

## Annex I: Governance in de sociale huursector: Landenstudies

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

ECORYS Nederland BV

Gerard Molenaar  
Ewoud Dekker

Rotterdam, 7 juni 2010



ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid

T 010 453 87 53

F 010 452 36 60



# Inhoudsopgave

<b>1 Governance in de sociale huursector in Nederland</b>	<b>7</b>
1.1 Inleiding	7
1.1.1 De sociale huursector	7
1.1.2 Woningcorporaties en Governance	12
1.2 Omgeving van de woningcorporaties	14
1.2.1 Gereguleerde marktwerking	14
1.3 Formele Governance	18
1.3.1 Wetgeving: extern toezicht	18
1.3.2 Zelfregulering: Governance Codes sociale huursector	19
1.4 Informele Governance	26
1.5 Lessen	27
1.6 Begrippenlijst	28
<b>2 Governance in de sociale huursector in Duitsland</b>	<b>31</b>
2.1 Inleiding	31
2.1.1 Algemeen kader: publieke sector geprivatiseerd	31
2.1.2 Governance	35
2.2 Formele Governance	36
2.2.1 Extern toezicht	36
2.2.2 Intern toezicht	37
2.3 Informele Governance	37
2.4 Aanknopingspunten	37
<b>3 Governance in de sociale huursector in Engeland</b>	<b>39</b>
3.1 Inleiding	39
3.1.1 De publieke huursector	39
3.2 Omgeving van de woningcorporaties	44
3.2.1 Toetreding tot de sector en winst	44
3.2.2 Publieke belangen	45
3.2.3 Borging van publieke belangen	46
3.2.4 Stakeholders	46
3.2.5 Gekwalificeerd personeel	47
3.2.6 Trends en ontwikkelingen	47
3.3 Formele governance	48
3.3.1 Interne en externe governance	48
3.3.2 Organisatiestructuur	49
3.3.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	49
3.3.4 Sanctiemogelijkheden	51
3.3.5 Invloed van stakeholders	52

3.3.6	Risico ligt bij huurder	52
3.4	Informele governance	52
3.4.1	Interventie	52
3.4.2	Extern: sectorale toezichthouder	53
3.4.3	Relatie executive-intern toezicht	53
3.4.4	Professionaliteit	53
3.4.5	Invloed van huurder op informele governance	54
3.5	Aanknopingspunten	54
<b>4</b>	<b>Governance in de sociale huursector in Zweden</b>	<b>55</b>
4.1	Inleiding	55
4.1.1	De publieke huursector	55
4.2	Omgeving van de woningcorporaties	59
4.2.1	Toetreding tot de sector	59
4.2.2	Publieke belangen	59
4.2.3	Stakeholders	60
4.2.4	Gekwalificeerd personeel	61
4.3	Formele Governance	61
4.3.1	Wetgeving	61
4.3.2	Structuur gemeentelijke woningbedrijven	62
4.3.3	Toezicht van gemeentelijke woningbedrijven	63
4.4	Informele Governance	63
4.5	Aanknopingspunten	64

# 1 Governance in de sociale huursector in Nederland

## 1.1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk wordt de sociale huursector als non-profit sector in vogelvlucht geschetst. Daarbij is uiteraard de Governance, onderwerp van dit onderzoek, het belangrijkste oriëntatiepunt.

### 1.1.1 De sociale huursector

#### *Bestaansrecht woningcorporaties*

Woningcorporaties ontlenen hun bestaansrecht op de Nederlandse woningmarkt aan het feit dat het vinden van betaalbare en passende huisvesting voor grote delen van de bevolking zonder ondersteuning van het aanbod vanuit de sociale huursector erg lastig, zo niet onmogelijk, was, is en naar verwachting zal blijven. Woningcorporaties zijn door de overheid toegelaten instellingen. Zij dienen vanwege die toelating te bevorderen dat de lagere inkomens en bijzondere doelgroepen voldoende kansen hebben voor kwalitatief goede, passende en betaalbare huisvesting in leefbare buurten en wijken, waardoor ook sprake is van een meer evenwichtige woningmarkt. Deze maatschappelijke opdracht aan woningcorporaties is verankerd in de Woningwet en het daarop gebaseerde Besluit Beheer Sociale Huursector en kent daarnaast het in de Grondwet opgenomen sociale grondrecht op wonen.

Algemeen beeld	Peiljaar 2008
Aantal corporaties	430
Totaal aantal corporatiewoningen	2,4 miljoen
Gemiddeld aantal woongelegen-	5.600
Heden per corporatie	
Aandeel woningbezit corporaties	31,90%
Op de Nederlandse woningmarkt	
Gemiddelde WOZ-waarde	€ 158.000,-
Corporatiewoning	

Bron: website [www.cfv.nl](http://www.cfv.nl).

#### *Woningcorporaties zijn private rechtspersonen met hybride karakter*

Corporaties zijn private rechtspersonen: ruim 80% kent de stichtingsvorm, de rest (op één NV na) is vereniging. Het merendeel van de corporaties is aangesloten bij haar branche

organisatie Aedes en kent daarom waarde toe aan de werking van eigen branchecodes: **de Aedes Code, de Governance en Integriteit Code.**

Beide Branche Codes vloeien min of meer voort uit verandering in de sector, dit in de laatste vijftien jaar, in het kijken naar dit soort hybride organisaties. In oorsprong ging het om in het maatschappelijk middenveld opererende organisaties die direct na 1945 min of meer te beschouwen waren als taakorganisaties van de overheden. Dit was volledig gebaseerd op strak van overheidswege geregisseerde subsidie- en financieringssystemen, normen en voorwaarden. Door het meer op afstand zetten van de sector van de overheid nam als het ware de roep om meer zelfregulering binnen de sector toe. Dit ook als een soort van reactie op de ruimte die ontstond en de vrees die ruimte weer kwijt te geraken wanneer men de ‘zaken in bestuurlijk opzicht’ niet voor elkaar kreeg. Bovendien dwong ook het maatschappelijk debat in het reguliere bedrijfsleven over Goed Bestuur (o.a. Code Tabaksblad), ook de sociale huursector tot herbezinning op dit vlak.

De omschakeling naar ondernemingen met een maatschappelijke taak, waarbinnen de overheid de corporatieorganisaties probeert aan te sturen op het snijvlak van publieke- en ondernemingsprincipes, veranderde in de loop van de afgelopen twee decennia de bestuurlijke verhoudingen aanzienlijk. In die ontwikkeling is de aansturing van corporaties een open vraagstuk geworden: wat vaak verzandt in de vraag “van wie zijn de corporaties”?

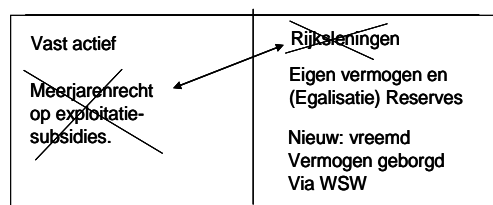
Als gevolg van die verschuivingen zijn corporaties niet meer louter en alleen als uitvoeringsorganisatie actief. Woningcorporaties zijn ook breder actief geworden. Bijvoorbeeld in maatschappelijke coalities. Soms richten zij zich ook op meer commerciële activiteiten. Maatschappelijk ondernemen wordt daardoor hybride, complexer met ook echt karakter eigenschappen van reguliere marktondernemingen.

#### *Maatschappelijke ondernemingen, private rechtspersonen: los van de overheid*

De sociale huursector is binnen het brede scala van maatschappelijk geïntendeerde non profit organisaties als specifiek te bestempelen. Specifiek omdat deze private sector nagenoeg geheel losstaat van de publieke sector, zij het dat de sociale huursector alleen op immateriële publieke (wettelijke) grondslagen moet presteren. Directe publieke, financiële relaties met de sector en de individuele corporaties bestaan niet. Het publieke belang ligt vooral besloten in het in het verleden opgebouwde geïnvesteerde woningbezit (2,4 miljoen woningen). Dit bezit is overigens met ruim €75,0 miljard aan (geborgd <sup>1</sup>) vreemd vermogen door de kapitaalmarkt gefinancierd.

Met de Woningwet 1901 zijn er toenmalige mogelijkheden ontstaan om de op volstrekt particulier initiatief gebaseerde woningbouwverenigingen door de Kroon te erkennen en daarmee toe te laten tot toenmalige rijksfinanciering

Corporatie balans



<sup>1</sup> Kapitaalmarktleningen afgesloten door woningcorporaties worden goeddeels door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw van borging voorzien (zie ook verderop in de tekst).



en subsidiering. Dat kreeg echter pas een vlucht na 1945 toen de woningproductie met overheidssteun tot omvangrijke aantallen steeg. Financiering en exploitatiesubsidies vormden tot medio de negentiger jaren van de voorgaande eeuw de van overheidswege verstrekte ruggengraat van de woningcorporaties.

Vanaf 1990 is een proces van verregaande verzelfstandiging van de sociale huursector ontstaan. Alle vormen van overheidssteun zijn stilgezet. Bestaande nog langlopende subsidieverplichtingen, dit ter dekking van de toekomstige liquiditeitstekorten ontstaan tussen (lage) huur en vaste en variabele kosten, werden door de overheid geheel afgekocht onder verrekening van de nog openstaande rijksleningen (**Balansverkorting en Bruteringsoperatie 1995**). Formeel juridisch zijn de woningcorporaties, 100% eigenaar van het reeds opgebouwde en ook toekomstige bezit (vermogen).

Alle financiële revenuen moeten ten goede komen aan de individuele corporaties, maar ook alle risico's moeten door hen gedragen worden. Beheer, exploitatie, vermogensvorming en continuïteit zijn voor 100% de verantwoordelijkheid van de thans 430 woningcorporaties. Van dit aantal zijn er 420 solvabel en kennen nu ongeveer 10 een (te) lage solvabiliteit. Er zijn geen woningcorporaties met een saneringsbehoefte. Kortom de sociale sector is financieel gezond [Centraal Fonds Volkshuisvesting 2009].

#### *Resterende relatie overheid en sociale huursector: prikkel tot commercieel handelen*

Door afschaffing en afkoop van respectievelijk financiering en exploitatiesubsidies kwamen de woningcorporaties weliswaar los van de overheid te staan, maar toch bestaan er nog twee zwaarwegende relaties. De eerste relatie bestaat uit het wettelijk (immateriële) kader: voldoen aan de doelstellingen en taken. De tweede relatie heeft betrekking op het feit dat de centrale overheid zich jaarlijks in voorschriften uitsprekt over de mate van huurverhoging en de maximale huurprijs. Met die overheidsbemoedening wordt in feite tot op micro niveau gestuurd op de cash-flows van woningcorporaties. Deze kasstroom is mede bepalend welke armslag corporaties hebben voor toekomstige investeringen. Dat zet de sociale huursector aan tot het entameren van (soms) nieuwe winstgevendende activiteiten in het maatschappelijke middenveld en ook in meer commerciële vastgoedmarkten. Het gaat dan in principe om nevenactiviteiten die niet tot de kerncompetentie behoren van de individuele woningcorporaties. Uiteraard behoren, op wettelijke grondslagen, alle rendementen uitsluitend ingezet te worden, ten behoeve van de volkshuisvestingsdoelstellingen.

#### *Financiële sectorinstituten: essentieel voor financiering van woningcorporaties*

Teneinde financiering van de sociale sector voor mogelijk te houden (€60,0 miljard) is begin jaren negentig op basis van beleidsafspraken tussen overheid en de sociale huursector een tweetal belangrijke financiële instituten op- en ingericht: 1) het Waarborgfonds Sociale Woningbouw [WSW] en 2) het Centraal Fonds Volkshuisvesting [CFV].

Het WSW borgt de door individuele corporaties benodigde kapitaalmarktleningen. Op basis van jaarlijkse toetsingen van de individuele corporaties wordt bepaald voor hoeveel middelen borging kan plaatsvinden. Het WSW is gestart met een startkapitaal gefundeerd door overheden (lagere en centrale overheid) en de bancaire sector. Daarnaast heeft de overheid een tevens achtervangfunctie. De groei van het fonds vindt plaats door een fee

per geborgde lening. De toetsing van de geborgde corporaties door het WSW is zodanig dat het WSW een triple A status is toegekend door o.m. Standard and Poor's. Daardoor kan een corporatie relatief goedkoop lenen (korting op risicopunten). De sector is daarmee met een aangetrokken en regelmatig te herfinancieren vermogen van ruim **€75,0 miljard** ten opzichte van een niet geborgde kapitaalmarktfinanciering substantieel voordeliger uit.

Het CFV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat is ingesteld door het ministerie van VROM. Dit betekent dat het Fonds een publiekrechtelijke rechtspersoon is die als organisatie zijn taken zelfstandig uitvoert. De Kaderwet ZBO's is van toepassing. Het CFV functioneert qua fonds als 'stroppenpot' voor de sector. Doormiddel van een in de Woningwet geregelde heffing bij de corporaties (op basis van huurpenningen & cash-flows) is en wordt het fonds gevuld en op peil gehouden. Het fonds heeft een zodanige omvang en beperkt beslag, dat deze heffing al jaren op Nul staat. Daar waar corporaties financieel in gebreke dreigen te blijven initieert het CFV, tevens optredend als toezichthouder namens de minister, saneringsmaatregelen. Een eventueel resterend tekort wordt dan door het fonds middels subsidies aangezuiverd.

In het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting [BCFV] zijn enkele belangrijke begripsbepalingen opgenomen. Daarnaast bevat het Besluit nadere regels omtrent de verstrekking van de bovenbedoelde subsidie door het Fonds, de sanering- en projectsteun en de heffing van bijdragen van corporaties aan het Fonds. Ook wordt het **financieel toezicht** dat het Fonds uitoefent op corporaties en de inhoud van de door het Fonds op te stellen beleidsregels in het BCFV nader geregeld.

De beleidsregels worden jaarlijks geactualiseerd en betreffen niet alleen het beleid van het Centraal Fonds inzake het financieel toezicht, de sanering- en projectsteun, de bijdrageheffing en sancties, maar ook de uitwerking van haar adviestaken. Het Fonds heeft adviestaken op het gebied van rechtmatigheid, toelating, statutenwijzigingen, fusies, ministeriële aanwijzingen, nevenactiviteiten, verkoop van woongelegenheden en investeringen in het buitenland door corporaties.

De minister, thans voor Wonen, Wijken en Integratie, is verantwoordelijk voor het toezicht op het Centraal Fonds Volkshuisvesting en is als beleidsmaker verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid in den breedte maar ook voor de inrichting van het toezicht. In de aanpassing van de Woningwet en het BCFV in 2001 zijn, op grond van de Aanwijzingen inzake Zelfstandige Bestuursorganen, expliciet de volgende bevoegdheden aan de minister toegekend:

1. Nadere voorschriften geven over inhoud en bekendmaking van de beleidsregels;
2. Benoeming van het bestuur van het CFV;
3. Goedkeuring bestuursreglement;
4. Instemming met de hoogte van de financiële bijdrage (door de corporaties te leveren aan het Fonds);
5. Instemming met de begroting van het CFV;
6. Vragen van voor de taak van de minister benodigde inlichtingen;
7. Bestuur CFV schorsen bij ernstig in gebreke blijven.

*De sociale huursector: 430 zelfstandige private ondernemingen met een publieke taak*

De private woningcorporaties beheren een in het verleden met maatschappelijke middelen (exploitatiesubsidies) opgebouwd vermogen (woningbezit). De maatschappelijke verankering van de dienstverlening aan doelgroepen van beleid, ligt besloten in de Woningwet en de daaraan gekoppelde AMvB (Besluit Beheer Sociale Huursector- het BBSH). Daarnaast zijn binnen de sector een aantal bindende afspraken gemaakt die zijn neergelegd in een branche code waaraan leden van de koepelorganisatie Aedes zich hebben geconformeerd. Vrijwel alle corporaties zijn lid van Aedes.

Het belang van de woningcorporaties voor de Nederlandse Woningmarkt is aan de volgende cijfers af te lezen:

Woningtype	Eengezinswoningen		Meergezinswoningen		Alle woningen	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
<b>Naar marktsector</b>						
Koopsector	3.371.674	49%	489.738	7%	3.861.412	56%
<b>Sociale huursector</b>	<b>1.197.123</b>	<b>17%</b>	<b>1.097.281</b>	<b>16%</b>	<b>2.294.404</b>	<b>33%</b>
Particuliere huursector	350.989	5%	406.783	6%	757.772	11%

Bron: SysWov (ABF); stand per 1-1-2006.

Daarbij is het illustratief hoe dynamiek binnen de sociale huursector is te duiden op basis van haar (des)investeringsactiviteiten.

Dynamiekin de woningvoorraad	Beoordelingsjaar 2009
	(verslagjaar 2008)
Nieuwbouwwoningen	36.500
Door corporaties	
Nieuwbouw van woongelegen-	28.000
Heden voor verhuur door corporaties	
Nieuwbouw van koopwoningen	8.500
Door corporaties	
Aandeel nieuwbouw corporaties	46%
Op de totale nieuwbouwproductie	
In Nederland	13.400
Aantal woongelegenheden	
Verkocht aan eigenaar-bewoners	800
Aantal woongelegenheden	
Verkocht aan beleggers	16.000
Aantal gesloopte	
Woongelegenheden	

Bron: website [www.cfv.nl](http://www.cfv.nl).

Het is opvallend dat de nieuwbouw van woningcorporaties in het peiljaar 2008 bijna de helft bedroeg van de totale landelijk gemeten productie aan nieuwbouw. Dit is in relatie tot het aandeel in de nationale voorraad (33%) best aanzienlijk te noemen. Verklaring

hiervoor is te vinden in het feit dat de strikt commerciële nieuwbouwproductie al enige jaren achtereen achterloopt op de plannen en ambities. De marktomstandigheden zijn hier debet aan.

### 1.1.2 Woningcorporaties en Governance

De ondernemingsstrategie van een corporatieorganisatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Bestuur en interne toezichthouders. Maar ook de dagelijkse gang van zaken behoort daartoe. Zij dienen daar door de overheid ook op aanspreekbaar te zijn. De overheid spreekt de woningcorporaties als externe formele toezichthouders aan op hun prestaties en (op hoofdlijnen) op de condities waarbinnen die prestaties tot stand komen. Een huidige en ook toekomstige solvabele positie vormt daarin een kern. Maar ook de te leveren volkshuisvestelijke prestaties zijn daarbij belangrijk. Kernthema's zijn daarbij: de mate van beschikbaarheid van huurwoningen, de betaalbaarheid daarvan, de bediening van specifieke doelgroepen (o.a. gehandicapten, daklozen e.d.), maar ook de bijdragen aan: de leefbaarheid en veiligheid, de stedelijke vernieuwing, de bouwproductie, maar ook aan duurzaamheid en energie (besparing) en eventueel aan andere bijkomende opgaven.

#### *Doel- en taakstellingen ruim geformuleerd*

De doel- en taakstellingen van de corporaties zijn vanuit nationaal niveau nogal ruim omschreven en slechts in algemene termen in kaderwetgeving neergelegd. Het is daarmee niet expliciet en duidelijk wat precies, norm- en taakstellend, van corporaties wordt verwacht. De doelen en taken op lokaal en/of regionaal niveau zijn veelal duidelijker en vloeien voort uit de op dat niveau onderkende opgaven. Hoewel de lokale opgaven in overleg met de gemeente(n) worden opgesteld – we spreken dan van prestatieafspraken – zijn ook deze afspraken lang niet altijd voldoende norm- en taakstellend (SMART) geformuleerd. Daardoor ontstaat als vanzelf meer ruimte voor eigen beleidskeuzen.

#### *Governance: is er sprake van ongewenste neveneffecten? Definiëring in dit verband van gewenste neveneffecten lijkt noodzakelijk*

In het benoemen van excessen binnen de sociale huursector, dient men zich er rekenschap van te geven dat alle 430 woningcorporaties geheel zelfstandige, private instellingen zijn. De overheid is de laatste 20 - 25 jaar geleidelijk aan zeer sterk teruggetreden en oefent alleen op afstand haar toezicht uit.

Daarbij is veel zo niet alles, op basis van onderlinge afspraken en consensus daarover, aan het zelf reinigende mechanisme van de sector overgelaten. Daar past de kanttekening bij dat de continuïteit van de sector goed gewaarborgd is via de twee sector instituten CVF en WSW.

Bij de recentelijk in de media genoemde excessen is het volgende bij wijze van analyse te schetsen:

1. excessen zijn soms als reguliere bedrijfsfouten te kenschetsen en vormen eigenlijk een bedrijfskundig, professionaliteitsvraagstuk (bijvoorbeeld risico's verkeerd geschat, magere analyse methoden, onvoldoende oriëntatie op (vreemde) marktrisico's);

2. excessen kunnen ook ontstaan bij willens en wetens negeren van gemaakte in- en externe afspraken en overeenkomsten (bijvoorbeeld onthouden van informatie aan de toezichthouders of signalen en aanwijzingen in de risicosfeer negeren of het aangaan van transacties die vallen onder het begrip belangenverstrengeling);
3. excessen kunnen ontstaan soms vanuit het verkeerd inschatten van de bestuursethiek en de algemene publieke opinie waarbij geen wettelijke bepalingen of regels worden overschreden (bijvoorbeeld toekennen van salarissen boven de Balkenende norm);
4. excessen ontstaan ook door opzettelijk foutief of zelfs strafrechtelijk handelen.

In elk van de onderdelen heeft het bestuur en de interne toezichthouder een specifieke rol te vervullen, althans dat mag mede op grond van professionaliteit verwacht worden.

#### *Governance: Excessen, trends en ontwikkelingen*

##### **Grotere ambities en verwachtingen op maatschappelijk gebied: oplopende risico's.**

Het huidige beeld van de excessen wordt vooral bepaald door de financiële implicaties van bestuurlijke beslissingen en het optreden van individuele bestuurders en toezichthouders. Of en in hoeverre inadequaaf handelen daadwerkelijk leidt tot schade aan direct betrokken leden van de doelgroepen van beleid is niet aan te geven. Naar verwachting is dat ook niet het geval. Natuurlijk zijn er fricties tussen vraag en aanbod op lokale en regionale woningmarkten, maar er is vooralsnog geen oorzakelijk verband te leggen tussen bijvoorbeeld inadequaaf investeren en het oplopen van wachtlijsten of het niet kunnen huisvesten van de doelgroepen van beleid. Juist het uitbreiden van de prestatieverwachtingen op bijvoorbeeld het terrein van leefbaarheid, maatschappelijke opvang en herstructurering, drijft de corporaties op tot grotere creativiteit. De prikkel is dan veelal: het verdienen van extra rendement en middelen op een risicovolle nevensgeschikte markt. Juist in een periode waarin zich aan de corporaties extra 'kansen' geboden worden, is de verleiding extra groot.

#### *Incidenteel of structureel: rol van de beeldvorming in de media*

Ondanks het feit dat veel extra prestatieprikkels aan de corporatiesector worden uitgedeeld, is het aantal zware excessen incidenteel te noemen. Het gaat dan ook om een handvol van dit soort zware gevallen (pas voorkomend) in de afgelopen jaren. Omdat juist alle financiële banden met de overheid zijn afgebroken, zal er nimmer een extra financieel beroep op de overheid mogelijk zijn.

Veel aandacht voor het beeld van de sector is ontstaan door politiek, morele verontwaardiging. Het gaat dan om het hanteren van de Balkenende norm bij de salariëring van bestuurders, het gaat daarbij om enkele hele grote corporaties, sommige miskleunen bij investeringen op nevensgeschikte (koop)markten e.d. Het is goed op te merken dat in geen van dit soort gevallen wettelijke bepalingen worden overtreden. Bovendien geldt dat in een markt waar recentelijk veel projectontwikkelaars moesten afhaken door een beperkte afzet van woningen, de overheid ook de corporaties enthousiast maakten deze projecten over te nemen.

## 1.2 Omgeving van de woningcorporaties

In het voorgaande hoofdstuk is beoogd aan te geven, dat de sociale huursector als non-profit sector nog al specifiek van karakter is. Dat wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het feit dat deze sector reeds vele jaren geen financiële banden meer heeft met de overheid. De private status van de corporaties, met een wettelijk verankerde publieke taak, geven de woningcorporaties een hybride karakter: er is een overheidsdrang t.o.v. de sector om als onderneming op te treden (bedrijfsmatig, met oog op rendement) en tevens als maatschappelijke organisatie met een aantal prestatievelden, daar waar het veelal om financieel onrendabel presteren gaat en het rendement op maatschappelijk gebied kmt te liggen. Centraal staat daarbij dat in het beleid gezocht moet worden naar een duurzame continuïteit van de onderneming om daarmee ook de uitoefening van de kerntaken veilig te stellen.

Een woningcorporatie mag/moet winst maken in termen van rendementsverwachtingen en eisen van liquiditeit en solvabiliteit. Deze eisen hebben een direct verband met de financierbaarheid van de woningcorporaties en hun (on)mogelijkheden voor borging van hun beroep op de kapitaalmarkt. De batige saldi uit exploitatie en (des)investeringen zijn uitsluitend bestemd voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting. Daarmee wordt voor veel woningcorporaties de spagaat zichtbaar waarin steeds meer corporaties zich gaan bevinden: enerzijds moet de uitdijende kerntaak van de corporatie worden veiliggesteld, anderzijds meent men daarvoor meer risicovolle activiteiten en daardoor grotere opbrengsten nodig te hebben.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele kenmerken van de positie en de omgeving van de woningcorporaties.

### 1.2.1 Gereguleerde marktwerking

*Gesloten woningmarkt: nieuwe spelers mogen wel, maar komen niet meer aan de bak*  
Toetreding tot de sector is **in principe** mogelijk door het indienen van een aanvraag bij de Kroon. De vraag om toelating zal een aantal wettelijk vastgelegde voorwaarden moet omvatten (BBSH, art 4). In de praktijk zal een dergelijk verzoek niet worden gehonoreerd. Daar liggen voornamelijk beleidsargumenten aan ten grondslag. Dat blokkeert in de praktijk min of meer de mogelijkheden van geheel nieuwe toetreders.

#### *Wetgeving*

De publieke belangen van de sector zijn primair vastgelegd in de **Woningwet** en secundair in daaraan ontleende **kaderwetgeving (AMvB)**, het Besluit Beheer Sociale-Huursector (BBSH). De belangen zijn gedefinieerd rond enkele prestatievelden die specifiek op het gebied van de volkshuisvesting liggen.

### *Besluit Beheer Sociale-Huursector*

In het BBSH is gedefinieerd dat een woningcorporatie uitsluitend werkzaam mag zijn op het gebied van de volkshuisvesting. Het gebied van volkshuisvesting omvat daarbij de volgende werkzaamheden (hier 'redactioneel' afgeleid van het BBSH, art 11 e.a.):

1. het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
2. het in stand houden van en het treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, en aan woongelegenheden en onroerende aanhorigheden van derden;
3. het in stand houden en verbeteren van de direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden;
4. het beheren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
5. het vervreemden van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
6. het aan bewoners van bij de toegelaten instelling in beheer zijnde woongelegenheden verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning;
7. werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de genoemde werkzaamheden.

Het gaat daarbij in afgeleide zin kortweg gezegd om:

1. Beschikbaarheid van woningen;
2. Betaalbaarheid van de woningen (voor doelgroepen van beleid);
3. Bedienen van bijzondere doelgroepen (o.a. gehandicapten, ouderen wonen en zorg etc);
4. Leefbaarheid en veiligheid (van woning, wijk en buurt);
5. Voldoende bouwproductie;
6. Stedelijke vernieuwing;
7. Duurzaamheid en energie.

Een woningcorporatie is verplicht haar middelen zodanig in te zetten dat zo veel mogelijk wordt voldaan aan de kwaliteitseisen van woongelegenheden die de bevolking ter plaatse redelijkerwijs kan stellen (BBSH, art 12). Verder is een woningcorporatie verplicht een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woongelegenheden gelegen zijn en draagt ze bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven.

Wat betreft (huur)prijs is een woningcorporatie verplicht woningen met een rekenhuur tot aan de huurtoeslaggrens met voorrang te verhuren aan woningzoekenden die op basis van hun toetsingsinkomen een beroep kunnen doen op de huurtoeslag.

### *Aedescode: vertaling maatschappelijk functioneren middels zelfregulering*

Deze sectoraal aan de leden van Aedes verplichte **gedragscode** geeft een samenvatting wat woningcorporaties behoren te verstaan onder maatschappelijk doelstelling:

- maatschappelijke ondernemen met een lange termijn verantwoordelijkheid;
- werken aan vitale buurten en wijken in kernen, dorpen en steden waar mensen graag wonen en leven en zich kunnen ontwikkelen/ontplooiën;

- aanbieden van kwalitatief goed wonen in het bijzonder voor mensen die om financiële of andere redenen steun kunnen gebruiken;
- verbinden met en uitdagen van bewoners hun talenten in te zetten;
- middelen inzetten in de fysieke en sociaal-maatschappelijke infrastructuur daar waar ze het hardst nodig zijn en verantwoording van deze keuzes en prestaties;
- talenten van medewerkers inzetten om de prestaties te realiseren.

#### *Borging van de publieke belangen*

Evenals dit geldt voor de duiding van de publieke belangen is ook de borging van deze belangen vastgelegd in het BBSH. In de door de sector opgestelde Aedescode wordt hieraan een uitwerking gegeven.

#### *Besluit Beheer Sociale-Huursector*

**Maatschappelijke borging binnen de toegelaten instelling.** Een woningcorporatie is via de BBSH verplicht een intern toezichthoudend orgaan op te stellen en jaarlijks een jaarrekening, een jaarverslag, een volkshuisvestingsverslag en een overzicht met cijfermatige kerngegevens over het verslagjaar op te stellen (BBSH, art 26). Vervolgens behoort een openbaar accountant deze documenten te onderzoeken en wordt een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening en mededelingen omtrent het volkshuisvestingsverslag en overzicht opgesteld (BBSH, art 29). De Raad van Toezicht verleent daarna goedkeuring aan deze documenten.

**Beoordeling buiten de toegelaten instelling.** Iedere individuele woningcorporatie verstrekt jaarlijks aan de Minister, het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is, en aan het bestuur van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting alle genoemde documenten (BBSH, art 30): jaarverslag, accountantsverslag en verklaring, volkshuisvestingsverslag, waarin de geleverde volkshuisvestelijke prestaties, verslag van de Raad van Toezicht en alle daarvoor gehanteerde (interne) regels en verklaringen over de toepassing van de Aedescode.

Het CFV geeft, als gedelegeerd toezichthouder voor het rijk aan, dat haar toezicht op eventuele deelnemingen van woningcorporaties, die zich richten op activiteiten buiten de sociale huursector, beperkt is: deze activiteiten vallen formeel buiten het rijkstoezicht.

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting stelt jaarlijks op basis van deze documenten een overzicht op die de Minister vervolgens gebruikt om een oordeel op te stellen over de betreffende woningcorporatie (BBSH, art 31). Dit oordeel komt terug in de zogenaamde oordeelsbrieven en gaan in op: financiën, prestaties en integriteit (sinds 2009).

**Verscherpt toezicht.** Een college van burgemeester en wethouders of het bestuur van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting kan de Minister verzoeken maatregelen te nemen indien zij daar aanleiding voor zien gezien de inhoud van de overhandigde documenten (BBSH, art 39). Dat kan tot incidenteel verscherpt toezicht van het rijk leiden. Uiteraard ligt in alle gevallen het initiatief tot het nemen van maatregelen bij de minister zelf.

**Aedescode.** Deze door de sector vastgestelde gedragscode operationaliseert de wettelijke voorschriften in een stelsel van eigen gedragscodes. De code, aanvaard door alle leden



van de koepelorganisatie Aedes en vrijwel alle corporaties zijn lid, stelt vast dat woningcorporaties de maatschappelijke bestemming van hun vermogen waarborgen door effectief toezicht, een transparante inrichting van de organisatie, een voortdurende dialoog met de belanghouders in hun lokale omgeving en in een zorgvuldige omgang met hun klanten waar zij zich bovendien over verantwoorden in het jaarverslag. Daarnaast laat iedere woningcorporatie zich iedere vier jaar extern, onafhankelijk en gezaghebbend visiteren waarbij het visitatierapport openbaar is.

Wat intern toezicht betreft zijn de woningcorporaties gehouden aan de Governancecode Woningcorporaties. Hierin staat dat de Raad van Bestuur tijdig informatie verschaft betreffende risicobeheersing en controlesystemen en ter goedkeuring het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting voorlegt aan de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht kan vervolgens de Raad van Bestuur hierop aanspreken en is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eigen functioneren.

#### *Belangrijke stakeholders in de sector*

**Huurders(organisaties).** De huurders behoren tot de meest direct betrokken lokale stakeholders. De meeste corporaties hebben, mede in samenhang met de omvang van de woningportefeuille, een stelsel van georganiseerde huurcommissies, vaak verenigd in een huurdersraad. De huurders hebben het wettelijk geregelde recht voor hun Raad van Toezicht voor de tenminste de bezetting van twee de veelal vijf zetels, een bindende voordracht te doen. Alle leden van de Raad van Toezicht dienen mede op grond van de Governance code te voldoen aan een door de corporatie opgestelde profielschets.

**Gemeentes en prestatieafspraken.** De gemeente is veelal de daarnaast meest betrokken stakeholder die betrokken is bij de lokale activiteiten van de corporatie. Gemeente en corporatie(s) spreken periodiek met elkaar af welke wederzijdse prestaties in de komende periode geleverd gaan worden. Die prestatieafspraken zijn op zichzelf weer de uitvoeringsprogramma's die bij de gemeentelijke woonvisies behoren. Elke gemeente moet op basis van wetgeving periodiek een lokale of regionale woonvisie opstellen. De gemeenten zijn redelijk afhankelijk van de prestaties van de corporaties, daar waar het gaat om het daadwerkelijk uitvoeren van de lokale beleidsintenties op het gebied van wonen.

**Overige stakeholders.** Op lokaal en regionaal niveau werken corporaties samen met verschillende maatschappelijk betrokken organisaties op het gebied van veiligheid (politie en brandweer), buurtbeheer (maatschappelijke organisaties), zorg (zorgleveranciers en huisvesters van ouderen), werkgelegenheid (gemeente en werkgevers) etc. Mede in het kader van de door de sector ingestelde maatschappelijke visitaties, zijn veel corporaties overgegaan tot het periodiek raadplegen van alle stakeholders in een beter georganiseerd verband. Dat valt onder de noemer relatie management te plaatsen.

#### *Professionalisering: werving en selectie en training en opleiding*

**Operationeel - en management personeel.** Het werven van operationeel en management personeel is niet lastiger dan in andere sectoren. Er wordt gebruik gemaakt van de reguliere kanalen van de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft de koepelorganisatie Aedes een eigen opleidingsprogramma waarin voor veel specifieke functies gerichte opleidingen gevolgd kunnen worden.

**Werving en selectie van toezichthouders plus aanvullende opleidingen.** In de Governancecode en de interne governance reglementen is inmiddels opgenomen en doorgevoerd dat niet langer een systeem van coöptatie wordt gehanteerd. Vacatures worden via de openbare pers bekend gemaakt (advertenties). De werving en selectie vindt plaats op basis van daarvoor opgestelde interne reglementen en procedures: wervings- en selectie commissies e.d. Ook wordt nogal eens de werving en selectie bij een professioneel extern bureau ondergebracht.

Het aantrekken van nieuwe professionals als toezichthouder verloopt gemiddeld genomen goed. Het op orde brengen van de professionaliteit van zittende raadsleden en/of bijscholen van nieuwe leden is een punt van aandacht in de sector. De Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties biedt een programma met coaching, opleidingen en een netwerk.

## 1.3 Formele Governance

### 1.3.1 Wetgeving: extern toezicht

De huidige wettelijke grondslag voor de werkzaamheden en de positie van de woningcorporaties zijn geregeld in de Woningwet. Daarin zijn de taken, de bestuurlijke inrichting, de middelen en de bevoegdheden kaderstellend aangegeven. In de Woningwet is aangegeven dat op onderdelen nadere regels gesteld worden bij algemene maatregel van bestuur. Daartoe behoort het meest relevante Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Daarnaast zijn door de minister (kleine) aanvullende regels of wijzigingen aangebracht in beleidsbrieven (Ministeriele Geschriften- MG's). Hoogst relevant is dat is voorgeschreven dat tenminste twee leden van de te benoemen (interne) Raad van Toezicht bindend moeten worden voorgedragen door de lokale huurders (organisaties).

Teneinde controle te hebben op de uitoefening van de wettelijk omschreven publieke taken is een stelsel van externe en interne toezichtsregels opgesteld. Het **externe toezicht** is door de minister bij wetgeving opgedragen aan het CFV die rechtstreeks aan de minister rapporteert. Het interne bestuur en interne toezicht wordt door de sector zelfstandig ingevuld binnen kaders die sectorbreed zijn overeengekomen (branche codes). De wettelijke grondslag ligt in de Woningwet en het daaruit voortvloeiende Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), de AmvB die als kader voor het toezicht functioneert.

#### **Relatieschema sociale huursector: toezicht, financiering en governance:**

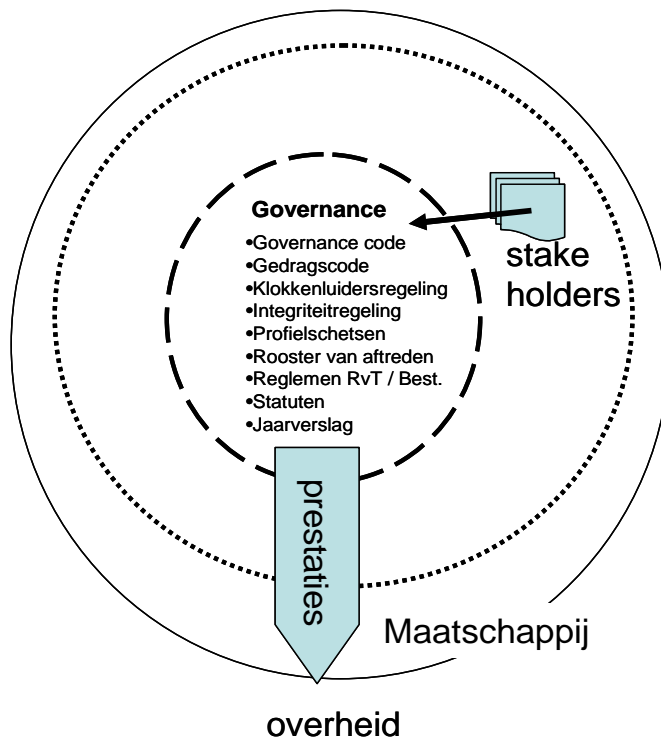
1. Centrale overheid heeft bij wet het financiële toezicht aan CFV opgedragen;
2. CFV: jaarlijkse toets financiële handel en wandel. Rapport aan minister;
3. Corporaties zijn lid van hun koepelorganisatie Aedes. Zelfregulerend zijn gedetailleerde afspraken gemaakt over o.a. Governance, Integriteit en Transparantie;
4. Waarborgfonds (WSW) dekt reguliere financieringsrisico's. Inspecteert minimaal jaarlijks de financieringspositie van elke corporatie en meldt zwakke financieringsposities aan bij het CFV. Dit fonds treedt dan nader op richting de

betrokken corporatie en spreekt corporaties aan en maant ze zonnodig tot het nemen van maatregelen;

5. Zwaardere incidenten en excessen die in het vizier van WSW en CFV komen worden aan de minister voorgelegd. Dat kan uiteindelijk tot een ministeriele aanwijzing leiden.

CFV en WSW worden beiden door de sociale huursector gefinancierd. De overheid heeft hieraan een vorm van ‘achtervang’ gekoppeld. Hiermee is de financiering van de huursector volledig binnen de gestelde randvoorwaarden geborgd.

### 1.3.2 Zelfregulering: Governance Codes sociale huursector



In het voorgaande is aangegeven dat Woningcorporaties private rechtspersonen zijn: ruim 80% kent de stichtingsvorm, de rest (op één NV na) is vereniging. Het merendeel van de corporaties is aangesloten bij haar branche organisatie **Aedes** en kent daarom waarde toe aan de werking van op dit niveau ontwikkelde branchecodes: de Aedes Code als de Governance en Integriteit Code.

Op basis daarvan moet door de verbinding tussen woningcorporaties en hun koepel de codes op transparante wijze worden toegepast. De transparantie is gewaarborgd in de jaarverslaglegging.

Tot de transparantie behoort niet alleen het jaarverslag maar is ook binnen de sector verbindend aangenomen de Maatschappelijke Visitatie. Die visitatie vindt periodiek (om de 4 jaar) plaats. Daarin vindt op objectieve wijze een beoordeling plaats van de door de corporaties in maatschappelijke zin geleverde prestaties: wat is de opgave, wat zijn de ambities, wat zijn de prestaties.

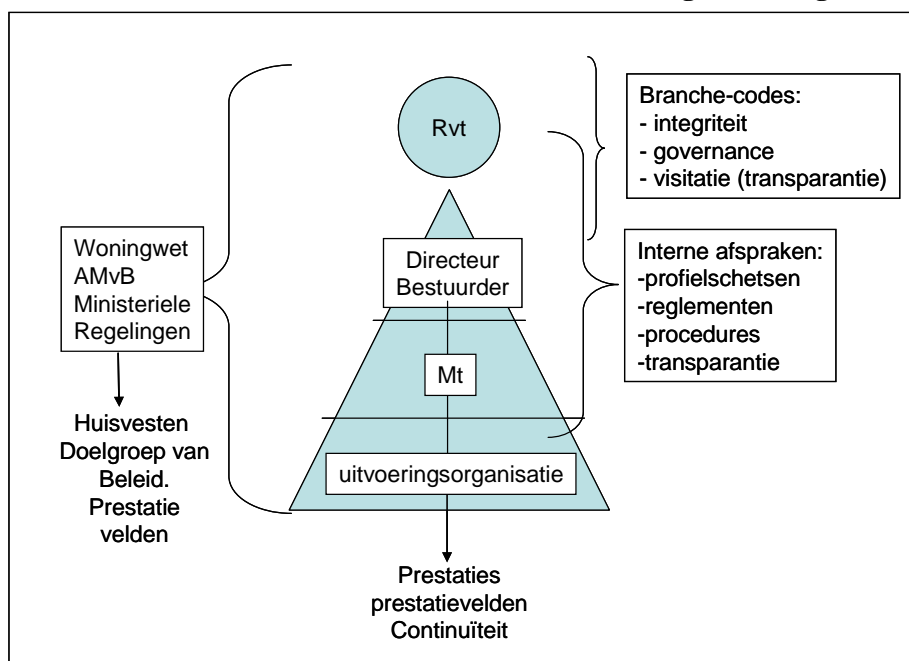
De output van alle interne processen zijn deels verankerd in het feit dat in elke RvT op bindende voordracht van de huurders/bewoners ten minste twee leden benoemd moeten worden. Dat laatste is een nadere aanscherping van de regels geweest door de minister.

#### *Intern toezicht: ‘checks and balances’ per corporatie*

Het interne toezicht is een belangrijke schakel in de toezichtketen in de sociale huursector. Dat komt tot uitdrukking in de wettelijk vereiste Raad van Toezicht als apart orgaan binnen elke corporatie. Zoals gezegd treedt het sector instituut CFV namens de

minster op als extern financieel toezichthouder. In de uitoefening van die taak dient het Fonds te kunnen vertrouwen op de kwaliteit van het interne toezicht bij corporaties, te meer daar het externe toezicht van het Fonds niet preventief maar repressief is, waarbij op basis van risicoanalyses tot oordelen wordt gekomen. Om die reden spreekt het CFV zich ook jaarlijks uit over de kwaliteitskenmerken van de intern toezichthouders.

### Hoofdstructuur van de sociale huursector: van Woningwet tot regels:



#### Verdere toelichting intern- toezicht: verplichte bestuursstructuur

Woningwet en BBSH schrijven de statutaire basis (voorgeschreven modelstatuten) voor de corporaties voor. Daarmee staat de juridische toezichtstructuur vast. Daarin hebben bestuur en Raad van Toezicht een prominente plaats.

#### Raad van Toezicht

De RvT heeft de statutair geregelde taak toezicht uit te oefenen op het besturen van de woningcorporatie. Daarbij richt de RvT zich primair op de beleidscyclus van de corporatie [ beleidsplannen, begroting en meerjarenramingen, voortgangsrapportages over bedrijfsgegevens en doelstellingen, verslaglegging, accountantsverklaring en decharge verlening].

De taken bestaan veelal uit:

- benoeming en evaluatie en ontslag Bestuurder(s);
- toezicht op realisatie statutaire- en beleidsdoelstellingen;
- strategie en beleidsformuleringen (vaststellen);
- toezicht op risicobeheersing (instemming vereist op investeringsbegrotingen uitvoering);
- interne risicoverslaglegging, - beheersing en controle;
- toezicht op financiële verslaglegging (opdrachtgever accountsonderzoek);
- toezicht op algemene naleving wet- en regelgeving;
- toezicht op verhoudingen met stakeholders;

- toezicht op de prestaties in maatschappelijk belang.

De benoeming van de RvT vindt plaats door coöptatie na een transparante wervings- en selectieprocedure. In de praktijk bestaan de RvT's uit 5 tot 9 leden. De honorering vindt naar rato plaats op basis van inzet en belasting, veelal een uurtarief per vergadering. De jaarlijkse bedragen liggen tussen de €3.000 en €10.000. Daarbij is de vergoeding mede afhankelijk van de complexiteit van vraagstukken e.d.

#### *Operationele uitwerking interne toezicht: branche of sector codes*

De branche codes binnen de sociale huursector hebben met instemming van de leden van de sector tot op micro niveau vastgelegd hoe de statutaire structuur operationeel vorm wordt gegeven. Daartoe zijn per corporatie op basis van de branche codes interne (model) regels voorgeschreven:

- Bestuursreglement;
- Profielschets leden van bestuur en raad van toezicht;
- Openbare werving en selectie procedures: wettelijk voorschrift is dat tenminste twee zetels in de Raad van Toezicht door huurders (stakeholders) bindend worden voorgedragen;
- Integriteitscode: voorkomen van belangenverstrengeling, openbare verslaglegging, interne evaluatie op basis van sectorrichtlijnen, professionaliseringsafspraken (o.a. te volgen opleidingsprogramma e.d.);
- Maatschappelijke Visitaties: openbare beoordeling van voorgenomen en gerealiseerde maatschappelijke prestaties. Hiermee krijgen corporaties letterlijk een rapportcijfer. Die cijfers/rapportages moeten (verplicht) openbaar gemaakt worden.

Het is overigens nog te vroeg in de tijd, de visitaties zijn pas in aanleg uitgevoerd in 2007, om van enige effecten te spreken van het visitatie mechanisme op de handel en wandel van de corporaties.

De mate van individuele uitwerking kan enigszins afwijken van de uniforme code omdat op onderdelen een graduele vrijheid is gegeven om op micro niveau maatwerk toe te passen. Hierover is men wel verplicht in de jaarverslaglegging een nadere toelichting te geven.

#### *Sancties: mogelijkheden voor optreden Toezichthouders (In- en extern)*

##### *Sanctie mogelijkheden voor de externe toezichthouder (overheid)*

Met de verzelfstandiging van de sociale huursector is door de centrale overheid een evenwichtig systeem van checks and balances nagestreefd. De overheid heeft in wetgeving (raamwetgeving) zorg gedragen voor een kader waarbinnen de sociale huursector eigen operationele regels opkon stellen. Dat is op een zodanige wijze, ook in overleg met de overheid, gebeurd dat de sector zelf een **zelfregulerend systeem** van controles en transparantie kon ontwikkelen.

Het toezicht van de overheid is nagenoeg geheel achteraf en niet vooraf. Enkele elementen worden vooraf getoetst, zoals: fusies tussen corporaties, statutenwijzigingen, in bepaalde gevallen verkoop van delen van het woningbezit maar ook het aangaan van nevenactiviteiten.

De centrale overheid komt derhalve pas in (formeel) actie wanneer er een concrete melding op de tafel van de minister wordt neergelegd, of wanneer de minister zelf een concrete aanleiding ziet om handelend op te treden. Het CFV treedt voor de overheid op als (vooral financieel) toezichthouder. Het CFV kan zo'n melding, in de vorm van een advies aan de minister, afgeven. De CFV rapportage kan het 'falen' van bijvoorbeeld de interne toezichthouder van een woningcorporatie nader benoemen en aangeven. Een dergelijk falen, wordt in dit kader financieel vertaald in een vastgestelde veelal dreigende vorm van discontinuïteit.

### *Sanctie instrumenten*

De minister kent maar één ultieme sanctie: het intrekken van de toelating van de woningcorporatie (geregeld in het BBSH). Daarmee houdt, opgelegd door de overheid, de corporatie op te bestaan en zal het bezit moeten worden overgedragen aan een derde (collega) corporatie. Uiteraard is een dergelijke sanctie drastisch en is dan ook vrijwel nimmer 'als opgelegde sanctie' uitgeoefend.

Toch is in het beeld van het repressieve toezicht een dergelijke sanctie niet denkbeeldig. Er is, weliswaar incidenteel, vanwege te verwachten discontinuïteit (schuldenlast en renteproblematiek), wel degelijk zo hier en daar een corporatie ontmanteld, maar dat is dan een geleidelijk, in overleg met de overheid, door de corporatie zelf ter hand genomen proces. Inzet daarbij is de sanering van de schuldenlast en het veilig stellen van continuïteit van exploitatie, al dan niet in eigen beheer.

De maatregelen die de minister ter beschikking staan passen binnen de door de overheid beleidsmatig gehanteerde adagium van: overleg, overtuiging, sturing en correctie. Dit is te beschouwen als een proces dat erop gericht is vraagstukken op te lossen en een volledige ontmanteling zonodig te voorkomen.

De instrumenten die door de minister gehanteerd worden, zijn er beleidsmatig vooral op gericht de toepassing van de meest ultieme sanctie van intrekking van de toelating, te voorkomen. Deze instrumenten zijn:

1. een ministeriele aanwijzing: doen nemen van maatregelen door de corporatie zelf;
2. het bij ministeriele aanwijzing benoemen van een tijdelijke externe bewindvoerder;
3. het afgeven van (jaarlijkse) beoordelingen.

De aanwijzingen van de minister zijn binnen de sociale sector zelf dan veelal reeds voorafgegaan door het onthouden van financieringsgaranties (WSW) en indringend overleg met het CFV. Pas wanneer de corporaties blijft volharden in haar slechte koers, of niet bij machte is het tij te keren, zal de minister overgaan tot de intrekking van de toelating in het kader van de Woningwet.



Mede uit dit type van kritiek valt e.e.a. af te leiden. O.a. dat de overheid zich hier en daar wat lijkt te vertillen aan de operationele scherpte van het externe toezicht dat wordt nagestreefd. Belangrijk is daarbij de vraag of die ambitie wel kan worden waargemaakt:

1. Er wordt veel vertrouwen geschonken aan het zelfregulerende mechanisme van de sector;
2. Men houdt elkaar bij de les wanneer het om financiële risico's gaat.

Er is echter wel en desondanks, zo zijn de geluiden binnen de sector, een zekere tendens te zien naar een hernieuwde binding tussen overheid en de sociale huursector. De afstand tussen overheid en sociale sector wordt naar behoefte kleiner gemaakt. Er wordt daarbij wat getornd aan de zelfstandige positie van de corporaties met als bestuurlijk motief daarachter: het veiligstellen van het maatschappelijke belang in brede zin.

Het invoeren van de Vpb plicht (omzetbelasting) en ook het hanteren van heffingen voor herstructurering en/of krimpende regio's zijn uitingen van de door de huursector gevoelde maatschappelijke drang bij de centrale overheid tot heralloceren van middelen.

Kortom de (subsidie)geldstroom vanuit het verleden wordt langzaamaan omgekeerd: van corporaties richting overheid.

Dat zet corporaties aan tot creatief en niet altijd bezonnen gedrag (o.a. nemen van extra bedrijfsrisico's in nevenactiviteiten onder de druk van het behalen van extra rendementen ter dekking van onrendabele investeringen).

De noodzakelijk te achten driehoeksbalans tussen externe toezichthouder, het politieke bestuur en de sociale huursector (met CFV en WSW als borgpinnen), lijkt nog steeds niet helemaal aanwezig.

#### *Sanctie mogelijkheden interne toezichthouder: de RvT toets en grijpt zonodig in*

Over het hanteren van interne gedragscodes zijn in de sociale huursector breed en uitvoerig debatten gevoerd, studies verricht en afspraken gemaakt. De sector heeft daarbij zelf gestreefd naar een zodanig pakket van eigen regels en afspraken dat de kansen dat misgrepen ontstaan zichzelf uitmiddelen. Daarbij wordt gesproken over een zelfreinigend mechanisme. Transparantie naar alle stakeholders, afspraken over verslaglegging, toetsing en controle moeten bewuste misstanden uitbannen. Daarbij is vanuit de overheid het principe gehanteerd dat de span of control op de sociale huursector vanuit de overheid te groot is. De overheid kan nimmer zelf vanuit een centrale positie toezicht houden op de gehele winkel van elke corporatie. Toezicht vindt daarom achteraf en op hoofdlijnen plaats en ook in gedelegeerde vorm [CFV]. Er hangt veel af van het gekozen model van zelfregulering. Professionalisering [o.a. branche gerichte vorming en opleiding] en het ontwikkelen van voldoende instrumenten die Bestuur en RvT moeten hanteren vormen daarbij de belangrijkste steunpilaren. Belangrijk daarbij zijn de binnen de koepelorganisatie ontwikkelde branche codes. Binnen de Aedes koepel is een breed draagvlak voor de operationele codes aanwezig. Elk van de corporaties heeft dan ook de Aedescode onderschreven en is daarom binnen de sector de verplichting aangegaan deze toe te passen.



In elk van de door de individuele woningcorporaties toegepaste codes (o.a. Governance en integriteitscode) en de daarop gebaseerde interne toezichtreglementen, is verwoord hoe de bevoegdheden tussen Bestuur en Raad van Toezicht (RvT) zijn verdeeld. Overtreden van interne regels en afspraken kan ertoe leiden dat de RvT de Bestuurder tot de orde roept of ontslaat.

De persoonlijke alertheid van de interne toezichthouders en hun inhoudelijke expertise bepalen in belangrijke mate de professionaliteit van de toezichthouders. De scheiding van verantwoordelijkheden tussen Bestuurder(s) en hun RvT dwingt de RvT tot toezicht op afstand. De Bestuurder bestuurt en de RvT houdt actief toezicht.

De vergadercyclus van de RvT beperkt zich daarom veelal tot een (bescheiden) aantal vergaderingen (6 à 7 per jaar) met een focus op de beleidscyclus die zich uitstrekt van beleidsplan tot begroting(en) en wordt afgerond met de jaarverslaglegging en decharge verlening. Daarbij heeft de RvT een instemmende rol bij majeure ingrepen: (des)investeringen, nemen van een aanmerkelijk belang, aangaan van nevenactiviteiten, de lopende begroting en de meerjarenbegroting.

De RvT geeft daarmee een mandaat aan het Bestuur om binnen de kaders van de vastgestelde en goedgekeurde beleidsdocumenten aan het werk te gaan. Cruciaal is het vertrouwen binnen die cyclus dat zowel Bestuurder als RvT in elkaar moeten hebben: informatievoorziening volledig en juist, oordeelsvorming voldoende professioneel.

Uiteraard zal de RvT in de meeste gevallen een evidente hapering van de vertrouwensband pas achteraf kunnen vaststellen en dan ook pas daarna handelend kunnen optreden. Dat is een kwestie tussen Bestuur en RvT waar in formele zin de overheid en andere stakeholders niet tussenzitten.

Pas wanneer het interne toezicht structureel gaat falen of wordt omzeild, wordt de kwestie mogelijk via het CFV een mogelijk beoordelingspunt voor de Minister. Daartoe kunnen bijvoorbeeld ook de salarisonderhandelingen tussen RvT en Bestuurder gaan behoren. Niet omdat salarissen bijvoorbeeld naar publieke opvattingen te hoog worden – wettelijke regels ontbreken op dit vlak-, maar omdat de (in- en externe) vertrouwensband beschadigd is geraakt. Dat laatste maakt in sommige opzichten een corporatie stuurloos en kan tot ingrijpen leiden.

#### *Transparantie als waarborg van prestaties: instrument maatschappelijke visitatie*

Teneinde, mede in de beeldvorming, te voorkomen dat prestaties van corporaties onder het dekkleed blijven, hebben de corporaties zelf een visitatiesystematiek ontwikkeld. Deze systematiek is overigens op objectiegronden buiten de corporatiesector doorontwikkeld en getoetst. In de systematiek worden in brede zin alle prestaties van de individuele corporaties gelegd naast de opgaven waarvoor de corporaties in hun werkgebied staan. Bij het beoordelen van die prestaties spelen de lokale en regionale stakeholders een zware rol: doet de corporatie de goede dingen en doet ze die dingen goed?

Bij het visitatie oordeel dat gegeven wordt speelt ook de Governance, naast aspecten als huisvesting van doelgroepen, financiën, onderhoud en nieuwbouw, een belangrijke rol.

In de visitatie wordt aan elk van de aspecten een gemotiveerd en onderbouwd ‘**schoolcijfer**’ gegeven. Omdat in de systematiek van de visitaties besloten is dat de rapportages en daarmee de beoordelingscijfers, gepubliceerd moeten worden, o.a. op de web-site van de corporatie, staat de corporatie met haar prestaties min of meer **voor iedereen te kijk**.

Het is de algemene sectorverwachting dat Bestuur en RvT van een corporatie openbaar gemaakte slechte beoordelingen, als zeer ongewenst zullen beschouwen. Een directe sanctie is niet aan een slecht cijfer verbonden. Men wordt niet om die reden alleen onder curatele gesteld, geschorst of ontslagen. Het kan wel naar verwachting leiden tot het intern orde op zaken brengen van e.e.a.

Uiteraard is de maatschappelijke visitatie pas geheel naar waarde te beoordelen naarmate ook elke corporatie binnen de gestelde termijn (4 jaar) ‘aan de beurt is geweest en een volgende visitatieronde wordt ingegaan. Omdat de visitaties verplichtend zijn opgelegd binnen de sector zelf is niet duidelijk welke sancties kunnen gehanteerd wanneer een corporatie geen visitatie wenst te ondergaan. Los van de motieven die men dan hanteert, geeft een dergelijke opstelling wel te denken en kan ook leiden tot bijvoorbeeld een nadere interne discussie en het op orde brengen van de interne gang van zaken.

Uit eerder onderzoek (o.a. van het CFV) blijkt dat de kwaliteit van het interne toezicht (zelf reinigend mechanisme) nog mede van een aantal aspecten afhangt:

1. de rolopvatting van bestuur en raad van toezicht t.a.v. de specifiek volkshuisvestelijke kwaliteiten en het maatschappelijk rendement, niet alleen de focus leggen op financiële continuïteit;
2. de kwaliteit van de volkshuisvestelijke informatievoorziening (ook hier niet alleen financieel);
3. interne evaluaties en visitaties (voortschrijdend inzicht opbouwen in het eigen functioneren);
4. het expliciteren van het toetsingskader en visievorming op beleid (beleidscyclus);
5. de risicobeheersing vanuit meerdere, bedrijfskundige disciplines (processen en procedures).

(Bron: Centraal Fonds Volkshuisvesting, redactioneel bewerkt door ECORYS 2010).

## 1.4 Informele Governance

### *Vage grenzen tussen publieke taken en nevenschikte markt activiteiten*

Ruim 20 jaar geleden zijn vanuit de centrale overheid de eerste stappen gezet tot verzelfstandiging van de sociale huursector. Met het doorsnijden van de ‘zilveren koorden’ (uitruil subsidieverplichtingen van de overheid met nog openstaande en terug te betalen rijksleningen) is een voor de toenmalige overheid aanwezige sturingsinstrumentarium (subsidievoorwaarden) vervallen. De Governance richt zich in belangrijke mate op het presteren op het terrein van de volkshuisvesting binnen een aantal prestatievelden (zie 2.1.2). Hoe en welke prestatievelden worden bewandeld en welke prestaties dan moeten worden geleverd staat de corporaties in feite vrij.

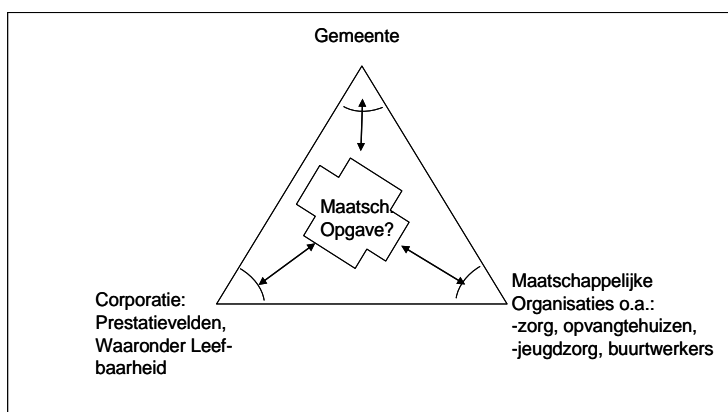
Veel zo niet alles hangt daarom af van de persoonlijke professionele invulling van alle Governance afspraken binnen de sector. De overheid geeft alleen aan dat er een Governance structuur moet worden ingericht met o.a. een Raad van Toezicht. Die professionalisering wordt al vele jaren ter hand genomen door de sector zelf, maar er is o.a. door het CFV castgesteld dat dit nog niet voldoende op orde is. Veel stappen op bijvoorbeeld de Neventerreinen worden wel gemeld aan de overheid, maar de inhoudelijke interen sturing laat kennelijk te wensen over. Het entameren van nevenactiviteiten is al vele jaren een discussie binnen de sector. Nevenactiviteiten vallen soms geheel buiten de kerntaak volkshuisvesting, maar dragen veelal wel goed bij aan de uiwerking en invulling van de maatschappelijke ambities die corporaties hebben. Het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed is daarvan een goed voorbeeld. Zo behoort het bouwen van een school binnen Vogelaarwijk buiten de kerntaak van de corporaties maar draagt wel sterk bij aan het maatschappelijk beheer van een wijk of buurt.

## 1.5 Lessen

### *Kern- en nevenactiviteiten: onderscheid blijvende bron van zorg?*

De activiteiten van corporaties waarmee in de vorm van huisvesting een primair publiek belang is gediend, vormen de kernactiviteiten van corporaties. Deze activiteiten komen in aanmerking voor de borgingsfaciliteit van het WSW. In de praktijk is sprake van een soms brede invulling van het publieke belang van de volkshuisvesting. In feite worden zowel activiteiten met strikt volkshuisvestelijk belang, als activiteiten meteen breder maatschappelijk belang geborgd. Deze laatste activiteiten worden vaak als nevenactiviteiten betiteld. Momenteel kunnen corporaties ook andere, niet-borgbare activiteiten ondernemen. Voorbeelden van deze niet-borgbare activiteiten zijn: bouw van dure huur- of koopwoningen en bouw van commercieel onroerend goed. Voorkomen moet worden dat nevenactiviteiten ten koste gaan van de mogelijkheden om kernactiviteiten te ondernemen.

De relatie tussen kern en nevenactiviteiten en toegestane en niet toegestane activiteiten zou beter uitgewerkt kunnen worden. Het gaat daarbij om het onderscheid tussen “wat moet” (kernactiviteiten in het publieke belang) en “wat gewenst is”



(maatschappelijk en commercieel). De grens tussen beiden en tussen wat volstrekt ongewenst is voltrekt zich veelal in een grijs gebied. Dat vraagt om een betere, meer expliciete duidelijkheid. Het overlaten van de scheidslijnen aan de lokale bestuursethiek blijkt nog al eens te wankel.

Ook stakeholders zijn daar deels debet aan. In het krachtenveld van maatschappelijk georiënteerde stakeholders is ook lang niet altijd op lokaal niveau in evenwicht. (zie voorgaand schema). Soms wordt het oplossen / financieel dragen van maatschappelijke vraagstukken aan de sterkste schouders overgelaten terwijl dit niet overduidelijk tot bijvoorbeeld de primaire kerntaak behoort.

De algemene indruk ontstaat op die manier dat de kwaliteit van de Governance hier en daar nog te kort schiet. Op basis van het onderzoek dat het CFV onlangs hield kan onder meer het volgende worden genoemd:

1. het beter duiden van de rol en verantwoordelijkheid van interne toezichthouders, het in het wetsontwerp maatschappelijke onderneming genoemde orgaan van belanghebbenden dat het interne toezicht kan benoemen; en
2. een betere op prestaties gerichte verantwoording door het interne toezicht (meer transparantie).

De laatste weg is ingezet door de invoering van een systeem van **Maatschappelijke Visitaties**, daarmee wordt periodiek helder gemaakt wat prestaties zijn ten opzichte van de opgaven die mede door stakeholders gedefinieerd zijn. Dit visitatiesysteem is echter nog deels in ontwikkeling en pas onlangs (2007) operationeel geworden in Pilot vorm.

## 1.6 Begrippenlijst

**Woningwet 1901.** De Woningwet stamt uit 1901 en is daarna enkele malen aangepast. De Woningwet regelt de verhouding tussen Rijk en lagere overheden en biedt de kaders voor private organen om met overheidssteun huurwoningen te bouwen en exploiteren voor bepaalde doelgroepen van beleid (lagere inkomensklassen).

**Besluit Beheer Sociale Huursector.** Deze AMvB regelt bij wijze van kaderwet de voorwaarden waaronder particuliere organisaties kunnen toetreden tot de lijst van toegelaten instellingen die met overheidssteun sociale huurwoningen kunnen bouwen en exploiteren. Hoewel er sprake is van kaderwetgeving wordt op redelijk complete wijze alle aspecten van het woningbeheer gedekt. Het gaat daarbij om huurwetgeving, bestuurlijk juridische structuren, werkgebied en ook het werkgebied waarbinnen de corporaties moeten werken. Daarbij staat zeven kerntaken centraal.

**Waarborgfonds Sociale Huurwoningen (WSW).** Het WSW 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 WSW beschikt over een solide zekerheidsstructuur. De garanties van het WSW staan dan ook zeer hoog aangeschreven. 's Werelds belangrijkste kredietbeoordelaars Standard & Poor's en Moody's Investors Service hebben het WSW hun hoogste ratings, respectievelijk Triple-A en Aaa, toegekend. Het door het WSW geborgde volume bedraagt inmiddels (eind 2008) circa 72 miljard euro. De verwachting is dat in de jaren 2008 tot en met 2012 €35 miljard aan nieuw WSW-papier wordt uitgegeven.

Het WSW is op initiatief van het rijk in 1983 op en ingericht omdat het rijk het verstrekken van rijksleningen ging afbouwen en uiteindelijk stoppen. Het WSW heeft een maatschappelijke taak; aan de ene kant bevordert het de toegang tot de kapitaalmarkt voor deelnemende corporaties, aan de andere kant zorgt de zekerheidsstructuur die het WSW biedt ervoor dat corporaties tegen lage rentes geld kunnen lenen voor de financiering van onroerend goed. Het fonds wordt gevoed met een borgingsfee per verstrekte borging en een disagio voor calamiteiten.

**Het Centraal Fonds Volkshuisvesting.** In 1988 is het CFV opgericht. Het is een zelfstandig bestuursorgaan, ingesteld door de minister van VROM. De woningcorporaties worden intern gecontroleerd door een raad van commissarissen of toezicht. Het externe toezicht wordt uitgevoerd door de minister van VROM en het CFV. Om dit externe toezicht goed te kunnen uitoefenen, moeten de woningcorporaties jaarlijks een lijst van voorgenomen activiteiten opstellen; daarnaast dienen een jaarrekening, een jaarverslag, een volkshuisvestingsverslag en een overzicht van cijfermatige kerngegevens overlegd te worden. Als financieel toezichthouder voor de woningcorporatiesector oefent het CFV toezicht uit op individuele corporaties; anderzijds onderzoekt het de financiële positie van de hele corporatiesector. Het repressieve toezicht kan mogelijk leiden tot het opleggen van saneringseisen. Het CFV fungeert vanaf het begin ook als saneringsfonds voor woningcorporaties. Als deze niet beschikken over de noodzakelijke financiële middelen kunnen ze een beroep doen op de saneringssteun van het fonds. De inkomsten van het fonds komen tot stand door bijdragen van de corporaties, de zogenaamde 'heffingen'. De laatste betrof die ten behoeve van de veertig wijken voor de wijkaanpak.



## 2 Governance in de sociale huursector in Duitsland

### 2.1 Inleiding

#### 2.1.1 Algemeen kader: publieke sector geprivatiseerd

In Duitsland bestaat geen institutionele sociale huursector meer. Een huurwoning kan alleen sociale huurwoning worden genoemd wanneer er criteria aanwezig zijn (huur in relatie tot inkomen van de huurder) om individuele huursubsidies aan de huurder toe te kennen. De term Sociale huurwoning is daarom niet meer gekoppeld aan een institutionele eigenaar maar aan het feit of aan de huurder, op grond van huur-inkomenscriteria, huursubsidie verstrekt kan worden. Huurwoningen met een sociaal label kunnen daarom zowel door eventuele non-for-profit's (NFP's) als door naar winst strevende verhuurders (for-profits, de FP's) worden geëxploiteerd (Wolters en Verhage, 2001).

Na afloop van de door de individuele huurder aangevane subsidieperiode, vallen de woningen weer qua terminologie onder de 'normale' particuliere markt huursector. Omdat de Duitse overheid geen institutioneel onderscheid maakt tussen verschillende verhuurders wordt de huursector als één geheel gezien: particulieren en for profit.

Dat maakt dat niet zozeer instituties een maatschappelijk belang dienen dat ontstaan is door de financiële steunverlening, maar dat het huursubsidieregime bepaald welke woningen als sociale huurwoning worden gelabeld. Dat laatste heeft alleen betekenis voor de rechtstreeks aan de huurder te verstrekken huursubsidie.

Het onderstaande overzicht heeft betrekking op de gehele Duitse woningmarkt en maakt duidelijk welk deel van de woningvoorraad tot de huursector behoort. NB: een deel daarvan beslaat de in Duitsland als sociale huursector bestempelde particuliere woningvoorraad. De *gemeentelijke* en *overige publieke* woningbedrijven behoren tot die verhuurders die het meest dicht staan bij de sociale huursector in Nederland.

	Aandeel als % totale woningvoorraad	Aantal (*1.000 woningen)
Koopsector	39,1	15.130
Huursector	60,9	23.560
Kleine particuliere verhuurders	35,7	13.791
Professionele commerciële verhuurders	25,2	9.769
- coöperatieve woningbedrijven	5,9	2.288
- gemeentelijke woningbedrijven	7,1	2.744
- overige publieke woningbedrijven	1,0	390
- particuliere woningbedrijven	6,7	2.597
- kerken	0,4	137
- overige aanbieders	4,2	1.613
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>38.690</b>

Bron: GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (2004).

De professionele huursector is ongeveer gelijkelijk verdeeld tussen coöperaties (coöperatieve huiseigenaren) gemeentelijke woningbedrijven en andere (kleine) eigenaren zoals kerken, overige overheidsorganen en dergelijke. De gemeentelijke woningbedrijven zijn overigens op zichzelf weer private ondernemingen maar de aandelen zijn weer in handen van de gemeente(n).

De grote rol die FP aanbieders van oudsher op de huurwoningmarkt spelen, lijkt in belangrijke mate verklaard te kunnen worden door de opgave waarvoor Duitsland zich na afloop van de Tweede Wereldoorlog gesteld zag: het land lag grotendeels in puin en er bestond dringend behoefte aan de constructie van zoveel mogelijk nieuwe woningen. In Duitsland werden om de daar ontstane woningnood zo snel mogelijk te kunnen overwinnen, subsidies voor sociale woningbouw niet langer en uitsluitend verstrekt aan NFP organisaties, maar aan elke organisatie die bereid en in staat was aan de meest gestelde subsidie voorwaarden (o.a. ten aanzien van huurprijs en inkomenseisen) ten aanzien van de sociale woningbouw te voldoen.

**Overheidsbeleid na de Tweede Wereldoorlog.** Ten aanzien van de sociale woningbouw in het naoorlogse Duitsland was er een belangrijke rol weggelegd voor de eerste woningwet uit 1950. Deze wet bepaalde, dat de productie en het beheer van woningen niet exclusief voorbehouden was aan een toegelaten instelling. Iedere aanbieder die aan bepaalde voorwaarden voldeed (zoals een vaste huurprijs die gebaseerd was op de kostprijs) kwam – en komt nog steeds – in aanmerking voor overheidssubsidie ten behoeve van sociale woningbouw, waarbij de hoogte van deze subsidie onder andere afhankelijk is van de hoogte van de sociale huur en de duur van de beoogde sociale exploitatie (social commitment).

Het is belangrijk om op te merken dat in deze periode sociale woningbouw niet specifiek gericht was op huishoudens met een laag inkomen, maar op vergroting van het woningaanbod in het algemeen. Dit was echter geen onverdeelde succes.

Allereerst bleken vooral de midden- en hogere inkomensgroepen te profiteren van de – door de gereguleerde huren – relatief goedkope sociale huurwoningen. De particuliere verhuurders verkozen deze groepen vaak boven groepen met een laag inkomen, omdat ze bij deze groepen minder risico liepen (qua solvabiliteit). Daarnaast leidde de gehanteerde



methode van huurprijsbeheersing tot een verstoorde marktwerking in de gehele woningmarkt. Tenslotte was deze wijze van subsidiëring niet alleen kostbaar, maar ook inefficiënt.

De Duitse overheid probeerde deze problemen op te lossen door meer marktwerking te introduceren en meer gebruik te maken van subjectsubsidies in plaats van objectsubsidies. In 1956 is de tweede woningwet ingevoerd: de overheid begon zich terug te trekken en liet meer over aan de werking van de markt. Zo werd ook de huurprijsbeheersing geleidelijk losgelaten. Om de negatieve inkomensgevolgen voor de huurders te beperken werd in 1965 een systeem van individuele huursubsidie (het zogeheten 'Wohngeld') ingevoerd.<sup>2</sup>

In de jaren '70 nam het tekort aan subsidiabele (= goedkopere) huurwoningen fors toe. Een belangrijke reden hiervoor lag in het feit dat nieuw gebouwde woningen na verloop van tijd niet langer als een 'sociale' huurwoning werden beschouwd, te weten: wanneer de hiervoor aangegane lening werd afbetaald en/of de subsidie werd gestopt. Dit houdt in dat na verloop van tijd het aantal 'sociale' woningen afnam. Om dit probleem op te lossen nam de overheidsbemoeienis weer toe en kwam er meer aandacht voor de tot dan toe achtergestelde groepen (zoals mensen met een laag inkomen, ouderen en etnische minderheden). Ook komt in deze periode het stimuleren van het eigenwoningbezit steeds nadrukkelijker op de beleidsagenda.

De jaren '80 werden gekenmerkt door beleid dat gericht was op meer marktwerking en decentralisatie. De belangrijkste oorzaken hiervan waren de noodzakelijke c.q. gewenste afname van de staatsschuld, de cyclische ontwikkelingen op de woningmarkt en de algemene politieke cultuur die zich richtte op meer marktwerking. Sociale woningbouw en huursubsidie kregen hierdoor steeds meer een achtervang functie gericht op 'kwetsbare' bevolkingsgroepen.

De val van de Berlijnse Muur in 1989 leidt in het westen van het nieuwe Duitsland opnieuw tot een enorme woningnood. Mede naar aanleiding hiervan vonden opnieuw beleidswijzigingen plaats. Zo werden bijvoorbeeld bestaande (belasting)voordelen voor NFP organisaties afgeschaft. Vooral de laatstgenoemde maatregel heeft tot een ware privatiseringsgolf geleid die momenteel nog steeds voortduurt.

**Ontwikkelingen in de laatste paar decennia: de jaren na de hereniging.** De Duitse markt voor huurwoningen is na de hereniging in de 90-er jaren steeds verder in beweging gekomen door een omvangrijke privatiseringsgolf. Daarbij is voornamelijk de oude staatsvoorraad verkocht aan particuliere partijen. Het gaat daarbij om (inter) nationale investeringsmaatschappijen die landelijk optreden. De verschuivingen in de markt zijn, ook naar Europese maatstaven omvangrijk te noemen. Grote delen van het gemeentelijke woningbezit in verschillende grote Oostduitse steden, maar ook dat van geheel Noord Rhein Westfalen kwamen "op de markt". Veel huurder kwamen mede daardoor in de knel als gevolg van nooit eerder voorgekomen huurverhogingen en de gevolgen van

---

<sup>2</sup> In 1982 werd eveneens een huurbelasting (de zogeheten 'Fehlbelegungsabgabe') ingevoerd, zodat inkomensgroepen die een ten opzichte van hun inkomen relatief lage huur betalen een heffing wordt opgelegd.

achterstallig onderhoud. Beleggers in de woningfondsen streven naar een zo hoog mogelijk rendement tegen zo laag mogelijke kosten.

**Koepelorganisatie: GdW Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen.** De GdW Federatie vertegenwoordigt zo'n 3.000 organisaties. Daaronder vallen o.a.: gemeentelijke organisaties, coöperatief bezit, kerkelijk bezit, privé eigendom en nationaal en federaal eigendom. Het gaat daarbij om rond de 6 miljoen woningen waarin meer dan 13 miljoen mensen wonen. Daarmee vertegenwoordigt de Federatie woningexploitanten die meer dan 30 procent van alle huurwoningen in Duitsland beheren.

#### *Centrale overheid*

##### **Op winst gerichte aanbieders van sociale huurwoningen: afschaffing NFP status.**

Zoals hierboven al is opgemerkt spelen aanbieders met een winstoogmerk al van oudsher een grote rol op de Duitse (sociale) huurmarkt. Vermoedelijk is een belangrijke reden hiervoor dat direct na de Tweede Wereldoorlog alle mogelijkheden moesten worden aangegrepen om de enorme woningnood zo snel mogelijk terug te dringen.

Daar komt ten aanzien van het huidige spectrum bij dat sinds 1990 NFP aanbieders (de zogeheten 'Gemeinnützige Wohnungsunternehmen') niet langer kunnen profiteren van bepaalde (belasting)voordelen waardoor het marktaandeel van FP aanbieders verder is toegenomen.

Het lijkt erop dat bij de afschaffing van deze (belasting)voordelen verschillende motieven een rol hebben gespeeld. Hoewel er economische redenen waren om de NFP huisvestingsorganisaties te ondersteunen, werd hun publieke / politieke reputatie ernstig beschadigd in de 80-er jaren vanwege een omvangrijk corruptieschandaal binnen een van de grootste NFP organisaties [te weten 'Die neue Heimat' uit Hamburg] die tot een financiële deconfiture van deze organisatie leidde. Daarmee was een forse vertrouwensbreuk ontstaan tussen de Duitse overheidspartijen en de NFP organisaties ten aanzien van goed bestuur.

Het politieke besef dat vooral de NFP organisaties de belangrijkste huisvestingsrol in de samenleving zouden moeten vervullen lag daarmee aan diggelen. Daarbij kwam dat de bestaande voordelen, die aan NFP aanbieders werden verleend door de overheid, niet alleen kostbaar waren, maar tevens als niet bepaald doelmatig werden beschouwd. Het gevolg daarvan was een omvangrijke deregulering; de juridische status van de NFP-sector werd omgezet in die van een FP-status.

Overigens heeft de opvatting post gevat, dat de 'gelijkschakeling' van aanbieders met en zonder een winstoogmerk het ondernemerschap van de NPF's ten goede is gekomen. Het bracht deze organisaties uiteindelijk meer flexibiliteit en betere sturingsmogelijkheden om adequaat op de bewegingen van de woningmarkt in te spelen. Daarbij komt, dat de sturingsinstrumenten waarover de Duitse overheid zelf beschikt(e) vooral bestaan uit overleg en stimuleren. Dat maakte het wel soms lastig om via sturing in verschillende marktgebieden over voldoende betaalbare huurwoningen te beschikken en ook huurstijgingen te beperken. Vooral in mindere economische tijden duiken, naar de mening van verschillende partijen, in Duitsland problemen op, vooral op het gebied van

betaalbaarheid en beschikbaarheid. Dit dwingt bijna diezelfde overheden in dat geval, maar dan op politiek bestuurlijk niveau, weer tot nadere interventie.

## 2.1.2 Governance

### *Governance: ongewenste neveneffecten*

In Duitsland is er zagezegd feitelijk geen sprake meer van een publieke taak gekoppeld aan een institutionele sociale huursector. Er is mede om die reden geen nadere publiciteit omtrent ongewenste neveneffecten beschikbaar, publiciteit die in het kader van dit onderzoek gebruikt kan worden. Het maatschappelijke belang van een bereikbare huursector is vooral ingebed in de algemene marktwerking van vraag en aanbod. Daar waar een wat ruimere (huur)markt aanwezig is neemt ook het belang van het bewaken van een deel van de huurmarkt af. Daar waar een tekort ontstaat (bijvoorbeeld door verkoop en herpositionering van bezit in een ander marktsegment) zal als vanzelf de politieke druk ontstaan om tekorten op te lossen. In Duitsland is veelal sprake van een ruime huurmarkt en hebben ook verhuurders een belang delen van hun voorraad betaalbaar te houden voor die doelgroepen die in principe op basis van inkomenscriteria in aanmerking kunnen komen voor huursubsidie.

### *Governance: ongewenste neveneffecten, trends en ontwikkelingen*

In de media diende zich in 2006 als gevolg van de aanzienlijke marktverschuivingen het volgende voorbeeld aan. Dit behoort echter niet tot de vraagstukken die zich mede als gevolg van slecht of matig bestuur of gebrekkig in- of extern toezicht aandienen. Dit houdt vooral verband met de aanzienlijke verschuiving die zich reeds enkele tientallen jaren aandient in de Duitse woningmarkt.

### *Real Estate Investment Trusts (REITS)<sup>3</sup> in de publiciteit*

De Duitse Woonbond (Duitse bond voor huurders) heeft in 2006 via de rechter voorkomen, dat REITS toegang kregen tot de Duitse financiële markten. Daarmee werd, door een verbod op financiële aandelen of obligatie emissies, verdere expansie van de REITS vooralsnog aan banden gelegd. De Duitse Woonbond (Duitse bond voor huurders) bleek in 2006 ook daarmee succesvol in het mobiliseren van voldoende politieke krachten tegen die ontwikkeling.

De REITS zijn vastgoed fondsen met een beursnotering. Hun belangrijkste activiteiten zijn gericht op vastgoed. REITS hebben een vrijstelling (2006) van vennootschapsbelasting wanneer 75% van hun activiteiten zich daadwerkelijk binnen vastgoed afspelen en 90% van het rendement in de vorm van dividend wordt uitgekeerd aan de directe deelnemers/aandeelhouders. REITS zijn daarmee het perfecte instrument geworden voor het zogenaamde flitskapitaal binnen de woningmarkt. Hiermee werden lokale woningportefeuilles opgekocht, gesaneerd en ontdaan van de zwakkere goedkope delen. De goede delen werden direct daarna doorverkocht en/of uitgepand. Daarmee werd in de ogen van de Duitse Woonbond in sommige gevallen de lokale huursector

<sup>3</sup> De REITS zijn Real Estate Investment Trusts die, in het geval van Duitsland, zijn ingezet om het woonvastgoed, dat in het verleden door de overheid werd gereguleerd, over te nemen. Zodoende kon dit bezit via beursnoteringen verhandeld worden in de reguliere private markt.

ontmanteld en beleven de slechte delen over voor die huishoudens die op dat goedkopere huursegment zijn aangewezen.

## 2.2 Formele Governance

### 2.2.1 Extern toezicht

Een formele Governance is niet specifiek/exclusief voor de huurmarkt in Duitsland geregeld. Dat neemt niet weg dat de huursector, wanneer het gaat om vennootschappen, zich dienen te richten op de algemeen geldende Duitse Corporate Governance Code. Deze is op 20 juli van 2007 van kracht geworden. Deze Corporate Governance Code geeft wettelijke voorschriften voor het beheer en het toezicht van de Duitse beursgenoteerde ondernemingen en bevat Nationaal en internationaal erkende normen voor goed en verantwoordelijk bestuur.

Bedrijven kunnen van de Governance Code afwijken, maar zijn dan verplicht om dit jaarlijks openbaar te maken. Dit stelt bedrijven in staat om zelf na te denken over specifieke behoeften per sector of bedrijfstak. Daarmee draagt de code bij aan meer flexibiliteit en zelfregulering in de Duitse ondernemingswetgeving. De code bevat verder ook suggesties die kunnen worden gehanteerd wanneer afgeweken wordt zonder openbaarmaking. De code maakt dan gebruik van termen zoals "zouden" of "kan".

#### *Streven naar transparantie is in algemene nationale code op hoofdlijnen geregeld*

De code zal het Duitse Corporate Governance systeem transparant en begrijpelijk moeten maken. Dit ter bevordering van het vertrouwen van de internationale en nationale investeerders, klanten, werknemers en het publiek in het beheer en het toezicht van de Duitse beursgenoteerde ondernemingen.

De code verduidelijkt de rechten van de aandeelhouders, die het bedrijf voorzien van het benodigde eigen vermogen en die dragen het ondernemersrisico. Daarmee wordt in de code de positie en taken en verantwoordelijkheden aangegeven van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen.

Overigens zijn de artikelen die direct betrekking hebben op de taken en bevoegdheden, maar ook op de meer ethische kanten van het bestuur / toezicht –bijvoorbeeld zittingstermijnen- redelijk algemeen van karakter en gaan lang niet zo ver als bijvoorbeeld in de Nederlandse Aedes-code.

De Code geldt ook voor de huursector, uiteraard daar waar het gaat om professionele verhuurorganisaties, die een statutaire structuur kennen die mede een Raad van Toezicht omvat. Voor ca. 25% de huurvoorraad geldt dat deze beheerd worden door wat grotere professionele commerciële organisaties.

Bijna 36% van de huurvoorraad wordt beheerd door kleine particuliere verhuurders. Hiervoor is de Code al gauw niet van toepassing vanwege hun beperkte juridische structuren.

Omdat er geen relatie tussen verhuurbedrijven en de (centrale) overheid bestaat, is er geen sprake van een vorm van centraal extern toezicht. De overheidsrelatie met de huurmarkt bestaat alleen uit een subsidierelatie (Wohngeld – subjectsubsidie) met de individuele huurder.

### 2.2.2 Intern toezicht

Daar waar sprake is van een (grotere) professionele verhuurder bestaat een reguliere juridische organisatiestructuur waarbinnen een bestuur en een Raad van Toezicht functioneert. Daarvoor bestaan algemene juridische wet- en regelgeving waarbinnen ook aansprakelijkheid en algemene risico's zijn geregeld. De overheid heeft gekozen voor een volstreekte FP status van de huurmarkt en sluit daarmee 'automatisch' aan op de reguliere wetgeving voor het bedrijfsleven.

De algemene juridische bedrijfswetgeving geldt omdat er geen huursector, vergelijkbaar met die van Nederland, bestaat. Alle woningen worden via commerciële verhuurbedrijven verhuurd. Het maatschappelijk belang is nimmer opgebouwd via objectfinanciering of subsidiering. Het belang van de huurder is geregeld via de individuele huurcontracten en de individuele huursubsidies (Wohngeld regeling).

## 2.3 Informele Governance

Zoals hiervoor is aangegeven is de Governance voor particuliere (for profit) verhuurbedrijven de Governance in formele zin op nationaal niveau geregeld in een Governance Code. De uitwerking van de Governance Code in een meer informele sfeer (o.a. door zelfregulering) is niet aangetroffen.

In dit kader is het van belang om mee te wegen dat het tot de tachtiger jaren opgebouwde vertrouwen in de NFP sector werd opgeblazen door o.a. grote corruptieschandalen. Daarmee ontstond aanzienlijk meer ruimte voor de thans aanwezige commerciële huursector.

## 2.4 Aanknopingspunten

In reactie op ontsporingen voor de jaren tachtig vorige eeuw binnen de NFP huursector, is een proces van verregaande privatisering ontstaan. Door overdoen van de toenmalige sociale sector aan de volstreekte private markt kwam de Duitse overheid zodanig op afstand te staan van de huursector dat daarmee ook alle directe zeggenschap en toezicht verdween. Alleen de reguliere nationale wetgeving, geldend voor alle sectoren en bedrijfstakken, moet voldoende waarborgen bieden voor de belangen van groepen huurders die afhankelijk zijn van de (goedkopere) huursector.

Met het verregaand doorschieten van de privatisering in Duitsland heeft de overheid feitelijk geen gericht instrumentarium meer handen om doelgericht op een huursector op

te kunnen treden bij negatieve / ongewenste ontwikkelingen. Er kan nog wel een beperkte invloed worden aangewend bij verhuurders via van overleg en overtuiging.

Het is evident dat naarmate de overheden en de huursector op afstand van elkaar komen te staan, sturingsmogelijkheden en daarmee ook beïnvloeding van de huursector afnemen wanneer daarvoor geen specifieke instrumenten ontwikkeld kunnen worden.

Gesprekspartners die telefonisch benaderd zijn geven mede aan dat door het nemen van de verdergaande stap in de woningmarkt dan de overheid in Nederland tot nu toe gedaan heeft, het volledig fiscaliseren van de huursector, in feite afstand heeft genomen van de rol van bewaker van maatschappelijk belangen. Deze belangen zijn nu volstrekt in handen gelegd van de individuele huurder/bewoner die met het huurcontract in handen en de ondersteuning van het Wohngeld zijn/haar eigen positie moet bepalen. Verdediging van die stakeholdersbelangen liggen wel besloten in de huurwetgeving, de Wohngeld regeling en het algemeen burgerlijk recht.

## 3 Governance in de sociale huursector in Engeland

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de publieke huursector in Engeland. Gezien het onderwerp van dit onderzoek is daarbij Governance het belangrijkste uitgangspunt.

#### 3.1.1 De publieke huursector

Het aantal Registered Social Landlords, in het vervolg van dit onderzoek geschreven als RSL, die in Engeland werkzaam zijn nam snel toe nadat de Woningwet 1974 was ingevoerd. De RSL's zijn de op grond van de woningwet geregistreerde sociale verhuurders die zich konden aansluiten bij de Housing Corporation, een (niet departementaal) publiek lichaam dat verantwoordelijk was voor de financiering van sociale huurwoningen. Daarmee werd het instituut "Housing Corporation" levensvatbaar en was een kader geschapen waarbinnen de aanbieders van sociale huurwoningen verdere overheidsfinanciering konden aantrekken om nieuwe sociale huurwoningen te bouwen.

Op het moment zijn er meer dan 1.000 RSL's werkzaam in Engeland. Deze variëren van kleine (lokale of specialistische) organisaties met een beperkt aantal woningen tot grote regionaal en nationaal opererende organisaties met 20.000 huurwoningen. Ongeveer 40 organisaties hebben meer dan 10.000 woningen in bezit, terwijl bijna 900 organisaties minder dan 500 woningen beheren.

De snelle groei in omvang van de sector werd mede veroorzaakt door wetgeving aan het eind van de jaren '80 waardoor lokale overheden in staat werden gesteld woningen over te doen naar nieuw op te richten RSL's. In de meeste gevallen betrof het over doen niet meer dan een formele loskoppeling van de lokale overheid met behoud van de organisatie en managementstructuur.

De belangrijkste reden om de sociale huurwoningen uit de 'controle' van de lokale overheden te halen was de vrijheid die een RSL heeft om externe financiering aan te trekken op een schaal die voor de lokale overheid niet mogelijk was. Daarnaast heeft een RSL meer vrijheid waar het gaat om activiteiten. Dit ging vooral om het 'verwijderen' (sloop en verkoop) van sociale huurwoningen uit de geheel publieke sector en, in de ogen van sommige mensen, het verlies van democratische invloeden op de activiteiten.

In de laatste jaren is de trend waarneembaar dat organisaties fuseren of dat kleinere organisaties samenwerkingsstructuren aangaan waarin een grote organisatie de leiding heeft. Deze trend is voornamelijk ontstaan als gevolg van het kunnen aantrekken van grotere financieringscapaciteit voor de bouw van nieuwe woningen. Verder is er een trend zichtbaar waarbinnen de overheid de financiering voor nieuwe woningen concentreert in een kleiner aantal zogenaamde Approved Development Partners. ADP's moeten aantonen dat ze de beschikbare middelen en expertise hebben om grote projecten uit te kunnen voeren.

### *Subsidies*

In Engeland zijn de subsidies voor de sociale huursector onder te verdelen in:

- Kapitaal subsidies voor aanbieders van sociale huurwoningen;
- Subsidies, gebaseerd op de inkomsten van huurder (huursubsidie).

### *Subsidies voor aanbieders*

Het oorspronkelijke systeem van kapitaal subsidie was gebaseerd op het model waarbinnen de lokale overheid de woningen zelf aanbood. In dit systeem werd een bepaald bedrag toegekend op basis van de inkomsten uit huur minus de veronderstelde kosten aan management en onderhoud. Dit bedrag werd vervolgens afgetrokken van de kosten van de nieuwe woningen. De rest van het bedrag werd door de overheid gesubsidieerd. Dit resulteerde in toegekende bedragen die meestal rond de 80% bedroegen van de kosten van de bouw van nieuwe woningen.

In 1996 heeft de centrale overheid bovenstaand systeem gewijzigd met een duidelijke doelstelling de toegekende subsidies voor nieuwe woningen te verlagen. Onder deze nieuwe koers werden de RSL's geacht het grootste deel van het benodigde kapitaal te genereren uit private financiering. Het restant werd gesubsidieerd door de centrale overheid en komt op het moment overeen met ongeveer 35-40% van de totale kosten van nieuwbouw.

Sinds de systeemwijziging zijn de RSL's zeer succesvol in het aantrekken van private financiering, ondanks het kleine aantal leningaanbieders. De sector heeft op het moment een bedrag van ongeveer 35 miljard pond met privaat kapitaal gefinancierd op een totaal van ongeveer 85 miljard pond in 2008. De sector heeft tegen zeer gunstige voorwaarden financiering verkregen door het sterke onderliggende fundament in de vorm van stenen in combinatie met de sterke reputatie.

De bevoegdheid om gebruik te maken van overheidsfinanciering onder dit systeem (bekend als de Social Housing Grant) is uitgebreid naar private organisaties, de Arms Length Management Organisations, die een deel van het bezit, in eigendom van lokale overheden, beheren, en in sommige gevallen de lokale overheden zelf.

### *Subsidie voor huurders*

Inkomstsubsidies aan huurders worden betaald via het Housing Benefit System. Dit systeem is opgericht om een deel van of in sommige gevallen alle huur te voldoen. De hoogte van de subsidie wordt vastgesteld op basis van de inkomsten van de individuele huurder. Het bedrag dat kan worden betaald uit het Housing Benefit System is gelimiteerd op basis van de grootte, type en locatie van de woning. Dit voorkomt dat



toekomstige huurders die subsidie zullen krijgen in een woning gaan wonen die veel te duur is op basis van voornoemde eigenschappen. Huren die worden gesubsidieerd zijn gereguleerd binnen een groter kader, waarbinnen de historische huren van de RSL's en lokale overheden worden geharmoniseerd en dienen als controlemiddel ten aanzien van de mate waarin de huren stijgen.

Naast bovenstaande subsidie kunnen ook subsidies op basis van de inkomsten worden verstrekt via de Supporting People System. Dit systeem is ontworpen om mensen die specialistische hulp nodig hebben subsidies te kunnen vertrekken. Waar de steun wordt gegeven in specialistische woonaccommodaties, wordt de subsidie op individueel niveau verstrekt waardoor het mogelijk is hogere dan standaard huren te subsidiëren.

#### *Structuur van de sociale huursector*

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal objecten binnen verschillende huurgroepen in Engeland in de periode 1991 tot 2007. Voor 1991 vielen de objecten in het bezit en beheer van de RSL's onder een categorie waarin een groot aantal typen verhuurders waren opgenomen. Dit geeft direct een goed beeld van de versplinterde sociale huursector voor de hervormingen: private organisaties, veelal liefdadigheidsinstellingen, die woningen aanboden aan mensen uit de lagere sociaal-economische klasse.

Uit het overzicht is op te maken dat het grootste deel van de woningvoorraad in Engeland in het bezit van de bewoner is. Het percentage woningen dat in het bezit is van de lokale overheid is gedurende deze periode gedaald van 20% naar 10%. Tijdens dezelfde periode is het aandeel woningen dat in het bezit is van RSL's gestegen van 3% naar 8,5%. Echter, het totaal aantal objecten dat wordt verhuurd op sociale basis is in deze zestien jaar gedaald met ongeveer 700.000 woningen.

Tabel 3.1 Structuur woningsector

	Eigen woningbezit	%	Private huur	%	Huur van RSL	%	Huur van lokale overheid	%	Totaal
	Aantal (000's)		Aantal (000's)		Aantal (000's)		Aantal (000's)		
1991	13,397	68.1%	1,767	9.0%	608	3.1%	3,899	19.8%	19,671
1992	13,539	68.3%	1,806	9.1%	646	3.3%	3,844	19.4%	19,836
1993	13,646	68.3%	1,867	9.3%	714	3.6%	3,760	18.8%	19,987
1994	13,766	68.4%	1,929	9.6%	779	3.9%	3,666	18.2%	20,139
1995	13,886	68.4%	1,998	9.8%	857	4.2%	3,565	17.6%	20,305
1996	13,983	68.3%	2,073	10.1%	942	4.6%	3,470	17.0%	20,468
1997	14,111	68.4%	2,125	10.3%	985	4.8%	3,401	16.5%	20,622
1998	14,308	68.9%	2,121	10.2%	1,040	5.0%	3,309	15.9%	20,778
1999	14,518	69.4%	2,086	10.0%	1,146	5.5%	3,178	15.2%	20,927
2000	14,701	69.8%	2,089	9.9%	1,273	6.0%	3,012	14.3%	21,075
2001	14,838	70.0%	2,133	10.1%	1,424	6.7%	2,812	13.3%	21,207
2002	14,942	70.0%	2,197	10.3%	1,492	7.0%	2,706	12.7%	21,337
2003	15,088	70.2%	2,285	10.6%	1,651	7.7%	2,457	11.4%	21,481
2004	15,210	70.3%	2,389	11.0%	1,702	7.9%	2,335	10.8%	21,636
2005	15,312	70.2%	2,525	11.6%	1,802	8.3%	2,166	9.9%	21,805

	Eigen woningbezit	%	Private huur	%	Huur van RSL	%	Huur van lokale overheid	%	Totaal
	Aantal (000's)		Aantal (000's)		Aantal (000's)		Aantal (000's)		(000's)
2006	15,390	70.0%	2,673	12.2%	1,842	8.4%	2,086	9.5%	21,992
2007	15,449	69.6%	2,866	12.9%	1,886	8.5%	1,987	9.0%	22,190

### *Algemene situatie: imago van de sociale huursector*

De algemene houding van het publiek tegenover de sociale huursector is grotendeels te typeren met de term desinteresse. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt door het feit dat het grootste deel van de bevolking woningeigenaar is. Hierdoor heeft een relatief klein aantal Engelsen een direct belang bij de sociale huursector. Dit is tevens de reden dat de huidige maar ook voorgaande regeringen niet veel aandacht aan de sociale huursector hebben besteed.

De sociale huursector wordt over het algemeen gezien als een putje waar alleen gebruik van wordt gemaakt door de mensen die echt zelf niet in staat zijn in de eigen huisvesting te voorzien. Tegen de RSL's wordt iets positiever aangekeken dan tegen gemeentelijke woningbedrijven. Het merendeel van de bevolking ziet echter beide instituten als één verhurende organisatie (een pot nat). Dit is het gevolg van de eerder genoemde overplaatsing van woningen van de gemeente naar de nieuwe opgerichte RSL's.

Een ander onderdeel waar de desinteresse uit voortvloeit, zijn het fuseren van organisaties en het opzetten van groepsstructuren waardoor de lokale binding verloren ging. In de periode voor de fusies was er een duidelijke regionale binding en een vanuit de lokale gemeenschap georganiseerde aanpak. Een groot deel van de organisaties is in de jaren '60 ontstaan en langzaam overgegaan in andere, vooral grotere, organisaties waardoor het lokale karakter en de initiële reden van oprichten in veel gevallen verloren is gegaan. Voorgaande heeft tot gevolg dat, als het al gebeurt, de sectornieuwsbladen melding maken van de hoge salarissen die worden betaald aan bestuurders van de nieuwe organisaties. De hoogste salarissen bedragen meer dan 200.000 pond per jaar. In de publieke opinie is de algemene opvatting dat een bestuurder van een dergelijke organisatie niet zoveel mag verdienen. Vanuit de sector zelf wordt aangegeven dat een dergelijk salaris marktconform is voor het aansturen van een complexe, multidisciplinaire en kapitaalintensieve organisatie zoals een RSL. Vanuit de wet- en regelgeving is er aandacht voor de hoge salarissen, echter de salariëring is formeel de verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen.

Het toenemende aantal woningen dat volgens gemeentelijke planningsrichtlijnen aan een RSL moet worden aangeboden trekt wel de nodige aandacht. Via deze richtlijnen moet een commercieel bedrijf dat nieuwe koopwoningen wil bouwen, een percentage woningen aan een RSL aanbieden tegen gunstige condities zodat de RSL's deze woningen kunnen verhuren of verkopen aan mensen uit de lagere sociaal-economische klasse.

Verder proberen ontwikkelaars te voorkomen dat nieuwe woningen in de directe nabijheid worden gebouwd van sociale huurwoningen. Marktpartijen schatten dat de

nabijheid van sociale huurwoningen de waarde van het vastgoed verminderen met 8% tot 10%.

Ook is er af en toe, op kleine schaal, verzet tegen de ontwikkeling van woningen in de sociale huursector, maar dan op basis van het 'not in my backyard' principe. Dit kan tevens worden ingekleurd naar het politieke standpunt ten aanzien van de sociale huursector. Sommige, met name conservatieve, lokale overheden hebben een ideologische oppositie tegen de ontwikkeling van meer sociale huurwoningen. Met name in de gebieden met een relatief groot aantal sociale huurwoningen. Daarnaast ageren de Groenen tegen dit soort projecten, maar dan met name in het kader van de vernietiging van groen voor stedelijke ontwikkeling. Zij zien over het algemeen wel het belang in van de sociale huursector buiten de grote stedelijke gebieden, omdat een groot deel van de lokale bevolking zich geen dure woningen uit de private sector kan veroorloven.

#### *Opvallende kwesties uit het verleden: structuurfouten hersteld*

De Housing Associations, die als eerste in de periode direct na 1974 zijn opgericht, werden met name geïnitieerd door professionals uit de bouwsector. In de meeste gevallen vanuit de gedachte dat werk vanuit deze organisaties kon worden uitgevoerd door de bouworganisaties waarmee deze professionals waren verbonden. In dezelfde periode werd een groot aantal Housing Associations opgericht door liefdadigheidsorganisaties. Doordat er zodoende in deze periode een groot aantal bijkwamen en ook moesten worden geregistreerd, was het toezicht op deze organisaties in die periode minimaal. Als gevolg daarvan werden er pas later vraagtekens geplaatst bij de onafhankelijkheid van betrokken personen en professionaliteit binnen de organisaties.

Voorgaande tekortkomingen in de structuur rond nieuw op te richten Housing Associations hebben niet veel publieke aandacht gekregen. Dit had grotendeels te maken met de activiteiten van de Housing Corporations rondom deze zaken: de Housing Corporations behandelden eventueel falende organisaties of mismanagement binnen de organisaties als interne zaken en bracht dit dan ook niet naar buiten.

Als respons op de structurele problemen die in de sociale huursector speelden heeft de centrale overheid in 1996 het concept van RSL geïntroduceerd. Hiermee werd een strikter proces van registratie en toezicht door de Housing Corporation (financier van de sociale huursector) geïntroduceerd.

Vervolgens zag de centrale overheid een probleem ontstaan in de relatie tussen de Housing Corporation en de RSLs. Het probleem bestond uit het zowel zijn van de primaire financier en het tegelijk optreden als toezichthouder op de sociale huursector (*dubbele petten probleem*). De activiteiten van de financieringsstak van de Housing Corporation bestonden uit het nakomen van doelen van de centrale overheid aangaande het toekennen van subsidies en de zorg voor nieuwe sociale huurwoningen. Om dit te bereiken was het belangrijk dat vooral de private financiers vertrouwen hadden in de RSL sector. In die zin was de Housing Corporation terughoudend met het publiekelijk aanpakken van mogelijke misstanden binnen de sector, omdat dit het vertrouwen zou kunnen schaden met als gevolg minder financiering.

### *Splitsen van dubbele rollen, van financiering en toezicht*

Aangezien de Housing Corporation een organisatie was met twee petten op, is deze organisatie op 1 december 2008 opgesplitst in twee nieuwe organisaties. De financiering werd overgedragen aan de Homes and Communities Agency, die daarnaast de activiteiten overnam van de nationale organisatie die zich bezighoudt met herontwikkeling, English Partnerships. De toezichthoudende taak werd overgedragen naar de Tenant Services Authority.

### *Nu direct toezicht gericht op de belangen van de huurders*

Het toezicht op de sector werd ondergebracht bij de Tenant Services Authority die werd opgericht om de belangen te dienen van alle huurders van sociale huurwoningen. Ondanks de korte periode dat de Tenant Services Authority werkzaam is, worden er nu al wel vraagtekens geplaatst bij de rol en effectiviteit die de instantie heeft.

De Conservatieven hebben bij de verkiezingen aangegeven dat, mochten zij hun zin krijgen in de coalitieonderhandelingen, de Tenant Services Authority wordt opgeheven. Echter, in Engeland leeft wel het gevoel dat het hebben van een sterke toezichthouder cruciaal is voor het vertrouwen in de sector en daarmee de externe financiering.

## 3.2 Omgeving van de woningcorporaties

### 3.2.1 Toetreding tot de sector en winst

Het toetreden van nieuwe partijen tot de RSL sector is in de afgelopen tien jaar steeds moeilijker geworden. De sector wordt gezien als een sector met een te groot aantal kleine organisaties; de toename van het aantal fusies lijkt dit te ondersteunen.

Vanaf april 2010 zijn er nieuwe regels van toepassing op het toetreden van nieuwe partijen waarin zaken worden vermeld waar een RSL aan moet voldoen wil het zich kunnen registreren bij de Tenant Services Authority. Dit betreffen onder andere specificaties inzake activa, wettelijke entiteit, financiering en governance. Enkele eisen waaraan moet worden voldaan zijn:

- Financiële levensvatbaarheid;
- Sterk ondernemingsplan;
- Activa in de vorm van vastgoed, grond of middelen om deze te kunnen kopen;
- Sterke Governance akkoorden;
- Hebben of in de pijplijn hebben van huurderbetrokkenheid;
- Hebben van een wettelijke basis in Engeland;
- Intentie om sociale huurwoningen aan te bieden.

Ondanks dat een groot aantal RSLs een surplus aan financiële middelen heeft, zijn het allemaal not for profit organisaties. Dit maakt het voor een onderneming met een winst oogmerk onmogelijk om tot de sector toe te treden.

### *Lokale overheden zijn eigenaar van professionele beheerorganisaties op afstand*

Er zijn een aantal organisaties die managementdiensten aanbieden aan Registered RSL's en lokale overheden. Enkele van deze organisaties, zoals Arm's Length Management

Organisations, zijn door de lokale overheid opgezet om de woningvoorraad van deze overheden te beheren. Andere zijn private, winstgedreven management organisaties die contractdiensten aanbieden aan organisaties binnen de sociale huursector. Echter, omdat geen van beide management organisaties huurwoningen in het bezit hebben worden deze door de Tenant Services Authorities niet aangemerkt als eigenaar en hoeven daarom geen registratie te hebben.

Het is geen uitzondering dat RSL's dochterondernemingen met een winstoogmerk hebben opgezet. Hier wordt goedkeuring aan gegeven als de dochteronderneming de akkoorden betreffende financiering en Governance hanteren. Af en toe wordt de winst van de dochteronderneming doorgegeven naar de non-profit onderneming. Andere vormen zijn sociale ondernemingen die meestal meewerken aan herontwikkeling of andere opgaven binnen een gemeenschap of buurt.

### 3.2.2 Publieke belangen

In de sociale huursector is een onderliggende wettelijke verantwoordelijkheid (opgenomen in de Housing and Regeneration Act 2008) die aanbieders van sociale huurwoningen verplicht met lokale overheden samen te werken in het behalen van de opgave. Dit benadrukt de relatie tussen beide en is bovendien de primaire 'test' van de sociale functie van de sociale huursector.

Daarnaast bestaat er de verplichting te voldoen aan de Decent Homes Standard: een aantal objectspecifieke verplichtingen waar de sociale huursector zich aan moet houden. Waar bij de gemeentelijke woningvoorraad additionele middelen kunnen worden aangevraagd om aan deze standaard te voldoen, hebben Housing Associations deze mogelijkheid niet.

De publieke belangen die zijn gedefinieerd hebben te maken met de toewijzing van subsidies aan de RSL's. De financiering van deze subsidies werden afgehaald van financiering die aan de lokale overheden waren toebedeeld om bij te dragen aan het bouwen van nieuwe huurwoningen en het onderhoud van bestaande huurwoningen. Dit had tot gevolg dat het aanbieden van sociale huurwoningen als een lokale aangelegenheid werd gezien. Daarom kregen RSL's de verplichting om bij ongeveer de helft van de nieuwe woningen de woningtoewijzing aan de lokale overheid over te dragen. In kleine plattelandsgemeenten mogen nieuwe ontwikkelingen alleen worden uitgevoerd als kan worden aangetoond dat er een lokale behoefte aan huurwoningen bestaat en de woningen alleen worden gebouwd voor de lokale bevolking.

Als extra test om in aanmerking te komen voor subsidies, en de publieke belangen te borgen, moeten RSL's aantonen dat de nieuwe ontwikkeling voldoet aan lokale en regionale woningbouwopgaven. In de praktijk omvat dit niet meer dan het invullen van een formulier als onderdeel van de gehele subsidieaanvraag. Bovendien wordt het niet gemonitord of geëvalueerd nadat het project is opgeleverd. Daar kan aan worden toegevoegd dat een RSL een 'Method Statement' moet opstellen wanneer de ontwikkeling plaatsvindt in gebied waar meer dan 10% van de bevolking van een etnische

minderheid afkomstig is. De lokale overheid heeft de verantwoordelijkheid om dit te monitoren.

Het huurprijssysteem of de verkoopprijzen zijn gebaseerd op lokale factoren. De huren die voor de nieuwe woningen kunnen worden gevraagd, zijn afhankelijk van de locatie, type en grootte van de woning en worden vastgesteld door de centrale overheid. De herstructurering van dit proces, welke in 2012 moet zijn afgerond, wordt verderop toegelicht.

### 3.2.3 Borging van publieke belangen

De registratie voor RSL's omvat een aantal regels waaraan een dergelijke organisatie aan moet voldoen (wil het een registratie verkrijgen). Deze regels kunnen worden gerelateerd aan enerzijds de financiering en anderzijds aan governance structuren in de organisatie. Naleving van deze en andere reglementen wordt gemonitord via rapporten en inspecties. De Tenant Services Authority heeft een reeks interventies en mogelijkheden die kunnen worden gebruikt, variërend van het uitvoeren van inspecties tot het vervangen van werknemers en het opheffen van een organisatie. De omstandigheden wanneer dergelijke maatregelen kunnen worden genomen zijn vastgesteld.

Wanneer RSL's in aanmerking willen komen voor publieke financiering van de kosten voor nieuwe woningen moeten ze voldoen aan vastgestelde voorwaarden. Deze voorwaarden hebben voornamelijk te maken met de standaardkwaliteit van nieuwe woningen, toegankelijkheid tot sociale huurwoningen en verhuur- en verkoopniveaus.

In Engeland bestaat geen onderliggend garantiefonds waar aanspraak op kan worden gemaakt wanneer een RSL failliet gaat. Een faillissement is slechts een keer in de historie gebeurd, waarna de activa door een grotere Housing Association zijn overgenomen en de activiteiten continueerde.

Zoals alle ondernemingen worden RSL's onderworpen aan interne en externe audits. De RSL's die staan geregistreerd als ondernemingen zijn verplicht jaarlijks een accountantsrapport uit te brengen.

### 3.2.4 Stakeholders

De belangrijkste stakeholders in de sociale huursector zijn:

- Centrale overheid;
- Lokale overheden;
- Huurders.

De belangen van de centrale overheid worden geborgd door de Homes and Communities Agency en de Tenants Services Authority. De primaire relatie van de lokale overheid met RSL's betreft enerzijds de toegankelijkheid van de huurwoningen en anderzijds de inzet van RSL's om aan de lokale woningbouwopgave te voldoen. De toegankelijkheid is geborgd via het systeem van overhandigen van woningtoewijzingen aan de lokale

overheid indien gebruik wordt gemaakt van publieke financiering. In veel gebieden in Engeland is dit verder vormgegeven in een gezamenlijk opgezet systeem van woningtoewijzing voor alle sociale huurwoningen. Hierbij worden alle beschikbare woningen toegewezen aan mogelijke huurders die zich hebben ingeschreven op een lijst die door de lokale overheid wordt beheerd.

De organisatie van huurders verschilt van gebied tot gebied. Een belangrijke taak van een RSL is het aanmoedigen van huurders om met de organisatie mee te denken over beleid. In een groot aantal gevallen hebben huurders zichzelf georganiseerd in groepen om hun belangen richting de RSL's over te brengen. Het gebied dat dergelijke belangengroepen bestrijken verschilt van objecten tot gemeenten en regionale gebieden. Echter, de enige formele vertegenwoordiging die huurders hebben bestaat uit de plaatsen die beschikbaar zijn in de Board of Management. Het is van belang dat de huurdervertegenwoordiging in een dergelijke Board of Management het belang van de RSL als organisatie dient en niet sec naar de belangen van de huurder kijkt. Dit leidt soms tot moeilijke beslissingen, zoals in het geval dat een vertegenwoordiger moet beslissen over de sloop van een huurwoning.

Een van de nieuwe manieren om de RSL's te beoordelen is de mogelijkheid van huurders om betrokken te zijn bij de Housing Association. Dit bestaat onder andere uit het hebben van een goede klantenservice, klachtencommissie, betrokkenheid bij het opstellen van beleid en werkzaamheden van de organisatie en het begrijpen van en reageren op wensen van de huurders.

### 3.2.5 Gekwalificeerd personeel

In het verleden speelden een aantal zaken in de sector met betrekking tot het aantrekken van gekwalificeerd personeel. In eerste instantie namen de RSL's voornamelijk personeel aan dat afkomstig was van de woningafdelingen van de lokale overheden en andere soortgelijke professionals. Als gevolg van het opdoen van ervaring en het opbouwen van expertise binnen RSL's en soortgelijke organisaties speelt het probleem van ongekwalificeerd personeel nauwelijks meer. Alleen op het gebied van financiën bestaat gemiddeld genomen een kennisachterstand als gevolg van het hanteren van andere reglementen in de sector dan in andere sectoren.

Met het groter worden van de Housing Associations nam eveneens het aantal senioren van buiten de sector toe, zowel vanuit de zakenwereld als vanuit andere semipublieke en publieke organisaties. Algemeen kan worden gesteld dat een groot deel van de mensen die in de snelle groei van de jaren '70 werden aangenomen nu met pensioen gaan, en een nieuwe generatie het overneemt.

### 3.2.6 Trends en ontwikkelingen

Berichtgeving rond de sociale huursector bereikt slechts sporadisch het grote publiek in Engeland. Het in de lokale media verschijnen van zaken rondom mismanagement van RSL's en het betalen van excessief hoge salarissen is zeldzaam. Sommige zaken komen terug in de vaknieuwsbladen maar over het algemeen krijgen zaken, zoals het overlijden

van een huurder als gevolg van een defecte gasaansluiting, vrijwel geen media-aandacht. Evenzo kreeg een specialistische RSL, die werkte voor een minderheidsgroepering, als gevolg van een aan fraude grenzend financieel en contractueel mismanagement de registratie verloor, weinig publieke aandacht.

Een uitzondering op dit algemene gebrek aan interesse betrof de Defend Council Housing campagne. Deze nationale campagne heeft tot doel lokale groepen huurders te ondersteunen bij het verzet tegen Large Scale Voluntary Transfer: het overplaatsen van sociale huurwoningen van de lokale overheid naar een RSL. De basis van deze campagne wordt gevormd uit een meer democratische benadering wanneer sociale huurwoningen in het bezit van de lokale overheid zijn dan in de handen van niet democratisch gekozen besturen van RSLs. Met de komst van lokale campagnes tegen individuele zaken is de sociale huursector op lokaal niveau meer in the picture komen te staan. Echter, dit heeft niet geleid tot een bredere publieke interesse in andere zaken binnen de sociale huursector.

Zoals eerder genoemd, mengt de centrale overheid zich voornamelijk in de sociale huursector waar het gaat om structurele veranderingen in het toezichhoudende kader binnen de sector. De huidige structuur is sinds 2008 ingevoerd maar op het moment nog niet geheel ingebed in de sociale huursector. Op deze relatief korte termijn worden er al vraagtekens geplaatst over de rol en de waarde van de Tenant Services Authority voor de sociale huursector. Er woedt een aanzienlijke discussie over deze instantie en de nieuwe structuur, welke verder wordt toegelicht in paragraaf 3.3.3.

## 3.3 Formele governance

### 3.3.1 Interne en externe governance

RSL's hebben zowel te maken met interne als externe governance maatregelen. De interne governance maatregelen bestaan uit het hebben van een Board of Management, de externe governance wordt gevormd door de Tenant Services Authority en het kader van reglementen.

#### *Interne governance: Board of Management*

Formeel gezien wordt een RSL bestuurd door een Board of Management. De leden van het bestuur zijn vrijwilligers en, met een aantal uitzonderingen, worden niet betaald voor hun diensten. Het bestuur ziet toe op het nakomen van de wet en is eindverantwoordelijk voor alle beslissingen die worden gemaakt. De kleinste Housing Associations daargelaten, zal het bestuur het dagelijkse management en de dagelijkse werkzaamheden delegeren naar de organisatie. Het dagelijks bestuur brengt verslag uit aan de Board of Management en geeft advies over het presteren van de organisatie en legt het Board of Management alle beslissingen voor die buiten de naar hen gedelegeerde beslissingsmogelijkheden liggen.

#### *Externe governance: vrijwillige codes en verplichte audit*

De National Housing Federation, de brancheorganisatie voor Housing Associations, heeft een governance code en een gedragscode voor het bestuur opgesteld. Hierin wordt onder



andere ingegaan op onafhankelijkheid, rechtschapenheid, eerlijkheid, transparantie en verantwoordelijkheid. Ondanks dat het vrijwillige codes zijn, zijn beide codes breed ingevoerd. De code wordt onderschreven door de Tenant Services Authority.

Zoals eerder genoemd wordt er gebruik gemaakt van zowel interne als externe professionele auditors om de boekhouding te controleren.

De externe toezichthouders, de Tenant Services Authority en de Auditcommissie, zijn op eenzelfde manier georganiseerd als de RSL's met een bestuur die de verantwoordelijkheid heeft over de organisatie maar de dagelijkse werkzaamheden heeft gedelegeerd. Ook hier brengt het dagelijks bestuur verslag uit aan het bestuur en worden de niet gedelegeerde beslissingen voorgelegd aan het bestuur.

### 3.3.2 Organisatiestructuur

Een RSL kan meerdere organisatietypen hebben zoals: een liefdadigheidsinstelling, Industrial of Provident Societies (een vorm van coöperatie met stakeholders), een private onderneming of als besloten vennootschap. Echter, altijd staat er een Board of Management aan het hoofd van het bedrijf die de dagelijkse werkzaamheden heeft gedelegeerd naar de organisatie. De meeste organisaties in Engeland zijn op eenzelfde manier georganiseerd, inclusief de centrale en lokale overheden.

In Engeland is er vrijwel geen variatie in de manier waarop de RSL's intern zijn georganiseerd. De toezichthouder heeft wat organisatiestructuur betreft een aantal regels opgesteld waaraan de organisatie zich moeten houden. Iedere organisatie die zich wil laten registreren als RSL moet deze regels verplicht naleven om in aanmerking te komen voor registratie.

### 3.3.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

#### *Executive*

De executive van een RSL is enerzijds verantwoordelijk voor de ontwikkeling van plannen en strategieën en anderzijds voor de dagelijkse werkzaamheden. De executive heeft de macht om verschillende beslissingen te nemen en taken uit te voeren die door de Supervisory Board zijn gedelegeerd, zoals het verhuren van vastgoed, aannemen van personeel en het contracteren van aannemers voor het plegen van onderhoud. In de gedelegeerde werkzaamheden is een tweedeling aan te brengen in meer algemene gedelegeerde taken en taken die gedelegeerd zijn naar één persoon.

#### *Supervisory Board*

De Supervisory Board is eindverantwoordelijk voor het totale functioneren en activa van de organisatie. Zoals vermeld worden de meeste van de werkzaamheden gedelegeerd naar het personeel van de organisatie. De belangrijkste taken en verantwoordelijkheden die de Supervisory Board heeft zijn het vaststellen van de budgetten, het aanstellen van senior personeel en het ontwikkelen en monitoren van strategieën. Dit wordt uitgevoerd via

periodieke vergaderingen van het bestuur als geheel of door subcommissies die de verantwoordelijkheid hebben gekregen over een bepaald onderwerp.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Supervisory Board zijn vastgelegd in de statuten van een RSL. Het formaat van deze statuten is gestandaardiseerd waarbij gebruik is gemaakt van de standaard uit de Industrial en Provident Societies.

#### *Sectorale toezichthouders*

De rol van de toezichthouders is het monitoren van de activiteiten van de RSL's of deze aan minimum eisen voldoen en de belangen van de huurders worden geborgd. De Tenant Services Authority heeft de statutaire plicht om toezicht te houden op de sector. Hier wordt invulling aan gegeven met behulp van administratieve processen: jaarlijks zijn de RSL's verplicht gegevens omtrent de reglementen toe te sturen. Dit is te vergelijken met de verplichting waar private ondernemingen aan moeten voldoen. Aanvullend maakt de Tenant Services Authority gebruik van een programma van audits waarmee de rechtschapenheid van een geregistreerde organisatie wordt onderzocht. Daarnaast is er een apart onderdeel dat zich bezighoudt met het toezicht op de verstrekte subsidies. Ook hier worden documenten opgevraagd waarmee moet worden aangetoond hoe de subsidies zijn gebruikt. Het daadwerkelijk controleren door het bezoeken van de projecten is tevens een onderdeel van dit toezicht. Als de situatie er om vraagt bestaat er de mogelijkheid om striktere maatregelen te nemen.

Naast het uitvoeren van onderzoek door de Tenant Services Authority geeft het opdracht aan de Auditcommissie om inspecties uit te voeren die zich concentreren op de servicestandaard aan de huurders. Tijdens het bezoeken van een organisatie worden de volgende zaken in detail onderzocht:

- Het goed verlopen van processen;
- Het uitvoeren van verbeteringsprogramma's ten aanzien van services;
- Het testen van de planning en controlecyclus van de organisatie.

#### *Nieuwe structuur van extern toezicht*

Eén van de belangrijkste elementen uit een dergelijke inspectie is het contact met de huurders en andere gebruikers van de RSL's. Op het moment sluiten de standaarden van beide organisaties, de Tenant Services Authority en de Auditcommissie, niet goed op elkaar aan.

Vanaf 1 april 2010 heeft de Tenant Services Authority een nieuw systeem ingevoerd dat is gebaseerd op zogenaamde co-regulation. Hierbij heeft de Tenant Services Authority een zestal standaarden geformuleerd, waarbij de RSL's verantwoordelijk zijn voor het behalen van deze standaarden op de manier waarop zij denken dat dit het beste mogelijk is. Deze onderwerpen van de standaarden zijn:

- Betrokkenheid van huurders;
- Kwaliteit van de woning;
- Ontvangen van de huurinkomsten;
- Betrokkenheid bij buurt en gemeenschap;
- Prijs-kwaliteitverhouding;
- Governance en financiële continuïteit.

Voorgaande is een verandering ten opzichte van de manier waarop de voormalige Housing Corporation toezicht hield: door middel van het willen sturen van processen. Waar de Housing Corporation in het verleden een probleem zag en vervolgens de oplossing aan de organisatie ging voorleggen, schrijft de Tenant Services Authority voor wat zij voor uitkomst wenst om vervolgens de organisatie de best mogelijke manier te laten ontwikkelen. De nieuwe benadering heeft tot gevolg gehad dat in totaal 54 verschillende richtlijnen zijn verwijderd.

Tezamen met voorgaande heeft de Tenant Services Authority meer bevoegdheden gekregen in het sanctioneren en besturen van RSL's die niet voldoen aan de zes opgelegde standaarden. Verder is middels de Housing en Regeneration Act 2008 aangegeven wat het kader is waarbinnen de Tenant Services Authority kan interveniëren in de bedrijfsprocessen van een RSL. Bovendien hebben de RSL's nu de mogelijkheid om de mate van interventie te laten toetsen door een rechterlijke instantie.

De sector van RSL's is over het algemeen positief over de nieuwe vorm van toezicht. Met name de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder en het vormgeven van het toezicht in de vorm van co-regulation. Binnen de sector leeft wel de vraag of het toezicht in de praktijk ook op deze manier zal worden uitgevoerd, gegeven het feit dat de werknemers van de Tenant Services Authority dezelfde zijn als van de meer interventiegedreven voorganger. Daar kan aan worden gekoppeld dat het Corporate Plan van de instantie nog steeds mogelijkheden tot interventie heeft. Uit interviews blijkt dat er zorgen bestaan over de toch wat neerbuigende manier waarop de Tenant Services Authority wil waken over de relatie tussen de RSL's en hun huurders. Dit vooral vanwege de te sterke focus op de huurder, waarbij de algemene belangen die een RSL moet dienen, deels uit het oog worden verloren.

Zoals eerder vermeld zal de Tenant Services Authority worden opgeheven als de Tories aan de macht komen. Over dit gedachtegoed bestaan grote zorgen in de sector omdat het opheffen volgens tegenstanders kan leiden tot minder vertrouwen waardoor het aantrekken van financiering wordt bemoeilijkt. De sector zelf ziet governance en financiën als de belangrijkste punten die door een toezichthouder moeten worden gecontroleerd.

#### 3.3.4 Sanctiemogelijkheden

De sancties die het Board of Management kunnen nemen hebben vooral betrekking op individuen. Wanneer een lid van het bestuur in het nadeel van de organisatie heeft gehandeld, kan het lid uit het bestuur worden verwijderd wanneer de meerderheid daarmee instemt. In het geval dat medewerkers zich begeven buiten de aan hun gedelegeerde werkzaamheden of handelen in het nadeel van de organisatie kan de Board of Management overgaan tot het beëindigen van de arbeidsovereenkomst, daarbij handelend volgens het ontslagrecht.

De toezichthouder kan de organisatie als geheel of delen van de organisatie sanctioneren. Wanneer een RSL niet naar behoren functioneert dan heeft de Tenant Services Authority de mogelijkheid het bestuur of het management van de organisatie te vervangen door

personen die door de autoriteit zijn aangewezen. Daarnaast de autoriteit het ontslag of non-actief stellen van een senior medewerker eisen. Deze sanctie kan worden geschaard onder het onder supervisie plaatsen van een RSL. De zwaarste sanctie die de Tenant Services Authority kan nemen is het opheffen van de organisatie en het overplaatsen van de activa naar een andere RSL. Het komt voor dat een RSL na een periode van supervisie zelf de beslissing neemt om te fuseren met een andere partij om dit zwaarste sanctiemiddel te ontlopen.

### 3.3.5 Invloed van stakeholders

De invloed die stakeholders hebben op het functioneren van een RSL is geborgd via het Management Board van individuele organisaties. In de meeste organisaties hebben de huurders een vertegenwoordiging in het bestuur die bovendien in de meeste gevallen is gekozen door de huurders. Echter, het grootste deel van het bestuur zijn zelf aangemelde mensen die een belang hebben bij de sociale huursector of bij een specifiek onderdeel van de RSL.

### 3.3.6 Risico ligt bij huurder

De huurders lopen het grootste risico bij het niet functioneren van een RSL. Disfunctioneren wat betreft financiën kan ertoe leiden dat onderhoudsingenrepen worden uitgesteld, de huren worden verhoogd en er lokaal geen invloed meer is op de RSL. In de praktijk echter, wordt van andere RSL's verwacht dat deze de 'huurders' te hulp schiet door de activa van de organisatie over te nemen. Zoals vermeld bestaat er in Engeland geen garantiefonds die organisaties financieel kan ondersteunen mocht het mis gaan bij een RSL.

## 3.4 Informele governance

### 3.4.1 Interventie

#### *Intern: Supervisory Boards*

De heersende opvatting is dat er niet wordt geïntervenieerd tenzij er duidelijk bewijs is dat hier niet aan valt te ontkomen. Supervisory Boards monitoren het presteren van RSLs via de verslaglegging. Deze verslaglegging wordt opgesteld door senior medewerkers die een belang kunnen hebben bij het niet duidelijk weergeven van problemen in de verslagen tenzij oplossingen worden aangedragen. Gegeven het feit dat het gros van de leden van Supervisory Boards vrijwilligers zijn kan het ontbreken aan een bepaalde mate van professioneel toezicht. De enige uitzondering hierop zijn de leden van bestuur die door de huurders zijn afgevaardigd omdat deze zelf de dienst ontvangen die de sociale huisvester aanbiedt.

### 3.4.2 Extern: sectorale toezichthouder

De sectorale toezichthouder vult haar rol in door middel van het controleren van de aangeleverde documenten en een programma van inspecties. Ook hier geldt dat de toezichthouder niet tot interventie overgaat tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat een organisatie niet goed functioneert of een groot aantal separate klachten van gebruikers over een RSL is ontvangen. Via het concept van co-regulation is de toezichthouder slechts geïnteresseerd in de prestaties en niet in de manier waarop deze prestaties worden geleverd.

### 3.4.3 Relatie executive-intern toezicht

De relatie tussen de executives en de Supervisory Board moet gebaseerd zijn op onderling vertrouwen aangezien de executives in naam van het bestuur de organisatie bestuurt. Wanneer beide rollen bij één persoon komen te liggen kan er een afhankelijkheidsrelatie ontstaan die niet in het belang van de RSL is. Hierbij wordt het voor de Supervisory Board vrijwel onmogelijk om onafhankelijk toezicht te houden op de organisatie en actie te ondernemen. Aan de andere kant kan een gebrek aan vertrouwen leiden tot het willen meebesturen van de organisatie door de Advisory Board terwijl deze zaken zijn gedelegeerd aan de executive.

Bij het ontstaan van wantrouwen tussen de Advisory Board en het dagelijks bestuur van de RSL is het gebruikelijk dat het dagelijks bestuur aftreedt. De gevallen waar de belangen van beide besturen in elkaar verstrengeld raken komen meestal aan het licht bij reguliere inspecties. Omdat dit wordt geclassificeerd als een zwakte op het gebied van governance zal de Tenant Services Authority optreden door middel van interventie in de samenstelling van de Supervisory Board.

Zoals eerder vermeld wordt van alle leden van de Supervisory Board, ook de huurdervertegenwoordiging, verwacht dat deze in het belang handelen van de RSL als geheel. Ook waar het gaat om het nemen van beslissingen die voor een specifieke groep nadelig kan zijn. De Supervisory Board heeft een verantwoordelijkheid die de gehele organisatie omvat.

### 3.4.4 Professionaliteit

#### *Executive*

De verantwoordelijk executive wordt aangenomen op basis van zijn of haar expertise op het gebied van verschillende onderdelen van de organisatie. De meeste executives hebben ruime ervaring in de woningsector, enkele hebben een andere achtergrond zoals bijvoorbeeld financiering.

#### *Supervisory Board*

De Supervisory Board bestaat van oudsher uit leden met een verschillende achtergrond. Het doel is te komen tot een bestuur waarin alle disciplines zoals financiering, management, ontwikkeling, huurders en woningbouw zijn vertegenwoordigd. Waar de

RSL een sterke lokale focus heeft zullen de stakeholders dit lokale karakter terug willen zien in de samenstelling van het bestuur. Sommige organisaties hebben een vastgesteld aantal ledenplaatsen beschikbaar waarin zitting kan worden genomen door een lokale afvaardiging van huurders, de lokale overheid en andere maatschappelijke organisaties.

De leden van de Supervisory Boards van RSLs zijn over het algemeen vrijwilligers waardoor de mate van professionaliteit minder kan zijn. Gemiddeld genomen wordt van een lid verwacht dat hij of zij ongeveer 1 dag in de maand gebruikt om de rol als intern toezichthouder in te vullen. Uitzondering hierop is de voorzitter van de Supervisory Board. Sinds een aantal jaren hebben de RSLs de mogelijkheid de voorzitter van de raad een kleine vergoeding te geven. Deze vergoeding varieert van 3.000 tot 5.000 pond per jaar en wordt vooral betaald door de grotere RSLs.

Een deel van de leden van de Advisory Board hebben meerdere soortgelijke functies, echter niet altijd binnen de sociale huursector. Constructies waar dit wel vaak voorkomt zijn de eerder genoemde groepen waarin meerdere RSLs zijn verenigd.

#### 3.4.5 Invloed van huurder op informele governance

De grootste factor binnen de sociale huursector die van invloed kan zijn op de informele governance structuren is de huurder, meer specifiek huurdergroepen. Deze groepen kunnen significante lobbies oprichten met de focus op één onderwerp of de focus op een bepaald gebied. De rond een onderwerp, zoals onderhoud, geformeerde groepen hebben over het algemeen een korte levensduur. Verder lijkt het er op dat de actieve kern van een dergelijke groep bestaat uit een relatief klein aantal mensen. Gebiedsgebonden groepen hebben een langere levensduur en zijn over het algemeen dynamischer dan de groepen die zich op één onderwerp focussen.

### 3.5 Aanknopingspunten

Uit bovenstaande beschrijving van governance in de publieke huursector komen een aantal punten naar voren die opvallen ten opzichte van de Nederlandse situatie.

Onderstaand volgt een korte opsomming van deze punten, die worden meegenomen in het overkoepelende hoofdstuk betreffende governance in de sociale huursector:

- De professionaliteit van het intern toezicht kan te wensen overlaten door gebruik te maken van een Supervisory Board (Raad van Toezicht) op vrijwillige basis: dit heeft tot gevolg dat er in Engeland meer wordt nagedacht over remuneratie;
- Er is grote tevredenheid over de focus van extern toezicht op de uitkomsten en niet op de bedrijfsprocessen: het ingrijpen in bedrijfsprocessen is niet gewenst;
- Bovenstaande punten en de richting van de ontwikkelingen in Engeland heeft raakvlakken met de manier waarop het toezicht in Nederland al is georganiseerd;
- Het verliezen van de lokale binding als gevolg van fusies en grote samenwerkingsovereenkomsten heeft de interesse, en daarmee het zicht, op de sociale huursector verkleint.

## 4 Governance in de sociale huursector in Zweden

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de publieke huursector in Zweden. Gezien het onderwerp van dit onderzoek is daarbij governance het belangrijkste uitgangspunt.

#### 4.1.1 De publieke huursector

De publieke huursector in Zweden, sociaal wordt vermeden als gevolg van de principiële benadering dat deze sector voor een ieder toegankelijk moet zijn, bestaat uit ruim 840.000 woningen. Met dit aantal heeft de publieke huursector een aandeel van ongeveer 22% op de totale woningmarkt in Zweden. Het marktaandeel binnen de gehele huursector ligt met ongeveer 55% ruim hoger.

De structuur van de publieke huursector in Zweden is overzichtelijk en heeft een beperkt aantal actoren die allen een specifieke rol vervullen in het systeem. Het publieke huisvestingssysteem wordt gevormd door:

- Centrale overheid;
- Regionaal bestuur;
- Lokale overheid;
- Publieke woningbedrijven;
- Sectorinstituut.

In onderstaande paragrafen wordt de rol van de genoemde actoren verder toegelicht.

#### *Centrale overheid*

**Wetgeving en financiering.** De centrale overheid is binnen de publieke huursector primair verantwoordelijk voor het opstellen van algemene kaderwetgeving en de financiering. In een groot aantal wetten wordt een verwijzing gemaakt naar de publieke huursector, wetten die in die hoedanigheid van belang zijn voor de publieke huursector. Hierbij zijn onder andere de grondwet, woonwet, huurwet, de wet op lokale overheden en de wet op publieke woningbedrijven van belang.

**Privatisering.** In de afgelopen jaren heeft de centrale overheid zich steeds verder teruggetrokken waardoor de lokale overheden een (nog) grotere beslisbevoegdheid hebben gekregen. Als gevolg van de privatisering namen de bevoegdheden van de lokale overheden op het gebied van de verkoop van huurwoningen toe. Dit betekent dat de

lokale overheid zelf de beslissing kan nemen al dan niet tot verkoop van het bezit, of een deel daarvan, over te gaan.

#### *Länsstyrelse (regionaal bestuur)*

**Sturing en controle.** Het Länsstyrelse is een door de landelijke overheid aangestelde regionale afvaardiging en wordt geleid door een gouverneur. De belangrijkste taken van het regionale bestuur concentreren zich op sociale zaken en regionale planning. Concreet betekent dit dat het bestuur zich bezighoudt met de volgende taken:

- Implementeren van landelijke doelstellingen;
- Coördineren van de verschillende belangen binnen de regio;
- Promoten van de ontwikkeling van de regio;
- Vaststellen van regionale doelstellingen;
- Verzekeren van de landelijke wetgeving.

**Publieke huursector.** Binnen de publieke woningmarkt is het bestuur verantwoordelijk voor woningbouwsubsidies en planning. Jaarlijks worden, in samenwerking met de landelijke commissie voor wonen, bouwen en plannen, woningmarktonderzoeken uitgevoerd. Op basis van de wet op publieke woningbedrijven moet dit type woningbedrijven jaarlijks informatie aanleveren aan het bestuur inzake dividend en informatie over de manier waarop dit dividend tot stand is gekomen en berekent. Verder kan het bestuur de eventuele aanvragen van private woningbedrijven en coöperaties aangaande het worden van een non-profit woningbedrijf behandelen.

#### *Commun (lokale overheid)*

**Primaire verantwoordelijkheid.** De lokale overheid in Zweden wordt gevormd door 290 commun, vergelijkbaar met een Nederlandse gemeente. Omdat de Zweedse centrale overheid in hoge mate verantwoordelijkheden heeft gedelegeerd aan de lokale overheden zijn ze verantwoordelijk voor een groot aantal maatschappelijke voorzieningen, waaronder de publieke huursector. In de woningwet, ostadsförsörjningslagen, is vastgelegd dat de lokale overheid in Zweden de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de planning en het aanbod van publieke huurwoningen op lokaal niveau. Dit betekent dat de lokale overheid de wettelijke verplichting heeft de juiste voorwaarden te scheppen zodat iedere inwoner in een kwalitatief goede en betaalbare woning kan wonen.

**Gemeentelijke woningbedrijf.** Het grootste deel van de lokale overheden heeft het aanbod van publieke huurwoningen via het gemeentelijk woningbedrijf georganiseerd. Dit wil niet zeggen dat de lokale overheid verplicht is het lokale woningaanbod aan huurwoningen via een dergelijk woningbedrijf te regelen. In de praktijk is dit echter meestal wel het geval. Het gros van de lokale overheden heeft één gemeentelijk woningbedrijf, een enkele grote stad zoals Stockholm heeft er meerdere. Doordat het gemeentelijk woningbedrijf een, weliswaar zelfstandig, onderdeel is van de lokale overheid heeft de onderneming te maken met een aantal wetten die van toepassing zijn op die lokale overheid. In één van die wetten staat vermeld dat een lokale overheid alleen mag participeren in zakelijke activiteiten als het geen winst nastreeft en de aangeboden diensten ten goede komen aan de inwoners. Voorgaande is van grote invloed op de manier waarop dit type onderneming is georganiseerd.



### *Gemeentelijke woningbedrijven*

**Lokale overheid.** Zoals genoemd wordt de lokale huisvestingsopgave in de meeste gevallen ingevuld via een gemeentelijk woningbedrijf. Een gemeentelijk woningbedrijf is een onderneming waar één of meerdere lokale overheden een bepalende meerderheid hebben, ofwel minstens 50% plus 1 van de aandelen in het bezit hebben. Dit betekent dat een gemeentelijk woningbedrijf een direct onderdeel is van de lokale overheid en in die hoedanigheid onder dezelfde wetgeving valt. Als gevolg daarvan mag een woningbedrijf in eigendom van de lokale overheid alleen werkzaam zijn binnen de eigen grenzen. Iedere lokale overheid die een gemeentelijk woningbedrijf bezit moet duidelijk definiëren:

- Wat het doel van het gemeentelijke woningbedrijf is;
- Wat de verwachte waarde is die het gemeentelijke woningbedrijf creëert voor de lokale overheid en de inwoners;
- Hoe de commerciële activiteiten kunnen worden uitgevoerd met betrekking tot het genereren van een rendement die te vergelijken is met private woningbedrijven.

Voorgaande punten hebben tot gevolg dat de gemeentelijke woningbedrijven net zo professioneel worden geleid als ondernemingen uit de private sector. Vanwege de huisvestingsopgave vanuit de lokale overheid zijn de werkzaamheden voornamelijk gericht op het aanbieden van kwalitatief goede huurwoningen tegen een acceptabele prijs. Gemeentelijke woningbedrijven kunnen daarnaast activiteiten ontplooiën waar de huurders van profiteren zoals de ontwikkeling van woongebieden of het aanbieden en organiseren van sociale activiteiten. Daarnaast komt het voor dat gemeentelijke woningbedrijven zich bezighouden met de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen zoals een school, winkelcentrum of kinderopvang. Dit gebeurt echter niet op grote schaal. Het takenpakket wordt in samenwerking met de lokale overheid vastgesteld waarbij wordt gedefinieerd wat de taken van het gemeentelijke woningbedrijf inhouden en welke verantwoordelijkheden de lokale overheid heeft.

**Wettelijke entiteit.** Een gemeentelijk woningbedrijf kan zowel een stichting als een besloten vennootschap zijn. Sinds de oprichting in de jaren '40 en '50 was de verhouding tussen beide typen entiteiten ongeveer half om half, echter sinds wijzigingen in de markt in de jaren '90 zijn veel stichtingen omgezet in besloten vennootschappen. De besloten vennootschap brengt met zich mee dat een gemeentelijk woningbedrijf in bezit is van de lokale overheid en in die zin te maken heeft met dit type wetgeving, maar wettelijk gezien een onafhankelijke onderneming is met alle bijbehorende zaken en eigen wetgeving. Zo moet een gemeentelijk woningbedrijf voldoen aan dezelfde regels en concurreren met bedrijven uit de private sector. Er kan worden gesteld dat een gemeentelijk woningbedrijf aan een uitgebreider pakket aan wetgeving moet voldoen dan een private onderneming, juist omdat een gemeentelijk woningbedrijf een onafhankelijk onderdeel is van de lokale overheid. Het grote verschil tussen beide ondernemingen zit in het hebben van een winstoogmerk. Gemeentelijke woningbedrijven mogen, als gevolg van het in bezit zijn van een lokale overheid, geen zakelijke activiteiten ontplooiën met als primaire doel het verschaffen van winst aan de eigenaren. Dit wil niet zeggen dat een gemeentelijk woningbedrijf geen positieve rendement mag genereren, echter wel dat het gemaakte rendement na aftrek van eventueel dividend, moet worden geherinvesteerd in de onderneming om de continuïteit te waarborgen.

**Huurplafond.** Naast de sociale functies hebben de gemeentelijke woningbedrijven een andere belangrijke rol in het proces van huurprijsbepaling. Het huurniveau dat de gemeentelijke woningbedrijven hanteren is de norm voor huurwoningen in de private sector en in die zin een regulering van de vrije markthuren. Het huurplafond is gebaseerd op de kosten van het gemeentelijke woningbedrijf dat de hoogste kosten en huurinkomsten heeft op de lokale markt. Met andere woorden, op basis van het minst efficiënt werkende woningbedrijf wordt het huurplafond bepaald. De overige kenmerken van het systeem van huurbedrag worden in het hoofdstuk omgeving verder uitgewerkt onder paragraaf publieke belangen.

#### *Sector instituut*

**Boverket.** Deze organisatie is te beschouwen als de nationale autoriteit op het gebied van volkshuisvesting, bouwen en planning. Boverket houdt zich bezig met controle op het functioneren van de gehele markt waarna, na constatering van disfunctioneren van onderdelen van de markt, de minister geïnformeerd kan worden en nieuwe regelgeving kan worden voorgesteld. De organisatie heeft niet de taak om op individueel niveau de gemeentelijke woningbedrijven te controleren en aan te spreken.

#### *Gemeentelijke woningbedrijven en governance*

Zoals genoemd is de primaire taak van de gemeentelijke woningbedrijven het aanbieden van kwalitatief goede woningen tegen een acceptabele prijs. De governance binnen zowel de gemeentelijke woningbedrijven als de gemeentelijke overheid richt zich dan ook primaire op deze onderdelen.

#### *Governance: is er sprake van onduidelijke neveneffecten?*

In de publieke huursector in Zweden is geen sprake van onduidelijke neveneffecten op het gebied van een te lage prijskwaliteit verhouding, excessieve beloningen, risico's, slecht toezicht, etc. Waar men nu gelukkig is met het functioneren van de publieke huursector en de manier waarop de maatschappelijke rol wordt ingevuld, was dit ruim twintig jaar geleden anders.

#### *Governance: onbedoelde neveneffecten, trends en ontwikkelingen*

Vanaf de jaren '80 werd de publieke huursector in Zweden geconfronteerd met een groot aantal veranderingen: van bouwen naar managen, decentralisatie, meer gevarieerd aanbod en een nieuw financieel gedachtegoed. Als gevolg van toenemende concurrentie en leegstaande woningen werden de gemeentelijke woningbedrijven gedwongen de financiën op orde te krijgen. Mede als gevolg van de daarop volgende saneringsmaatregelen kwam daar in de jaren '90 de afschaffing van overheidssubsidiering en decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid naar de gemeentelijke woningbedrijven bovenop. Belangwekkend is dat als gevolg van de decentralisering de gemeentelijke overheden nu zelf voluit verantwoordelijk zijn voor het reilen en zijlen van hun eigen woningbedrijven. En dat vanuit toezicht principes de lokale politieke besturen in de vierjaarlijkse verkiezingscyclus ook op lokaal niveau worden 'afgerekend' op de geleverde prestaties. Dat leidt ertoe dat de lokale bestuurders de directies van de gemeentelijke woningbedrijven strikt volgen (toezicht). Het toezicht in combinatie met de toegenomen professionaliteit van de gemeentelijke woningbedrijven heeft ertoe geleid dat de structurele problemen tot het verleden behoren. Uit interviews blijkt dat er

incidenteel fouten worden gemaakt, echter dat van structurele problemen in de sector geen sprake is.

## 4.2 Omgeving van de woningcorporaties

### 4.2.1 Toetreding tot de sector

#### *Voorwaarden*

Op basis van de wet voor publieke woningbedrijven, *allmännyttiga*, staat het iedere partij vrij om toe te treden tot de publieke huursector mits de partij aan de volgende twee voorwaarden voldoet:

1. niet voeren van een winstoogmerk;
2. voornamelijk bezighouden met het managen van vastgoed waarin huurwoningen worden aangeboden.

Bovenstaande wetgeving bevat geen specificatie dat een publiek woningbedrijf in eigendom moet zijn of onder controle moet staan van een lokale overheid. Dit betekent dat private woningbedrijven of coöperaties eveneens in aanmerking kunnen komen als publieke woningbedrijven mits aan de twee voorwaarden is voldaan. Het verschil tussen beide typen woningbedrijven betreft de manier waarop het woningbedrijf een door de provincie geautoriseerd publiek woningbedrijf wordt. Een woningbedrijf in eigendom van de lokale overheid is per definitie publiek, iedere andere vorm moet door de provinciale overheid worden geautoriseerd zijnde publiek. Waar in theorie de mogelijkheid bestaat dat private ondernemingen of coöperaties een publiek woningbedrijf worden gebeurt dit in de praktijk vrijwel niet en zijn de gemeentelijke woningbedrijven de enige aanbieders van publieke huurwoningen.

#### *Dividend uitkering*

Wettelijk gezien is het maken van winst wel maar het nemen van winst niet toegestaan voor publieke woningbedrijven. Echter bij het behalen van een positief resultaat bestaat wel de mogelijkheid dividend uit te keren over dat deel van het vermogen dat de eigenaar heeft geïnvesteerd. Dit dividend is gebonden aan een door de staat bepaald percentage over dat deel van het vermogen of de betaalde contributie dat de eigenaar heeft geïnvesteerd. Waar wel een grens is gesteld aan het maximaal uit te keren dividend bestaat er geen minimum. Publieke woningbedrijven zijn verplicht een toelichting te sturen aan het provinciaal bestuur over de hoogte van het uitgekeerde dividend. Echter, sancties wanneer de maximale hoogte wordt overtreden zijn niet aanwezig. Daarnaast kan de winst worden geherinvesteerd in de bestaande of nieuwe woningvoorraad.

### 4.2.2 Publieke belangen

De kern van het Zweedse huisvestingsbeleid, welke is opgenomen in de grondwet, is toegang tot goede huisvesting voor alle inwoners. Het Zweedse parlement heeft de volgende doelstelling wat betreft huisvesting: een ieder zal de mogelijkheid krijgen om in een goede woongelegenheden tegen een acceptabele prijs te wonen welke is gelegen in een

veilige en stimulerende omgeving. Onderstaand is een beschrijving gegeven van de borging van publieke belangen.

#### *Toegankelijk voor iedereen*

Een publieke huurwoning in Zweden moet voor iedereen toegankelijk zijn waarbij geen onderscheidt wordt gemaakt naar sociaalmaatschappelijke positie. Hoewel een gemeentelijk woningbedrijf beschikbare huurwoningen niet exclusief aan een bepaalde doelgroep mag toewijzen, wordt wel verwacht dat een dergelijk woningbedrijf zorg draagt voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Het toewijzen van huurwoningen geschiedt op basis van de positie van de aanvrager op de wachtlijst.

#### *Systeem van huurprijsbepaling*

De huurprijzen van woningen in het bezit van een gemeentelijk woningbedrijf komen tot stand via collectieve onderhandelingen, waarbij de belangen van de huurders worden behartigd door de huurdersvereniging. Het grootste deel van de onderhandelingen wordt op lokaal niveau gevoerd tussen het lokale gemeentelijke woningbedrijf en de lokale afdeling van de huurdersvereniging, echter het komt voor dat een huurder individuele onderhandelingen voert. Wanneer het gemeentelijk woningbedrijf en de huurdersvereniging tot een akkoord komen, wordt het akkoord gecommuniceerd naar SABO en de huurdersvereniging op landelijk niveau.

De hoogte van de huurprijzen zijn in eerste aanleg gebaseerd het primaire kosten principe. Dit betekent dat de huur niet hoger mag zijn dan een redelijke opslag bovenop de financieringskosten van de gemeente. Wanneer beide partijen in de onderhandelingen niet tot een vergelijk komen zal het huurtribunaal een bindende uitspraak doen op basis van het 'woningwaarde systeem'. Bij het vaststellen van een 'eerlijke' huurprijs wordt onder andere gekeken naar de locatie, positie in het gebouw, grootte, indeling, onderhoudsstatus, etc. Dit betekent dat huurwoningen met dezelfde woningwaarde een gelijke huurprijs hebben.

#### *Veilige en stimulerende woonomgeving*

Het principe van het Zweedse systeem is gebaseerd op het voorkomen van maatschappelijke segregatie door geen onderscheidt te maken naar de sociaalmaatschappelijke positie van de aanvrager bij toewijzing van een huurwoning. Anders gezegd; door publieke huurwoningen beschikbaar te stellen aan zowel maatschappelijk succesvolle als maatschappelijk minder succesvolle inwoners neemt de algemene kwaliteit van de woonomgeving toe.

### 4.2.3 Stakeholders

#### *SALAR*

Aangezien de gemeentelijke woningbedrijven een onderdeel zijn van de lokale overheden zijn de commun de belangrijkste stakeholders. De lokale overheid is er zeer bij gebaat dat de gemeentelijke woningbedrijven hun rol goed vervullen aangezien ze niet alleen de lokale volkshuisvesting moeten verzorgen maar ook een direct onderdeel zijn van deze lokale overheid. De lokale overheden zijn verenigd in de Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR).

### *SABO*

De SABO is de overkoepelende organisatie voor gemeentelijke woningbedrijven en houdt zich bezig met het leveren van expertise, het uitwisselen van kennis tussen de leden en het samenwerken met nationale instanties en organisaties. Daarnaast adviseert SABO de gemeentelijke woningbedrijven op tal van gebieden en organiseert conferenties.

### *Hyresgästföreningen*

De Zweedse Huurdersvereniging is een organisatie die bestaat uit leden. De belangrijkste doelstelling van de vereniging is het beschermen van het recht op goede huisvesting tegen betaalbare en eerlijke huur, huurdersbescherming en het vergroten van gemeenschapszin. De huurdersvereniging en lokale onderdelen daarvan hebben ieder jaar een zeer grote rol in de bepaling van de huurprijzen. Daarmee heeft de huurdersvereniging een relatief grote invloed op de gemeentelijke woningbedrijven.

#### 4.2.4 Gekwalificeerd personeel

De Raad van Bestuur bestaat uit lokale politici waardoor het vinden van gekwalificeerd personeel in die zin geen probleem is. In sommige gebieden, en dan met name de gebieden waar zich bevolkingskrimp voordoet, zijn de eerste symptomen zichtbaar van een mindere beschikbaarheid aan gekwalificeerd personeel. Echter, op het moment zorgt dit nog niet voor problemen.

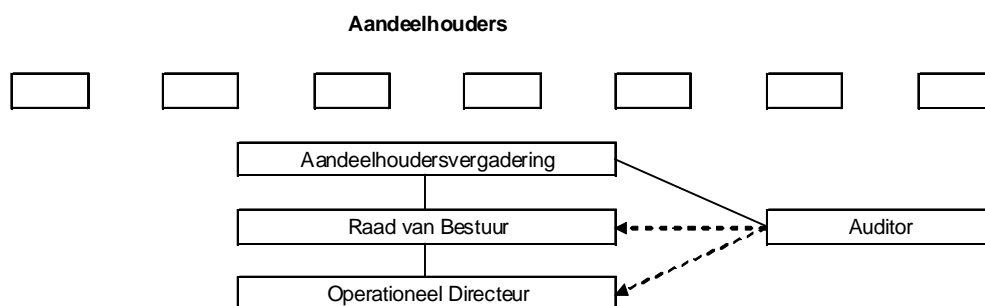
## 4.3 Formele Governance

### 4.3.1 Wetgeving

De basis van de Zweedse corporate governance wordt gevormd door de wet op ondernemingen en gelijkwaardige wetten voor publieke vennootschappen met speciale gereguleerde activiteiten. Aangezien een gemeentelijk woningbedrijf onder die laatste categorie valt, is een gemeentelijk woningbedrijf aan deze corporate governance code gehouden. De code omvat een aantal regels en richtlijnen die in de meeste gevallen een hoger ambitieniveau kennen dan de wet verplicht. Het kunnen stellen van een hoger ambitieniveau wordt gezien als een belangrijk voordeel van zelfregulatie: het biedt de vrijheid om op individuele basis een hogere standaard te zetten. Via de governance code is een aantal regels opgesteld met betrekking tot het rapporteren over de aandeelhouders en het publiek.

### 4.3.2 Structuur gemeentelijke woningbedrijven

Het gros van de gemeentelijke woningbedrijven heeft, door de besloten vennootschapsvorm, eenzelfde structuur als ondernemingen in de private sector. De structuur van een gemeentelijk woningbedrijf ziet er als volgt uit:



Uit de gevoerde interviews blijkt dat men in Zweden tevreden is met de werking van het systeem zoals hierboven gekenschetst en hieronder verder uitwerkt.

#### *Raad van Bestuur*

Het hoogste beslisorgaan in een gemeentelijk woningbedrijf is de Raad van Bestuur, te vergelijken met de Raad van Toezicht in Nederland, welke wordt gekozen door de aandeelhouders. Aangezien een gemeentelijk woningbedrijf in het bezit van de lokale overheid, wordt de Raad van Bestuur dus gekozen door die lokale overheid. Dit betekent dat iedere vier jaar een nieuwe Raad van Bestuur wordt gekozen aangezien lokale verkiezingen om de vier jaar worden gehouden. De Raad van Bestuur bestaat uit lokaal gekozen politici. Een enkele keer neemt iemand die niet uit de politiek is zitting in de raad. De Raad van bestuur bestaat minstens uit drie personen en is volledig verantwoordelijk voor het functioneren van het gemeentelijk woningbedrijf. Daarbij geeft de raad adviezen en instructies aan de operationeel directeur over onder andere het dagelijkse management, echter niet in die mate dat de operationele dagelijkse werkzaamheden van de operationeel directeur worden overgenomen.

#### *Operationeel directeur*

Op haar beurt stelt de Raad van Bestuur een directeur aan die zich bezighoudt met de dagelijkse leiding van het gemeentelijke woningbedrijf. Hierdoor heeft de lokale politiek directe invloed op het type directeur, en daarmee de werkzaamheden, die de leiding krijgt over het gemeentelijke woningbedrijf. De operationeel directeur is wettelijk verplicht adviezen en instructies op te volgen die de Raad van Bestuur geeft.

#### *Auditors*

Iedere publieke besloten vennootschap heeft verder de verplichting één of meerdere auditors aan te stellen die als belangrijkste werkzaamheden het controleren van de jaarrekening en boekhoudkundige zaken heeft. Daarnaast moet een auditor het management door de Raad van Bestuur en de operationeel directeur controleren. De belangrijkste reden voor het aanstellen van een auditor is het bewaken van de belangen van de stakeholders zoals de aandeelhouders, medewerkers, financiers en andere belanghebbenden.

### 4.3.3 Toezicht van gemeentelijke woningbedrijven

#### *Intern toezicht*

De Raad van Bestuur is verantwoordelijk voor alle management activiteiten in de organisatie en heeft het dagelijks bestuur gedelegeerd aan een operationeel directeur. Beiden staan onder directe controle van een auditor, die in opdracht van de aandeelhouders toezicht houdt op het functioneren van zowel de Raad van Bestuur als de operationeel directeur.

#### *Extern toezicht*

Wat betreft extern toezicht bestaat er geen formele nationale toezichthouder die zich specifiek bezighoudt met gemeentelijke woningbedrijven. Aangezien de Raad van Bestuur uit lokale politici bestaat is de kiezer in die zin extern toezichthouder: mocht een gemeentelijk woningbedrijf niet naar behoren functioneren dan heeft de kiezer de macht om dit via de verkiezingen duidelijk te maken. Het gehele systeem van bestuur binnen de gemeentelijke woningbedrijven is aan te merken als een systeem van kiezen:



Zoals genoemd vallen de gemeentelijke woningbedrijven onder zowel wetgeving voor de lokale overheid en nationale wetgeving die voor alle commercieel ingestelde ondernemingen geldt. In de zin van lokale overheid bestaat er een externe audit commissie die zich richt op lokale overheden en gemeenteraden. Daarnaast heeft de lokale politiek, door middel van het aanstellen van de Raad van Bestuur, een bepaalde mate van extern toezicht. Van specifiek extern toezicht vanuit de centrale of lokale overheid op de gemeentelijke woningbedrijven is geen sprake. Omdat een gemeentelijk woningbedrijf een onderneming is valt het wel onder nationaal toezicht waar private ondernemingen ook onder vallen zoals de nationale mededingingsautoriteit.

## 4.4 Informele Governance

Wat betreft informele governance kan worden gesteld dat de Raden van Bestuur, bestaande uit lokale politici, ingrijpen wanneer nodig. De politieke verankering en de mogelijkheid als inwoners om de lokale politici en daarmee de Raden van Bestuur te kiezen heeft tot gevolg dat de Raden van Bestuur goed toezicht houden op de gemeentelijke woningbedrijven. Daarnaast worden de gemeentelijke woningbedrijven als professionele bedrijven bestuurd en kunnen de bedrijven worden vergeleken met iedere andere private onderneming. Verder blijkt uit de interviews dat de structurele problemen die in de jaren '80 speelden en het daardoor ontstane strikte lokale bestuurlijke toezicht tot gevolg hebben gehad dat directeuren van de gemeentelijke woningbedrijven in sommige gevallen te risicomijdend optreden. Noch de Raden van Toezicht, noch de organisatie neemt grote risico's met het oog op een mogelijke politieke afrekening. De geïnterviewden gaven aan dat zowel de politiek als het publiek in Zweden zeer tevreden is over de manier waarop de publieke huursector in Zweden functioneert.

## 4.5 Aanknopingspunten

Uit bovenstaande beschrijving van governance in de publieke huursector komen een aantal punten naar voren die opvallen ten opzichte van de Nederlandse situatie. Onderstaand volgt een korte opsomming van deze punten, die worden meegenomen in het overkoepelende hoofdstuk betreffende governance in de sociale huursector:

- Het invoeren van een nieuw systeem heeft tijd nodig om geheel door de sector te worden geïncorporeerd;
- Gemeentelijke woningbedrijven worden net zo professioneel bestuurd als ondernemingen uit de private sector; dit kan onderstrepen dat professionaliteit op de kerncompetenties drager is van de kwaliteit van Governance en uitvoering;
- Het betrekken van lokale politici heeft tot gevolg dat:
  - De lokale bevolking, oftewel de huurders, de Raad van Bestuur (Raad van Toezicht in Nederland) indirect kan kiezen via lokale verkiezingen;
  - De Raad van Bestuur en daarmee het toezicht goed zicht heeft op de lokale situatie en verwachtingen van een gemeentelijk woningbedrijf.
- Een te sterke controle kan als rem fungeren op dynamiek en ontwikkelingen in de sociale huursector.