Corporaties in wonen

PREVENTIEVE DOORLICHTING WONINGCORPORATIESECTOR

B. Bieleman

J. Snippe

N. Tromp

Met medewerking van:

M. Boendermaker

C. Zimmerman

INTRAVAL

bureau voor onderzoek & advies

Corporaties in wonen

PREVENTIEVE DOORLICHTING WONINGCORPORATIESECTOR

December 2010

Intraval
Groningen-Rotterdam

COLOFON

© St. INTRAVAL

Postadres:
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail *info@intraval.nl*

www.intraval.nl

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 68
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

December 2010

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst:	drs. B. Bieleman, drs. J. Snippe en mr. N. Tromp; m.m.v. drs. M. Boendermaker en C. Zimmerman MSc
Opmaak:	C. Zimmerman MSc en drs. M. Boendermaker
Druk:	Copy-Copy
Omslag:	E. Cusiel
Opdrachtgever:	VROM-Inspectie (VI), onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M)

ISBN: 978 90 8874 108 1

VOORWOORD

In opdracht van de VROM-Inspectie (VI) heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL een preventieve doorlichting van de woningcorporatiesector in Nederland uitgevoerd. De VI maakte deel uit van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en is vanaf 14 oktober 2010 onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M). De doelstelling van de doorlichting is het in kaart brengen van kwetsbare plekken en risico's voor al dan niet georganiseerde (financieel-economische) criminaliteit.

De doorlichting bestaat uit twee onderdelen. In de eerste fase zijn relevante literatuur, nota's en overige documenten en openbare bronnen met betrekking tot woningcorporaties verzameld en bestudeerd. Tevens is door middel van uitgebreide interviews met sleutelinformanten nadere informatie verzameld. In het tweede onderdeel is gebruik gemaakt van analyse van gegevensbestanden en aanvullende documentenstudie en interviews met betrokkenen.

Het onderzoek is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers J. Snippe en N. Tromp onder verantwoordelijkheid van B. Bieleman. Zij zijn daarbij geassisteerd door de onderzoekers M. Boendermaker en C. Zimmerman.

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun kritische en positieve bijdrage aan het onderzoek en de totstandkoming van het rapport. De begeleidingscommissie bestond uit: mw. T. Harmannij (VI), mr. C.H. van der Laan (ministerie van Veiligheid en Justitie), drs. E. Lampe (Belastingdienst), mr. J. Lely (ministerie van Veiligheid en Justitie) en prof. dr. ir. H. Priemus (OTB). Verder gaat onze dank uit naar het Vastgoed Intelligence Center (VIC) voor het beschikbaar stellen van hun bestanden. Tot slot willen wij alle respondenten bedanken voor hun medewerking. Zonder hun inzet was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens INTRAVAL,

B. Bieleman
J. Snippe

Groningen-Rotterdam
December 2010

INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting	**I**
	Summary	**III**
Hoofdstuk 1	**Inleiding**	**1**
	1.1 Aanleiding	1
	1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	3
	1.3 Onderzoeksopzet	4
	1.4 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2	**Beschrijving sector**	**9**
	2.1 Definiëring	9
	2.2 Historie tot jaren negentig	13
	2.3 Volkshuisvesting vanaf jaren negentig	17
	2.4 Huidige organisatie	22
	2.5 Ontwikkelingen en perspectieven	37
	2.6 Resumé	40
Hoofdstuk 3	**Governance en integriteit**	**43**
	3.1 Goed bestuur	43
	3.2 Zelfregulering en gedragscodes	45
	3.3 Integriteit	55
	3.4 Resumé	59
Hoofdstuk 4	**Verantwoording en toezicht**	**61**
	4.1 Verantwoording	61
	4.2 Intern toezicht	63
	4.3 Extern toezicht	66
	4.4 Resumé	72

Hoofdstuk 5 Kwetsbaarheden en risico's 75
5.1 Definities 75
5.2 Woningcorporatie als hybride organisatie 77
5.3 Organisatie en cultuur 81
5.4 Financiën en transacties 91
5.5 Toezicht 99
5.6 Wetgeving en regulering 102
5.7 Resumé 104

Hoofdstuk 6 Ongebruikelijke vastgoedtransacties en criminaliteit 107
6.1 Vastgoedtransacties 107
6.2 Justitiële Documentatie 116
6.3 Resumé 122

Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusies 125
7.1 Beschrijving sector 126
7.2 Goed bestuur, handhaving en toezicht 129
7.3 Kwetsbaarheden en risico's 132
7.4 Ongebruikelijke vastgoedtransacties en criminaliteit 136
7.5 Ten slotte 140

Geraadpleegde literatuur 143

Bijlage 1 Geïnterviewden 151

Bijlage 2 Misdrijven 153

SAMENVATTING

De laatste tijd zijn diverse publicaties verschenen over verschillende vormen van regelovertredend gedrag bij enkele woningcorporaties in Nederland. In hoeverre de woningcorporatiesector kwetsbaar is voor misbruik door al dan niet georganiseerde (financieel-economische) criminaliteit is onduidelijk. Om dit in kaart te brengen heeft de VROM-Inspectie (VI) onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL in 2010 een preventieve doorlichting laten uitvoeren van de woningcorporatie-sector in Nederland.

De doorlichting bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel zijn literatuur en openbare gegevensbronnen bestudeerd. Tevens zijn interviews gehouden met meer dan 40 deskundigen en personen die werkzaam zijn in de sector. In het tweede onderdeel zijn onder meer vastgoedtransacties en justitiële documentatie van in de sector werkzame personen geanalyseerd.

Eerste onderdeel
Het rapport geeft allereerst een beeld van de woningcorporatiesector, waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan enkele kengetallen, de geschiedenis van de sector, de huidige organisatiestructuur en recente ontwikkelingen. Vervolgens wordt stilgestaan bij governance en integriteit binnen de woningcorporatiesector. Daarnaast komen het afleggen van verantwoording en het toezicht op woningcorporaties aan de orde. Het eerste onderdeel wordt afgesloten met een inventarisatie van de kwetsbaarheden en risico's voor regelovertredend gedrag binnen de woningcorporatiesector. Hierbij wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen: woningcorporaties als hybride organisatie; organisatie en cultuur; financiën en transacties; toezicht; en wetgeving en regulering.

Tweede onderdeel
De empirische verkenning, waaruit het tweede onderdeel bestaat, is een aanvulling op de inzichten over kwetsbaarheden en risico's die zijn verkregen uit het eerste onderdeel. Bij deze verkenning is het voorkomen van financieel-economische criminaliteit geïnventariseerd. Nagegaan is in welke mate ABC-vastgoedtransacties voorkomen bij transacties door woningcorporaties en rechtspersonen die zijn opgericht door woningcorporaties. Daarnaast is van bestuurders, commissarissen en gevolmachtigden die werkzaam zijn binnen de sector de justitiële antecedenten nagegaan. Dit tweede onderdeel wordt afgesloten met een beschrijving van de relatie van de verkregen justitiële antecedenten met de ABC-vastgoedtransacties.

Conclusie
Uit de doorlichting blijkt dat een aantal kwetsbaarheden en risico's onlosmakelijk verbonden zijn met de organisatie van de woningcorporatiesector, de regelgeving en het volkshuisvestelijke beleid. Deze inherente kwetsbaarheden hangen voornamelijk samen met: een gebrekkige transparantie; grote financiële belangen; en het optreden van corporaties als hybride organisatie. De gebrekkige transparantie van woningcorporaties uit zich in deels onduidelijke relaties met verbindingen en nevenfuncties van bestuurders en commissarissen, een gebrekkige inschrijving in het Handelsregister en in een te sterke positie van één bestuurder. De grote financiële belangen van woningcorporaties zorgen voor kwetsbaarheden door niet-eenduidige taxaties van vastgoed, omvangrijke onderhoudscontracten en onrendabele investeringen. Het optreden van woningcorporaties als hybride organisatie maakt corporaties kwetsbaar, omdat zij zowel actief zijn in de sociale als de commerciële markt, zij onvoldoende marktkennis hebben en omdat het ontbreekt aan tucht van de markt.

De beperkte empirische verkenning laat zien dat het aantal in kaart gebrachte risicovolle transacties zodanig is, dat er een kans bestaat dat er meer misbruik kan worden geconstateerd wanneer het onderzoek naar ABC-transacties zou worden verbreed. Nader onderzoek op dit punt lijkt dan ook gewenst. Daarnaast blijken op bestuurlijk en managementniveau personen werkzaam te zijn die voor financieel-economische antecedenten zijn vervolgd, waarvan een enkeling ook is veroordeeld.

In zijn geheel gezien lijkt de omvang van de aan de woningcorporatiesector gerelateerde criminaliteit beperkt te zijn. De resultaten van deze doorlichting laten evenwel zien dat de corporatiesector in Nederland niet geheel brandschoon is en dat er geen reden is voor blind vertrouwen. Intern en extern toezicht en een scherp integriteitsbeleid blijven voor de woningcorporatiesector nodig.

SUMMARY

A number of reports have recently been published on the rule-breaking behaviour of a few housing associations in the Netherlands. The extent to which the housing association sector is prone to abuse by organized and unorganized (financial and economic) crime is unclear. In order to obtain a clear picture of the situation, VROM-Inspectorate (VI) - a division of the ministry of Infrastructure and Environment - asked INTRAVAL bureau for research and consultancy in 2010 to conduct a preventive investigation of the housing association sector.

The investigation consisted of two parts. The first part consisted of studying literature and sources of public information. Interviews were also conducted with more than 40 experts and people working in the sector. The second part consisted of analyzing real estate transactions and the criminal history of people working in the sector.

First part
The report starts with a description of the housing association sector. The description includes a number of key figures, an overview of the sector's history, a description of the current organizational structure and an overview of recent developments. Next, governance and the integrity of the housing association sector are examined, as well as accountability and supervision. The first part ends with a list of the vulnerabilities and risks associated with rule-breaking behaviour in the housing association sector. Areas of focus are: the housing association as a hybrid organization; organization and culture; finance and transactions; supervision; and legislation and regulation.

Second part
The second part consists of an empirical investigation that provides additional insights into the vulnerabilities and risks that were arrived at in the first part. The investigation assesses the prevention of financial and economic crime with the goal of determining the extent to which ABC real-estate transactions are part of transactions made by housing associations and legal entities established by them. The criminal records of directors, board members and plenipotentiaries in the sector were also examined. The second part ends with a description of the relationship between the criminal records obtained and the ABC real-estate transactions.

Conclusions

The investigation revealed that a number of vulnerabilities and risks are inherent to the organization of the housing association sector, legislation and public housing policy. These inherent vulnerabilities are mainly related to: inadequate transparency; huge financial stakes; and housing associations acting as hybrid organizations. The inadequate transparency of housing associations is expressed in part by the ambiguous relationships between the associations and additional functions of directors and board members, inadequate registration in the trade registry and a director with too much power. The housing associations' huge financial stakes create vulnerabilities in the form of ambiguous real estate valuations, big maintenance contracts and unprofitable investments. Acting as a hybrid organization also makes housing associations vulnerable because they are active in both the social and the commercial markets, they have insufficient knowledge of the market and there is a lack of market supervision.

The limited empirical investigation shows that the number of risky transactions found is such that more abuse could be observed if the study to ABC transactions was extended. Further investigation is therefore desirable. Moreover, housing associations appear to have employees at the administrative and managerial level who have been prosecuted, and a few even convicted, for prior financial and economic crimes.

However, viewed as a whole, the extent of housing association-related crime seems to be limited. Nonetheless, the results of this investigation show that the housing association sector in the Netherlands is not squeaky clean and that there is no reason to trust it blindly. Internal and external supervision and a strict integrity policy is still necessary for the housing association sector.

1. INLEIDING

In dit rapport wordt verslag gedaan van de preventieve doorlichting van de woningcorporatiesector in Nederland in opdracht van de VROM-Inspectie (VI), uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL.[1] De VI maakte deel uit van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en is vanaf 14 oktober 2010 onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M). De doelstelling van deze doorlichting is het in kaart brengen van kwetsbare plekken en risico's voor al dan niet georganiseerde (financieel-economische) criminaliteit. In dit hoofdstuk wordt allereerst stilgestaan bij de aanleiding van het onderzoek. Vervolgens worden de onderzoeksvragen besproken. In de derde paragraaf wordt de onderzoeksopzet beschreven. Aan het slot van dit hoofdstuk is een leeswijzer opgenomen

1.1 Aanleiding

In het verleden heeft nog geen breed onderzoek plaatsgevonden naar de eventuele, al dan niet georganiseerde, (financieel-economische) criminaliteit binnen woningcorporaties. Wel zijn de laatste tijd diverse publicaties verschenen over verschillende vormen van regelovertredend gedrag bij (enkele) corporaties. Mede naar aanleiding hiervan heeft de VI onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL opdracht gegeven de woningcorporatiesector nader te onderzoeken en door te lichten op eenzelfde wijze als eerder in opdracht van het ministerie van Justitie is gebeurd.[2]

In het kader van het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM) zijn in opdracht van de afdeling Georganiseerde Criminaliteit van de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie al verschillende zogenoemde preventieve doorlichtingen van bedrijfstakken, branches en sectoren uitgevoerd. De ene bedrijfstak, sector of branche is kwetsbaarder voor (het doordringen van georganiseerde) criminaliteit dan andere. Bij (preventieve) doorlichtingen gaat het niet alleen om sectoren waar reeds sprake is van criminele bemoeienis en ander regelovertredend gedrag, maar ook om sectoren die bepaalde kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit en regelovertredend

[1] Ten tijde van het onderzoek kende dit ministerie nog deze naam. In dit rapport worden de voormalige benamingen van de ministeries gehanteerd, aangezien het onderzoek heeft plaatsgevonden toen de nieuwe benamingen nog niet van toepassing waren.
[2] Kamerstukken Tweede Kamer 2008-2009, 29 453, nr. 106.

gedrag. Het doel van een dergelijke doorlichting is het in kaart brengen van de risico's en kwetsbaarheden hiervoor in een bepaalde sector, branche of bedrijfstak. Tot op heden zijn de volgende bedrijfstakken, -sectoren of branches doorgelicht: de transportsector, de zorgsector, de sector betaald voetbal, de cannabissector, de goede doelensector, de kunst- en antiekhandel en de taxibranche. Daarnaast is voor de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL het instrument voor het eerst ingezet op een bepaalde geografische locatie, in casu een gemeente (Bieleman e.a. 2010) en is onderzoek gedaan naar criminaliteit bij stichtingen en verenigingen (Bieleman e.a. 2007).

Het blijkt dat een gebrek aan transparantie en toezicht een sector kwetsbaar maakt voor doordringing van (georganiseerde) criminaliteit/regelovertredend gedrag. Daarnaast zijn vooral bedrijven met een zwakke financiële positie kwetsbaar voor criminaliteit en regelovertredend gedrag. Een andere risicofactor wordt gevormd door de relatief lage toetredingseisen voor vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid. In de praktijk blijkt dat personen die vanwege criminele activiteiten zijn aangehouden na beëindiging van de bedrijfsmatige activiteit eenvoudig opnieuw een rechtsvorm kunnen oprichten en zich wederom aan criminele activiteiten schuldig kunnen maken (Snippe e.a. 2004). Uit de doorlichting van de kunst- en antiekhandel blijkt dat een op zichzelf niet zo kwetsbare branche voor binnendringing van al dan niet georganiseerde, (financieel-economische) criminaliteit door een laag niveau van toezicht een relatief lage pakkans kent voor plegers van kunstcriminaliteit (Bieleman e.a. 2007). Verder vormen werknemers die via uitzendbureaus zijn geworven een risicofactor. Bij de doorlichting van de transportsector is gebleken dat criminele organisaties bewust personen bij bepaalde transportbedrijven plaatsen om misbruik te kunnen maken van de transporten (KPMG 2000).

Naar aanleiding van eerdere doorlichtingen zijn verschillende maatregelen genomen om de risico's en kwetsbaarheden van de doorgelichte sectoren te verminderen. Zo is mede naar aanleiding van de doorlichting van de cannabissector bij verschillende gemeenten de BIBOB toegepast en een vergunningenstelsel voor growshops ingevoerd. De doorlichting van de kunst- en antiekhandel heeft bijgedragen aan het opzetten van een database voor gestolen kunstgoederen en het wederom aanstellen van een landelijk officier, die belast is met het opsporen van illegale kunst- en antiekhandel. Daarnaast heeft, mede naar aanleiding van het onderzoek naar criminaliteit bij stichtingen en verenigingen, een herziening plaatsgevonden van het toezicht in deze sector.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek naar woningcorporaties betreft een doorlichting van de sector om de kwetsbare plekken en risico's in kaart te brengen die het infiltreren van de, al dan niet georganiseerde, (financieel-economische) misdaad in die sector zouden kunnen faciliteren.[3] Dit betekent dat er inzicht moet worden verkregen in de mate waarin er sprake is van aanwezigheid van al dan niet georganiseerde, (financieel-economische) criminaliteit en in hoeverre er risico's hiervoor bestaan.

Onderzoeksvragen
De hierboven beschreven doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

A. Inventarisatie sector en problematiek
1. Hoe is de sector georganiseerd (organisatiestructuur, aantallen corporaties en werknemers, koepelorganisaties, verbindingen)? Wat is het financiële belang in de sector (omzetten, vermogen, bijdrage in het BNP en andere kengetallen)?
2. Zijn er actieve(re) corporaties in de sector en wat zijn hun (buitenlandse) activiteiten inclusief verbindingen/dochterondernemingen?
3. Wat zijn de posities van interne en externe toezichthouders? Wat zijn de huidige inspanningen in de sector op het gebied van preventie, (bestuurlijke) handhaving, toezicht en repressie om zich (beter) tegen (georganiseerde) criminaliteit te beschermen?

B. Doorlichting en toezicht en handhaving
4. Wat zijn de kwetsbare plekken in de sector voor wat betreft het risico van indringen door en financiering van al dan niet georganiseerde, (financieel-economische) criminaliteit? In hoeverre is er reeds sprake van indringing?
5. In hoeverre spelen onderlinge verwevenheid, belangenverstrengeling, (gebrek aan) concurrentie en externe invloeden een rol?
6. Waar en wanneer ontstaat belangenverstrengeling en mogelijkheden tot fraude, ongeoorloofde zelfverrijking, chantage en/of corruptie?
7. Bevinden zich binnen de sector, verwante bedrijfstakken en verbindingen personen met een (sector gerelateerd) strafblad en zo ja, zijn er concentraties aan te geven?

[3] De resultaten van de doorlichting kunnen worden besproken met de sector, waarbij kan worden nagegaan of er aanknopingspunten zijn voor het nemen van preventieve maatregelen. Op deze wijze wordt getracht de weerbaarheid van de sector tegen georganiseerde criminaliteit te vergroten en de integriteit te bevorderen.

1.3 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel worden de relevante literatuur, nota's en overige documenten en openbare bronnen met betrekking tot woningcorporaties verzameld en bestudeerd. Tevens wordt door middel van uitgebreide interviews met sleutelinformanten nadere informatie verzameld. In het tweede onderdeel wordt gebruik gemaakt van analyse van gegevensbestanden en aanvullende documentenstudie en interviews met betrokkenen. Deze opzet heeft veel overeenkomsten met de eerder uitgevoerde doorlichtingen van de cannabisbranche c.a., de goede doelen-sector en de kunst- en antiekhandel die wij in de afgelopen jaren in opdracht van het ministerie van Justitie hebben uitgevoerd.

Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet is getracht zo dicht mogelijk te blijven bij de beschikbare informatie over de sector, de organisatiestructuur van de bedrijfstak en de rol van de georganiseerde criminaliteit daarin. Er is zoveel mogelijk gezocht naar harde cijfers en feitelijkheden over de sector. Zachtere informatie afkomstig uit met name interviews is als richtinggevend en als ondersteuning van de cijfers en feitelijkheden in het onderzoek meegenomen. Daarnaast is de informatie uit interviews gebruikt ter verklaring van bevindingen uit de overige bronnen.

Inventarisatie
Voor de inventarisatie van de sector en de problematiek zijn schriftelijke bronnen bestudeerd en interviews gehouden.

Literatuurstudie
Begonnen is met het bestuderen van relevante (wetenschappelijke) publicaties, beleidsnota's, overige relevante documenten en openbare bronnen (onder meer het internet) met betrekking tot woningcorporaties. Hierbij is ook aandacht besteed aan de lopende en reeds afgeronde onderzoeken op dit gebied. Voorts is de zogenoemde grijze literatuur (kranten, internet, scripties en dergelijke) meegenomen. Dit onderzoek eindigt bij het regeerakkoord Rutte-Verhagen (2010).

Met de gegevens zoals die uit het literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen, is een eerste beschrijving van de sector gegeven qua organisatiestructuur, werkwijze en dergelijke. Verder is in de literatuur gezocht naar informatie over de bestrijding van criminaliteit in de sector en de knelpunten die daarin geconstateerd worden. Tot slot is bij de literatuurstudie aandacht besteed aan het financiële belang in de sector. Hierbij is met name gezocht naar informatie over de kwetsbaarheid van de sector voor misbruik door personen en organisaties met criminele bedoelingen.

Interviews
Voor de inventarisatie zijn tevens uitgebreide gesprekken gevoerd met sleutelinformanten die beschikken over ruime kennis van (onderdelen van) de woningcorporatiesector. Tijdens de gesprekken zijn verschillende zaken aan bod gekomen, waaronder: de organisatie van woningcorporaties en de sector; financiën en geldstromen; kwetsbaarheden en regelovertredend gedrag c.q. criminaliteit; en toezicht en handhaving. Tijdens de inventarisatiefase zijn gesprekken gevoerd met in totaal 42 personen in 35 uitgebreide interviews. De sleutelinformanten waren op dat moment werkzaam bij of verbonden aan: VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD), het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI); Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie; Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN); Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV); Belastingdienst; Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW); Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW); Aedes; Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties; Accountantskantoor; Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN); Nederlandse Woonbond; Stichting Corporatie Vastgoedindex (aeDex); een gemeente; veertien woningcorporaties[4]; en enkele deskundigen op het gebied van volkshuisvesting. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesproken bedrijven en instellingen.

Doorlichting
Ten behoeve van het tweede gedeelte van het onderzoek zijn naast aanvullend literatuuronderzoek en interviews tevens gegevens over corporaties en hun dochters en eventuele deelnemingen aan een nadere analyse onderworpen. Door middel van bestandsvergelijking is op basis van vastgestelde criteria in beeld gebracht welke onroerend-goedtransacties waarbij woningcorporaties partij zijn, gekenmerkt worden door een verhoogd risico. Op basis van indicatoren is een typologie gemaakt van risico's voor frauduleus gedrag. Voor de bestandsvergelijking zijn met behulp van het Vastgoed Intelligence Centre (VIC)[5] de openbare bedrijfsgegevens aangevuld met gegevens van VROM, Kadaster, Belastingdienst, FIU[6] en JustID[7]. Deze gegevens zijn op geautomatiseerde wijze met behulp van smart@data ontsloten.[8]

---

[4] De woningcorporaties zijn geselecteerd op grond van de volgende indicatoren: aantal woongelegenheden; aantal verbindingen; aantal referentiegroepen CFV; regio; en percentage van bezit dat niet-woongelegenheden betreft.

[5] Het Vastgoed Intelligence Centre (VIC) is een landelijk opererend samenwerkingsplatform waarin de initiatiefnemers OM en Belastingdienst samen met de FIOD/ECD, de Financial Intelligence Unit Nederland en de politie participeren.

[6] Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland) levert een bijdrage aan de versterking van de kwaliteit van opsporing en vervolging en het voorkomen en bestrijden van misdaad, in het bijzonder misdaden omtrent witwassen en de financiering van terrorisme door het ter beschikking stellen van verzamelde en geanalyseerde informatie over ongebruikelijke transacties en expertise aan

De basisdatabestanden die nodig zijn voor de analyses dienden eerst te worden opgebouwd. Er zijn twee basisdatabestanden gegenereerd: een bestand met persoonsgegevens en een bestand met onroerend-goedtransacties. Het genereren van deze bestanden is stapsgewijs uitgevoerd. Het bestand met persoonsgegevens is op basis van stap 1 tot en met 5 tot stand gekomen. In stap 6 is het bestand met onroerend-goedtransacties gegenereerd. In de laatste stap worden de beide databestanden gekoppeld en kunnen dan nader worden geanalyseerd. De stappen worden hieronder beschreven.

1. Aanleveren databestand woningcorporaties
Er is een lijst van alle woningcorporaties samengesteld op basis van de gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Uitgangspunt was de lijst van 1 januari 2009.

2. Databestand woningcorporaties en gerelateerde rechtspersonen
Van de op de lijst voorkomende woningcorporaties zijn alle rechtspersonen, die daaraan zijn gerelateerd, in kaart gebracht met behulp van gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en het klanten- en relatiebestand van de Belastingdienst.

3. Databestand bestuurders, commissarissen en managers/leidinggevenden woningcorporaties
Als derde stap is het bestand dat is opgebouwd in stap twee aangevuld op basis van de gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Dit heeft geresulteerd in een lijst van bestuurders, commissarissen en managers/leidinggevenden van de woningcorporaties en de daaraan gerelateerde verbindingen.

4. Databestand relaties
De lijst van bestuurders, commissarissen en managers/leidinggevenden van de woningcorporaties en de daaraan gerelateerde verbindingen uit stap 3 zijn aangevuld met relaties. Het gaat hierbij om familierelaties (partner/kinderen). Deze relaties zijn zichtbaar gemaakt met behulp van het systeem Beheer van Relaties (BVR). In dit centrale Belastingdienstsysteem staan alle klanten. Dit systeem is gekoppeld aan de Gemeentelijke Basis Administratie.

(Bijzondere) Opsporings-, Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in binnen- en buitenland.

[7] De Justitiële Informatiedienst (JustID) levert informatie over personen in de strafrechtsketen en is tevens een kenniscentrum op het gebied van informatievoorziening voor de strafrechtsketen.

[8] Smart@data is een softwarepakket dat eigendom is van VX Company, die voor werkzaamheden hiermee is ingehuurd.

5. Aanvullende gegevens
Het databestand met bestuurders, commissarissen en managers/leidinggevenden van de woningcorporaties en de daaraan gerelateerde verbindingen uit stap 3 is vergeleken met aanvullende gegevens die indicaties geven over de betrokkenheid bij, al dan niet georganiseerde, (financieel-economische) criminaliteit. De Justitiële documentatie van JustID geeft aanvullende informatie over criminele achtergronden van de personen uit de doorlichting. Het VIC beschikt over criminele antecedenten van de afgelopen 15 jaar (periode 1995-2009) die betrekking hebben op drugsmisdrijven, mensenhandel en die samenhangen met fraude, witwassen en corruptie. Antecedenten en afdoeningen van vermogensmisdrijven (diefstallen en inbraken), geweldmisdrijven en verkeersmisdrijven zijn niet bij het VIC beschikbaar. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de misdrijven die in de analyses zijn meegenomen.

6. Databestand onroerend goed-transacties
De kern van de analyses zijn de onroerend goed-transacties van de woningcorporaties en de verbindingen van corporaties. Hierbij is voornamelijk gekeken naar de in de vastgoedhandel veel voorkomende ABC-constructies[9]. Hiervoor is gebruik gemaakt van de door het Kadaster geregistreerde transacties van vastgoed. Alle aankoop en verkoop van vastgoed door woningcorporaties en verbindingen over de periode 2002- juli 2009 zijn uit het databestand van het Kadaster gehaald.

7. Koppeling databestanden
Het bestand dat resultaat is van stap 6 is gematched aan het bestand dat in stap 4 is opgeleverd. Nagegaan is welke overlap er bestaat tussen de personen (bestuurders, commissarissen, managers/leidinggevenden, partners en kinderen) en afwijkende vastgoedtransacties van woningcorporaties. Nagegaan is op welke wijze personen die in beide databestanden voorkomen bij de transacties betrokken zijn: als koper of verkoper van vastgoed en wie er eventueel profiteren van de transacties.

1.4 Leeswijzer

De indeling van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een beeld gegeven van de woningcorporatiesector, waarbij aandacht wordt besteed aan de definiëring, enkele kengetallen, de geschiedenis van de sector, de huidige organisatiestructuur, recente ontwikkelingen en actuele perspectieven. Hoofdstuk 3 behandelt enkele hoofdlijnen van de ontwikkelingen van

[9] Onder een ABC-constructie/transactie wordt verstaan twee of meer elkaar snel opvolgende transacties met betrekking tot registergoederen, waarbij in de elkaar opvolgende transacties sprake is van op het eerste oog niet verklaarbare prijs- of waardeverschillen (bron: www.notaris.nl).

governance en integriteit binnen de woningcorporatiesector. Vervolgens staat in hoofdstuk 4 het afleggen van verantwoording door woningcorporaties en het toezicht houden op woningcorporaties centraal. In hoofdstuk 5 worden de kwetsbaarheden en risico's voor regelovertredend gedrag binnen de woningcorporatiesector in kaart gebracht, waarbij gebruik wordt gemaakt van informatie uit literatuur en interviews met verschillende sleutelinformanten. In hoofdstuk 6 worden de inzichten over deze kwetsbaarheden en risico's aangevuld met een empirische verkenning, waarbij gebruik is gemaakt van gegevens om ABC-transacties te achterhalen en justitiële documentatie over personen die in de sector werkzaam zijn. Het rapport wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met de belangrijkste conclusies.

2. BESCHRIJVING SECTOR

Om kwetsbaarheden binnen een bepaalde sector inzichtelijk te maken, is het van belang een beeld te geven van de desbetreffende sector. In dit hoofdstuk wordt voor de woningcorporatiesector achtereenvolgens aandacht besteed aan de definiëring, enkele kengetallen, de geschiedenis van de sector, de huidige organisatiestructuur en recente ontwikkelingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé.

2.1 Definiëring

Woningcorporaties zijn particuliere instellingen die op non-profit basis werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting. Sinds de Woningwet van 1901 zijn corporaties door de Kroon toegelaten instellingen die in aanmerking komen voor financiële steun. Voordat in de volgende paragraaf de ontwikkelingen van woningcorporaties in de afgelopen eeuw worden besproken, wordt in deze paragraaf eerst kort ingegaan op de definiëring en enkele actuele kengetallen van de sector.

Wettelijk kader
Woningcorporaties vinden hun formele basis in de Woningwet (artikel 70 e.v. Woningwet). De uitwerking van deze wettelijke bepalingen is opgenomen in het Besluit beheer sociale huursector (hierna te noemen: Bbsh), enkele ministeriële regelingen en MG-circulaires.[1] In al deze verschillende regelingen zijn diverse voorschriften opgenomen over woningcorporaties, zoals: het verwerven, bouwen, bezwaren en vervreemden van onroerende zaken; het verhuren van woningen; de wijze van het beheer en de exploitatie van woningen; het financiële beleid en beheer van de woningcorporatie, alsmede de verslaglegging en inrichting van de administratie van de woningcorporatie. Naast deze specifieke bepalingen zijn diverse algemene wettelijke bepalingen op woningcorporaties van toepassing, zoals: bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek; de Huurprijzenwet woonruimte; de Huisvestingswet; het Bouwbesluit; de Huurtoeslagwet; en de Overlegwet huurders-verhuurder.

[1] MG-circulaires zijn circulaires die door het ministerie van VROM onder meer worden gestuurd aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders betreffende het volkshuisvestingsbeleid. De circulaires kunnen betrekking hebben op nieuwe wet- en regelgeving, beleidsregels, verzoeken om medewerking of inlichtingen of het geven van advies of informatie (www.vrom.nl).

Woningcorporaties worden in artikel 70 Woningwet omschreven als: verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting. Daarnaast wordt in de Woningwet de maatschappelijke taak van woningcorporaties omschreven. Zo is bepaald dat woningcorporaties bij voorrang personen huisvesten die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Hierbij dienen woningcorporaties bij het in gebruik geven van door hen beheerde woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs zoveel mogelijk voorrang te geven aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woningen zijn aangewezen.

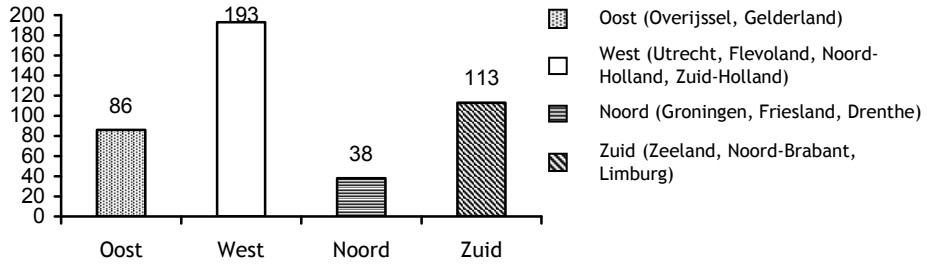
Kengetallen
Op het in dit rapport gehanteerde peilmoment van ultimo 2008 telde ons land 430 woningcorporaties (CFV 2009f).[2] Het totaal aantal woongelegenheden van de corporaties is 2.388.091. Het aandeel woningbezit van de corporaties in de Nederlandse woningmarkt komt daarmee op 32%. Daarnaast beheren de corporaties ook 171.078 vastgoedobjecten die niet bestemd zijn als woongelegenheid (CFV 2009f).

Het aantal formatieplaatsen in de sector is in de periode 2005-2009 gestegen van 23.300 tot ruim 28.000 fte. De totale bedrijfsopbrengsten in de sector bedragen in 2009 in totaal ruim 13 miljard euro, waarvan circa 12 miljard euro bestaat uit huuropbrengsten (CFV 2010a) Hoewel de bedrijfsopbrengsten circa 2,3% van het Bruto Nationaal Product vormen, bedraagt het arbeidsvolume van 28.000 fte slechts 0,5% van het nationaal arbeidsvolume.[3]

Geografische spreiding
Het merendeel van de corporaties is gevestigd in het westelijke deel van het land: van de 430 corporaties in 2008 is bijna 45% (193) in het westen gelegen (zie grafiek 2.1). In het noorden van het land zijn de minste corporaties terug te vinden. Hier zijn 38 corporaties actief (CFV 2009f).

[2] Het totale aantal woningcorporaties is in 2009 gedaald naar 418.
[3] www.cbs.nl

Grafiek 2.1 Geografische spreiding van woningcorporaties

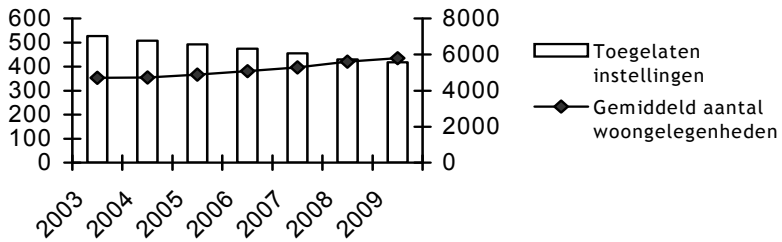


Bron: CFV(2009f)

Concentratie

Het totaal aantal corporaties is sinds de jaren negentig afgenomen. Aangezien het totale woningbezit van de sector nagenoeg gelijk is gebleven, is het gemiddeld aantal woongelegenheden per corporatie sterk gestegen. Vanaf 2004 daalde het aantal woningcorporaties van 508 naar 418. Het gemiddeld aantal woongelegenheden steeg over dezelfde periode van 4.714 naar 5.800 (zie grafiek 2.2). De daling van het aantal corporaties is uitsluitend het gevolg van fusies. In 2007 hebben 25 fusies plaatsgevonden (455 corporaties in 2007 versus 430 in 2008) en in 2008 zijn 12 woningcorporaties gefuseerd (430 corporaties in 2008 tegenover 418 in 2009).

Grafiek 2.2 Toenemende concentratie woongelegenheden



Bron: CFV (2010b)

Woongelegenheden

Van woningcorporaties wordt verwacht dat zij maatschappelijk ondernemen (hierop wordt later dit hoofdstuk nader ingegaan). Naast het verhuren van woongelegenheden verhuren woningcorporaties hiervoor andere gelegenheden, zoals kantoor- en winkelpanden. Zoals in tabel 2.1 te zien is, is naast een groot aandeel woongelegenheden (93%) gemiddeld 7% van het

bezit van woningcorporaties bestemd voor overige verhuur (niet-woongelegenheden).

Tabel 2.1 Corporatiebezit (sector) naar woongelegenheid en overige verhuur in 2008

	Aantal objecten	% objecten
Woongelegenheden	2.388.091	93
Overige verhuur	171.078	7
Totaal	2.559.169	100

Bron: aangeleverde gegevens van CFV in november 2009

Het aandeel niet-woongelegenheden verschilt per woningcorporatie. Zo is in tabel 2.2 te zien dat 58 corporaties meer dan 10% niet-woongelegenheden bezitten. Bij ruim de helft (59%) van de corporaties bedraagt het bezit van niet-woongelegenheden maximaal 5%.

Tabel 2.2 Corporaties verdeeld naar percentage bezit niet-woongelegenheid in 2008

% niet-woongelegenheden van bezit	Aantal corporaties	%
0-5	252	59
5-10	120	28
> 10	58	13
Totaal	430	100

Bron: aangeleverde gegevens van CFV in november 2009

Woningtoewijzingen

De beleidsruimte van woningcorporaties is afhankelijk van een al dan niet door gemeenten opgestelde huisvestingsverordening. Gemeenteraden kunnen in de plaatselijke huisvestingsverordening de categorieën woningzoekenden aanwijzen die voor het verkrijgen van een huisvestingsverordening in aanmerking komen. Op basis van de verordening hanteren woningcorporaties in het kader van hun kerntaak (het huisvesten van de doelgroep met beperkte financiële middelen) zogenoemde passendheidscriteria. Bij de (financiële) passendheidscriteria gaat het doorgaans om de vraag welke woning qua aard, grootte en prijs geschikt is voor welk huishouden.[4]

Van corporaties wordt verwacht dat zij bij het verhuren van hun woningen ernaar streven dat er door huurders in een zo gering mogelijke mate beroep wordt gedaan op huurtoeslag. Aan de hand van toewijzingsgegevens van woningcorporaties meet het CFV in hoeverre de toewijzing van woningen volgens de inkomenscriteria als passend mogen worden beschouwd (CFV 2009e).[5] Als niet-passend worden enerzijds de toewijzingen beschouwd van

[4] Zie ook Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 271, nr. 3.
[5] De rol en functies van het CFV komen later dit hoofdstuk uitgebreider aan de orde.

goedkope huurwoningen aan huishoudens met een inkomen van boven dat van de doelgroep. Dit zijn (te) goedkope toewijzingen die leiden tot zogenoemde goedkope scheefheid. Anderzijds is er bij toewijzingen van duurdere huurwoningen aan huishoudens met lagere inkomens ook sprake van niet-passende toewijzingen. Deze (te) dure toewijzingen leiden tot zogenoemde dure scheefheid. Zoals volgt uit tabel 2.3, beoordeelt het CFV het merendeel (90%) van de huurprijzen binnen de sociale woningmarkt als acceptabel (passend). Daarnaast bij in 4% van de huurwoningen sprake van goedkope scheefheid en bij 6% van de huurwoningen sprake van een dure scheefheid volgens het CFV.

Tabel 2.3 Relatie huurprijs en inkomen bij woningtoewijzingen 2008

	Aantal	%
Passend	2.026.436	90
Goedkope scheefheid	85.656	4
Dure scheefheid	142.008	6
Totaal	2.254.100	100

Bron: CFV (2009e)

2.2 Historie tot jaren negentig

Om inzicht te verkrijgen in de werking van de huidige corporatiesector is het van belang aandacht te schenken aan de geschiedenis van de woningcorporaties. In deze (en de volgende) paragraaf wordt daarom aandacht besteed aan de belangrijkste ontwikkelingen sinds het ontstaan van woningcorporaties.

De woningcorporatiesector kent een geschiedenis van verschuivende verhoudingen tussen de overheid en de woningcorporaties. Aanvankelijk is er sprake van een grote mate van onafhankelijkheid van de corporaties, maar geleidelijk groeit de overheidsbemoeienis, met name na de Tweede Wereldoorlog. Met het instellen van Commissie de Roos in 1959 wordt ingezet op de vernieuwde verzelfstandiging van woningcorporaties. De daadwerkelijke verzelfstandiging zou echter nog tot het eind van de eeuw duren.

Voor de Woningwet

De westerse wereld wordt in de 19e eeuw gekenmerkt door de maatschappelijke gevolgen van de industrialisatie en de daarmee samenhangende trek van het platteland naar de stad. Ook Nederland krijgt hiermee te maken, voornamelijk in de tweede helft van de 19e eeuw. De snel groeiende industriële samenleving kende een hoge mate van verstedelijking met een bijbehorende volkshuisvestelijke vraag. Reeds in 1850 ontstaan particuliere initiatieven om de groeiende arbeidersklasse te huisvesten. Deze particuliere initiatieven, die als voorloper van de latere woningcorporaties

kunnen worden beschouwd, waren doorgaans opgezet door industriëlen die zelf een belang hadden bij het huisvesten van hun arbeiders. In 1870 bestonden ongeveer 20 van dergelijke semi-filantropische woningbouwverenigingen (Van Dieten 1993). Ook verschillende vakbonden zetten zich in voor huisvesting van de groeiende arbeidersklasse. Zo wordt in 1871 de socialistische Algemeen Nederlands Werklieden Verbond opgericht, gevolgd door de protestantse arbeidersbeweging Nederlandsch Werkliedenverbond Patrimonium in 1878. In het laatste kwart van de 19e eeuw begonnen ook deze arbeidersbewegingen zich met woningbouw bezig te houden door zelf woningbouwverenigingen op te richten. Er bestonden daarmee twee categorieën woningbouwverenigingen: de belanghebbenden (het door industriëlen en notabelen huisvesten van werknemers) en de belangstellenden (de arbeidersbewegingen). Daarnaast bestonden er ook gemeentelijke woningbedrijven en charitatieve instellingen die werkzaam waren op het gebied van volkshuisvesting.

Eind 19e eeuw is de kwaliteit van de toenmalige huisvesting slecht te noemen. Bij een gemiddelde woningbezetting van vijf personen bestond 60% van de woningen slechts uit één of twee vertrekken, kelders en zolders meegerekend (Van Dieten 1993). Ook waren goede sanitaire voorzieningen nauwelijks aanwezig. De slechte woonomstandigheden droegen er aan bij dat de volksgezondheid te wensen overliet; af en toe braken epidemieën uit, bijvoorbeeld cholera-epidemieën. Langzamerhand groeide bij de rijksoverheid het besef, mede onder druk van diverse arbeidersbewegingen en opkomende liberalisering, dat zij meer verantwoordelijkheid moest nemen in het verzorgen van kwalitatief goede huisvesting.

Woningwet

Door de bewustwording van de leefomstandigheden binnen de toenmalige woningsector besluit de overheid in 1901 om de woningsector op nationaal niveau te reguleren en een sociaal verantwoorde Woningwet vast te stellen. Het doel van de regulering was de verbetering van de kwaliteit en de kwantiteit van de huisvesting. Met de Woningwet wordt de rijksoverheid voor het eerst (mede)verantwoordelijk voor de volkshuisvesting.[6] In de nieuwe wetgeving worden gemeentelijke overheden verplicht gesteld om bouwverordeningen op te stellen en een stelsel van bouwvergunningen te ontwikkelen. Tevens kunnen eigenaren worden verplicht om bepaalde verbeteringen aan hun onroerend goed door te voeren. Gemeenten krijgen daarnaast de bevoegdheid om woningen onbewoonbaar te verklaren.

Naast strengere regelgeving voorzag de Woningwet uit 1901 ook in de wettelijke basis voor centrale financiële sturing op het gebied van volkshuisvesting. Op basis van de Woningwet konden particuliere

[6] De zorg voor het bevorderen van voldoende woongelegenheid werd later in artikel 22 van de Grondwet toegekend aan de overheid.

instellingen worden toegelaten om met overheidsgeld te gaan bouwen voor het algemeen belang. Naast deze rijksleningen werden ook, bij gebleken noodzaak, subsidies verstrekt ter compensatie van lagere exploitatie-inkomsten. Op deze wijze konden de huren laag worden gehouden zonder dat de kwaliteit daar onder leed. De toegelaten instellingen kregen door dergelijke maatregelen een intensieve financiële band met de overheid. Hoewel de oorspronkelijke intentie van de overheid was om toegelaten instellingen zoveel mogelijk op eigen benen te laten staan, bleef de financiële afhankelijkheid groot (Snuverink 2006, Van der Schaar 2006).

Het aantal toegelaten instellingen nam in de jaren na de inwerkingtreding van de Woningwet steeds verder toe. In 1904 werd in Leiden 'De Vereeniging tot bevordering van de bouw van Werkmans-woningen' de eerste erkende instelling. In 1913 bestonden er ongeveer 300 toegelaten instellingen en in 1922 was dit aantal al gegroeid tot 1.300. In dezelfde periode groeide het aantal zogenoemde woningwetwoningen tot 75.000. In 1940 was dit aantal gestegen tot ongeveer 1 miljoen. Ondanks deze kwantitatieve stijging, bleef de nadruk voor de Tweede Wereldoorlog vooral liggen op een verbetering van de kwaliteit en de betaalbaarheid van sociale huisvesting (Ouwehand en Van Daalen 2002, Van Dieten 1993).

Na de Tweede Wereldoorlog, toen Nederland dringend behoefte had aan veel nieuwe woningen, steeg het productieniveau van corporaties sterk. De noodzaak om de huren laag te houden leidde tot een omvangrijk subsidiëringstelsel om het aanbod te stimuleren (Van der Schaar 2006). Bij bouwprojecten ging het in de naoorlogse periode voornamelijk om kwantiteit. In 1962 was de miljoenste naoorlogse woning al een feit. De rol van corporaties was in deze periode beperkt tot het realiseren van overheidsprogramma's met als basis de Wederopbouwwet. Een groot deel van de werkzaamheden van corporaties bestond uit vrijwilligerswerk (Snuverink 2006, Van der Schaar 2006). Het oorspronkelijke voornemen om corporaties zelfstandig te laten functioneren kwam niet uit de verf. Al snel rees daarom de vraag of corporaties niet zelfstandiger moesten gaan opereren op financieel en beleidsmatig gebied.

Verzelfstandiging

In 1959 werd een staatscommissie, Commissie de Roos, ingesteld die de mogelijkheden tot verzelfstandiging van corporaties moest onderzoeken. Het advies van Commissie de Roos was de feitelijke start van de verzelfstandiging van de woningcorporaties. In 1963 kwamen de adviezen van Commissie de Roos uit. De belangrijkste adviezen waren:

a. het laten vervallen van de terugbetalingsplicht;
b. het door de corporaties behouden van batige saldi;
c. de oprichting van een centraal fonds;
d. een uniformering van gemeentelijke leningsvoorwaarden;

e. de verbreding van de taak van woningcorporaties naar andere (duurdere) woningen dan enkel woningwetbouw.

De overheid nam het advies over in verschillende maatregelen, verdeeld over de daaropvolgende jaren. Zo konden corporaties zich vanaf 1965 gaan begeven in duurdere segmenten van de woningmarkt. In datzelfde jaar werd de Woningwet aangepast waardoor de plicht om rijksleningen terug te betalen kwam te vervallen. Tevens konden corporaties financiële overschotten behouden. Daarnaast verviel in 1975 de bestaande schuld van 2 miljard gulden en kregen woningcorporaties voorrang boven gemeenten bij het bouwen van woningwetwoningen, het zogenoemde wettelijke primaat.

Beleidsmatig werd de positie van corporaties in 1975 ook versterkt door de invoering van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV), voorganger van het huidige Bbsh (1973). Het BTIV legde een reeks gedragsregels vast voor woningcorporaties. Het BTIV had drie algemene doelstellingen, namelijk: de zelfstandigheid van corporaties vergroten en hun verhouding tot gemeenten vastleggen; de rechten en zeggenschap van huurders uitbreiden; en de sociale doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid beter waarborgen. Er werd getracht deze doelstellingen te bereiken door de organisatie en werkzaamheden van corporaties vast te leggen, alsmede het toezicht van de overheid daarop. Zo mochten gemeentelijke overheden geen aanvullende voorwaarden meer stellen bij het verlenen van woningwetleningen.

In de jaren tachtig wilde de overheid de verzelfstandiging intensiveren, mede door groeiende financiële lasten en afname van de woningnood. Door de opgebouwde reserves van corporaties kon het Rijk haar financiële steun steeds meer terugtrekken, en konden de financiële risico's worden gedragen door de corporaties. Daarom werd in 1984 het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) opgericht. Het WSW geeft garanties aan financiers die daardoor gunstige leningen aan woningcorporaties verstrekken voor sociale woningen en maatschappelijk vastgoed. Feitelijk is met de oprichting van de WSW de waarborgfunctie van de overheid grotendeels overgenomen door het WSW. Leningen voor risicovolle nieuwbouwprojecten werden vanaf 1989 ook de verantwoordelijkheid van het WSW.[7]

Centraal Fonds Volkshuisvesting

In navolging van het advies van Commissie de Roos werd in 1988 het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) opgericht. Evenals woningcorporaties vindt ook het CFV zijn wettelijke basis in de Woningwet. In artikel 71a van de Woningwet is beschreven wat de taken, bevoegdheden en plichten van het CFV zijn. Het fonds:[8]

[7] Op de rol en functies van het WSW wordt later dit hoofdstuk uitgebreider ingegaan.

[8] In paragraaf 2.5 wordt verder ingegaan op de saneringssteun van het CFV. Informatie over de toezichtsfunctie van het CFV komt in hoofdstuk 4 aan bod.

a. verstrekt subsidie aan woningcorporaties ter bevordering van de sanering van woningcorporaties die niet beschikken over de noodzakelijk te achten financiële middelen, of, volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven voorschriften, ter tegemoetkoming in de kosten van werkzaamheden van toegelaten instellingen;
b. verricht taken in het kader van het toezicht op woningcorporaties, voor zover die taken bij algemene maatregel van bestuur zijn aangegeven, welke taken de financiële aspecten van de werkzaamheden van woningcorporaties betreffen en tot welke taken kan behoren het aan de minister verschaffen van inzicht in de financiële situatie van de woningcorporaties gezamenlijk.

Het CFV stelt jaarlijks beleidsmaatregelen vast waarin wordt bepaald op welke wijze het CFV uitvoering geeft aan de hiervoor geformuleerde taken (artikel 71b Woningwet). Het CFV dient over haar functioneren verantwoording af te leggen aan de minister.[9]

Het CFV wordt gefinancierd door verplichte stortingen van de corporaties (artikel 71e Woningwet). Voorheen was de oprichting van een dergelijk fonds niet mogelijk, omdat de overschotten van de corporaties te gering waren. Vanaf de oprichting van het CFV is het ondersteunen van financieel zwakke corporaties de verantwoordelijkheid van de sector zelf.

2.3 Volkshuisvesting vanaf jaren negentig

De nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989), ook wel bekend als de Nota Heerma, stond in het teken van decentralisatie van beleid en verzelfstandiging van woningcorporaties. De nota richtte zich op ordening en sturing van de sector met verschillende inhoudelijke beleidsdoelen, namelijk: de zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden; de bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu; de bevordering van het eigenwoningbezit; en de bevordering van experimenten, innovatie en kennisoverdracht.

Naast deze doelstellingen waren ook de beheersbaarheid en de flexibiliteit van de rijksbegroting een belangrijk doel (Ministerie VROM 1998). Om deze doelstellingen te bereiken moest een herordening van de sector plaatsvinden, waarbij verantwoordelijkheden, bevoegdheden en risico's meer zouden samenvallen.

[9] Zie artikel 71f en verder Woningwet.

Bbsh

De verzelfstandiging van woningcorporaties is onder meer bereikt door de invoering van het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh) in 1993, dat in plaats trad van het BTIV. Het voornaamste uitgangspunt bij het Bbsh was een ommekeer in de regelgeving voor woningcorporaties: van voorschriften vooraf naar verantwoording achteraf. Het Bbsh werkt verder uit wat onder volkshuisvesting moet worden verstaan. In het algemeen gaat het om de volgende activiteiten:

a. het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
b. het in stand houden en het treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, en aan woongelegenheden en onroerende aanhorigheden van derden;
c. het in stand houden en verbeteren van de direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden grenzende omgeving;
d. het beheren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en aanhorigheden;
e. het vervreemden van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
f. het aan bewoners van bij de woningcorporatie in beheer zijnde woongelegenheden verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met het huisvesten van die personen;
g. de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de hiervoor genoemde werkzaamheden.[10]

Volgens artikel 12a van het Bbsh moeten woningcorporaties bijdragen aan de leefbaarheid in buurten en wijken.

In principe mogen werkzaamheden van woningcorporaties niet buiten de hierboven weergegeven opsomming vallen. Hierop bestaan echter twee uitzonderingen. Een aantal aanvullende werkzaamheden is toegestaan wanneer deze in het belang van de leefbaarheid van een buurt of een wijk zijn dan wel wanneer deze bijdragen aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Om deze doeleinden te bereiken worden de taken van corporaties in artikel 12b van het Bbsh uitgebreid met:

- het bouwen en exploiteren van woonzorgcomplexen en de daarbij behorende gemeenschappelijke ruimten en fysieke zorginfrastructuur, van projecten voor begeleid wonen, en van vastgoed met een woon- of

[10] De werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit toegestane werkzaamheden zijn niet bedoeld om instellingen werkzaam te laten zijn in aan volkshuisvesting verwante beleidsterreinen. Veeleer zijn dit werkzaamheden die technisch of organisatorisch niet te scheiden zijn van de genoemde activiteiten. Hierbij valt te denken aan het bouwen en verhuren van panden waarbij woningen en winkels gecombineerd zijn.

verblijffunctie voor de bewoners van instellingen in de verzorging, verpleging of opvang;
- het leveren van een bijdrage aan de totstandkoming van arrangementen met betrekking tot wonen, zorg- en dienstverlening, die, zoveel mogelijk naar wens van de hiervoor bedoelde personen, het zelfstandig wonen bevorderen;
- het vervullen van een bemiddelende rol voor bewoners met betrekking tot zorg- en dienstverlening;
- de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de hiervoor genoemde werkzaamheden.

Van corporaties wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan een aanbod van voorzieningen op het gebied van wonen, zorg- en dienstverlening voor bijzondere doelgroepen met een vraag voor zorg en/of begeleiding. Dit geldt bij voorkeur ten behoeve van zelfstandig wonen. Tot degenen die zorg of begeleiding behoeven worden onder meer gerekend: lichamelijk en verstandelijk gehandicapten; dak- en thuislozen; (ex)psychiatrische patiënten; ex-verslaafden; en ex-gedetineerden.

Werkzaamheden die vallen buiten de hierboven weergegeven opsommingen zijn niet toegestaan. Daarnaast vult het Bbsh de Woningwet aan door vast te leggen wat expliciet geen toegelaten werkzaamheden zijn. Zo worden het uitoefenen van enige vorm van makelaardij, het verrichten van werkzaamheden als assurantiepersoon, het realiseren van bedrijfspanden anders dan het eigen kantoor/bedrijfsgebouw en/of het optreden als bankier genoemd als ongeoorloofde activiteiten.

Prestatievelden
Zoals hierboven is beschreven, dienen de werkzaamheden van woningcorporaties aan verschillende eisen te voldoen. De werkzaamheden moeten niet alleen binnen het gebied van de volkshuisvesting vallen, maar ze moeten ook bijdragen aan het belang van de volkshuisvesting. De werkzaamheden en verplichtingen van woningcorporaties die voortvloeien uit het Bbsh zijn samen te vatten in zes zogeheten prestatievelden:
1. betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
2. waarborgen van financiële continuïteit;
3. waarborgen van kwaliteit van de woningen;
4. bijdragen aan de leefbaarheid in de wijk;
5. wonen en zorg (huisvesting voor speciale doelgroepen);
6. verhuur (met voorrang aan bepaalde doelgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting).

Een corporatie wordt geacht te voldoen aan de zes prestatievelden met inachtneming van het volkshuisvestingsbeleid van de betrokken gemeenten.

Beleidsprocessen en gemeenten
Naast verantwoordingsvelden en de daarvoor toegestane activiteiten bevat het Bbsh ook richtlijnen over de wijze waarop woningcorporaties hun taak moeten vervullen. Zo moeten de werkzaamheden van een toegelaten instelling passen binnen het gemeentelijke volkshuisvestingbeleid. Om te voldoen aan gemeentelijke richtlijnen schrijft het Bbsh verschillende procedures voor. Zo zijn woningcorporaties verplicht voor gemeenten een overzicht van voorgenomen activiteiten op te stellen op de verantwoordingsvelden van kwaliteit, leefbaarheid, wonen en zorg, verhuur, het betrekken van bewoners bij beleid en de financiële continuïteit. Van deze voornemens maken corporaties jaarlijks een samenvatting volgens een voorgeschreven format, het zogenoemde activiteitenoverzicht. De samenvatting moet jaarlijks voor 1 december worden toegezonden aan de gemeenten waar de corporatie werkzaam is. Van de gemeente wordt ook beleid verwacht, bijvoorbeeld vastgelegd in een woonvisie of volkshuisvestingsplan. Daarnaast zendt de woningcorporatie het activiteitenoverzicht voor 1 maart van het volgende boekjaar aan de minister van VROM. In de periode tussen 1 december en 1 maart is er zodoende ruimte om de voornemens met de gemeenten te bespreken, waar nodig aan te passen en bij voorkeur vast te leggen in afspraken tussen woningcorporaties en gemeenten.

Beleidsprocessen en huurders
Corporaties moeten ook aan hun huurders een plaats geven in het beleidsproces. De invloed van huurders was in het verleden bij de meeste corporaties gewaarborgd via de ledenvergaderingen van verenigingen. De meeste corporaties zijn echter afgestapt van deze rechtsvorm en zijn nu overgegaan op de stichtingsvorm.[11] De participatie van huurders dient daarmee van een interne democratie door ledenvergaderingen te worden omgevormd naar een zogeheten externe democratie bij de stichtingsvorm:

- in de Wet op het overleg huurders – verhuurder is vastgelegd dat huurders een huurdersorganisatie kunnen oprichten. Deze wet geldt voor alle verhuurders met meer dan 100 woningen. Hierin is onder meer vastgelegd over welke onderwerpen de verhuurder de betrokken huurdersorganisatie moet informeren. Voor woningcorporaties zijn in het Bbsh als extra onderwerpen leefbaarheid, wonen en zorg toegevoegd;
- huurdersorganisaties moeten voldoende tijd krijgen hun visie op de plannen van de woningcorporaties te geven;
- wanneer geen huurdersorganisatie is opgericht, informeert de woningcorporatie de huurders over dezelfde onderwerpen als de huurdersorganisatie zou hebben gedaan. Bij onderwerpen die van wezenlijk belang zijn moeten de huurders ook voldoende

[11] Zie paragraaf 2.4 voor meer informatie over de rechtsvormen van corporaties.

gelegenheid krijgen om hun visie te geven en in overleg te treden met de corporatie;
- de woningcorporatie informeert de bewoners van de woningen die zij van plan is te verkopen daarover zo tijdig mogelijk. Bewoners moeten nog in staat kunnen zijn om de verkoopvoornemens desgewenst te beïnvloeden;
- minstens eenmaal per jaar vindt overleg plaats met de bewoners(organisatie);
- bewoners kunnen een bewonerscommissie oprichten en aanspraak maken op middelen en faciliteiten van de woningcorporatie. Om te kunnen optreden als bewonersvertegenwoordiging moet een bewonerscommissie wel aannemelijk kunnen maken dat zij namens een aantal bewoners spreekt. Hiervoor kan de woningcorporatie een minimum aantal vastleggen in een reglement;
- woningcorporaties zijn verplicht om een commissie in het leven te roepen waar huurders terecht kunnen met klachten over hun functioneren. De klachtencommissie heeft een adviserende taak bij de afhandeling van de klachten.

Bruteringswet
Met het inwerkingtreden van de Wet Balansverkorting, beter bekend als de Bruteringswet (1995), is de verzelfstandiging van woningcorporaties nog verder uitgebreid. De Bruteringswet zorgde ervoor dat de financiële banden tussen de overheid en de corporaties sterk werden gereduceerd. In één keer zijn de financiële bijdragen die de rijksoverheid nog moest verstrekken op grond van de regelingen die vóór de Bruteringswet nog golden, verrekend met de restanten van de rijksleningen. Hiermee zijn aanzienlijke bedragen gemoeid geweest: 33 miljard gulden aan subsidies en 25 miljard gulden aan rijksleningen.[12] Voor het overige bleven overheidsbijdragen beperkt tot (meestal tijdelijke) stimuleringssubsidies.

Doordat corporaties met de brutering financieel zelfstandig werden en nieuwe objectsubsidies werden afgeschaft, werden er verhoudingsgewijs minder (onrendabele) huurwoningen gebouwd in lagere segmenten. Ook gingen woningcorporaties over tot het slopen van goedkope woningen. Mede als gevolg van de Bruteringsoperatie verminderde het aandeel van volkshuisvestingskosten op de rijksbegroting. In 1985 was 8,7% van de rijksbegroting bestemd voor volkshuisvesting. In 1998 was dit percentage gedaald naar 2,7% (Dijstelbloem 2004). Daarnaast verschoven de subsidielasten van het ministerie. In 1990 was 60% van de subsidies bestemd als objectsubsidie, waarna de grootste subsidiepost sinds 2004 werd gevormd

[12] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 817, nr. 12.

door huursubsidies (Dijstelbloem 2004).[13] In 2000 is de Bruteringsoperatie van woningcorporaties volledig afgerond.[14] De Bruteringsoperatie wordt door velen gezien als een keerpunt in de positie van woningcorporaties.[15] Corporaties staan sindsdien financieel op eigen benen en dragen zelf tal van financiële risico's. De risicovolle activiteiten zijn vaak ondergebracht bij de verbindingen. De financiële risico's die corporaties lopen zijn volgens het CFV (2010b) zorgwekkend. Over 2009 lijden de corporaties per saldo ruim 385 miljoen euro verlies op hun verbindingen. Dat is bijna twee keer zoveel als in 2008. Over de wat langere termijn bezien blijken veel verbindingen eveneens verliesgevend. De verliezen hebben volgens het CFV met name te maken met commerciële activiteiten, zoals de nieuwbouw van koopwoningen, het innemen van grondposities en de exploitatie van commercieel vastgoed.

2.4 Huidige organisatie

De ontwikkelingen in de corporatiesector hebben ertoe geleid dat er thans sprake is van een sector waarin de werkzame organisaties tevens maatschappelijk dienen te ondernemen. Woningcorporaties zijn geen overheidsinstanties, maar ook geen reguliere marktpartij. In deze paragraaf worden enkele belangrijke organisatorische kenmerken van de huidige corporatiesector kort toegelicht.

Stichtingen en verenigingen
Woningcorporaties zijn organisaties die juridisch in het algemeen de stichting- of verenigingsvorm hebben. De afgelopen jaren hebben corporaties steeds vaker de stichting als rechtsvorm, terwijl nog maar een beperkt aantal corporaties een vereniging is (Aedes 2006). Het stichtingenrecht en het verenigingrecht zijn opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De stichting en vereniging zijn rechtspersonen. Het belangrijkste gevolg van rechtspersoonlijkheid is dat de rechtspersoon zelf drager van rechten en plichten is (Bieleman e.a. 2007). Het wettelijk kader bepaalt ook grotendeels de organisatiestructuur van stichtingen en verenigingen.

[13] Objectsubsidies zijn gericht op het verlagen van de kosten van sociale huurwoningen. Huursubsidies zijn een tegemoetkoming voor mensen met een laag inkomen voor wie de huur te hoog is ten opzichte van hun inkomen. De huursubsidie is per 1 januari 2006 vervangen door een huurtoeslag. De huurtoeslag wordt, in combinatie met zorgtoeslag en kindertoeslag, verstrekt door de belastingdienst.
[14] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 817, nr. 64.
[15] Diverse respondenten en auteurs geven aan dat de bruteringsactie wordt gezien als een keerpunt in de corporatiesector.

Vereniging
Een vereniging heeft een tweeledige organisatiestructuur; de verplichte organen zijn een bestuur en een ledenvergadering. Het bestuur is belast met het besturen van een vereniging en aan de ledenvergadering komt de restbevoegdheid toe. Kenmerkend voor een vereniging is de aanwezigheid van leden. De ledenvergadering is voor leden het middel om toezicht uit te oefenen op het bestuur. Een vereniging heeft derhalve een wettelijk voorgeschreven dualistische structuur. Daarnaast kan ook nog een Raad van Toezicht of een Raad van Commissarissen worden ingesteld.

Stichtingen
Het bestuur is het enige verplichte orgaan van een stichting. In de statuten zijn de bevoegdheden van het bestuur en de verschillende bestuurders geregeld. Het bestuur vertegenwoordigt de stichting. Het kan voorkomen dat hiervan in wettelijke bepalingen wordt afgeweken. Tenzij de statuten anders bepalen, hoeft het bestuur geen verantwoording aan anderen af te leggen. Anders dan verenigingen hebben stichtingen geen wettelijke verplichting tot intern toezicht. Daarom is bij wet geregeld dat in bepaalde omstandigheden een bestuurder van een stichting op verzoek van een belanghebbende of op verzoek van het Openbaar Ministerie door de rechtbank kan worden ontslagen. Meestal kent een woningstichting een Raad van Toezicht of een Raad van Commissarissen.

Zowel verenigingen als stichtingen mogen geen (financiële) uitkeringen aan oprichters doen. Uitkeringen aan anderen die deel uitmaken van de stichting is slechts toegestaan voorzover de uitkering een ideële of sociale betrekking heeft.

Woningcorporatie als stichting
Sinds het begin van de vorige eeuw heeft het gebruik van de stichtingsvorm buiten het gebied van charitatieve doeleinden een hoge vlucht genomen. Met name op het gebied van het maatschappelijk welzijn treft men thans ook een omvangrijk aantal stichtingen aan. Met het loslaten van de charitasgedachte in de eerste stichtingenwet van 1956 is sindsdien ook het aantal stichtingen in de zakelijke en financiële sector toegenomen.

Het verzelfstandigingsproces van de woningcorporatiesector heeft er toe bijgedragen dat ook veel woningcorporaties de rechtsvorm van een stichting hebben aangenomen. In tabel 2.4 is te zien dat in 2008 het merendeel (81%) van de woningcorporaties de stichting als bestuursvorm heeft (Koolma 2008).

Tabel 2.4 Aantallen stichtingen en verenigingen bij woningcorporaties in 2008

	Aantal	% van totaal	Gemiddeld aantal verhuureenheden per corporatie
Vereniging	91	19	2527
Stichting	383	81	5102
Totaal	474	100	4600

Bron: Koolma (2008)

Koolma (2008) concludeert dat de verzelfstandiging een bepaalde professionalisering met zich mee heeft gebracht, waarbij de verenigingsvorm niet meer wordt ervaren als een passende rechtsvorm. Verder concludeert hij dat de afnemende populariteit van de verenigingsvorm voor een deel berust op twijfels over de vraag of leden het algemene belang van de corporatie wel in het oog houden. Bij organisaties die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van leden bestaat volgens Koolma een sterke interne gerichtheid, terwijl de corporaties ook juist een taak hebben als maatschappelijk ondernemer, die zich bijvoorbeeld ook sterk op woningzoekenden moet richten.

Sinds de invoering van het Bbsh is het voor woningcorporaties verplicht een intern toezichtsorgaan in te stellen. Voor een (vermeend) efficiënter beleid heeft een stichtingsvorm met een Raad van Toezicht het voordeel dat leden met lokale belangen het beleid niet 'vertroebelen' (Koolma 2008, Groeneveld-Louwerse 2004). Organisaties waarvan de leiding kiest voor een grotere afstandelijkheid zouden strategischer handelen dan leden met lokale affiniteiten. De stichtingsvorm wordt derhalve door woningcorporaties als efficiënter ervaren dan de verenigingsvorm (Conijn 2005, Koolma 2008, Groeneveld-Louwerse 2004).

Volgens Koolma (2008) ging de overgang van vereniging naar stichting gepaard met de lokale opgaven die minder prominent zijn geworden bij de corporaties. Corporaties zijn hun activiteiten meer geografisch gaan spreiden. Dit hangt samen met het feit dat leden met lokale belangen geen (wettelijke) rol spelen in de stichtingsvorm. Daarnaast constateert Koolma dat de overgang van vereniging naar stichting als vanzelfsprekend is ervaren, terwijl de vermeende efficiëntere bedrijfsvoering niet is aangetoond.[16] De aandacht voor de bedrijfsvoering en de kosten- en risicobeheersing zijn volgens hem niet bevorderd door de professionaliseringsslag. Corporaties zijn zich meer gaan profileren als marktorganisaties, terwijl de markt vanwege de unieke positie van woningcorporaties slechts in beperkte mate corrigerend kan

[16] Overigens bestaat in de literatuur discussie of en hoe efficiëntie en effectiviteit bij woningcorporaties kan worden gemeten. Zie bijvoorbeeld Wolters, A., R. Verhage (2001), Concurrentie in Corporatieland: marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie. Nethur, Utrecht.

werken. De corporaties zijn immers niet op een zelfde wijze als reguliere marktpartijen gevoelig voor de financiële risico's van investeringen of de resultaten van strategische beslissingen door de financiële zekerheid van het WSW en het CFV (Wolters en Verhage 2001).

Profiel bestuurders

In 2009 is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar onder meer het profiel van de bestuurders bij woningcorporaties (CPI Governance 2009). Op basis van de gegevens zoals die waren opgenomen in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel op 24 maart 2009 is gekeken naar aspecten zoals aantallen bestuurders, de leeftijd en het geslacht van bestuurders en de zittingstermijn. Bij dit onderzoek zijn niet alleen de profielen van de corporatiesector als geheel onderzocht, maar is ook gekeken naar de profielen van de (op dat moment) 40 grootste woningcorporaties (gemeten naar omzet). Bij onderstaande tabellen worden dan ook steeds de resultaten voor zowel de hele sector als de 40 grootste woningcorporaties weergegeven.

Aantallen bestuurders

Over het algemeen is het aantal bestuurders per corporatie relatief klein. Bijna twee derde van de woningcorporaties heeft één bestuurder (zie tabel 2.5). De grootste woningcorporaties kennen soortgelijke aantallen. Bij 85% van de 40 grootste woningcorporaties besturen één tot twee personen de instelling.

Tabel 2.5 Aantallen bestuurders woningcorporaties

	Totaal aantal corporaties		40 grootste corporaties	
Aantal bestuurders	n	%	n	%
1 bestuurder	290	64	24	60
2 bestuurders	47	10	10	25
3 bestuurders	25	6	3	8
4 bestuurders	15	3	2	5
5 bestuurders	35	8	0	0
6 of meer bestuurders	38	8	1	3
Totaal	450	100	40	100

Bron: CPI Governance (2009)

Leeftijd bestuurders

In de sector zijn vooral oudere bestuurders werkzaam. Uit tabel 2.6 blijkt dat het merendeel van de bestuurders van woningcorporaties 55 jaar of ouder is. Bij de 40 grootste woningcorporaties zijn geen bestuurders aangetroffen die de pensioengerechtigde leeftijd zijn gepasseerd. Dit beeld wijkt af van de totale sector waar een vijfde van de bestuurders pensioengerechtigd is.

Tabel 2.6 Leeftijd bestuurders woningcorporaties (peildatum 1 april 2009)

	Totaal aantal corporaties		40 grootste corporaties	
Leeftijd bestuurders	N	%	N	%
Jonger dan 35 jaar	18	2	0	0
35 jaar – 45 jaar	56	6	2	3
45 jaar – 55 jaar	265	28	29	47
55 jaar – 65 jaar	416	44	31	50
Ouder dan 65 jaar	197	21	0	0
Totaal	952	100	62	100

Bron: CPI Governance (2009)

Geslacht bestuurders

Uit tabel 2.7 is op te maken dat zowel bij het totaal van de woningcorporaties als de 40 grootste corporaties het merendeel (respectievelijk 84% en 87%) van de bestuurders van het mannelijk geslacht is.

Tabel 2.7 Geslacht bestuurders woningcorporaties

	Totaal aantal corporaties		40 grootste corporaties	
Geslacht bestuurders	N	%	N	%
Man	802	84	54	87
Vrouw	132	14	8	13
Niet vastgelegd	18	2	0	0
Totaal	952	100	62	100

Bron: CPI Governance (2009)

Zittingsduur

Tabel 2.8 laat zien dat een aanzienlijk deel van de bestuurders al langere tijd de functie bekleedt. Bijna 40% van de bestuurders heeft langer dan tien jaar zitting als bestuurder. Van het totaal aantal bestuurders was 23% al als bestuurder werkzaam vóór de verzelfstandiging van de sector in 1994. De resultaten van de 40 grootste corporaties laten een ander beeld zien: hier zijn de bestuurders doorgaans korter dan tien jaar werkzaam in deze functie.

Tabel 2.8 Zittingsduur bestuurders woningcorporaties (peildatum 1 januari 2009)

	Totaal aantal corporaties		40 grootste corporaties	
Zittingsduur	N	%	N	%
Minder dan 5 jaar	251	26	27	44
5 jaar – 10 jaar	333	35	25	40
10 jaar - 15 jaar	143	15	5	8
15 jaar – 20 jaar	96	10	4	6
20 jaar of langer	128	13	0	0
Niet vastgelegd	1	0	1	2
Totaal	952	100	62	100

Bron: CPI Governance (2009)

Verbindingen
Voor het uitvoeren van verschillende activiteiten kan een woningcorporatie gebruik maken van zogenoemde verbindingen. In de praktijk is dit bijvoorbeeld een samenwerkingsverband met andere woningcorporaties om projecten uit te voeren voor de verbetering van de leefbaarheid in een wijk. Ook is deelneming van de woningcorporatie in een andere verbinding mogelijk, bijvoorbeeld in een Monumentenfonds voor het behoud van monumenten in een bepaald gebied. Dit kan ook in de vorm van bijvoorbeeld een stichting die is gericht op stadsherstel. Er zijn vele manieren van samenwerking en daarmee verbindingen mogelijk. Een groot aantal verbindingen van woningcorporaties leidt tot de vraag welke risico's hieraan zijn verbonden.[17] Alvorens te kunnen vaststellen of en welke risico's zijn verbonden aan verbindingen is het van belang eerst vast te stellen wat verbindingen precies zijn.

Wettelijke omschrijving
Verbindingen zijn dochterorganisaties van woningcorporaties. Woningcorporaties gaan bijvoorbeeld samenwerkingsbanden aan met derden op het gebied van zorg en/of projectontwikkeling. Afhankelijk van de wensen van de diverse deelnemers kan deze samenwerking juridisch op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan er worden gekozen om (samen) een besloten vennootschap (BV), een commanditaire vennootschap (CV) of een vennootschap onder firma (VOF) op te richten.

Ingevolge artikel 2 a Besluit beheer sociale huursector is er sprake van een verbinding als een corporatie:

a. een dochtermaatschappij heeft als bedoeld in artikel 24a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Ingevolge dit artikel is er sprake van een dochtermaatschappij in het geval een corporatie direct of indirect (eventueel samen met derden) meer dan de helft van de stemrechten in de algemene vergadering van die verbinding kan uitoefenen of dat de corporatie de helft van de bestuurders of commissarissen van de verbinding kan benoemen of ontslaan. Er is ook sprake van een dochtermaatschappij wanneer zij als vennoot volledig aansprakelijk is richting schuldeisers;
b. een deelneming heeft in de zin van artikel 24c van Boek 2 Burgerlijk Wetboek in de andere rechtspersoon. Ingevolge dit artikel is er sprake van deelneming in een rechtspersoon, indien een rechtspersoon (of één of meer van zijn dochtermaatschappijen) alleen of samen voor eigen rekening aan een andere rechtspersoon kapitaal verschaft of doet verschaffen teneinde met die rechtspersoon duurzaam verbonden te zijn ten dienste van de eigen werkzaamheid. Het bestaan van deelneming wordt vermoed

[17] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 118.

wanneer een vijfde of meer van het geplaatste kapitaal wordt verschaft;

c. anderszins financiële of bestuurlijke banden heeft met een andere rechtspersoon of vennootschap, stemrecht in de algemene vergadering van een bestaande andere rechtspersoon verwerft of een andere rechtspersoon of vennootschap opricht of doet oprichten, op zodanige wijze dat daardoor een duurzame band met die rechtspersoon of vennootschap ontstaat.

Juridische overwegingen

Aan het aangaan van verbindingen door een woningcorporatie kunnen verschillende overwegingen ten grondslag liggen. Een verbinding is een zelfstandig drager van rechten en plichten. Goed bestuur eist een zorgvuldige en verantwoorde afweging bij het nemen van een dergelijk besluit.[18] Bij de besluitvorming kunnen verschillende argumenten een rol spelen (Deloitte 2007), zoals:

- door afsplitsing van bepaalde activiteiten kunnen de publieke middelen van de woningcorporatie beter worden beschermd tegen de risico's van de commerciële activiteiten van de woningcorporatie;
- samenwerking met andere partijen is met behulp van verbindingen eenvoudiger te realiseren, bijvoorbeeld in het geval waarin een gezamenlijke onderneming noodzakelijk is (zoals vaak het geval is bij langdurige herstructurering en projectontwikkeling);
- door het gebruik van verbindingen kunnen woningcorporaties bepaalde activiteiten duidelijker positioneren binnen het gehele concern en kan tevens een extra loket worden gevormd voor andere klanten.

Woningcorporaties mogen enkel een dochteronderneming oprichten wanneer dit in het belang is van de volkshuisvesting.[19] Hierbij geldt dat de dochteronderneming qua werkdomein aan dezelfde reglementen is gebonden is als de woningcorporatie (de 'moeder'). De verbindingen van woningcorporaties kunnen zich dus niet onttrekken aan het werkdomein zoals dat is omschreven in het Bbsh.

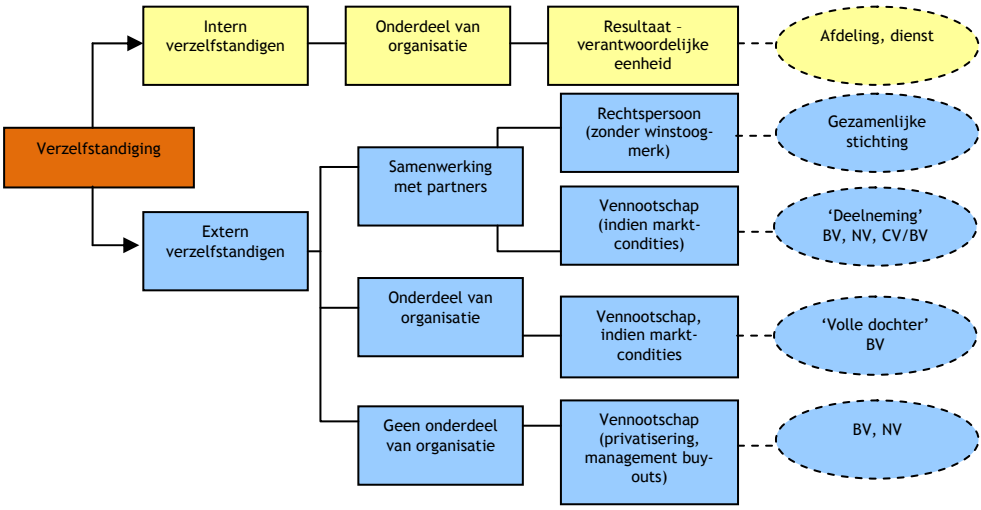
Volgens Deloitte (2007) kan het aangaan van verbindingen worden opgevat als een vorm van verzelfstandiging. Juridisch kan deze verzelfstandiging op verschillende manieren worden vormgegeven. Zodra een activiteit extern wordt ondergebracht zijn er verschillende afwegingen om te besluiten wat voor juridische vorm gekozen moet worden voor de verbinding. De keuze is afhankelijk van de wijze waarop de woningcorporatie de activiteit wil

[18] Dit volgt ook uit de Governancecode Woningcorporaties, waarin is vastgelegd dat het besluit tot het aangaan van een duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de Raad van Commissarissen. Op deze Governancecode wordt later uitvoeriger ingegaan.

[19] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 118.

vormgeven en welk doel zij nastreeft met de desbetreffende verbinding. In figuur 2.1 zijn verschillende mogelijkheden van verbindingen weergegeven. Wanneer bijvoorbeeld twee woningcorporaties samen willen werken in het kader van hun sociale huisvestingstaken, kan gekozen worden voor het oprichten van een gezamenlijke stichting.

Figuur 2.1 Vormen van verzelfstandiging van activiteiten bij woningcorporaties



Bron: Deloitte 2007

In tabel 2.9 is te zien dat in de praktijk de meeste verbindingen (54%) van woningcorporaties in 2008 een BV zijn, met name wanneer het een dochteronderneming van een corporatie betreft.[20] In het geval van een deelneming of anderszins verbondenheid met een verbinding wordt naast de bestuursvorm van de BV in meerdere mate gebruik gemaakt van andere rechtsvormen, zoals de CV, de VOF of de stichting (CFV 2009c).

[20] Er is sprake van een dochter wanneer de corporatie direct of indirect (al dan niet samen met derden) meer dan de helft van de stemrechten in de algemene vergadering heeft of ten minste de helft van de bestuurders of commissarissen kan benoemen of ontslaan. Een vennootschap waarbinnen de woningcorporatie (of één of meer dochtermaatschappijen) als vennoot volledig aansprakelijk is richting schuldeisers, wordt met een dochtermaatschappij gelijk gesteld (CFV 2009c).

Tabel 2.9 Het juridisch karakter van de relatie met de verbinding in 2008

Type rechtspersoon	Dochter	Geen dochter	Totaal	
			N	%
BV	972	334	1.036	54
NV	10	62	72	4
CV	35	117	152	8
VOF	51	110	161	9
Vereniging	0	9	9	1
Stichting	41	117	158	8
Overig	4	24	28	2
Totaal	1.113	773	1.886	100

Bron: CFV (2009c)

Aantal

Op basis van gegevens van het CFV in november 2009 blijkt dat er op dat moment 2.662 verbindingen bestaan in de corporatiesector. In tabel 2.10 is per grootteklasse van de corporatie het (gemiddeld) aantal verbindingen te zien. Bij 283 corporaties was er sprake van één of meer verbindingen. Het aantal verbindingen dat afzonderlijke corporaties hebben verschilt sterk. Zo heeft de ene corporatie slechts één verbinding, terwijl een andere corporatie meer dan 80 verbindingen heeft. Het aantal verbindingen per corporatie neemt doorgaans toe naarmate de corporatie groter is. Een uitzondering hierop vormt de groep corporaties met meer dan 40.000 verhuurgelegenheden; bij hen zijn verhoudingsgewijs minder verbindingen aanwezig.

Tabel 2.10 Verdeling verbindingen naar grootteklasse

Grootteklasse (in aantal verhuur-gelegenheden)	Aantal corporaties met verbindingen	Totaal aantal verbindingen	Gemiddeld aantal verbindingen per corporatie
0 – 5.000	195	1.227	6
5.000 – 10.000	48	340	7
10.000 – 20.000	25	647	26
20.000 – 40.000	10	416	42
> 40.000	5	32	6
Totaal	283	2.662	9

*Gebaseerd op gegevens van het CFV van november 2009

Hoewel het totaal aantal verbindingen toeneemt naarmate corporatie groter zijn, verandert het aandeel van corporaties met verbindingen niet in de categorie grotere corporaties. In tabel 2.11 is te zien dat bij alle grootteklassen het aandeel van corporaties met verbindingen groter is dan het aandeel van corporaties zonder verbindingen. Percentages variëren hierbij van 62% tot 76%.

Tabel 2.11 Verdeling corporaties met/zonder verbindingen naar grootteklasse

Grootteklasse (in aantal verhuurgelegenheden)	Aantal corporaties	Corporaties zonder verbindingen		Corporaties met verbindingen	
		N	%	N	%
0 – 5.000	298	103	35	195	65
5.000 – 10.000	77	29	38	48	62
10.000 – 20.000	33	8	24	25	76
20.000 – 40.000	14	4	29	10	71
> 40.000	8	3	38	5	62
Totaal	430	147	-	283	-

* Gebaseerd op gegevens van het CFV van november 2009

Kapitaaldeelname

Er bestaan verschillende wijzen waarop een corporatie in het kapitaal van de verbinding kan deelnemen. Een corporatie kan 100% kapitaaldeelnemer (enig aandeelhouder) zijn in een verbinding. Daarnaast komt het voor dat een verbinding meer aandeelhouders heeft (bijvoorbeeld wanneer twee of meer corporaties samenwerken in één verbinding), waardoor de corporaties slechts voor een gedeelte kapitaaldeelnemer van de verbinding zijn. Bij sommige verbindingen brengt de corporatie geen kapitaal in. In deze gevallen gaat het onder meer om stichtingen waarmee corporaties een bestuurlijke relatie hebben. Een eventuele financiële betrokkenheid kan in dat geval vormgegeven zijn via leningen of garanties. Een overzicht van de deelneming van woningcorporaties in verbindingen alsmede de kapitaaldeelname is weergegeven in tabel 2.12. Het totale bedrag van kapitaaldeelname van woningcorporaties in verbindingen was in 2008 bijna 1,3 miljard euro. In het merendeel van de gevallen is de corporatie 100% kapitaaldeelnemer in de verbinding. Deze categorie is goed voor 81% van de totale kapitaalinbreng van corporaties in verbindingen.

Tabel 2.12 Aandeel in kapitaalinbreng door corporaties in 2008

Kapitaaldeelname in %	Verbindingen		Kapitaaldeelname	
	N	%	N (x € 1 mln.)	%
100	950	50	1.052,2	81
99 t/m 90	10	1	34,8	3
90 t/m 80	3	1	0,0	0
80 t/m 70	5	1	0,0	0
70 t/m 60	8	1	0,6	1
60 t/m 50	261	14	37,9	3
50 t/m 40	31	2	9,9	1
40 t/m 30	146	8	60,4	5
30 t/m 20	113	6	37,1	3
20 t/m 10	156	8	38,6	3
10 t/m 0,1	85	5	25,2	3
0	118	6	1,2*	1
Totaal	1.886	100	1.298,0	100

Bron: CFV (2009c)

* Het over 2008 opgegeven bedrag van 1,2 miljoen euro betreft onregelmatigheden in de door woningcorporaties aangeleverde informatie.

Activiteit van de verbinding

Een verbinding van een woningcorporatie kan één of meer activiteiten ontplooien. Het CFV maakt onderscheid tussen de activiteiten vastgoed-exploitatie, projectontwikkeling, dienstverlening, tussenholding, overige activiteiten en/of een combinatie van deze activiteiten.[21] In tabel 2.13 is een overzicht van activiteiten van woningcorporaties opgenomen (CFV 2009c). In de tabel is te zien dat bijna in één derde van de gevallen de verbinding wordt gebruikt voor projectontwikkeling. Daarnaast wordt een gedeelte (16%) gebruikt voor allerlei activiteiten die voortvloeien uit de sociale huisvestingstaak, zoals woonzorgdiensten, woonwinkels en onderhoudsbedrijven. Uit de tabel is tevens op te maken dat het merendeel (88%) van de verbindingen door de woningcorporatie één activiteit krijgt toebedeeld.

Tabel 2.13 Activiteiten van verbindingen in 2008

Activiteit	N	%
Projectontwikkeling	598	31,8
Overig*	439	23,3
Dienstverlening	294	15,6
Dienstverlening, tussenholding en overig	177	9,4
Vastgoedexploitatie	140	7,4
Vastgoedexploitatie en projectontwikkeling	79	4,2
Projectontwikkeling en dienstverlening	22	1,2
Projectontwikkeling en overig	23	1,2
Projectontwikkeling en tussenholding	20	1,0
Dienstverlening en tussenholding	15	0,8
Dienstverlening en overig	15	0,8
Vastgoedexploitatie en dienstverlening	15	0,8
Vastgoedexploitatie, projectontwikkeling en dienstverlening	15	0,8
Tussenholding en overig	11	0,6
Vastgoedexploitatie en overig	6	0,3
Vastgoedexploitatie en tussenholding	3	0,2
Vastgoedexploitatie, projectontwikkeling en tussenholding	3	0,2
Vastgoedexploitatie, projectontwikkeling, dienstverlening en tussenholding	3	0,2
Dienstverlening, tussenholding en overig	1	0,1
Projectontwikkeling, dienstverlening en tussenholding	1	0,1
Projectontwikkeling, dienstverlening en overig	1	0,1
Vastgoedexploitatie, projectontwikkeling en overig	2	0,1
Vastgoedexploitatie, dienstverlening en overig	2	0,1
Vastgoedexploitatie, projectontwikkeling, dienstverlening en overig	1	0,1
Totaal	1.886	100

* De categorie overig bevat diverse activiteiten, zoals: woonzorgdiensten; beheer BV's; productontwikkeling; woonwinkels; energie; onderhoudsbedrijven; en VvE beheer.

Bron: CFV (2009c)

[21] Een tussenholding wordt gebruikt in een holdingstructuur. De moedermaatschappij, ofwel de holding, staat hiërarchisch boven de tussenholding. Een tussenholding brengt een scheiding aan tussen de personal holding (volledige deelneming) en de onderliggende werkmaatschappijen.

Financiering activiteiten
In tabel 2.14 is een overzicht opgenomen van de financiering van verschillende activiteiten van verbindingen. Per activiteit is aangegeven hoe de belangen zijn verdeeld. Tevens is het aantal verbindingen per activiteit opgenomen. Een correctie voor dubbeltellingen is nodig geweest, omdat vanwege de groepering enige overlap is ontstaan. In totaal zit de grootste kapitaaldeelname in vastgoedexploitatie en projectontwikkeling.

Tabel 2.14 Verdeling financiering naar activiteit verbinding (x € 1 miljoen) in 2008

Activiteit	Kapitaal-inbreng	Lening	Rekening courant	Garantie	Aantal verbin-dingen	Totaal
Vastgoedexploitatie	426	844	489	72	269	1.831
Projectontwikkeling	317	359	1.046	345	768	2.067
Dienstverlening	159	134	169	17	385	479
Tussenholding	609	662	290	129	235	1.690
Overig	123	515	35	24	501	697
Totaal	1.634	2.514	2.029	587	2.158	6.764
Correctie voor dubbelingen	*-336*	*-533*	*-629*	*-214*	*-272*	*-1.603*
Totaal	1.298	1.981	1.337	373	1.886	4.989

Bron: CFV (2009c)

Materieel belang van verbindingen
Uit cijfers van het CFV blijkt dat de activiteiten van de verbindingen bijna volledig worden gefinancierd door de woningcorporaties (CFV 2009c). Het CFV stelt dat in 2008, wanneer de omvang van de schulden wordt afgetrokken van de bezittingen, circa 4,6 miljard euro van de bezittingen in de verbindingen wordt gefinancierd door de woningcorporaties. In vergelijking met 2007 is dit bedrag met 0,4 miljard euro toegenomen in 2008, terwijl het woningbezit in verbindingen is afgenomen. Daarnaast blijkt volgens gegevens van het CFV dat de waarde van de koopwoningen die gereed maar niet verkocht zijn, sterk is toegenomen. Tevens worden de koopwoningen die in aanbouw zijn, veel minder door de kopers gefinancierd.

Betrokken organisaties
Bij de financiën van corporaties spelen het private WSW en het publieke CFV een grote rol. Het WSW staat borg voor leningen, terwijl het CFV verantwoordelijk is voor het saneren van een noodlijdende corporatie. Hieronder volgt een beschrijving van de rollen van het WSW en het CFV in het financiële beleid van corporaties.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw geeft garanties aan financiers die woningcorporaties leningen verstrekken voor sociale woningbouwprojecten en leningen voor maatschappelijk vastgoed. Dankzij deze garanties kunnen

corporaties geld lenen tegen gunstige voorwaarden. Het door het WSW geborgde volume bedraagt eind 2009 circa 72 miljard euro. Het WSW verwacht dat dit bedrag tot en met 2012 zal groeien met 35 miljard euro.[22] Overigens staat het WSW niet borg voor alle investeringen; het ontwikkelen van koopwoningen, dure huurwoningen en andersoortig commerciële activiteiten vallen onder niet-borgbare investeringen.

- Zekerheidsstructuur
Voor borgbare investeringen in maatschappelijk vastgoed zijn corporaties aangewezen op de onderhandse kapitaalmarkt; vrager en aanbieder onderhandelen over de voorwaarden van de leningstransacties. Om deze voorwaarden relatief gunstig te maken en te behouden heeft het WSW met medewerking van landelijke en lokale overheden een zekerheidsstructuur voor corporaties ontwikkeld. Deze zekerheidsstructuur bestaat uit drie lagen: primaire zekerheid, secundaire zekerheid en tertiaire zekerheid.

De liquiditeitspositie en het eigen vermogen van de corporatie vormen de primaire zekerheid. De borgstellingsreserve van het WSW vormt de secundaire zekerheid. Wanneer corporaties hun rente- en aflossingsverplichtingen niet nakomen, kan de financier voor die bedragen het WSW aanspreken. Hiervoor kan op verzoek van het WSW een hypotheekrecht gevestigd worden op onroerend goed van de deelnemer (regresrecht). Ten slotte vormen de achtervangposities van het Rijk en de gemeenten de tertiaire zekerheid.[23] Als na het uitoefenen van het regresrecht nog steeds niet kan worden voldaan aan de financiële verplichtingen moeten het Rijk en gemeenten renteloze leningen aan het WSW verstrekken.

- Deelnemers
Bij het aanvragen van deelname aan het WSW wordt de financiële situatie van de aspirant-deelnemer beoordeeld. Het WSW beoordeelt de kredietwaardigheid aan de hand van de laatste twee jaarverslagen en een actueel kasstroomoverzicht met een bestuursverklaring. De verantwoordelijkheid voor de aanvoer van juiste gegevens ligt bij het bestuur van de corporaties. De beoordeling van een aspirant-deelnemer duurt vier weken. Bij een negatief oordeel wordt de desbetreffende corporatie doorverwezen naar het Centraal Fonds voor Volkshuisvesting.

Daarnaast beoordeelt het WSW structureel de kredietwaardigheid van de deelnemers. De kredietwaardigheid wordt beoordeeld op basis van drie factoren: financiële positie, organisatie en marktpositie van bezit. Op basis van deze indicatoren worden deelnemers ingedeeld in vijf monitorprofielen.

[22] www.wsw.nl.
[23] Het Rijk heeft daarbij een ongelimiteerde achtervangpositie ingenomen. Gemeenten maken daarnaast ieder voor zich een afweging over de invulling van de achtervangpositie.

Corporaties in profiel 1 zijn financieel gezond, terwijl corporaties in profiel 5 worden doorverwezen naar het CFV voor sanering. Naarmate risico's groter zijn zal de deelnemer dus in een hogere categorie worden geplaatst. In 2009 zijn, op één corporatie na, alle corporaties kredietwaardig bevonden. In totaal hebben 74 corporaties in 2009 een lagere classificering gekregen ten opzichte van het jaar ervoor, terwijl 47 corporaties in een hoger monitorprofiel zijn ingedeeld (WSW 2009).

CFV[24]
Zoals eerder is aangegeven is een van de taken van het Centraal Fonds het verstrekken van subsidie aan woningcorporaties die dat nodig hebben. Woningcorporaties kunnen een beroep doen op de saneringssteun van het CFV indien zij niet beschikken over de noodzakelijke financiële middelen. Daarnaast komen ook kosten die een woningcorporatie heeft vanwege werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting in aanmerking voor subsidiëring: de zogenoemde projectsteun. Maatschappelijk vastgoed als buurthuizen en jongerencentra komen bijvoorbeeld in aanmerking voor projectsteun. Bij de projectsteun wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere projectsteun of bijzondere projectsteun. Hieronder valt steun ten behoeve van werkzaamheden binnen de zogenoemde 40 Vogelaarwijken. De financiële middelen voor de Vogelaarwijken wordt verkregen door projectsteunheffing, de zogenoemde Vogelaarheffing. Het was de bedoeling dat alle corporaties financieel zouden bijdragen aan de ontwikkeling van de Vogelaarwijken.

- CorpoData
Daarnaast houdt het CFV ook toezicht op de financiële situatie van corporaties. Hiervoor gebruikt zij het instrument CorpoData. CorpoData is een gezamenlijk initiatief van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het ministerie van VROM/WWI.[25] CorpoData is het instrument waarmee twee keer per jaar corporatiegegevens worden verzameld. CorpoData draagt zorg voor de ontvangst van de totale data en juiste verspreiding hiervan aan de belanghebbenden. Op twee momenten in een jaar dienen gegevens aangeleverd te worden, namelijk op 1 februari de zogeheten prospectieve informatie (dPi) en op 1 juli de verantwoordingsinformatie (dVi). De rol van het CFV als toezichthouder op de woningcorporaties komt in het volgende hoofdstuk uitgebreider aan de orde.

[24] Meer informatie over toezichtstaken van het CFV is terug te vinden in hoofdstuk 4.
[25] De hier beschreven procedure betreft de situatie van voor het aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen. Het beleidsveld WWI is in het nieuwe kabinet ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Overige betrokken organisaties
Naast het WSW en het CFV speelt ook een aantal andere organisaties een rol in de corporatiesector, namelijk Aedes, de Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties (VTW) en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). Aedes is de koepelorganisatie van woningcorporaties in Nederland. Volgens haar statuten heeft Aedes tot doel als koepelorganisatie de belangen te behartigen van de aangesloten organisaties, die werkzaam zijn op het gebied van wonen. Dit doel tracht de vereniging Aedes te bereiken door in nauw overleg met de leden de belangen van de leden te behartigen, de gemeenschappelijkheid binnen de bedrijfstak te organiseren en service te bieden aan leden en geassocieerden. Aedes is eveneens de werkgeversorganisatie van de corporaties, waarvoor de belangen worden behartigd die gepaard gaan met de werkgeversrol van corporaties. Daarnaast kunnen de leden van Aedes invloed uitoefenen op de invulling van de CAO Woondiensten.

In de statuten is aangegeven welke organisaties lid van Aedes kunnen zijn. In principe kunnen rechtspersonen worden toegelaten die werkzaam zijn op het terrein van het wonen en daarbij woonvoorzieningen aanbieden en hun vermogen uitsluitend inzetten ten behoeve van hun statutair vastgelegde maatschappelijke doel. Daarnaast kent Aedes ook een groep van zogenoemde geassocieerden. Deze organisaties kunnen geen lid worden van Aedes, maar hebben wel belang bij aansluiting bij Aedes. Momenteel heeft Aedes in totaal 463 leden en geassocieerden.[26]

Door Aedes is een gedragscode opgesteld voor woningcorporaties, de zogenoemde Aedescode (zie ook hoofdstuk 3). Door middel van de AedesCode waarborgen corporaties effectief toezicht, een transparante inrichting van de organisatie, de dialoog met belanghouders van corporaties en een zorgvuldige omgang met hun klanten. Wanneer een corporatie niet voldoet aan de gedragscode, kan dit door een ieder met een redelijk en direct belang worden gemeld bij de Commissie AedesCode. Deze Commissie onderzoekt dergelijke meldingen en adviseert het bestuur over het al dan niet toepassen van een sanctie.[27]

De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), opgericht in 2002, heeft tot doel het interne toezicht van corporaties te professionaliseren, ondersteunen, adviseren en de algemene belangen te behartigen (VTW 2009). Hierop wordt in hoofdstuk 4 uitgebreider ingegaan.

De Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) is op 1 juli 2009 opgericht door Aedes, het ministerie van VROM/WWI, de VTW en de

[26] www.aedesnet.nl.
[27] www.aedesnet.nl.

Nederlandse Woonbond.[28] Het doel van deze stichting is het aan de hand van een specifiek hiervoor ontwikkeld model een geobjectiveerd en onafhankelijk stelsel van visitaties voor woningcorporaties te ontwikkelen, te borgen en in stand te houden. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de rol van de SVWN.

2.5 Ontwikkelingen en perspectieven

Tegen het einde van de jaren negentig en het begin van de 21e eeuw was het vertrouwen in liberalisering en decentralisatie van de sector afgezwakt. De uitkomsten van een parlementair onderzoek naar de problemen bij de Stichting Woningbeheer Limburg en de resultaten van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van woningcorporaties waren hiervoor directe aanleidingen (Snuverink 2006). Recent zijn ook diverse berichten in de media verschenen over integriteitsproblemen bij enkele corporaties (ANP 2009).[29] De laatste jaren wordt daarom in toenemende mate nadruk gelegd op de maatschappelijke taak van corporaties. In deze paragraaf volgt een beknopte beschrijving van recente ontwikkelingen in de sector.

Gemeentelijke prestatieafspraken
In navolging van de beleidsbrief 'Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties' van het Ministerie van VROM, zijn de laatste jaren steeds vaker prestatieafspraken gemaakt tussen gemeenten en woningcorporaties.[30] Prestatieafspraken zijn instrumenten om de inspanningen van beide partijen op elkaar af te stemmen. Hierbij kan worden gedacht aan algemene afspraken, zoals procesafspraken, alsmede aan concretere afspraken over de woonruimteverdeling, de hoeveelheid nieuwbouwwoningen en de omvang van de kernvoorraad. Daarnaast worden ook kwalitatieve afspraken over de leefbaarheid van wijken en energiebesparing van woningen gemaakt. Uit onderzoek van Severijn (2009) blijkt dat 56% van de corporaties en 42% van de gemeenten over een prestatieovereenkomst beschikten in 2008. Verder blijkt dat naarmate de corporaties groter zijn, zij gemiddeld meer prestatieovereenkomsten hebben afgesloten met gemeenten: de 20 grootste corporaties (>20.000) hebben gemiddeld 2,8 prestatieovereenkomsten, terwijl de 112 kleinste corporaties (< 1.000) gemiddeld 0,4 prestatieovereenkomsten hebben (tabel 2.15). Daarbij dient te worden opgemerkt dat het aantal mogelijke prestatieovereenkomsten bij grote woningcorporaties groter is dan bij kleine corporaties. Wanneer wordt gekeken naar het percentage prestatieovereenkomsten afgezet tegen het totaal aantal mogelijke prestatieovereenkomsten, blijken de grote corporaties een kleiner deel van de

[28] www.visitaties.nl.
[29] Voorbeelden hiervan worden in Hoofdstuk 5 beschreven.
[30] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 453, nr. 30.

mogelijke prestatieovereenkomsten te benutten dan de kleine corporaties (respectievelijk 13% bij de 20 grootste corporaties en 32% bij de 112 kleinste corporaties).

Tabel 2.15 Score prestatieafspraken naar omvang woningcorporatie 2008

Grootte corporatie	1.Aantal corporaties	2.Aantal mogelijke prestatie-overeen-komsten	3.Aantal prestatie-overeen-komsten	4.Gemiddeld aantal prestatie overeenkomsten per corporatie (4 = 3:1)	5. Scoringsper-centage (%) (5 = 3:2x100)
< 1.000	112	140	45	0,4	32
1.000-5.000	207	407	132	0,6	32
5.000-10.000	82	406	88	1,1	22
10.000-20.000	34	361	59	1,7	16
>20.000	20	414	55	2,8	13
Totaal	455	1728	374	0,8	22

Bron: Severijn (2009), bewerking INTRAVAL

Stuurgroep Meijerink

Eind 2008 heeft de Stuurgroep Meijerink een advies aan de Minister uitgebracht over een modernere en toekomstbestendige rolverdeling tussen overheid en woningcorporaties. De stuurgroep stelt dat corporaties private ondernemingen zijn die met 'de brede zorg voor het wonen' een publiek belang dienen. Afhankelijk van de taken die corporaties moeten, kunnen of overwegen op te pakken, wisselt de wijze van verantwoording. Daarnaast heeft de stuurgroep geadviseerd het toezicht op het publieke belang in handen te geven van een nieuw op te richten autoriteit voor alle woningcorporaties.

Beleid minister Van der Laan

In aanvulling op de adviezen van de stuurgroep Meijerink heeft minister Van der Laan van het ministerie voor WWI in juni 2009 aangegeven veranderingen te willen aanbrengen in de corporatiesector.[31] Sommige adviezen van Meijerink zijn overgenomen, andere niet. Zo bestaat het voornemen om een Nederlandse Autoriteit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting in te stellen en om de al bestaande governancecode voor corporaties wettelijk vast te leggen.

Eén van de voorgestelde wijzigingen is om de zes prestatievelden van het Bbsh te vereenvoudigen in drie werkdomeinen. Hierbij wordt het advies van de commissie Meijerink in grote lijnen overgenomen. De drie werkdomeinen zijn in vergelijking met de huidige prestatievelden in het Bbsh volgens het ministerie duidelijker geclusterd in soorten activiteiten Het eerste deeldomein betreft het bouwen en verhuren of verkopen van woningen. Dit deeldomein betreft het voorzien in de huisvesting van primair de huishoudens met een lager inkomen. Het tweede deeldomein heeft betrekking op investeren in

[31] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 118.

maatschappelijk vastgoed, zoals ten behoeve van onderwijs en zorg. Woningcorporaties hoeven dit deeldomein niet zonder meer op te pakken, omdat de relatie met het wonen indirect is. Ten slotte is het derde deeldomein gericht op de wijk- en buurt aanpak. Corporaties kunnen investeren in de sociale en economische ontwikkeling van de wijk.

Naast de voornemens van het ministerie voor WWI naar aanleiding van het rapport van de stuurgroep Meijerink, heeft het ministerie in 2009 tevens enkele voornemens geformuleerd met betrekking tot de integriteit van de sector.[32] Het gaat daarbij onder meer om het instellen van een interventieteam, het monitoren van de sector door middel van onderzoek en een meldpunt integriteit.

Richtlijnen Europese Commissie
Sinds 2002 hebben onderhandelingen plaatsgevonden tussen de Nederlandse overheid en de Europese Commissie (EC) over vermeend ongeoorloofde staatssteun aan corporaties in Nederland. De resultaten van deze onderhandelingen zijn in december 2009 gerapporteerd aan de Tweede Kamer.[33]

Eén van de eisen van de EC is een concrete begrenzing voor de inzet van staatssteun. Dit houdt in dat er een specifieke doelgroep moet worden afgebakend op basis van het inkomen voor woningen met een huur beneden de liberalisatiegrens (maximaal belastbaar inkomen is 33.000 euro per jaar, peildatum 01-01-2010). Tenminste 90% van de jaarlijks vrijkomende sociale huurwoning dient aan deze doelgroep te worden toegewezen. Als aan deze eisen is voldaan, is staatsteun aan woningcorporaties geoorloofd. Voor activiteiten gericht op deze doelgroep kan vervolgens staatssteun ten behoeve van volkshuisvesting worden gegeven.

Daarnaast is de Europese Commissie lange tijd van mening geweest dat maatschappelijk vastgoed een commerciële activiteit is. Tijdens de onderhandelingen is afgesproken dat het begrip maatschappelijk vastgoed diende te worden afgebakend. Het vastgestelde criterium hiervoor is dat het bij maatschappelijk vastgoed moet gaan om vastgoed dat in de regel niet in de belangstelling van commerciële marktpartijen staat. Over deze afbakening is op 15 december 2009 tussen het Nederlandse Kabinet en de Europese Commissie overeenstemming bereikt. De onderhandelingen hebben uiteindelijk bij de Europese Commissie tot het inzicht geleid dat

[32] Zie onder andere de brief van het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2009) van 3 april 2009 (kenmerk ABC 2009026794).
[33] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 143.

maatschappelijk vastgoed, zij het ingekaderd, blijvend met staatssteun mag worden gerealiseerd en verhuurd.[34]

Regeerakkoord Rutte-Verhagen
In de paragraaf Wonen van het Regeerakkoord VVD-CDA uit september 2010 worden verschillende voorstellen geformuleerd met betrekking tot de corporatiesector (Regeerakkoord VVD-CDA 2010 en Priemus 2010). In het regeerakkoord staat dat er een Woonautoriteit komt. Daarnaast krijgen huurders van een corporatiewoning het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen. De sociale huursector wordt, zo wordt vermeld in het Regeerakkoord, meer toegespitst op degene die geen alternatieven hebben. De toewijzing van sociale huurwoningen wordt stapsgewijs beperkt tot lagere inkomensgroepen. Voor huishoudens met een inkomen tot 43.000 euro stijgen de huren bij gereguleerde woningen niet met meer dan de inflatie, terwijl bij huishoudens met een inkomen van meer dan 43.000 euro een maximale huurstijging van inflatie plus 5% is toegestaan. Het kabinet is daarnaast voornemens de samenwerking tussen woningcorporaties, thuiszorg en andere maatschappelijke organisaties te bevorderen door het wegnemen van belemmerende regelgeving. Tot slot wordt aangegeven dat de 'Vogelaarsheffing' zal worden afgeschaft, maar dat naast de vennootschapsbelasting woningcorporaties en andere verhuurders jaarlijks een heffing moeten betalen van 760 miljoen euro. Het kabinet zal de opbrengsten van deze heffing inzetten voor de cofinanciering van de uitgaven aan huurtoeslagen.

2.6 Resumé

De geschiedenis van de woningcorporatiesector wordt gekenmerkt door verschuivende verhoudingen tussen overheid en woningcorporaties. Aan het eind van de twintigste eeuw vond de daadwerkelijke verzelfstandiging plaats met de inwerkingtreding van het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh) en de Bruteringswet. In het Bbsh is een limitatieve opsomming van activiteiten opgenomen die woningcorporaties mogen uitvoeren. De werkzaamheden en verplichtingen van woningcorporaties die voortvloeien uit het Bbsh zijn samen te vatten in zes prestatievelden: betrekken van bewoners bij beleid en beheer; waarborgen van financiële continuïteit; waarborgen van kwaliteit van de woningen; bijdragen aan de leefbaarheid in de wijk; wonen en zorg (huisvesting voor speciale groepen); en verhuur (met voorrang aan bepaalde doelgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting). Vanaf het moment van verzelfstandiging worden woningcorporaties aangemerkt als maatschappelijke ondernemingen.

[34] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 143.

Er bestaan grote verschillen tussen de woningcorporaties onderling, waardoor ze ook lastig met elkaar zijn te vergelijken. Zo bestaan er enkele woningcorporaties met slechts een paar honderd verhuurgelegenheden, terwijl anderzijds grote woningcorporaties meer dan 40.000 verhuurgelegenheden kunnen hebben. Een ander voorbeeld is het gebruik van verbindingen (dochterorganisaties van woningcorporaties) door woningcorporaties. Er bestaat een groot verschil in het aantal verbindingen per woningcorporatie. De ene woningcorporatie heeft geen enkele verbinding, terwijl een andere woningcorporatie meer dan 80 verbindingen heeft. Ook de wijze van kapitaaldeelname in de verbinding verschilt; dit varieert van nul tot 100%. Het belang van verbindingen is aanzienlijk: in 2008 was het totale bedrag van kapitaaldeelname van woningcorporaties in verbindingen bijna 1,3 miljard euro. Alhoewel ook de activiteiten van verbindingen verschillen, betreft het in ongeveer een derde van de gevallen een verbinding met projectontwikkeling als activiteit.

Vanuit de politiek wordt de laatste jaren in toenemende mate de nadruk gelegd op de maatschappelijke taak van woningcorporaties. Recente ontwikkelingen in de sector worden gekenmerkt door afstemming over de rolverdeling tussen overheid en woningcorporaties en een grotere aandacht voor de integriteit van de sector.

3. GOVERNANCE EN INTEGRITEIT

Evenals binnen het bedrijfsleven spelen ook binnen de non-profitsector governance en integriteit in toenemende mate een belangrijke rol. Dit geldt niet alleen voor de werkwijze van de woningcorporaties zelf, maar ook voor haar toezichthouders. Governance en integriteit zijn veelomvattend. Tevens is de invulling van governance en integriteit een voortdurende bron van discussie; bijvoorbeeld ook bij het herzien van externe toezicht door het instellen van een autoriteit.

Dit hoofdstuk is gericht op enkele hoofdlijnen in de ontwikkelingen van governance en integriteit binnen de woningcorporatiesector op basis van deskresearch. In dit hoofdstuk worden allereerst enkele opmerkingen gemaakt over goed bestuur in het algemeen. Vervolgens komen de zelfregulering en gedragsodes binnen de corporatiesector aan bod, waarbij de Aedescode, de Governancecode Woningcorporaties en de Adviesregeling Izeboud aan de orde komen. In de derde paragraaf wordt aandacht besteed aan het in 2009 opgerichte Meldpunt Integriteit. De vierde paragraaf bespreekt de Nulmeting Integriteit die in 2009 is afgenomen bij de besturen en Raden van Commissarissen van woningcorporaties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé. Opmerkingen en knelpunten over dit onderwerp die naar voren zijn gekomen tijdens de interviews komen in hoofdstuk 5 aan bod.

3.1 Goed bestuur

Woningcorporaties opereren als maatschappelijke onderneming in een veld waarin door zowel de overheid als (private) klanten eisen worden gesteld aan het functioneren en presteren van deze instellingen (Algemene Rekenkamer 2006). Daarnaast vraagt het ondernemerschap voor de publieke zaak om mensen die zich primair door een ‘public spirit’ laten leiden (SER 2005). De verschillende eisen die vanuit diverse belangen van stakeholders worden gesteld aan woningcorporaties hebben betrekking op een aantal elementen. Deze elementen betreffen alle de governance (goed bestuur) van de woningcorporatie. Onder governance kan worden verstaan “het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden” (Bossert 2003). De vraag is hoe (besturen van) woningcorporaties hun (governance)structuur feitelijk inrichten en/of dienen

in te richten om aan deze verschillende vereisten tegemoet te komen. Bij de invulling van deze taken speelt integriteit een elementaire rol. Bij integer handelen binnen woningcorporaties gaat het om het handelen van de woningcorporatie en de daar werkzame personen volgens wet en regelgeving, maar ook om het handelen volgens de geest en de bedoeling van die regelgeving.[1] Goed bestuur vormt daarmee een mix van *processen*, *principes* en *prestaties* (Van Montfort 2004).

Processen
Bij de beheersing van processen spelen diverse aspecten een rol. Allereerst is het van belang een duidelijke (functie)scheiding te creëren tussen het bestuur en het toezicht. Daarnaast is het belangrijk dat horizontale verantwoording plaatsvindt richting de stakeholders. Tevens dient door de woningcorporaties de dialoog te worden gezocht en te worden aangegaan met de stakeholders. Dit houdt bijvoorbeeld in dat het bestuur open dient te staan voor de opvattingen van de verschillende belanghebbenden en de dialoog tussen belanghebbenden onderling en haarzelf dient te bevorderen. Ook de (proces) beschrijving van de relatie van de woningcorporatie met de overheid en het CFV als externe toezichthouders en als bijzondere stakeholders is een belangrijk aspect, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een informatie- en controleprotocol.

Principes
Openheid, transparantie en integriteit zijn leidende governanceprincipes voor een goed bestuur. Het principe integriteit kan bijvoorbeeld inhouden dat bestuurders en toezichthouders inzicht dienen te geven in de nevenwerkzaamheden die zij verrichten. Ook het al dan niet aanwezig zijn van een 'klokkenluiderregeling' kan hiervan deel uitmaken. Vaak worden deze principes ook opgenomen in aparte gedrags- of integriteitcodes.[2]

Voor de werking van integriteitbeleid is de vormgeving van dat beleid van belang. Bij het ontwikkelen van integriteitbeleid bestaan verschillende benaderingen, namelijk 'rule based' en 'principle-based'. Het rule based-integriteitsbeleid gaat uit van het corrigeren van niet-integer gedrag door middel van regels. Het gevaar hierbij is dat geen inbreng wordt gevraagd van de medewerkers, waardoor het beleid niet wordt gedragen maar eerder wordt 'ondergaan'. Bij een principle based-benadering daarentegen worden niet regels als uitgangspunt genomen, maar wordt juist uitgegaan van (ongeschreven) principes als professionaliteit, elkaar aanspreken en vertrouwen op basis van normen en waarden in een cultuur van gewenst gedrag. De vraag die hierbij speelt is of de normen en waarden wel

[1] www.vrom.nl.
[2] Gedrags- en integriteitscodes binnen de woningcorporatiesector komen later in dit hoofdstuk uitgebreider aan de orde.

voldoende geconcretiseerd zijn, waardoor het voor werknemers duidelijk moet zijn welk gedrag wenselijk is (Ernst en Young 2008, Deloitte 2009). Alhoewel tussen de beide benaderingen een duidelijk onderscheid bestaat, wordt in de praktijk niet enkel de ene of de andere benadering gebruikt. Idealiter zal een evenwicht worden gezocht tussen beide benaderingen (Vos en Witte 2007).

Prestaties
Maatschappelijke doelen en prestaties vormen (mede gezien de bijzondere positie van woningcorporaties als maatschappelijke onderneming) het derde onderdeel van goed bestuur. De prestaties hebben niet alleen betrekking op de te leveren prestaties, maar ook kwaliteitsborging speelt hierbij een rol. Deze kwaliteitsborging kan onder meer worden versterkt door het hanteren van een kwaliteitsborgingssysteem of door (externe) kwaliteitstoetsing. Daarnaast dient goed bestuur aandacht te besteden aan een klachtenregeling (bijvoorbeeld door het instellen van een onafhankelijke klachtencommissie) die stakeholders in staat stelt een klacht in te dienen wanneer de prestaties onder de maat zijn en de dienstverlening aan de stakeholders niet voldoet.

3.2 Zelfregulering en gedragscodes

Na de brutering is binnen de woningcorporatiesector in toenemende mate aandacht ontstaan voor zelfregulering van en binnen de sector. Zelfregulering is een breed begrip dat kan worden gedefinieerd als: ‘maatschappelijke partijen die in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van de regels’ (Baarsma e.a. 2003). Om zelfregulering te kunnen toepassen moet volgens Baarsma e.a. (2003) sprake zijn van een drietal randvoorwaarden, namelijk: er moet een bepaald niveau van kennis aanwezig zijn binnen de sector; er moet draagvlak bestaan binnen de sector; en er moet een voldoende organisatiegraad van en binnen de betrokken sector/beroepsgroep aanwezig zijn.

Zelfregulering heeft zowel voor- als nadelen (Van Boom e.a. 2009). Een voordeel is bijvoorbeeld dat voor regulering specifieke kennis is vereist die bij de sector groter is dan bij de overheid. Daarnaast geldt dat zelfregulering flexibeler is dan wetgeving. Tevens leidt zelfregulering doorgaans tot lagere transactiekosten voor bedrijven en burgers en tot verlichting van het overheidsapparaat. Tot slot heeft zelfregulering in het algemeen een grotere bereidheid tot naleving tot gevolg. Als nadelen kunnen worden benoemd: misbruik van de informatievoorsprong (principle-agentproblematiek); doorberekening van transactiekosten aan derden; gevaar voor concurrentiebeperkingen; de vrijblijvendheid in de zelfregulering; en de beperkte afdwingbaarheid van de zelfregulering.

Zelfregulering kan onder meer plaatsvinden in de vorm van het opstellen van gedragscodes. In gedragscodes wordt veelal een aantal normen, waarden en/of regels geformuleerd waaraan een bepaalde groep zich dient te houden in verband met de verantwoordelijkheden jegens belanghebbenden. Een voorbeeld van een gedragscode is de Corporate governance code, beter bekend als de code Tabaksblat. Deze code geldt voor beursgenoteerde ondernemingen en gaat over de vraag hoe invulling wordt gegeven aan het bestuur van een beursvennootschap en hoe hierop toezicht wordt gehouden alsmede hoe over dat bestuur en het toezicht erop verantwoording wordt afgelegd.[3] Bij de code Tabaksblat geldt de 'pas toe of leg uit-regel': beursgenoteerde ondernemingen dienen in hun jaarverslag aan te geven of zij de gedragscode hebben nageleefd en toegepast en zo niet, waarom niet.

Mede naar aanleiding van verschillende berichten in de media over integriteitproblemen bij woningcorporaties zijn vanuit de sector initiatieven genomen die zijn gericht op verbetering van de integriteit. In navolging van de code Tabaksblat heeft dit onder meer geleid tot de ontwikkeling van gedragscodes, zoals de Aedescode en de Governancecode Woningcorporaties. De laatste code betreft met name de inrichting van het bestuur en het interne toezicht, terwijl de eerste code zich ook op de maatschappelijke doelstelling en externe belanghebbenden richt.[4] Daarnaast is ook de Adviesregeling Izeboud opgesteld die specifiek is gericht op het bezoldigingsbeleid van bestuurders. Ook is in 2009 de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) opgericht, die een objectief en onafhankelijk stelsel van visitaties voor woningcorporaties dient te ontwikkelen en in stand te houden. In deze paragraaf worden de Aedescode, de Governancecode Woningcorporaties, de Adviesregeling Izeboud en de rol van de SVWN nader toegelicht.

Aedescode

Mede gestimuleerd door (aanpassing van) het beleid van de overheid hebben de woningcorporaties de afgelopen decennia ingespeeld op de verbreding van hun taakstelling binnen het veld van de volkshuisvesting. Dit heeft tot gevolg gehad dat zowel vanuit de corporaties als vanuit de politiek en de maatschappij aandacht bestond voor de prestaties van woningcorporaties en de wijze waarop deze worden bereikt (SER 2005). Zoals eerder naar voren is gekomen, hebben woningcorporaties te maken met diverse stakeholders. De formulering van de maatschappelijke doelstellingen en taken dient in overleg met deze stakeholders te geschieden. In de Aedescode wordt beschreven op welke wijze deze dialoog met de stakeholders moet worden vormgegeven.[5]

[3] www.minfin.nl.
[4] www.non-profitgovernance.nl.
[5] www.aedes.nl.

De basis voor de huidige Aedescode is in 1998 gelegd door de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (Commissie Glasz). Op verzoek van de NWR (Nationale Woningraad) en NCIV (Koepel voor woningcorporaties) (eind vorige eeuw gefuseerd tot Aedes) heeft de Commissie Glasz advies uitgebracht over het verbeteren van het interne toezicht bij woningcorporaties (Commissie Glasz 1998). In haar advies presenteert de Commissie 25 aanbevelingen over intern toezicht. Deze aanbevelingen hebben hun weerslag gekregen in de Bedrijfstakcode Woningcorporaties die in 2002 is omgevormd tot de Aedescode.[6]

Opzet
In de Aedescode wordt een achttal elementen besproken, zoals de maatschappelijke doelstelling, bestuur en toezicht, integer ondernemen en verantwoording en rapportage. Per onderwerp wordt een aantal normen omschreven die Aedesleden moeten naleven. Over de maatschappelijke doelstelling is bijvoorbeeld in de code opgenomen dat woningcorporaties maatschappelijke ondernemingen zijn met een lange termijn verantwoordelijkheid en dat corporaties zich moeten verantwoorden over hun keuzes en prestaties over de inzet van hun middelen. Voor het inrichten van de bestuurlijke organisatie en de relatie met de belanghouders verwijst de Aedescode naar de hierna te bespreken Governancecode Woningcorporaties.

Commissie Aedescode
Wanneer leden van Aedes zich niet houden aan de Aedescode kunnen zij hierop aangesproken worden door een ander Aedeslid. Tevens kan een ieder die 'een redelijk en direct belang heeft' een klacht indienen bij de (onafhankelijke) Commissie Aedescode.[7] Daarnaast heeft de Commissie ook nog enkele andere taken. Ze adviseert over (individuele) toetsingsverzoeken van leden of de ledenraad van Aedes inzake ondernomen of nog te ondernemen activiteiten in het licht van de Aedescode. Tevens adviseert de Commissie het bestuur gevraagd en ongevraagd over wijzigen van de Aedescode.

Uit de jaarverslagen van de Commissie Aedescode blijkt dat de Commissie in 2006 en 2007 in totaal respectievelijk 23 en 24 keer is benaderd door belanghebbenden met klachten en/of verzoeken tot conflictbemiddeling. Een groot gedeelte van deze klachten bleek niet ontvankelijk, omdat deze

[6] De Bedrijfstakcode had nog een enigszins vrijblijvend karakter. Het onderschrijven van de Aedescode is nu een vereiste voor lidmaatschap van Aedes, waarmee in mindere mate sprake is van vrijblijvendheid nu leden op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Daarnaast wordt de code gezien als groeimodel, waardoor evaluatie en aanpassing van de code mogelijk is. Mogelijk wordt de Aedescode in de toekomst algemeen verbindend verklaard (Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 118).
[7] www.non-profitgovernance.nl.

klachten primair thuishoorden bij de onafhankelijke klachtencommissie van de corporatie waartegen de klacht gericht was. In 2007 heeft de Commissie in vijf gevallen inhoudelijk uitspraak gedaan. In 2008 is het aantal klachten en bemiddelingsverzoeken gestegen naar 32. Ook hiervan is een groot gedeelte niet ontvankelijk verklaard en doorverwezen naar de onafhankelijke klachtencommissies van woningcorporaties. In drie gevallen is in 2008 inhoudelijk uitspraak gedaan, waarbij één klacht gegrond is verklaard.

Governancecode Woningcorporaties

Een tweetal rapportages van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2004) en de Sociaal Economische Raad (SER 2005) hebben geleid tot nieuwe discussies over het verantwoordings- en toezichtsregime in Nederland. Naar aanleiding van deze discussies heeft (een commissie van) koepelorganisatie Aedes en de Vereniging voor Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)[8] in 2006 een governancecode voor de woningcorporatiesector ontwikkeld: de Governancecode Woningcorporaties.[9,10] De doelstelling van de Governancecode (tevens opgenomen in de code) is het vaststellen van normen voor goed bestuur en intern toezicht, transparantie, externe verantwoording en financiële beheersing. De Governancecode is alleen op het interne toezicht gericht en laat het externe toezicht buiten beschouwing. Als reden hiervoor wordt in de Governancecode Woningcorporaties aangegeven dat het een primaire verantwoordelijkheid van het interne toezicht is om te waarborgen dat de maatschappelijke doelstellingen van de woningcorporatie naar behoren worden uitgevoerd en de middelen doelmatig worden besteed. Op 1 januari 2007 is de Governancecode Woningcorporaties in werking getreden. Dit betekent dat van woningcorporaties wordt verwacht dat zij in principe vanaf het boekjaar 2007 jaarlijks in hun rapportages aandacht besteden aan de governancestructuur van de woningcorporatie en de naleving van de Governancecode Woningcorporaties.

Opzet[11]

De Governancecode Woningcorporaties bestaat uit principes die verder worden uitgewerkt in concrete bepalingen die door de (organen van de) woningcorporatie in acht genomen moet worden. De principes zijn

[8] Zie paragraaf 2.4 voor een nadere beschrijving van Aedes en de VTW.
[9] www.governancecodewoningcorporaties.nl.
[10] Het besluit tot de ontwikkeling van de code kwam in navolging van het advies van de commissie Overheid, Corporatie, Burger.
[11] De meeste woningcorporaties hebben als rechtsvorm de stichtingsvorm gekozen. Dit is de reden dat de Governancecode Woningcorporaties bepalingen bevat die zijn gericht op de rechtsvorm van de stichting. Corporaties die als rechtsvorm een vereniging hanteren, zullen op enkele onderdelen van de code aanpassingen moeten maken.

onderverdeeld onder vijf hoofdonderwerpen. In matrix 3.1 is de opzet en structuur van de Governancecode Woningcorporaties weergegeven.

Matrix 3.1 Overzicht van de opzet en structuur Governancecode Woningcorporaties

I. Naleving en handhaving van de code
II. Het bestuur
    a. taak en werkwijze
    b. rechtspositie en bezoldiging
    c. tegenstrijdige belangen en nevenfuncties
III. Raad van Commissarissen
    a. taak en werkwijze
    b. onafhankelijkheid
    c. deskundigheid en samenstelling
    d. rol van de voorzitter van de Raad van Commissarissen
    e. samenstelling en rol van twee kerncommissie van de Raad van Commissarissen
    f. tegenstrijdige belangen
    g. bezoldiging
IV. De Audit van de financiële verslaggeving en de positie van de interne-controlfunctie en van de externe accountant
    a. financiële verslaglegging
    b. rol, benoeming, beloning en beoordeling van het functioneren van de externe accountant
    c. interne-controlefunctie
    d. relatie en communicatie van de externe accountant met de organen van de woningcorporatie
V. Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden

Naleving en omgang
In de toelichting op de code wordt aangegeven dat de principes en de uitwerkingen daarvan in de concrete bepalingen niet beogen exclusieve werking te hebben. Het is aan de woningcorporaties om de principes en bepalingen op te nemen en door te voeren in hun bestel. In bepaalde gevallen is het mogelijk of zelfs wenselijk om af te wijken van de door de code gestelde normen. In principe geldt hier hetzelfde 'pas toe of leg uit-beginsel' als bij de Code Tabaksblat.

Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties
In het kader van het bevorderen van de actualiteit en de bruikbaarheid van de Governancecode Woningcorporaties is een onafhankelijke commissie in het leven geroepen: de Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties (hierna: Commissie).[12] Deze Commissie is in 2008 voor drie jaar ingesteld door de ledenraad van Aedes (in afstemming met de

[12] www.governancecodewoningcorporaties.nl.

VTW). Eind 2009 is de VTW mede opdrachtgever geworden. De Commissie heeft verschillende taken, namelijk:

- het jaarlijks inventariseren of en op welke wijze de in de Governancecode Woningcorporaties opgenomen bepalingen door de woningcorporaties worden nageleefd;
- het actief volgen van de ontwikkelingen die zich op het gebied van governance voordoen in andere sectoren, met name bij andere maatschappelijke ondernemingen;
- het actief volgen van ervaringen van leden van Aedes met de Governancecode Woningcorporaties;
- het signaleren van eventuele leemtes of onduidelijkheden in de Governancecode Woningcorporaties.

Jaarlijks doet de Commissie verslag van deze taken aan zowel Aedes als de VTW.

Onderzoek naleving governancecode

Bij het opstellen van de Governancecode Woningcorporaties is afgesproken dat de code na twee jaar zou worden geëvalueerd. Deze evaluatie heeft begin 2009 plaatsgevonden en is uitgevoerd door de VTW. Onder meer met behulp van een enquête die aan alle voorzitters van Raden van Commissarissen is voorgelegd, heeft de VTW onderzocht hoe de Governancecode in de praktijk is toegepast (VTW 2009).

Uit de respons (zo'n 44%) komt naar voren dat 95% van de respondenten positief is over de code. Daarnaast geeft 65% van de toezichthouders aan de code zoveel mogelijk toe te passen. Ongeveer een derde past niet direct de Governancecode toe, maar ziet het als een nuttig hulpmiddel en conformeert zich aan de mentaliteit van de Governancecode. Bij ruim de helft (60%) heeft de code geleid tot een groter bewustzijn van hun taak almede tot een verbeterde houding en verbeterd gedrag.

Uit de enquête komt tevens naar voren dat een aantal punten van de Governancecode in de praktijk aandacht en betere handhaving behoeven. Zo wordt diversiteitbeleid voor de samenstelling van Raden van Commissarissen door de meeste toezichthouders niet als speerpunt onderkend. Een aanbeveling van de VTW is dan ook dat bij de werving van leden voor de Raden van Commissarissen niet alleen wordt gekeken naar competenties en kwaliteit, maar ook naar persoonlijkheidskenmerken. Daarnaast wordt betere handhaving geadviseerd ten aanzien van de zittingstermijn van toezichthouders. Aanbevolen wordt om in de Governancecode de maximale zittingsduur te wijzigen van drie keer vier jaar in drie keer drie jaar. Indien de code wordt aangepast, wordt door de VTW aanbevolen eveneens aandacht te besteden aan verduidelijking en aanscherping van de principes en uitwerkingen rond: de regel pas toe of leg uit; de risicobeheersings- en controlesystemen; de benoemingsperiode van het bestuur; de rol van

toezichthouders bij het periodiek overleg met de stakeholders en de rol van de voorzitter.

Nulmeting naleving en werkbaarheid Governancecode Woningcorporaties
In opdracht van de Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties is een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop en de mate waarin de bepalingen van de Governancecode Woningcorporaties zijn nageleefd en in hoeverre de Governancecode werkbaar werd geacht (Het Zijlstra Center 2009). In deze 'Nulmeting naleving en werkbaarheid Governancecode Woningcorporaties' zijn vragen voorgelegd aan de voorzitters van Raden van Commissarissen, de voorzitters van de besturen en de voorzitters van huurdervertegenwoordigingen van woningcorporaties.[13] Hieronder worden kort enkele resultaten besproken.

- Bekendheid met en naleving Governancecode
De besturen en de Raden van Commissarissen zijn in grote mate bekend met de Governancecode (respectievelijk 92% en 93%). Daarnaast is 39% van de huurdervertegenwoordigingen hiermee volledig bekend. Het merendeel van de ondervraagden is van mening dat hun woningcorporatie volledig aan de Governancecode voldoet (besturen: 76%; Raden van Commissarissen 78%; huurdervertegenwoordigingen 55%). Van de besturen en Raden van Commissarissen is 9% van mening dat hun woningcorporatie niet voldoet aan de Governancecode. Bij de huurdervertegenwoordiging deelt 12% deze mening.

- Diversiteit bestuur, Raad van Commissarissen en huurdervertegenwoordiging
Zoals in de voorgaande hoofdstukken reeds naar voren is gekomen, ligt de gemiddelde leeftijd voor zowel de bestuurders als de leden van de Raden van Commissarissen relatief hoog: de grootste groep bestuurders en commissarissen is tussen de 50 en de 59 jaar oud (respectievelijk 50% en 35%). Bij de besturen die uit één persoon bestaan is 59% tussen de 50 en de 59 jaar oud. De leeftijden van de huurdervertegenwoordigingen liggen doorgaans hoger: 24% is tussen de 60 en de 64 jaar oud en 37% is ouder dan 65 jaar. In het merendeel van de gevallen is de bestuurder man (besturen 86%; Raden van Commissarissen 78%; huurdervertegenwoordigingen 68%).

- Rol intern toezicht
De meerderheid van zowel de besturen als de Raden van Commissarissen is van mening dat de Raden van Commissarissen tijdig, voldoende en met kwalitatief juiste informatie worden voorzien. Ook is het merendeel van de

[13] De respons van de voorzitters van de besturen lag rond de 50%. Bij zowel de Raden van Commissarissen als de huurdervertegenwoordigingen lag het aantal respondenten met ongeveer 40% wat lager.

besturen en de Raden van Commissarissen positief over de kritische houding van de Raden van Commissarissen richting het bestuur. Op de stelling dat het bestuur de Raad van Commissarissen meestal twee stappen voor is, wordt wel verschillend geantwoord: 35% van de besturen en 56% van de Raden van Commissarissen is het met deze stelling eens. Daarnaast zijn besturen ook minder stellig dan Raden van Commissarissen in de overtuiging dat de Raad van Commissarissen ongemakkelijke vragen stelt aan het bestuur indien dat nodig is, ook al vindt het bestuur dat niet op zijn plaats. Volgens de besturen heeft 70% van de Raden van Commissarissen een toezichtskader (indicatoren voor het houden van toezicht) ingesteld. Volgens de Raden van Commissarissen is dit minder vaak het geval, volgens hen is in 53% sprake van een toezichtskader.

- Volkshuisvestelijke, financiële en bedrijfseconomische prestaties
Ten aanzien van de kern van het werk is een verschil van inzicht geconstateerd tussen de besturen en de Raden van Commissarissen. De kern van het werk van besturen is volgens 95% van de bestuurders 'het realiseren van volkshuisvestelijke prestaties', terwijl 71% van de Raden van Commissarissen dit als kerntaak ziet. Daarnaast is volgens 24% van de besturen en 45% van Raden van Commissarissen de kern van hun werk 'het realiseren van financiële en bedrijfseconomische doelen van de corporatie'. Gemiddeld 45% van de Raden van Commissarissen ziet de brede maatschappelijke prestaties van de corporatie als belangrijkste taak en of eerste prioriteit van het bestuur tegenover gemiddeld 36% van de besturen.

- Rol belanghebbenden
Door besturen en Raden van Commissarissen worden gemeenten (respectievelijk 79% en 93%) en huurders/bewoners (respectievelijk 79% en 93%) als de twee belangrijkste belanghebbenden van woningcorporaties gezien. Van de Raden van Commissarissen is 79% tegenover 69% van de besturen van mening dat de Raad van Commissarissen bewaakt dat het bestuur geregeld in gesprek is met belanghebbenden over de prestaties en het beleid van de corporatie.

- Rol huurdervertegenwoordiging
Van de huurdervertegenwoordigingen geeft 71% aan goed contact te hebben met de (leden van) het bestuur. De tijdigheid (57% tijdig) en kwaliteit (61% van goede kwaliteit) is volgens de huurderverenigingen doorgaans voldoende tot goed. In het algemeen beoordelen de huurderverenigingen de besturen positief. Daarnaast zijn er wel enkele aspecten waarover de huurderverenigingen minder tevreden zijn: 22% is negatief over de transparantie van het bestuur in de informatievoorziening; 18% is negatief over de transparantie van de algemene besluitvorming van het bestuur; en 16% van de huurderverenigingen is negatief over het eenduidig handelen van het bestuur bij incidenten of ingrijpende gebeurtenissen.

Over de invloed van huurders verschillen de besturen en Raden van Commissarissen enigszins van mening met de huurdersvertegenwoordigingen. Het merendeel van de besturen (87%) en de Raden van Commissarissen (86%) is van mening dat huurders voldoende invloed hebben bij de corporatie. Van de huurdersvertegenwoordigingen denkt 56% hier ook zo over, terwijl 24% vindt dat ze onvoldoende invloed hebben.

- Visitatie

Eén van de principes die is opgenomen in de Governancecode Woningcorporaties heeft betrekking op de visitatie van woningcorporaties. Zoals is genoemd in hoofdstuk 2 is de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN), welke is opgericht in 2009, belast met het ontwikkelen, borgen en in stand houden van een geobjectiveerd en onafhankelijk stelsel van visitaties voor woningcorporaties. Ongeveer een derde (36%) van de besturen en Raden van Commissarissen laat weten dat reeds een visitatie heeft plaatsgevonden dan wel gepland staat op korte termijn. Daarnaast geeft ruim een derde (37%) van de besturen aan dat de visitatie voor het volgende jaar is gepland. Tot slot zegt 27% van de besturen dat nog geen visitatie heeft plaatsgevonden en dat deze ook niet is gepland.

Adviesregeling Izeboud

Rondom het salaris van directeuren van woningcorporaties hebben in de media verschillende discussies plaatsgevonden. In de Governancecode Woningcorporaties zijn principes opgenomen over de bezoldiging van het bestuur. Zo luidt één van deze principes: "het bezoldigingsbeleid (van bestuurders) wordt vastgesteld met inachtname van de aanbevelingen van het advies arbeidsvoorwaarden statutair directeur woningcorporaties (…)". Dit advies wordt ook wel de adviesregeling Izeboud genoemd. Het advies is opgesteld naar aanleiding van het feit dat de functie van statutair directeur per januari 2000 niet meer onder de CAO Woondiensten[14] valt. De regeling (die sinds juli 2004 gelding heeft en is vernieuwd in 2006) biedt toezichthouders en bestuurders ondersteuning bij het overeenkomen van arbeidsvoorwaarden van de bestuurders. In juni 2010 is een nieuwe sectorbrede beloningscode vastgesteld voor bestuurders van woningcorporaties (VTW en Het Directeurencontact 2010). Deze beloningscode volgt de Izeboud-regeling op. Daarnaast is per 1 juni 2010 een code voor de honorering van commissarissen van kracht, die de uit 2006 daterende adviesregeling vervangt.

[14] De CAO Woondiensten regelt de collectieve arbeidsvoorwaarden voor werknemers werkzaam bij de woningcorporaties (bron: www.fnvbouw.nl).

Evaluatie Izeboud
Inmiddels is de adviesregeling Izeboud geëvalueerd. Alhoewel deze adviesregeling is gekoppeld aan de Governancecode Woningcorporaties (er wordt immers naar verwezen in een van de principes) is deze regeling in 2009 apart geëvalueerd (VTW en Aedes 2009).

Bij de evaluatie hebben twee vragen centraal gestaan, namelijk: wordt de adviesregeling Izeboud toegepast en hoe wordt de regeling toegepast? Uit de evaluatie is onder meer naar voren gekomen dat 65% van de respondenten de adviesregeling Izeboud integraal toepast binnen de woningcorporatie. Daarnaast laat 70% van de respondenten weten de regeling op onderdelen toe te passen. Van de respondenten zegt 30% de regeling niet te gebruiken. Doorgaans wordt in deze gevallen wel gebruik gemaakt van andere (oudere) regelingen.

Uit ongeveer een derde (34%) van de enquêtes onder de directeuren blijkt dat een Total Cash boven de bovengrens van de toepasselijke functiegroep voorkomt.[15] In drie kwart van deze overschrijdingen is dat historisch gegroeid door een eerder in een bestuursfunctie binnen de volkshuisvesting verkregen beloningsniveau. 40% Past de mogelijkheid van een variabele beloning toe. De adviesregeling rondom de variabele beloning wordt door gebruikers als ingewikkeld ervaren met als gevolg dat vooral eigen varianten van de regeling worden toegepast.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de regeling wel op ruime schaal wordt toegepast, maar dat de groep van gebruikers aanzienlijk verder kan worden vergroot en de toepassing van de regeling kan worden verbeterd. Dit kan onder meer worden bewerkstelligd door het aanpassen van de regeling. Geadviseerd wordt onder meer om de regeling concreter te maken (meer een stappenplan en leidraad dan filosofie en achtergrond) en een versimpeling voor het beloningsgedeelte door te voeren.

Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland
Zoals is aangegeven heeft één van de principes die is opgenomen in de Governancecode Woningcorporaties betrekking op de visitatie van woningcorporaties: 'de woningcorporatie laat zich een keer per vier jaar visiteren waarbij een gestructureerd oordeel wordt gegeven over het volkshuisvestelijk en maatschappelijk presteren. Visitatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuur en Raad van Commissarissen'. Ook in de Aedescode is opgenomen dat woningcorporaties zich 'ten minste één keer in de vier jaar onafhankelijk, extern en gezaghebbend laten visiteren'. De visitatie is een instrument voor horizontale verantwoording van een

[15] Met de term Total Cash wordt de bandbreedte bedoeld waarbinnen het totale salaris (de som van vast en variabel) van de functie in kwestie moet liggen.

woningcorporatie over haar maatschappelijke prestaties jegens haar stakeholders. Tevens biedt de visitatie de corporatie inzicht in het eigen handelen (alsmede dat van andere woningcorporaties) en biedt zodoende handvatten ter lering en verbetering.

In 2006-2007 is door de Auditraad Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties een visitatiesysteem ontwikkeld om de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties in beeld te brengen en te beoordelen.[16] Door middel van verschillende pilotvisitaties bij verschillende woningcorporaties is het basismodel aangepast en verder ontwikkeld. Vervolgens is, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, op 1 juli 2009 de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (hierna: de Stichting) opgericht door Aedes, het ministerie van VROM/WWI, de VTW en de Nederlandse Woonbond.[17] Het doel van deze stichting is het aan de hand van het eerder ontwikkelde model een geobjectiveerd en onafhankelijk stelsel van visitaties voor woningcorporaties te ontwikkelen, te borgen en in stand te houden. De visitatie wordt uitgevoerd door visitatoren van gespecialiseerde bureaus die worden geaccrediteerd door de Stichting. Voor de visitatie wordt gebruikgemaakt van een vaste visitatiemethodiek waarbij de maatschappelijke prestaties van corporaties centraal staan. De maatschappelijke prestaties worden vanuit een viertal perspectieven beoordeeld, namelijk: opgaven (lokaal, regionaal en landelijk); stakeholders (verwachtingen en eisen); corporaties (ambities en doelen); en het vermogen (inclusief efficiency). Daarnaast wordt ook naar governance gekeken. Het oordeel over governance bestaat uit een oordeel over goed bestuur alsmede maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden.

De Stichting beoordeelt de door de geaccrediteerde bureaus opgestelde visitatierapporten en maakt deze openbaar. Daarnaast is de Stichting verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van de visitatiemethodiek en het uitdragen van kennis over de visitatie van woningcorporaties.

3.3 Integriteit

De toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft in 2009 een aantal beleidsdoelen geformuleerd om de integriteit binnen de corporatiesector te waarborgen.[18] Deze maatregelen bestaan onder andere uit

[16] Zie ook www.sev.nl.
[17] www.visitaties.nl.
[18] Zie bijvoorbeeld de brieven van het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2009) van 13 maart 2009 (kenmerk ABC 2009022073) en 3 april 2009 (kenmerk ABC 2009026794).

het meldpunt integriteit en een nulmeting naar het integriteitsbeleid bij woningcorporaties. In het kader van integriteit binnen corporaties heeft ook de VI (2010) een onderzoek uitgevoerd naar ervaringen, valkuilen en risico-indicatoren.

Meldpunt
In de afgelopen jaren hebben zich binnen de woningcorporatiesector enkele voorvallen voorgedaan waarbij de integriteit van bij woningcorporaties betrokken personen ter discussie heeft gestaan.[19] Voor de toenmalige minister Van der Laan is dit aanleiding geweest tot het formuleren van een aantal maatregelen voor het beleid rondom toezicht op corporaties en het beleid met betrekking tot integriteit, waaronder de uitvoering van een nulmeting naar het integriteitsbeleid bij woningcorporaties (zie paragraaf 3.4), het instellen van een interventieteam en een nadrukkelijker positionering van het meldpunt integriteit.[20] Op 7 april 2009 is het Meldpunt Integriteit gestart.[21] Iedereen kan, al dan niet anoniem, bij dit Meldpunt een melding doen van (vermoedelijke) gevallen van fraude en/of zelfverrijking binnen woningcorporaties. Na registratie bij het Meldpunt Integriteit wordt de melding onderzocht door de VI. Indien de melding een integriteitszaak betreft, wordt de melding in behandeling genomen. Afhankelijk van eventuele misstanden die tijdens het onderzoek van de VI naar voren komen kan vervolgens een aantal maatregelen worden genomen. Naast het informeren van de Raad van Commissarissen van de desbetreffende woningcorporatie kan ook de minister (op basis van het Bbsh) enkele maatregelen nemen, zoals het geven van een aanwijzing of het instellen van een toezichthouder. Indien uit de melding blijkt dat er mogelijk sprake is van (zware) strafrechtelijke feiten, dan wordt de zaak overgedragen aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de VI (IOD).

Sinds de start heeft het Meldpunt Integriteit in totaal 235 meldingen binnengekregen, waarvan het merendeel geen betrekking had op fraude of ongeoorloofde zelfverrijking.[22] In totaal hadden 80 meldingen wel betrekking op mogelijke fraude of ongeoorloofde zelfverrijking.[23] In 60 van deze gevallen is het niet mogelijk geweest om vast te stellen dat er sprake is van fraude en/of ongeoorloofde zelfverrijking. Een kwart van de meldingen (in

[19] Voorbeelden hiervan worden in Hoofdstuk 5 beschreven.
[20] Zie onder andere de brief van het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie van 3 april 2009 (kenmerk ABC 2009026794).
[21] www.rijksoverheid.nl.
[22] In ruim 150 gevallen betrof de melding een melding over of een verzoek om informatie van huurders of anderen over bijvoorbeeld de werkwijze rondom de huur of koop van een huurhuis, huurgeschillen of geschillen over het beleid of de handelswijze van de woningcorporatie.
[23] Persbericht Ministerie van VROM: Meldpunt Integriteit Woningcorporaties één jaar in de lucht, 7 april 2010.

totaal 20) heeft geleid tot nader onderzoek. Bij vijf meldingen is vervolgens aan het desbetreffende bestuur en/of de Raad van Commissarissen van de woningcorporatie het verzoek gedaan nader onderzoek te verrichten naar de melding. De andere 15 meldingen zijn overgedragen aan de IOD.

Nulmeting integriteit

Eén van de beleidsdoelen die de minister voor Wonen, Wijken en Integratie formuleerde is de uitvoering van een nulmeting naar het integriteitsbeleid bij woningcorporaties. Het doel van een dergelijke nulmeting is om meer inzicht te verkrijgen in het beleid en de maatregelen die binnen de woningcorporatiesector zijn ontwikkeld op het gebied van integriteit. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) heeft deze meting uitgevoerd (CFV 2009a). Voor deze meting is aan de besturen en de Raden van Commissarissen van alle woningcorporaties een vragenlijst toegezonden (in totaal 860 vragenlijsten bij 430 woningcorporaties). Op grond van het Bbsh hebben woningcorporaties de plicht om informatie te verstrekken. De respons op het onderzoek door bestuur en Raden van Commissarissen bedraagt echter respectievelijk 93% en 88%. Aan twaalf woningcorporaties is toestemming verleend de vragenlijst niet in te vullen, bijvoorbeeld in het geval dat recent een nieuw bestuur of een nieuwe Raad van Commissarissen was aangetreden. De meeste woningcorporaties gaven aan het nut en de noodzaak van het onderzoek in te zien. Andere woningcorporaties waren echter minder positief en interpreteerden het onderzoek als blijk van wantrouwen richting de sector. Daarnaast waren er klachten over de mate van detaillering van de vragenlijst. Uiteindelijk hebben (ondanks twee rappelbrieven) de besturen van 20 woningcorporaties en de Raden van Commissarissen van 42 woningcorporaties geen medewerking verleend aan het onderzoek. Hieronder worden enkele resultaten van het onderzoek kort besproken.

Uit de resultaten blijkt dat het merendeel van de woningcorporaties bezig is met het onderwerp integriteit. Zo geeft 87% van de woningcorporaties aan beleid rondom integer handelen te hebben vastgelegd, voor het merendeel (met name bij de grotere woningcorporaties) in een gedragscode. De inhoud van deze gedragscode verschilt. Nagenoeg alle woningcorporaties (96%) geven aan het integriteitsbeleid intern actief te communiceren. Bij 20% van de woningcorporaties vinden bewustwordingsactiviteiten en dilemmatrainingen plaats.

Bij ongeveer drie kwart van de woningcorporaties blijkt een analyse van de integriteitsrisico's te ontbreken, terwijl een meerderheid van de bestuurders wel aangeeft dat er (inherente) risico's op het gebied van integer handelen zijn te onderkennen. Bij de Raden van Commissarissen geeft 88% aan integer handelen door bestuurders met de besturen te bespreken. In het algemeen blijkt uit het onderzoek dat de Raden van Commissarissen positiever zijn over de kwaliteit van het integriteitsbeleid dan het bestuur.

Ongeveer twee derde van de woningcorporaties geeft aan interne controlemaatregelen te hebben die zijn gericht op de naleving van het beleid omtrent integer handelen. Zo komt uit het onderzoek naar voren dat een deel van de corporaties (37%) niet beschikt over richtlijnen omtrent het te volgen beleid bij vastgoedtransacties en dat in veel gevallen (43%) geen controle plaatsvindt bij het Kadaster naar het verloop van de waarde bij vastgoedtransacties.

Tevens blijkt uit de rapportage van het CFV dat ongeveer een derde (31%) van de woningcorporaties nog geen vertrouwenspersoon heeft aangewezen voor zaken omtrent integriteit. Ongeveer de helft van de woningcorporaties houdt een registratie bij van (mogelijke) inbreuken op integer handelen en/of beschikt over een procedure voor de afhandeling van dergelijke meldingen.

Aanbevelingen
In deze door het CFV uitgevoerde nulmeting komt tevens een aantal aanbevelingen naar voren. De belangrijkste aanbevelingen hebben betrekking op:
- verbetering risicoanalyse, inbedding van het integriteitsbeleid en interne controlemaatregelen bij vastgoedtransacties;
- inzet van preventieve maatregelen bij werving en selectie, evaluatie van integer handelen bij functioneringsgesprekken alsmede het organiseren van bewustwordingsactiviteiten en dilemmatrainingen;
- actieve betrokkenheid van de Raden van Commissarissen bij het onderwerp integriteit;
- het vangnet bij dilemma's en incidenten.

Lessons Learned[24]
In 2009 heeft de VI onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen, valkuilen en risico-indicatoren die te maken hebben met integriteit binnen corporaties. Het rapport is samengesteld op basis van gesprekken met interne toezichthouders en bestuurders van woningcorporaties die te maken hebben gehad met de schending van integriteit en met wetenschappers. De 'lessen' van deze geïnterviewden kunnen van nut zijn voor anderen in de corporatiesector. Het rapport is themagewijs in hoofdstukken ingedeeld, waarbij aan elk hoofdstuk een persoonlijke reactie is toegevoegd van een deskundige. Het belangrijkste doel van het rapport is het geven van een extra impuls aan de agendavorming en de discussie over integriteit binnen de woningcorporaties.

[24] VROM-Inspectie (2010). Lessons Learned. Lessen over integriteit van corporaties, vóór corporaties. VROM-Inspectie, Den Haag.

3.4 Resumé

In dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten rondom integriteit binnen woningcorporaties aan bod gekomen. De vraag die bij integriteit centraal staat is hoe de (besturen van) woningcorporaties hun (governance)structuur dienen in te richten. Zoals naar voren is gekomen, is hier geen eenvoudig antwoord op te geven. Goed bestuur is een ingewikkeld samenspel tussen processen, principes en prestaties. In de loop der jaren zijn enkele handvatten ontwikkeld om houvast te bieden en richting te geven aan de opbouw en uitvoering van goed bestuur. Voorbeelden hiervan zijn de gedragscodes (Aedescode en Governancecode Woningcorporaties) en de adviesregeling Izeboud. Daarnaast is in 2009 de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland opgericht, die een objectief en onafhankelijk stelsel van visitaties voor woningcorporaties dient te ontwikkelen en in stand te houden. Bij het merendeel van de corporaties die aan het onderzoek naleving governancecode hebben deelgenomen heeft deze visitatie reeds plaatsgevonden dan wel staat deze visitatie op korte termijn gepland.

Aangezien het instellen en onderschrijven van gedragscodes geen garantie biedt voor integer handelen, hebben recentelijk verschillende onderzoeken plaatsgevonden naar de werking van de gedragscodes in de praktijk alsmede de stand van zaken rondom integriteit binnen de woningcorporatiesector. In het algemeen kan aan de hand van de uitkomsten worden gezegd dat in de sector in ruime mate aandacht bestaat voor integriteit en de gedragscodes veel bekendheid genieten. Het is echter nog niet voor alle woningcorporaties een vanzelfsprekend en ingeburgerd begrip. Ook wordt niet altijd volgens gedragscodes en adviezen gehandeld; zo blijkt uit de evaluatie van de Adviesregeling Izeboud dat ongeveer een derde van de woningcorporatiedirecteuren meer verdient dan de Izeboud-norm. De aanbevelingen die naar voren komen uit de onderzoeken hebben derhalve onder meer betrekking op actievere aandacht voor integriteit en actievere communicatie binnen de organisatie hierover. Daarnaast blijkt het ook vaak te schorten aan risicoanalyses die (soms helemaal niet) plaatsvinden. Inherent gevolg hiervan is dat het op bepaalde gebieden soms ontbreekt aan effectieve interne controlemaatregelen, zoals bij vastgoedtransacties. Tevens lijken de gedragscodes op een aantal punten in de praktijk meer aandacht en handhaving te behoeven. Dergelijke aspecten kunnen bijdragen aan de kwetsbaarheid van de sector.

4. VERANTWOORDING EN TOEZICHT

Belangrijke aspecten bij het functioneren van woningcorporaties zijn het afleggen van verantwoording door woningcorporaties en het toezicht op woningcorporaties. In dit hoofdstuk wordt hieraan aandacht besteed. Evenals iedere andere organisatie moeten ook woningcorporaties verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en de financiën. Woningcorporaties hebben hierbij te maken met verschillende partijen, zoals de Raad van Commissarissen, het Rijk en het CFV, de gemeente, de huurders en het WSW.

Eerder zijn de werking van de woningcorporatie en haar bestuur, de gemeente, de huurders en het WSW aan bod gekomen. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de rol van de Raad van Commissarissen (intern toezicht), het Rijk en het CFV (extern toezicht) in het kader van verantwoording en toezicht. De eerste paragraaf gaat in op de verantwoording door woningcorporaties en de wijze waarop de verantwoording dient plaats te vinden. In de tweede en derde paragraaf staat vervolgens de organisatie van het toezicht centraal, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen intern toezicht (door de Raad van Commissarissen) en extern toezicht (door de rijksoverheid en het CFV). Daarbij worden tevens enkele recente ontwikkelingen op het gebied van verantwoording en toezicht besproken alsmede actuele perspectieven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé.

4.1 Verantwoording

In het Bbsh zijn verschillende bepalingen opgenomen over verantwoording van (gevoerd) beleid en verslaglegging door woningcorporaties. De verslaglegging door woningcorporaties dient plaats te vinden over kalenderjaren (artikel 1 lid 4 Bbsh). Uit (artikel 25 van) het Bbsh volgt dat woningcorporaties gehouden zijn zorg te dragen voor een administratie die een juist en volledig inzicht geeft in haar werkzaamheden en haar financiële situatie.

Wijze van verslaglegging
In het Bbsh worden verschillende vormen van verslaglegging en verantwoording onderscheiden, namelijk: de jaarrekening; het jaarverslag; het volkshuisvestingsverslag; en cijfermatige kerngegevens. In de praktijk worden de jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag vaak gebundeld.

Jaarrekening en jaarverslag
Woningcorporaties zijn verplicht om een jaarrekening en een jaarverslag op te stellen. In het Bbsh wordt bepaald dat verschillende bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek over jaarrekeningen en jaarverslagen van ondernemingen ook van toepassing zijn op woningcorporaties (artikel 26 e.v. Bbsh).

Volkshuisvestingsverslag
Naast een jaarrekening en jaarverslag dienen woningcorporaties ook jaarlijks een volkshuisvestingsverslag op te stellen (artikel 26 Bbsh). In het Bbsh is een aantal vereisten opgenomen waaraan een volkshuisvestingsverslag moet voldoen. Zo wordt in het volkshuisvestingsverslag door de woningcorporaties verantwoording afgelegd voor de uitgevoerde werkzaamheden op het gebied van de eerder beschreven zes prestatievelden. Daarnaast dienen andere onderwerpen aan bod te komen in het verslag, zoals een uiteenzetting over: het gevoerde overleg met de gemeenten waarin de woningcorporaties feitelijk werkzaam zijn; de aangegane verbindingen in het verslagjaar alsmede de werkzaamheden en de financiële situatie van die verbinding; en overzichten van (onrendabele) beleggingen in het verslagjaar. Tevens dient een woningcorporatie in haar volkshuisvestingsverslag een verklaring af te geven of ze alle middelen in het verslagjaar uitsluitend heeft besteed in het belang van de volkshuisvesting.

Cijfermatige kerngegevens
Naast het opleveren van een jaarrekening, jaarverslag en volkshuisvestingsverslag zijn woningcorporaties ingevolge (artikel 26 lid 5 van) het Bbsh ook verplicht een overzicht met cijfermatige kerngegevens over het verslagjaar alsmede prognoses over die gegevens op te stellen. Deze gegevens moeten worden opgesteld volgens een voorgeschreven format.[1] De verplichte cijfermatige kerngegevens bevatten: een balans; een winst- en verliesrekening; financiële kerngegevens en prognoses; kerngegevens volkshuisvesting en prognoses; en het aantal toewijzingen in het verslagjaar.[2]

Jaarlijks voor 1 juli dienen alle woningcorporaties de hierboven beschreven verschillende gegevens (verantwoording) aan de minister voor WWI (hierna: de minister) en het CFV aan te leveren, die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van toezicht (artikel 39a Bbsh). Deze verschillende vormen van verantwoording worden gebruikt voor het toezicht dat op woningcorporaties wordt uitgeoefend.

[1] De format is als bijlage toegevoegd aan het Bbsh.
[2] Het is onduidelijk in hoeverre ook inzicht in risico's wordt geëist.

4.2 Intern toezicht

Woningcorporaties zijn ingevolge artikel 7 Bbsh verplicht een orgaan in te stellen waaraan het toezicht op het bestuur is opgedragen.[3] Binnen de woningcorporaties zijn de Raden van Commissarissen of de Raden van Toezicht het toezichthoudende orgaan en daarmee verantwoordelijk voor het controleren van het (gevoerde beleid) door het bestuur.[4] In het Bbsh worden verschillende eisen gesteld aan dit intern toezichthoudende orgaan (artikel 7 Bbsh), namelijk: het orgaan is in staat het interne toezicht voortdurend uit te oefenen; het orgaan is bevoegd tot het nemen van maatregelen die voor uitoefening van dat toezicht nodig zijn, en kan daartoe de uitvoering van besluiten van het bestuur schorsen; en het orgaan is niet gehouden over zijn handelingen verantwoording aan het bestuur af te leggen. Voorts zijn enkele aanvullende bepalingen in het Bbsh opgenomen over de samenstelling van de Raad van Commissarissen. Zo wordt bepaald dat leden van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente waarin de woningcorporatie feitelijk werkzaam is geen zitting mogen hebben in de Raad van Commissarissen van die woningcorporatie (artikel 7 lid 1 sub d Bbsh).

Raad van Commissarissen
In 2009 is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar onder meer het profiel van de Raden van Commissarissen bij woningcorporaties (CPI Governance 2009). Op basis van de gegevens zoals die zijn opgenomen in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel op 24 maart 2009 is gekeken naar aspecten, zoals aantallen commissarissen, de leeftijd en het geslacht van commissarissen en zittingsduur. Een beperking bij dit onderzoek is dat voor 72 woningcorporaties geen toezichthouders in de registers zijn opgenomen. Onderstaande gegevens zijn dus niet op de gegevens van alle woningcorporaties gebaseerd, maar op ruim 80% van het totaal aantal woningcorporaties.[5]

Aantal commissarissen per corporatie
Uit de gegevens van de Kamer van Koophandel is ook het aantal geregistreerde commissarissen af te leiden. Zoals in tabel 4.1 is te zien, loopt het aantal commissarissen per woningcorporatie uiteen.[6] Ruim 90% van de

[3] De bepalingen in het Bbsh zijn aanvullend op de geldende bepalingen die over toezicht zijn opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
[4] Waar hierna over de Raad van Commissarissen wordt gesproken, wordt tevens de Raad van Toezicht bedoeld.
[5] Daarnaast is, in tegenstelling tot de onderzoeksresultaten zoals die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd over bestuurders, bij de gegevens over de commissarissen geen onderscheid gemaakt tussen de resultaten in totaal en de resultaten voor de 40 grootste woningcorporaties.
[6] Onduidelijk is in hoeverre het aantal geregistreerde commissarissen overeenkomt met het aantal commissarissen in de praktijk.

onderzochte woningcorporaties heeft een Raad van Commissarissen die bestaat uit drie tot zeven commissarissen.

Tabel 4.1 Aantallen commissarissen woningcorporaties

Aantal commissarissen per corporatie	Aantal corporaties	
	n	%
1 commissaris	6	2
2 commissarissen	8	2
3 commissarissen	45	12
4 commissarissen	45	12
5 commissarissen	124	33
6 commissarissen	67	18
7 commissarissen	65	17
8 commissarissen	12	3
9 commissarissen	6	2
Totaal	378	100

Bron: CPI Governance (2009)

Leeftijd commissarissen

Leden van Raden van Commissarissen worden vaak vanwege hun ervaring gevraagd plaats te nemen in een Raad van Commissarissen. Zoals te zien is in tabel 4.2 is bijna twee derde van de leden van de Raden van Commissarissen 55 jaar of ouder. Ruim één vijfde deel van de leden is ouder dan 65 jaar.

Tabel 4.2 Leeftijd commissarissen woningcorporaties

Leeftijd commissaris	Aantal commissarissen	
	n	%
Jonger dan 35 jaar	20	1
35 jaar – 45 jaar	149	8
45 jaar – 55 jaar	526	27
55 jaar – 65 jaar	811	41
Ouder dan 65 jaar	462	23
Totaal	1968	100

Bron: CPI Governance (2009)

Geslacht commissarissen

In tabel 4.3 zijn de beschikbare gegevens over het geslacht van de leden van de Raden van Commissarissen van woningcorporaties opgenomen. Het overgrote deel (81%) van de leden is van het mannelijk geslacht.

Tabel 4.3 Geslacht commissarissen woningcorporaties

Geslacht commissaris	Aantal commissarissen	
	n	%
Man	1585	81
Vrouw	353	18
Niet vastgelegd	30	2
Totaal	1968	100

Bron: CPI Governance (2009)

Zittingsduur
Tevens is in het onderzoek de zittingsduur van de leden van de Raden van Commissarissen van woningcorporaties in kaart gebracht. In tabel 4.4 is te zien dat het merendeel (84%) van de leden op de peildatum minder dan tien jaar zitting hebben in de Raad van Commissarissen. Er zijn ongeveer 75 commissarissen (4%) die al langer dan 15 jaar (en in een enkele gevallen langer dan 20 jaar) zitting hebben in de Raad van Commissarissen.

Tabel 4.4 Zittingsduur commissarissen woningcorporaties (peildatum 1 januari 2009)

	Aantal commissarissen	
Zittingsduur	n	%
Minder dan 5 jaar	870	44
5 jaar – 10 jaar	790	40
10 jaar – 15 jaar	234	12
15 jaar – 20 jaar	64	3
20 jaar of langer	10	1
Totaal	1968	100

Bron: CPI Governance (2009)

Accountant
Bij het interne toezicht op woningcorporaties speelt tevens het oordeel van de door de woningcorporatie ingeschakelde accountant een rol (artikel 27 Bbsh). De accountant onderzoekt de jaarstukken van de woningcorporatie. In artikel 28 Bbsh is aangegeven welke zaken door de accountant in het kader van het interne toezicht onderzocht dienen te worden, namelijk: of de jaarrekening (opgesteld volgens de vereisten zoals zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek) het vereiste inzicht geeft en voldoet aan de daarop van toepassing zijnde voorschriften; of het volkshuisvestingsverslag (voor zover de accountant dat kan beoordelen) in overeenstemming met de voorschriften is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is; en of het overzicht met de cijfermatige kerngegevens volgens de voorschriften is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is. Dit accountantsonderzoek mondt vervolgens uit in: een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening; een mededeling omtrent het volkshuisvestingsverslag; en een mededeling omtrent het overzicht met de cijfermatige kerngegevens (artikel 29 Bbsh).

Zoals eerder in dit hoofdstuk is uiteengezet, dient de woningcorporatie in het volkshuisvestingsverslag inhoudelijke verantwoording af te leggen over de uitgevoerde werkzaamheden op het gebied van de zes prestatievelden. De accountant toetst dit verslag slechts marginaal. Het ligt dan ook voor de hand dat de Raad van Commissarissen veel aandacht aan dit verslag besteedt, aangezien hij immers beter in staat zou moeten zijn om de inhoudelijke prestaties op waarde te schatten (VTW 2005).

Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties
Zoals in hoofdstuk 2 kort aan de orde is gekomen, is in 2002 de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) opgericht. Deze vereniging heeft ingevolge haar statuten tot doel om het interne toezicht verder te professionaliseren, ondersteunen, adviseren en de algemene belangen te behartigen. De VTW heeft tevens in haar statuten opgenomen hoe zij zal trachten de gestelde doelstellingen te behalen (VTW 2009). Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het bevorderen van de deskundigheid op het gebied van toezicht houden door middel van het opzetten, creëren, uitvoeren of doen uitvoeren en evalueren van vormen van professionele ondersteuning en begeleiding van toezichthouders. In de praktijk uit zich dit bijvoorbeeld door het opstellen van toezichtvragen die de Raden van Commissarissen als leidraad kunnen gebruiken bij het uitoefenen van het interne toezicht op de verschillende gebieden en werkzaamheden van woningcorporaties.

4.3 Extern toezicht

Het externe toezicht op woningcorporaties vindt plaats door de rijksoverheid (artikel 39 e.v. Bbsh) en het CFV. Op verzoek van de minister verleent de woningcorporatie onverwijld inzage in de door de minister verlangde bescheiden en verstrekt zij hem de door hem verlangde inlichtingen, voor zover dit naar zijn oordeel voor uitoefening van het toezicht nodig is (artikel 40 Bbsh).

Jaarlijks voor 1 juli dienen woningcorporaties de integrale versie van het jaarverslag alsmede de verstrekte accountantsverklaring te sturen naar de minister, het CFV en naar alle gemeenten waar de woningcorporatie werkzaam is (artikel 30 Bbsh). In het beoordelen van deze stukken heeft het CFV een signalerende en adviserende rol.[7] Mede op basis van het door het CFV verstrekte inzicht in en oordeel over de woningcorporaties schat de minister in of en hoe de woningcorporaties naar behoren functioneren.[8]

Centraal Fonds Volkshuisvesting
In het voorgaande hoofdstuk zijn reeds enkele taken van het CFV aan bod gekomen (zoals de saneringssteun en informatievoorziening aan de sector). Daarnaast speelt het CFV sinds 1998 in opdracht van de rijksoverheid ook een belangrijke taak in het (externe) financiële toezicht op woningcorporaties

[7] www.cfv.nl.
[8] Zie artikel 4 Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV) jo. artikel 33 Bbsh.

(Dijstelbloem 2004). Aan het CFV zijn enkele specifieke taken opgedragen op het gebied van financieel toezicht:[9]

a. een signaleringstaak met betrekking tot de financiële positie van individuele woningcorporaties;
b. een adviestaak met betrekking tot de financiële aspecten van nieuwe toelatingen, fusies en statutenwijzigingen;
c. een adviestaak met betrekking tot de financiële aspecten van een aanwijzing;
d. het rapporteren over de financiële positie en ontwikkeling van de sector;
e. de financiële beoordeling van nevenactiviteiten.

Het CFV baseert haar oordeel onder meer op basis van twee databanken die worden beheerd door het in het hoofdstuk 2 aangehaalde Corpodata: de zogenoemde dPi (met de Prospectieve informatie) en de zogenoemde dVi (de Verantwoordingsinformatie).[10] Deze databanken zijn mede gebaseerd op de cijfermatige kerngegevens die woningcorporaties jaarlijks verplicht dienen aan te leveren. Daarnaast behoren de beoordeling van rechtmatigheid van toelating, fusie en statutenwijziging en het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving tot de werkzaamheden.

Om woningcorporaties met elkaar te kunnen vergelijken, wordt door het CFV gebruikt gemaakt van een indeling in zogenoemde referentiegroepen (Liedelmeijer en Kromhout 2008). Een referentiegroep is een classificatie die afhankelijk is van een aantal variabelen. Bij deze variabelen valt te denken aan kwantitatieve gegevens, zoals het aantal woongelegenheden en verkoopresultaten, maar ook kwalitatieve indicatoren, zoals woningwaardering en woningtoegankelijkheid. In 2006 zijn met behulp van deze kenmerken 11 referentiegroepen vastgelegd. In tabel 4.5 is de verdeling van de corporaties in referentiegroepen voor het verslagjaar 2008 weergegeven (CFV 2009f). In de tabel is te zien dat in de referentiegroepen met een gemiddeld profiel (28%) en een gemiddeld profiel met een accent op eengezinswoningen (21%) de meeste woningcorporaties vertegenwoordigd zijn.

[9] www.cfv.nl.
[10] www.cfv.nl.

Tabel 4.5 Indeling in referentiegroepen voor het verslagjaar 2008

Referentiegroep	Aantal corporaties	
	n	%
1. Studentenhuisvesting	7	2
2. Ouderenhuisvesting	21	5
3. Grote herstructureringscorporaties	13	3
4. Middelgrote en kleinere herstructureringscorporaties	49	11
5. Gemiddeld profiel	120	28
6. Gemiddeld profiel met accent op eengezinswoningen	90	21
7. Gemiddeld profiel met krimpende portefeuille	20	5
8. Corporaties met relatief jong bezit	16	4
9. Corporaties met marktgevoelig bezit	43	10
10. Corporaties met stabiele portefeuille	38	9
11. Overige corporaties*	13	3
Totaal	430	100

* Onder de referentiegroep 'Overige corporaties' vallen zeer kleine en a-typische corporaties die geen duidelijke plaats hebben in de andere referentiegroepen.

Individueel oordeel

Het CFV beoordeelt de individuele woningcorporaties op verschillende aspecten, hetgeen uitmondt in verschillende oordelen: een solvabiliteitsoordeel en een continuïteitsoordeel.[11]

- Solvabiliteitsoordeel

Bij een solvabiliteitsoordeel wordt bekeken of en in hoeverre de woningcorporatie op de balansdatum haar verplichtingen kan nakomen. Voor dit oordeel blijven de financiële effecten van de voorgenomen activiteiten na de balansdatum buiten beschouwing, tenzij hiervoor op de balansdatum reeds juridische verplichtingen zijn aangegaan.[12] Uit de rapportage over het jaar 2008 blijkt dat van de 430 woningcorporaties in totaal 420 woningcorporaties volgens het CFV beschikken over voldoende solvabiliteit. Bij tien woningcorporaties (met in totaal 28.570 woongelegenheden) is er volgens het CFV sprake van onvoldoende solvabiliteit (CFV 2009f).[13] Dit aantal is een verdubbeling van het aantal in het jaar daarvoor: uit het financieel toezicht woningcorporaties 2008 blijkt dat in het beoordelingsjaar 2007 vijf corporaties (met in totaal 32.515 woongelegenheden) als onvoldoende

[11] In de beoordelingsmethodiek neemt het begrip volkshuisvestelijk vermogen een belangrijke plaats in. Onder het volkshuisvestelijk vermogen wordt verstaan: het eigen vermogen op basis van een (nadere) waardering van alle balansposten plus de overige voorzieningen, de voorziening onderhoud en de egalisatierekening minus de immateriële vaste activa (www.cfv.nl).

[12] Zie onder andere Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 141.

[13] In 2009 is dit aantal gedaald naar vier corporaties (CFV 2010b).

solvabel zijn aangemerkt. Het totale vermogenstekort is in een jaar tijd opgelopen van 78,5 miljoen euro naar 313 miljoen euro (CFV 2009f).

- Continuïteitsoordeel
Het continuïteitsoordeel behelst een financieel oordeel over de voorgenomen activiteiten na de balansdatum voor de prognoseperiode van vijf jaar. Bij dit oordeel wordt gekeken naar de financiële lasten en opbrengsten (kasstromen) van de voorgenomen activiteiten in verhouding tot de financiële mogelijkheden waarbij uitgegaan wordt van de beleidskeuzes van de corporatie in de prognoseperiode. Voor dit oordeel wordt niet gekeken naar de vraag of de beoogde activiteiten ook passend zijn bij de volkshuisvestelijke opgaven voor de woningcorporaties (CFV 2009f).

Op basis van de prognosegegevens worden woningcorporaties gekwalificeerd en ingedeeld in een bepaalde categorie. De verschillende categorieën die hiervoor door het CFV worden gehanteerd zijn:

A. de voorgenomen activiteiten van de woningcorporatie passen bij de vermogenspositie van de corporatie;
B1. de voorgenomen activiteiten brengen de woningcorporatie op de middellange termijn (drie tot vijf jaar) in gevaar;
B2. de voorgenomen activiteiten brengen de woningcorporatie op korte termijn (binnen twee jaar) in gevaar;
C. de uitvoering van de beleidsvoornemens van de woningcorporatie leidt tot onvoldoende inzet van het beschikbare vermogen voor de volkshuisvesting.[14]

Het CFV maakte in haar financiële verslag voor het eerst in 2008 gebruik van deze categorieën (CFV 2009f). Tot die tijd werd enkel een solvabiliteitsoordeel gegeven. In tabel 4.6 is te zien dat bij de continuïteitsoordelen het aantal woningcorporaties waarbij een onbalans is geconstateerd tussen relatief beperkte activiteiten en ruimere financiële mogelijkheden (de C-oordelen) in 2008 is afgenomen in vergelijking met 2007 (respectievelijk 17% en 10%). Het aantal corporaties met onvoldoende vermogen (totaal van B1 en B2) is daarentegen toegenomen (respectievelijk 3% en 8%)[15]. Het aantal A-oordelen is relatief gezien nagenoeg gelijk gebleven (respectievelijk 80% en 81%).

[14] Het CFV heeft met ingang van 2010 de categorie-indeling gewijzigd.
[15] In 2009 is dit percentage gedaald naar 1% (CFV 2010b).

Tabel 4.6 Oordeel CFV over financiële continuïteit woningcorporaties 2007 en 2008

	2007		2008	
	n	%	n	%
A: de voorgenomen activiteiten passen bij de vermogenspositie	366	80	349	81
B1: de voorgenomen activiteiten brengen de corporatie op middellange termijn in gevaar	8	2	25	6
B2: de voorgenomen activiteiten brengen de corporatie op korte termijn in gevaar	4	1	10	2
C: de uitvoering van de beleidsvoornemen leidt tot onvoldoende inzet van het beschikbare vermogen van de volkshuisvesting	77	17	45	10
Geen oordeel	0	0	1	0
Totaal	455	100	430	100

Bron: www.cfv.nl

De verschuivingen binnen de B- en C-oordelen zijn volgens het CFV voor een belangrijk deel het gevolg van wijzigingen van geprognosticeerde (des)investeringen inzake nieuwbouw, verkoop en verbeteringen van huurwoningen. Als andere oorzaken worden tevens de aanpassing van de risicopercentages vanwege de huidige economische ontwikkelingen en de ontwikkelingen op de woningmarkt genoemd (CFV 2009f).

Inzicht in hele sector

Mede op basis van voornoemde databanken (dPi en dVi) en met behulp van de indeling in referentiegroep en referentieregio publiceert het CFV jaarlijks een bedrijfsvergelijkend onderzoek van woningcorporaties: Corporatie in Perspectief. In de rapportage wordt een algemeen beeld gegeven van het functioneren van de gehele sector op diverse gebieden (CFV 2009b). Allereerst wordt ingegaan op algemene gegevens van de woningcorporaties in Nederland, zoals het aantal woongelegenheden en de samenstelling van het bezit. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van verschillende volkshuisvestelijke gegevens, waaronder verhuur, kwaliteit van de voorraad, nieuwbouw en mutaties in het bezit en inzet in aandachtswijken. Vervolgens komen de algemene gegevens over bedrijfsvoering, waarden vastgoed, leningen en vermogensposities aan bod. Tot slot wordt inzicht gegeven in de financiële positie en het financieel perspectief van woningcorporaties in het algemeen. Met behulp van deze rapportage is te zien hoe de volkshuisvestelijke en financiële kengetallen van een corporatie zich verhouden tot die van andere (vergelijkbare) woningcorporaties.

Adviestaak

Naast een taak als financieel toezichthouder volgt voor het CVF uit het Bbsh en diverse MG-circulaires ook een adviestaak voor verschillende terreinen.

Hierbij kan onder meer worden gedacht aan advisering over financiële aspecten van een nieuwe toelating (artikel 5 lid 2 Bbsh) of advisering bij statutenwijzigingen en fusie bij woningcorporaties (artikel 9 jo. 10b Bbsh). Tevens kan door de minister advies aan het CFV worden gevraagd in het geval dat de minister overweegt een aanwijzing aan een woningcorporatie te geven die leidt tot maatregelen die van invloed (kunnen) zijn op de financiële positie van woningcorporaties (artikel 41 lid 5 Bbsh).

Beoordeling door ministerie van VROM/WWI
Op basis van alle gegevens die woningcorporaties jaarlijks dienen aan te leveren alsmede de bevindingen van het CFV beoordeelt de minister van WWI uiteindelijk de volkshuisvestelijke prestaties en rechtmatigheid (artikel 33 Bbsh).[16] Woningcorporaties ontvangen dit zogenoemde individuele prestatieoordeel over de prestaties in het verslagjaar uiterlijk op 1 december van het volgende jaar. Deze oordeelsbrieven zijn opgesteld volgens een vast formaat. In de oordeelsbrieven wordt aandacht besteed aan: de financiële positie van de woningcorporatie (onderverdeeld in een oordeel over de continuïteit, de solvabiliteit en de netto bedrijfslasten); de rechtmatigheid van het handelen van de woningcorporatie; en de governance, uitgesplitst in een oordeel over realisaties, integriteit, de tijdigheid van de aangeleverde informatie en de kwaliteit van de aangeleverde informatie. De individuele oordeelsbrieven worden tevens openbaar gemaakt en gepubliceerd op de site van het CFV.

Sancties
Om de verschillende verplichtingen van woningcorporaties te kunnen handhaven, zijn verschillende sancties in het leven geroepen die kunnen worden opgelegd aan woningcorporaties. Artikel 71a van de Woningwet geeft bijvoorbeeld een sanctiemogelijkheid aan het CFV. Wanneer woningcorporaties hun verplichtingen niet nakomen jegens het CFV, bijvoorbeeld wanneer een woningcorporatie niet de vereiste jaarstukken aanlevert, kan het CFV een sanctie opleggen. De sanctie bestaat in dat geval uit het opleggen van de verplichting om bepaalde rechtshandelingen van de corporatie aan voorafgaande goedkeuring aan het CFV te onderwerpen (artikel 5 BCFV).

Ook de minister heeft verschillende sanctiemogelijkheden. De minister kan op basis van artikel 41 Bbsh een aanwijzing aan een woningcorporatie geven. In een aanwijzing kan een woningcorporatie ingevolge voornoemd artikel worden verplicht om zodanig te handelen dat een situatie die strijdig is met het belang van de volkshuisvesting wordt opgeheven of een voorgenomen handelwijze die niet in het belang van de volkshuisvesting is achterwege te

[16] De hier beschreven procedure betreft de situatie van voor het aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen.

laten. Bij een aanwijzing worden tevens de gevolgen genoemd die de minister verbindt in het geval de woningcorporatie de aanwijzing niet opvolgt.

In uiterste gevallen kan de toelating van de woningcorporatie worden ingetrokken door de minister. Deze mogelijkheid wordt de minister gegeven in artikel 44 Bbsh waarin wordt bepaald dat de toelating kan worden ingetrokken indien een woningcorporatie ernstige schade berokkent (of op korte termijn zal berokkenen) aan het belang van de volkshuisvesting.

Ontwikkelingen en perspectieven
Mede naar aanleiding van incidenten die zich hebben voorgedaan in de woningcorporatiesector[17], heeft de minister op 12 juni 2009 voorstellen voor gedeeltelijke herziening van het woningcorporatiestelsel naar de Tweede Kamer gestuurd.[18] Enkele voorgestelde maatregelen hebben betrekking op de verantwoording van en het toezicht op woningcorporaties. De toenmalige minister streeft naar een professioneel intern toezicht bij woningcorporaties. Hiervoor is volgens de minister een cultuuromslag binnen de Raden van Commissarissen noodzakelijk die is gericht op een groter besef van de te dragen verantwoordelijkheid en een kritischere houding ten opzichte van het bestuur. Daarnaast was de toenmalige minister van mening dat ter vergroting van de doelmatigheid een betere bundeling van het externe toezicht wenselijk is.

4.4 Resumé

Ingevolge het Bbsh zijn woningcorporaties gehouden zorg te dragen voor een administratie die een juist en volledig inzicht geeft in haar werkzaamheden en haar financiële situatie. De verantwoording via de verslaglegging dient plaats te vinden in een jaarrekening, een jaarverslag en een volkshuisvestingsverslag.

Het interne toezicht is opgedragen aan de Raden van Commissarissen. Uit een verkennend onderzoek naar het profiel van leden van Raden van Commissarissen blijkt dat het aantal leden dat zitting heeft in een Raad van Commissarissen bij de verschillende woningcorporaties nogal kan verschillen: ruim 90% van de woningcorporaties heeft tussen de drie en zeven leden in de Raad van Commissarissen. Daarnaast blijkt dat de gemiddelde leeftijd hoog is: ongeveer twee derde van de commissarissen is 55 jaar of ouder. Tevens komt uit het verkennende onderzoek naar voren dat in ruim 80% van de gevallen mannelijke leden in Raden van Commissarissen

[17] Enkele voorbeelden van incidenten worden in het volgende hoofdstuk beschreven.
[18] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 452, nr. 118.

zitting hebben. Eveneens ruim 80% heeft ten tijde van het onderzoek korter dan tien jaar zitting in de Raad. Slechts een klein gedeelte heeft langer dan 15 of 20 jaar zitting in dezelfde Raad van Commissarissen.

Het externe toezicht vindt plaats door de rijksoverheid en het CFV (Centraal Fonds Volkshuisvesting). Hierbij zijn enkele specifieke taken aan het CFV opgedragen. Het CFV beoordeelt onder andere de individuele woningcorporaties op verschillende aspecten, hetgeen uitmondt in verschillende oordelen: een solvabiliteitsoordeel (of en in hoeverre kan de woningcorporatie op de balansdatum haar verplichtingen nakomen) en een continuïteitsoordeel (financieel oordeel over voorgenomen activiteiten voor de prognoseperiode van vijf jaar). Uit de verslagen van de woningcorporaties over 2008 blijkt dat in totaal tien woningcorporaties onvoldoende solvabiliteit bezitten; een verdubbeling in vergelijking met het jaar ervoor. In 2009 is dit aantal gedaald naar vier corporaties (CFV 2010b). Het totale vermogenstekort is daarbij in 2008 bijna verviervoudigd. Ook in de continuïteit is een verslechtering in de situatie van woningcorporaties waar te nemen: het aantal woningcorporaties waarbij onbalans is geconstateerd tussen relatief beperkte activiteiten en ruimere financiële mogelijkheden is dan weliswaar afgenomen, maar het aantal woningcorporaties met onvoldoende vermogen is toegenomen. Als oorzaak worden onder andere de economische ontwikkelingen genoemd.

Inmiddels zijn door de toenmalige minister maatregelen voorgesteld die zijn gericht op verdere professionalisering van het interne toezicht. Zo zullen in de toekomst minimale eisen kunnen worden gesteld aan de leden van de Raden van Commissarissen. Daarnaast wordt ook het externe toezicht anders ingericht: een nieuw op te richten autoriteit zal worden belast met het toezicht op de woningcorporaties.

5. KWETSBAARHEDEN EN RISICO' S

Het belangrijkste onderdeel van de in dit rapport gepubliceerde doorlichting is het inventariseren van de kwetsbaarheden en risico's voor regelovertredend gedrag binnen de woningcorporatiesector. Het gaat er bij een doorlichting niet zozeer om wat er concreet gebeurt en de omvang daarvan, maar vooral om het inventariseren van de kwetsbare plekken binnen de woningcorporatiesector.[1] Hiervoor zijn naast het bestuderen van relevante literatuur tevens uitgebreide gesprekken gevoerd met 21 verschillende sleutelinformanten die beschikken over ruime kennis van (onderdelen van) de woningcorporatiesector. Daarnaast zijn met personen werkzaam bij 14 woningcorporaties gesprekken gevoerd.[2] In totaal hebben 35 uitgebreide interviews plaatsgevonden met 42 personen. Een overzicht van de gesproken sleutelinformanten en woningcorporaties is opgenomen in bijlage 1. Tijdens deze gesprekken zijn verschillende onderwerpen aan bod gekomen, waaronder: de organisatie van de woningcorporaties en de sector; financiën en geldstromen; kwetsbaarheden en regelovertredend gedrag c.q. criminaliteit; en toezicht en handhaving.

De mogelijke kwetsbaarheden en risico's zijn in hoofdlijnen onder te verdelen in de volgende onderwerpen: woningcorporaties als hybride organisatie; organisatie en cultuur; financiën en transacties; toezicht; en wetgeving en regulering. Alvorens deze onderwerpen achtereenvolgens te bespreken, wordt allereerst aandacht besteed aan de definiëring van risico's en kwetsbaarheden. In hoofdstuk 6 wordt nagegaan in hoeverre gesignaleerde risico's en kwetsbaarheden zijn te onderbouwen met empirische gegevens.

5.1 Definities

Een analyse van risico's en kwetsbaarheden begint met de vraag wat deze termen inhouden. In deze paragraaf worden dan ook eerst enkele definities besproken.

[1] Daar waar mogelijk zal (een indicatie van) de omvang worden vermeld.

[2] Deze woningcorporaties zijn uit het totaal van woningcorporaties (gebaseerd op de gegevens over 2008) geselecteerd op grond van een aantal indicatoren. De selectiecriteria die zijn gehanteerd hebben betrekking op: het aantal woongelegenheden; het aantal niet-woongelegenheden; het aantal verbindingen; de referentiegroep; en de regio.

Risico

Binnen het domein van veiligheidsstudies en criminaliteit worden diverse definities gehanteerd van het begrip risico. In hoofdlijnen bestaat een risico uit drie componenten (Kortekaas 2005). De eerste component betreft 'iets' wat onwenselijk is. Sommige studies spreken van (be)dreiging, andere hebben het over een gevaar, scenario, (ongunstige) gebeurtenis, situatie, proces of cluster van gebeurtenissen. Dit begrip wordt samengevat onder de term 'dreiging'. De tweede component van een risico gaat over de waarschijnlijkheid of kans dat iets zich voordoet. Ericsson en Haggerty (1997) omschrijven dit als de beste schatting van de waarschijnlijkheid. De achterliggende vraag is: hoe waarschijnlijk is het dat de dreiging zich manifesteert? De derde component betreft de effecten van de dreiging. Andere benamingen zijn: invloed op belangen, schade, gevolgen van verlies, en negatieve effecten. Ongewenste effecten is de verzamelnaam die we in dit onderzoek gebruiken. Op basis van de driedeling van het begrip komen we tot de volgende definitie: *Een risico is de combinatie van de waarschijnlijkheid dat een dreiging zich manifesteert en de ongewenste effecten daarvan.*

Naast risico's wordt in onderzoek naar criminaliteit en regelovertredend gedrag vaak de term risicofactor gebruikt. Een risicofactor is van invloed op de waarschijnlijkheid van de dreiging. Het beïnvloedt zogezegd de aard en de mate waarin het risico zich manifesteert. De mate waarin wel of niet bepaalde risicofactoren meegewogen moeten worden, is afhankelijk van het doel en het abstractieniveau van de analyse, evenals van de beschikbare kennis en informatie (Kortekaas 2005). Risicofactoren kunnen worden vastgesteld aan de hand van de mate waarin informatie en kennis van het risico bekend zijn. Sommige dreigingen zijn eenvoudig vast te stellen aan de hand van de risicofactoren. Andere, zoals een terroristische aanslag, zijn dat niet.

Een ander gehanteerd begrip is risico-indicator. Een risico-indicator is een operationalisatie van een risicofactor. Een risicofactor is niet meetbaar, een risico-indicator wel (Frei en Ruloff 1989). Een risico-indicator kan fungeren als een signaal dat de dreiging zich kan manifesteren, vergelijkbaar met een waarschuwingslamp op het dashboard van een auto.

Tot slot wordt de term risicoprofiel of risicomodel vaak gebruikt. Zo'n model fungeert als een selectiemechanisme om riskante daders, situaties, goederen, et cetera te identificeren. Een risicoprofiel is de som van de risicofactoren. Dergelijke profielen worden bijvoorbeeld gebruikt als selectie-instrument om een bepaald deel van een populatie te labelen (bijvoorbeeld risicojongeren in de stad Groningen).

Een risico krijgt pas betekenis na plaatsing in een bepaalde context. Specificatie van de context is daarom zeer belangrijk voordat een risicoanalyse plaatsvindt.

Kwetsbaarheid
Randvoorwaarden voor een risicoanalyse zijn inzicht in de mogelijke ongewenste voorvallen in de woningcorporatiesector en de waarschijnlijkheid van die effecten. Daarbij speelt de gelegenheidstheorie een grote rol. In deze theorie gaat de aandacht vooral uit naar de gelegenheden waaronder criminele, illegale of andere regelovertredende gedragingen plaatsvinden in tegenstelling tot risicoanalyses waarbij wordt uitgegaan van daders of slachtoffers (Cohen en Felson 1993). Cohen en Felson richten zicht met name op het dagelijkse routinematig leven. Ontwikkelingen in de samenleving worden volgens hen vertaald naar veranderingen in criminaliteit en regelovertredend gedrag. Criminelen spelen in op ontwikkelingen in de samenleving. Voor de woningcorporatiesector betekent dit dat de (toenemende) wens van de samenleving om geld te investeren in de (sociale) woningmarkt in toenemende mate zou kunnen worden misbruikt. Cohen en Felson benoemen drie elementen in dit proces: gemotiveerde dader(s); geschikt doelwit; en afwezigheid van een bekwame bewaker (sociale en/of publieke controle). De risico's voor regelovertredend gedrag liggen altijd op één of meer van deze vlakken. Daadwerkelijke regelovertredende gedragingen en/of criminaliteit vinden plaats in het samenspel van deze drie elementen. Dit samenspel wordt verder bepaald door andere gelegenheidsfactoren, zoals tijd en plaats. Vanuit de gelegenheidstheorie worden de hierboven benoemde gelegenheidsfactoren door Kortekaas (2005) geduid als risicofactoren. De verschillende elementen kunnen samenvallen onder de noemer kwetsbaarheid, waarvoor de volgende definitie wordt gehanteerd: *Kwetsbaarheid is de mate waarin de afwezigheid van toezicht of ontoereikend toezicht (gemotiveerde) daders in de gelegenheid stelt een (geschikt) doelwit te benadelen.*

5.2 Woningcorporatie als hybride organisatie

In de beschrijving van de huidige woningcorporatiesector in hoofdstuk 2 is aan de orde gekomen dat woningcorporaties worden aangemerkt als maatschappelijke onderneming: woningcorporaties zijn geen overheidsinstanties, maar ook geen reguliere marktpartij. Ze vormen hybride organisaties die zich bewegen zich op twee markten, namelijk de sociale woningmarkt en de markt voor commerciële verhuur en verkoop. De positie van de woningcorporaties als sociaal maatschappelijke onderneming binnen de vastgoedsector heeft ook een eigen complexe governanceproblematiek tot gevolg (Boot 2006). Veel respondenten verwijzen ook naar deze positie van woningcorporaties in de samenleving wanneer tijdens de interviews over

kwetsbaarheden voor regelovertredend dan wel niet integer gedrag wordt gesproken.[3]

Brutering
Met de brutering in 1995 is de huidige positie en werkwijze van woningcorporaties ingezet. Verschillende respondenten geven aan dat dit één van de oorzaken is geweest voor incidenten die bij woningcorporaties en hun bestuurders hebben plaatsgevonden in het afgelopen decennium. Ongemerkt wordt dat sommige woningcorporaties op het moment van de brutering niet (voldoende) geëquipeerd waren voor de (zelfstandige) rol die zij vanaf dat moment moesten gaan vervullen. De op dat moment deels in de vorm van verenigingen opererende woningcorporaties waren tot het moment van de brutering hoofdzakelijk belast geweest met het beheren van vastgoed. Ook na de brutering dienden woningcorporaties zich naast het beheer van vastgoed ook te richten op de ontwikkeling en de realisering ervan, maar zij liepen daarbij minder risico's en ontvingen daarvoor nauwelijks subsidies. Verschillende woningcorporaties geven tijdens de gesprekken aan in de afgelopen jaren steeds meer activiteiten naast de primaire activiteit van de sociale woningbouw te realiseren, al dan niet onder invloed van het gevoerde overheidsbeleid. Zo wordt steeds vaker samengewerkt met zorginstellingen om woningen te realiseren voor groepen hulpbehoevenden, zoals ouderen en mensen met een lichamelijke of psychische beperking.

Enerzijds het beheren en anderzijds het ontwikkelen en realiseren van vastgoed op verschillende gebieden zijn volgens de meeste respondenten als verschillende expertisegebieden te beschouwen. Op het moment van de brutering alsmede de jaren daarna was deze ervaring en expertise doorgaans niet voldoende aanwezig binnen de woningcorporaties. Hierdoor hebben zij volgens deze geïnterviewden bij de ontwikkeling van vastgoed extra risico's gelopen in vergelijking met marktpartijen die doorgaans over meer expertise beschikken. Mogelijk bestaat deze situatie binnen bepaalde woningcorporaties nog steeds.

Twee markten
Inherent aan de woningcorporatie als hybride organisatie is dat de woningcorporatie zich op twee markten beweegt: allereerst de sociale woningmarkt en daarnaast de markt voor commerciële verhuur en verkoop. Dit hoeft geen nadelen op te leveren; een gevarieerd systeem van volkshuisvesting is gebaat bij het koesteren van de hybride status van

[3] Waar in dit hoofdstuk de kwalificatie 'veel respondenten' wordt gebruikt, wordt gedoeld op meer dan drie kwart van de betreffende respondenten. 'Weinig respondenten' duidt op minder dan een tiende van de betreffende respondenten. 'Enkele respondenten' en 'verschillende respondenten' en dergelijke zijn oplopende kwalificaties tussen deze uitersten in.

woningcorporaties die marktactiviteiten en publieke taken op een transparante wijze combineren (Priemus 2005). Dit laat onverlet dat enkele respondenten mogelijke risico's zien in het huidige hybride stelsel. Zo wordt in sommige interviews aangegeven dat de huidige positie van woningcorporaties kan leiden tot oneerlijke concurrentie: woningcorporaties zouden vanuit hun 'beschermde' activiteiten een kunstmatig voordeel kunnen creëren.[4] Anderzijds wordt door respondenten aangegeven dat dit in ieder geval voor wat betreft de sociale woningbouw wel meevalt, aangezien de interesse van commerciële ontwikkelaars niet is gericht op dit gebied. Daarnaast komt tijdens de interviews naar voren dat het ingebouwd zijn tussen de twee werelden verleidingen kan opleveren, bijvoorbeeld bij de aan- en verkoop van grondposities (hieraan wordt verderop uitgebreider aandacht besteed). Tevens wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat de positie van woningcorporaties tot gevolg heeft dat zij slechts in beperkte mate opereren onder de tucht van de markt. Het ontbreekt aan bewakingssystemen en correctiemechanismen, zoals marktwerking en aandeelhoudersinvloed die gelding hebben in het zakelijke bedrijfsleven. De afwezigheid van deze tucht wordt daarmee door deze respondenten als risicofactor voor regelovertredend gedrag aangemerkt. Waar een onderneming aandeelhouders kent, is een stichting in wezen van niemand, zo wordt opgemerkt in het rapport Lessons Learned.[5] In het rapport wordt aangegeven dat de Raad van Commissarissen strak toezicht zal moeten houden om het ontbreken van aandeelhouders te compenseren. Naast het intern toezicht hebben ook collega-corporaties, brancheorganisaties en externe toezichthouders een belangrijke signalerende en meedenkende taak.

Tevens komt tijdens verschillende gesprekken naar voren dat door de veelheid van activiteiten die door woningcorporaties worden uitgevoerd, afbakening van doelstellingen en activiteiten soms lastig is. Door deze onduidelijkheden worden woningcorporaties minder beheersbaar en wordt het toezicht hierop bemoeilijkt. In Lessons Learned wordt door geïnterviewden benadrukt dat sociale huisvesting de kerntaak is van een woningcorporatie en dat een woningcorporatie geen commercieel vastgoedbedrijf is. Vastgoed wordt hierbij beschouwd als een middel om het doel te bereiken. Als advies wordt gegeven dat het werkterrein beter moet worden afgebakend. Woningcorporaties dienen in de uitvoering van hun maatschappelijke taak bewust een strategie te bepalen: hoe heeft een woningcorporatie het maatschappelijk ondernemen 'tussen de oren' van de hele organisatie zitten (SER 2005). Hierbij is het bijvoorbeeld van belang van tevoren te bepalen of een woningcorporatie zich voornamelijk richt op het

[4] Zie ook Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 118 en Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 143.
[5] VROM-Inspectie (2010). Lessons Learned. Lessen over integriteit van corporaties, vóór corporaties. VROM-Inspectie, Den Haag.

eigen werkgebied of dat ze zich meer wil richten op activiteiten in een bredere maatschappelijke visie die het vraagstuk wonen overstijgen? In de praktijk zijn niet alle corporaties voldoende duidelijk over hun maatschappelijke strategie (SER 2005).

Relaties en stakeholders

Vanwege de verschillende werkterreinen op zowel de sociale als de commerciële markt hebben woningcorporaties met diverse stakeholders te maken. Deze verschillende stakeholders, met elk eigen belangen, dragen bij aan de complexiteit van de omgeving waarin woningcorporaties zich begeven. Woningcorporaties zijn enerzijds heel onafhankelijk, maar anderzijds bestaat vanuit verschillende hoeken een prestatiedruk. Zo worden woningcorporaties vanuit gemeenten gebonden aan prestatieafspraken en wordt vanuit de rijksoverheid aangedrongen om actief te blijven op de commerciële markt (onder meer door het instellen van een prestatie-index[6]). Waar woningcorporaties actief zijn op de commerciële markt, wordt ook samengewerkt met commerciële partijen. Bij projectontwikkeling in stedelijke gebieden zijn woningcorporaties en reguliere commerciële vastgoedpartijen vaak min of meer tot elkaar veroordeeld, aldus enkele respondenten. Vele woningcorporaties zijn vanwege hun werkzaamheden dan ook nauw verbonden met de commerciële vastgoedwereld.

Primair geldt bij deze verschillende contacten dat de attitude van een woningcorporatie (evenals bij andere maatschappelijke ondernemingen) zodanig moet zijn dat de woningcorporaties zich open en responsief moet opstellen naar haar omgeving, dat zij op basis van deze houding komt tot haar beleidskeuzes en dat hierover vervolgens ook door haar verantwoording wordt afgelegd.[7] Hierbij vervult de woningcorporatie in toenemende mate een wisselende rol (Conijn 2005). Naast de rol als sociale huisvester die goedkopere grond verwerft voor de bouw van sociale huurwoningen, vervult de woningcorporatie ook een rol in de marktconforme onderhandelingen met het grondbedrijf over grondaankoop voor de bouw van duurdere huur- of koopwoningen. Dit kan in sommige gevallen leiden tot verwarring en onduidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen.

Een woningcorporatie kan door haar vele verschillende contacten op uiteenlopende manieren te maken hebben met regelovertredend gedrag en criminaliteit. Enerzijds worden woningcorporaties geconfronteerd met illegale en criminele gedragingen in hun sociale huurwoningen (zoals hennepplantages, illegale prostitutie en illegale onderhuur). Anderzijds worden woningcorporaties mogelijk ook blootgesteld aan vormen van

[6] Zie onder andere Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 453, nr. 68.
[7] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 118.

financieel-economische criminaliteit. Verschillende incidenten binnen de vastgoedsector hebben in de afgelopen jaren duidelijk gemaakt dat de vastgoedsector gevoelig is voor verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit. Hierbij wordt door verschillende respondenten gewezen op incidenten die zich in de woningcorporatiesector hebben voorgedaan. Dat geeft volgens hen aan dat de woningcorporatiesector als onderdeel van de reguliere vastgoedsector ook te maken heeft met dergelijke (meer georganiseerde) vormen van financieel-economische criminaliteit. Enkele fraudegevallen in de reguliere vastgoedsector (bijvoorbeeld bij het Bouwfonds en het Philips Pensioenfonds) lijken te impliceren dat in bepaalde gedeelten van de vastgoedsector zaken werden en wellicht nog steeds worden gedaan tussen partijen die ervan uitgaan dat 'een beetje smeren mag' (Van der Boon en Van der Marel 2009). De vergelijking door woningcorporaties met de commerciële vastgoedsector is volgens geïnterviewden in Lessons Learned onterecht met betrekking tot bijvoorbeeld hoge beloningen, vanwege het risicoverlagende borgingsysteem en vooral de maatschappelijke basis van woningcorporaties. Dit zou een dempend effect moeten hebben op de hoogte van de salarissen van bestuurders van woningcorporaties.

5.3 Organisatie en cultuur

In deze paragraaf worden risico's en kwetsbaarheden behandeld die betrekking hebben op de huidige organisatie van en cultuur binnen woningcorporaties.

Omvang woningcorporatie
Tijdens de gesprekken is geen eenduidig antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de omvang van een woningcorporatie een risico of kwetsbaarheid is voor regelovertredend dan wel crimineel gedrag. Sommige respondenten geven aan dat juist de kleinere woningcorporaties risico's lopen voor wat betreft regelovertredend en niet-integer gedrag, onder meer aangezien daar vaker verschillende functies in één werknemer verenigd zijn. Dit heeft tot gevolg dat kleinere woningcorporaties doorgaans een ander (minder uitgebreid) stelsel van checks en balances hebben en een minder heldere functiescheiding. Bovendien is de kans groot dat kleinere woningcorporaties niet voldoende expertise in huis hebben voor (grotere) vastgoedprojecten, waardoor zij eerder kunnen vastlopen in ingewikkelde transacties en vastgoedconstructies.

Dat ook grote corporaties risico's lopen blijkt uit het rapport Ongezond Vertrouwen, een evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van interne toezicht bij Rochdale 2004-2009 (Vlug en Huntjens 2009). In dit rapport wordt geconcludeerd dat er een onvoldoende functionerend systeem van interne controle was bij Rochdale, de verbindingen van Rochdale en tussen Rochdale

en haar verbindingen. Dit geldt ook voor de inrichting van een voldoende toegeruste en professioneel optredende afdeling Interne Controle. Zodoende waren er binnen Rochdale onvoldoende checks and balances en voor zover die er op papier wel waren, functioneerden die gebrekkig vanwege de persoon van de bestuursvoorzitter tegen wie de Raad van commissarissen onvoldoende is opgetreden.

Ook door verschillende respondenten wordt gewezen op de risico's waaraan grote woningcorporaties worden blootgesteld. Grote woningcorporaties zijn vaker betrokken bij grotere, complexere en duurdere vastgoedontwikkelingsprojecten, waaraan bovengemiddeld veel risico's zijn verbonden. In zulke gevallen moet het systeem van checks en balances binnen de corporatie goed werken en moet het toezicht goed zijn georganiseerd om de risico's op crimineel, regelovertredend en/of niet-integer gedrag zo klein mogelijk te houden.[8] Daarnaast kan een relatief grote woningcorporatie een interessante opdrachtgever zijn voor veel aannemers, bijvoorbeeld in het kader van respectievelijk planmatig onderhoud en strategisch voorraadbeheer.

Verschillende respondenten geven aan dat de grootte van een woningcorporatie op zich zelf niet als een risicofactor kan worden beschouwd. De mate van aanwezigheid van risico's en kwetsbaarheden binnen de organisatie is volgens hen afhankelijk van de wijze waarop de organisatie is ingericht alsmede de cultuur en de wijze waarop de corporatie functioneert en is niet afhankelijk van de omvang van de organisatie.[9]

Activiteiten
Niet de omvang, maar vooral de activiteiten zijn volgens diverse respondenten bepalend voor de aanwezigheid van risico's en kwetsbaarheden. Zo gaat het volgens sommigen juist om de dynamiek binnen de woningcorporatie: bij woningcorporaties die zijn gefuseerd, zich veel met projectontwikkeling bezig houden en waar dus veel transacties plaatsvinden, nemen de mogelijkheden van misbruik toe wanneer het interne toezicht onvoldoende meegroeit. De professionalisering van de Raad van Commissarissen dient gelijke tred te houden met de professionalisering van het bestuur en het corporatiebedrijf. Bijvoorbeeld een middelgrote woningcorporatie die zich enkel beperkt tot het verhuren van dezelfde projecten biedt wat dat betreft veel minder gelegenheid tot regelovertredend of niet-integer gedrag. Opgemerkt wordt dat in het algemeen geldt: hoe ambitieuzer de woningcorporatie is, des te meer risico's worden gelopen.

[8] In het huidige systeem van toezicht worden door de respondenten ook risico's en kwetsbaarheden onderkend. Deze komen later in dit hoofdstuk aan de orde.
[9] Bij de cultuur binnen woningcorporaties wordt verderop uitgebreider stilgestaan.

Fusies

Fusies van woningcorporaties leiden tot grotere, vaak kapitaalkrachtigere organisaties. Uit een onderzoek naar de effecten van fusies van corporaties op de maatschappelijke prestaties blijkt dat de investeringskracht van fusiecorporaties is vergroot als direct gevolg van de fusie (Cebeon 2006). Dit geldt niet alleen voor 'arme' fusiepartners die met 'rijke' zijn samengegaan, maar ook voor fusies tussen financieel gelijkwaardige partners. Vaak wordt na een fusie een inhaalslag gemaakt en worden grote projecten uitgevoerd, die vóór de fusie te omvangrijk waren vanuit het oogpunt van investeringsvolume, organisatie en risico. Daarnaast worden corporaties na fusies sterkere partners van gemeenten, werken vaker samen met hen aan beleidsontwikkeling en –uitvoering en zijn ook meer ontwikkel- en regietaken op zich gaan nemen. Ook voor fusies geldt dat het stelsel van checks and balances niet zozeer moet zijn afgestemd op de omvang van de corporatie, maar vooral op de activiteiten van de corporatie en de ambities van de bestuurder.

Kader 5.1 Praktijkvoorbeelden van dure grondaankopen door woningcorporaties

Praktijkvoorbeeld 1

Uit een artikel op de website van het Financieel Dagblad blijkt dat de corporatie Rentree in Deventer in 2008 13,56 miljoen heeft betaald voor 17 hectare grond.[10] De 80 euro per vierkante meter zou ver boven de gemiddelde grondprijs in de omgeving liggen. Vijf jaar eerder is hetzelfde stuk grond door een vastgoedhandelaar voor 4,5 miljoen gekocht van een boer. Destijds zou de grond voor bebouwing in aanmerking komen, hetgeen (een deel van) de prijsstijging zou kunnen verklaren. Door de financiële crisis is de grond voorlopig niet te bebouwen volgens de in 2010 aangestelde voorzitter van de Raad van Toezicht van de corporatie. Het stuk grond staat momenteel voor 2,8 miljoen euro in de financiële administratie van de corporatie. Er is discussie over het mandaat van de directeur en de al dan niet verleende goedkeuring aan de aankoop door de Raad van Toezicht. De corporatie staat bekend als innovatief en volgens een van de commissarissen van destijds hebben zij zich jarenlang door de bestuurder laten meeslepen. Ondanks een kostbaar onderzoek van Deloitte, is juridische verwijtbaarheid niet vastgesteld. Het onderzoek is overgedragen aan de VI.

Praktijkvoorbeeld 2

Corporaties koper vaker grond tegen hoge prijzen. Volgens NOS Nieuws heeft de Brabantse woningcorporatie Brabant Wonen grond gekocht voor meer dan 18 miljoen euro, dat kort daarvoor voor acht miljoen euro door handelaren van boeren is gekocht.[11] Ook woningcorporatie de Key in Amsterdam heeft grondtransacties van tientallen miljoenen euro's laten onderzoeken. In totaal zouden corporaties 4.800 hectare landbouwgrond in bezit hebben, waarvan bijna 30% in natuurgebieden ligt waar niet of slechts beperkt mag worden gebouwd.

[10] Deventer woningcorporatie verslikt zich in ambitie, 13 september 2010. http:// www.fdselections.nl/ vastgoed/ Nieuws/ Uithet FD/ article Type/ ArticleView/ articeId/13016 / Deventer-woningcorporatie-verslikt-zich-in-ambitie.aspx

[11] Brabant Wonen laat grondtransacties onderzoeken, 20 april 2010. http://nos.nl/artikel/152015-brabant-wonen-laat-grondtransacties-onderzoeken.html

Outsourcing
Ook 'outsourcing' van activiteiten wordt door enkele respondenten als risico aangemerkt. Hierdoor verlopen processen immers (buiten de woningcorporatie om) over meer schijven, waardoor de processen als geheel minder beheersbaar zijn voor de verschillende betrokkenen. Zo hadden volgens hen veel woningcorporaties vroeger doorgaans een eigen onderhoudsdienst, maar worden deze steeds vaker uitbesteed aan derden. Door deze activiteiten onder te brengen bij bijvoorbeeld aannemers kunnen kosten worden bespaard. Hetzelfde zou gebeuren met kennis op specialistische gebieden (bedrijfskundigen, economen en juristen). Dit kan tot gevolg hebben dat woningcorporaties zelf steeds minder deskundigheid in huis hebben.

Verbindingen
Zoals in hoofdstuk 2 reeds aan de orde is gekomen, wordt door woningcorporaties vaak gebruik gemaakt van zogenoemde verbindingen om activiteiten, zoals vastgoedexploitatie en projectontwikkeling, onder te brengen. Respondenten beschouwen het gebruik van verbindingen als een wenselijke ontwikkeling, omdat niet alle activiteiten van woningcorporaties kunnen plaatsvinden onder de paraplu van de woningcorporatie. Tevens wordt risicospreiding door verschillende respondenten genoemd als reden voor het gebruik van verbindingen.

Het is dus niet het gebruik van verbindingen zelf dat ter discussie staat, maar verschillende respondenten geven aan dat de wijze waarop verbindingen worden gebruikt wel een aandachtspunt is. Niet alle verbindingen zijn even transparant zijn en worden goed geconsolideerd naar een moederbedrijf. In enkele gevallen bestaat volgens sommigen een kluwen aan verbindingen. Hierdoor bestaat soms nauwelijks inzicht in (de verantwoordelijkheid voor) de verschillende activiteiten. In sommige gevallen blijken de risico's die waren ondergebracht bij verbindingen toch uiteindelijk voor de rekening van de woningcorporatie te komen, waarmee de sociale sector risico's loopt die hun oorsprong vinden in de reguliere markt. Daarnaast is volgens enkele respondenten niet voor alle betrokkenen altijd even duidelijk geweest dat verbindingen van woningcorporaties aan dezelfde mogelijkheden en beperkingen zijn gebonden als de woningcorporatie zelf.

Een aantal respondenten vindt door de verbreding van activiteiten door woningcorporaties het gebruik van verbindingen vrij logisch. Het mag echter niet zo zijn dat door het gebruik van verbindingen onvoldoende zicht bestaat op de activiteiten van woningcorporaties. Woningcorporaties dienen ten aanzien van het gebruik van verbindingen transparant en consistent te zijn in verantwoording en verslaglegging. Daarnaast dienen zij zich bewust te zijn van de risico's die met de verbinding genomen worden.

Kader 5.2 Praktijkvoorbeelden van onverantwoorde risico's door woningcorporaties

Praktijkvoorbeeld 1

In de praktijk gaat het soms mis. Begin 2009 werd bekend dat de directeur van woningcorporatie SGBB is ontslagen.[12] Tevens leggen vijf van de zeven leden van de Raad van Commissarissen hun functie neer. Uit onderzoek naar mogelijke fraude en zelfverrijking door het ministerie van VROM is gebleken dat de directeur de Raad van Commissarissen niet voldoende heeft geïnformeerd, waardoor risico's slecht konden worden ingeschat. Tevens heeft de directeur financiële schade veroorzaakt met dure bouwplannen. Voor deze bouwplannen werkte de directeur samen met een bedrijf waar een familielid van hem werkte. De problemen bij SGBB zijn aan het licht gekomen na een brandbrief van het personeel aan het ministerie van WWI. In een brief aan de Tweede Kamer meldt de minister dat SGBB liquiditeitsproblemen heeft als gevolg van het gevoerde projectontwikkelingsbeleid.[13] De omvang van de projectportefeuille is rond de 3.150 eenheden, terwijl de woningcorporatie zelf in totaal ongeveer 6.600 eenheden in bezit heeft. Dit is volgens de minister buiten proportie: de acquisitie van projecten en de projectontwikkeling is onverantwoord geweest in relatie tot de financiële mogelijkheden van de woningcorporatie. Bovendien geeft de minister aan dat een aantal transacties de vraag oproept of hierbij in alle opzichten rechtmatig en zorgvuldig is gehandeld. Het oordeel hierover is dat het management, de controlefunctie en het intern toezicht in dit opzicht onvoldoende hebben gefunctioneerd; er wordt derhalve door de minister een extern toezichthouder aangesteld. Daarnaast is er een overbruggingskrediet van 20 miljoen euro verleend, is door het CFV een saneringssteun van 39 miljoen euro toegekend en heeft er recent een fusie plaatsgevonden met woningcorporatie Vestia.

Praktijkvoorbeeld 2

Eind 2007 blijkt dat de aankoop en verbouwing van de ss Rotterdam door Woonbron de krachten van de woningcorporatie te boven gaan. In 2008 is de door de toenmalige minister voor WWI een externe toezichthouder aangesteld met onder meer als opdracht er zorg voor te dragen dat het voormalig vlaggenschip van de Holland-Amerika Lijn zou worden afgebouwd en dat een plan voor de financiering door Woonbron voor de komende vier jaren tot eind en met 2012 zou worden opgesteld, met inbegrip van de financiering van het project de Rotterdam (CFV 2010b). Vanwege de affaire rond het schip is in april 2009 in een motie in de Tweede Kamer om het vertrek van de commissarissen gevraagd. Een meerderheid van de Tweede Kamer steunde de motie, omdat de commissarissen hun toezichthoudende rol bij het miljoenenproject niet goed zouden hebben uitgeoefend.[14] Het externe toezicht is beëindigd op 1 januari 2010. De Rotterdam is begin 2010 in exploitatie genomen. De realisatiekosten van het project zijn opgelopen tot 257 miljoen euro. De exploitatie van de Rotterdam is ondergebracht in exploitatiemaatschappij de Rederij BV, waarvan Woonbron 100% aandeelhouder is. Het voornemen om het schip nog voor 2011 te verkopen, is door de economische recessie niet mogelijk gebleken. Het niet doorgaan van de verkoop heeft bij Woonbron tot financieringsproblemen geleid. Per 1 januari 2011 zal ook de voorzitter van de Raad van Bestuur vertrekken.

[12] Weer ontslag directeur woningcorporatie, 14 februari 2009. http:// nos.nl /artikel/ 83421-weer-ontslag-directeur-woningcorporatie.html

[13] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 101.

[14] Zie onder meer: Commissarissen Woonbron pakken hun biezen, 27 april 2009. http://binnenland.nieuws.nl/554618.

Overeenkomstig het door de externe toezichthouder opgestelde financieringsplan vindt er overleg plaats tussen Woonbron, het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het WSW en het Fonds om te komen tot een aanvaardbare oplossing (CFV 2010b).

- Samenwerking

In een rapport van de Algemene Rekenkamer (2008) is onder meer de praktijk van de huisvestingsector onderzocht. De Rekenkamer concludeert dat corporaties in toenemende mate samenwerkingsverbanden aangaan met andere organisaties en dat schaalvergroting optreedt. Soms leidt dat tot duurzame financiële of bestuurlijke banden tussen organisaties, tot het oprichten van dochterondernemingen en tot fusies. Deze samenwerkingsverbanden en verbindingen zijn vaak sectoroverschrijdend: instellingen uit verschillende sectoren bundelen hun krachten. De instellingen zelf benadrukken vooral de kansen voor een betere dienstverlening. De opkomst van verbindingen heeft in ieder geval gevolgen voor de vormgeving van goed bestuur. De Rekenkamer signaleert een belangrijk aandachtspunt in de ontwikkelingen op het gebied van verbindingen: de spanning tussen regels en praktijk. Toezicht is sectoraal ingericht, wat sectoroverschrijdend toezicht houden lastig maakt.

- Toezicht

Externe toezichthouders hebben geen volledig inzicht in verbindingen. Ook interne toezichthouders hebben dat niet. Met name bij verbindingen is volgens de Rekenkamer veel onduidelijk. Corporaties mogen verbindingen aangaan om activiteiten onder te brengen die niet rechtstreeks met hun eigenlijke huisvestingstaak te maken hebben. Er zouden grote verschillen zijn in de mate waarin interne toezichthouders zicht hebben op verbindingen en op de (de beheersbaarheid van de) daarmee verbonden risico's. De meeste verantwoordingsdocumenten in de woonsector bieden belanghebbenden ook geen informatie over aard en aantal van de verbindingen. Daarnaast maken volgens de Rekenkamer verbindingen de dialoog met de belanghebbenden alleen maar ingewikkelder, omdat de categorie belanghebbenden nog veel heterogener is en daardoor de kans op belangentegenstellingen c.q. dubbele petten groter, terwijl juist bij corporaties de interactie met de omgeving zo belangrijk is. Zij vervullen immers een belangrijke maatschappelijke functie.

- Aantal verbindingen

In de voor dit onderzoek door het Vastgoed Intellingence Center (VIC) beschikbaar gestelde databestanden van de Kamer van Koophandel (Handelsregister) en de Belastingdienst (Beheer van Relaties) blijkt dat 261 (van de 425, 61%) woningcorporaties aan hen gerelateerde rechtspersonen (verbindingen) hebben (tabel 5.1). Van 48 woningcorporaties (11%) is bekend dat zij één rechtspersoon bezitten. Aan de overige 213

woningcorporaties is meer dan één rechtspersoon verbonden. Van de woningcorporaties heeft 10% (44 woningcorporaties) meer dan tien verbindingen. Gemiddeld hebben woningcorporaties vier verbindingen. Het hoogste aantal aangetroffen verbindingen bij één corporatie is 61.

Tabel 5.1 Aantal verbindingen van woningcorporaties

Verbindingen	Aantal	%
0	164	39
1	48	11
2-5	116	27
6-10	53	12
11-15	25	6
>15	19	4
Totaal	425	100

Bron: VIC, 2010

Uit een verkennende analyse naar risicofactoren bij woningcorporaties van de VI (2009) blijkt dat bij 45 corporaties meer dan tien aan het CFV gemelde verbindingen bekend zijn. Evenals in ons onderzoek is er in één geval sprake van 61 verbindingen.

Bestuur en cultuur

In het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh) is opgenomen dat de woningcorporatie zorg draagt voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering (artikel 24 Bbsh). Veel van de geïnterviewde respondenten zijn van mening dat dit zeker niet bij alle woningcorporaties het geval is. Hierbij wordt wederom verwezen naar de diverse voorvallen die in de afgelopen jaren in de media naar buiten zijn gekomen. Bij sommige van deze incidenten was er sprake van volstrekt autonoom handelende bestuurders. Tijdens de interviews wordt door verschillende respondenten de aanwezigheid van één directeur-bestuurder als risicofactor aangemerkt. Uit de feitelijke gegevens zoals die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd, blijkt dat in bijna twee derde van de woningcorporaties sprake is van één directeur-bestuurder. Dit geldt ook voor de grootste woningcorporaties: bij 85% van de 40 grootste woningcorporaties besturen één tot twee personen de instelling. Ook verschillende respondenten geven aan dat het bij woningcorporaties vaak voorkomt dat de leiding en verantwoordelijkheid bij één tot twee personen ligt, waardoor een niet-integere bestuurder meer mogelijkheden heeft om de regels te overtreden. Hierbij wordt door de respondenten onder meer gewezen op de ruime of soms zelfs onbeperkte mandaten en beslissingsbevoegdheden die bij sommige woningcorporaties aan de bestuurders worden gegeven.

Salarissen
Sinds de brutering zijn woningcorporaties zelfstandig en kunnen zelf het salaris voor hun bestuurders bepalen. In hoofdstuk 3 is reeds gebleken dat ongeveer een derde (34%) van de directeuren van woningcorporaties een totale beloning ontvangt die de bovengrens van de functiegroep overstijgt. Daarnaast blijkt uit cijfers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat minstens 110 bestuurders en directieleden van woningcorporaties in 2007 meer verdienden dan de zogenoemde Balkenendenorm (De Jong 2009). In Lessons Learned wordt gesteld dat bestuurders die boven de Izeboudnorm worden beloond, zelf om een neerwaartse bijstelling dienen te vragen dan wel dienen op te stappen.

Doorstroming
Respondenten geven verder aan dat mandaten voor bestuurders van woningcorporaties op zich nuttig en noodzakelijk kunnen zijn, maar dat dit in combinatie met een gebrekkig toezicht wel een kwetsbaarheid is. Norm- en regelovertredend gedrag wordt door ruime mandaten niet tijdig gecorrigeerd. Deze kwetsbaarheid wordt volgens enkele respondenten groter naarmate de bestuurder langer zitting heeft in het bestuur van de woningcorporatie. In Lessons Learned is de conclusie getrokken dat langdurige contacten tussen de woningcorporatie, haar medewerkers en bestuurders en externen riskant zijn. Aanbevolen wordt regelmatig functiewisseling toe te passen en doorstroming van bestuurders en toezichthouders te bevorderen om een ons kent ons situatie te voorkomen. Verschillende respondenten beoordelen de situatie binnen de woningcorporaties (zeker tot het moment van een aantal incidenten in de afgelopen jaren) als 'oude jongens krentenbrood'; het is een kleine wereld waar iedereen elkaar kent en het kritisch vermogen daardoor kan afnemen. Dit geldt niet alleen voor bestuurders, maar ook voor de Raden van Commissarissen. Het hebben van één directeur-bestuurder met veel handelingsvrijheid en beslissingsbevoegdheid die al geruime tijd als zodanig werkzaam is, kan volgens verschillende respondenten daarom eerder leiden tot wat zij noemen 'Zonnekoninggedrag'[15]. De omgeving van woningcorporaties kan dergelijk gedrag in de hand werken. Ook kunnen bestuurders misbruik maken van hun informatievoorsprong (principle-agentproblematiek).

Uit een onderzoek van Berkhout en Jeurissen (2009) naar de percepties van integriteit in de Nederlandse vastgoedwereld blijkt dat personen werkzaam in het vastgoed, waaronder medewerkers van corporaties, ronduit optimistisch zijn over de eigen organisatie, maar nogal kritisch over de totale sector. Dit komt doordat gevraagd is naar percepties; die komen niet altijd overeen.

[15] Hiermee verwijzen de respondenten naar koning Lodewijk de XIV die een hofhouding om zich heen had verzameld die enkel tegen hem opkeek en bewonderde, waardoor de koning vormen van grootheidswaanzin ontwikkelde.

Enkele indicatoren wijzen erop dat medewerkers van kleinere kantoren (minder dan 20 medewerkers) een minder rooskleurig integriteitsbeeld hebben van de sector dan medewerkers van grotere kantoren (meer dan 500 werknemers). Personen uit de kleinere kantoren zien vaker dat partijen onacceptabele druk op elkaar uitoefenen om deals te sluiten en ze zijn het minst van mening dat de financieel succesvolle vastgoedprofessionals integriteit hoog in het vaandel hebben staan. Dit kan mogelijk worden verklaard uit het gegeven dat de kleinere partijen doorgaans in een afhankelijker positie verkeren dan de grotere vastgoedspelers. Ook stellen zij dat het Nederlandse vastgoed een ons-kent-ons-probleem heeft. In het onderzoek zijn de ondervraagden het roerend eens met de stelling dat men zonder hechte relaties met marktpartijen niet succesvol kan functioneren in de Nederlandse vastgoedsector. Tevens zijn ondervraagden van mening dat te nauwe relaties met zakelijke partners als het meest voorkomende integriteitsrisico worden gezien. De conclusie lijkt dan te zijn dat er in dit geheel van (te) nauwe relaties ook bepaalde integriteitsrisico's liggen.[16]

Checks en balances

Daarnaast zijn verschillende geïnterviewden van mening dat de opstelling en de wijze van handelen van het bestuur bepalend is voor de cultuur binnen en de werkwijze van de woningcorporatie. Wanneer sprake is van het eerder genoemde Zonnekoninggedrag, zal dit volgens verschillende respondenten gevolgen hebben voor het handelen binnen de gehele organisatie. Dit zal consequenties hebben voor het stelsel van de zogenoemde checks en balances, waardoor zwakke plekken binnen de organisatie ontstaan waar regelovertredend of niet-integer gedrag kan gedijen. Zo zal het doorgaans niet één persoon binnen een organisatie zijn die fraude of ernstig regelovertredend en niet-integer gedrag vertoont, maar zal het de cultuur van een onderneming zijn waarin geleidelijk door steeds meer personen de grenzen worden overschreden. Door veel respondenten wordt hierbij verwezen naar de werkwijzen bij de grote vastgoedfraudezaak van het Bouwfonds en het Philips Pensioenfonds (zie ook Van der Boon en Van der Marel 2009). Een voorbeeld uit de woonsector is een Zwolse corporatie waar door Justitie een strafrechtelijk onderzoek is uitgevoerd naar omkoping, valsheid in geschrifte en belastingfraude. Verdachten in deze zaak zijn oud-werknemers en opdrachtnemers van de woningcorporatie (zie praktijkvoorbeelden in kader 5.3).

[16] Een voorbeeld hiervan is de fraudezaak Janssen de Jong. Zie onder meer: http:// www.trouw.nl/ nieuws /economie/ article2019145.ece/Zwakke_plek_bij_Janssen_de_ Jong _ controle_.html.

Kader 5.3 Praktijkvoorbeelden van fraude bij woningcorporaties

Praktijkvoorbeeld 1

In een strafrechtelijk onderzoek naar fraude heeft het OM met zes verdachten een schikking getroffen. Het onderzoek richtte zich op omkoping, valsheid in geschrifte en belastingfraude.[17] De verdachten zijn oud-werknemers van een woningcorporatie en opdrachtnemers van de woningcorporatie. In totaal gaat het in dit strafrechtelijke onderzoek om 39 verdachten en honderden strafbare feiten. Met 27 verdachten zijn in een eerder stadium al schikkingen getroffen tot 35.000 euro. Zes verdachten in deze omvangrijke fraudezaak zijn voor de rechter gebracht (zie onder meer LJN AR5733 en LJN AR5734, waarin voormalige medewerkers van woningcorporaties tot vier respectievelijk vijf maanden gevangenisstraf zijn veroordeeld). Van de zes oud-werknemers en opdrachtnemers zijn de verzoeken om een transacties ingewilligd; zij hebben transacties voldaan van 7.500 tot 155.00 euro voor omkoping van directieleden van een woningcorporatie en voor het gebruik maken van valse facturen.

Praktijkvoorbeeld 2

In een civiele rechtszaak is een oud-directeur van een woningcorporatie verantwoordelijk geacht voor frauduleuze vastgoedtransacties en is betaling van een schadevergoeding opgelegd van 5,4 miljoen euro. Daarnaast loopt nog een strafrechtelijk vooronderzoek tegen deze verdachte.

Integriteit

Integriteit van woningcorporaties heeft de volle aandacht van beleid en politiek. Elk jaar zijn er wel enkele incidenten bij corporaties die de integriteit van bestuurders en medewerkers ter discussie stellen. In Lessons Learned is opgemerkt dat integriteit vooral afhankelijk is van de organisatiecultuur van corporaties en het gedrag van bestuurders en leidinggevenden. In codes, normen en regelgeving wordt integer gedrag eenduidig omschreven. Door ondertekening van een verklaring maken betrokkenen aan elkaar en aan de buitenwereld duidelijk dat zij zich daar bewust van zijn. Het samenspel van codificering en verklaringen moet het mogelijk maken dat men niet meer wegkijkt wanneer er sprake is van vervagende normen, maar elkaar juist aanspreekt op gedrag en compliance: binnen de woningcorporatie, binnen de Raad van Commissarissen, binnen de sector en in de samenleving. Volgens Lessons Learned heeft het de afgelopen jaren juist daaraan geschort.

Misstanden zijn echter niet te voorkomen door regels alleen. Kaderstellende regels zijn wel nodig, maar het gaat vooral om het gedrag en de cultuur daaromheen. Goed toezicht op correct gedrag wordt als effectiever gezien dan nog meer afvinklijsten en kostbare visitaties. De vraag is wie op dat gedrag en handelswijze van bestuurders, managers en medewerkers moet toezien.

[17] Persbericht arrondissementsparket Zwolle-Lelystad, 19 april 2005.

Volgens Koolma (2008) hebben corporaties bij de keuze voor een nieuwe bestuursvorm, waarin de manager de status van bestuurder heeft gekregen, en de instelling van interne toezichthouders het zwakste disciplineringsmechanisme van de commerciële wereld overgenomen. Deze toezichtsstructuur is onvoldoende toegerust op de beheersing van strategisch gedrag van managers van bedrijven zonder aandeelhouders. Er zijn geen eigenaren of leden, zoals bij een verenigingenstructuur, die het laatste woord hebben. Door het ontbreken van macht bij belanghebbenden en van een checks and balances tussen formele en informele organen is de bestuursvorm van woningcorporaties volgens Koolma instabiel. De nieuwe bestuursstructuur mist een informele tegenmacht. Het gedrag van de corporatie wordt afhankelijk van de mate waarin de corporatiemanager zijn neiging tot zelfoverschatting weet te beheersen. Zelfoverschatting kan zich uiten in de volle overtuiging van het succes van een beslissing en vervolgens onverschillig zijn voor de mogelijk negatieve gevolgen ervan. Dit mechanisme biedt volgens Koolma een verklaring voor de ongunstige onderhandelingsresultaten van corporaties bij de aankoop van vastgoed (panden of een schip) en grond. Dreimuller en Van Engelsdorp Gastelaars (2008) voegen daar nog aan toe dat het management van corporaties vooral oog heeft voor de thema's doeltreffendheid en doelmatigheid, maar dat de implementatie van verbeteringen in de bedrijfsvoering achterblijft. Meer aandacht voor de bedrijfsmatige ontwikkeling zou de groeiende kritiek op corporaties kunnen keren. Zij schetsen een ontluisterend beeld van 're-actieve organisaties, die in zichzelf gekeerd zijn, in het verleden leven, teren op oude successen, pijn vermijden, de status quo handhaven en zo een langzame dood zullen sterven.' Door het ontbreken van de tucht van de markt, een gebrek aan toezicht en het ontbreken van adequate sturingsinformatie ontbreekt volgens hen voor corporaties de noodzaak te transformeren.

Conijn en Schilder (2009) merken op dat het disfunctioneren van de Nederlandse woningmarkt met name tot uitdrukking komt in de omvang van de waardekloof tussen de marktwaarde van het woningbezit en de waarde die via een voortgezette verhuur zal worden gerealiseerd. Deze waardekloof is de resultante van het fiscale beleid in de koopsector, de huurprijsregulering in de huursector en het exploitatiebeleid van woningcorporaties. Omdat woningcorporaties geen winstdoelstelling hebben, ontbreekt de drijfveer om deze kloof te overbruggen. Om dezelfde reden is er volgens Conijn en Schilder weinig tegendruk tegen relatief lage huren en relatief hoge kosten.

5.4 Financiën en transacties

Tijdens de gesprekken met de sleutelinformanten zien veel respondenten kwetsbaarheden en risico's in diverse financiële aspecten, zoals de rijkdom

en waarde van het bezit van woningcorporaties, de financiële deskundigheid, de taxatie van vastgoed en de transacties (waaronder ABC-transacties).

Het begrip waarde van het bezit van corporaties is niet eenduidig en hangt af van de context waarbinnen het wordt gebruikt (CFV 2006). Bij corporaties gaat het om de waarde van sociale huurwoningen, waarbij de waarde wordt uitgedrukt in een geldbedrag. Doordat de waarde in geld wordt uitgedrukt, kan inzicht worden gegeven in de waarde en de ontwikkeling daarvan. De vraag bij het waarderen van sociale huurwoningen is welke waarde in geld wordt uitgedrukt. Gaat het om de waarde op de markt voor vastgoed bij vrije verkoop of staat de bedrijfswaarde van het door de corporatie geëxploiteerde vastgoed centraal? Welk waarderingsgrondslag wordt gekozen hangt af van het beoogde doel, bijvoorbeeld of de waardebepaling plaats vindt voor verantwoordingsdoeleinden, investeringsbeslissingen of voor verzekeringsdoeleinden. De verschillende organisaties in de sector maken gebruik van uiteenlopende wijzen van waardebepaling. Zo wordt bij de aeDex/ipd Vastgoedindex gebruik gemaakt van de marktwaarde in verhuurde staat, terwijl bij het CFV het weerstandsvermogen van een corporatie het uitgangspunt vormt, gebaseerd op de verdiencapaciteit uit hoofde van verhuur.[18]

Rijkdom

Verschillende respondenten geven aan dat binnen de samenleving vaak het beeld bestaat dat woningcorporaties rijk zijn. Dit beeld wordt echter gecompliceerd door het onderscheid tussen de kasstroom en het vermogen. De financiering van de corporatiesector en haar investeringsmogelijkheden hangen sterk samen met de kasstromen van de corporatie. De belangrijkste bronnen van kasmiddelen zijn de netto kasstroom uit de exploitatie van woongelegenheden en de kasstroom uit de verkoop van bestaande woongelegenheden. Hierbij geldt dat de netto exploitatiekasstroom bestaat uit de huuropbrengsten minus de nette bedrijfslasten, onderhoudslasten (inclusief personeel) en erfpacht (CFV 2010a).

Het vermogen van woningcorporaties zit vooral in steen. De waarde hiervan is afhankelijk van de markt. In het afgelopen decennium zijn de prijzen van vastgoed hard gestegen, maar in de huidige financiële situatie met de bijbehorende stagnerende verkoop van huizen is het lastiger om hiervan te profiteren volgens respondenten. Momenteel is het lastiger om vastgoed te verkopen en is het voor woningcorporaties lastiger om verliezen te compenseren. De kasstroom uit de verkoop van bestaande woongelegenheden is daardoor beperkter. Ook wordt door enkele respondenten verwezen naar andere stijgende kosten, zoals de ingevoerde vennootschapsbelasting en de zogenoemde Vogelaarheffing. De gevolgen hiervan zouden al in de cijfers uit

[18] Zie onder meer www.aedesnet.nl

2008 en 2009 van het CFV te zien zijn: het vermogensovermaat van corporaties daalt en het aantal corporaties dat voor een korte of langere tijd in de gevarenzone terecht is gekomen, stijgt. In het vorige hoofdstuk (paragraaf 4.3) is over de financiële continuïteit van woningcorporaties reeds opgemerkt dat het percentage woningcorporaties met onvoldoende vermogen is toegenomen van 3% in 2007 tot 8% in 2008 (CFV 2009f). In 2009 blijkt deze situatie te zijn verbeterd: het aantal corporaties met onvoldoende vermogen is in dat jaar gedaald naar 1% (CFV 2010b).

Sommige respondenten geven aan dat (zeker tot aan de kredietcrisis) bij woningcorporaties het gevaar bestaat van zelfverrijking en teveel en verkeerd uitgeven van geld. Hierbij wordt onder meer verwezen naar de moderne en luxe kantoorgebouwen waarin diverse woningcorporaties zouden zijn gehuisvest. Dit gedrag wordt in de economische literatuur aangeduid met 'goldplating', dat zorgt voor perverse prikkels voor het bestuur.[19] Hakfoort (2002) is van mening dat dit mede het gevolg is van het feit dat het bestuur of management van de woningcorporaties niet kan beschikken over de residuele waarde van de woningvoorraad die zij beheren. Een efficiënt functionerende corporatie kan de opbrengsten van gerealiseerde kostenverlaging of opbrengstenverhoging niet voor eigen gebruik aanwenden. De corporatie loopt zelfs het risico van afroming van de extra opbrengsten ten behoeve van minder draagkrachtige corporaties of, zoals het kabinet Rutte wil, dat corporaties meebetalen aan de huurtoeslag. Landelijk gaat het om een heffing van 760 miljoen euro, ten laste van woningcorporaties en andere verhuurders. Volgens Hakfoort hebben de 'goede' corporaties geen duidelijke prikkel om daadwerkelijk efficiënt(er) te opereren. Een mogelijkheid voor het management van corporaties om niettemin de gecreëerde residuele waarde voor de eigen corporatie te behouden, is bijvoorbeeld door zichzelf beter te belonen, een extra beleidsmedewerker aan te trekken of het hoofdkantoor opnieuw in te richten. Dit gedrag komt niet overeen met de door de Bbsh nagestreefde sobere en doelmatige bedrijfsvoering. Koolma (2008) merkt op dat de leiding van corporaties en het intern toezicht van de corporaties in het algemeen weinig expliciete aandacht toont voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering. In het bijzonder bij corporaties die verkeren in processen van schaalvergroting en de ontwikkeling van nieuwe (neven-)activiteiten is er volgens hem een fascinatie voor kosten die afbreuk doen aan de soberheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Volgens de boekhoudkundige regels van de woningcorporaties heeft het huidige stelsel van woningcorporaties een onrendabele top van investeringen

[19] Goldplating is het gevolg van de afwezigheid van prikkels om efficiënt te werken. De corporatie gebruikt eigen geld vooral voor het opsieren van de eigen organisatie (representatieve huisvesting van kantoren, bonussen, designinrichting, leaseauto's enzovoorts). Dit staat haaks op de verplichting van een sobere bedrijfsvoering, zoals is omschreven in het Bbsh.

tot gevolg. De verhuur van sociale huurwoningen is volgens deze redenering niet altijd rendabel. Omdat woningcorporaties geen winstdoelstelling hebben, niet ten volle aan de 'tucht van de markt' zijn onderworpen, maar over het algemeen wel over een (robuust) eigen vermogen beschikken, zouden marktinefficiënties lang kunnen worden gecontinueerd zonder dat de financiële continuïteit in gevaar komt (Conijn 2005).

Financiële deskundigheid
Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, wordt 'outsourcing' van activiteiten door enkele respondenten als risicofactor aangemerkt. Niet alleen onderhoudsactiviteiten worden elders ondergebracht, maar ook de financiële deskundigheid hebben woningcorporaties niet altijd zelf (voldoende) in huis. Verschillende respondenten geven aan dat het belangrijk is om binnen de woningcorporatie verschillende expertisegebieden te onderkennen. Het functioneren op de sociale huurmarkt verschilt van de activiteiten op de reguliere vastgoedmarkt, hetgeen tot gevolg heeft dat hiervoor ook uiteenlopende kennis is vereist. Mede doordat woningcorporaties niet voldoende geëquipeerd waren bij de brutering, is hierop vanaf het moment van verzelfstandiging volgens respondenten te weinig ingezet. Volgens Van der Schaar (2006) duurt het lang voordat de effecten van de verzelfstandiging op de bedrijfsvoering hun beslag hebben gekregen. Pas ruim na 2000 zou de administratieve organisatie inclusief de interne controle goed op orde zijn gekomen. Vervolgens is er sprake van een consolidatiefase die echter wel tien jaar kan duren. Een gebrek aan financiële deskundigheid kan echter grote gevolgen hebben. Een voorbeeld hiervan is de waardering van onroerend goed: bij grote hoeveelheden woningen kan een klein waarderingsverschil immers al grote gevolgen hebben. Het is daarom volgens respondenten voor woningcorporaties van belang over voldoende eigen kennis te beschikken, waarmee ook de risico's door misbruik van derden zo klein mogelijk blijft.

Transacties
Tijdens de gesprekken wordt door veel respondenten gewezen op kwetsbaarheden van transacties bij woningcorporaties. Hiermee doelen respondenten op allerlei transacties die binnen een corporatie plaatsvinden, waarbij met name projectontwikkeling, taxatie van onroerend goed en onderhoud worden genoemd. Na enkele algemene opmerkingen over transacties wordt hieronder kort op ieder van deze drie met name genoemde transacties ingegaan.

In elke transactie zitten risico's. De vraag is hoe een organisatie deze risico's beoordeelt en hoe ze hiermee omgaat. Hierbij gaat het niet alleen om het controleren van de werkwijze en (interne) regelgeving, maar ook om de zogenoemde soft-controls: de moraal moet zodanig zijn dat regelovertredend gedrag niet wordt geaccepteerd.

In het algemeen geldt volgens verschillende respondenten dat vooral transacties waarmee grote bedragen zijn gemoeid, kwetsbaar zijn. Zo kan bijvoorbeeld bij het aangaan van een lening op papier een ander rentepercentage worden gehanteerd. Bij geringe renteverschillen kan dit al aantrekkelijk zijn. Wanneer het rentepercentage slechts 0,1% hoger is en de verantwoordelijken binnen de woningcorporatie het verschil weten weg te sluizen worden hiermee grote opbrengsten gerealiseerd.

In het algemeen is het lastig om bij transacties achter ongewenste situaties te komen. Doorgaans vinden deze transacties immers plaats binnen de reguliere processen van de woningcorporaties. Het is normale praktijk voor woningcorporaties om voor grote bedragen te kopen, te verkopen en te ontwikkelen, waardoor dubieuze transacties (waaronder een beperkt deel van de ABC-transacties) lastig te traceren zijn. Om de risico's voor misbruik te verkleinen is het van belang dat in ieder geval meer (onafhankelijke) personen bij transacties zijn betrokken en de handelingsbevoegdheid niet slechts bij één persoon ligt. Dit wordt ook wel aangeduid als het 'vier-ogen-principe'. Voor het verkleinen van risico's is het ook binnen de woningcorporatiesector (evenals binnen de reguliere markt) belangrijk om goed te weten met wie je zaken doet, zeker binnen de vastgoedwereld. Uit het Handboek Corporatie Governance van Deloitte (2007) blijkt dat er talloze risico's zijn voor corporaties die zich bezighouden met projectontwikkeling maar niet de fijne kneepjes van het vak beheersen. Zo vereist samenwerking met een businesspartner bijvoorbeeld inzicht in de betrouwbaarheid van die partner. Ook de bedrijfsvoering van de businesspartner moet integer zijn. Managers en medewerkers vormen een cruciale schakel in het risicomanagementsysteem en bij het beoordelen van de businesspartner. Ze zijn bovendien verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van verbeteracties die hieruit voortkomen. De cultuur binnen de corporatie is de bril waarmee de businesspartner wordt beoordeeld. Binnen de eigen organisatie moet duidelijk zijn 'hoe wij zaken doen'. Dat is bovendien de basis van wat van een businesspartner mag worden verwacht. Voorbeeldgedrag van management en personeel is dan ook belangrijk.

Kader 5.5 Praktijkvoorbeeld van misbruik door woningcorporaties

Praktijkvoorbeeld

In het bestuur van een woningcorporatie zaten twee nieuwe leden die tevens op de vastgoedmarkt actief waren. De corporatie moest tientallen huurwoningen verkopen om haar financiële positie te verbeteren. In het bestuur werd door de nieuwe leden voorgesteld de desbetreffende complexen huurwoningen te verkopen aan een belegger, terwijl afgesproken was dat deze woningen nog een tijd als huurwoning beschikbaar zouden blijven. Feitelijk waren de woningen echter reeds voor dit ingediende voorstel, via een stroman, twee maal doorverkocht aan een belegger die woningen uitpondde. De winst van 700.000 euro is verdeeld tussen de twee bestuursleden en de stroman (Uit: Fraude, Deloitte 2005).

Woningcorporaties zijn niet alleen het slachtoffer van malafide activiteiten met vastgoed, maar kunnen ook zelf frauderen. Het probleem met dergelijke transacties (speculatie met grond e.d.) is het gebrek aan toezicht, zo blijkt uit het rapport Vastgoed & fout van Van Gestel e.a. (2008). Bijkomende problemen met de handel in vastgoed zijn 'gerommel met taxaties en winstprognoses', belangenverstrengeling en fraude. In het rapport wordt het fenomeen van ABC-transacties bij woningcorporaties onderkend. Wanneer corporatiewoningen worden verkocht, komt het voor dat personen binnen een corporatie meewerken aan een ABC-constructie en de winst met de koper delen. Betaalbare corporatiewoningen zijn aantrekkelijk voor handelaren, die snel geld willen kunnen verdienen met de koop en doorverkoop van de woning. Huurwoningen worden dan voor een te laag bedrag verkocht en goed beschouwd is de woningcorporatie dan slachtoffer van verrijking door haar eigen medewerkers. De woningcorporatie kan in dergelijke gevallen een gebrekkig toezicht worden verweten.

Onderhoud

Het planmatig onderhoud van sociale huurwoningen is een risico voor niet-integer dan wel regelovertredend gedrag. Er zijn bijna twee en een half twee miljoen sociale huurwoningen in Nederland met een hoog totaal aan onderhoudskosten. Het is voor aannemers aantrekkelijk om onderhoudsklussen voor woningcorporaties aan te nemen, aangezien deze (in sommige gevallen grote) projecten voor een langere periode een zekerheid aan inkomsten bieden. Volgens verschillende respondenten komt het voor dat directeuren en andere leidinggevenden van woningcorporaties door aannemers worden benaderd met voor hen individueel aantrekkelijke voorstellen wanneer de desbetreffende aannemer de klus krijgt toebedeeld.

Kader 5.6 Praktijkvoorbeeld van mogelijke corruptie bij onderhoudswerkzaamheden van woningcorporaties

Praktijkvoorbeeld

Bij een onderzoek naar vermeende corruptie binnen een woningcorporatie kwam aan het licht dat een betonbedrijf heel veel werkzaamheden mocht uitvoeren voor de woningcorporatie en dat vrijwel in alle gevallen deze werkzaamheden door tussenkomst van het hoofd Technische Dienst waren verstrekt. Uiteindelijk bleek het hoofd Technische Dienst de budgetten van zijn werkgever door te spelen aan het betonbedrijf. Het betonbedrijf schreef vervolgens lager in op de werken, met de wetenschap dat het werk aan het betonbedrijf gegund zou worden en dat er geen concurrentie zou worden toegelaten. De woningcorporatie kreeg geen argwaan doordat het bedrijf telkens iets lager inschreef dan het beschikbare budget. In ruil voor het doorspelen van budgetinformatie werd het hoofd Technische Dienst beloond door het betonbedrijf. Het betonbedrijf verstrekte opdrachten aan de eenmanszaak van het hoofd Technische Dienst: een bouwtechnisch adviesbureau. Het betonbedrijf bevestigde dat slechts in hooguit 10 tot 20% van de verstrekte opdrachten sprake was van echt advieswerk. In de papierversnipperaar van het hoofd Technische Dienst werden bescheiden aangetroffen, waarop van het betonbedrijf ontvangen bedragen waren verbonden aan opdrachten van de woningcorporatie aan het betonbedrijf. Het voormalig hoofd Technische Dienst is tot een vrijheidsstraf veroordeeld en het betonbedrijf kreeg een boete. (Uit: Fraude, Deloitte 2005).

Taxaties
Uit de gesprekken met de sleutelinformanten is duidelijk geworden dat het huidige systeem van taxatie, koop en verkoop binnen de woningcorporatiebranche als een belangrijk risico moet worden beschouwd. De Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, verstrekker van de Nationale Hypotheekgarantie, constateert dat door daling van de prijs van taxatierapporten de inhoud en waardering van het taxatierapport onder druk staan. De stichting stelt daarom sinds 2010 zwaardere kwaliteitseisen aan de taxateur en het taxatierapport om daarmee te kunnen inspelen op deze ontwikkeling in de taxatiebranche.[20] Eén van de meest genoemde risicofactoren is de taxatie van onroerend goed (aan- en verkoop van grond en opstallen). Veel respondenten vertellen dat de waarde van vastgoed niet altijd eenduidig te bepalen is, waardoor mogelijkheden ontstaan om de prijzen te manipuleren. Grond- en vastgoedprijzen worden soms vergeleken met diamanten en schilderijen om aan te geven dat de prijzen niet van tevoren eenduidig vast te stellen zijn. Als reden hiervoor wordt onder meer gegeven dat de verkoop van voormalig sociale huurwoningen niet goed te vergelijken is met de reguliere huizenverkoop; sociale huurwoningen worden vaker onder de marktprijs verkocht. Een reden voor de lagere prijs is bijvoorbeeld het koopgarantsysteem. De kopers hebben op deze manier een goedkopere woning. Om te voorkomen dat kopers deze goedkope panden binnen korte tijd weer met veel winst verkopen neemt de corporatie dan meestal een bepaling op dat bij verkoop van de woning binnen een bepaalde periode een gedeelte van de winst door de verkoper aan de corporatie wordt afgedragen, of dat de corporatie het recht (en soms zelfs de plicht) heeft om het pand tegen een bepaalde vooraf vastgestelde prijs terug te kopen.

Voor de taxaties wordt door de woningcorporaties gebruik gemaakt van taxateurs (in principe van buiten de corporatie). De vraag is hoeveel taxaties nodig zijn om het uitgangspunt van de waarde van het vastgoed te bepalen. Het feit dat een woning boven de boekwaarde wordt verkocht, zegt op zichzelf niets: de werkelijke waarde (de marktwaarde respectievelijk de bedrijfswaarde) kan veel hoger liggen.

Projectontwikkeling
Bij projectontwikkeling kunnen risico's voor integriteitsproblemen kunnen ontstaan. Het onderling maken van afspraken over en het al dan niet elkaar gunnen van projecten kan hiertoe aanleiding geven. De grootste risico's voor niet-integer gedrag zijn afgesproken gunsten over een langere periode die lastig zijn te traceren. Soms wordt niet duidelijk dat onderlinge afspraken zijn gemaakt in het kader van projectontwikkeling. In andere gevallen komen de eerste signalen hierover pas jaren later naar buiten en op zo'n moment is dat vaak lastig te bewijzen. Hiervan zijn enkele voorbeelden gegeven hoe dit in

[20] www.facn.nl

de praktijk werkt: A verkoopt een onroerend goed (zoals grond) door aan B voor een relatief lage prijs. B kan dit weer doorverkopen voor een hogere prijs. B spreekt met A af dat A daar enkele jaren later door B voor zal worden gecompenseerd. Een andere constructie is dat C een onroerend goed voor teveel geld verkoopt aan D met daarbij de onderlinge afspraak dat een gedeelte van de door D gemaakte winst op een later moment weer terug zal komen bij C. In beide voorbeelden kan het jaren duren voordat wordt gecompenseerd. In dergelijke gevallen is er nauwelijks een link vast te stellen (en te bewijzen) tussen de ene handeling en het andere feit. Opgemerkt is dat niet-integere betrokkenen door de jaren heen ook steeds handiger zijn geworden in het opzetten van ingewikkelde constructies om de traceerbaarheid van dergelijke transacties te verdoezelen.

In het kader van projectontwikkeling wordt ook gewezen op de toename van het aantal onderaannemers dat betrokken is bij de bouwuitvoering. Een respondent van een woningcorporatie is van mening dat deze onderaannemers niet altijd in de hand worden gehouden. Daarbij wordt de verantwoordelijkheid voor fouten ook makkelijker afgeschoven op anderen, omdat niet altijd duidelijk meer is wie de (eind)verantwoordelijkheid heeft en niemand zich meer verantwoordelijk voelt. Dergelijke (onoverzichtelijke en onduidelijke) situaties bieden mogelijkheden voor ongewenst, regelovertredend gedrag. Circa twee derde van de woningcorporaties geeft aan te beschikken over interne controlemaatregelen gericht op de naleving van het beleid omtrent integer handelen (CFV 2009a). Uit de inventarisatie van de interne controlemaatregelen bij vastgoedtransacties blijkt dat veel woningcorporaties (37%) niet beschikken over richtlijnen over het te voeren onderhandelingsproces bij vastgoedtransacties. Daarnaast vindt er in veel gevallen (43%) geen controle plaats (bij het Kadaster) naar het waardeverloop ten opzichte van voorgaande en opvolgende vastgoedtransacties. Ook de commissarissen zijn niet altijd op de hoogte van de toegepaste controlemaatregelen. Ruim een derde van de Raad van Commissarissen (35%) blijkt geen inzicht te hebben in de wijze waarop de risicobeheersing plaatsvindt bij de woningcorporatie (Monitoringcommissie 2010).

Er zijn verschillende actoren betrokken bij malafide activiteiten in de vastgoedsector. Onder andere verkopers, slachtoffers/stromannen, onderverhuurders, huisjesmelkers, makelaars, notarissen, taxateurs en malafide uitzendbureaus (Gemeente Rotterdam 2007). Daarnaast kent de bouwsector een lange traditie van verzending van spookfacturen voor niet-verrichte diensten. De ‘professionals’ (makelaars, taxateurs, notarissen) zijn de verbindende schakels tussen de onder- en bovenwereld. Zij werken onderling samen bij zowel bonafide als malafide transacties. Door het verschoningsrecht van notarissen is het lastig inzicht te krijgen in de geldstromen die binnen een ABC-transacties hebben plaatsgevonden.

Notarissen hebben een verschoningsrecht, omdat zij adviezen aan cliënten geheim mogen houden. In het rapport De Fraude Voorbij pleit de gemeente Rotterdam (2007) ervoor de informatie over geldstromen die notarissen van vastgoedtransacties krijgen niet langer onder het verschoningsrecht te laten vallen. Dit zou de aanpak van vastgoedfraude ten goede komen.

5.5 Toezicht

Zoals in eerdere hoofdstukken is uiteengezet, is het toezicht op woningcorporaties onder te verdelen in intern toezicht en extern toezicht. In de gesprekken met betrokkenen is gesproken over de wijze waarop dit toezicht op de woningcorporatie functioneert.

Intern toezicht
Het intern toezicht dient te worden uitgevoerd door de Raad van Commissarissen. Door veel respondenten met verschillende achtergronden wordt kritisch geoordeeld over de wijze van functioneren van vele Raden van Commissarissen binnen woningcorporaties vanaf het moment van de brutering. Na de brutering zijn woningcorporaties steeds meer commerciële activiteiten gaan ondernemen, hetgeen volgens sommigen ook een andere wijze van invullen van het toezicht inhoudt. Verschillende respondenten zijn van mening dat de Raden van Commissarissen zich hiervan in verschillende gevallen niet bewust zijn geweest. Onvoldoende dan wel onjuist toezicht binnen de sector heeft volgens hen mede tot gevolg gehad dat bepaalde incidenten plaats konden vinden die in de afgelopen jaren uitvoerig in de media naar voren zijn gekomen.

Voor het gebrekkige en/of ontoereikende toezicht worden door de respondenten mogelijke oorzaken aangedragen. Zo stellen enkele respondenten dat de na de brutering ingestelde Raden van Commissarissen vaak wel veel kennis hadden van de sector zelf (omdat ze hierin vaak ook zelf werkzaam geweest waren), maar doorgaans weinig tot geen ervaring hadden in het houden van toezicht. Het toezicht houden op een hybride organisatie vereist specifieke kwaliteiten. Zo dient een commissaris te allen tijde kritisch en objectief de werkwijze van de woningcorporatie onder de loep te nemen. Het komt voor dat op papier het stelsel van checks en balances goed in elkaar zit, maar dat het in de praktijk niet zo werkt als op papier is opgetekend. De Raad van Commissarissen dient dit te constateren en hierop te reageren, maar voert dit niet uit.

Kritisch vermogen
Daarnaast was en is er soms sprake van een cultuur van wat respondenten noemen 'oude jongens krentenbrood': oud-medewerkers en directeuren van woningcorporaties namen zitting in de Raad van Commissarissen. Niet de toezichtskwaliteiten waren bepalend voor het lidmaatschap van de Raad van Commissarissen, maar het individu en zijn netwerk. In sommige gevallen hadden (en hebben nog steeds) dezelfde commissarissen jarenlang zitting in dezelfde Raad van Commissarissen, ondanks de opgenomen termijnen in de gedragscodes. De excessief lange zittingsduur van commissarissen vormt een integriteitsrisico voor de sector.

De Monitoringcommissie governancecode woningcorporaties stelt in de tussenrapportage vast dat de Code op een aantal belangrijke punten niet of niet volledig wordt nageleefd. Dit is vooral naar voren gekomen bij onder meer de evaluatie van de Raad van Commissarissen, risicomanagement, zittingstermijnen Raad van Commissarissen, toezichtskader en integriteit (Monitoringscommissie 2010). Dezelfde commissie vermoedt dat de kwaliteit van het integriteitsbeleid niet overal even goed is. Het aantal Raden van Commissarissen dat gedurende de afgelopen twee jaar opmerkingen heeft gemaakt over het integriteitsbeleid is met 59% laag. Ook het aantal woningcorporaties met een klokkenluidersregeling is zeer laag. Circa de helft van de woningcorporaties beschikt naar eigen zeggen over een procedure voor de afwikkeling van meldingen van schendingen betreffende integer handelen. De maximale zittingsduur voor leden van de Raad van Commissarissen wordt lang niet altijd toegepast. Twee vijfde van de woningcorporaties (40%) maakt een uitzondering op die regel of hanteert een andere praktijk, zoals het opnieuw tellen van zittingsjaren na een fusie (Monitoringscommissie 2010).

Verschillende respondenten zijn van mening dat in de afgelopen jaren wel een verandering in het interne toezicht heeft plaatsgevonden: er is sprake van een professionalisering van het interne toezicht. Steeds vaker worden aan de hand van competentieprofielen via openbare bronnen commissarissen geworven met verschillende achtergronden. Dit kan leiden tot nieuwe, meer onafhankelijke commissarissen bij woningcorporaties. Diverse geïnterviewden geven aan dat Raden van Commissarissen op de goede weg zijn, maar dat een optimale situatie voor goed intern toezicht nog lang niet is bereikt.

Ook de overheidsbemoeienis met het interne toezicht is in de afgelopen jaren toegenomen volgens diverse respondenten. De wijze waarop de overheid reageert wordt door hen niet altijd als effectief beoordeeld. Opgemerkt wordt dat bij de overheid de nadruk te veel is gelegd op het afwerken van controlelijsten door de Raden van Commissarissen waarop de te controleren aspecten reeds zijn opgenomen. Indien de controle heeft plaatsgevonden, kan

dit op de lijst worden afgevinkt. Het gevaar hiervan zou kunnen zijn dat enkel nog toezicht wordt gehouden op de aspecten die zijn opgenomen op de controlelijsten in plaats van op kritische wijze toezicht te houden op het geheel van de woningcorporatie. Daarbij geven enkele respondenten aan dat op deze wijze teveel verantwoordelijkheid wordt weggenomen bij de bestuurder en wordt neergelegd bij de Raad van Commissarissen. De stimulans om continu kritisch te zijn op de werking van het interne systeem van 'checks en balances' kan hiermee vervallen.

Kader 5.8 Praktijkvoorbeeld van falend toezicht door Raad van Commissarissen van woningcorporaties

Praktijkvoorbeeld
In een rapportage over woningcorporatie Rochdale wordt opgemerkt dat de Raad van Commissarissen (RvC) in het algemeen naar behoren heeft gefunctioneerd, maar op beslissende momenten heeft nagelaten de juiste keuzes te maken, haar gezag te laten gelden en een toereikend toetsingskader in te richten, waardoor het eindoordeel over zijn toezicht niet positief is. Zo heeft de Raad van Commissarissen een ongezond vertrouwen gehad in de bestuursvoorzitter en is daardoor onvoldoende kritisch geweest in zijn toezicht. De RvC heeft geen juist toetsingskader gehanteerd: er ontbraken belangrijke bestanddelen zoals de koppeling tussen een activiteitenplan en een begroting, een strategisch voorraadbeleid en een meerjaren investeringsplan. Door het omvangrijke mandaat van het bestuur lag het accent in grote mate op toezicht achteraf op het handelen van het bestuur. Ook was de raad niet op de hoogte van de statutaire verdeling van bevoegdheden binnen het bestuur. De RvC is onvoldoende kritisch richting zichzelf geweest; een echte zelfevaluatie is niet gehouden. De raad was niet vastgesteld volgens profiel en miste daardoor expertise op het gebied van risicomanagement en vastgoed. Het raadslidmaatschap van enkele commissarissen is buitengewoon lang geweest, waarmee bewust het risico is genomen dat de raad onvoldoende onafhankelijk en kritisch functioneerde (Vlug en Huntjens 2009).

Volgens de Algemene Rekenkamer (2008) bestaat er een reëel risico dat aan de hooggespannen verwachtingen die bij zowel de beleidsmakers als de instellingen zelf bestaan ten aanzien van het interne toezicht en de omgang met belanghebbenden niet kan worden voldaan. Veel van de gesignaleerde knelpunten zijn volgens de Algemene Rekenkamer het gevolg van het ontbreken van een gemeenschappelijk referentiekader en een duidelijk toetsingskader. Zo constateert de Rekenkamer dat niet duidelijk is wanneer een bestuurder iets goed doet, waarop een interne toezichthouder precies geacht wordt te toetsen of waaraan een goede dialoog met de omgeving moet voldoen. De Rekenkamer concludeert dat meer transparantie over de gehanteerde toetsingskaders door de RvC en meer duidelijkheid in de omgang met belanghebbenden een eerste stap kunnen zijn om de verwachtingen en de praktijk van goed bestuur dichter bij elkaar te brengen.

Extern toezicht
Het externe toezicht is volgens veel respondenten op sommige aspecten nog steeds een punt van discussie. Het financiële toezicht is gesitueerd bij het CFV. Jaarlijks dienen woningcorporaties hun financiële verantwoording bij het CFV in te leveren. Zoals eerder in dit rapport is uiteengezet, maakt het CFV vervolgens een soort vergelijking in referentiegroepen en oordeelt zij over de financiële continuïteit van de woningcorporatie. Een knelpunt hierbij is dat jaarverslagen op eigen wijze kunnen worden ingericht, waardoor niet altijd duidelijk kan worden afgelezen hoe het daadwerkelijk met de financiële situatie van de woningcorporatie is gesteld. In de afgelopen jaren heeft hierin wel een verdere professionalisering plaatsgevonden, onder meer door middel van correctie en standaardisatie vanuit het CFV.

Het CFV stelt op basis van de jaarverslagen van corporaties een financieel overzicht samen, waardoor ondanks de onderlinge verschillen de financiële resultaten van woningcorporaties te vergelijken zijn. Het CFV houdt toezicht op de financiële huishouding van corporaties, terwijl het beleidsdepartement van het ministerie van VROM/WWI (het beleidsveld van WWI is thans ondergebracht bij het ministerie van BZK) toezicht houdt op de overige activiteiten van woningcorporaties.

Enkele respondenten geven aan dat na het verzelfstandigingsproces van de woningcorporaties het externe toezicht vanuit de overheid niet altijd de hoogste prioriteit heeft gehad. Over de prestaties van woningcorporaties rapporteert het ministerie van VROM/WWI in algemene termen. Dit is mogelijk het gevolg geweest van de focus op de ontwikkeling van andere activiteiten naast sociale woningbouw in de jaren na de verzelfstandiging. Enkele respondenten geven aan dat het externe toezicht bij de overheid ook te ver weg zit van de dagelijkse praktijk van de gang van zaken bij woningcorporaties. Er zou tot voor kort nog te veel van zelfregulering zijn uitgegaan, waarbij de gedachte heerste dat wanneer het toetsingskader is voorgeschreven, het in de praktijk ook wordt toegepast. De overheid handelt de laatste jaren meer pro-actief door vaker zelf informatie bij woningcorporaties op te vragen en audits bij woningcorporaties uit te voeren. Vanuit verschillende kanten, door verschillende respondenten, is in dit kader ook het oprichten van een Woonautoriteit bepleit.[21]

5.6 Wetgeving en regulering

Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat de ontwikkeling van de wet- en regelgeving vanaf de verzelfstandiging niet voor alle betrokkenen

[21] Zie bijvoorbeeld ook de brief van minister Van der Laan aan de Tweede Kamer, d.d. 12 juni 2009, kenmerk ABC 2009008155.

inzichtelijk is geweest. Allereerst is volgens hen het speelveld van woningcorporaties niet duidelijk afgekaderd. Voor woningcorporaties is daarom niet altijd duidelijk geweest welke taken wel en welke taken zij niet moesten en mochten uitvoeren. Zo is de gemeentelijke taak niet duidelijk omschreven. Wanneer onduidelijkheid bestaat over de regelgeving kan de uitvoering op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en plaatsvinden en is handhaving ook niet goed mogelijk.

Daarnaast hebben sinds de brutering verschillende volkshuisvestings-ministers gezorgd voor verschillend beleid. Verschillende malen zijn in de politiek (en ambtelijk) nieuwe beleidsdoelen gesteld waarbij werd verwacht dat de woningcorporaties deze zouden helpen bereiken. Verschillende respondenten geven aan dat de lange termijn-visie voor de woningcorporatiesector te wensen overliet. De steeds wisselende signalen vanuit de politiek dragen volgens hen bij aan de onduidelijkheid over het kader waarbinnen woningcorporaties moeten en mogen handelen. Priemus (2005) beschrijft verschillende ommezwaaien die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden in het nationale volkshuisvestingsbeleid. Aan de corporaties worden niet altijd consistente signalen gegeven, zo stelt Priemus. Hij noemt daarbij onder meer veelvuldige wijzigingen in het nieuwbouwbeleid, het huurbeleid en het beleid aangaande de verkoop van woningen. Dit maakt het voor welwillende woningcorporaties lastig mee te werken aan het bereiken van de beleidsdoelen. Volgens de directeur van het CFV is er behoefte aan helderheid vanuit de politiek over het werkgebied van corporaties (Ernst en Young 2008). Als deze helderheid er is, kunnen efficiënte prikkels worden gegevens en effectieve investeringen plaatsvinden. Tegelijkertijd dienen corporaties transparanter te werken: de wijze waarop sommige corporaties nu verantwoording afleggen is onvoldoende.

Ook op gemeenteniveau is er sprake van wisselend beleid. In diverse gemeenten vervullen de woningcorporaties een ondersteunende rol bij het samenstellen van de woonvisie en hebben gemeenten op hun beurt (financieel) belang bij de activiteiten van woningcorporaties. Voor gemeenten is het in sommige gevallen lastig een reëel oordeel te vormen over de financiële mogelijkheden van woningcorporaties. Woningcorporaties lijken juist behoefte te hebben aan een helder en consistent gemeentelijk woonbeleid, met name waar het gaat om het plannen van investeringen met een lange loopduur (Conijn 2005).

Zelfregulering

Eerder in dit rapport is aandacht besteed aan de zelfregulering en gedragscodes binnen de woningcorporatiesector. Door het opstellen van de Aedescode en de Governancecode is meer aandacht gekomen voor integer handelen binnen de sector, mede gestimuleerd door het beleid van voormalig minister Van der Laan. Wel worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de

inhoud van de gedragscodes. Zo wordt door verschillende geïnterviewden gesteld dat de sector in de afgelopen jaren heeft bewezen dat zelfregulering in de woningcorporatiesector niet goed werkt. Hierbij wordt verwezen naar de verschillende incidenten die zich hebben voorgedaan. Opgemerkt wordt dat er wellicht te weinig samenbindende aspecten bestaan tussen de verschillende woningcorporaties, waardoor woningcorporaties elkaar niet aanspreken op ongewenst gedrag. Het streven naar zelfstandigheid is volgens hen door de woningcorporaties blijkbaar sterk uitgelegd als 'individuele' woningcorporatie, waarbij iedere woningcorporaties zelfstandig te werk gaat en zijn eigen doelen nastreeft. Zelfregulering zou dan ook altijd gepaard moeten gaan met publieke kaders, spelregels en handhaving.

Sinds de stagnatie op de woningmarkt was de concurrentie van woningcorporaties onderling niet erg sterk (Van der Schaar 2006). De noodzaak om efficiënt te werken en om scherpe doelstellingen te formuleren was daardoor niet in alle gevallen even groot. Daarbij veranderde bovendien de rol van de overheid van een regulerende en financieel sturende overheid naar meer beleidsmatige overheidsbemoeienis (Van der Schaar 2006). Beide factoren bemoeilijken het zelfregulerende vermogen van de corporaties.

5.7 Resumé

In dit hoofdstuk zijn op basis van literatuur en gesprekken de kwetsbaarheden en risico's van regelovertredend gedrag binnen de woningcoporatiesector geïnventariseerd. Ten eerste lijkt de positie van woningcorporatie als hybride organisatie een aantal mogelijke kwetsbaarheden en risico's met zich mee te brengen. De positie van woningcorporaties tussen de sociale woningmarkt en de markt voor commerciële verhuur en verkoop heeft tot gevolg dat woningcorporaties slechts in beperkte mate opereren onder de tucht van de markt, wat volgens sommige respondenten als risicofactor voor regelovertredend gedrag kan worden aangemerkt. In deze positie hebben de woningcorporaties bovendien veel verschillende contacten (enerzijds met huurders en anderzijds met de reguliere vastgoedwereld), waardoor zij op uiteenlopende manieren te maken (kunnen) krijgen met regelovertredend gedrag en criminaliteit.

Op het gebied van de cultuur en de organisatie van woningcorporaties zijn niet zozeer de omvang dan wel de activiteiten van woningcorpraties volgens diverse respondenten bepalend voor de aanwezigheid van risico's en kwetsbaarheden. Daarbij wordt opgemerkt dat in het algemeen geldt: hoe ambitieuzer de corporaties, des te meer risico's worden gelopen. Ook de wijze waarop woningcorporaties gebruik maken van verbindingen vormt een aandachtspunt: de (kluwen van) verbindingen kunnen ten koste gaan van de transparantie van de organisatie. Daarnaast vormt het feit dat bij een groot

deel van de woningcorporaties de leiding en verantwoordelijkheid bij één of twee personen ligt - in combinatie met ruime mandatering - een risicofactor: een niet-integere bestuurder heeft zo meer mogelijkheden om de regels te overtreden.

Veel respondenten zien daarnaast kwetsbaarheden en risico's in diverse financiële aspecten van de sector. Sommige respondenten geven aan dat (zeker in de periode voor de kredietcrisis) bij woningcorporaties het gevaar bestaat van zelfverrijking en teveel en verkeerd uitgeven van geld. Na de brutering (1995) hebben de woningcorporaties een nieuwe rol gekregen, waarbij ze zich, naast het beheren van vastgoed, ook dienden te richten op het ontwikkelen en realiseren van vastgoed. Door de geringe ervaring van woningcorporaties op dit gebied en het gebrek aan financiële deskundigheid hebben woningcorporaties volgens verschillende respondenten hierbij extra risico's gelopen. Veel respondenten wijzen daarnaast op de kwetsbaarheden van - met name grote - transacties bij woningcorporaties, waarbij voornamelijk transacties met betrekking tot projectontwikkeling, taxatie van onroerend goed en onderhoud worden genoemd.

Ook op het terrein van toezicht worden enkele kwetsbaarheden en risico's opgemerkt. De verbreding van de activiteiten van woningcorporaties na de brutering vraagt volgens verschillende respondenten om een andere wijze van invulling van het intern toezicht. Het intern toezicht is volgens hen in sommige gevallen gebrekkig of ontoereikend gebleken. Ook de 'oude jongens krentenbrood'-cultuur, waarbij vooral oud-medewerkers en directeuren van woningcorporaties zitting nemen in de Raad van Commissarissen, kan bijdragen aan ontoereikend intern toezicht. De scheiding tussen het toezicht van het CFV en het toezicht van het ministerie zal naar verwachting worden verbeterd.

Tot slot wordt opgemerkt dat wisselende signalen vanuit de politiek hebben bijgedragen aan onduidelijkheid over het kader waarbinnen woningcorporaties moeten en mogen handelen. Wanneer hierover meer helderheid zou bestaan, zouden meer efficiënte prikkels kunnen worden gegeven en zouden meer effectieve investeringen kunnen plaatsvinden.

6. ONGEBRUIKELIJKE VASTGOED-TRANSACTIES EN CRIMINALITEIT

Een belangrijk onderdeel van de doorlichting is het inventariseren van de kwetsbaarheid van de woningcorporatiesector voor vormen van financieel-economische criminaliteit. Van uitgevoerde vastgoedtransacties door woningcorporaties en de door woningcorporaties opgerichte rechtspersonen, is aan de hand van een aantal criteria geanalyseerd in welke mate ABC-constructies voorkomen. Daarnaast is van bepaalde personen die in de sector werkzaam zijn met behulp van het VIC onder meer de justitiële documentatie nagegaan. De gegevens over personen die werkzaam zijn in de sector, zijn in eerste instantie afkomstig uit het Handelsregister van de Kamers van Koophandel en de Belastingdienst. Deze persoonsgegevens zijn aangevuld met justitiële documentatie van Justid. Tot slot wordt de relatie van de verkregen justitiële documentatie met de vastgoedtransacties beschreven. Hierbij wordt nagegaan of in de sector werkzame personen met criminele antecedenten betrokken zijn geweest bij transacties met een ABC-indicatie.

6.1 Vastgoedtransacties

Woningcorporaties en verbindingen hebben in de periode januari 2002-juli 2009 volgens de gegevens van het Kadaster 177.405 vastgoedtransacties uitgevoerd (figuur 6.1). Bij deze transacties zijn 394 van de 425 woningcorporaties betrokken en 390 van de ruim 1.689 in de registratie van de Belastingdienst aangetroffen verbindingen van woningcorporaties.[1] De woningcorporaties zijn vergeleken met de verbindingen het meest actief op de vastgoedmarkt. Zij hebben bij vastgoedtransacties aanzienlijk vaker de rol van koper of verkoper (89%) dan verbindingen (11%). In de 7,5 jaar waarnaar in dit onderzoek is gekeken, komt het aantal transacties waarbij woningcorporaties of verbindingen een rol spelen neer op gemiddeld ruim 80 vastgoedtransacties per werkdag. Bij deze transacties zijn duizenden personen en rechtspersonen betrokken.

In dit onderzoek beperken we ons tot de vastgoedtransacties waarbij de kopers en/of verkopers een woningcorporatie, een verbinding of een (rechts)persoon uit de zogenoemde onderzoekspopulatie zijn. Deze (rechts)personen uit de onderzoekspopulatie zijn natuurlijke personen

[1] Ultimo 2009 zijn er volgens het CFV (2010) 418 inzendplichtige corporaties werkzaam. Ultimo 2008 waren dit er 430. De bij het VIC beschikbare data heeft als peildatum 31-12-2008. De 425 aangetroffen woningcorporaties zit daar zowel in de tijd als in aantal tussenin. De daling is uitsluitend het gevolg van fusies.

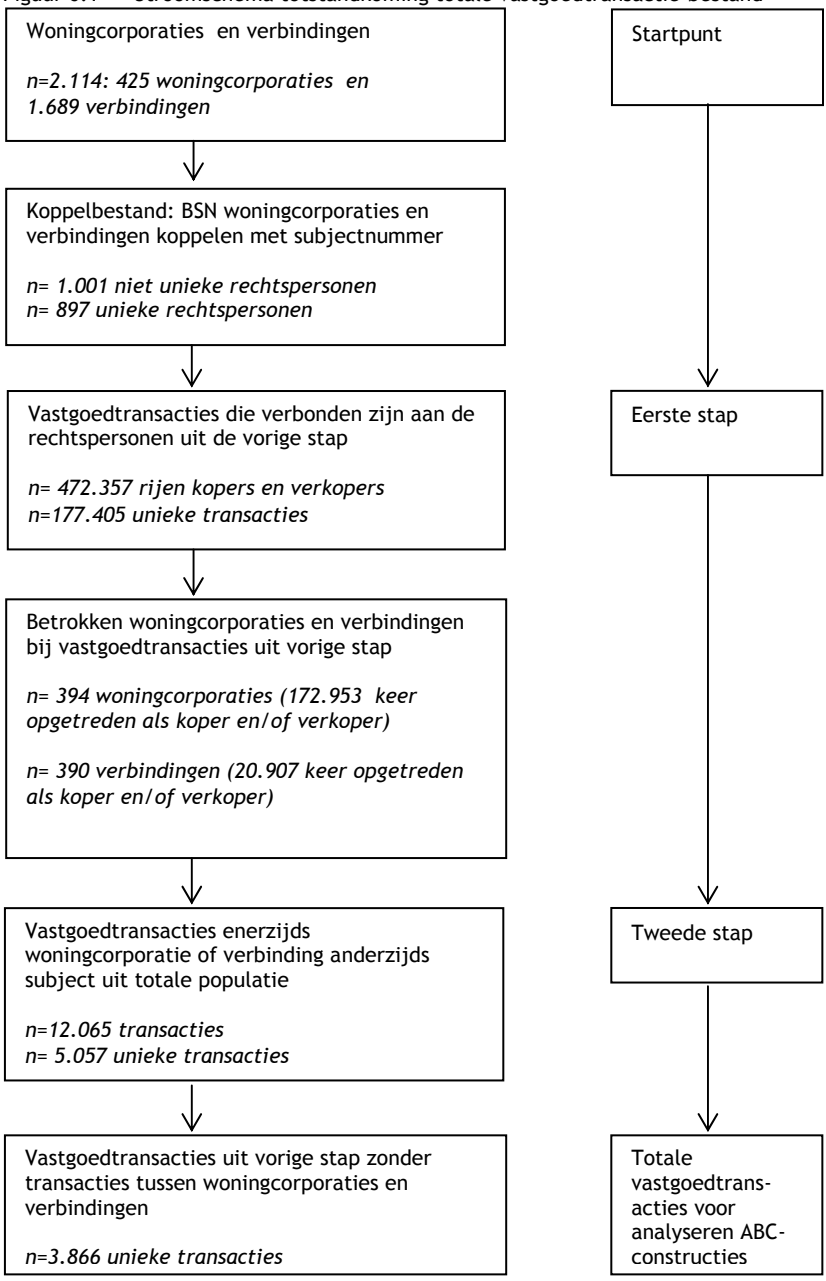
(bestuurders, commissarissen en managers/directeuren van woningcorporaties) en rechtspersonen die op naam staan van bestuurders of managers/directeuren van woningcorporaties of op naam van hun partner, een kind of een ouder. Door deze inperking van de bij een vastgoedtransactie van corporaties of verbindingen betrokken (rechts)personen neemt het aantal vastgoedtransacties af tot 5.057. Hieruit zijn vervolgens de transacties verwijderd waarbij uitsluitend woningcorporaties en verbindingen als koper en verkoper zijn betrokken. In interviews met fraudedeskundigen is namelijk gebleken dat zij van mening zijn dat vastgoedtransacties tussen woningcorporaties en verbindingen niet tot de meest risicovolle behoren. Het betreft vaak administratieve overschrijvingen van woningcorporatie naar verbinding of omgekeerd, waarbij de objecten om niet (voor nul euro) overgaan van verkoper naar koper. In totaal zijn 1.191 van dergelijke vastgoedtransacties aangetroffen. Na verwijdering van deze transacties houden we een databestand over met 3.866 vastgoedtransacties (2,2% van alle door woningcorporaties en verbindingen in de onderzoeksperiode uitgevoerde vastgoedtransacties). Dit komt neer op gemiddeld 1,75 transacties per werkdag. Van deze transacties is allereerst nagegaan of er sprake is van een ABC-constructie. Bij een ABC-constructie gaat het om twee opeenvolgende verkopen binnen 200 dagen van A naar B en vervolgens van B naar C. Daarnaast wordt een waardesprong van tenminste 10% van de koopsom of een absoluut bedrag van meer dan 200.000 euro als criterium gehanteerd bij een ABC-constructie.

Uiteraard kan er bij vastgoedtransacties tussen enerzijds woningcorporaties en verbindingen en anderzijds (rechts)personen die geen deel uitmaken van de onderzoekspopulatie, sprake zijn van ABC-constructies. Deze vastgoedtransacties worden niet betrokken in dit onderzoek.[2] In dit onderzoek gaat het namelijk niet zozeer om het aantonen van ABC-constructies als wel om de integriteit van bestuurders en medewerkers van woningcorporaties. Is een bestuurder, commissaris of directeur/manager van een woningcorporatie betrokken bij een wederverkoop van een vastgoedobject binnen 200 dagen en met een waardesprong van tenminste 10% of 200.000 euro, dan is deze transactie met de in dit onderzoek uitgevoerde analyse van vastgoedtransacties van woningcorporaties en verbindingen in kaart gebracht. Dit is ook het geval als de bestuurder of directeur/manager hierbij gebruik maakt van een rechtspersoon op zijn eigen naam of op naam van zijn partner, kinderen of ouders.

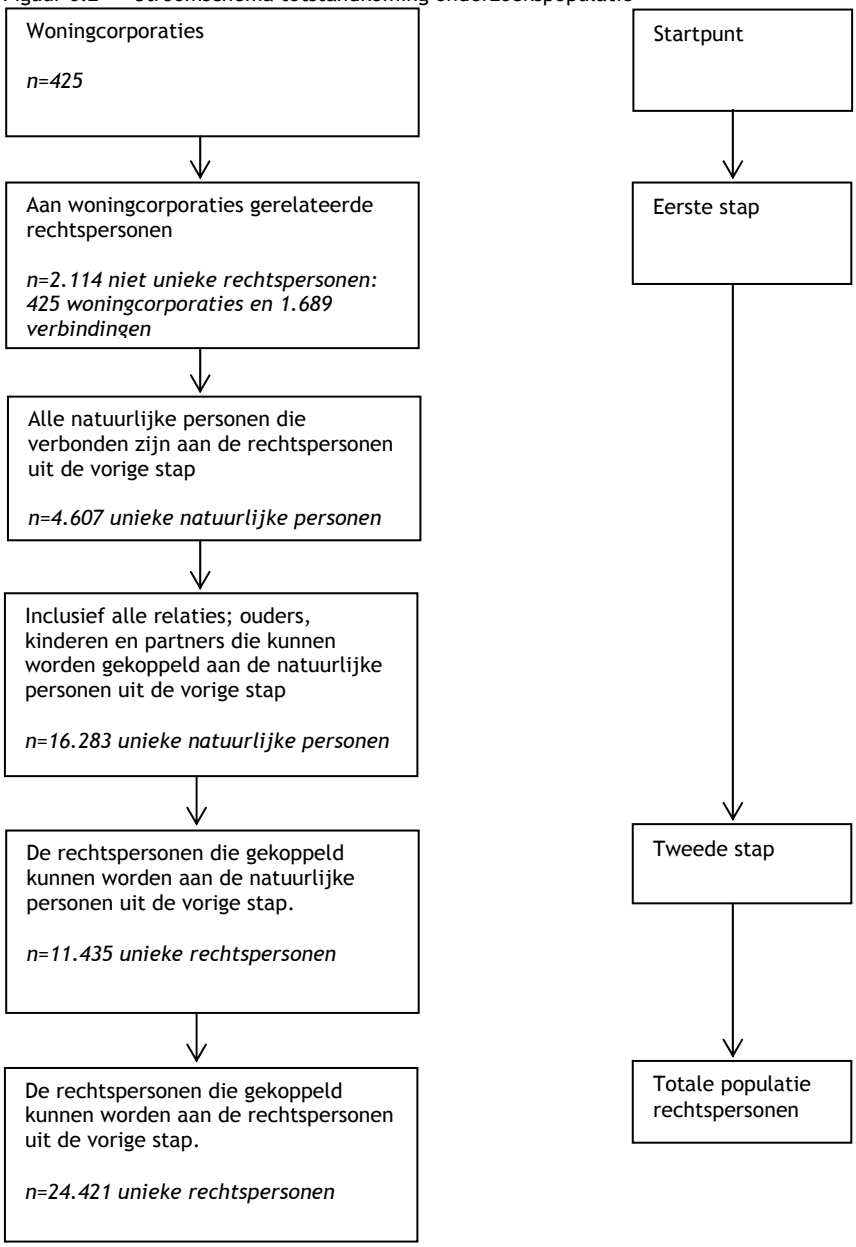
Onderzoekspopulatie
De totale populatie bestaat, naast de woningcorporaties en gerelateerde rechtspersonen, uit rechtspersonen die rechtstreeks of via relaties verbonden zijn aan deze woningcorporaties of gerelateerde rechtspersonen of maximaal drie stappen van hen verwijderd zijn. Voor het samenstellen van de onderzoekspopulatie is uitgegaan van 425 woningcorporaties (figuur 6.2).

[2] Deze vastgoedtransacties vallen niet binnen de van te voren opgestelde onderzoekspopulatie. De doorlichting richt zich op het onderzoeken van de integriteit van bestuurders en medewerkers van woningcorporaties, niet op het aantonen van alle mogelijke ABC-constructies.

Figuur 6.1 Stroomschema totstandkoming totale vastgoedtransactie-bestand



Figuur 6.2 Stroomschema totstandkoming onderzoekspopulatie



Bij deze woningcorporaties zijn de gerelateerde rechtspersonen gezocht. De 425 woningcorporaties hebben in totaal 1.689 verbindingen. Vervolgens zijn bij deze 2.114 rechtspersonen (bestaande uit de woningcorporaties en verbindingen) de aan deze rechtspersonen verbonden natuurlijke personen gezocht. Hiervoor is gebruik gemaakt van registraties uit BVR (Beheer van Relaties) van de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel. Dit levert een bestand op van 4.607 unieke natuurlijke personen. In de volgende stap zijn, voor zover mogelijk, de ouders, kinderen en partners (gehuwd of samenwonend) bij deze natuurlijke personen gezocht. Ook hiervoor is gebruik gemaakt van de relatietabel van BVR.

De koppeling van de natuurlijke personen aan ouders, kinderen en partners heeft een bestand opgeleverd van 16.283 unieke natuurlijke personen. Bij deze populatie zijn vervolgens gerelateerde rechtspersonen gezocht, waarbij opnieuw gebruik is gemaakt van de relatietabel van BVR. Dit levert 11.435 unieke rechtspersonen op. Als laatste stap is een verbreding van deze rechtspersonen uitgevoerd, waarbij alle rechtspersonen zijn opgezocht die maximaal drie stappen zijn verwijderd van het startpunt. Dit levert een bestand op met 24.421 rechtspersonen. De rechtspersonen in dit bestand worden in de analyses beschouwd als de onderzoekspopulatie.

Criteria ABC-transacties

Het VIC kent automatisch een ABC-indicator toe aan een vastgoedobject indien dit object binnen een periode van 200 dagen meer dan één keer is verkocht. Wanneer een object in de databestanden van het VIC eenmaal een ABC-indicator heeft gekregen, blijft in de registratie de indicator aan het object gekoppeld. In de voor deze doorlichting beschikbare data gaat het hierbij om objecten die in de periode 2002 tot en met de eerste helft van 2009 in een periode van 200 dagen meer dan één keer zijn verkocht en waarbij een (rechts)persoon uit onze onderzoekspopulatie betrokken is geweest.

Bijna een kwart (23%) van de door woningcorporaties verhandelde vastgoedobjecten heeft een door het VIC toegekende ABC-indicator. Dit betekent niet dat alle transacties met deze objecten ABC-constructies zijn. Een woningcorporatie of een verbinding kan in de periode januari 2002-juli 2009 bij een transactie van een object betrokken zijn geweest, terwijl dat object pas een aantal transacties later een ABC-indicator heeft ontvangen. De woningcorporatie hoeft er dan niets mee van doen te hebben. Een eenmaal toegekende ABC-indicator blijft immers aan een vastgoedobject verbonden.[3]

[3] Dit is een gangbare praktijk in registraties. Zo worden in het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie in de zogenoemde gevarenclassificatie relevante kenmerken aan een persoon gekoppeld (onder meer vuurwapengevaarlijk, harddrugsgebruik en alcoholist), waardoor politieambtenaren weten dat ze iemand bij een eventuele aanhouding voorzichtig moeten benaderen, omdat hij een risico kan zijn voor hun veiligheid. Deze classificatie blijft aan een

Daarnaast is deze ABC-indicator slechts een aanwijzing voor een mogelijke ABC-constructie.

Van de objecten met een ABC-indicator is aan de hand van een aantal selectiecriteria vastgesteld of deze objecten uiteindelijk betrokken zijn bij een ABC-constructie. Allereerst is nagegaan of woningcorporaties en verbindingen betrokken zijn bij de transactie waarvoor een object de indicator heeft gekregen. Vervolgens is gekeken of het object uniek is gebleven (geen splitsingen of samenvoegingen). Tot slot is van de overgebleven objecten bepaald of het object aan de criteria voldoet van een ABC-constructie. In dit onderzoek is er sprake van een ABC-constructie wanneer naast de wederverkoop binnen 200 dagen, een waardesprong van tenminste 10% van de koopsom of een absoluut bedrag van meer dan 200.000 euro heeft plaatsgevonden.[4]

De waardestijging is een belangrijk selectiecriterium. Om die reden is tevens nagegaan of bij de opeenvolgende transacties met unieke objecten in de tussentijd geen samenvoegingen met andere objecten of splitsingen hebben plaatsgevonden. Bij veel van de transacties van woningcorporaties zijn naast meerdere partijen als koper of verkoper tevens meerdere objecten betrokken. Een waardestijging kan het gevolg zijn van een samenvoeging van meerdere objecten die in één volgende transactie worden verkocht of een toevoeging van bijvoorbeeld garageboxen of parkeerplaatsen. Dit is een gecompliceerde analyse, omdat van de objecten met een ABC-indicator per object alle voorgaande transacties met eventuele samenvoegingen en splitsingen hierin dienen te worden betrokken. Daarnaast willen we alleen de transacties in de analyse betrekken waaraan een ABC-indicator is toegekend, maar uitsluitend voor de vastgoedobjecten waarbij een woningcorporatie of een verbinding als vervreemder (verkoper) of verkrijger (koper) is betrokken tezamen met een derde partij, hetgeen een particulier of een rechtspersoon kan zijn. Bovendien is nagegaan of de opeenvolgende transacties die tot de ABC behoren uit hetzelfde vastgoedobject of dezelfde partij vastgoedobjecten bestaat.

Aantallen

Uit tabel 6.1 blijkt dat woningcorporaties en verbindingen in een periode van 7,5 jaar in totaal 2.245 unieke vastgoedtransacties hebben uitgevoerd waarbij 6.650 vastgoedobjecten met een ABC-indicator zijn betrokken. Een deel van de objecten is in de periode 2002 tot en met de eerste helft van 2009 meerdere keren verhandeld. Sommige objecten komen meerdere keren in dit

---

persoon gekoppeld, ook als deze gevarenclassificatie niet meer actueel is. De exacte herkomst van de classificatie is niet altijd meer te achterhalen (zie rapport 2010/319 van de Nationale Ombudsman).

[4] Vastgesteld in overleg met de VROM-Inspectie en SBV Forensics dat een themaonderzoek naar ABC-constructies heeft uitgevoerd voor het project 'Toezicht Woningcorporaties'.

databestand voor. Het bestand is daarom geünificeerd op unieke transactiecodes. Hiermee is een bestand ontstaan van unieke transactiecodes en de bijbehorende objecten die hebben plaatsgevonden in de periode januari 2002 tot en met juni 2009 tussen een woningcorporatie of verbinding enerzijds en een willekeurige andere partij anderzijds. Een deel van deze betrokken partijen bestaat uit rechtspersonen of personen uit de onderzoekpopulatie (bestuurders, commissarissen, directeur/manager woningcorporatie en hun familieleden (partner, kinderen en ouders) en de rechtspersonen die op hun naam staan).

Tabel 6.1 Aantal objecten met een ABC-indicator en een waardestijging van meer dan 10%

	Woning-corporatie	Verbinding	Beide	Totaal
Unieke transacties van woningcorporatie of verbindingen die betrokken zijn bij vastgoedobjecten met een ABC-indicator (geen splitsingen of voegingen)	1.641	465	139	2.245
Aantal objecten	*4.304*	*1.998*	*348*	*6.650*
Unieke transacties met ABC-indicator (verhandeling binnen 200 dagen)	975	270	78	1.323
Aantal objecten	*2.563*	*1.005*	*155*	*3.723*
Waardeverandering van meer dan 10% (of meer dan 200.000 euro) van unieke transacties met ABC-indicator	850	252	66	1.168
Aantal objecten	*2.138*	*972*	*125*	*3.235*
Unieke transacties met ABC-indicator met een waardeverandering ten gunste van derden niet in onderzoekspopulatie	837	246	50	1.133
Aantal objecten	*2.105*	*965*	*66*	*3.136*
Unieke transacties met ABC-indicator met een waardeverandering ten gunste van (rechts)personen uit onderzoekspopulatie	13	6	16	35
Aantal objecten	*33*	*7*	*59*	*99*

In totaal is van 1.168 unieke vastgoedtransacties (3.235 objecten) vastgesteld dat er sprake is van een waardestijging binnen 200 dagen van meer dan 10% of meer dan 200.000 euro. Voor de meeste ABC-transacties (1.133) geldt dat bij de ABC-transactie een woningcorporatie of een verbinding is betrokken en een derde partij die niet voorkomt in onze onderzoekspopulatie (zie praktijkvoorbeeld in kader 6.1). Hiervan kan niet worden nagegaan of er een indirecte relatie is met woningcorporaties en wie de betrokken partijen zijn.

Kader 6.1 Praktijkvoorbeeld van ABC-constructie die buiten dit onderzoek valt

Praktijkvoorbeeld

Een praktijkvoorbeeld, ontleend aan een controlerend accountant van een woningcorporatie, laat bijvoorbeeld zien dat huurwoningen van een corporatie zijn verkocht aan een onderneming van de broer van de directeur.[5] De woningen zijn vervolgens op korte termijn doorverkocht tegen significant hogere prijzen. De accountant rapporteert de bevindingen aan de Raad van Toezicht van de corporatie. Na te hebben bekend is de directeur op staande voet ontslagen. Een dergelijke ABC-constructie valt buiten de geselecteerde familieleden die in dit onderzoek in de analyses zijn betrokken. Dit geldt eveneens voor eventuele zwendel met vrienden, kennissen en overige bekenden.

Bij drie procent van de ABC-transacties met een waardestijging is een relatie te leggen met (rechts)personen uit de onderzoekspopulatie. In totaal gaat het om 35 van de 1.168 unieke vastgoedtransacties (tabel 6.1). Deze transacties bestaan uit objecten die per stuk of gebundeld in partijen als een pakket in een ABC-transactie zijn verhandeld. In 13 van de 35 gevallen is een woningcorporatie betrokken, in zes gevallen een verbinding en in 16 gevallen uitsluitend corporaties en verbindingen en geen derde partij.[6] Deze 16 gevallen laten we achterwege aangezien er uit interviews met fraudedeskundigen is gebleken dat vastgoedtransacties tussen woningcorporaties en verbindingen niet tot de meest risicovolle transacties behoren.

Koopaktes

De overgebleven vastgoedtransacties die aan de criteria van een ABC-transactie bleken te voldoen, zijn voorgelegd aan de Belastingdienst. Bij elf transacties kan een legitieme verklaring worden gegeven voor de waardeverandering. De waardeveranderingen zijn te verklaren door wijzigingen die in het vastgoedpakket zijn aangebracht die echter niet altijd zijn te herleiden uit transactiegegevens, maar wel uit de bijbehorende koopaktes. Daarnaast zijn er overdrachten om niet, die het gevolg zijn van

[5] Rubriek op website Accountant.nl waarin praktijkgevallen van fraude worden besproken door R. de Groot (Ernst & Young), M. Grummel (Alvarez en Marsal) en E. van Nimwegen (PWC). http://www.accountant.nl.

[6] Ondanks het feit dat is geselecteerd op transacties met vastgoedobjecten met een ABC-indicator waarbij een derde partij is betrokken, zijnde niet een corporatie of een verbinding, komt dit bij 16 ABC-transacties toch voor. Dit is het gevolg van het moment waarop is geselecteerd op betrokken partijen bij transacties met een vastgoedobject. Tijdens het selecteren op transacties waarbij enkel een derde partij is betrokken, was nog niet duidelijk bij welke transactie van de reeks opeenvolgende transacties de ABC-indicator is toegekend. Door de exacte transactie te koppelen aan de toekenning van de ABC-indicator zijn we in staat de partijen die hierbij betrokken zijn in beeld te brengen. Het is dus mogelijk dat in de reeks opeenvolgende transacties derden voorkomen, maar dat de ABC-indicator uiteindelijk is toegekend aan een transactie tussen een woningcorporatie en een verbinding.

wijzigingen in de juridische status van een vastgoedobject en in de kadastrale registratie een koopsom van 0 euro kennen. Dit levert weliswaar een verschil in twee koopsommen op, die groter is dan 10% en waarbij meerdere partijen zijn betrokken, waardoor het volgens de criteria een ABC-transactie lijkt, maar er is geen vastgoed in andere handen overgegaan. Het gaat hierbij bovendien enkele keren om AB-transacties; verkrijger en vervreemder zijn bij twee opeenvolgden transacties dezelfde partijen. Deze wijzigingen in de juridische status van objecten zijn voor dit onderzoek niet van belang. In de door het VIC gegenereerde dataset hadden dergelijke transacties buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

De overige negen transacties die aan de criteria van een ABC-transactie voldoen zijn voorgelegd aan de Belastingdienst. Deze transacties kunnen op basis van de informatie uit de kadastrale registraties als risicovol worden aangemerkt. Aan de geconstateerde verkoopverschillen en doorleveringen kunnen zakelijke rechtvaardigingen ten grondslag liggen. In hoeverre er tussen koper en verkoper nadere afspraken zijn gemaakt kan op grond van de registratiegegevens niet worden bepaald. Daarvoor dient bij de betrokkenen navraag te worden gedaan en wellicht een dossieronderzoek te worden uitgevoerd. Bedacht dient te worden dat de registraties slechts data en koopsommen geven. Informatie uit schriftelijke koopovereenkomsten kan meer inzicht geven in omstandigheden en mogelijke afspraken tussen koper en verkoper betreffende de financiële afwikkeling van de transacties. Op basis van aanvullende gegevens, afkomstig uit koopaktes en eerder uitgevoerde onderzoeken door de Belastingdienst naar deze transacties, waarover de onderzoekers niet konden beschikken, komt de Belastingdienst tot de conclusie dat de transacties weliswaar de schijn van een ABC-transactie hebben maar dit, op één transacties na, feitelijk niet zijn.

Wie profiteren

Nagegaan is bij welke (rechts)personen het financiële voordeel terecht is gekomen. Bij de overgebleven ABC-transactie met een waardeverschil in koopsommen van 1,7 miljoen euro is dit bedrag volgens de kadastrale gegevens terechtgekomen bij een BV.

Nagegaan is welke natuurlijke persoon als eigenaar van de BV in het Handelsregister staat geregistreerd en in welke relatie tot woningcorporaties deze natuurlijke persoon staat. De BV blijkt op naam te staan van een voormalig directeur van een woningcorporatie. Deze transactie heeft de Belastingdienst niet nader bekeken. Zij hebben zich beperkt tot personen die op dat moment in dienst zijn bij een corporatie, terwijl dit een oud-directeur van een corporatie betreft. Zoals reeds opgemerkt dient uit raadpleging van de koopaktes – waarover wij in dit onderzoek niet konden beschikken – te worden nagegaan of er zakelijke afspraken zijn gemaakt. Hieruit kan blijken of er sprake is van een malafide of bonafide zakelijke transactie.

6.2 Justitiële Documentatie

Om een beeld te krijgen van de integriteit van personen die bij woningcorporaties werkzaam zijn, is nagegaan of zij bij Justitie bekend zijn. Van alle 7.491 personen, die in het Handelsregister en in BVR van de Belastingdienst als bestuurder of directeur/manager werkzaam zijn (geweest) bij een woningcorporatie of als toezichthouder hebben gefunctioneerd, is nagegaan of zij ooit zijn veroordeeld voor het plegen van een misdrijf. Bij de analyse is gebruik gemaakt van de gegevens die bij het VIC beschikbaar zijn. Wat betreft justitiële documentatie zijn bij het VIC uitsluitend misdrijven beschikbaar met een sterke financieel-economische component.[7] Uit de justitiële documentatie die via het VIC is verkregen blijkt dat 70 personen (1%) die in functie zijn (geweest) bij een woningcorporatie of bij een verbinding één keer of vaker voorkomen in de registraties. Van deze 70 personen zijn 48 personen betrokken bij een woningcorporatie en 22 personen werkzaam bij verbindingen van woningcorporaties. De 48 bij woningcorporaties in functie zijnde personen bestaan uit 13 bestuurders, 26 commissarissen en negen gevolmachtigden. Van deze 48 personen zijn acht personen tevens geregistreerd als eigenaar of bestuurder van een aan een woningcorporatie verbonden rechtspersoon (verbinding).

Concentraties van personen met justitiële documentatie bij een beperkt aantal woningcorporaties of verbindingen doen zich niet voor. In totaal zijn van de 48 personen 42 personen bij 42 verschillende woningcorporaties werkzaam en zijn bij drie woningcorporaties twee personen aangetroffen die met justitie in aanraking zijn geweest. De zaken hoeven overigens niet met elkaar te maken te hebben. De reden dat sommige in de media breed uitgemeten zaken, zoals de fraude bij een Zwolse corporatie, niet in de justitiële documentatie zijn aangetroffen, is dat niet alle werknemers van corporaties in de analyse zijn meegenomen. Naast alle geregistreerde bestuurders en commissarissen is slechts een beperkt deel van de medewerkers, namelijk directie/management, in het onderzoek betrokken.

Vergelijking met andere sectoren
In eerdere doorlichtingsonderzoeken is eveneens onderzocht of personen in bepaalde functies over antecedenten beschikken. De analyse van een aselecte steekproef van bestuurders van stichtingen en verenigingen wijst uit dat ruim vier procent van deze personen beschikt over relevante criminele antecedenten (Bieleman e.a. 2007). Van de bestuurders van goede doelen blijkt dit bijna vijf procent te zijn (Van der Stoep e.a. 2007). Een onderzoek naar eigenaren en bestuurders in de kunsthandel levert een percentage op van 9,3% (Bieleman e.a. 2007). Een eerder uitgevoerde doorlichting van de

[7] Zie bijlage 2 voor het overzicht van financieel-economische misdrijven die in dit onderzoek zijn onderzocht.

cannabisbranche (coffeeschops, growshops en smartshops) in Amsterdam en Venlo toont aan dat circa 80% van de eigenaren en bestuurders over relevante criminele antecedenten beschikt (Snippe e.a. 2004).

De 1% bestuurders van woningcorporaties met justitiële antecedenten lijkt in vergelijking met de resultaten van eerdere doorlichtingen laag. Bedacht dient te worden dat de categorie misdrijven waarnaar bij corporatiesbestuurders is gekeken uitsluitend financieel-economische criminaliteit betreft en derhalve aanzienlijk beperkter van omvang is dan de categorieën van misdrijven in de hierboven aangehaalde onderzoeken. Naast financieel-economische misdrijven zijn daarin onder meer gewelds- en vermogensmisdrijven meegenomen. Deze vormen van criminaliteit worden relatief veel gepleegd. Van alle bij het OM ingeschreven rechtbankzaken heeft in 2008 bijna de helft (46%) betrekking op geweldsmisdrijven (21%) en vermogensmisdrijven (25%), waaronder met name diefstallen (17%) (Kalidien en Eggen 2009). Bestuurders van stichtingen en verengingen zijn eveneens relatief vaak voor deze misdrijven vervolgd. Van de veroordelingen heeft in totaal een derde (33%) betrekking op gewelds- of vermogensmisdrijven, met name diefstallen (Bieleman e.a. 2007).

Misdrijven met een financieel-economische achtergrond worden in de standaardclassificatie van misdrijven door het CBS met name geregistreerd onder de hoofdcategorie vermogensmisdrijven. Naast diefstallen bestaan drie (valsheidsmisdrijven, verduistering, en bedrog) van de vier overige subcategorieën uit misdrijven die relatief veel bij bestuurders en managers van woningcorporaties zijn aangetroffen. Van de aangetroffen zaken van bestuurders van corporaties heeft 63% betrekking op valsheidsmisdrijven, verduistering en bedrog. Dit percentage is niet te vergelijken met beschikbare percentages van ingeschreven strafzaken bij het OM omdat het gaat om een selectie van financieel-economische misdrijven. Een vergelijking met bestuurders van stichtingen en verenigingen is eveneens lastig te maken. De categorie vermogensdelicten is namelijk niet uitgesplitst naar diefstallen en de overige subcategorieën valsheidsmisdrijven, verduistering en bedrog.[8]

Aard en ernst

De misdrijven, waarvan bestuurders, commissarissen en managers/directeuren van woningcorporaties worden verdacht, hebben vooral betrekking op frauduleuze handelingen. Uit tabel 6.2 blijkt dat de wetsartikelen die zijn overtreden vaak een relatie hebben met de verwerving van geldelijke vermogens, waarbij gebruik is gemaakt van valsheid in geschrifte (46%), belastingfraude (13%), oplichting (7%), verduistering (5%), faillissementsfraude (4%) en witwassen (3%).

[8] Die informatie is bij de onderzoekers ook niet meer beschikbaar.

Tabel 6.2 Aantal feiten waarvan aan woningcorporatie en verbindingen verbonden personen worden verdacht naar aard en ernst (N= 119 feiten)*

Ernst	Aard	Woning-corporatie		Verbinding		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Zwaar	Afpersing: vermogen met geweld (Sr 317/1)	-	-	1	3	1	1
Middel-zwaar	Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awir 69/2)	8	9	7	20	15	13
	Deelneming aan misdadige organisatie (drugs) (Sr 140/1)	1	1	-	-	1	1
	Misdrijf tegen het openbaar gezag (Sr 177/1/1)	-	-	1	3	1	1
	Valsheid in geschrifte (Sr 225/1 of 225/2)	37	44	18	51	55	46
	Verduistering in functie gepleegd (Sr 321)	5	6	1	3	6	5
	Oplichting (Sr 326)	7	9	1	3	8	7
	Bedrieglijke bankbreuken (faillissementsfraude) (Sr 341)	4	5	1	3	5	4
	Benadeling schuldeisers (Sr 343)	1	1	-	-	1	1
	Witwassen (Sr 420ter)	1	1	-	-	1	1
Relatief licht	Opiumwet (2 of 3)	2	2	2	6	4	3
	Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awir 69/1)	3	4	1	3	4	3
	Bedrog (Sr 328ter)	4	5	2	6	6	5
	Ambtsmisdrijf (Sr 362 of 363)	6	7	-	-	6	5
	Witwassen (Sr 420bis)	4	5	-	-	4	3
Overig	Ontneming (Sr 36E)	1	1	-	-	1	1
	Totaal	84	100	35	100	119	100

*Strafdreiging: Minder dan 4 jaar = relatief lichte criminaliteit; 4-8 jaar = middelzware criminaliteit; >8jaar = zware criminaliteit.

Voor een indicatie van de ernst van de misdrijven is gekeken naar de wettelijke strafdreiging voor misdrijven. Deze indeling is ontleend aan Wartna (2005). De misdrijven zijn in drie categorieën ingedeeld: zware criminaliteit, middelzware criminaliteit en relatief lichte criminaliteit.

De door de corporatiefunctionarissen gepleegde financiële misdrijven vallen naar aard en ernst vooral in de categorie 'middelzware criminaliteit', waarvoor een wettelijke strafdreiging staat van vier tot acht jaar (Wartna 2005). Feiten met een strafdreiging van meer dan acht jaar vallen in de categorie 'zware criminaliteit'. Onder de bestudeerde functionarissen van woningcorporaties is één persoon vervolgd voor een zwaar misdrijf, namelijk afpersing (vermogensmisdrijf met geweld).

Verder zijn er functionarissen vervolgd voor relatief lichte vormen van criminaliteit, waarvoor een strafdreiging geldt tot maximaal vier jaar. Hierbij gaat het om bedrog (5%), ambtsmisdrijf (5%), overtreding van de Opiumwet (3%), belastingontduiking (3%) en witwassen (3%).

Daarnaast is tegen een functionaris van een woningcorporatie een ontnemingsvordering ingediend. In deze vordering is de rechter verzocht te bepalen of het financiële voordeel, dat de verdachte heeft behaald met zijn criminele activiteiten, dient te worden terugbetaald aan de staat. De rechter kan aan een persoon die is veroordeeld wegens een strafbaar feit de verplichting opleggen tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Justitiële afdoeningen

De feiten worden regelmatig in combinatie gepleegd en vaak in één rechtszaak afgedaan (zie praktijkvoorbeeld in kader 6.2). In totaal gaat het bij de 70 personen om 75 zaken.

Kader 6.2 Praktijkvoorbeeld van rechtszaak met veroordeling voor meerdere strafbare feiten

Praktijkvoorbeeld

Bij een kleinere woningcorporatie in het oosten van het land met minder dan 15 vaste medewerkers en minder dan 1.500 woningen heeft een manager in een periode van ruim vijf jaar grote sommen geld van zijn werkgever weggeboekt naar niet-bestaande rekeningen. Uiteindelijk belandde in totaal 1,5 miljoen euro via een omweg op zijn eigen rekening. Volgens de rechtbank gaat het om bijzonder ernstige strafbare feiten, waarbij de verdachte jarenlang keer op keer misbruik heeft gemaakt van zijn positie en het in hem gestelde vertrouwen.[9] Deze voormalige manager van een woningcorporatie is in een rechtszaak veroordeeld voor vier strafbare feiten: verduistering (Sr 321); witwassen (Sr 420ter); en valsheid in geschrifte (Sr 225/1, twee maal) bij zowel de woningcorporatie als bij drie Verenigingen van Eigenaren, waarvan hij uit hoofde van zijn functie bestuurder was. Door de rechtbank is hij in 2010 veroordeeld tot 18 maanden gevangenisstraf en betaling van een schadevergoeding aan de woningcorporatie van 800.000 euro.

[9] LJN: BB1340, rechtspraak.nl

Van de 75 strafzaken waarbij vervolging is ingesteld hebben 22 zaken (30%) geleid tot een bestraffing, waarvan in 14 gevallen (19%) een transactie, in zeven gevallen (10%) een rechtelijke veroordeling en één ontneming (tabel 6.3).

Tabel 6.3 Afdoening 75 rechtszaken tegen 70 verdachten die in functie zijn bij woningcorporatie of verbinding (N=75 rechtszaken)

	Woning-corporatie		Verbinding		Totaal	
	n	%	n	%	N	%
Bestrafte zaken						
Transactie	10	19	4	19	14	19
Veroordeeld	6	12	1	5	7	10
Ontneming	1	2	-	-	1	1
(Nog) niet bestrafte zaken						
Vrijspraak	4	8	-	-	4	5
OM niet ontvankelijk	1	2	3	14	4	5
Geseponeerd	20	38	11	52	31	42
Gedagvaard	7	13	2	10	9	12
Parketnr niet bekend	3	4	-	-	3	4
Totaal	52	100	21	100	73	100

Van de zeven veroordelingen zijn vier personen door de rechter veroordeeld tot een gevangenisstraf variërend van twee maanden, inclusief een geldboete van 9.000 euro, tot 12 maanden, inclusief een gedeeltelijke toewijzing van crimineel vermogen voor een som van bijna 590.000 euro. De overige drie personen zijn veroordeeld tot het betalen van een geldboete, waarvan bij één persoon bovendien een werkstraf van 50 uur is opgelegd. In 19% van de strafzaken is een transactievoorstel gedaan door de officier van justitie. Meestal betreft dit een boete, uiteenlopend van 200 euro tot 17.500 euro. Eén persoon heeft een werkstraf geaccepteerd van 50 uur. Daarnaast is in een ontnemingszaak vanwege wederrechtelijk verkregen voordeel ruim 50.000 euro ontnomen aan een persoon die is veroordeeld voor valsheid in geschrifte. In de overige 70% van de gevallen heeft de strafzaak (nog) niet tot een strafbeschikking geleid. De meeste zaken zijn geseponeerd (42%), meestal door een gebrek aan bewijs (zie kader 6.3), bij 5% van de zaken zijn verdachten vrijgesproken en bij eveneens 5% is het OM volgens de rechter niet ontvankelijk.[10] Verder zijn er zaken waarvoor de verdachten wel zijn gedagvaard maar die nog niet zijn afgedaan (12%).

[10] Niet ontvankelijk wil zeggen dat de strafzaak niet vatbaar is voor berechting. De niet-ontvankelijkheid van personen of van eisen wordt bepaald door de rechter die vaststelt dat het OM niet het recht heeft om verdachten in een strafzaak te vervolgen.

Kader 6.3 Praktijkvoorbeeld van vrijspraak door gebrek aan bewijs

Praktijkvoorbeeld

In een rechtszaak is een verdachte vrijgesproken van genoten materieel voordeel dat in verband staat met zijn dienstbetrekking bij een woningcorporatie. Omdat niet bewezen is dat verdachte bij de koop van zijn woning in een nieuwbouwproject van de woningcorporatie een korting heeft ontvangen van ruim 100.000 euro, kan tevens niet worden bewezen dat verdachte een onjuiste of onvolledige aangifte voor de inkomstenbelasting / premie volksverzekeringen heeft gedaan. Omdat van beide feiten niet overtuigend kan worden bewezen dat verdachten deze heeft gepleegd, spreekt de rechtbank hem hiervan vrij.

In functie

De misdrijven zijn niet altijd gepleegd in de periode dat de personen in functie zijn bij een woningcorporatie of verbinding. Van de bij een woningcorporatie in functie zijnde personen is bekend wanneer zij als bestuurder, commissaris of gevolmachtigde in en uit dienst zijn getreden volgens de gegevens in het Handelsregister. Van de bij een verbinding in dienst zijnde personen zijn deze gegevens niet beschikbaar.

Van de 48 bestuurders, commissarissen en directeuren/managers is tegen 16 personen vervolging ingesteld, terwijl zij bij de woningcorporatie in functie waren. Van deze personen zijn de afdoeningen beschikbaar. Twee zijn er veroordeeld. De ene persoon is tot zes maanden gevangenisstraf veroordeeld, de ander heeft een forse geldboete gekregen van ruim 45.000 euro. Van de overige (nog) niet veroordeelde personen is de zaak geseponeerd wegens het ontbreken van wettig bewijs (vijf personen) of omdat de rechtspersoon, de woningcorporatie, is vervolgd (twee personen). Verder is in één zaak de verdachte vrijgesproken. Daarnaast zijn een aantal zaken nog niet (definitief) afgedaan (vijf personen) en is één persoon in hoger beroep gegaan. Verder is nagegaan of de personen nadat vervolging is ingesteld werkzaam waren bij de woningcorporatie. Uit de in- en uitschrijvingsdata in het Handelsregister blijkt dat 13 van de 16 personen nimmer zijn uitgeschreven en kennelijk nog bij de corporatie als bestuurder, commissaris of directeur/ manager werkzaam zijn. De overige drie personen zijn sinds respectievelijk één jaar, twee jaar en negen jaar nadat de zaak bij het Openbaar Ministerie is ingeschreven niet langer bij de corporatie werkzaam. In hoeverre het feit dat zij verdacht zijn van het plegen van fraude hierbij een rol speelt is niet bekend.

Bij de overige 32 bestuurders, commissarissen en directeuren/managers is er geen overlap in de periode dat de zaak door justitie is afgedaan en de periode dat zij bij een woningcorporatie in functie zijn (geweest). Overigens is dit

---

De reden kan zijn dat de zaak te lang heeft gelegen of dat belangrijke stukken niet in het dossier zitten. Daarnaast kan het OM niet-ontvankelijk zijn als de opsporing en vervolging niet ordentelijk zijn verlopen.

niet altijd goed te bepalen, omdat er tussen de pleegdatum van het strafbare feit en de justitiële afdoening een periode van enkele jaren kan zitten.

Relatie met transacties
Geen van de bij justitie bekende personen is direct of indirect betrokken geweest bij de negen in dit onderzoek gevonden verdachte transacties. Dit betekent dat er andere dan de bij justitie bekende personen bij verdachte transacties zijn betrokken. Geen van de transacties is bovendien bekend uit zaken die de afgelopen jaren in de media breed zijn uitgemeten. Van de bij verdachte transacties aangetroffen eigenaren van de BV's waar het financiële voordeel terecht is gekomen, zijn zes personen te relateren aan woningcorporaties. Geen van deze zes personen is, zo blijkt uit de justitiële documentatie, bekend bij justitie.

6.3 Resumé

Woningcorporaties en verbindingen hebben in de periode januari 2002-juli 2009 177.405 vastgoedtransacties uitgevoerd. Bij deze transacties zijn 394 van de 425 woningcorporaties betrokken en 390 van de ruim 1.689 verbindingen van woningcorporaties. In dit onderzoek worden alleen de vastgoedtransacties meegenomen waarbij de kopers en verkopers een woningcorporatie of een verbinding zijn dan wel een (rechts)persoon uit de zogenoemde onderzoekspopulatie. Het aantal vastgoedtransacties neemt hierdoor af tot 5.057. Vervolgens zijn de transacties waarbij uitsluitend woningcorporaties en verbindingen als koper en verkoper zijn betrokken verwijderd. Er blijft dan een databestand over met 3.866 vastgoedtransacties.

Om ABC-constructies met een waardesprong te achterhalen zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd: een vastgoedobject dat in een periode van 200 dagen meer dan één keer is verkocht; er is sprake van een waardestijging van tenminste 10% van de koopsom of een absoluut bedrag van meer dan 200.000 euro; het object is uniek gebleven.

Woningcorporaties en verbindingen hebben in een periode van 7,5 jaar in totaal 2.245 unieke vastgoedtransacties uitgevoerd, waarbij 6.650 vastgoedobjecten met een ABC-indicator zijn betrokken. Van 1.168 unieke vastgoedtransacties (3.235 objecten) is vastgesteld dat er sprake is van een waardeverandering binnen 200 dagen van meer dan 10% of meer dan 200.000 euro. Bij de meeste ABC-transacties (1.133) is een derde partij betrokken die niet voorkomt in de onderzoekspopulatie. Bij 35 van de 1.168 (3%) van de ABC-transacties met een waardestijging is een relatie te leggen met (rechts)personen uit de onderzoekspopulatie. In 16 gevallen zijn uitsluitend corporaties en verbindingen betrokken, deze ABC-transacties zijn achterwege gelaten. Van de overige ABC-transacties blijkt na consultatie van

de Belastingdienst in één geval sprake te zijn van een ABC-transactie. Het waardeverschil van 1,7 miljoen euro is terechtgekomen bij een BV op naam van een oud-directeur van een corporatie.

Van alle 7.491 bestuurders, commissarissen en managers/directeuren die werkzaam zijn (geweest) bij een woningcorporatie, is nagegaan of zij ooit zijn veroordeeld voor het plegen van een misdrijf met een sterke financieel-economische component. Uit de justitiële documentatie blijkt dat 70 personen (1%) één keer of vaker voorkomen in deze registraties. Van deze 70 personen zijn 48 personen betrokken bij een woningcorporatie en 22 personen werkzaam bij verbindingen van woningcorporaties. De strafbare feiten worden vaak in combinatie gepleegd en vaak in één rechtszaak afgedaan. In totaal gaat het bij de 70 personen om 75 strafzaken waarvan 22 zaken (30%) hebben geleid tot een bestraffing, in 14 gevallen (19%) is er sprake van een transactie, in zeven gevallen (10%) van een rechterlijke veroordeling en één strafzaak heeft geleid tot ontneming.

De wetsartikelen die zijn overtreden door bestuurders, commissarissen en managers/directeuren van woningcorporaties hebben vaak een relatie met de verwerving van geldelijke vermogens, waarbij gebruik is gemaakt van valsheid in geschrifte (46%), belastingfraude (13%), oplichting (7%), verduistering (5%), faillissementsfraude (4%) en witwassen (3%). Van de 48 bestuurders, commissarissen en managers/directeuren zijn 16 personen vervolgd toen zij bij de woningcorporatie werkzaam waren.

7. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit rapport is verslag gedaan van de preventieve doorlichting van de woningcorporatiesector in Nederland in opdracht van de VROM-Inspectie (VI), uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. De VI maakte deel uit van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en is vanaf 14 oktober 2010 onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M). De doelstelling van deze doorlichting is het in kaart brengen van kwetsbare plekken en risico's voor al dan niet georganiseerde (financieel-economische) criminaliteit. Het onderzoek sluit aan bij de doorlichtingen die eerder voor het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM) in opdracht van de afdeling Georganiseerde Criminaliteit van de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het toenmalige ministerie van Justitie voor diverse bedrijfstakken, branches en sectoren zijn uitgevoerd.

Voor dit onderzoek zijn relevante literatuur, nota's en overige documenten en openbare bronnen met betrekking tot woningcorporaties verzameld en bestudeerd. Tevens is in interviews met sleutelinformanten en vertegenwoordigers van woningcorporaties nadere informatie verzameld. Met in totaal 42 personen is in 35 interviews uitgebreid gesproken. Daarnaast is gebruik gemaakt van analyses van bij het Vastgoed Intelligence Center (VIC) beschikbare gegevensbestanden van het voormalige ministerie van VROM, de Kamers van Koophandel, de Belastingdienst, het Kadaster en de Justitiële Informatiedienst (Justid). Deze opzet heeft veel overeenkomsten met de eerder uitgevoerde doorlichtingen van de cannabisbranche c.a., de goede doelen-sector en de kunst- en antiekhandel die wij in de afgelopen jaren in opdracht van het toenmalige ministerie van Justitie hebben uitgevoerd. Naar aanleiding van eerdere doorlichtingen zijn verschillende maatregelen genomen om de risico's en kwetsbaarheden van de doorgelichte sectoren te verminderen.

De vragen die met het onderzoek dienen te worden beantwoord, hebben betrekking op de geschiedenis, de recente ontwikkelingen en het huidige beleid van de woningcorporatiesector. Niet alle vragen kunnen volledig worden beantwoord, waaronder de vraag naar onderlinge verwevenheid en belangenverstrengeling door onder meer nevenfuncties van commissarissen. Automatische bevraging door de Kamer van Koophandel over nevenfuncties kon vanwege juridische beperkingen niet worden verkregen.

In de volgende paragrafen wordt onder meer stilgestaan bij de aandacht die er in de sector is voor integriteit, het afleggen van verantwoording, het houden

van toezicht op woningcorporaties, de kwetsbaarheden en risico's voor criminaliteit in de sector en in hoeverre dit voorkomt. In de laatste paragraaf wordt tot slot stil gestaan bij de doelstelling van het onderzoek. Er wordt aandacht besteed aan een aantal inherente kwetsbaarheden van de sector en of er ook daadwerkelijk misbruik is geconstateerd.

7.1 Beschrijving sector

1. *Hoe is de sector georganiseerd (organisatiestructuur, aantallen corporaties en werknemers, koepelorganisaties, verbindingen)? Wat is het financiële belang in de sector (omzetten, vermogen, bijdrage in het BNP en andere kengetallen)?*
2. *Zijn er actieve(re) corporaties in de sector en wat zijn hun (buitenlandse) activiteiten inclusief verbindingen/dochterondernemingen?*

Woningcorporaties zijn particuliere instellingen die op non-profit basis werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting. De maatschappelijke taak van woningcorporaties is het bij voorrang huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende woonruimte. Sinds de Woningwet van 1901 zijn corporaties door de Kroon toegelaten instellingen die in aanmerking komen voor financiële steun. In 1904 werd in Leiden de eerste erkende instelling opgericht. In 1913 bestonden er ongeveer 300 toegelaten instellingen en in 1922 was dit aantal al gegroeid tot 1.300. De toegelaten particuliere instellingen bouwden met overheidsgeld voor het algemeen belang. De financiële afhankelijkheid is altijd groot geweest. Sinds de jaren zestig zijn maatregelen genomen om de woningcorporaties zelfstandiger te laten functioneren. De verzelfstandiging van woningcorporaties is onder meer gerealiseerd door de invoering van het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh) in 1993. Het voornaamste uitgangspunt van het Bbsh is een ommekeer in de regelgeving voor woningcorporaties: van voorschriften vooraf naar verantwoording achteraf.

Het totaal aantal corporaties is sinds de jaren negentig afgenomen. Aangezien het totale woningbezit van de sector nagenoeg gelijk is gebleven, is het gemiddeld aantal woongelegenheden per corporatie sterk gestegen. Vanaf 2004 daalde het aantal woningcorporaties van 508 naar 418 in 2009. Deze daling is uitsluitend het gevolg van fusies. In totaal bezitten de 418 corporaties circa 2,4 miljoen verhuureenheden. Dit is ongeveer drie kwart van de huurwoningen in Nederland. Het aantal verhuureenheden is in de afgelopen jaren licht gedaald. Het gemiddeld aantal woongelegenheden per corporatie steeg in de periode 2004-2009 van 4.714 naar 5.800. Er bestaan grote verschillen tussen woningcorporaties, waardoor ze lastig met elkaar zijn

te vergelijken. Zo bestaan er enkele woningcorporaties met slechts een paar honderd verhuureenheden, terwijl grote woningcorporaties meer dan 40.000 verhuureenheden hebben. Het aantal formatieplaatsen in de sector is in de periode 2005-2009 gestegen van ruim 23.300 tot 28.000 fte. De totale bedrijfsopbrengsten in de sector bedragen in 2009 ruim 13 miljard euro, waarvan 12 miljard uit huuropbrengsten. Er gaat relatief veel geld om in de corporatiesector. De bedrijfsopbrengsten vormen 2,5% van het Bruto Nationaal Product, terwijl het arbeidsvolume in de sector slechts 0,5% bedraagt van het nationale volume.

Bruteringswet
Met het inwerkingtreden van de Wet Balansverkorting, beter bekend als de Bruteringswet (1995), is de verzelfstandiging van woningcorporaties nog verder uitgebreid. Met de Bruteringswet zijn de financiële banden tussen de overheid en de corporaties sterk gereduceerd. In één keer zijn de financiële bijdragen die de rijksoverheid nog diende te verstrekken op grond van de regelingen die voor de Bruteringswet nog golden, verrekend met het nog uitstaande deel van de rijksleningen. Hierbij ging het om een totaalbedrag van 58 miljard gulden. Sinds de Bruteringswet blijven overheidsbijdragen beperkt tot tijdelijke stimuleringssubsidies.

Het verzelfstandigingsproces van de woningcorporatiesector heeft er toe bijgedragen dat veel woningcorporaties de rechtsvorm van een stichting hebben aangenomen. In 2008 heeft het merendeel (80%) van de woningcorporaties de stichting als bestuursvorm en 20% de vereniging. Onder invloed van schaalvergroting en steeds meer marktgerichte activiteiten is de traditionele besluitvorming in de vereniging gaan knellen. Veel besturen van corporaties zijn van mening dat het omzetten van een vereniging naar een stichting de slagvaardigheid van de organisatie vergroot. Sinds de invoering van het Bbsh zijn woningcorporaties bovendien verplicht een intern toezichtsorgaan in te stellen. Een stichtingsvorm met een Raad van Commissarissen kent een grotere afstandelijkheid. De verwachting is dat een organisatie met een dergelijke structuur strategischer handelt. De keuze voor de stichtingsvorm en de als gevolg daarvan beperktere invloed van leden met vaak lokale belangen gaat gepaard met een meer geografische spreiding van de activiteiten van corporaties. Daarnaast zijn corporaties zich meer gaan profileren als marktorganisaties, terwijl de markt vanwege de unieke positie van woningcorporaties slechts in beperkte mate corrigerend kan werken. De corporaties zijn immers niet op een zelfde wijze als reguliere marktpartijen gevoelig voor de financiële risico's van investeringen of de resultaten van strategische beslissingen door de financiële zekerheid van het WSW en het CFV.

Mede als gevolg van de Brutering verminderde het aandeel van volkshuisvestingskosten op de rijksbegroting. In 1985 was 8,7% van de

rijksbegroting bestemd voor volkshuisvesting. In 1998 was dit percentage gedaald naar 2,7%. Daarnaast verschoven de subsidielasten van het ministerie. Huursubsidie is in 2004 de grootste subsidiepost. In 2000 is de Brutering van woningcorporaties volledig afgerond. Deze periode wordt door velen gezien als een keerpunt in de positie en de organisatie van woningcorporaties. Corporaties staan sindsdien financieel op eigen benen en dragen zelf tal van financiële risico's. Het externe financiële toezicht op woningcorporaties is eind vorige eeuw versterkt. Sinds 1998 heeft het CFV naast de rijksoverheid een belangrijke taak in het externe financiële toezicht op woningcorporaties.

Verbindingen

Een voorbeeld van grote verschillen tussen woningcorporaties is het gebruik van verbindingen (dochterorganisaties van woningcorporaties). Een derde (34%) van de woningcorporaties heeft geen enkele verbinding. Het aantal verbindingen bij de overige woningcorporaties loopt sterk uiteen. Zo heeft de ene corporatie slechts één verbinding, terwijl een ander meer dan 80 verbindingen heeft. Grotere corporaties hebben doorgaans meer verbindingen. De kleinere corporaties (minder dan 5.000 verhuur-gelegenheden) hebben gemiddeld zes verbindingen, de grotere corporaties (20.000 tot 40.000 verhuurgelegenheden) hebben gemiddeld meer dan 40 verbindingen. Een uitzondering vormt de categorie met meer dan 40.000 verhuurgelegenheden. Van de acht grootste corporaties hebben er drie geen enkele verbinding en de overige vijf gemiddeld zes verbindingen.

Financieel belang

De wijze van kapitaaldeelname in de verbinding verschilt eveneens; dit varieert van nul tot 100%. Voor de helft (50%) van de verbindingen leveren de corporaties 100% van de kapitaalinbreng. Het financiële belang van verbindingen is aanzienlijk: in 2008 was het totale bedrag van kapitaaldeelname van woningcorporaties in verbindingen bijna 1,3 miljard euro. Alhoewel ook de activiteiten van verbindingen verschillen, betreft het in ongeveer een derde (32%) van de gevallen een verbinding met uitsluitend projectontwikkeling als activiteit. Daarnaast houdt bijna een tiende (9%) van de verbindingen zich eveneens bezig met projectontwikkeling, maar wel in combinatie met één of meer overige activiteiten, met name vastgoedexploitatie, tussenholding en dienstverlening. Al deze activiteiten vinden in Nederland plaats. Activiteiten door corporaties in het buitenland zijn niet toegestaan en ook niet aangetroffen.

Verliezen

Voor een ruime meerderheid van de verbindingen geldt dat corporaties er redelijk veel invloed op kunnen uitoefenen. Zestig procent van alle verbindingen is door de corporaties aangeduid als groepsmaatschappij en/of dochtermaatschappij. Vaak is het een BV, maar er zijn ook andere

organisatievormen, zoals VOF, NV, CV en stichting. Verbindingen met een buitenlandse rechtspersoon zijn niet aangetroffen. Naarmate er meer partijen van buiten de corporatiesector participeren in een verbinding, zal de invloed van de corporatie afnemen. Hoe de eigendomsverhoudingen exact zijn bij vennootschappen met verschillende participanten is niet bekend.

Veel verbindingen zijn verliesgevend. Over 2009 hebben de corporaties per saldo 385 miljoen euro verlies geleden op de verbindingen, bijna twee keer zoveel als in 2008. Het CFV noemt in zijn jaarverslag 2010 de verliezen op de verbindingen zorgwekkend. De verliezen hebben vooral te maken met commerciële activiteiten, zoals nieuwbouw van koopwoningen, het innemen van grondposities en de exploitatie van commercieel vastgoed.

De transparantie is bij een deel van de verbindingen ver te zoeken. De opbrengsten van commerciële activiteiten zouden worden benut voor de financiering van de zogenoemde onrendabele top, waarbij volgens corporaties de kosten van het bouwen van sociale huurwoningen niet opwegen tegen de opbrengsten. Gezien de verliezen is het onduidelijk op welke wijze de corporaties de in verbindingen ondergebrachte commerciële activiteiten willen benutten voor de bouw van onrendabele sociale huurwoningen. De risico's in de marktsector lijken juist eerder te worden afgewenteld op de sociale huursector.

7.2 Goed bestuur, handhaving en toezicht

3. *Wat zijn de posities van interne en externe toezichthouders? Wat zijn de huidige inspanningen in de sector op het gebied van preventie, (bestuurlijke) handhaving, toezicht en repressie om zich (beter) tegen (georganiseerde) criminaliteit te beschermen?*

Evenals binnen het bedrijfsleven spelen ook binnen de non-profitsector governance en integriteit in toenemende mate een belangrijke rol. Dit geldt niet alleen voor de werkwijze van de woningcorporaties en de verbindingen, maar ook voor haar toezichthouders. De invulling van governance en integriteit is voortdurend aan discussie onderhevig, bijvoorbeeld bij het herzien van het externe toezicht door het instellen van een woonautoriteit.

Goed bestuur
Bij goed bestuur staat de vraag centraal hoe de (besturen van) woningcorporaties hun (governance)structuur dienen in te richten. Hierop is geen eenvoudig antwoord te geven. Goed bestuur is een ingewikkeld samenspel tussen processen, principes en prestaties. In de loop der jaren zijn handvatten ontwikkeld die houvast bieden en richting geven aan de opbouw

en uitvoering van goed bestuur. Voorbeelden hiervan zijn de gedragscodes (Aedescode en Governancecode Woningcorporaties) en de adviesregeling Izeboud. Daarnaast is in 2009 de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland opgericht, die een objectief en onafhankelijk stelsel van visitaties voor woningcorporaties dient te ontwikkelen en in stand te houden. Bij een deel van de corporaties heeft inmiddels een visitatie plaatsgevonden, dan wel staat deze visitatie op korte termijn gepland. Volgens de governancecode is iedere woningcorporatie verplicht om één keer per vier jaar een visitatie te laten uitvoeren. Niet alle corporaties hebben zich hieraan gecommitteerd. Een deel van de corporaties onttrekt zich aan deze visitaties. Overigens zijn niet-Aedesleden hiertoe niet verplicht.

Handhaving
Het instellen en onderschrijven van gedragscodes biedt geen garantie voor integer handelen. Recentelijk hebben verschillende onderzoeken plaatsgevonden naar de werking van de gedragscodes in de praktijk alsmede de stand van zaken rondom integriteit binnen de woningcorporatiesector. In het algemeen kan worden gezegd dat in de sector in ruime mate aandacht bestaat voor integriteit en dat de gedragscodes veel bekendheid genieten. Het is echter nog niet voor alle woningcorporaties een vanzelfsprekend en ingeburgerd begrip. Tevens wordt niet altijd volgens gedragscodes en adviezen gehandeld. Zo blijkt uit de evaluatie van de Adviesregeling Izeboud dat ongeveer een derde van de woningcorporatiedirecteuren meer verdient dan de Izeboud-norm. De aanbevelingen die naar voren komen uit de onderzoeken hebben derhalve onder meer betrekking op actievere aandacht voor integriteit en actievere communicatie binnen de organisatie hierover. Daarnaast blijken ook risicoanalyses vaak te kort te schieten. Soms vinden die zelfs helemaal niet plaats. Een inherent gevolg hiervan is dat het op bepaalde gebieden soms ontbreekt aan effectieve interne controlemaatregelen, zoals bij vastgoedtransacties. Tevens behoeven de gedragscodes op een aantal punten - onder meer op het gebied van risicoanalyses, inzet van preventieve maatregelen bij werving en selectie en een actievere betrokkenheid van de Raden van Commissarissen bij het onderwerp integriteit - in de praktijk meer aandacht en stringentere handhaving. Het ontbreken hiervan maakt de sector kwetsbaarder dan nodig is.

Toezicht
Het toezicht op corporaties bestaat uit intern toezicht door de Raad van Commissarissen en extern toezicht door het CFV en de rijksoverheid.

Intern toezicht
Het interne toezicht is opgedragen aan de Raden van Commissarissen. Uit een verkennend onderzoek naar het profiel van leden van Raden van Commissarissen blijkt dat het aantal leden dat zitting heeft in een Raad van Commissarissen bij de verschillende woningcorporaties nogal kan

verschillen: ruim 90% van de woningcorporaties heeft tussen de drie en zeven leden in de Raad van Commissarissen. Uit de registratie van commissarissen van woningcorporaties in het Handelsregister blijkt dat de gemiddelde leeftijd hoog is: ongeveer twee derde van de commissarissen is 55 jaar of ouder. Deze hoge leeftijd lijkt deels het gevolg te zijn van het niet altijd tijdig uitschrijven van afgetreden commissarissen. Het niet uitschrijven uit het Handelsregister komt ook naar voren bij bestuurders van corporaties. Ruim een vijfde (21%) van de bestuurders van corporaties is volgens het Handelsregister ouder dan 65 jaar. Evenals in andere sectoren geldt bij corporaties een pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar. Dat een dergelijk hoog percentage bestuurders van boven de 65 jaar nog steeds actief is, lijkt onwaarschijnlijk. Door het niet tijdig uitschrijven is er geen actueel zicht op de huidige in functie zijnde commissarissen en bestuurders. Tevens is de zittingsduur op basis van het Handelsregister onduidelijk. Het niet (tijdig) aanpassen van wijzigingen in raden van bestuur en commissarissen leidt tot een gebrek aan transparantie. Het Handelsregister heeft onder meer tot doel inzichtelijk te maken met wie zaken wordt gedaan. Dit is bij corporaties derhalve niet altijd duidelijk.

Extern toezicht
Het externe toezicht vindt plaats door de rijksoverheid en het CFV. Hierbij zijn enkele specifieke taken aan het CFV opgedragen. Het CFV beoordeelt onder andere de individuele woningcorporaties op financieel gebied, hetgeen uitmondt in verschillende oordelen: een solvabiliteitsoordeel (of en in hoeverre kan de woningcorporatie op de balansdatum haar verplichtingen nakomen) en een continuïteitsoordeel (financieel oordeel over voorgenomen activiteiten voor de prognoseperiode van vijf jaar). Dit oordeel is gebaseerd op verantwoordings- en prognosegegevens die woningcorporaties jaarlijks verplicht dienen aan te leveren.

- Solvabiliteit
Het solvabiliteitsoordeel betreft een oordeel over de vermogenspositie van de corporatie, waarbij wordt uitgegaan van voortgezette verhuur van woningen. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de financiële effecten van voorgenomen activiteiten. Dit oordeel geeft inzicht of de corporatie per balansdatum aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. In 2010 is het aantal corporaties met onvoldoende solvabiliteit gedaald tot vier (CFV 2010). Daarnaast heeft één woningcorporatie 39 miljoen euro saneringssteun van het CFV ontvangen. In voorgaande jaren lag het aantal corporaties met onvoldoende solvabiliteit hoger (vijf in 2008 en tien in 2009).

- Continuïteit
Voor het continuïteitsoordeel wordt gekeken naar de financiële lasten en opbrengsten van voorgenomen activiteiten in verhouding tot de financiële mogelijkheden. Hierbij wordt een periode van vijf jaar in acht genomen en

uitgegaan van de beleidskeuzes van de corporatie in de prognoseperiode. Voor (ruim) 80% van de corporaties is het oordeel van het CFV de afgelopen jaren dat de voorgenomen activiteiten passen bij de vermogenspositie. Het percentage woningcorporaties waarbij een onbalans is geconstateerd tussen relatief beperkte activiteiten en ruimere financiële mogelijkheden is in 2010 gestegen tot 15%. Het percentage corporaties waarbij de voorgenomen activiteiten de continuïteit op korte dan wel middellange termijn in gevaar brengen (B-oordeel CFV) is daarentegen gedaald naar 1% (vier corporaties; geen overlap met de vier onvoldoende solvabele corporaties). In voorgaande jaren (2008 en 2009) was het aantal corporaties met B-oordeel hoger (vijf respectievelijk tien corporaties).

- Professionalisering

Inmiddels zijn door de toenmalige minister voor WWI maatregelen voorgesteld die zijn gericht op verdere professionalisering van het interne toezicht. Zo zullen in de toekomst minimale eisen kunnen worden gesteld aan de leden van de Raden van Commissarissen. Daarnaast staat in het regeerakkoord Rutte-Verhagen vermeld dat er een Woonautoriteit komt.

7.3 Kwetsbaarheden en risico's

4. *Wat zijn de kwetsbare plekken in de sector voor wat betreft het risico van indringen door en financiering van al dan niet georganiseerde, (financieel-economische) criminaliteit? In hoeverre is er reeds sprake van indringing?*
5. *In hoeverre spelen onderlinge verwevenheid, belangenverstrengeling, (gebrek aan) concurrentie en externe invloeden een rol?*

Het belangrijkste onderdeel van de doorlichting is het inventariseren van de kwetsbaarheden en risico's voor regelovertredend en crimineel gedrag binnen de woningcorporatiesector. Onze bevindingen laten geen indringing door georganiseerde criminaliteit zien.

Financiële risico's

In de corporatiesector gaat relatief veel geld om. Corporaties sluiten vaak contracten af met grote financiële bedragen voor onder meer onderhoud en verbetering van huurwoningen en vastgoedtransacties. Bij vastgoed geldt bovendien dat met name van de incourante objecten de waarde lastig objectief is te bepalen. Het is voorgekomen dat medewerkers van corporaties in het verleden afspraken hebben gemaakt met zakelijke partners ten nadele van de corporaties, waarvan medewerkers en zakelijke partners financieel profiteerden. Deze transacties vinden plaats binnen de reguliere werkprocessen van de corporaties, waardoor zij lastig zijn te traceren.

Misbruik kan beter worden tegen gegaan wanneer corporaties transparant opereren en de interne controle zo inrichten dat een enkele medewerker niet alleen besluiten kan nemen waarmee grote financiële bedragen zijn gemoeid.

Ambities bestuurder

Met de Brutering in 1995 is er voor de woningcorporaties veel veranderd. Door geïnterviewden wordt dit als één van de oorzaken gezien voor incidenten die bij woningcorporaties en hun bestuurders hebben plaatsgevonden in het afgelopen decennium. Woningcorporaties waren op het moment van de Brutering niet (voldoende) geëquipeerd voor de (zelfstandige) rol die zij vanaf dat moment dienden te vervullen. Na de Brutering dienden woningcorporaties zich naast het beheer van vastgoed ook te richten op de ontwikkeling en realisering ervan. Ervaring met en expertise van projectontwikkeling waren doorgaans onvoldoende aanwezig binnen de woningcorporaties. Bij de ontwikkeling van commercieel vastgoed hebben zij in vergelijking met marktpartijen, die op dat gebied doorgaans over meer expertise beschikten, meer risico's gelopen.

Inherent aan de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming is dat de woningcorporatie zich op twee markten beweegt: de sociale huursector en de marktsector. Waar de sociale huursector de natuurlijke habitat van de corporatie is, geldt dit veel minder voor de commerciële verhuur en verkoop van woningen en overig vastgoed. De hybride status van woningcorporaties die marktactiviteiten en publieke taken op een transparante wijze combineren, is niet noodzakelijkerwijs risicovol. Risico's hangen vooral samen met de activiteiten van corporaties in relatie tot het ambitieniveau. De aanwezigheid van bestuurders met hoge ambities kan, in combinatie met een zwak intern toezicht, voor een woningcorporatie tot een omvangrijke financiële schade leiden. Dit blijkt onder meer uit de (te dure) aankoop van grond door corporaties waarvan een deel bovendien geen bouwbestemming heeft en de situatie bij een woningcorporatie waar de (reeds ontslagen) directeur-bestuurder te veel handelingsvrijheid en beslissingsbevoegdheid had gekregen. Dit laatste is een risico dat vaker kan optreden bij te lang zittende bestuurders. Tijdige functiewisseling dient te voorkomen dat langdurige contacten ontstaan tussen de woningcorporatie, haar medewerkers en bestuurders en externen. Uit onderzoek van Berkhout en Jeurissen (2009) blijkt echter dat marktpartijen van mening zijn dat zij zonder hechte relaties niet succesvol kunnen functioneren in de Nederlandse vastgoedsector. Tegelijkertijd worden te nauwe relaties met zakelijke partners als het meest voorkomende integriteitsrisico gezien. Om de risico's te verminderen dienen de bewustwording van kwetsbare plekken en vooral transparantie en (intern) toezicht te worden vergroot. Met name de professionalisering van de Raad van Commissarissen dient tenminste gelijke tred te houden met de professionalisering van het bestuur en het corporatiebedrijf. Uit de ons beschikbaar gestelde gegevens uit openbare registers wordt niet duidelijk dat

er ondanks de hechte relaties sprake is van belangenverstrengeling. Uit deze bronnen is niet zonder meer af te leiden in hoeverre bestuurders en commissarissen belangen hebben in door corporaties gecontracteerde uitvoerende en aanleverende bedrijven. De sector zou er goed aan doen een voor nevenfuncties van bestuurders en commissarissen strikt en transparant beleid te gaan voeren.

Organisatiecultuur
Doorgaans is er niet één persoon binnen een organisatie die frauduleus of ernstig regelovertredend en niet-integer gedrag vertoont. De cultuur binnen een onderneming kan zodanig zijn dat meer personen de grenzen overschrijden. Voorbeelden hiervan zijn de werkwijzen uit de grote vastgoedfraudezaak van het Bouwfonds en het Philips Pensioenfonds (Van der Boon en Van der Marel 2009). Een voorbeeld uit de woonsector is een Zwolse corporatie waar door justitie een strafrechtelijk onderzoek is uitgevoerd naar omkoping, valsheid in geschrifte en belastingfraude. Verschillende verdachten in deze zaak zijn oud-werknemers en opdrachtnemers van de woningcorporatie. Vermoedelijk is er onvoldoende of te laat ingegrepen door het bestuur en de interne toezichthouders, waardoor een cultuur is ontstaan waarbij zelfverrijking de norm is geworden.

Verbindingen
In een deel van de verbindingen participeren partijen (projectontwikkelaars, bouwbedrijven) van buiten de corporatiesector. Het bestaan van verbindingen staat niet ter discussie. Verbindingen sluiten zelfs goed aan op het EU-beleid dat een duidelijke en objectief toetsbare scheiding tussen sociale (met staatssteun) en commerciële (zonder staatssteun) activiteiten eist. Door betrokkenen is opgemerkt dat de wijze waarop verbindingen worden gebruikt een belangrijk aandachtspunt is. Niet alle verbindingen zijn even transparant. Sommige corporaties houden er een kluwen aan verbindingen op na. Hierdoor bestaat nauwelijks inzicht in (de verantwoordelijkheid voor) de verschillende activiteiten. In sommige gevallen blijken de risico's die zijn ondergebracht bij verbindingen toch voor rekening te komen van de woningcorporatie, waardoor de sector risico's loopt die hun oorsprong vinden in de commerciële markt. Daarnaast is niet voor alle betrokkenen altijd even duidelijk geweest dat verbindingen van woningcorporaties aan dezelfde mogelijkheden en beperkingen zijn gebonden als de woningcorporatie zelf. In een onderzoek naar de praktijk van de huisvestingsector heeft de Algemene Rekenkamer in 2008 vastgesteld dat externe toezichthouders geen volledig inzicht hebben in verbindingen. Ook de Raad van Commissarissen zou dit als interne toezichthouder niet hebben.

Corporaties mogen verbindingen aangaan om activiteiten onder te brengen die niet rechtstreeks met hun eigenlijke huisvestingstaak te maken hebben. Het Besluit beheer sociale huursector (artikel 26, lid 2k) schrijft voor dat een

corporatie in het jaarverslag een overzicht opneemt van haar activiteiten op het gebied van verbindingen met andere rechtspersonen of vennootschappen, welk overzicht een juist en volledig inzicht geeft in de werkzaamheden en de financiële situatie van die rechtspersonen en vennootschappen. Dat neemt niet weg dat er onduidelijkheid is over de mate waarin interne toezichthouders zicht hebben op verbindingen en op de (beheersbaarheid van de) daarmee verbonden risico's. Verbindingen compliceren de dialoog met belanghebbenden, omdat door de brede categorie belanghebbenden onvoldoende inzicht wordt verkregen in mogelijke belangentegenstellingen. Een voorbeeld hiervan zijn liquiditeitsproblemen, die zijn ontstaan door onvoldoende intern toezicht op projectontwikkelingsactiviteiten en een slecht functionerend management in combinatie met een gebrekkige controlefunctie. Dit heeft in verleden geleid tot acquisitie van projecten en projectontwikkelingsactiviteiten die onverantwoord zijn in relatie tot de financiële mogelijkheden van een woningcorporatie. Wanneer het interne toezicht onvoldoende blijft, is er een reële kans dat corporaties (te) grote financiële risico's blijven lopen.

Bestuursvorm

Inschattingsfouten en misstanden zijn niet te voorkomen door regels alleen. Kaderstellende regels zijn wel nodig, maar het gaat vooral om het gedrag en de cultuur daaromheen. Zowel scherp toezicht op correct gedrag als visitaties zijn nodig. De kern van de vraag is wie op het gedrag en de handelswijze van bestuurders, managers en medewerkers toeziet. Het management, inclusief de bestuurders, en de interne controlesystemen van corporaties zouden moeten voorkomen dat er kan worden gefraudeerd, terwijl het interne toezicht (de Raad van Commissarissen) dient toe te zien op het gedrag van bestuurders en managers.

Veel corporaties hebben bij de keuze voor de bestuursvorm en de instelling van interne toezichthouders een Raad van Commissarissen ingesteld, vergelijkbaar met de toezichthoudende structuur van vennootschappen. Deze toezichtstructuur van corporaties is niet altijd voldoende toegerust op de beheersing van strategisch gedrag van managers van bedrijven zonder aandeelhouders. Er zijn geen eigenaren of leden, zoals bij een verenigingsstructuur, die medebepalend zijn. Door het ontbreken van voldoende macht bij belanghebbenden en van een stelsel van checks and balances tussen formele en informele organen, zoals wel het geval is bij bedrijven met aandeelhouders, is de macht van (de) bestuurder(s) van woningcorporaties relatief groot. Het gedrag van de corporatie is deels afhankelijk van de mate waarin sommige corporatiemanagers hun neiging tot zelfoverschatting weten te beheersen. Zelfoverschatting kan zich uiten in de volle overtuiging van het succes van een beslissing en vervolgens onverschillig zijn voor de mogelijk negatieve gevolgen ervan. Ongunstige onderhandelingsresultaten van corporaties bij de aankoop of bouw van

vastgoed en aankoop van grond kan met dit mechanisme deels worden verklaard. Meer aandacht voor de bedrijfsmatige ontwikkeling van corporaties zou de groeiende kritiek kunnen keren. Door een tekortschietend (intern) toezicht en inadequate sturingsinformatie heeft voor corporaties lange tijd de noodzaak ontbroken te transformeren tot een competente speler op de (vastgoed)markt. De afgelopen jaren hebben corporaties en de sector een inhaalslag gemaakt. Het intern toezicht is verbeterd even als het extern financieel toezicht.

7.4 Ongebruikelijke vastgoedtransacties en criminaliteit

6. *Waar en wanneer ontstaat belangenverstrengeling en mogelijkheden tot fraude, ongeoorloofde zelfverrijking, chantage en/of corruptie?*
7. *Bevinden zich binnen de sector, verwante bedrijfstakken en verbindingen personen met een (sector gerelateerd) strafblad en zo ja, zijn er concentraties aan te geven?*

De gegevens over personen die in de sector werkzaam zijn, werden verkregen van het Vastgoed Intelligence Center (VIC) en zijn afkomstig uit het Handelsregister van de Kamers van Koophandel en van de Belastingdienst. Van de door corporaties en verbindingen uitgevoerde vastgoedtransacties is nagegaan of zij onderdeel uitmaken van transacties met een ABC-indicatie. Bij deze transacties gaat het om twee opeenvolgende verkopen binnen 200 dagen van A aan B en vervolgens van B aan C. Daarbij wordt in dit onderzoek een ABC-constructie met waardesprong onderscheiden (tenminste een verschil van 10% van de koopsom of een absoluut bedrag van meer dan 200.000 euro). Daarnaast is van de in de sector werkzame personen nagegaan of zij een strafblad hebben.

Transacties
Woningcorporaties en verbindingen hebben in de periode januari 2002-juli 2009 (7,5 jaar) volgens de gegevens van het Kadaster 177.405 vastgoedtransacties uitgevoerd. Bij deze transacties zijn 394 van de 425 woningcorporaties betrokken en 390 van de ruim 1.689 in de registratie van de Belastingdienst aangetroffen verbindingen van woningcorporaties. In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot de vastgoedtransacties, waarbij de kopers of verkopers een woningcorporatie of een verbinding zijn dan wel een (rechts)persoon uit de onderzoekspopulatie. Deze (rechts)personen uit de onderzoekspopulatie zijn natuurlijke personen (bestuurders, commissarissen en managers/directeuren van woningcorporaties) en rechtspersonen die op naam staan van bestuurders of managers/directeuren van woningcorporaties of op naam van hun partner, een kind of een ouder.

Inperking (rechts)personen
De onderzoekspopulatie is op deze wijze samengesteld, omdat we primair de integriteit van de sector willen nagaan. Door de inperking van de bij een vastgoedtransactie van corporaties of verbindingen betrokken (rechts)personen is het aantal in de analyse betrokken vastgoedtransacties gedaald tot 5.057, bijna 3% van alle in het Kadaster aangetroffen vastgoedtransacties van corporaties en verbindingen. Hieruit zijn bovendien nog de transacties verwijderd, waarbij uitsluitend woningcorporaties en verbindingen als koper en verkoper zijn betrokken. Er blijven 3.866 vastgoedtransacties over, waarvan is nagegaan welke transacties uit een ABC-constructie bestaan.

Inperking ABC-transacties
Woningcorporaties en verbindingen hebben in totaal 2.245 unieke vastgoedtransacties uitgevoerd, waarbij 6.650 vastgoedobjecten met een ABC-indicatie zijn betrokken. Sommige objecten komen meer dan één keer in dit databestand voor. Het bestand is daarom geünificeerd op unieke transactiecodes. In totaal is van 1.168 vastgoedtransacties (3.235 objecten) vastgesteld dat er sprake is van een waardestijging binnen 200 dagen van meer dan 10% of meer dan 200.000 euro. Voor verreweg de meeste ABC-transacties (97%; 1.133 transacties) geldt dat bij de ABC-transactie een woningcorporatie of een verbinding is betrokken en een derde partij die echter niet voorkomt in onze onderzoekspopulatie van (rechts)personen die zelf werkzaam zijn (geweest) of via familiebanden zijn gerelateerd aan corporaties. Van deze partijen kan op grond van voor dit onderzoek beschikbaar gestelde gegevens niet worden nagegaan wie de betrokken partijen zijn en derhalve ook niet welke relatie deze partijen hebben met een woningcorporatie.

Alleen ongewijzigde vastgoedpakketten
Daarnaast zijn pakketten van vastgoedobjecten waarvan de samenstelling tussen opeenvolgende transacties is gewijzigd, niet in de verdere analyses betrokken. Door objecten aan een pakket of ‘mandje’ met vastgoedobjecten toe te voegen of juist af te halen wijzigt de samenstelling en daarmee de waarde. Omdat niet bekend is wat de waarde is van het toegevoegde of aan het pakket onttrokken object kan niet worden bepaald wat dit voor gevolgen heeft voor de waarde van het pakket. De koopsommen van twee opeenvolgende transacties zijn uiteraard door de aangebrachte wijzigingen in het vastgoedpakket niet langer te vergelijken. Transacties, waarbij het vastgoedpakket tussen twee opeenvolgende transacties is gewijzigd, zijn verwijderd. Door medewerkers van de Belastingdienst en het VIC wordt het niet kunnen waarderen van gewijzigde pakketten vastgoed als het belangrijkste knelpunt bij de analyse van ABC-transacties genoemd, te meer daar het handelen met pakketten vastgoed veel voorkomt. Bij pakketten die door elkaar zijn gehusseld is alleen door uitgebreid en kostbaar dossieronderzoek na te gaan of er sprake is geweest van grote

waardestijgingen die niet kunnen worden verklaard door wijzigingen die in het vastgoedpakket zijn aangebracht. Het is uiteraard mogelijk dat bij handel in gewijzigde pakketten vastgoed ABC-transacties hebben plaatsgevonden. Van deze transacties is, zonder aanvullende informatie over de exacte samenstelling van dergelijke pakketten, de verkoopwaarde van afzonderlijke objecten niet vast te stellen. Hierdoor kunnen we ABC-transacties niet hebben getraceerd, waarbij toch bestuurders, commissarissen of managers van woningcorporaties zijn betrokken en hebben geprofiteerd.

Resultaten
Doordat we zijn uitgegaan van vastgoedtransacties, waarbij (rechts)personen uit de onderzoekspopulatie zijn betrokken en tevens de transacties met gewijzigde samenstellingen van pakketten vastgoed zijn verwijderd, is het aantal transacties dat aan de criteria voor een ABC-transactie voldoen teruggebracht tot slechts één. Van de overige 19 transacties die aan de criteria voor een ABC-transacties bleken te voldoen, kan bij 11 transacties een legitieme verklaring worden gegeven voor de waardeverandering. De waardeveranderingen zijn te verklaren door wijzigingen die in het vastgoedpakket zijn aangebracht die echter niet altijd zijn te herleiden uit transactiegegevens, maar wel uit de bijbehorende koopaktes. Daarnaast zijn er overdrachten om niet die het gevolg zijn van wijzigingen in de juridische status van een vastgoedobject en in de kadastrale registratie een koopsom van nul euro kennen.

Negen transacties die aan de criteria voor een ABC-transactie voldoen, kunnen op basis van de informatie uit de kadastrale registraties als risicovol worden aangemerkt. Deze transacties zijn voorgelegd aan de Belastingdienst. Op basis van aanvullende gegevens afkomstig uit koopaktes en eerder uitgevoerde onderzoeken door de Belastingdienst naar deze transacties, waarover de onderzoekers niet konden beschikken, komt de Belastingdienst tot de conclusie dat de transacties weliswaar de schijn van een ABC-transactie hebben maar dit, op één transactie na, feitelijk niet zijn. Eén transactie met een waardeverschil van 1,7 miljoen euro blijkt wel alle kenmerken van een ABC-transactie te hebben, die bovendien binnen de onderzoekspopulatie heeft plaatsgevonden. Volgens openbare kadastrale gegevens lijkt het bedrag te zijn terechtgekomen bij een BV, die op naam staat van een voormalig directeur van een woningcorporatie. Nader - onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre hierbij sprake is van strafbaar handelen.

Criminaliteit
De misdrijven waarvan bestuurders, commissarissen en managers/directeuren van woningcorporaties zijn verdacht, hebben vooral betrekking op frauduleuze handelingen, die in de volksmond met de niet-juridische term witteboordencriminaliteit wordt aangeduid. Uit justitiële documentatie blijkt

dat 70 personen (1%) die in functie zijn (geweest) bij een woningcorporatie of een verbinding één keer of vaker voorkomen in de registraties. De wetsartikelen, waarvoor zij een proces-verbaal hebben ontvangen, hebben vaak een relatie met de verwerving van geldelijke vermogens, waarbij sprake is van valsheid in geschrifte (46%), belastingfraude (13%), oplichting (7%), verduistering (5%), faillissementsfraude (4%) en witwassen (3%). In de ten laste legging komen vaak meer feiten voor die betrekking hebben op één en hetzelfde gepleegde misdrijf en in één rechtszaak zijn afgedaan. In totaal gaat het bij 70 personen om 75 zaken. Van deze 70 personen zijn 48 personen betrokken bij een woningcorporatie en 22 personen werkzaam bij verbindingen van woningcorporaties. Van de bij verbindingen in dienst zijnde personen is de afdoening uit de justitiële documentatie niet beschikbaar.

Van de 48 bestuurders, commissarissen en managers zijn 16 personen vervolgd, terwijl zij bij de woningcorporatie in functie waren. Tot een veroordeling komt het niet vaak. Twee personen zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf en een geldboete. In eveneens twee gevallen is de corporatie vervolgd. Bij één persoon loopt de rechtszaak nog voor een verduistering die in functie is gepleegd. Eén persoon is vrijgesproken, een ander is in hoger beroep gegaan. In de meeste zaken is echter geen rechterlijke uitspraak gedaan, omdat ze zijn geseponeerd wegens het ontbreken van wettig bewijs. Uit de gegevens blijkt verder dat van de 16 voor financieel-economische criminaliteit vervolgde personen er 15 bij de Kamer van Koophandel niet als bestuurders, commissaris of directeur/manager zijn uitgeschreven. Omdat de wijzigingen niet altijd (tijdig) worden doorgegeven kan de registratie in het Handelsregister minder actueel zijn.

Concentraties van personen met justitiële documentatie bij een beperkt aantal woningcorporaties of verbindingen doen zich niet voor. De reden dat sommige in de media breed uitgemeten zaken, zoals de fraude bij een Zwolse corporatie, niet in de justitiële documentatie zijn aangetroffen, is dat niet alle werknemers van corporaties in de analyse zijn meegenomen. Naast alle geregistreerde bestuurders en commissarissen is slechts een beperkt deel van de medewerkers (namelijk directie/management) in het onderzoek betrokken.

In hoeverre het percentage met justitie in aanraking gekomen bestuurders, commissarissen en managers van corporaties hoog of laag is, is lastig te bepalen. Het percentage heeft betrekking op een selectie van financieel-economische misdrijven gepleegd door een specifieke categorie van de Nederlandse bevolking en is daardoor niet te vergelijken met beschikbare percentages van ingeschreven strafzaken bij het OM. Tevens is een vergelijking met de uit een doorlichting van stichtingen en verenigingen beschikbare percentages van bestuurders lastig te maken, omdat in dat

onderzoek sprake is van een (aanzienlijk) bredere categorie van misdrijven waardoor de percentages (veel) hoger zijn.

Relatie met transacties
Geen van de bij justitie bekende personen is direct of indirect betrokken geweest bij de hierboven vermelde risicovolle transacties. Dit betekent dat er andere dan de bij justitie bekende personen bij verdachte transacties zijn betrokken. Geen van de transacties is bovendien bekend uit zaken die de afgelopen jaren in de media breed zijn uitgemeten. De ex-directeur van een woningcorporatie die betrokken is bij een ABC-transactie is, zo blijkt uit de justitiële documentatie, geen bekende van justitie.

7.5 Ten slotte

De doelstelling van deze doorlichting is het in kaart brengen van kwetsbare plekken en risico's in de woningcorporatiesector voor al dan niet georganiseerde (financieel-economische) criminaliteit. Sinds de inwerkingtreding van de Bbsh en de Bruteringswet zijn corporaties verzelfstandigd en private ondernemingen geworden. Naast hun traditionele taak van het beheren van vastgoed in de sociale huursector en het ontwikkelen en realiseren daarvan, begeven zij zich sindsdien in toenemende mate in commercieel vastgoed. Uit verschillende berichten in de media over misstanden bij corporaties blijkt dat niet alle corporaties voldoende toegerust waren voor die rol. Verschillende corporaties zijn door inschattingsfouten, maar ook door (mogelijk) frauduleus handelen, de afgelopen jaren in ernstige financiële problemen geraakt. Het externe toezicht op de integriteit van corporaties is de afgelopen jaren tijdelijk geïntensiveerd. Hiermee wordt enerzijds beoogd om eventueel misbruik vast te stellen en aan te pakken en anderzijds om een cultuuromslag te bewerkstelligen (TK 29543, nr. 161).

Inherente kwetsbaarheden
Een aantal kwetsbaarheden en risico's zijn onlosmakelijk verbonden met de organisatie van de corporatiesector, de regelgeving en het volkshuisvestelijk beleid. Deze inherente kwetsbaarheden hangen vooral samen met:

- een gebrekkige transparantie;
- grote financiële belangen;
- corporaties als hybride organisatie.

Gebrekkige transparantie

- Deels onduidelijke relaties met verbindingen en nevenfuncties van bestuurders en commissarissen. Door onvoldoende inzicht in (de verantwoordelijkheid voor) de verschillende commerciële activiteiten is een gelegenheidsstructuur ontstaan waarvan misbruik kan worden gemaakt.

- Gebrekkige inschrijving Handelsregister. Door het niet tijdig uitschrijven en niet inschrijven van bestuurders in het Handelsregister ontstaan er onduidelijkheden over aansprakelijkheid. Bovendien is het voor zakenpartners niet duidelijk met wie zaken worden gedaan.
- Te sterke positie van één bestuurder. Een éénhoofdig bestuur kan leiden tot meer risico's op frauduleus handelen, zeker als de handelingsvrijheid en beslissingsbevoegdheid te ruim zijn.

Grote financiële belangen

- Taxaties van vastgoed niet eenduidig. De waarde van vastgoed is niet altijd eenvoudig te bepalen. Met malafide taxaties kunnen prijzen worden gemanipuleerd. Te lage taxaties maken woningen bovendien aantrekkelijker voor malafide handelaren.
- Omvangrijke onderhoudscontracten. Corporaties sluiten met aannemers contracten af voor onderhoud en verbeteringen van huurwoningen, waarbij het vaak gaat om hoge bedragen. Vooral langdurige relaties tussen medewerkers en aannemers zijn gevoelig voor fraude.
- Onrendabele investeringen. Verkeerde inschattingen door gebrek aan kennis, risicobesef en te weinig ervaring met commercieel vastgoed hebben bij sommige corporaties tot grote verliezen geleid.

Hybride organisaties

- Actief in zowel sociale als commerciële markt. Corporaties zijn private ondernemingen die actief zijn in de sociale huursector en op de commerciële vastgoedmarkt. Verliezen in de commerciële sector konden tot voor kort worden afgewenteld op de sociale huursector.
- Onvoldoende marktkennis. Veel corporaties zijn minder goed thuis in commercieel vastgoed en daardoor onvoldoende opgewassen tegen vastgoedhandelaren.
- Ontbreken tucht van de markt. Een verondersteld effect van marktwerking is een efficiëntere en rationelere werk- en productiewijze. Deze tucht van de markt zou voorkomen dat, zolang de overheid de marktwerking niet verstoort, organisaties irrationele beslissingen nemen. Door intensieve overheidsbemoeienis is in de corporatiesector geen sprake van echte marktwerking. Extern toezicht op het financieel presteren van corporaties blijft derhalve nodig.

Geconstateerd misbruik

De beschreven kwetsbaarheden en risico's hebben in de corporatiesector ook tot misbruik geleid:

- ondanks de beperkte reikwijdte van het onderzoek naar relaties bij vastgoedtransacties is het aantal risicovolle transacties dat aan het licht is gekomen wel zodanig dat er een kans bestaat dat er meer misbruik valt te constateren wanneer het onderzoek naar ABC-

transacties zou worden verbreed. Gelet op de in het geding zijnde belangen, lijkt nader onderzoek op dit punt gewenst;
- in de sector blijken op bestuurlijk en managementniveau ook personen te werken die voor financieel-economische delicten zijn vervolgd, waarvan een enkeling ook is veroordeeld.

Al met al lijkt de omvang van de aan de corporatiesector gerelateerde criminaliteit, voor zover dat in het kader van deze doorlichting kon worden nagegaan, beperkt te zijn. De bevindingen op basis van dit onderzoek laten evenwel zien dat de corporatiesector in Nederland niet geheel brandschoon is en dat er geen reden is voor blind vertrouwen. Intern en extern toezicht en een scherp integriteitsbeleid blijven voor de corporatiesector nodig.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Aedes (2006)
Governancecode woningcorporaties. PlantijnCasparie, Almere.

Aedes (2009)
Corporaties luiden noodklok over financiering. Aedes, 4 november 2009. Website Aedes.

Algemeen Nederlands Persbureau (2009)
Van der Laan trekt teugels woningcorporaties aan. ANP, Rijswijk.

Algemene Rekenkamer (2008)
Goed bestuur in uitvoering: De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zelforganisaties en samenwerkingsverbanden. Algemene Rekenkamer, Den Haag.

Baarsma, B., F. Felsö, S. van Geffen, J. Mulder, A. Oostdijk (2003)
Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten. SEO, Amsterdam.

Bank Nederlandse Gemeenten (2004)
Handboek corporatie Governance. Bank Nederlandse Gemeenten, Den Haag.

Berkhout, T.M., R. Jeurissen (2009)
Net werken en netwerken. Onderzoek naar percepties van integriteit in de Nederlandse vastgoedsector. Nijenrode Business Universiteit, Breukelen.

Besouw, S.M. van, Th.B.J. Noordman (2005)
Non-profit governance. Zicht op de stand van zaken. Uitgeverij Eburon, Delft.

Bieleman, B., R. van der Stoep, H. Naayer (2007)
Schone kunsten. Preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.

Bieleman B., J. Snippe, N. Tromp, M. van Zwieten, R. van der Stoep (2007)
Stichtingen, verenigingen en criminaliteit. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.

Bieleman, B., J. Snippe, N. Tromp (2010)
Voorkomen beter dan genezen. Lokale gebiedsscan voor preventie van georganiseerde criminaliteit: pilot gemeente Kampen. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.

Bijdendijk, F. (2009)
Discussienota onderzoeksseminar: Corporaties: wat moeten we ermee? Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.

Bijsterveld, K. (2009)
Investeringen woningcorporaties zwaar onder druk. In: Building Business, Augustus 2009, Maarssen, p. 48-51.
Bijsterveld, K. (2008)
Woningcorporaties roepen in toenemende mate verbindingen in het leven, vooral om risicovolle activiteiten op afstand te plaatsen van de Toegelaten Instelling. In: Building Business, Juni 2008, Maarssen, p. 26-27.
Boom, W.H. van, N.G. Faure, N.J. Huls, N.J. Philipsen (2009)
Handelspraktijken, reclame en zelfregulering. Pilotstudie Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten. WODC, Den Haag.
Boon, V. van der, G. van der Marel (2009)
De vastgoedfraude. Miljoenenzwendel aan de top van het Nederlandse bedrijfsleven. Nieuw Amsterdam, Amsterdam.
Bossert, J. (2003)
Public Governance. Leidraad voor goed bestuur en management. Nijenrode - Deloitte & Touche, Utrecht.
Cebeon (2006)
Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties. Cebeon, Amsterdam.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006)
Toepassen van de bedrijfswaarde. Praktijkvoorbeelden. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008a)
Corporatie in perspectief: Vestia Groep Rotterdam. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008b)
Corporatie in perspectief: Woningstichting Rochdale Amsterdam. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008c)
Sectorbeeld realisaties 2007. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008d)
Sectorbeeld woningcorporaties verslagjaar 2007. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008e)
Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2008. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009a)
Borging waarden woningcorporaties: Nulmeting integriteitsbeleid. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009b)
Corporatie in perspectief 2009. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009c)
Sectorbeeld realisaties 2008. CFV, Naarden.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009d)
Spaar en beleggingstegoeden bij woningcorporaties. CFV, Naarden.
Centraal fonds Volkshuisvesting (2009e)
Trends in Corporatiesector 2004-2008. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009f)
Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2009. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010a)
Sectorbeeld realisaties woningcorporaties 2009. CFV, Naarden.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010b)
Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2010. CFV, Naarden.
Conijn, J., A. van Grinsven (2003)
Scherpte in coalities tussen woningcorporaties en gemeenten. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting. Nirov, Den Haag.
Conijn, J. (2005)
Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing. Rigo Research, Amsterdam.
Conijn, J., F. Schilder (2009)
Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen. In: Economisch Statistische Berichten (94), 4 september, p. 518 – 521.
CPI Governance (2009)
Governance bij Woningcorporaties: Profiel van bestuurders en toezichthouders. CPI Governance, Nederhorst den Berg.
Deloitte (2005)
Corporatie Governance: Fraude. Deloitte branchegroep Wonen en Ruimte, Dordrecht.
Deloitte (2007)
Corporatie Governance: Verbindingen. Deloitte branchegroep Wonen en Ruimte, Dordrecht
Dieten, van J. (1993)
Na 100 jaar Volkshuisvesting: een nieuw tijdperk. NCIV koepel voor woningcorporaties, De Bilt.
Dijstelbloem, H., P.L. Meurs, E.K. Schrijvers (2004)
Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren. Amsterdam University Press, Amsterdam.
Dreimüller, A.P., P. van Engeldorp Gastelaars (2008)
Corporaties bedrijfskundig gezien. Discussiepaper ASRE discussieseminar. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
Eerenbeemt, van den, M., R. Meijer (2009)
Ondernemertje spelen kan niet meer. In: de Volkskrant, 28 november, p. 14.

Ernst en Young (2008)
Veel kansen blijven onbenut. In: Eye on Real Estate. Thema: Woningcorporaties en ontwikkelaars, 10(2), juli 2008, p.3-5.
Ferwerda, H., R. Staring, E. de Vries Robbé, J. van de Bunt (2007)
Malafide activiteiten in de vastgoedsector: een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak. Beke, Arnhem.
Gestel, B van, R.F. Kouwenberg, M.A. Verhoeven, M.W. Verkuylen (2008)
Vastgoed & Fout. WODC, Den Haag.
Groeneveld-Louwerse, G.J. (2004)
Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid. Kluwer, Deventer.
Hakfoort, J.R. (2002)
Effectiviteit en efficiëntie bij woningcorporaties. In: B&G, 29, p. 20-23.
Het Zijlstra Center (2009)
Resultaten enquête naleving en werkbaarheid Governancecode Woningcorporaties. Onderzoek in opdracht van de Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties. Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
Jong, K. de (2009)
Mag het een onsje minder? Ruim 110 corporatiebestuurders verdienen meer dan Balkenende. In: Woonbondig, februari, p. 8-9.
Kalidien, S.N., A. Th. J. Eggen (2009)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2008. Ontwikkelingen en samenhangen. WODC en CBS. WODC, Den Haag.
Koolma, R. (2008)
Verhalen en Prestaties: een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties. Doctoraal Thesis. Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
Koopmans, L. (2006)
Fraude en Toezicht bij corporaties. De Accountant, Utrecht.
Klop, P., S. Bleker-van Eyk, E. Korff (2009)
Integriteit bij woningcorporaties. Deloitte, Rotterdam.
Kroef, van der R. (1994)
Volkshuisvesting toen, nu en straks. HISTODATA, Groningen
Laverman, V., W. Laverman (2009)
Hoe woningcorporaties een waardeverlies van 197 miljard lijden. In: Building Business, oktober, p. 30-33.
Leidelmeijer, K en S. Kromhout (2006)
Referentiegroepen corporaties: ontwikkeling van een instrument voor het CFV. RIGO Research en Advies, Amsterdam.

Ministerie van Financiën (2009)
Rapportage Audit Rochdale. Rijksauditdienst, Den Haag.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009)
Zienswijze prestaties woningcorporaties 2009. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997)
Volkshuisvesting in Nederland. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties (2010)
Naar verdieping en verbreding van goed bestuur. Tussenrapportage februari 2010. Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties, Hilversum.
Montfoort, C. van (2004)
Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
Nederlandse Woonbond (2009)
Eenderde corporatiebestuurders verdient meer dan eigen norm. Nederlandse Woonbond, 4 november. Website Nederlandse Woonbond.
Overmeeren, A. van. (2007)
Visitatie van Woningcorporaties. Onderzoeksinstituut OTB, Delft.
Ouwehand, A., G. van Daalen (2002)
Dutch housing associations: a model for social housing. Onderzoeksinstituut OTB, Delft.
Priemus, H. (2000)
Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting. DGVH/NETHUR, Zeist.
Priemus, H. (2001)
Social Housing as a Transitional Tenure? Reflections on the Netherlands' New Housing Memorandum 2000-2010. Housing Studies 16(2), p. 243-256.
Priemus, H. (2005)
Zwalkend volkshuisvestingsbeleid. In: B&G, 32(3), p. 19-28.
Priemus, H. (2009)
Toekomst woningcorporaties blijft onduidelijk. In: Building Business, februari, p. 16-19.
Priemus, H. (2010)
Ruimte, milieu, infrastructuur en wonen in het regeerakkoord VVD-CDA: ondoordacht en chaotisch. In: B&G, 37(11), p. 4-6.

Princen, M. (2003)
Fout vastgoed. FEM Business and finance (6-38) 2003, p. 38-41, Amsterdam
Regeerakkoord VVD-CDA (2010)
Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord, 30 september 2010. Website Kabinetsformatie.
Ridder, de J. (1998)
Postmoderne verleidingen: over de publieke taak van de woningcorporatie en de positie van de rijksoverheid. In: Bouwrecht 35(4), p. 265-273.
Roegholt, R. (1993)
Amsterdam na 1900. SDU, Den Haag.
Schaar, van der J., A.W. Faber, J.J. Koffijberg, H Priemus (1996)
Volkshuisvesting in goud. DGVH, Den Haag.
Schaar, J. van der (2006)
Verzelfstandiging van woningcorporaties. Dynamiek in beleid en organisaties. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
SER (2005)
Advies Ondernemerschap voor de publieke zaak. Specifieke aandachtspunten voor sectoren van publieke dienstverlening. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
Severijn, R.M. (2009)
Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008. Severijn, Zoetermeer.
Snippe, J., B. Bieleman, H. Naayer, C. Ogier (2004)
Preventieve doorlichting cannabissector c.a. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
Snuverink, H.M. (2006)
Verzelfstandigingsproces bij woningcorporaties: de geschiedenis. Quintis, Nieuwegein.
Stichting Corporatie Vastgoedindex, aeDex (2009)
Resultaten voor het jaar 2008. Stichting Corporatie Vastgoedindex aeDex, Almere.
Stoep, R. van der, J. Snippe, B. Bieleman (2007).
Goed bedoeld. Preventieve doorlichting goede doelen-sector. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
Stuurgroep Meijerink (2008)
Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties. Stuurgroep Meijerink, Den Haag.
Tamminga, M. (2009)
Fuseren is cashen voor bestuurder corporatie. In: NRC Handelsblad, 29 September 2009, p.13.
Verbraeken, H. (2008)
Corporatiesector sterk verweven met vastgoedwereld. Website Het Financieel Dagblad.

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (2008)
Beheersing van frauderisico's in de institutionele vastgoedsector. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, Voorburg.
Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (2005)
De waarde van de code Tabaksblat voor woningcorporaties. Verenigingsbureau VTW, Zoetermeer.
Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (2009)
Evaluatie Adviesregeling Izeboud: Evaluatie Adviesregeling Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties. Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, Aedes, Arnhem.
Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (2009)
Governance Code tussen de oren. Evaluatieonderzoek naar het gebruik van de Governance Code Woningcorporaties door toezichthouders. VTW, Zoetermeer.
Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties en Het Directeurencontact (2010)
Sectorbrede beloningscode. Bestuurders woningcorporaties. Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties/Het Directeurencontact, Utrecht/Hilversum.
Vlug, P., J.C.A.M. Huntjens (2009)
Ongezond vertrouwen. Een extern evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale 2004/2009. VLUG Adviseurs voor economisch, organisatie en sociaal beleid, Rotterdam.
Vos, R., R. Witte (2007)
Integriteit en cultuur. In: TPC, Tijdschrift voor public governance audit & control, augustus, Sdu Uitgevers, Den Haag.
VROM-Inspectie (2009)
Brochure: Meldpunt integriteit woningcorporaties. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
VROM-Inspectie (2009)
Verkennende analyse naar risicofactoren bij woningcorporaties. VROM-Inspectie, Den Haag.
VROM-Inspectie (2010)
Lessons Learned. Lessen over integriteit van corporaties, vóór corporaties. VROM-Inspectie, Den Haag.
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2009)
Jaarverslag 2009. Liquiditeitsprognose 2010-2014. Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Huizen.

Wartna (2005)
Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive. Boom, Den Haag.
Wolters, A., R. Verhage (2001)
Concurrentie in corporatieland: marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie. Nethur, Utrecht.

BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDEN

A. Sleutelinformanten (21)

Aedes

AeDex

Belastingdienst

Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)

Deloitte

De Nederlandse Woonbond

Gemeente Amsterdam

Inlichtingen- en opsporingsdienst (IOD)

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties

Onderzoekers

Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN)

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN)

Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)

Voormalig Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

Voormalig Ministerie voor Wonen Wijken en Integratie (WWI)

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

B. Bestuurders woningcorporaties (14)

	Woningcorporatie	Plaats	Aantal woongelegen-heden	Aantal Verbin-dingen	Referentiegroep	% Niet-woon-gelegen-heden
1	Com.Wonen	Rotterdam	20.000-40.000	10-20	Grote herstructurerings-corporaties	5-10
2	SGBB	Hoofddorp	5.000-10.000	0-5	Ouderen-huisvesting	0-5
3	Stichting WoonGoed 2-Duizend	Reuver	0-5.000	5-10	Gemiddeld Profiel	5-10
4	Stichting Lefier	Hoogezand	20.000-40.000	10-20	Middelgrote en kleinere herstructurerings-corporaties	5-10
5	Staedion	Den Haag	20.000-40.000	> 41	Grote herstructurerings-corporaties	> 10
6	Stichting Talis	Nijmegen	10.000-20.000	5-10	Middelgrote en kleinere herstructurerings-corporaties	5-10
7	Stichting Portaal	Baarn	> 40.000	20-40	Grote herstructurerings-corporaties	5-10
8	Stichting Domijn	Enschede	10.000-20.000	10-20	Corporaties in marktgevoelige omgeving	5-10
9	Woningstichting Rochdale	Amsterdam	20.000-40.000	20-40	Grote herstructurerings-corporaties	5-10
10	Stichting De Alliantie	Huizen	> 40.000	> 40	Grote herstructurerings-corporaties	> 10
11	Christelijke Woningstichting Patrimonium	Groningen	5.000-10.000	0-5	Middelgrote en kleinere herstructurerings-corporaties	> 10
12	Woningstichting Roermond	Roermond	0-5.000	0-5	Gemiddeld Profiel	> 10
13	Woningstichting St. Joseph	Almelo	5.000-10.000	5-10	Corporaties in marktgevoelige omgeving	> 10
14	Woningstichting GoedeStede	Almere	5.000-10.000	5-10	Gemiddeld profiel met relatief jong bezit	0-5

BIJLAGE 2 MISDRIJVEN

Matrix 1 Overzicht van de misdrijven die zijn meegenomen in de analyses

Wetboek van Strafrecht	
Art. 28	ontzegging van het recht bewindvoerder te zijn
Art. 36e	ontnemen voordeel
Art. 140	criminele organisatie
Art. 177	omkoping van ambtenaren
Art. 177a	omkoping van ambtenaren
Art. 178a	omkoping van ambtenaren
Art. 193	achterhouden stukken ivm vervalsing
Art. 225	valsheid in geschrift
Art. 226	gekwalificeerde valsheid (akten, aandelen, schuldbrieven e.d.)
Art. 227a	verstrekken onware gegevens anders dan door valsheid in geschrift
Art. 273f	mensenhandel
Art. 317	afpersing
Art. 318	afdreiging
Art. 321	verduistering
Art. 323a	misbruik EG subsidie
Art. 326	oplichting
Art. 327	bedrog bij verzekering
Art. 328ter	omkoping van anderen dan ambtenaren
Art. 334	leugenachtig bericht/koersmanipulatie
Art. 336	bedrog met balans en winst/verliesrekening
Art. 341	bedrieglijke bankbreuk
Art. 343	bedrieglijke bankbreuk bij rechtspersonen
Art. 344	faillissementsdelicten van derden
Art. 362	omkoping van ambtenaren
Art. 363	omkoping van ambtenaren
Art. 420bis	witwassen
Art. 420ter	gewoontewitwassen
Art. 420quater	schuldwitwassen
Art. 420quinquies	beroepsverbod bij veroordeling wegens witwassen
Opiumwet	
Art. 2	middelen lijst I + aangewezen in 3a, lid 5
Art. 3	middelen lijst II + aangewezen in 3a, lid 5
Algemene wet Rijksbelastingen	
Art. 69	opzettelijk niet of te laat doen van aangifte
Invorderingswet 1990	
Art. 64 lid 2 jo art 65	opzettelijk niet of verstrekken van onjuiste inlichtingen
Algemene Douanewet	
Art. 10:1 onder 4	niet melden van bedragen> 10.000 euro bij binnenkomst/vertrek Nederland

Corporaties in wonen

Op grond van verschillende publicaties over regelovertredend gedrag bij enkele woningcorporaties bestaat het idee dat de woningcorporatiesector kwetsbaar is voor misbruik door al dan niet georganiseerde (financieel-economische) criminaliteit. Om inzicht te krijgen in hoeverre daarvan sprake is en welke risico's er zijn, is in opdracht van de VROM-Inspectie, een preventieve doorlichting uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Intraval.

De doorlichting bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel zijn literatuur en openbare gegevensbronnen bestudeerd. Tevens zijn interviews gehouden met deskundigen en personen die werkzaam zijn in de sector. In het tweede onderdeel zijn onder meer vastgoedtransacties en justitiële documentatie van in de sector werkzame personen geanalyseerd.

In dit boek wordt onder meer ingegaan op omvang, organisatiestructuur en kenmerken van de woningcorporatiesector. Tevens wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen van governance en integriteit, het afleggen van verantwoording door woningcorporaties en het toezicht op woningcorporaties. Het onderzoek geeft voorts een overzicht van kwetsbaarheden en risico's voor regelovertredend gedrag binnen de woningcorporatiesector. Ten slotte wordt verslag gedaan van een empirische verkenning van risicovolle ABC-vastgoedtransacties, aangevuld met justitiële antecedenten van werkzame personen in de sector.

ISBN 978 90 8874 108 1

INTRAVAL
bureau voor onderzoek & advies