

---

Visie van Centraal Fonds  
op corporaties,  
het publiek belang en  
de rol van de overheid

---

Op verzoek van minister Van der Laan heeft het Centraal Fonds een visie opgesteld over corporaties, hun functioneren en de relatie met en rol van de overheid. In deze visie wordt ingegaan op de veranderingen van de laatste jaren in de sector, de kern van het corporatiebestel en het publieke belang dat gemoeid is op het terrein van de volkshuisvesting. Ingegaan wordt op de lokale verankering van het wonen en het vorm te geven externe toezicht, vallend onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor Wonen, Wijken en Integratie. Een reactie op het rapport van de Stuurgroep 'Meijerink' wordt op hoofdlijnen meegenomen. Daarnaast wordt een aantal actuele kwesties geduid welke in de actuele politieke context aandacht behoeven. De notitie sluit met een visie op mogelijk lange termijn ontwikkelingsrichtingen.

## **1. Inleiding**

De corporatiesector is een sector in verandering: nog geen vijftien jaar geleden welhaast taakorganisaties van de overheid, nu zelfstandige maatschappelijke ondernemingen die invulling geven aan de hedendaagse volkshuisvestingstaak. In het veranderingsproces is ook de wijze van waarderen van het vastgoed van belang geworden: de waardestijging van het vastgoed vormt immers een latent vermogen van waaruit toekomstige investeringen gedekt moeten worden. Een verandering in een sector waarbij sprake was van monopolie posities naar op onderdelen concurreren met elkaar en andere partijen. Corporaties zijn voor hen nieuwe markten gaan betreden als bijvoorbeeld de commerciële vastgoedmarkt en de grondmarkt. Het in de sector gekoesterde beginsel van collectiviteit lijkt mede daardoor momenteel ter discussie te staan, terwijl de bestaande garantie en zekerheidsstructuur nog steeds sectoraal belangrijke voordelen biedt. Er is ook steeds meer sprake van diversiteit: klein versus groot, behorend versus vernieuwend in alle facetten van het aanwezig zijn in buurten en wijken.

Het blijvend investeren in de voorraad is de grote opgave: die voorraad moet immers steeds worden aangepast aan de eisen van de tijd. Denk aan het streven naar evenwichtige wijken en in relatie daarmee, het tegengaan van scheef wonen, het inspelen op eisen van de energiebesparing en inspelen op demografische ontwikkelingen. Veranderingen gaan nooit zo maar. Er zullen meer dan in rustige tijden incidenten de kop opsteken. Daar lijkt begin 2009 ook alleszins sprake van. Van de politiek mag verwacht worden dat zij de gewenste veranderingen mede initieert, begeleidt en zo een toekomstig ordeningssysteem van sturing en toezicht waarborgt dat gebaseerd is op visie en vertrouwen.

## **2. De kern van het corporatiebestel**

Corporaties ontlene hun bestaansrecht op de Nederlandse woningmarkt aan het feit dat het vinden van betaalbare en passende huisvesting voor grote delen van de bevolking zonder ondersteuning van het aanbod vanuit de sociale huursector erg lastig was, is en naar verwachting zal blijven. Corporaties dienen te bevorderen dat de lagere inkomens en bijzondere doelgroepen voldoende kansen hebben voor kwalitatief goede, passende en betaalbare huisvesting in leefbare buurten en wijken, waardoor ook sprake is van een meer evenwichtige woningmarkt. Deze opdracht aan corporaties is

---

verankerd in de Woningwet en het daarop gebaseerde Besluit beheer sociale huursector en kent daarnaast het in de Grondwet opgenomen sociale grondrecht op wonen. Als belangrijke spelers op de woningmarkt zijn corporaties daarbij niet onderhevig aan de tucht van de markt. De effectiviteit en efficiency van een corporatie dienen wezenlijk anders beoordeeld te worden dan bij marktpartijen waar het winstmotief leidend is. Die beoordeling raakt het interne op de organisatie en haar doelstellingen gerichte toezicht evenzeer als het externe op de vervulling van het publieke belang gerichte toezicht.

Corporaties zijn als private rechtspersonen binnen een publiekrechtelijk kader werkzaam in het belang van de volkshuisvesting. Aldus is de positie van corporaties als toegelaten instellingen sinds de invoering van de Woningwet in 1901 vastgelegd in wet- en regelgeving. Via de concrete uitwerking van 'het belang van de volkshuisvesting' geeft de overheid invulling aan haar zienswijze op het publieke belang in de volkshuisvesting. Deze uitwerking kan naar tijd en plaats variëren. De bij de corporaties beschikbare middelen staan primair ten dienste van het publieke belang op het terrein van de volkshuisvesting. Deze bestemming van de middelen dient de kern te blijven bij elke vernieuwing van het corporatiebestel.

### **3. Beleid en governance van corporaties**

Corporaties zijn private rechtspersonen: ruim 80% kent de stichtingsvorm, de rest (op één NV na) is vereniging. Het merendeel van de corporaties is aangesloten bij de branche organisatie en kent daarom waarde toe aan de werking van zowel de Aedes Code als de Governance Code. Beide Codes hebben te maken met de verandering in het kijken naar hybride organisaties: van in het maatschappelijk middenveld opererende organisaties die bijna te beschouwen waren als taakorganisaties als gevolg van vigerende subsidie en financieringsystemen, naar maatschappelijke ondernemingen, waarbinnen men organisaties probeert aan te sturen op het snijvlak van publieke en ondernemingsprincipes. In die ontwikkeling is de aansturing van corporaties een vraagstuk van belang geworden, wat te vaak verzandt in de vraag "van wie zijn de corporaties"? Als gevolg van die verschuiving zijn corporaties niet meer louter actief in het publieke belang als uitvoeringsorganisatie, maar zijn ook actief in maatschappelijke coalities en verrichten zij commerciële activiteiten.

De strategie van een organisatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuur en intern toezicht en de verantwoordelijkheid van de gang van zaken binnen de organisatie ligt bij bestuur resp. intern toezichthoudend orgaan en zij dienen daar door de overheid ook op aanspreekbaar te zijn. De governance bij corporaties is in ontwikkeling. De algemene indruk nu is dat de kwaliteit nog te kort schiet. Als oplossingen worden onder meer genoemd het beter duiden van de rol en verantwoordelijkheid van interne toezichthouders, het in het wetsontwerp maatschappelijke onderneming genoemde orgaan van belanghebbenden dat het interne toezicht kan benoemen en een betere op prestaties gerichte verantwoording door het interne toezicht. Het Fonds prefereert de laatste oplossingsrichting waarbij de prestaties wel door de overheid benoemd zullen moeten worden.

---

## 4. Lokale verankering in de volkshuisvesting staat centraal

Woningcorporaties opereren midden in de lokale en regionale samenleving. De landelijke woningmarktsituatie en daarop geënte doelstellingen geven weliswaar richting aan de inhoud en omvang van de gewenste maatschappelijke prestaties, maar concrete formulering van prestaties vindt plaats op lokaal niveau, bij voorkeur in een gemeentelijke woonvisie. In het verkeer tussen corporatie, gemeente(n) en andere stakeholders worden de verwachte prestaties van de corporatie geformuleerd op basis van inzicht in de (regio)specifieke situatie. Vooral gemeenten en huurders vormen voor een corporatie de belangrijkste stakeholders. Daarmee vindt gestructureerd overleg plaats over het beleid van de corporatie en wordt periodiek in alle openheid verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties. De corporatie heeft nu een grote beleidsvrijheid hoe invulling gegeven wordt aan de beoogde maatschappelijke prestaties en dient deze ook te houden. Er zijn daarbij veel verschillende wegen en middelen die naar hetzelfde maatschappelijke doel kunnen leiden. Het bevorderen van betaalbare en kwalitatief goede huisvesting van lagere inkomens kan bijvoorbeeld zowel via woonruimteverdeling, nieuwbouw en meer indirect via verkoop gestalte krijgen. Meestal zullen corporaties in overleg met hun stakeholders daarin een eigen lokaalspecifieke mix van beleid kiezen.

Wonen raakt een breed domein waarin corporaties actief zullen moeten zijn: dan gaat het om meer dan bouwen en beheren alleen. Ook de directe woonomgeving en de kwaliteit van wijken en buurten, zelfs als er geen bezit van de corporatie in een wijk gelegen is, moeten tot het mogelijke takenpakket van een corporatie worden gerekend. Op de vraag of de betrokkenheid alleen vastgoedgerelateerd zal moeten zijn, is een eenduidig antwoord moeilijk te geven. In veel gemeenten worden door corporaties zaken gefaciliteerd die van belang zijn voor de kwaliteitsontwikkeling van een buurt of wijk, maar die niet direct vastgoedgerelateerd zijn. Dat is vanuit de landelijke regelgeving niet aan te sturen, maar omgekeerd moet gewaakt worden dat een optelsom van lokale belangen, de invulling van het publieke belang kan bepalen resp. verstoren.

## 5. Het publiek belang in de volkshuisvesting

In de analyse van de WRR (2000) wordt onder publiek belang verstaan een maatschappelijk belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt. In het bijzonder via de beantwoording van de 'wat-vraag' - wat is het publieke belang? -, geeft de overheid invulling aan het publiek belang in de volkshuisvesting. Corporaties zijn de instellingen die de uitvoering van het publieke belang in de volkshuisvesting in belangrijke mate voor hun rekening nemen. De invulling van dit begrip "publiek belang" lijkt de afgelopen jaren op de achtergrond geraakt met als gevolg dat corporaties op uiteenlopende wijze zelf invulling hebben gegeven aan hun activiteiten. De discussies over het belang van marktwerking en mogelijke zelfregulering na het definitief doorknippen van de financiële koorden tussen overheid en corporatiesector hebben hier invloed gehad, evenals het beperkt aanwezig zijn van lokale door de gemeente vastgestelde woonvisies. Een scherpere afbakening van het publiek belang door de overheid is noodzakelijk om te borgen dat de middelen van corporaties

---

primair ingezet blijven worden ten behoeve van de notie van het publieke belang in de volkshuisvesting. De positie en legitimatie om als rijksoverheid een kader te bieden en daarbinnen doelen te stellen, staan nog recht overeind. De vraag hoe dat aan te sturen, is actueel.

De nu in het Besluit beheer sociale huursector verankerde prestatievelden blijken onvoldoende grond voor sturing maar ook voor toezicht. De inhoud van het begrip “publieke belang in de volkshuisvesting” kent voor de toekomst een aantal onderliggers:

- er is een publiek belang om de betaalbaarheid van het wonen te borgen voor de lagere en (eventueel) midden inkomensgroepen. Dit belang kan aan gewicht toenemen indien (op termijn) de generieke subsidiëring vermindert, waarmee er een verschuiving optreedt van object- naar subjectsubsidiëring (woontoeslag);
- er is een publiek belang om via beïnvloeding van het aanbod de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving op een gewenst peil te houden. Het gaat hierbij om de wijkenproblematiek, de duurzaamheid en leefbaarheid van woningen en wijken, waaronder ook de energieprestatie van woningen;
- er is een publiek belang om te voorkomen dat als gevolg van risicoselectie de toegang tot de huur- of koopsector voor bepaalde groepen huishoudens onnodig wordt belemmerd.

Daarnaast is er zekere consensus aan het ontstaan dat de overheid de keuze tussen kopen of huren niet zou dienen te beïnvloeden (eigendomsneutraliteit). Er is geen publiek belang om de ene of de andere eigendomsvorm te bevorderen. Ook is een discussie gaande over de vraag wat het publiek belang is in de huidige generieke vraagondersteunende subsidiëring. Deze discussie raakt de koopsector via de fiscale bevoordeling en de huursector via de huurprijsregulering en het huurbeleid van corporaties.

De vaststelling wat onder het publiek belang in de volkshuisvesting verstaan wordt, is uiteindelijk een politieke verantwoordelijkheid. De activiteiten van de corporaties zijn daarvan een afgeleide. De uitwerking van het publieke belang is bij voorkeur zo concreet dat daaraan kan worden ontleend welke categorieën van activiteiten voor corporaties zijn toegestaan. Zo kunnen als publiek belang in de huidige tijd genoemd worden het huisvesten van de doelgroep, het garanderen van een minimale kwaliteit, de aanpak van de aandachtswijken en de energiebesparing. Maar daarnaast zijn er meer taken te noemen, waarbij maatschappelijk gezien, een rol van corporaties van grote betekenis kan zijn.

## **6. De ministeriële verantwoordelijkheid**

De ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de corporaties vloeit rechtstreeks voort uit het feit dat corporaties belast zijn met de uitvoering van het publieke belang op het terrein van de volkshuisvesting. Vanuit die verantwoordelijkheid ziet de minister er in de eerste plaats op toe dat corporaties activiteiten ondernemen die in het publieke belang zijn en dat corporaties de beschikbare middelen inzetten voor dat publieke belang. Dit wordt ook wel systeemtoezicht genoemd. Daarnaast zijn er afgeleide verantwoordelijkheden die betrekking hebben op de bedrijfsvoering (governance) en de naleving van wet- en regelgeving. Het feit dat corporaties

---

over omvangrijke (latente) vermogens beschikken, is een additionele reden voor de invulling en uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister ziet toe op een effectieve en efficiënte inzet van de middelen resp. vermogen.

De ministeriële verantwoordelijkheid kan op uiteenlopende wijze worden vormgegeven. De aard van de publieke belangen is hierbij (mede) richtinggevend. De ministeriële verantwoordelijkheid kan in bijzondere gevallen tot een directief sturende relatie met de individuele corporatie leiden als de uitvoering van het publieke belang dat vereist. In veel gevallen zal echter de concrete invulling van het publieke belang op lokaal niveau in samenspraak met de gemeentelijke overheid plaats vinden. De verantwoordelijkheid van de minister is dan veeleer het borgen dat de lokale afstemming op een juiste wijze plaats vindt. Hierbij is wel van belang te onderkennen dat de invulling van de gewenste rol van de gemeente in voorkomende gevallen voor verbetering vatbaar is.

Onafhankelijk van de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid is vormgegeven, is er de wenselijkheid dat de minister inzicht heeft in de activiteiten die corporaties (van plan zijn te) ondernemen en de financiële mogelijkheden die corporaties hebben. Zonder dit inzicht kan de minister zijn eindverantwoordelijkheid voor het publieke belang niet waar maken. De eventualiteit dat een corporatie verzaakt, dient door de minister op grond van eigen inzicht vastgesteld te kunnen worden om vervolgacties tegen het verzaken mogelijk te maken.

## **7. De vormgeving van het externe toezicht**

Het publiekrechtelijke, externe toezicht op woningcorporaties vormt het sluitstuk in de ordening en is een afgeleide van de ministeriële verantwoordelijkheid. Momenteel is dit toezicht op woningcorporaties verbrossend. Deels berust dit toezicht bij het ministerie voor WWI en deels bij het Centraal Fonds. Het integreren van het toezicht en de uitoefening van het integrale toezicht plaatsen bij een onafhankelijk zelfstandig bestuursorgaan, is in de zienswijze van het Centraal Fonds noodzakelijk. Het Fonds sluit daarbij aan op de in 2006 door de Commissie Schilder gedane aanbevelingen om te komen tot een integraal toezicht en het op afstand plaatsen van het ministerie, waar beleidsvorming en sturing centraal staan en het toezicht onafhankelijk vormgegeven wordt, maar wel vallend onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het Fonds voldoet aan de in de Kaderwet ZBO's neergelegde eisen.

Dit vergemakkelijkt de omvorming resp. uitbouw van het Fonds tot een door zowel de Commissie Schilder als de Stuurgroep Meijerink genoemde onafhankelijke autoriteit.

Bij het externe toezicht op woningcorporaties is de centrale vraag of een corporatie via haar activiteiten voldoende bijdragen levert aan de gewenste woningmarktpositie van de geformuleerde doelgroepen. Vanuit dat landsbrede publieke belang moet vervolgens ook beoordeeld worden of deze prestaties ook in een aanvaardbare verhouding staan tot de aan de corporatie ter beschikking staande (bijzondere) positie en middelen. Het publieke belang is er tevens mee gediend dat dit gebeurt tegen zo laag

---

mogelijke kosten voor de centrale overheid (effectieve inzet van huurtoeslag, GSB- en andere wijkbudgetten en BLS subsidies).

Het Centraal Fonds onderscheidt bij het integrale toezicht de volgende vier toezichtvelden:

- *toezicht op prestaties*: met een oordeel over de geleverde en voorgenomen prestaties kan inzicht worden verkregen of de publieke taken zijn uitgevoerd. Dit toezichtsveld dient centraal te staan in het externe toezicht.
- *toezicht op de inzet van het vermogen (het financiële toezicht)*: hierbij is aan de orde of het vermogen in voldoende mate wordt ingezet, of er een goede balans is tussen middelen en activiteiten, of de balans verstoord is als er sprake is van onvoldoende vermogen (de financiële continuïteit), maar ook of er sprake is van te weinig inzet van het beschikbare vermogen. Als sluitstuk van dit financiële toezicht is de saneringsfunctie van het Fonds bij geconstateerd onvoldoende vermogen van belang.
- *toezicht op de governance*: dit onderdeel van het toezicht heeft betrekking op het functioneren van het bestuur en het intern toezichthoudend orgaan en (beperkt) de bedrijfsvoering.
- *toezicht op rechtmatigheid*: dit is toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, waartoe onder meer horen de statuten, de toegestane activiteiten en het beleid ten aanzien van verbindingen.

Het externe toezicht moet voldoen aan de zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Van belang is immers dat corporaties als private rechtspersonen een eigen intern toezicht kennen. Van dat interne toezicht mag verwacht worden dat het onafhankelijk en deskundig opereert, zich houdt aan de Governance Code voor woningcorporaties en andere meer algemene aan intern toezichthoudende organen te stellen eisen bijvoorbeeld rond integriteit, (maximale) zittingstermijnen, diversiteit en werving, selectie en evaluatie. Bij de uitvoering van het externe toezicht is het proportionaliteitscriterium van groot belang. Het externe toezicht dient in principe terughoudend te zijn, tenzij er indicaties zijn voor de noodzaak voor verdergaand toezicht. Voor de externe toezichthouder geldt de eis van transparantie: hij communiceert open met de corporatie over de beoordeling van de volkshuisvestelijke prestatie, over de financiële beoordeling en de balans tussen inzet en middelen. De bevindingen, onderzoeken en publicaties van de externe toezichthouder dienen ook ondersteunend te zijn aan de interne toezichthouders. De externe toezichthouder vult hier mede de rol van kenniscentrum in.

Er is wel een principiële verschil tussen het interne toezicht en het externe toezicht. Het interne toezicht is gehouden om zijn functie te vervullen in het belang van de corporatie. Het externe toezicht heeft het publieke belang als beoordelingskader. Beide belangen kunnen elkaar overlappen, maar kunnen in de praktijk ook divergeren. De bevindingen van het interne toezicht kunnen voor de externe toezichthouder relevante informatie opleveren. Het is ook mogelijk dat het interne toezicht in gebreke is. De beoordeling van het externe toezicht dient naast de hiervoor genoemde onderwerpen zich dan ook uit te strekken tot het functioneren van het interne toezicht. Het interne toezicht kent twee knelpunten: wat is precies de relatie tussen intern en extern toezicht (is er een keten en zo ja, waar bestaat die uit) en namens wie resp. aan

---

wie legt de interne toezichthouder verantwoording af. Het merendeel der woningcorporaties kent als rechtsvorm de stichting en deze is als het ware “footloose”. Hiervoor is al aangegeven dat een betere verantwoording op door de overheid te benoemen prestaties door het interne toezicht tot een verbetering zal moeten leiden.

In toenemende mate passen corporaties instrumenten toe waarmee zij zich zelf een spiegel voorhouden. Het gaat om leerinstrumenten zoals visitatie en benchmarking. Bij visitatie staat het maatschappelijk functioneren centraal; benchmarking heeft veelal betrekking op de interne bedrijfsvoering. Het ligt voor de hand om de uitkomsten van visitatie en van benchmarking, daar waar die beschikbaar zijn, te betrekken bij het externe toezicht. Het zijn bouwstenen waarmee het externe toezicht zijn voordeel kan doen. Visitatie en benchmarking komen echter in de opvatting van het Centraal Fonds niet in de plaats van extern, publiekrechtelijk toezicht. Bovendien zijn beide als verantwoordingsinstrumenten zwak door het ontbreken van mogelijkheden tot sanctionering.

Belangrijke voorwaarden voor effectief en proportioneel toezicht zijn de onafhankelijkheid, het recht op zelfstandig gegevens opvragen bij corporaties en de beschikking over een adequaat sanctie-instrumentarium. Wanneer aan deze voorwaarden niet is voldaan, kunnen niet de hierboven genoemde zes principes van goed toezicht goed worden ingevuld. Als sancties voor een externe toezichthouder zijn te noemen het bestuurlijk overleg, de aanwijzing, het aanwijzen van een speciale toezichthouder en (doen) benoemen van een bewindvoerder. Schorsing en intrekking van de toelating zijn net als het besluit tot toelating zelf, voorbehouden aan de minister (Kroon).

Het totaal van het toezicht: informatie opvragen - normstelling - analyse en oordeelsvorming - sancties, ligt bij de volkshuisvestingsautoriteit, de minister stuurt deze autoriteit en werk generiek aan en houdt toezicht op de invulling middels de bij de Kaderwet gegeven bevoegdheden.

## **8. Enkele actuele kwesties**

### **Nevenactiviteiten**

De activiteiten van corporaties waarmee een publiek belang is gediend, zijn de kernactiviteiten van corporaties. Deze activiteiten komen in aanmerking voor staatssteun, waaronder ook de borgingsfaciliteit van het WSW. In de praktijk is, gelet op de borgingslijst van het WSW, sprake van een zeer brede invulling van het publieke belang van de volkshuisvesting. De bouw van koopwoningen zou aan de borgingslijst kunnen worden toegevoegd voor zover de stichtingskosten niet hoger zijn dan de borgingsgrens voor huurwoningen. In feite worden zowel activiteiten met publiek belang, als activiteiten met maatschappelijk belang geborgd. Deze laatste activiteiten worden in het huidige spraakgebruik ook vaak als nevenactiviteiten betiteld.

Momenteel kunnen corporaties ook andere, niet-borgbare activiteiten ondernemen. Voorbeelden van deze niet-borgbare activiteiten zijn: bouw van dure huur- of koopwoningen en bouw van commercieel onroerend goed. Voorkomen moet worden dat nevenactiviteiten ten koste gaan van de mogelijkheden om kernactiviteiten te ondernemen. Ook blijkt het in de praktijk niet goed mogelijk om te voorkomen dat de voordelen van staatssteun voor de kernactiviteiten, niet ook (mede) ten goede komen

---

van de nevenactiviteiten. Dit raakt zowel de (interne) governance als de (juridische) afdekkingsmogelijkheden van risicovolle nevenactiviteiten. Een discussie over de relatie tussen de kernactiviteiten, welke publiek en maatschappelijk belang dienen en dus borgbaar moeten zijn voor het Waarborgfonds en de huidige grote omvang van te borgen activiteiten met daaraan gekoppeld de vraag of al die borgbare activiteiten nu wel het publieke belang dienen, is dan wel van belang. Het Fonds is van opvatting dat het gewenst is dat de relatie tussen borgbare en niet borgbare activiteiten, kern en nevenactiviteiten en toegestane en niet toegestane activiteiten beter uitgewerkt wordt. De relatie tussen “wat moet” (kernactiviteiten in het publieke belang) en “wat is gewenst” (maatschappelijk en commercieel), is nu als het ware vloeibaar geworden. Duidelijk moet zijn welke nevenactiviteiten ongewenst zijn.

### **Verbindingen**

In het verleden is het uitgangspunt geformuleerd dat (omvangrijke) nevenactiviteiten in een verbinding geplaatst dienen te worden. De overweging was dat hiermee de (financiële) risico's voor de corporatie afgeschermd zouden kunnen worden. In de praktijk werkt deze afscherming niet optimaal. De financiering van de verbindingen is nu (grotendeels) afkomstig van de corporatie zodat er sprake is van “weglek” van vermogen dat ten behoeve van het publieke belang dient te worden aangewend. Verliezen van de verbinding worden in de praktijk gedragen door de corporatie. Daarnaast kunnen corporaties momenteel zonder nadere toetsing financiële middelen (vermogen) overhevelen naar een verbinding. Voor de samenwerking met derden kan het zinvol zijn om die samenwerking in een verbinding vorm te geven. Het is gewenst om bij verbindingen een noodzakelijkheidscriterium te laten gelden. Bij een verbinding die niet ten behoeve van een samenwerking met derden functioneert, ligt de bewijslast voor de noodzaak bij de corporatie. Omdat aan de overheveling van financiële middelen vanuit de corporatie naar de verbinding zwaarwegende nadelen verbonden kunnen zijn, ligt het in de rede hier proportioneel zwaarder toezicht op uit te oefenen. De ontwikkeling van dure huur - en koopwoningen en ander commercieel vastgoed is nooit bedoeld als activiteit voor een corporatie en behoeft dit ook niet te worden voor de toekomst. Het zijn immers geen kerntaken, er worden (grote) risico's gelopen en er is sprake van verdringing van commerciële partijen. Als een nevenactiviteit ongewenst is, is het oprichten van een verbinding niet nodig.

### **Concentratietendens begrenzen**

Er is als gevolg van de fusies in de corporatiesector sprake van een steeds verdergaande schaalvergroting. Dit leidt in voorkomende gevallen tot een vergaande regionale concentratie waardoor huurders nog maar een zeer beperkte keuze hebben uit verhuurders. In 137 van de 442 gemeenten is er nog maar één corporatie actief, dan wel heeft de grootste corporatie een aandeel van 95% of meer in de corporatiewoningen in de betreffende gemeente. De voordelen van schaalvergroting zijn niet altijd duidelijk. De netto bedrijfslasten per woning van de kleinere corporaties zijn lager. De omvang van de nieuwbouw van woningen is bij de grotere corporaties in relatief opzicht niet groter dan bij de kleinere corporaties. De schaalvergroting heeft als belangrijk nadeel dat de balans tussen de gemeente, die als overheid een belangrijke rol heeft om het publieke belang inhoud te geven, en de corporaties verstoord kan raken. Fusies tussen corporaties zouden aan strengere criteria dan nu getoetst moeten worden. Een

---

overheersende mate van regionale concentratie, die als gevolg van een fusie ontstaat, zou daarbij een afwijzingscriterium moeten kunnen zijn. Van belang is wel te beseffen dat mogelijke concurrentie tussen corporaties op gebied van beheer, onderhoud en stedelijke vernieuwing nauwelijks reëel te achten is

### **Meer aandacht voor inefficiënties**

Jaar in jaar uit stijgen de netto bedrijfslasten sterker dan de inflatie. Tot op heden heeft onderzoek naar de stijgende bedrijfslasten niet kunnen vaststellen in welke mate de stijging wordt veroorzaakt door meer en andere activiteiten, dan wel door inefficiënties. Omdat corporaties geen winststreven hebben en gemiddeld genomen wel een robuuste vermogenspositie, is de kans op een inefficiënte bedrijfsvoering zeer groot. Een belangrijk gevolg van de sterk stijgende bedrijfslasten is dat de vermogenspositie wordt uitgehold. Het is noodzakelijk dat het inzicht naar de oorzaken van de sterk stijgende bedrijfslasten wordt verbeterd.

De primaire verantwoordelijkheid ligt bij het intern toezichthoudend orgaan. Bij relatief hoge bedrijfslasten is er ook een rol weggelegd voor de externe toezichthouder. Het Fonds is er een voorstander van dat in dat geval sprake is van een omgekeerde bewijslast: de corporatie dient dan aannemelijk te maken dat de hoge bedrijfslasten niet een gevolg zijn van inefficiënties. Het beter zichtbaar maken van de ontwikkelingen van de bedrijfslasten kan via een aanscherping van de richtlijnen voor de jaarverslaglegging of via kennisoverdracht met bijvoorbeeld een door het Centraal Fonds ontwikkeld instrument als de Activiteitenrekening.

### **Integriteit en toezicht**

De afgelopen periode heeft een aantal schendingen van de integriteit de bestuurlijke aandacht getrokken met ook grote media-aandacht. De vormgeving en bewaking van het integriteitbeleid is primair een verantwoordelijkheid van bestuur en intern toezichthoudend orgaan. Verantwoording over het gevoerde beleid hierbij dient onderdeel te zijn van het jaarverslag. Organen en medewerkers van woningcorporaties dienen te beseffen dat zij werken op het snijvlak van vastgoed, financiën en maatschappelijke taken. Dat stelt eisen aan gedrag, organisatiecultuur en werkwijzen van en binnen organisaties. Dat raakt een cultuur van soberheid, doelmatigheid en onomstreden integriteit. Toetsing van de verantwoording door het intern toezichthoudend orgaan kan ondergebracht worden bij een extern toezichthoudend orgaan. Het instellen van een landelijke klokkenluidersregeling kan het sluitstuk vormen.

## **9. Corporaties en de woningmarkt op termijn**

Voor een lange termijn visie op corporaties is het van belang een relatie te leggen met ontwikkelingen op de woningmarkt. Activiteiten van corporaties vloeien immers in belangrijke mate voort uit het publieke belang dat er is bij het goed functioneren van de woningmarkt.

Momenteel wordt 32% van de totale woningvoorraad verhuurd door corporaties. In vergelijking met andere landen is dat een hoog aandeel. Het aandeel van de corporaties op de woningmarkt neemt echter geleidelijk af als gevolg van een stabiele omvang van het corporatiebezit bij een groeiende woningvoorraad. Toch is de afgelopen jaren

---

de omvang van de nieuwbouw van woningen door corporaties bijna verdubbeld. Corporaties nemen momenteel circa 40% van nieuwbouw van woningen voor hun rekening. Het gaat hierbij zowel om huur- als koopwoningen. De verkoop van huurwoningen aan eigenaar-bewoners is de laatste jaren enigszins dalend. De omvang van deze verkoop is ten opzichte van de omvang van het corporatiebezit met 0,6% per jaar relatief laag.

Kenmerkend voor corporaties is dat zij zich niet marktconform gedragen op de woningmarkt. Dit komt vooral tot uiting in het huurbeleid en in het verkoopbeleid. In doorsnee is het huurniveau van corporatiewoningen substantieel lager dan het marktconforme huurniveau. De impliciete kosten van het marktcontrair gedrag zijn af te leiden uit de verschillende waarderingen van de corporatiewoningen. Bij het voorgenoemen beleid zullen corporaties gemiddeld € 33.000 per woning realiseren, de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde. De koopwoningmarkt waardeert de corporatiewoningen vrij op naam op € 151.000. Deze prijs is deels beïnvloed door de fiscale bevoordeling. Hier past wel de kanttekening dat het prijsniveau in de koopsector vermoedelijk zal veranderen als veel huurwoningen worden omgezet in koopwoningen.

Er is een groeiende consensus dat de woningmarkt (op termijn) moet worden hervormd. Een neutrale rol van de overheid ten opzichte van kopen of huren en het op termijn beëindigen van generieke, vraagondersteunende subsidiëring, zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Als de fiscale bevoordeling in de koopsector verdwijnt, ligt het in de rede te verwachten dat het huurniveau marktconform wordt. Dit impliceert op langere termijn vermoedelijk een fundamentele verandering van de positie van corporaties. Aan de andere kant zal er altijd een taak blijven voor instellingen die zich richten op het kwalitatief en betaalbaar huisvesten van de doelgroepen die om sociaal-economische dan wel sociaal-culturele redenen niet zelf in hun woonbehoefte kunnen voorzien.

## **10. Langere termijn ontwikkelingsrichtingen**

In het voorgaande is er vanuit gegaan om de bestaande hybriditeit in aansturing en verantwoording te handhaven. Vanwege de discussies over staatssteun en ongeoorloofde mededinging met de Europese Commissie en op de discussies over de rol van corporaties op de woningmarkt, zal de bestaande omvang van ca. 2,4 miljoen woningen wel lager kunnen liggen, maar wordt geen andere aansturing van de corporatiesector nagestreefd.

Gelet op de balans tussen de corporatie als private organisatie en de overheid en de naar tijd in te vullen betekenis van het begrip “publiek belang”, zijn accentverschuivingen mogelijk, maar geen fundamentele wijzigingen. Andere ontwikkelingsrichtingen zijn echter mogelijk. Er zijn verschillende thema's die de huidige positie van de corporaties op termijn kunnen beïnvloeden. Naast de hiervoor genoemde hervorming van de woningmarkt is er de vraag naar de beperkte legitimiteit. Het bestuur resp. management heeft een grote handelingsvrijheid en de beschikking over veel financiële middelen. Opdrachtgeverrol noch eigenaarsrol zijn nu adequaat ingevuld. Een beoordelingskader voor het handelen is evenmin nog goed uitgewerkt. Er zijn op de langere termijn theoretisch twee ontwikkelingsrichtingen te ontdekken.

---

De versterking van de opdrachtgeverrol van de overheid is de ene oplossingsrichting. De kaders hiervoor worden geformuleerd door de rijksoverheid. Aansluitend bij het feit dat de activiteiten van corporaties ten behoeve van het publieke belang in de volkshuisvesting zijn en de concrete invulling van dat publieke belang lokaal plaats vindt, ligt het in de rede dat de opdrachtgeverrol vooral via de gemeente nader wordt geconcretiseerd. De wijze waarop dit inhoud wordt gegeven is een punt van nadere uitwerking. Conflictbeslechting kan dan via mediation verlopen. In deze ontwikkelingsrichting past ook dat er een veel grotere transparantie is en er een effectief systeem van benchmarking.

Een andere mogelijkheid is de transformatie van de corporatie tot een marktconform opererende onderneming. Dit vereist de introductie van eigenaar/aandeelhouders bij corporaties. De prijs die voor het aandeelhouderschap van corporaties wordt betaald, zou gestort kunnen worden in een afzonderlijk fonds. Hiermee komt vermogen van corporaties beschikbaar om op een andere wijze ingezet te kunnen worden in het belang van de volkshuisvesting. Bijdragen ten behoeve van de betaalbaarheid van het wonen, die met een verdwijnen van de generieke subsidiëring in omvang zullen toenemen en de middelen die nodig zijn om de marktconforme verhuurders te contracteren voor de uitvoering van publieke taken op het terrein van de volkshuisvesting, kunnen via het aldus gevormde fonds worden bekostigd.

De twee ontwikkelingsmogelijkheden kunnen ook volgtijdelijk worden gezien. Een versterking van de opdrachtgeverrol bij de gemeente als eerste stap en op termijn, in samenhang met de hervorming van de woningmarkt, de tweede stap, de introductie van eigenaar/aandeelhouders. Deze discussie voor de langere termijn zal politiek voorbereid dienen te worden. Vooralsnog gaat het Fonds uit van het voortbestaan van een krachtige corporatiesector met op onderdelen een vernieuwing van het systeem zoals het werkdomein, spelregels voor fusie en een anders ingericht extern toezicht.<