moet minder een «papieren» exercitie zijn en meer in dienst staan van het toezicht op de organisatie en de bestuurder. In samenwerking met de accountant kan besloten worden tot aanvullend onderzoek, waarbij er een scheiding van controlediensten en andere (advies)werkzaamheden geldt.

Daarnaast beveelt de enquêtecommissie aan dat de managementletter ook aan de Woonautoriteit wordt gezonden. Dit faciliteert de Woonautoriteit in de toezichthoudende rol op individuele corporaties, maar kan ook een hulpmiddel zijn bij het vroegtijdig signaleren van potentiële sectorbrede risico's.

197

De enquêtecommissie uit kritiek op de beoordeling van de huidige visitaties bij woningcorporaties. Kan de enquêtecommissie de kritiek onderbouwen en verbeteringen aangeven?

De enquêtecommissie zet vraagtekens bij de huidige waarde van visitaties als toetsingsinstrument, onder andere omdat uit een evaluatie blijkt dat geen enkele corporatie een onvoldoende scoort. Uit die evaluatie blijkt ook dat corporaties onbehagen voelen over de vrijblijvendheid van de follow-up van een visitatie. De enquêtecommissie ziet visitaties vooral als een leerinstrument, gericht op het analyseren en verbeteren van diverse aspecten van een organisatie.

De enquêtecommissie beveelt aan om visitaties verplicht te stellen en de follow-up van visitaties onderdeel te maken van het toezicht. Door de Woonautoriteit toezicht te laten houden op het accreditatiestelsel en ze mee te laten kijken naar wat er met de resultaten wordt gedaan, meent de enquêtecommissie dat de vrijblijvendheid van dit instrument wordt verkleind en de effectiviteit en bruikbaarheid ervan worden vergroot.

198

Klopt het dat het volkshuisvestelijk toezicht volgens de enquêtecommissie verdeeld gaat worden over vijf partijen: De Woonautoriteit, de Minister, de huurders, de gemeenten en het WSW? Kan de enquêtecommissie aangeven hoe zij een taakverdeling tussen deze instanties ziet en hoe met botsende standpunten omgegaan moet worden?

Nee, dat is niet het geval. Onder het volkshuisvestelijk toezicht wordt verstaan het toezicht op het rechtmatig handelen van corporaties, op de governance (goed bestuur), op de integriteit van de bestuurders en op de volkshuisvestelijke prestaties van corporaties.

De enquêtecommissie beveelt aan om het toezicht op de financiën, het rechtmatig handelen en de governance en integriteit integraal te laten uitoefenen door een onafhankelijke Woonautoriteit. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat financiële problemen bij woningcorporaties meestal samenhangen met problemen in de governance binnen de

corporatie, met integriteitschendingen, onrechtmatigheden en meestal een combinatie daarvan zijn. Het ligt daarom ook voor de hand om in het externe toezicht op de corporaties deze toezichtsaspecten te combineren. Dat is effectiever en efficiënter dan het opsplitsen over verschillende organisaties en juist aan zo'n integrale benadering heeft het de afgelopen jaren bij verschillende incidenten ontbroken.

De Woonautoriteit zal voldoende krachtige bevoegdheden en instrumenten moeten hebben voor alle elementen van toezicht houden: informatieverzameling, oordeelsvorming en interveniëren. Daarbij hoort een eigenstandig recht op informatievergarig en een sanctie-instrumentarium, zoals de mogelijkheid om een aanwijzing te geven of een boete op te leggen. De zwaarste sancties, zoals vervangen van bestuursleden of commissarissen of het intrekken van de status van toegelaten instelling, moeten naar de mening van de enquêtecommissie bij de Minister blijven liggen. Dit past bij de ministeriële eindverantwoordelijk van de Minister voor het stelsel en de daarin toegelaten instellingen en vormen geen onderdeel van het toezicht van de Woonautoriteit. De enquêtecommissie beveelt daarnaast een versterking aan van de rol van gemeenten in het stelsel. De doeltreffendheid, transparantie en legitimiteit van de sector zijn erbij gebaat wanneer op lokaal niveau maatwerkafspraken worden gemaakt over wat de volkshuisvestelijke prestaties van een corporatie zullen zijn. De enquêtecommissie beveelt aan dat het maken van prestatieafspraken verplicht wordt gesteld. De beoordeling van de volkshuisvestelijke prestaties komt daarmee op het lokale niveau te liggen: de gemeente en de corporatie zullen moeten nagaan of de lokale afspraken zijn nagekomen. De Minister zal zich naar de mening van de enquêtecommissie wel periodiek op stelselniveau een oordeel moeten vormen over de «Staat van de volkshuisvesting» en of het systeem van lokale prestatieafspraken naar tevredenheid werkt en tot de gewenste maatschappelijke uitkomsten leidt.

199

Vergroot een dergelijke veelheid aan instanties die een deel van het toezicht op woningcorporaties als taak hebben of krijgen, de transparantie?

Nee, van een versplintering van het toezicht is juist geen sprake. De enquêtecommissie beveelt juist een integrale toezichthouder aan. Zie het antwoord op vraag 197.

200

Kan de enquêtecommissie toelichten in welke mate zij voorstander is van een volledige standaardisatie van de kostentoe rekening en de verslaglegging door toegelaten instellingen?

De enquêtecommissie beveelt aan dat er wettelijke eisen worden gesteld aan uniformiteit en transparantie van de jaarrekening, de jaarverslaglegging en het volkshuisvestelijk verslag. Deze stukken moeten onderling vergelijkbaar, transparant en eenvoudig te monitoren zijn voor huurders, gemeenten en andere belanghebbenden.

De enquêtecommissie constateert in paragraaf 3.4 van het hoofdrapport dat in de corporatiesector wel gegevens worden verzameld, maar dat niettemin het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van individuele corporaties en van de sector als geheel niet groot is. De oorzaak daarvan is mede gelegen in de vrijheidsgraden die de wet- en regelgeving op dit punt bieden, het gebrek aan uniformiteit en de versnipperde informatieverzameling. De enquêtecommissie is er zo bezien groot voorstander van dat kostentoe rekening en verslaglegging/-geving in de toekomst wel wordt gestandaardiseerd.

201

Kan de enquêtecommissie kwantificeren welke gevolgen voor de kosten van financiering de invoering van a) een eigen risico voor banken en b) mogelijkheid van een faillissement van een toegelaten instelling, heeft?

De enquêtecommissie heeft – conform de opdracht van de Tweede Kamer – zowel het corporatiestelsel, als incidenten die daarbinnen konden plaatsvinden, onderzocht. Op basis daarvan doet de enquêtecommissie aanbevelingen om het stelsel robuust te maken. Mogelijke indirecte gevolgen en mogelijke positieve of negatieve neveneffecten heeft de enquêtecommissie niet kunnen onderzoeken binnen de tijd en het mandaat dat haar gegeven was. In het antwoord op vraag 2 is uiteengezet dat het becijferen van het totale rentevoordeel van het borgingsstelsel al een lastige zaak is, waarbij verschillende partijen op verschillende bedragen uitkomen, vaak met grote bandbreedtes.

Ten aanzien van het effect op de financieringskosten van het introduceren van een eigen risico voor banken stelt de enquêtecommissie in haar hoofdrapport: «De commissie realiseert zich dat risico's die daardoor worden verschoven, ook geprijsd zullen worden. Het grote rentevoordeel dat de corporatiesector nu geniet, omdat alle risico's bij de sector en publieke achtervangers liggen, zal daarbij kleiner worden. Hier staat tegenover dat er een extra tegenkracht wordt georganiseerd die onverantwoorde investeringen en financiële debacles kan voorkomen, debacles die in de vorm van imagoschade en saneringsheffingen een hoge prijs hebben.»

Ten aanzien van het effect op de financieringskosten van het introduceren van de faillissementsoptie verwacht de enquêtecommissie dat wanneer geldvertrekkers en corporaties zich bewust zijn van het feit dat in zeer uitzonderlijke gevallen faillissement niet uitgesloten kan worden, dit het risicobesef zal vergroten en de kans op incidenten zal verkleinen. De omvang van deze besparing kan de enquêtecommissie niet becijferen. Evenmin als de omvang van mogelijke stijgende financieringslasten. Dat laatste zal afhankelijk zijn van de mate waarin de financiële markten de maatregelen die de enquêtecommissie voorstelt per saldo als risicoverhogend of risicoverlagend zullen beschouwen en deze al dan niet beprijzen door middel van een lagere of hogere renteopslag op leningen aan woningcorporaties (zie ook het antwoord op vraag 14). De commissie verwacht dat een eventuele per saldo stijging van financieringslasten zal opwegen tegen de omvang van mogelijke schades die kunnen ontstaan als verkeerde prikkels in het borgingsstelsel blijven bestaan.

202

Kan de enquêtecommissie kwantificeren hoeveel rentevoordeel de sector sinds de bruterings heeft genoten, omdat er geen eigen risico voor banken en faillissementen van toegelaten instellingen mogelijk zijn en kan de enquêtecommissie dat afzetten tegen het totaal aan saneringssteun dat in die periode is afgedragen door de sector?

Nee. Het becijferen van het jaarlijkse rentevoordeel van het borgingsstelsel is een lastige zaak, waarbij verschillende partijen op verschillende bedragen uitkomen. Zo schat bijvoorbeeld het WSW dit voordeel op 500 tot 800 miljoen euro; gaat de VNG uit van ongeveer 860 miljoen euro (1 procent van de door het WSW geborgde schuld van 86 miljard euro) en gaat Aedes in «De balans verstoord» uit van 30 tot 100 basispunten (hetgeen bij een schuld van 86 miljard euro een bedrag tussen 258 en 860 miljoen euro per jaar zou betekenen). Zie ook het antwoord op vraag 2. Behalve dat een eenduidige inschatting van het jaarlijks voordeel in basispunten een grote bandbreedte kent, is ook de omvang van de schuld een variabele. Ten tijde van de bruterings in 1995 bedroeg de omvang van de geborgde leningen van het WSW enkele miljarden euro's, tegen-

woordig gaat het om bijna 90 miljard euro. Wanneer de aanname wordt gedaan dat de schuld van de corporaties de afgelopen twintig jaar gemiddeld 50 miljard euro bedroeg en wanneer voor het jaarlijks rentevoordeel de bandbreedte van 30 tot 100 basispunten wordt gehanteerd, zou het totale rentevoordeel over een periode van twintig jaar tussen de 3 en 10 miljard euro uitkomen.

Het totaal van de steunbesluiten die het CFV (sinds 1991) heeft genomen bedraagt ruim 1,2 miljard euro. Meer dan de helft van dit bedrag was voor de sanering van Vestia. Dit laatste bedrag zou naar het oordeel van de commissie overigens niet afgezet moeten worden tegen het totale rentevoordeel van het borgingsstelsel, maar tegenover het mogelijk gedeelde rentevoordeel van de aanbevelingen van de commissie. Hoewel deze niet exact te becijferen zijn, verwacht de commissie dat deze minder groot zijn dan de geleden schades door saneringen en geleden verliezen de afgelopen 20 jaar als gevolg van een te gemakkelijk toegang tot geleend geld zonder adequate risicotoetsing. Maar ook dat deze minder groot zullen zijn dan de mogelijke toekomstige schades en verliezen wanneer verkeerde prikkels in het borgingsstelsel niet zouden worden weggenomen.

203

Waarom kiest de enquêtecommissie voor het instellen van meer financiële prikkels in het borgingsstelsel waarbij risico's horen in tegenstelling tot het bewerkstelligen van meer solidariteit en samenwerking onderling, waarbij ook verantwoording naar elkaar hoort en daarmee het tegengaan van onverantwoord gedrag hoort?

De enquêtecommissie kiest voor beide wegen. Gedrag verbeteren is cruciaal om de corporatiesector in de toekomst te vrijwaren van nog meer incidenten. Dit vereist allereerst een cultuur waarin laakbaar gedrag niet wordt getolereerd en mensen elkaar aanspreken. De eerste aanbeveling van de enquêtecommissie richt zich op het verbeteren van gedrag en cultuur binnen de sector. Daarnaast heeft het betrekkelijk eenvoudig beschikbaar zijn van geld het risico van moral hazard in zich. Banken, projectontwikkelaars en corporatiedirecteuren wanen zich veilig als corporaties in problemen toch altijd worden gered met geld van de sector of de achtervangers. Met het introduceren van gerichte financiële prikkels en het wegnemen van perverse prikkels in het borgingsstelsel wil de enquêtecommissie het risico van moral hazard sterk verminderen.

204

Wat betekenen de maatregelen om woningcorporaties failliet te kunnen laten gaan en het introduceren van eigen risico, voor geldverstrekking bij de borgingsvoorziening voor de financierbaarheid van het stelsel?

Zie het antwoord op de vragen 14 en 201.

205

Met het introduceren van het eigen risico bij geldverstrekkers hoopt de enquêtecommissie dat onverantwoorde investeringen en financiële debacles worden voorkomen. In een eerdere aanbeveling verplicht de enquêtecommissie woningcorporaties tot het verrichten van uitsluitend DAEB-activiteiten. Hierdoor worden risico's al voorkomen, waarom dan toch deze maatregel?

De aanbevelingen van de enquêtecommissie die gericht zijn op het introduceren van de juiste prikkels in het stelsel, zijn niet alleen gericht op het voorkomen van financiële debacles zoals de enquêtecommissie die heeft onderzocht, maar ook op verbetering van het stelsel als geheel en de reguliere bedrijfsvoering. Ook met het bouwen, onderhouden en

herontwikkelen van sociale huurwoningen zijn miljarden euro's gemoed en liggen risico's op de loer. Ook daarbij kan – in het kader van voldoende *checks-and-balances* - de rol van de «kritische geldverstrekker», die nu in het stelsel afwezig is, een nuttige tegenkracht vormen ter voorkoming van te riskante of ondoordachte investeringsbesluiten.

206

Hebben banken nu reeds niet een zorgplicht en kunnen woningcorporaties nu reeds niet failliet gaan?

Banken hebben wat betreft het verkopen van financiële derivaten aan corporaties te maken met de beleidsregels derivaten (5 september 2012), waarin is opgenomen dat corporaties door banken als «niet-professionele belegger» moeten worden beschouwd, met de daarbij behorende regels voor de zorgplicht in het kader van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Voor andere producten geldt dat corporaties veelal als professionele belegger worden gekwalificeerd. De enquêtecommissie wil dat banken het hoge niveau van zorgplicht dat hoort bij een «niet professionele belegger» in alle contacten met corporaties inachtnemen.

Corporaties kunnen ook nu ook al failliet gaan. Voor wat geborgde leningen betreft lopen geldverstrekkers daarbij geen risico. Het WSW staat immers garant voor de betaling van rente en aflossing en kan zo nodig beschikken over het onderpand, het vastgoed van de corporatie. Omdat de borging begrensd is tot 50 procent van de WOZ-waarde, kan de financier erop vertrouwen dat de lening terug wordt betaald. Een verstrekker van een ongeborgde lening loopt wel risico bij faillissement. Dat geldt ook al in de huidige situatie, al heeft faillissement zich nog nooit voorgedaan.

207

Deelt de enquêtecommissie de gedachte dat het voorstel om meer prikkels in te bouwen en «Corporaties moeten failliet kunnen gaan» en «Voor geldverstrekkers moet een eigen risico worden geïntroduceerd», zou betekenen dat de kern van het borgingsstelsel wordt geraakt en de facto daarmee wordt ontmanteld? Ziet de enquêtecommissie dat als het huidige borgstellingsstelsel wordt ontmanteld dat de volgende gevolgen zal hebben: een daling van de staatssteun, onbekende renteverhoging voor DAEB-investeringen en minder nieuwbouw en verduurzaming?

Zie het antwoord op de vragen 14 en 201.

208

Heeft de enquêtecommissie overwogen om juist een verdere versterking van de onderlinge borging aan te bevelen? Dat zou op termijn de borging als middel kunnen vervangen?

Nee. De onderlinge borging is op dit moment in de praktijk al heel sterk. De achtervang door Rijk en gemeenten is immers nog nooit aangesproken, ook niet als gevolg van de problemen bij Vestia. De analyse van enquêtecommissie is ook niet dat de onderlinge borg onvoldoende zou zijn, maar dat de opzet en de invulling van de borging in de praktijk leidt tot *moral hazard*. De commissie bepleit daarom versterking noch vervanging van het principe van onderlinge borging, maar voor versterking van het bestaande borgingsstelsel door introductie van de juiste prikkels (faillissement, eigen risico) en het daarmee wegnemen van perverse prikkels (*moral hazard*).

209

Deelt de enquêtecommissie de gedachte dat het wegraken van de maatschappelijke legitimiteit en lokale en (sub)regionale verankering bij

(veelal) grotere woningcorporaties heeft gezorgd voor onherkenbaarheid? Het is dan ook zaak om die legitimiteit en verankering te verbeteren. Is het sleutelen aan de grootte of het werkgebied van een corporatie daartoe de beste oplossing?

Ter versterking van de binding met de huurder, maar ook vanuit het oogpunt van beheersbaarheid en voorkomen van te veel macht (*checks-and-balances*) beveelt de enquêtecommissie aan om het werkgebied van corporaties te maximeren tot woningmarktgebieden. Deze aanbevelingen beoogt dus meerdere verbeteringen, waaronder versterking van de binding tussen huurder en verhuurder. Dit is bovendien ook slechts één van de mogelijkheden. Deze aanbeveling moet in samenhang gezien worden met andere aanbevelingen die de enquêtecommissie doet om de legitimiteit en verankering van corporaties te verbeteren. Bijvoorbeeld de aanbeveling om een cultuuromslag te bewerkstelligen bij corporaties (aanbeveling 1, p. 176) en om gemeenten en huurders meer invloed te geven (aanbevelingen 6 en 7, p. 182–184).

210

Deelt de enquêtecommissie, in het verlengde daarvan, de gedachte dat de mate waarin een corporatie in staat is om in haar werkgebied excellent die verankering te waarborgen de grootte kan bepalen?

Ja, zie ook het antwoord op de vragen 84 en 209.

211

Kan de enquêtecommissie aangeven hoe de financieringskosten van de sociale huursector in andere Europese landen zoals Duitsland, België, Denemarken, Finland, Frankrijk en Groot-Brittannië zich verhouden tot die in Nederland?

In de literatuurstudie en de omgevingsanalyse die de enquêtecommissie heeft laten uitvoeren is Nederland vergeleken met andere Europese landen. Hieruit blijkt dat Nederland zich onderscheidt van andere Europese landen door een financieel zelfstandige sociale huursector, die alleen gebruikmaakt van garanties en niet van directe subsidies. In andere Europese landen is sprake van een mix van instrumenten. De Duitse sociale huursector wordt bijvoorbeeld gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan financiers, van banken en fondsen tot coöperatieven en institutionele verhuurders. In zowel Denemarken als Finland wordt een groot deel van de financiering verstrekt uit door de sector opgebouwde revolverende fondsen. In het Verenigd Koninkrijk werkt men met objectsubsidies.

Gelet op deze verschillende instrumenten die in landen worden ingezet voor de bekostiging van de sociale huursector is het niet mogelijk een adequate vergelijking te maken tussen de financieringskosten in genoemde landen en Nederland.

212

Waarom dient de Minister een verzoek tot sanering te beoordelen? Waarom is daarbij niet gekozen voor het WSW of de Woonautoriteit?

De enquêtecommissie beveelt aan dat de Minister de wettelijke bevoegdheid tot het opleggen van een heffing aan alle corporaties behoudt. Dit instrument was en is ten eerste bedoeld voor verevening van bepaalde lasten in de sector. Wanneer corporaties door bijvoorbeeld specifieke regionale woningmarktproblemen (zoals in krimpgebieden) in problemen komen, kan de Minister via een heffing komen tot herverdeling van middelen: een vorm van matching of verevening op basis van sectorbrede solidariteit. Daarnaast heeft de Minister de mogelijkheid een

heffing op te leggen om individuele corporaties die anderszins in financiële problemen verkeren, te saneren. De afweging om te saneren en daarmee een financieel beslag te leggen op alle corporaties raakt direct aan de borging van de publieke belangen in de sector en aan de stelselverantwoordelijk van de Minister. Vanuit dat oogpunt is de enquêtecommissie van mening dat deze bevoegdheid bij de Minister dient te liggen.

213

Klopt het dat het CFV zo nodig een saneringsheffing kan opleggen (bijv. i.v.m. Vestia) en dat het WSW een eigen weerstandsvermogen heeft van ongeveer 500 miljoen euro? Daarna kunnen als tweede schil de woningcorporaties worden aangesproken via een soort solidariteitsheffing en dat daarna pas Rijk en gemeenten kunnen worden aangesproken op hun achtervangpositie?

De in de vraag beschreven opzet van de zekerheidsstructuur klopt. Deze structuur bij sanering bestaat op dit moment uit drie schillen. Als een corporatie niet aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen, kan zij een saneringsverzoek indienen bij het CFV. Het CFV heeft maar beperkt geld beschikbaar en zal bij een grote sanering een saneringsheffing opleggen aan alle corporaties. In het geval van Vestia was deze in 2013 en 2014 uitzonderlijk groot, namelijk € 220 respectievelijk € 202 per zelfstandige huurwoning. De tweede schil neemt het WSW voor haar rekening. Daarvoor staat niet alleen het weerstandsvermogen van ongeveer een half miljard euro ter beschikking, maar ook de obligoverplichting die WSW-deelnemers hebben. Hiermee kan nog eens 3,2 miljard euro bij de corporaties worden «opgehaald». Pas in de derde schil komen Rijk en gemeenten aan bod in hun rol van achtervanger van de borging. Overigens zijn alle saneringen tot op heden binnen de eerste schil opgelost. Ook paragraaf 4.4.2 (pagina 141–143) van het hoofdrapport gaat in op de voor- en nadelen van de zekerheidsstructuur en bevat een beschrijving van de opzet.

214

Hoe bezielt de enquêtecommissie de situatie dat de grootte van het rentevoordeel niet vast staat, maar afhankelijk is van de rentestand en de rating van het WSW?

In het antwoord op vraag 2 is aangegeven dat het geschatte rentevoordeel uiteenlopend wordt becijferd en daarmee bandbreedtes kent. Dit komt omdat het rentevoordeel van veel variabelen afhankelijk is, waaronder inderdaad de rentestand en het vertrouwen van de geldmarkt in het borgingsstelsel, dat onder meer tot uiting komt in de rating van het WSW.

215

Heeft de enquêtecommissie overwogen om bij de uitwerking van alternatieven een marktmodel voor woningcorporaties, bijvoorbeeld in de lijn van Wonen 4.0, voor te stellen?

Nee, dat heeft de enquêtecommissie niet overwogen. Een dergelijke variant is daarom ook niet beschreven. De enquêtecommissie beveelt substantiële verandering en versterking van het huidige hybride stelsel aan, waarbij corporaties terug gaan naar hun kerntaak. Wel is de enquêtecommissie van mening dat nadenken over een fundamenteel ander stelsel niet mag stoppen. Niet uit te sluiten valt dat op langere termijn publieke belangen in het volkshuisvestelijk domein ook op een andere manier kunnen worden verwezenlijkt. Alternatieve of aanvullende vormen naast of op het huidige corporatiemodel kunnen misschien tot betere resultaten leiden. Zo is de overweging in Wonen 4.0 om een marktmodel voor corporaties voor te stellen ingegeven om

beoordeling van de ene sector boven de andere te voorkomen vanuit een eigendomsneutrale benadering van de totale woningmarkt. Verder is de enquêtecommissie van mening dat, wanneer de voorgestelde aanpassingen in het huidige stelsel onvoldoende opleveren of niet serieus worden opgepakt, er alternatieven voor handen moeten zijn om het stelsel fundamenteel anders in te richten.

216

Zal de rating van het WSW omlaag gaan als het WSW onder toezicht van de Minister wordt geplaatst?

Nee, de enquêtecommissie verwacht dat niet maar kan dat niet met zekerheid stellen. Het WSW heeft op dit moment een zeer hoge rating die met name gebaseerd is op het feit dat Rijk en gemeenten uiteindelijk als achterevenaars zullen optreden. Aan die situatie verandert niets. Daarnaast mag, in het algemeen, verondersteld worden dat sterker toezicht risico's verkleint en daarmee het vertrouwen van de markt verhoogt. Dit zeker ook in het licht van de vele overige samenhangende aanbevelingen van de enquêtecommissie. Aan de andere kant zou de vrees kunnen ontstaan dat overheidstoezicht ook ongewenste overheidsbemoediging met de borging impliceert en risico's geeft op beleidsmatig opportunisten.

Het eventuele effect van de voorstellen van de commissie op de rating van het WSW zal sterk afhankelijk zijn van het toezichtskader en de invulling van het toezicht. Indien dit kader de onafhankelijkheid van de toezichthouder garandeert en de rating-agencies overtuigd zijn dat er geen beleidsmatige inmenging vanuit het toezicht bestaat, hoeft er geen negatief effect op de rating te ontstaan. Tot slot merkt de enquêtecommissie op dat de beoordelingen door rating-agencies niet altijd even transparant zijn en door de agencies zelf omschreven worden als «meningen».

217

Wordt het WSW middels de aanbevelingen van de enquêtecommissie verantwoordelijk voor de uitvoering van borgings- en saneringswerkzaamheden? Zo ja, hoe wordt gewaarborgd dat deze werkzaamheden onafhankelijk van elkaar worden verricht?

De enquêtecommissie beveelt aan dat de Minister de uitvoering van een saneringsproces mandateert aan het WSW. Het besluit tot sanering en de daarbij gekozen oplossingen zullen naar het oordeel van de enquêtecommissie expliciet de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de Minister moeten zijn. Signalering van problemen is primair aan de Woonautoriteit en het WSW. Het heffen van de saneringsbijdrage kan in de ogen van de enquêtecommissie prima geschieden door het WSW, naast haar borgingsactiviteiten. Door de verantwoordelijkheid van de Minister voor het besluit tot sanering en de vormgeving daarvan, zijn er geen risico's voor de reguliere taakuitvoering door het WSW op het terrein van de borging.

218

Bij welke partij wordt de subsidietaak van projectsteun ondergebracht?

De subsidietaak van reguliere en bijzondere projectsteun is nu ondergebracht bij het CFV. Het uitvoeren van subsidieregelingen (of andere uitvoeringstaken) is in de ogen van de enquêtecommissie geen taak voor de Woonautoriteit. Eventuele toekomstige regelingen zouden door de subsidieverstrekker, in casu de Minister, uitgevoerd moeten worden. Vanaf 2002 is er volgens het CFV overigens slechts twee keer reguliere projectsteun toegekend. Beide projecten zijn inmiddels afgerond. Het CFV heeft daarnaast vanaf 2008 de bijzondere projectsteun ten behoeve van de

wijkenaanpak uitgevoerd. Deze bijzondere projectsteun is inmiddels afgeschaft.

219

Bij het vervolgen van fraudezaken ben je gehouden aan te volgen rechtsprocedures. In hoeverre kan vervolging van fraudezaken dan toch worden versneld?

De enquêtecommissie beveelt aan dat bij de door haar voorgestelde intensivering van de fraudeaanpak alle actoren bij het rechtsproces worden betrokken. Een van de mogelijkheden om zaken te versnellen, met inachtneming van de te volgen rechtsprocedures, is versterking van de benodigde gespecialiseerde inzet van personen die zijn betrokken bij de opsporing en vervolging alsmede van de zittende magistratuur. Het ligt voor de hand dat hier naar wordt gekeken en de capaciteit wordt verhoogd ten einde een daadwerkelijke versnelling van het onderzoek en de vervolging te bewerkstelligen.

Vragen en antwoorden over het deelrapport Vestia

3

Waarom heeft de enquêtecommissie geen aangifte gedaan tegen (oud-bestuurders van) Vestia, bestuurders of commissarissen?

Conform artikel 30 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 is het een enquêtecommissie niet toegestaan aangifte te doen tegen personen op basis van informatie die op vordering van de enquêtecommissie is verstrekt. Dit artikel regelt immers dat deze informatie niet kan worden gebruikt in een juridische procedure dan wel tuchtrechtelijke procedure. De enquêtecommissie heeft derhalve geen aangifte gedaan tegen personen die waren betrokken in haar onderzoek.

4

Is aangifte doen tegen (oud-bestuurders van) Vestia een optie geweest die is besproken door de enquêtecommissie? Wat waren de afwegingen?

Zie het antwoord op vraag 3.

119

Hoe beoordeelt de enquêtecommissie het toezicht van de AFM op accountants en de kwaliteit van de jaarrekeningen bij woningcorporaties, en bij Vestia in het bijzonder?

De enquêtecommissie heeft geen oordeel over het toezicht van de AFM op accountants. Het toezicht door de AFM op accountants is niet onderzocht.

De enquêtecommissie is wel kritisch over de werkzaamheden van de accountants van Vestia. Voor een adequate controle van de jaarrekening hadden zij inzicht moeten hebben in de derivatenportefeuille van Vestia om te kunnen constateren of de regels voor opname van derivaten in de jaarrekening correct waren toegepast. Dit inzicht was niet aanwezig. De accountants van Vestia speelden een cruciale rol in het debacle. In een omgeving waar niemand verstand had van derivaten zorgden zij voor rapporten die vertelden dat alles volgens de regels plaatsvond. Een nauwkeurige bestudering laat echter zien dat dit onterecht was. Geen van beide accountants heeft de derivatenportefeuille voldoende beoordeeld waar het gaat om de staat van de administratieve organisatie, de interne controle procedures (ook van belang voor tegengaan van fraude) en de risicobeheersing (met name liquiditeitsrisico's).

De enquêtecommissie constateert in haar feitenreconstructie in de casus Vestia dat de AFM geen klacht bij de Accountantskamer heeft ingediend tegen controlerend accountant Klop van Deloitte (jaarrekening 2002 t/m 2009) en dat de AFM geen hoger beroep heeft aangetekend tegen een in de ogen van de enquêtecommissie milde straf (berisping) van de Accountantskamer voor controlerend accountant Noorlander van KPMG (jaarrekening 2010). De AFM maakt echter haar eigen afwegingen om al dan niet een klacht bij de Accountantskamer in te dienen of bij een uitspraak in hoger beroep te gaan.

De AFM is van mening dat de wettelijke controle die nu van toepassing is bij woningcorporaties opgeschaald moet worden naar een (strengere) controle voor organisaties van openbaar belang (OOB). Dit geeft extra (kwaliteits)waarborgen voor een controle en meer toezicht door de AFM. De enquêtecommissie deelt deze opvatting van de AFM, gezien de geconstateerde misstanden bij corporaties, de belangrijke maatschappelijke taak van woningcorporaties en de grote bedragen die gemoeid zijn met de invulling van deze taak.

De enquêtecommissie is daarnaast van mening dat accountants die tekortschieten in hun werkzaamheden, stevig aangepakt moeten worden. Toezicht door de AFM met de inzet van alle instrumenten die de wetgever haar heeft gegeven, vormt in de ogen van de enquêtecommissie onderdeel van deze stevige aanpak. De aanwijzing van woningcorporaties als OOB is hierbij essentieel en is dan ook een van de aanbevelingen van de commissie.

120

De enquêtecommissie stelt dat de «corporatiesector verbindingen heeft met de onderwereld». Kan de enquêtecommissie aangeven waar die verbindingen uit bestaan en wat de enquêtecommissie precies bedoeld met «onderwereld»?

De enquêtecommissie stelt niet dat de corporatiesector verbindingen heeft met de onderwereld en heeft daar ook geen aanwijzingen voor. In het deelrapport Vestia refereert de enquêtecommissie aan een overleg uit 2010 waarbij de Belastingdienst in een gesprek met medewerkers van het ministerie en van het CFV haar zorgen uit over verbindingen tussen de onderwereld en de corporatiesector. Deze zorg hangt – in algemene zin – samen met vastgoedtransacties waarbij veel geld omgaat.

121

In hoeverre heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verbindingen met de onderwereld als de corporatiesector deze had? Kan de enquêtecommissie dit toelichten?

De enquêtecommissie is niet bekend met verbindingen tussen de corporatiesector en de onderwereld. Datzelfde geldt voor verbindingen tussen het ministerie en de onderwereld. Zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 120.

122

De enquêtecommissie stelt dat Minister Donner de Kamer niet heeft geïnformeerd over Vestia, hoewel globaal duidelijk was dat er een groot probleem was ontstaan. Heeft de enquêtecommissie onderzocht hoe de Minister tot dit oordeel is gekomen? Heeft de enquêtecommissie ambtenaren, andere leden van de regering en/of de Minister-President hierover (al dan niet vertrouwelijk) bevraagd?

De oordeelsvorming van de Minister en zijn argumenten om de Tweede Kamer niet te informeren zijn uitgebreid aan de orde gekomen in het openbaar verhoor met de heer Donner.

Minister Donner wilde ten eerste een volledig inzicht in de omvang en de aard van de financiële problemen. Daarnaast zag hij risico's bij het openbaar worden van de problemen bij Vestia, namelijk financiële schade voor de corporatie zelf en in het verlengde daarvan mogelijk aansprakelijkheidsstelling van de overheid. Tot slot wilde Minister Donner de Tweede Kamer pas informeren zodra hij zou weten hoe hij de problemen ging oplossen.

Voor wat betreft de ambtelijke advisering heeft de heer Donner in het openbaar verhoor verklaard dat hij geen advies van de DG Wonen (de heer Frequin) in november 2011 heeft gekregen om de Kamer vertrouwelijk te informeren. Om deze verklaring te toetsen heeft de enquêtecommissie bij de (huidige) Minister een verhandeling gevorderd van de heer Frequin over het verloop van zijn gesprek met Minister Donner op 29 november 2011. Daarbij heeft de enquêtecommissie aangegeven dat ingegaan diende te worden op de inhoudelijke discussie en de gewisselde argumenten voor en tegen het informeren van de Tweede Kamer. De heer Frequin heeft aan deze vordering voldaan. Het volgende citaat uit zijn antwoord is hierover in het rapport opgenomen: «(...) heb ik de Minister geadviseerd de maatregelen niet openbaar te maken, maar wel de Kamer vertrouwelijk te informeren. Minister Donner gaf in het gesprek te kennen de Kamer op dat moment nog niet vertrouwelijk te willen en kunnen informeren. In mijn herinnering waren voor hem de situatie bij Vestia en daarmee de te treffen maatregel(en) nog niet voldoende helder. Ook het risico van publiciteit speelde voor hem een belangrijke rol. Hij gaf aan daarover eerst met het Kabinet te willen overleggen en vroeg daarvoor om een korte vertrouwelijke gespreksnotitie die hij ter plekke kon uitdelen (en weer terugnemen) en toelichten.» (zie deelrapport Vestia, pagina 121).

123

Wat is naar oordeel van de enquêtecommissie de rol van de Minister-President geweest ten tijde van het «uitbarsten» van de vulkaan Vestia? En wat had de rol van de Minister-President moeten of kunnen zijn?

De enquêtecommissie heeft geen aanleiding gehad de rol van de Minister-President te onderzoeken.

Het kabinet heeft de Minister van BZK het mandaat gegeven om te handelen.

124

Heeft de enquêtecommissie een oordeel over de benoeming van de heer Donner als lid van de Raad van State met de kennis van nu opgedaan door de enquêtecommissie? Zo ja, hoe luidt het oordeel?

De enquêtecommissie heeft hier geen oordeel over.

126

Is de enquêtecommissie andere oplossingsrichtingen tegengekomen in het onderzoek dan de oplossingsrichting zoals die door de toenmalige Minister in beslotenheid met de Kamer is gedeeld?

Er is volgens de enquêtecommissie geen oplossingsrichting (of eventuele alternatieven hiervoor) door de toenmalige Minister in beslotenheid met de Tweede Kamer gedeeld die verder gaat dan het onschadelijk maken van de clausules en het afbouwen van de omvang en de risico's van de derivatenportefeuille door Vestia. De drie oplossingsrichtingen die zijn besproken binnen de taskforce Vestia zijn de faillissementsoptie, de «draagkracht Vestia» optie en de optie «verlies nemen». Voor andere alternatieven zie vraag 127.

Zijn naar mening van de enquêtecommissie andere oplossingsrichtingen voor de problemen van Vestia voldoende onderzocht en serieus genomen? Kan het antwoord worden toegelicht?

De door de Minister in het leven geroepen taskforce werkt in overleg met het CFV en het WSW aan een oplossing, waarbij ze verschillende scenario's doorlopen (met als namen: «faillissement», «draagkracht van Vestia» en «verlies nemen»). In lijn met de taskforce oordeelt de enquêtecommissie dat de onderzochte alternatieve scenario's belangrijke nadelen hebben.

Bij een faillissement zijn de risico's te groot. De consequenties van een faillissement zijn niet te overzien, ook niet voor de huurders van Vestia. Bij een faillissement zou bovendien de rijksoverheid samen met de gemeenten borg moeten staan voor de leningen. Dit zou consequenties voor de rijksbegroting en hiermee de belastingbetaler hebben gehad. Het geleidelijk afbouwen naar draagkracht van Vestia duurt te lang, in de tussentijd zouden de risico's en de clausules blijven bestaan. Hiermee bleef het afkopen van de derivatenportefeuille als enige serieuze alternatief over.

Een alternatief dat tijdens de openbare verhoren naar voren kwam («verlies nemen») beoordeelt de enquêtecommissie als niet realistisch: borging door de rijksoverheid van 100 procent van de negatieve marktwaarde en vervolgens de looptijd van de overeenkomsten uitzetten. Dit was ongewenst omdat de contracten een zeer lange looptijd hadden en in een aantal gevallen pas in de toekomst in zouden gaan. Al die tijd zou de rijksoverheid moeten borgen. Door de ontwikkeling van de rente, die inmiddels verder is gedaald, zou de portefeuille nu een negatieve marktwaarde hebben gehad van om en nabij de 6 miljard euro; een bedrag dat Vestia op geen enkele manier had kunnen dragen.

Een alternatief scenario, faillissement nadat hypotheek gevestigd is door het WSW, lijkt nooit echt een rol te hebben gespeeld in de afweging van opties. De zekerheden van de banken zouden dan vervallen en van borging van de negatieve marktwaarde van de derivatenovereenkomsten is geen sprake. Capitaad benoemt deze optie tijdens de openbare verhoren als een «extreme variant», maar twijfelt over de effecten die de uitvoering hiervan zou hebben op het stelsel. De risico's en gevolgen van dit scenario zijn voor zover bekend nooit uitgewerkt, mogelijk omdat de keuze voor het afkopen van de portefeuille al was gemaakt.

In hoeverre is de Kamer na het bekend worden van de Vestia-ramp voldoende en op tijd geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties?

Na het algemeen bekend worden van de problemen bij Vestia op 30 januari 2012 stuurt de Minister van BZK op dezelfde dag een vertrouwelijke brief aan de Tweede Kamer. Een dag later vindt een besloten algemeen overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken plaats. In dit algemeen overleg blijkt er onder de aanwezige Kamerleden overeenstemming te zijn dat zij in het vervolg slechts in de openbaarheid over Vestia willen debatteren. De Minister krijgt de ruimte om de problemen bij Vestia onder controle te brengen (zie ook pagina 126 van het deelrapport Vestia).

Op 8 maart 2012 vindt een openbaar algemeen overleg plaats, waarbij de eerder met de Tweede Kamer gedeelde informatie niet in het debat gebruikt mag worden omdat deze nog steeds vertrouwelijk is. De Minister informeert de Tweede Kamer vervolgens middels openbare brieven op deelaspecten waar dit kan. De Tweede Kamer is hiermee, in lijn met het gewisselde tijdens het besloten algemeen overleg, niet vooraf op

de hoogte gesteld van het scenario waarop werd gekoerst, niet van de risico's en niet van de afkoopsom.

Onderdeel van de aanpak van de Minister vormde een zogenaamde doorzakoperatie in februari 2012. De kosten hiervan zijn op dat moment niet gekwantificeerd en zijn geen onderdeel van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer door de Minister over Vestia, ook niet nadat de portefeuille is afgekocht en de Tweede Kamer op 19 juni 2012 over de overeenkomst wordt geïnformeerd.

131

Zal naar oordeel van de enquêtecommissie de totale financiële schade bij Vestia verder oplopen dan de 2,7 miljard euro die nu wordt gedacht, mede omdat uit een toelichting van het CFV deze zomer is gebleken dat de problematiek bij Vestia nog niet is opgelost? En zo, wat is de schatting?

De schade neemt in ieder geval toe met het bedrag dat Vestia aan de Zwitserse bank Credit Suisse moet betalen. Dat heeft als enige bank de termsheet niet ondertekend. Zij wenst dat Vestia een bedrag van circa 83 miljoen euro betaalt en heeft in Engeland een zaak aangespannen tegen Vestia. De Londense rechtbank heeft geoordeeld dat Vestia Credit Suisse schade moet vergoeden. Het schadebedrag moet later worden vastgesteld via arbitrage. Vestia verwacht 70 miljoen euro te moeten betalen. Het saneringsbedrag zal worden verhoogd met het bedrag van de mogelijke afkoop van de derivaten van Credit Suisse.

Daarnaast heeft het CFV aangegeven mogelijke extra saneringssteun afhankelijk is van de ontwikkeling van de rente. Door de lange looptijden van de leningen en de beperkte reguliere aflossingsmomenten na 2017, is het (vervroegd) aflossen van leningen vanaf dat moment kostbaar bij een lage rentestand. Het CFV noemt een bedrag van 686 miljoen euro als mogelijke extra saneringssteun in het scenario van een rentestand van 3%. Zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 31.

132

De enquêtecommissie spreekt over een toelichting van het CFV waaruit blijkt dat de problematiek bij Vestia nog niet is opgelost. Welke toelichting betreft dit en hoe is de Kamer hierover geïnformeerd?

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft op 21 augustus 2014 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 29 453, nr. 351) naar aanleiding van het goedkeuren door het CFV van het verbeterplan van Vestia. In de bijlage van deze brief zit een toelichting van het CFV, in de vorm van een kopie van een brief aan Vestia. In de antwoorden op de vragen 31 en 131 wordt op de in deze brief genoemde bedragen en scenario's ingegaan.

134

Acht de enquêtecommissie de derivatenrichtlijn afdoende? Zo nee, welke verbeteringen zijn mogelijk?

De enquêtecommissie is van mening dat de beleidsregels derivaten woningcorporaties (van 5 september 2012) afdoende zijn.