

Terug naar de kern

Een onderzoek naar de invloed van verantwoordingsmechanismen op de mandaten van woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen



Daphne van Zijl

Master Public Administration –
Management van de Publieke Sector

7-6-2017

Master Public Administration
Universiteit Leiden – Campus Den Haag

Track Management van de Publieke Sector

Eerste lezer Dr. J. Matthys

Tweede lezer Mr. Dr. G.S.A Dijkstra

Naam Daphne Ingeborg van Zijll

Studentnummer s0319481

Datum 7 juni 2017

Adres Apollolaan 20
2341 AW Oegstgeest

Telefoonnummer 06-46771712

E-mailadres daphnevanzijll@gmail.com



Universiteit
Leiden

Afbeelding titelblad: voormalig corporatiebestuurder Erik Staal (Vestia) bij aanvang van de openbare verhoren door de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (Bron: NRC, 2014).

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie “Terug naar de kern” die ik ter afronding van mijn masteropleiding Public Administration, Management van de Publieke Sector heb geschreven. In 2013 heb ik voor het vak Strategisch Management een strategisch planningsproces bij woningcorporatie Pré Wonen geanalyseerd aan de hand van de theoretische benadering van Bryson. Een van de conclusies van mijn paper destijds, was dat het betreffende planningsproces werd belemmerd door tussentijdse verschuivingen van mandaten; het continue balanceren tussen de private en publieke mandaten zorgden voor flinke vertraging. Ruim 3 jaar naar dato is het onderwerp nog steeds zeer actueel; de herziening van de Woningwet in 2015 heeft grote consequenties op de “vrijheid” van de corporaties en dwingt de corporaties weer te focussen op hun kerntaak. In deze thesis wilde ik dieper ingaan in de wijze waarop de verantwoordingsmechanismen vanuit de omgeving van woningcorporaties; de overheid, de private markt en andere stakeholders, van invloed zijn op de strategische planning.

Na een aantal jaar carrière op de arbeidsmarkt begon de gedachte, om mijn masteropleiding te voltooien, te kriebelen en heb ik de draad weer opgepakt door binnen de masterthesis vervolgonderzoek te doen naar de woningcorporaties. Mijn speciale dank gaat hierbij uit naar universitair docent Dr. Joery Matthys. Zijn geboden kans om mij te begeleiden in deze masterthesis, ondanks het gegeven hij inmiddels aan een andere master is verbonden, heb ik zeer gewaardeerd. Tevens wil ik mijn partner bedanken. Het schrijven van een scriptie gecombineerd met een fulltime baan is niet altijd eenvoudig, maar zijn steun heeft mij enorm geholpen. Tot slot wil ik mijn ouders benoemen, zonder hun medeweten heb ik deze scriptie geschreven. Mijn doel, hen te verrassen met het voltooien van de masteropleiding, was een van de drijfveren voor het schrijven van deze scriptie.

Rest mij u veel leesplezier te wensen.

Daphne van Zijll

Oegstgeest, 7 juni 2017

Samenvatting

De woningcorporatiebranche is vanaf de Bruteringsoperatie in 1995 tot vandaag de dag onderhevig aan vele ontwikkelingen. Van nieuwverworven zelfstandigheid en vrijheid om zich als commerciële partijen te ontwikkelen, naar misstanden binnen de branche (zoals het derivatendebacle bij Vestia), verscherpte toezicht-regimes vanuit de overheid, politieke discussies en onderzoek, herziening van de Woningwet en gestegen verwachtingen van de huurders en samenleving. Als gevolg van deze ontwikkelingen zijn de mandaten van de woningcorporaties, vooral in het korte tijdsbestek vanaf de affaires in 2011 t/m de herziening van de wet in 2015, zeer sterk gewijzigd. Voor het uitvoeren van een succesvol strategisch planningsproces beschrijft de theorie van Bryson (2004) de prominente rol van de mandaten in de *Strategic Change Cycle*. Echter het biedt geen antwoord op de vraag waarom de mandaten van woningcorporaties zijn verschoven. Een mogelijke verklaring heb ik getracht te vinden in de theorie van Bovens (2007), zijn theorie van *Accountability* biedt een leidraad om de mechanismen van verantwoording in kaart te brengen en de invloed hiervan te analyseren.

Centraal in deze thesis staat de onderzoeksvraag *welke verantwoordingsmechanismen op basis van het raamwerk van Bovens hebben een invloed op het mandaat van woningcorporaties?* Met behulp van kwalitatief onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag door middel van een multiple casestudy onder de woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen.

Uit het onderzoek blijkt dat de formele mandaten tussen de corporaties overeenkomsten vertonen, veelal door de landelijke regelgeving uit de Woningwet en de bijbehorende uitwerking in de besluiten. Toch zijn er ook verschillen in de rechten (de financiële zelfstandigheid en bewegingsvrijheid), welke te herleiden zijn aan het verscherpte toezicht door externe toezichthouders waar twee van de drie cases onder hebben gestaan. Ook de informele mandaten zijn verschoven; niet alleen op individueel niveau bij de corporaties waar problemen zijn geconstateerd (zoals Vestia en Portaal), maar de gehele branche ondervindt gevolgen door imagoschade en afbreuk van vertrouwen vanuit de samenleving en de huurders. Er ontstond een maatschappelijke en politieke roep om controle en toezicht en een gestegen verwachting voor meer integriteit, transparantie en participatie, die alle drie de corporatie hebben beïnvloed.

De verantwoordingsmechanismen bestaan uit de relaties tussen de woningcorporaties en de forums, waarbij de corporatie de verplichting heeft rekenschap af te leggen over haar handelen, het forum hierbij een oordeel kan vellen en over de mogelijkheid beschikt een eventuele sanctie op te leggen (Bovens, 2007: 450). De verschillende forums bij woningcorporaties kunnen worden getypeerd in politieke (mate van toezicht door externe toezichthouders en politieke discussie), wettelijke (rekenschap volgens standaarden uit de Woningwet), administratieve (rekenschap aan onafhankelijke controleurs zoals accountants en visitatiecommissies), professionele (verantwoording richting betrokken banken, het WSW en brancheorganisaties) en sociale accountability (morele verantwoording richting de samenleving en huurders). De casestudy heeft aangetoond dat de rollen van deze forums, betreffende inhoud en omvang van de mechanismen per woningcorporatie aanzienlijk verschillen. Uitzondering hierop is het wettelijke mechanisme; door diens algemene aard heeft deze op alle corporaties een enorme impact.

Bij de vergelijking van de drie cases bleek dat het beschikken over een derivatenportefeuille door de woningcorporatie gevolgen had voor de verstrakking van de verantwoordingsmechanismen. Na het derivatendebacle zijn de mechanismen van Vestia het hevigst verscherpt, zowel politiek, maar ook professioneel en sociaal. Bij Portaal zijn de politieke mechanismen ook verscherpt na diens derivatenproblematiek, maar in mindere mate en is daarnaast actief bezig met haar verantwoording richting de maatschappij. In geval van Pré Wonen is alleen sprake van reguliere politieke verantwoordingsmechanismen, maar richt de corporatie zich vooral op de sociale accountability; de rekenschap die zij actief aan haar huurders wil afleggen. De invloed van de verantwoordingmechanismen op de mandaten is hierdoor ook verschillend van aard, na analyse kan ik stellen; 'hoe heviger de verantwoordingsmechanismen, des te heviger de mandaten zijn verschoven'.

Hiermee concluderend is er inderdaad sprake van invloed van verantwoordingsmechanismen op de mandaten, echter deze invloed is wisselend en niet altijd even sterk. Vooral de politieke en wettelijke mechanismen vormen een verklaring voor de verschuiving van de mandaten bij de woningcorporaties. Al moeten de afgebakende mechanismen van sociale verantwoording beslist niet over het hoofd worden gezien door diens bedrage aan de legitimiteit van de woningcorporaties.

Lijst van gebruikte afkortingen

In deze thesis worden aantal organisaties en termen verkort weergegeven. In onderstaand overzicht geef ik ter verduidelijking de verkorte en de volledige namen.

Organisaties

Aw - Autoriteit woningcorporaties

CBb - College van Beroep voor het bedrijfsleven

CFV - Centraal Fonds Volkshuisvesting

ILT - Inspectie Leefomgeving en Transport

HBV - Huurders Belangen Vereniging (Portaal)

KWH - Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector

LHV - Landelijke Huurdersvereniging Vestia

BZK - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Portaal - Woningcorporatie Stichting Portaal

Pré Wonen - Woningcorporatie Stichting Pré Wonen

RvC - Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht van desbetreffende woningcorporatie

SVWN - Stichting Visitatie Woningcorporatie Nederland

Vestia - Woningcorporatie De Vestia Groep

WSW - Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Overige termen

DAEB - Diensten van Algemeen Economisch Belang

Bbsh – Besluit beheer sociale huursector

BTiV – Besluit Toegelaten instellingen Volkshuisvesting

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	I
Samenvatting.....	II
Lijst van gebruikte afkortingen.....	IV
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	1
§ 1.1 Aanleiding.....	1
§ 1.2 Onderzoeksvragen.....	3
§ 1.3 Cases.....	4
§ 1.4 Maatschappelijke relevantie.....	4
§ 1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	5
§ 1.6 Leeswijzer.....	5
Hoofdstuk 2 Strategisch Management & ‘Accountability’ in theorie.....	7
§ 2.1 Verzelfstandigingen vs privatisering.....	7
§ 2.2 Bryson - Strategisch Management & Strategische Planning.....	9
§ 2.2.1 Strategische Planning – definiëring.....	9
§ 2.2.2 Tien-stappenplan voor Strategische Planning.....	11
§ 2.2.3 Verdieping op Strategische Planning – mandaten.....	14
§ 2.3 Bovens – Verantwoordingsmechanismen – Accountability.....	17
§ 2.3.1 Accountability – definiëring.....	17
§ 2.3.2 De types van Accountabiliy.....	20
Hoofdstuk 3 Methodologie.....	27
§ 3.1 Analytisch kader.....	27
§ 3.2 Onderzoekopzet.....	29
§ 3.3 Dataverzameling.....	32
§ 3.4 Operationaliseringstabel.....	33
Hoofdstuk 4 Analyse.....	37

§ 4.1 Woningcorporatie Vestia.....	37
§ 4.1.1 Profielschets.....	37
§ 4.1.2 Mandaten.....	41
§ 4.1.3 Types verantwoordingsmechanismen.....	50
§ 4.1.4 Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten....	62
§ 4.2 Woningcorporatie Portaal.....	65
§ 4.2.1 Profielschets.....	65
§ 4.2.2 Mandaten.....	68
§ 4.2.3 Types verantwoordingsmechanismen.....	74
§ 4.2.4 Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten....	85
§ 4.3 Woningcorporatie Pré Wonen.....	88
§ 4.3.1 Profielschets.....	88
§ 4.3.2 Mandaten.....	90
§ 4.3.3 Types verantwoordingsmechanismen.....	96
§ 4.3.4 Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten....	107
Hoofdstuk 5 Vergelijking.....	110
Hoofdstuk 6 Conclusie.....	120
§ 6.1 Antwoord op de onderzoeksvraag.....	120
§ 6.2 Beperkingen & vervolgonderzoek.....	120
Literatuur- en bronnenlijst.....	122
Bijlage 1 – Samenvatting toezicht- en oordeelsbrieven Vestia.....	132
Bijlage 2 – Samenvatting toezicht- en oordeelsbrieven Portaal.....	135
Bijlage 3 - Samenvatting toezicht- en oordeelsbrieven Pré Wonen.....	138

Hoofdstuk 1. Inleiding

§ 1.1 Aanleiding

Woningcorporaties begeven zich van de meet aan op een scheidingslijn van het “publieke & private”. Een scheidingslijn die vanaf de oorsprong tot vandaag de dag voortdurend in beweging en schuivende is. Van oudsher waren woningbouwverenigingen initiatieven vanuit particuliere collectieven, maar maakte de Woningwet uit 1901 het mogelijk dat zij staatssteun ontvingen. Vanaf de jaren '50 en '60 kregen deze verenigingen een belangrijke rol in de wederopbouw van Nederland en, inmiddels in de vorm van gemeentelijke woningbedrijven, werden zij belast met de taak de samenleving te voorzien van sociale woningbouw. De invloed en zeggenschap van de overheid, o.a. door middel van subsidieregelingen, was zeer groot.

Mede naar aanleiding van de parlementaire enquête in de jaren '80 naar de creatieve boekhouding met bouwsubsidies, ontstond een politieke roep naar meer zelfstandigheid, decentralisatie van controle en stimulering van marktwerking bij de financiering van nieuw woningaanbod. Daar waar de overheid in de jaren '90 zelf moest bezuinigen, zijn de gemeentelijke woningbouwverenigingen tijdens de Bruteringsoperatie ('95) verzelfstandigd tot autonome maatschappelijke ondernemingen (omgezet in stichtingen, genaamd woningcorporaties). De bouwsubsidie in volkshuisvesting werd afgeschaft tegen een kwijtschelding van openstaande schulden bij de overheid. Door het uitblijven van financiële sturing werden woningcorporaties gedwongen tot herfinanciering via de kapitaalmarkt voor nieuwbouw en het onderhoud van hun woningbestand, daarbij kregen zij grotere bestuurlijke vrijheid. Wel bleef de wettelijke plicht behouden voor het verzorgen van goede en betaalbare volkshuisvesting voor lage inkomensgroepen.

Het tij is sinds de jaren '90 tot heden wederom gekeerd en is de ‘scheidingslijn’ opnieuw aan het verschuiven. Vanuit de samenleving ontstaan nieuwe verwachtingen van corporaties op het gebied van welzijn, leefbaarheid en aanpak van achterstandswijken en het verbeteren van de doorstroming naar de vrije sector. Corporaties ondernemen meer commerciële activiteiten, maar staan ook in een negatief daglicht na een periode vol misstanden zoals het derivatendebacle bij Vestia. Gevolg is een imago- en reputatieschade binnen de samenleving en een toegenomen druk vanuit de politiek “om de corporaties aan te

pakken”. De regulering door invoering van nieuwe financiële heffingen neemt toe en zelfs de EU mengt zich in het inmiddels publieke debat rondom de corporaties. Naar aanleiding van de misstanden bij Vestia voerde de parlementaire enquête Woningcorporaties (2013) onderzoek uit naar de opzet en het functioneren van woningbouwcorporaties, waarvan de uitkomsten uiteindelijk leidden tot een herziening van de Woningwet in 2015. Corporaties moeten zich concentreren op het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en daarbij een strikt onderscheid maken tussen haar maatschappelijke diensten en (beperkte) commerciële projecten. Niet alleen de activiteiten zelf, maar ook de financiële positie van woningcorporaties staat onder druk. Door de financiële crisis en nieuwe wetgeving stagneren de inkomsten uit commerciële vastgoedprojecten, maar stijgen tegelijkertijd de financiële verplichtingen. De verslechtering van de financiële positie heeft bij veel corporaties om een nieuwe efficiënte en effectieve bedrijfsvoering gevraagd om een teloorgang van de organisatie te kunnen voorkomen.

Aan de hand van deze evolutie in een notendop, lijkt het wel of de woningcorporaties continue balanceren tussen publiek en privaat door wisselende verwachtingen en verplichtingen. In dat speelveld dient zij als organisatie zich te bewegen en de anticiperen op haar omgeving; maar de vraag is hoe moeten woningcorporaties hiermee omgaan?

Bryson stelt als antwoord op dergelijke vraagstukken dat organisaties strategisch dienen te plannen. Een strategisch plan zal de organisatie helpen om beter te presteren, doelen te bereiken en tijdig in te springen op toekomstige veranderingen en bedreigingen vanuit de omgeving om zodoende te overleven (2004: 1). Om publieke en non-profit organisaties te ondersteunen bij het maken en implementeren van een dergelijke strategische planning heeft Bryson in zijn boek de *Strategic Change Cycle* gepresenteerd (2004; 30-62); een tien-stappenplan dat een leidraad vormt voor een succesvol design en uitvoering van een strategisch planningsproces. Hij staat hierbij bewust stil bij een aantal essentiële overwegingen binnen het ontwerp; wat is de huidige stand van zaken, waar wil je als organisatie naar toe en wat is de manier om daar te komen (Bryson, 2004; 6-7)? Binnen de eerste afweging worden niet alleen de visie, missie en doelen van de organisatie bepaald, maar ook de mandaten vastgesteld waar de organisatie rekening mee moet houden. Mandaten behelzen de vereisten, beperkingen en verwachtingen van de organisatie in haar omgeving. Voor een succesvolle strategie is het noodzakelijk dat een organisatie precies weet wat zij als organisatie *moet* doen en *mag* doen; haar rechten en plichten.

Juist omdat woningcorporaties te maken hebben met de meest uiteenlopende publieke en private mandaten, is het interessant om deze onder de loep nemen. Wie legt deze mandaten op aan de woningcorporaties en naar wie moet zij haar beleid en handelwijze rechtvaardigen? Bovendien wat is de invloed van deze relaties op de organisatie? In de periode vanaf de Vestia-affaire in 2011 (“het derivatendebacle”) tot en met de onlangs herziene Woningwet in 2015 hebben de mandaten van woningcorporaties een ommezwaai gemaakt, welke flinke impact heeft betreffende de “vrijheid” van de organisatie en hun strategische planning. In deze thesis wil ik daarom op zoek gaan naar een oorzaak voor de verschuivingen van de mandaten bij woningcorporaties.

Bryson gaat in zijn stappenplan uitgebreid in op het nut van het nauwkeurig vaststellen van deze mandaten en haar essentiële rol in het strategisch planningsproces. Toch besteed hij vrij summier aandacht aan de mogelijkheid dat deze mandaten snel en hevig kunnen wijzigen, noch de oorzaak van een verschuiving van mandaten. Een potentiële verklaring voor de verschuiving wil ik zoeken in de theorie van Bovens (2007). In zijn raamwerk van accountability biedt hij een leidraad om verantwoordingsmechanismen rondom een organisatie te kaderen; hij splitst deze uit in diverse types naar de aard van de verantwoording. Op basis van de theorie van Bovens wil ik de link leggen tussen de mandaten van de organisatie en de invloed van verantwoordingsmechanismen als mogelijke verklaring voor de verschuiving.

§ 1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op het vinden van de mogelijke verklaring van de verschuiving van de mandaten in de richting van de werking van verantwoordingsmechanismen. Daarbij zal binnen deze masterthesis de volgende onderzoeksvraag primair aan bod komen; *welke verantwoordingsmechanismen op basis van het raamwerk van Bovens hebben een invloed op het mandaat van woningcorporaties?*

Ter ondersteuning van deze onderzoeksvraag heb ik de volgende deelvragen geformuleerd;

Deelvraag 1: Op welke manier zijn de mandaten van woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen veranderd in de periode vanaf het derivatendebacle in 2011 tot en met de herziening van de Woningwet in 2015?

Deelvraag 2: Welke verantwoordingsmechanismen waren relevant voor woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen in de periode 2011-2015?

§ 1.3 Cases

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, wil ik de mandaten en verantwoordingsmechanismen van drie woningcorporaties als specifieke casestudy's analyseren. Ten eerste door de affaire omstreden woningcorporatie Vestia; met een woningaanbod van ruim 89.000 eenheden in de regio Rotterdam de grootste corporatie van de drie. Mede door het acute en rigoureuze ingrijpen van de overheid, justitie en (inter)nationale banken op "individueel organisatieniveau" is deze woningcorporatie een zeer interessante case op het gebied van mandaat wijzigingen. Naar aanleiding van de misstanden bij Vestia, zijn ook de mandaten voor de rest van de branche op landelijk niveau verschoven. Daarop heb ik twee andere corporaties geselecteerd; Portaal een corporatie actief in de lijn Leiden-Utrecht-Arnhem met een woningaanbod van omstreeks 56.000 eenheden. Zij heeft zich als organisatie niet op hetzelfde niveau als Vestia schuldig gemaakt aan misstanden, maar is wel naar aanleiding van mandaat wijzigingen, als een van de 30 corporaties in Nederland onder verscherpt overheidstoezicht komen te staan. Tot slot Pré Wonen, als middelgrote Noord-Hollandse corporatie met 28.000 eenheden in haar woningbestand, is zij net als vele andere corporaties onomstreden gebleven. Toch ondervindt zij wel in mildere vorm verschuivingen in de mandaten, als gevolg van de "aanstichters van onrust" binnen de branche.

§ 1.4 Maatschappelijke relevantie

Maatschappelijk gezien staat het vraagstuk van controle en zeggenschap op woningcorporaties hoog op de politieke agenda, bovendien is de branche zeer onrustig en ligt iedere ontwikkeling of activiteit van de organisatie onder een vergrootglas van de media. Het is een uitdaging om als woningcorporatie niet alleen "de boel draaiende te houden", maar ook een strategisch plan te formuleren als essentiële reactie op de veranderende omgeving en

hiermee tijdig een kritieke situatie voorkomen. Mijn doel is focus te leggen op de mandaten van de corporatie als essentieel onderdeel van het strategisch planningsproces. Mandaten dragen bij aan de *public value* van de organisatie en creëren een sociale rechtvaardiging en beoordeling waarop het bestaan van de organisatie is gebaseerd (Bryson, 2004; 94). Hoe duidelijker de mogelijkheden en de grenzen van een organisatie (mandaten) zijn geanalyseerd, des te beter de organisatie een effectieve strategie kan formuleren en uitvoeren zonder dat deze belemmerd wordt door mandaten. In het verlengde daarvan wil ik bekijken of het raamwerk van Bovens daadwerkelijk een verklaring geeft voor de verschuivingen binnen deze mandaten, waar men als organisatie waakzaam voor moet zijn en continue op moet inspelen.

§ 1.5 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk gezien wil ik trachten een nieuw licht te werpen op het element van de mandaten binnen de theorie van strategische planning van Bryson. In de theorie legt Bryson de nadruk op het belang van mandaten in strategische planning de tweede stap van het tienstappenplan. Tevens behandelt hij de elementen waar mandaten uit bestaan en de wijze waarop een organisatie het beste haar eigen mandaten kan vaststellen. Het stappenplan van Bryson biedt dan ook een gedegen fundering voor het toepassen van strategische planning voor publieke organisaties. Echter het is de vraag of dit stappenplan ook goed bruikbaar is voor de strategische planning van woningcorporaties. Juist omdat deze als organisatie balanceert op een complexe “publieke en private scheidingslijn”, gaat Bryson mogelijk te snel voorbij aan de mogelijkheid dat mandaten wijzigen. Hoe komt dat deze (zoals bij woningcorporaties het geval) hevig en binnen afzienbare tijd verschuiven? Mijn doel is te onderzoeken of de theorie van Bovens een aanvulling kan leveren op de theorie van Bryson door de verschuiving van de mandaten te verklaren aan de hand van de werking van verantwoordingsmechanismen.

§ 1.6 Leeswijzer

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zal ik in het tweede hoofdstuk dieper ingaan op de theoretische perspectieven van strategisch management van Bryson en het raamwerk van accountability, aldus beschreven door Bovens. Als sluitstuk van het theoretisch kader zal ik

in hoofdstuk 3 de methodologie van deze thesis aanbieden; het analytisch kader, de onderzoeksopzet, de methode van dataverzameling en operationaliseringstabel. In hoofdstuk 4 zal de analyse volgen op basis van vier stappen; allereerst zullen de drie woningcorporaties worden gepresenteerd. Vervolgens zullen de mandaten per case worden vastgesteld en de evolutie hierin beschreven. Aansluitend zal ik bekijken welke types verantwoordingsmechanismen relevant zijn per case en beoordelen welke verantwoordingsmechanismen van invloed zijn op de mandaten. Binnen hoofdstuk 5 zal ik een vergelijking maken tussen de analyses van de drie cases. Tot slot zal ik in hoofdstuk 6 antwoord geven op de onderzoeksvraag en de conclusies presenteren.

Hoofdstuk 2 Strategisch management & ‘Accountability’ in theorie

De opbouw van dit theoretisch kader is als volgt; omwille van de case zal ik eerst aantal relevante begrippen definiëren. Vervolgens zal ik het tien-stappenplan van Bryson (2004) kort en bondig uiteenzetten, om aansluitend dieper op het element van de mandaten in het proces in te gaan. Daarna zal ik de theorie van accountability van Bovens (2007) behandelen; een definiëring en presentatie van de verschillende types verantwoordingsmechanismen.

§ 2.1 Verzelfstandigingen vs. privatiseringen

Voordat ik de theorieën van Bryson en Bovens zal behandelen, wil ik deze eerste paragraaf kort de begrippen verzelfstandiging en privatisering definiëren, gezien hun betekenis als rode draad in de case. Woningcorporaties zijn in een tijdsbestek vanaf de jaren '60 tot mid jaren '90 ontwikkelt van gemeentelijke bedrijven naar private ondernemingen (veelal in de vorm van een stichting). Mede vanuit het oogpunt om de verantwoordingsmechanismen tussen de woningcorporaties en de overheid te analyseren, wil ik deze begrippen kort verduidelijken.

Beide begrippen zijn te herleiden naar de meerdere soorten hervormingen die in Nederland hebben plaats gevonden binnen het openbaar bestuur; van verschuivingen van taken, bevoegdheden en middelen naar een andere bestuurslaag binnen het openbaar bestuur tot aan verschuivingen naar de private sector. Bij verzelfstandiging is sprake een vorm van functionele decentralisatie vanuit de centrale overheid. Hierbij wordt de uitvoering van een bepaalde taak, voorheen in handen van een publieke organisatie zoals een gemeente, ondergebracht in zelfstandige organisatie zoals een ZBO. Die organisatie is dan zelf verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer, maar de centrale overheidsinstantie behoudt invloed op de beleidskaders en budgetten (De Koning e.a., 1995). Deze vorm van decentralisatie behelst dus alleen een juridische en organisatorische verzelfstandiging van de uitvoering. Verzelfstandigingen hebben veelal het doel de effectiviteit van de uitvoering te vergroten, gebaseerd op het gedachtegoed van New Public Management en de voorwaardenscheppende staat, waarbij “het openbaar bestuur de randvoorwaarden schept en de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen” (Van der Meer, 2012: 10).

Belangrijk om hierbij meteen het verschil aan te geven tussen functionele decentralisatie en privatisering; decentralisatie betekent een herverdeling binnen het openbaar bestuur, naar een organisatie met een publiekrechtelijke grondslag, terwijl privatisering een overheveling van organisaties, taken en bevoegdheden naar buiten toe is, naar een privaatrechtelijke organisatie. De overheid verliest dan financiële en beleidsmatige controle over de uitvoering van de taak en stelt zich op als klant van deze organisatie. Er bestaan verschillende vormen van privatisering; afstoting (totale terugtrekking van de overheid) en aanbestedingen (gedeeltelijke terugtrekking door bijvoorbeeld wel het beleid maken, maar niet zelf uitvoeren, kortom alleen de uitvoering privatiseren).

Een van de grootste aanleidingen van privatiseringen in Nederland was de financiële crisis in de jaren '80, waarbij de Nederlandse overheid noodgedwongen kritisch naar de personeelsomvang en naar haar interveniërende rol in de samenleving moest kijken (Van der Meer, 2012: 12). De omvangrijke bureaucratieën dienden te worden terug gedrongen en in een poging de economie te stimuleren diende men de private sector meer ruimte te geven. “Na mid jaren '80 vindt er met de privatisering, afstoting van taken en in de context van een gewenste terugtrekkende overheid een proces plaats waarbij het openbaar bestuur zich steeds meer terug trekt uit de directe productie van taken op het economische, gezondheid en cultureel terrein” (Van der Meer 2012: 15). Voorbeelden zijn privatiseringen van nuts- en postbedrijven, openbaar vervoer en dus ook gemeentelijke woningbouwbedrijven.

Toch is het onderscheid tussen publiek en privaat niet zo eenvoudig als het lijkt, zoals het geval bij woningbouwcorporaties. Deze zijn vanaf de jaren '90 geprivatiseerd, maar dienen wel te voldoen aan de randvoorwaarden die de overheid schept. De woningcorporaties binnen de branche omschrijven zichzelf als “private ondernemingen die zonder winstdoelstelling binnen wettelijke kaders werken aan een maatschappelijke opdracht” (Aedes, 2017). De complexe scheidingslijn tussen publiek en privaat wordt door Van der Meer en Dijkstra onderbouwd aan de hand van vijf perspectieven (2003; 93-97). Zo kan een verschuiving van publiek naar privaat geschieden op basis van overheveling van politieke controle en institutionele-perspectief (macht; regulering vs deregulering), juridische grondslag, bevoegdheden (wel of geen publiekrechtelijke), eigendom en tot slot hoofdfinanciering (bekostiging via de markt of via belasting). Het algemeen belang bij het private domein is hoofdzakelijk financieel, bij het publiekdomein is het algemeen belang/’common wealth’ datgene wat door de overheid wordt bepaald, in het belang van de

gemeenschap. Verschuivingen tussen het publiek-privaat, zoals bij woningcorporaties, zijn terug te herleiden op een of meerdere van deze perspectieven.

§ 2.2 Bryson – Strategisch Management & Strategische planning

Doordat in de praktijk Strategische planning en Strategisch Management veelal in één adem worden genoemd, is het goed eerst de samenhang aan te duiden tussen deze twee termen.

Bryson spreekt voornamelijk over strategische planning in zijn boek “Strategic Planning for Public en Nonprofit Organization”, wat hij definieert als:

“a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization (or other entity) is, what it does, and why it does it”
(Bryson, 2004: 6).

Strategisch planning is een onderdeel van strategisch management, waarbij uiteindelijk een nieuwe visie wordt gecreëerd wat het vertrekpunt dient te zijn van toekomstig handelen van de organisatie. Het strategisch planningsproces, wat Bryson beschrijft, is een stappenplan dat een organisatie moet doorlopen om tot strategisch management te komen (Bryson, 2004: 31). Dijkstra (1998: 4) vat het concept van strategisch management samen als “een analyse van de ontwikkelingen in de omgeving, nagaan wat deze ontwikkelingen betekenen voor de eigen organisatie, het aanpassen van de organisatie en het zo mogelijk beïnvloeden van de omgeving zijn de belangrijkste opgaven van strategisch management”. Strategische planning, zoals Bryson beschrijft in zijn boek, is een bewuste en meer geformaliseerde strategie (“intended strategy”), waar strategisch management bijvoorbeeld ook kan bestaan uit een niet geplande, maar wel herhaalde handelingspatronen (“emergent strategies”) (Dijkstra, 1998: 5).

§ 2.2.1 Strategische Planning - definiëring

Bryson vat de essentie van strategische planning samen in een ABC (Bryson, 2004: 6-7). De letter *A* staat voor het uitvinden van de huidige stand van zaken binnen de organisatie (“Where you are”), deze wordt opgemaakt door onder andere de missies en mandaten van de organisatie, evenals de structuur, communicatie, organisatieleden en hun capaciteiten en het budget. *B* staat voor de vraag waar men als organisatie naartoe wilt (“Where you want to be”) met wederom de kenmerken uit stap *A*, maar aangevoerd door de visie, missie en doelen van

de organisatie. *C* staat voor het strategisch plan waarop de organisatie van *A* naar *B* komt (“How to get there”), met eigenschappen als een strategisch plan, automatiseringsplan, personeelsplan, werving en selectie en budgettoewijzing. Om strategisch plan goed uit te voeren, dien je volgens Bryson verbanden te leggen tussen deze drie elementen. Je dient deze niet los van elkaar te zien, maar te combineren; het vaststellen van de huidige en de gewenste situatie en een strategisch plan opstellen om van de huidige naar de gewenste situatie te komen.

Daarbij bepleit hij strategische planning om diverse redenen. Allereerst is strategische planning niet alleen van toepassing op de private sector, deze is ook zeer bruikbaar in de publieke of non-profit organisaties. Het helpt publieke sector een mate van ‘public value’ te realiseren: het ontwikkelen van bijvoorbeeld ondernemingen, beleid of projecten die de maatschappij ten goede komen (Bryson, 2004: 8).

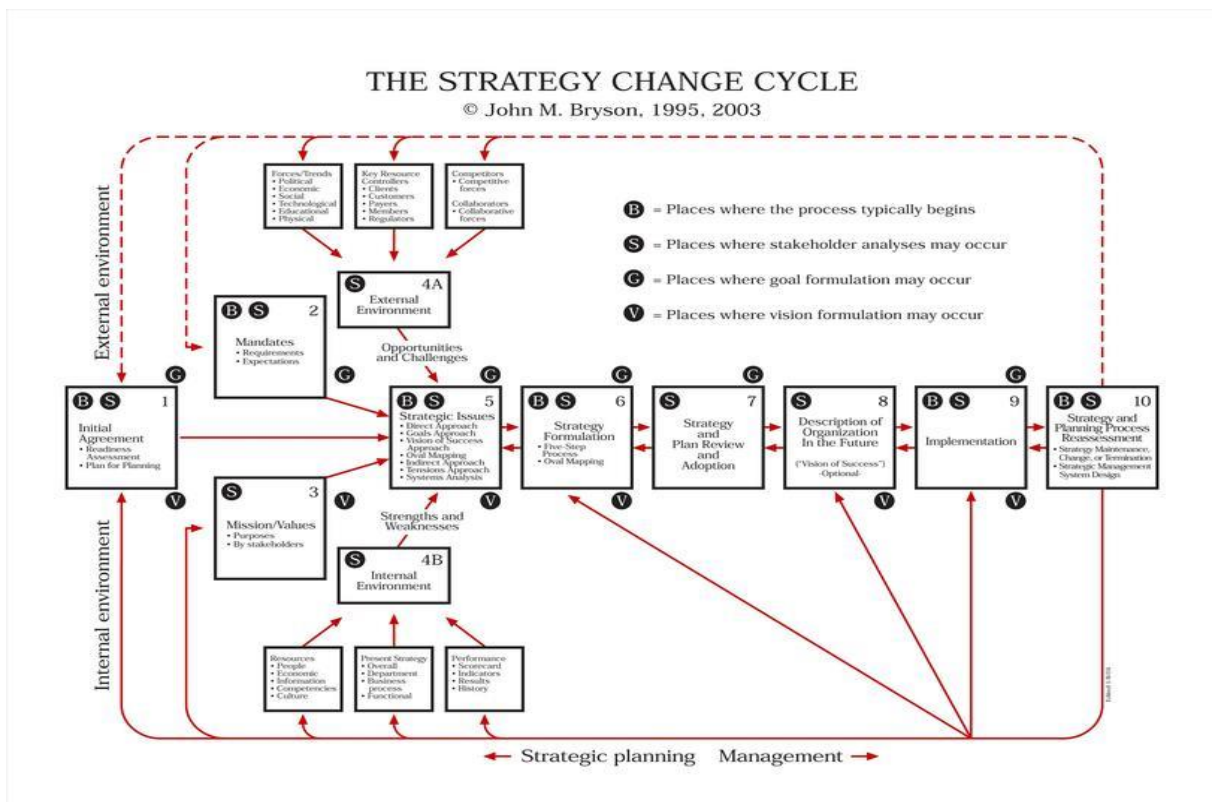
Bryson geeft een aantal potentiële voorbeelden van gunstige effecten van strategische planning in publieke organisaties. Ten eerste kan het organisaties helpen effectieve veranderingsprocessen te organiseren en te managen waarbij de afweging wordt gemaakt “what to change but also keep the best” (Bryson, 2004: 11). Ten tweede kan strategische planning de besluitvorming binnen een organisatie verbeteren door te focussen op de cruciale kwesties en daagt de beleidsmakers uit deze aan te pakken. Ten derde verbetert het de effectiviteit van de organisatie omdat zij beter wordt gemanaged, welke voortvloeiend is uit de eerste twee voordelen. Als vierde voordeel wordt ook de effectiviteit van het bredere sociale systeem verbeterd: publieke problemen zijn ‘organisatie- grensoverschrijdend’ en leert de organisatie om te gaan met andere organisaties en gezamenlijk voor een betere omgeving te zorgen. Tot slot noemt Bryson dat strategische planning goed kan zijn voor de betrokkenen, doordat het gebruik van strategie de levensvatbaarheid van organisaties en de vaardigheden van medewerkers verbetert (Bryson, 2004: 11-13). Dijkstra vult deze laatste voordeel aan met de stelling dat strategisch management organisaties ‘stimuleert tot het nadenken over de langere termijn (1998: 16). Waar organisaties in de publieke sector vaak pas reageren op het moment de ontwikkelingen in de omgeving zich aandienen door de focus op de dagelijkse problemen, kan er door strategische planning eerder worden ingesprongen op kansen en bedreigingen uit de omgeving.

Vanwege bovenstaande voordelen dat Bryson strategische planning bestempelt als “smart practice”. Het is relatief eenvoudig om te doen en het levert potentiële ‘public value’

op. Echter door toepassing van strategische planning is succes niet gegarandeerd en het levert niet meteen al deze voordelen op (Bryson, 2004: 13). Strategische planning is iets dat een organisatie onder de knie dient te krijgen, waarbij veel afhangt van de wijze waarop managers het proces in hun specifieke organisatie toepassen en implementeren. Als hulpmiddel hierbij kunnen zij gebruik maken van Brysons model uit de volgende paragraaf.

§ 2.2.2 Tien-stappenplan voor Strategische Planning

Zoals eerder beschreven heeft Bryson een tien-stappenplan van strategische planning als succesformule uiteengezet om als organisatie te komen tot strategisch management. Deze oneindige cyclus; genaamd de *Ten-step Strategy Change Cycle* is ontworpen “to organize participation, create ideas for strategic interventions, build a winning coalition, and implement strategies” (Bryson, 2004: 32). In deze paragraaf zal ik een beknopte samenvatting geven van de tien elementen in dit proces, welke zijn gebaseerd op het tweede hoofdstuk van Brysons boek (2004: 32-51).



Figuur 1 The Ten Step Strategy Change Cycle

De eerste stap in de cyclus is het *initiëren van een strategisch planningsproces*, welke draait om het bereiken van consensus over het doel van het traject, de benodigde stappen en de

vereiste middelen. Alles valt of staat volgens Bryson met de steun en toewijding van alle betrokkenen. Door middel van een stakeholdersanalyse moet blijken welke personen bij het proces dienen te worden betrokken en met welke stakeholders overeenstemming moeten worden gesloten over de wijze waarop het proces moet verlopen (“plan for planning”). Er dient te worden gekeken naar de actoren die macht kunnen uitoefenen in de richting van de organisatie (zowel positief als negatief) en naar het belang dat de actor heeft bij de output van de organisatie. Dit kan variëren van medewerkers, klanten, concurrenten en andere actoren uit de omgeving (intern en extern) van de organisatie.

Als tweede stap dienen de *organisatiemandaten te worden vastgesteld*. Met deze stap worden de vereisten, beperkingen en verwachtingen in kaart gebracht. Voor een succesvolle strategie is noodzakelijk dat een organisatie precies weet wat zij als organisatie ‘moeten’ doen en ‘mogen’ doen, wat zijn haar rechten en haar plichten? Met deze tweede stap worden “de grenzen van het handelen van de organisatie vastgesteld” (Dijkstra, 1998: 12). Volgens Bryson zijn lang niet alle organisaties goed op de hoogte wat hun mandaten precies zijn of worden deze niet goed begrepen en maken zij hierdoor fundamentele fouten. Het nauwkeurig doornemen van relevante wet- en regelgeving, beleidstukken en contracten kan hierbij helpen.

In het verlengde van de organisatiemandaten worden in de derde stap de *organisatiemissies en – waarden vastgesteld*. De missies bepalen, samen met de mandaten, het nut van de organisaties en wijzen aan hoe public value wordt bereikt. Om deze missies te formuleren dient de organisatie zich af te vragen voor welk doel zij een middel is en voor wie zij haar werk doet. Om het tweede deel van de vraag te beantwoorden is de stakeholderanalyse uit stap 1 van groot belang, het helpt te verduidelijken welke stakeholders relevant zijn. Bovendien welke daarvan tevreden moeten worden gesteld om zo succes te kunnen boeken.

Na het vaststellen van de mandaten, missies en waarden is het, volgens Bryson, zaak de *externe en interne omgeving te beoordelen*. Door middel van een SWOT-analyse kan de organisatie haar interne en externe factoren in kaart te brengen. De externe factoren zijn de kansen (“opportunities”) en bedreigingen (“threats”) uit de omgeving van de organisatie, welke zij niet zelf kan beïnvloeden. De interne factoren zijn de sterke (“strengths”) en zwakke kanten (“weaknesses”) van de organisatie, welke wel beïnvloedbaar zijn. Het advies van Bryson is om niet alleen te focussen op de bedreigingen op informeel niveau (binnen de

organisatie), ook breder en toekomst gericht te analyseren. Bijvoorbeeld kansen als gevolg van bedreigingen te onderzoeken en toekomstige kansen en bedreigingen op tijd te signaleren.

Alle bovengenoemde stappen leiden tot de vijfde stap. Hierin worden de *strategische kwesties in vraagvorm geformuleerd*; het *wat*, het *hoe* of *hoeveel*, het *waarom*, het *waar*, het *wanneer* of het *wie* van het organisatiebeleid in kwestie raken. Kernachtig samengevat; wat zijn de uitdagingen van de organisatie? Volgens Bryson moet de kwestie aan de volgende drie elementen voldoen. Wanneer het antwoord op de geformuleerde vraag buiten de invloedssfeer van de organisatie valt, is het geen strategische kwestie. Daarbij moeten de mandaten, missies en waarden en de uitkomsten van de SWOT-analyse deze strategische vraag tot een strategische kwestie maken. Tot slot moet er worden bepaald wanneer bij uitblijven van strategische planning op de kwestie, wat de gevolgen zijn. Valt deze consequentie buiten de invloedssfeer van de organisatie, dan is het geen strategische kwestie.

In de zesde stap dienen verschillende *strategieën te worden geformuleerd, als reactie op de strategische kwesties met als doel deze te beheersen* of een oplossing te fungeren voor de uitdagingen. Deze strategieën kunnen worden beschreven van de vorm van beleid, projectprogramma of actie in een conceptvorm. Een effectieve strategie dient volgens Bryson te bestaan uit een samenhang tussen retoriek, keuzes, acties en consequenties van die acties langs verschillende niveaus, functies en tijd.

Nadat de omgeving van stakeholders, de kansen en bedreigingen en de strategische issues zijn geformuleerd, dient men in de zevende stap *de strategieën te beoordelen en een officieel besluit te nemen* over de strategie. Een cruciale keuze als antwoord op de strategische uitdaging. Deze keuze dient door andere actoren dan het projectteam, bijvoorbeeld directie of raad van bestuur, te worden genomen. Bij deze stap is het van belang dat er aandacht geschonken wordt aan de rol en macht van de stakeholders, omdat de steun voor het plan een essentieel punt is.

Na de keuze/goedkeuring voor de strategie dient de organisatie *een effectieve organisatievisie vast te stellen* hoe zij zichzelf ziet als organisatie na de implementatie van de strategie (*vision of success*). Met deze achtste stap wordt de organisatie gedwongen verder te kijken in de toekomst; dient zij naar aanleiding van de strategie een nieuwe organisatiecultuur of zelf structuur aan te nemen als afgeleide van de strategie? De elementen die in deze visie terugkomen kunnen missies of waarden zijn, een nieuwe filosofie of resultaatcriteria. Door deze visie is het voor iedereen in de organisatie duidelijk wat er van hen verwacht wordt.

In de negende stap dient de organisatie *effectief implementatieproces te ontwikkelen*. In een actieplan wordt uiteengezet hoe de geformuleerde strategie wordt toegepast; dit kan in één keer gebeuren, maar bij omvangrijke organisaties kan dit ook een gefaseerde invoering zijn. Bij de ontwikkeling van het implementatieproces of actieplan kan aan een aantal zaken gedacht worden; een schatting van de benodigde middelen, verdeling van taken en bevoegdheden, een tijdschema, een communicatieplan en het vaststellen van verwachte resultaten.

Tot slot de tiende stap; tijdens de implementatie dient het proces tussentijds te worden *beoordeeld, aangepast en geëvalueerd*. Daardoor spreekt Bryson van een oneindig proces; de organisatie moet hun strategieën evalueren, hieruit leren en als vertrekpunt zien voor een nieuw strategisch planningsproces. Door kritisch te evalueren, kan de organisatie goede punten meenemen naar een volgend strategisch proces of juist de slechte punten schrappen. De effectiviteit van deze evaluatie hangt hierbij af van de mate van ‘organizational learning’; wat is er daadwerkelijk gebeurd en staat de organisatie open voor nieuwe informatie om hiervan te leren?

§ 2.2.3 Verdieping Strategische Planning – mandaten

Na een korte uiteenzetting van de tien stappen van de Cycle, wil ik in deze paragraaf dieper op de mandaten ingaan. Waarom zijn deze zo belangrijk voor het strategisch planningsproces? De mandaten, missies en waarden bepalen gezamenlijk de *public value* van de organisatie en creëren een sociale rechtvaardiging en beoordeling waarop het bestaan van de organisatie is gebaseerd (Bryson, 2004: 94). Dit betekent dat zij een publiek doel moeten nastreven, als organisatie een bijdrage leveren aan de samenleving en hun legitimiteit wordt erkend door een brede samenleving.

Voor een goede strategische planning is het vaststellen van de mandaten zeer belangrijk. Nog voordat de missies en de waarden worden vastgesteld, is het van belang dat een organisatie precies weet wat zij formeel mogen doen (vereisten en beperkingen) en wat het informeel van hen verwacht wordt door de samenleving. Formele mandaten zijn neergelegd in wetten, regels en overeenkomsten, terwijl informele mandaten zijn gebaseerd op de verwachtingen van de stakeholders van de organisatie. Dat neemt niet weg dat men minder rekening hoeft te houden met informele mandaten, ook al zijn deze immers niet altijd

“officieel” vastgelegd. Informele mandaten kunnen net zo bindend zijn als de formele mandaten, afhankelijk van de rol en de invloed (welke te meten is door een stakeholderanalyse). Overigens kunnen stakeholders de informele mandaten opeisen, maar de organisatie kan deze ook zelf afdwingen in de wijze waarop zij zichzelf in haar omgeving positioneert.

Bryson stelt in de tweede stap van zijn tien stappen plan vast wat de oorsprong en de betekenis van de externe mandaten zijn (zowel informeel als formeel), welke de organisatie beïnvloeden. Hierbij formuleert hij vier elementen (Bryson, 2004: 99);

1. Identificatie van de formele en informele mandaten, inclusief de “wie”, “wat” en “met welke macht”-vraag?
2. Interpretatie wat is toegestaan als resultaat van de mandaten (leiden tot wellicht tot expliciete doelen of prestatienormen).
3. Verduidelijking wat niet is toegestaan door de mandaten (welke ook kunnen leiden tot expliciete doelen of prestatienormen).
4. Verduidelijking wat niet wordt uitgesloten door de mandaten (welke een ruwe grens is van de beschikbare bewegingsvrijheid of ruimte is).

Voor het strategisch planningsproces is het belangrijk om te verduidelijken wat expliciet is toegestaan, verboden en wat niet uitgesloten is. Teveel organisaties zitten vastgeroest in hun eigen dagelijkse routine en is het juist de taak van strategisch management om hiervan los te komen (Dijkstra, 1998: 12). Het gevaar ligt dan ook op de loer dat tijdens het formuleren van de missie, ook in één adem een waardeoordeel over de mandaten wordt uitgesproken.

Bijvoorbeeld welke mandaten nuttig zijn, welke mandaten dienen te worden gewijzigd en wat de missie van de organisatie zou moeten zijn. Terwijl men tijdens het vaststellen van mandaten er misschien wel achter komt dat zij veel minder beperkt zijn, dan zij altijd dachten en maken hiermee een fundamentele fout door de mandaten en missies als een geheel te zien. In de praktijk zou dit kunnen, maar strategische planners zouden niet met deze assumptie een proces moeten beginnen (Bryson 2004: 100).

Door het vaststellen en beoordelen van de mandaten worden twee voordelen bereikt; ten eerste zal, door duidelijkheid wat wel of niet vereist is, waarschijnlijker zijn dat de doelen behaald worden. Daarnaast biedt het een mogelijkheid een kwalitatief “sterkere” missie te ontwikkelen, die niet gelimiteerd wordt door mandaten. Wanneer een organisatie eenmaal

weet wat niet expliciet verboden is, kunnen zij gemakkelijker meer potentiële doelen van de organisatie toetsen, om zodoende meer public value te creëren (Bryson, 2004: 101).

Tot slot gaat Bryson gedetailleerder in hoe de mandaten van een organisatie het beste kunnen worden vastgesteld (Bryson, 2004: 102).

1. Laat iemand een complete lijst samenstellen van de formele en informele mandaten die de organisatie beïnvloeden. Binnen overheidsorganisaties is het belangrijk dat vooral de democratische en constitutionele waarden, zoals representativiteit, participatie, transparantie en individuele rechten, worden opgenomen in de lijst.
2. Beoordeel de mandaten om te verklaren wat is vereist, verboden en toegestaan. Deze activiteit geeft duidelijkheid wie het mandaat heeft over iets en met welke macht. Zodoende kan deze stap een grote verduidelijking zijn van organisatiedoelen en prestatienormen. Deze doelen kunnen dan worden gebruikt om, samen met de stakeholder-analyse en de missie, de strategische kwesties te identificeren.
3. Herinner regelmatig organisatieleden aan wat wel en niet is toegestaan, om hiermee de mandaten te bevestigen en de aandacht hierop gevestigd te houden.
4. Beoordeel de mandaten en bediscussieer welke actueel zijn, welke herzien moeten worden of laten vervallen.

Bryson gaat uitgebreid in op het belang, de voordelen en de wijze van vaststellen van de mandaten. Maar wat als externe mandaten, zowel formeel als informeel verschuiven? Ontwikkelingen binnen mandaten, zoals wetswijzigingen, andere verwachtingen binnen de samenleving of politieke druk kunnen het strategisch planningsproces beïnvloeden, vertragen of zelfs blokkeren. Naar het advies van Bryson moet weliswaar het implementatieproces van de strategische planning opnieuw kritisch bekeken worden als het een tijdje op gang is, waarbij tegenvallende uitkomsten dienen te worden gestopt en eventueel het planningsproces wordt bijgesteld (Bryson 2004: 51). Echter hij gaat in zijn theorie niet expliciet in op de mogelijkheid dat deze mandaten snel kunnen wijzigen, noch de oorzaak van de verschuiving. Hoe worden de formele en informele mandaten beïnvloed en wat zou een mogelijke verklaring kunnen zijn dat deze verschuiven? Omdat Bryson niet voorziet in een verklaring, zal ik in de volgende paragraaf de theorie van Bovens uiteenzetten. In zijn raamwerk van accountability biedt hij een leidraad om verantwoordingsmechanismen binnen mandaten te kaderen en mogelijk te verklaren.

§ 2.3 Bovens – Verantwoordingsmechanismen - Accountability

Bovens (2007) presenteert in zijn artikel “Analysing and Accessing Accountability; A Conceptual Framework” een theorie om verantwoordingsmechanismen te definiëren, te typeren aan de hand van criteria en vervolgens in de praktijk te evalueren aan de hand van perspectieven. Vrij vertaald naar het Nederlands overkoepeld accountability diverse begrippen rondom verantwoording; verantwoordelijkheid, verantwoordingsplicht, toerekenbaarheid, verklaarbaarheid en aansprakelijkheid¹ en omvat in mijn optiek ook de verantwoordingsmechanismen (verantwoording en rekenschap afleggen). Alhoewel ik elders in deze thesis de term verantwoordingsmechanismen zal gebruiken, hou ik gedurende de uitleg van de theorie van Bovens voor de duidelijkheid zijn term ‘accountability’ aan, omdat ik ook gebruik zal maken van enkele citaten uit zijn werk.

§ 2.3.1 Accountability – definiëring

De term accountability vindt van oudsher zijn oorsprong in een klassieke definitie van een boekhoudkundige verantwoordelijkheid in de Angelsaksische taal. Al vanaf de tiende eeuw dienden de edelen rekenschap af te leggen aan de koning Willem de Veroveraar betreft hun bezittingen in land en vee. Deze details werden vast gelegd in de “Domesday Books” met als beoogd doel het innen van belasting. Dit boekhoudkundig werk diende tevens als basis voor het rijk van de koning, waarbij de edelen loyaliteit dienden te zweren naar de koning. Vele eeuwen later is de betekenis van accountability compleet verschoven naar een bredere politieke verantwoordelijkheid, waarbij de publieke autoriteiten nu verantwoording af leggen aan de burgers. Deze kentering loopt gelijk op met de opkomst van New Public Management. Bovens zegt hierover: “what started as an instrument to enhance the effectiveness and efficiency of public governance, had gradually become a goal in itself”(Bovens, 2007: 449).

Inmiddels staat de term accountability zelfs als een icoon voor ‘good governance’ en heeft daarmee waardeoordelen in haar concept ingelijfd als integriteit, transparantie, verantwoording, democratie, gelijkheid etc. Het blijft hiermee nog steeds een vage subjectieve term die ontzettend breed is, want hoe toets je deze abstracte elementen? Bovens beperkt zich daarom tot een ‘smallere en sociologische’ definiëring van ‘accountability’ (2007: 450):

¹ Deze vertalingen baseer ik op de “Dikke van Dale” geraadpleegd op 19-02-2017.

“Accountability is a relationship between an actor and a forum, in which the actor had an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences”

Om deze definiëring verder uit te diepen, zal ik de elementen uit deze definitie kort toelichten;

- De actor: dit kan zowel een individu zijn, bijvoorbeeld een ambtenaar of professional maar ook een organisatie.
- “Accountability forum”: kan een specifiek persoon zijn, bijvoorbeeld een minister of leidinggevende. Of een instituut als een parlement, de rechtbank, een accountantskantoor of de samenleving.
- De relatie tussen het forum en de actor kan de aard hebben van ‘the nature of a principal-agent’ relatie. In dit geval is het forum de principal (parlement), die autoriteit heeft gedelegeerd aan de agent (minister). Echter dit is niet altijd aan de orde, bijvoorbeeld bij wettelijke accountability; zijn rechtbanken het forum en de gedaagde de actor.
- De verplichting kan in deze definitie formeel en informeel zijn. Formeel: bijvoorbeeld een parlementaire enquête. Informeel: een persconferentie of vrijwillige controle.

De relatie tussen de actor en het forum heeft een centrale rol in deze definitie en kan worden opgesplitst in drie elementen:

1. Het is cruciaal dat de actor verplicht is het forum te informeren over zijn of haar gedrag, handelwijze, leiding of besturing; “by providing various sorts of data about the performance of tasks, about outcomes or about procedures” (Bovens, 2007: 451). In geval van incidenten of bij het falen van het beleid zijn dit verklaringen en rechtvaardigingen. “The conduct” dat verklaard dient te worden is dermate breed van begrip en varieert enorm per relatie.
2. Er moet een mogelijkheid of situatie worden gecreëerd waarbij het forum in de gelegenheid krijgt de actor te ondervragen betreffende de adequaatheid van de informatie of de legitimiteit van het gedrag of handelwijze.
3. Tot slot mag het forum een oordeel vellen over het gedrag van de actor; bijv. een jaarlijkse controle, verwerping van beleidsvoorstel of een publieke afkeuring van het gedrag van een actor of een organisatie. In geval van een negatief oordeel, kan een forum een sanctie opleggen aan de actor.

Dit laatste punt staat echter wel ter discussie, volgens enkelen zou alleen het oordeel van een forum voldoende zijn om de relatie van accountability te kwalificeren (vaststellen, veroordelen en hierover met de actor debatteren). Anderen gaan echter verder en menen dat de optie van een sanctie opleggen een wezenlijk onderdeel zou moeten zijn van de definitie van accountability. Bovens beargumenteert in zijn theorie dat de mogelijkheid om sancties te kunnen opleggen, niet eens zozeer de sanctie zelf, het verschil maakt in de voorwaarde om alleen informatie te verstrekken door de actor aan het forum en daadwerkelijk ter verantwoording staan (Bovens, 2007: 451).

Toch zou het woord sancties te negatief beladen kunnen zijn door de formele en wettelijke achtergrond van deze term. De Nationale ombudsman heeft bijvoorbeeld niet de beschikking over de mogelijkheid tot het uitdelen van sancties, maar kan met haar oordeel en adviezen wel van grote invloed zijn op overheidsdiensten. Daarbij hoeft een oordeel niet per definitie altijd negatief te zijn, het forum kan ook positieve aanbevelingen doen. Daarom spreekt Bovens in zijn definitie liever van “to face consequences” in plaats van het opleggen van sancties. Deze consequenties kunnen formeel zijn, zoals regels, maatregelen en ook sancties, zoals de oproep tot het aftreden van de minister. Daar tegenover staan informele consequenties zoals veroordelingen door de media. De consequenties hoeven niet eens door het forum zelf te worden opgelegd aan de actor, dit kan bijvoorbeeld een tussenpersoon doen, zoals de ombudsman. Deze kan alleen aanbevelingen doen, hij kan niet de consequenties afdwingen, wat een forum zoals het parlement weer wel kan.

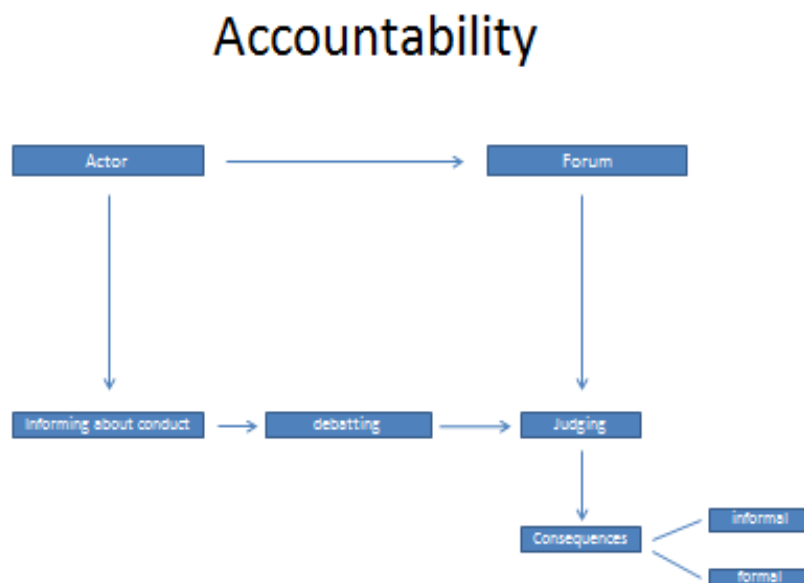
Accountability wordt in een adem veelal genoemd met transparantie, hoewel deze eigenschap van het New Public Management van groot belang is; want het forum verkrijgt hierdoor de informatie van de actor. Echter het is geen vorm van accountability op zich, want alleen de informatiestroom is gegarandeerd. Transparantie voorziet immers niet in de voorwaarde van nauwkeurig en kritisch onderzoek en controle op de actor.

Daarnaast dient accountability ook worden onderscheiden van responsiviteit en participatie. Responsiviteit draagt wel bij aan de behoeften en voorkeuren van de stakeholders en participatie draagt bij aan de politieke legitimiteit, maar het bestaat niet uit accountability. Deze bieden proactieve inputs in het beleidsproces; vormen van consultatie en participatie. Echter het ontbreekt aan het element van beoordeling, veroordeling en het opleggen van consequenties (Bovens, 2007: 453). Responsiviteit en participatie zijn proactief op het beleid, terwijl bij accountability de actoren na afloop verantwoordelijk worden gehouden, met

terugwerkende kracht. Toch is deze grens zeer dun; actoren kunnen tijdens het beleidsproces verantwoordelijk worden gehouden voor hun participatie in het proces. Op basis van deze belangrijke input kunnen zij hun handelen bijstellen en direct het beleid voor de toekomst aanpassen.

Tot slot is ook de scheidingslijn tussen accountability en controle niet altijd helder; accountability is een belangrijke manier om het beleid van publieke organisaties te controleren. Controle betekent de macht over iets of iemand hebben gebaseerd op wetten en regelgeving. Echter controlemechanismen hoeven per definitie ook niet meteen mechanismen van accountability te zijn, omdat deze niet uit zichzelf de verantwoordingsprocedures bevatten waarin de actor zijn gedrag moeten uitleggen en verklaren aan het forum. Daarom zijn controlemechanismen breder van aard en is accountability hier een onderdeel van.

§ 2.3.2 De types van Accountability



Figuur 2 – Bron: Bovens 2007: 454

Figuur 2 schetst de relatie tussen de actor en het forum in de theorie van Bovens. Daarbij dienen een aantal vragen te worden gesteld binnen dit raamwerk;

Ten eerste aan wie dient er verantwoording afgelegd te worden, ook wel wie het is het forum? Dit is gebaseerd op het type forum naar wie de actor verantwoording af moet leggen.

Daarnaast wie legt de verantwoording af? Wie is in de relatie, diegene die geanalyseerd wordt als actor? Is dit een enkel persoon, of in complexe gevallen een publieke organisatie?

Als derde vraag; waarover dient er verantwoording te worden afgelegd? Over welk aspect van ‘the conduct’, de handelwijze of het gedrag van de actor moet men informatie af geven? Met deze vraag wordt bepaald of het een financiële verantwoording, procedureel of procesverantwoording is (Bovens, 2007: 454).

Tot slot de laatste vraag; waarom dient de actor de verantwoording af te leggen aan het forum? In het verlengde hiervan, wat is de relatie tussen de actor en het forum en vooral de vraag waarom de actor deze verplichting heeft. Is deze gebaseerd op hiërarchie, een contractuele overeenkomst of op vrijwillige basis?

Ter verduidelijking zal ik bovenstaande vragen stuk voor stuk toelichten en daarmee de verschillende types accountability schetsen.

I Type accountability op basis van het forum - naar wie?

Als eerste de vraag naar wie dient de actor verantwoording af te leggen. Wie of wat is het forum? Volgens Bovens ondervindt iedere publieke organisatie zich aan tenminste vijf verschillende types van fora, dit aantal kan zelfs nog verder oplopen. Deze zullen verschillende informatie opvragen van de actor, maar zodoende ook verschillende oordelen vellen over het beleid. Dit noemt hij ook het “het probleem van de vele ogen”; ‘they are accountable to a plethora of different forums, all of which apply a different set of criteria’ (Bovens, 2007: 455). In zijn artikel onderscheidt Bovens deze verschillende types als volgt (2007: 455-457):

A) Politieke Accountability

Via deze vorm wordt accountability uitgevoerd in een ‘chain of principal-agent relationships’. Het parlement vertegenwoordigt de kiezer, welke weer haar autoriteit heeft overgeheveld aan het kabinet. Het kabinet delegeert op haar beurt weer autoriteit aan ambtenaren op zijn of haar ministerie of aanverwante overheidsinstanties (zoals

ZBO's). Het proces van politieke accountability werkt precies in tegenstelde richting; de ambtenaren of overheidsorganisaties leggen rekenschap af aan de minister. Welke op zijn beurt weer ter verantwoording staat voor het parlement. Tot slot worden tijdens verkiezingen de parlementsleden verantwoordelijk gehouden door de kiezer; worden zij herkozen of kiest de burger voor een andere politicus/partij? Al deze schakels van de reeks, behalve de begin- en eindpunten (kiezer vs. ambtenaar/organisatie) zijn zowel het forum als de actor. Een informeel forum binnen deze vorm van accountability is de media, door haar invloed op de politiek.

B) Wettelijke Accountability

Deze vorm wordt steeds belangrijker, daar waar wettelijke accountability een belangrijke rol inneemt voor publieke instituties als een resultaat van een groter wordende formalisatie van sociale relaties of vanwege het grotere vertrouwen in de rechtstaat dan in het parlement. Actoren kunnen hierbij zowel terecht staan voor de civiele rechtbank, maar ook voor speciale staats- en bestuursrechters tot zelfs de strafrechter. Daarbij wordt ook de EU-wet en regelgeving steeds aanzienlijker in deze vorm van accountability richting EU-lidstaten. Wettelijke accountability is de meest duidelijke vorm; het juridisch onderzoek is gebaseerd op gedetailleerde wettelijke standaarden, beschreven door staats- en bestuursrecht of strafrecht.

C) Administratieve Accountability

Een grote variatie aan semi-wettelijke forums zijn de afgelopen decennia ontwikkeld, bestaande uit onafhankelijke en externe administratieve en financiële supervisors en controle-forums. Denk hierbij aan inspecteurs, accountants en controleurs. Bovens spreekt hier ook van een 'audit explosion'. Dit kunnen nationale of lokale ombudsmannen zijn, de controlerende instanties als de Algemene Rekenkamer of onafhankelijke inspecties door accountantskantoren. Deze toetsen de (veelal uitvoerende publieke organisaties) actoren op hun integriteit; geven zij op een legitieme wijze publieke financiële middelen uit en wordt de efficiëntie en effectiviteit voldoende nagestreefd of gewaarborgd? De toetsing van deze forums, meestal financieel en administratief onderzoek, gebeurt op basis van specifieke statuten en voorgeschreven normen.

D) Professionele Accountability

Publieke managers zijn van oudsher niet alleen manager, maar opgeleid tot een professional; bijvoorbeeld tot arts, docent, ingenieur etc. Dit resulteert in een professionele accountability in de vorm van gespecialiseerde beroepsverenigingen of tuchtcolleges (bijvoorbeeld in de medische wereld). De accountability is gebaseerd in deze vorm op codes en standaarden voor een acceptabele uitvoering voor alle leden. Deze standaarden worden gemonitord en afgedwongen door professionele supervisors.

E) Sociale Accountability

Afgelopen decennia is er een hechte en directe relatie ontstaan tussen publieke organisaties en burgers, cliënten en ‘civil society’. Deze stakeholders worden niet alleen proactief betrokken bij de totstandkoming van het beleid, maar hebben ook een relatie van accountability en het afleggen van rekenschap. Publieke organisaties of publieke managers moeten de morele verplichting voelen rekenschap af te leggen over hun prestaties richting de samenleving, of op zijn minst naar burgerlijke belangengroeperingen, goede doelen en cliëntenraden. Mede door het gebruik van internet kunnen deze instanties zich eenvoudig laten informeren. Nadeel; het ontbreekt soms aan een mogelijkheid tot veroordelen of over de beschikking hebben van het opleggen van sancties. Daarmee is deze sociale variant veelal een afgebakende relatie van accountability.

II *Type accountability op basis van de actor – wie is de actor?*

Tegenovergesteld van de eerste vraag; wie is het forum, schetst Bovens ook het probleem binnen de vraag wie de actor is. Het is vaak lastig aan te wijzen wie er binnen de organisatie wie en op welke wijze een ambtenaar heeft bijgedragen aan het beleid, plus daarvoor rekenschap dient af te leggen. Ook kan het personeelsverloop (wisselingen binnen de organisatie) een probleem vormen; ambtenaren die de beslissingen nemen en de lijnen uitzetten en opvolgers die dit later misschien wel op een andere manier interpreteren. Wie kan er dan verantwoordelijk worden gehouden? Bovens vat deze issue samen als “*het probleem van de vele handen*” (2007: 457). Hij schetst hiervoor viertal verantwoordingsmechanismen om met dit probleem om te gaan;

A) Corporate Accountability

Hierin wordt de gehele organisatie als een actor beschouwd, waarbij de publieke organisatie als geheel aansprakelijk is (bedrijfsaansprakelijkheid) op basis van hun onafhankelijke wettelijke status. Deze aansprakelijkheid wordt geaccepteerd binnen het civiel, bedrijfs- en strafrecht. In Nederland zijn echter alleen lokale publieke organisaties onderhevig aan het strafrecht, de staatsorganen daarentegen genieten van strafrechtelijke immuniteit. In geval van organisatorische afwijking, kan het forum zich direct tot de organisatie wenden en hen rekenschap laten afleggen als een collectieve uitkomst, zonder zich zorgen te maken over welke ambtenaar binnen deze organisatie hier eigenlijk voor verantwoordelijk is.

B) Hiërarchische Accountability – “One for all”

Hierbij werkt de accountability als een soort “piramide-proces”; het begint bij de top in de hoogste rang van de hiërarchie. Deze laag binnen de organisatie dient de meeste rekenschap af te leggen, pakt alle verantwoording en neemt alle schuld op zich richting externe forums. Intern wordt de hiërarchie schakel naar beneden gevolgd; waarbij bijvoorbeeld een middenlaag (denk managers onder een directie) zowel de actor, als het forum kunnen zijn voor de laag onder hen.

C) Collectieve Accountability – “All for one”

Omdat de organisatie bestaat uit een groep individuen kan een forum ook een collectieve strategie van accountability toepassen en een willekeurig lid verantwoording laten afleggen, puur op basis van het feit deze persoon lid is van deze organisatie. Bij deze versie kan iedereen dus verantwoordelijk worden gehouden. De moeilijkheidsgraad in dit morele vraagstuk; bij wie ligt de schuldvraag? Het aandeel van ieder lid binnen de organisatie kan natuurlijk verschillen qua zwaarte van rol en invloed. Bij deze variant treedt veelal een moreel bezwaar op vanwege het proportionele verband tussen ‘de misstap’ en de sanctie. Is het wel eerlijk om ieder lid op gelijke wijze verantwoordelijk te houden? Deze strategie is eigenlijk daarom eigenlijk alleen geschikt voor kleine publieke organisaties (bijvoorbeeld de val van een kabinet).

D) Individuele Accountability – “Each for Himself”

In tegenstelling tot de morele bezwaren die men kan hebben bij collectieve en hiërarchische accountability, wordt er bij individuele accountability gekeken naar het daadwerkelijke aandeel van het individu. Deze kan zich dan ook niet achter een hoger geplaatste verschuilen. Deze strategie is vooral terug te zien bij professionele accountability, bijvoorbeeld bij artsen.

III Type accountability op basis van het aspect - waarover?

De actor is verplicht het forum te informeren en zijn of haar handelwijze te verklaren. Echter de vraag is over welk aspect van zijn handelen? Dit hangt in verband met het type forum tegen wie de actor moet verklaren; bij wettelijke accountability zal dit over de legitimiteit van zijn/haar handelen gaan. Echter bij politieke en administratieve accountability kunnen meerdere aspecten naar voren komen en hangt het voornamelijk af wat de issue is. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen financiële, procedurele en product accountability.

IV Type accountability op basis van de oorsprong van de verplichting; waarom?

Hoe kan een forum de actor verplichten de rekenschap af te leggen? Hierin dient onderscheid te worden gemaakt tussen een gedwongen verantwoording of een vrijwillige. Bij een gedwongen variant wordt de actor verplicht, op basis van hiërarchie of op basis van een delegatie van autoriteit (“principal-agent relatie”). Anderzijds kan het forum de actor dwingen, op basis van wet-en regelgeving bij wettelijke accountability of binnen professionele accountability door disciplinaire comités. Deze vormen werken als het ware verticaal. Haaks hier tegenover staat de horizontale, ook wel vrijwillige en sociale accountability. Hier is geen sprake van een formele verplichting, maar van een moreel verplichtingsgevoel naar bijvoorbeeld het publiek. Tot slot diagonale accountability; het forum heeft slechts beperkte invloed, maar geen directe macht op de actor, echter staat ook niet horizontaal naast de actor. Veel publieke forums kunnen bijvoorbeeld wel rechtstreeks aan de minister rapporteren over de actor (bijv. de Ombudsman), die wel weer rechtstreekse macht over de actor heeft.

Op basis van bovenstaande dimensies heeft Bovens de verschillende types van accountability samengevat in figuur 3 (Bovens 2007: 461). Aan de hand van deze dimensies kan iedere relatie van accountability worden geclassificeerd.

<p>Op basis van het forum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politieke accountability • Wettelijke accountability • Administratieve accountability • Professionele accountability • Sociale accountability
<p>Op basis van de actor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corporate accountability • Hiërarchische accountability • Collectieve accountability • Individuele accountability
<p>Op basis van het aspect</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiële accountability • Procedurele accountability • Product accountability
<p>Op basis van de oorsprong van de verplichting</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verticale accountability • Diagonale accountability • Horizontale accountability

Figuur 3 – Bron: Bovens 2007: 461

Hoofdstuk 3 Methodologie

Om de onderzoeksvraag - *welke verantwoordingsmechanismen op basis van het raamwerk van Bovens hebben een invloed op het mandaat van woningcorporaties?*- te kunnen beantwoorden door middel van een reflectie van de praktijk op de theorie, is enig onderzoek vereist. In dit hoofdstuk wil ik de methodologie aanbieden van dit onderzoek. Eerst zal ik ingaan op de relevante theoretische concepten in het analytisch kader, waarin ik uiteen zal zetten welke delen van de theorie ik heb gebruikt voor de analyse. Daarna presenteer ik het type onderzoek, de methode van dataverzameling en operationaliseringstabel.

§ 3.1 Analytisch kader

Binnen de analyse heb ik mij gericht op de tweede stap van Brysons “Ten Strategy Change Cycle”; de mandaten van woningcorporaties. Het essentiële aandeel van deze stap in het gehele strategisch planningsproces is hierbij van belang, maar ik ga verder niet in op de overige stappen van de cycle. Alhoewel de theorie een goede basis is voor strategische planning, voorziet Bryson niet in een verklaring *waarom* mandaten verschuiven. Zoals Dijkstra (1998: 15) ook stelt: “het is naïef te denken dat de concepten van strategisch management als een soort wondermiddel zouden kunnen functioneren. Hooguit zijn deze concepten een hulpmiddel, die bepaalde analyse methoden bieden, maar vooral een bepaald denkkader dat het denken niet kan vervangen, maar wel kan structureren”.

In de zoektocht naar een mogelijke verklaring voor de verschuiving van de mandaten, heb ik de theorie van Bovens gebruikt. Het raamwerk van accountability onderscheidt zich in vier types verantwoordingsmechanismen. In de analyse heb ik de mechanismen vooral getoetst op basis van het forum (type 1): *aan wie* dienen woningcorporaties verantwoording af te leggen? Deze zijn te specificeren in politieke, wettelijke, administratieve, professionele en sociale accountability. Gezien de aard van de verschillende externe mandaten van de woningcorporaties, zowel formeel als informeel, richt de analyse zich hoofdzakelijk op dit type.

Het tweede type is gebaseerd op de actor met daarin de vraag *wie* er verantwoordelijk worden gehouden binnen de organisatie; corporate, hiërarchische, collectieve of individuele

accountability? Alhoewel tijdens misstanden, zoals de Vestia affaire, de top van de organisatie zich op individuele basis schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten, ga ik niet in op de verschillende types van verantwoordingsmechanismen gebaseerd op de vraag *wie* er binnen de organisatie verantwoordelijk kan worden gehouden. Ik heb mij binnen in de analyse beperkt tot de externe forums van de woningcorporatie en beschouw de gehele organisatie als één actor (corporate accountability).

Daarentegen zijn wel het derde en vierde type accountability van toepassing in de analyse; *waarover* en *waarom*? Het aspect waarover de corporatie rekenschap dient af te leggen, hangt af van het forum en ligt in het verlengde van het eerste type. Gezien de verschuivingen van de mandaten in de case; wijzingen van zowel de formele als de informele mandaten, wil ik ook het type accountability op basis van de oorsprong van de verplichting onderzoeken. Is er sprake van gedwongen of vrijwillige accountability?

Samengevat heb ik de relatie tussen de relevante theoretische concepten schematisch weergegeven in figuur 4.

Theoretisch verband Bryson – Bovens



Figuur 4 Theoretisch verband Ten Strategy Change Cycle & Accountability

Binnen het eerste deel van de analyse heb ik de mandaten van de woningcorporaties (de tweede stap uit de Cycle) onderzocht en de ontwikkeling van deze mandaten opgetekend. Vervolgens heb ik in het tweede deel de verschillende types van

accountability/verantwoordingsmechanismen van woningcorporaties geanalyseerd. Hierbij ligt de focus op het eerste type, deze is leidend in de gehele analyse. In het verlengde van dit eerste type zal ik de bijbehorende derde en vierde types kort behandelen. Aan de hand van deze analyse heb ik vervolgens bekeken wat de invloed is van deze mechanismen op de mandaten en mogelijk de oorzaak zijn van de verschuivingen. Uiteindelijk zal in het laatste deel van de analyse, bij de vergelijking van de casestudies, blijken of bovenstaand schema en theoretisch verband daadwerkelijk opgaat.

§ 3.2 Onderzoeksopzet

Voor het geven van een gedegen antwoord op de onderzoeksvraag heb ik gekozen voor het uitvoeren van een casestudy. Om de oorzaak van de verschuiving van de mandaten te achterhalen, wil ik trachten een verklaring te zoeken binnen de werking van de verantwoordingsmechanismen. Juist bij een dergelijke ‘hoe’ en ‘waarom’-vraag is volgens Yin (2014: 14) een casestudy geschikt, waarbij de onderzoeker weinig controle heeft over een gebeurtenis en hierbij een gelijktijdige reeks gebeurtenissen analyseert. Zijn definitie van een casestudy:

“a casestudy is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident” (Yin, 2014: 16)

Omdat ik een verklaring zoek voor de verschuiving van de mandaten op landelijk niveau, heb ik gekozen voor uitvoeren van een multiple casestudy. Het doel van een meervoudig onderzoek is een algemene verklaring bouwen dat van toepassing is voor iedere individuele case, ondanks dat de cases variëren qua details (Yin, 2014:148). Het voordeel van een dergelijke studie is dat deze niet alleen een bredere kijk op het onderzoek geeft, ook is het bewijs van multiple-case studies is vaak meer overtuigend en robuust (Yin, 2014: 57).

Kenmerkend voor een multiple casestudy is dat “replication logic” wordt toegepast op het reeds geformuleerde theoretisch kader. Hierbij wordt als het ware een experiment of toetsing van de theorie herhaald, in plaats van een steekproef te nemen uit meerdere cases. Yin onderscheidt hierbij twee vormen van replicatie: “each case must be carefully selected so that it either (a) predicts similar results (a literal replication) or (b) predicts contrasting results

but for anticipatable reasons (a theoretical replication) (Yin, 2014: 57). De bevestiging van de theorie kan dus geschieden op twee wijzen:

(a) Letterlijke replicatie: hierbij worden cases gekozen met gelijkwaardige of vergelijkbare voorspelde resultaten. Het onderzoek richt zich hierbij op de theoretische verklaring in de case, die steeds opnieuw wordt getoetst voor iedere case. Men verwacht dat onderzoeksresultaten hetzelfde zullen zijn bij iedere case, waarmee na een positieve toetsing de theorie kan worden bevestigd. Indien de conclusies uit de cases toch tegenstrijdig zijn, dan dient de theorie te worden aangepast.

(b) Theoretische replicatie: hierbij worden cases geselecteerd, waarbij men op basis van de theorie juist verschillende tot zelfs tegenstrijdige resultaten verwacht om voorspelbare redenen. Ook wordt volgens dit principe het verband of verklaring van de theorie bij iedere case getoetst. Als na de toetsing blijkt dat het verwachte verband niet bij alle opgaat, onder het toedoen van voorspelde condities, dan is de theorie bevestigd.

Op basis van het beoogde theoretisch verband tussen Bryson en Bovens, wil ik toetsen of deze verklaring voor de diverse woningcorporaties wel of niet op gaat naar de context waarin zij verkeren. Indien dit na toetsing het geval is, is de voorspelling bevestigd en neemt de waarde van de theorie toe (Yin, 2014: 57). Ik heb binnen de multiple casestudy bewust gekozen voor een drietal cases op basis van theoretische replicatie. Woningcorporaties in Nederland zijn vrijwel allemaal aan verschuivende mandaten onderhevig en komen daarin overeen, maar zij hebben niet allemaal dezelfde aanleiding en mate voor een verstrakking van verantwoordingsmechanismen en vertonen daardoor concrete verschillen. Deze verschillen zijn te onderscheiden in een drietal niveaus; een hevige mate van verschuiving en ondertoezichtstelling, een redelijke mate en tot slot een milde. Bij de selectie van de woningcorporaties voor deze thesis heb ik per niveau bekeken welke woningcorporaties van toepassing zijn en hier random uitgekozen.

I Hevige mate van verschuiving – Woningcorporatie Vestia

Binnen dit eerste niveau heb ik gekeken naar de woningcorporaties die veelal zijn gekenmerkt door schandalen en misstanden en hierdoor onder direct en verscherpt toezicht zijn geplaatst tot aan juridische strafrechtelijke vervolging van organisatieleden. Uit deze vrij smalle pool van enkele woningcorporaties (ook wel de “7 affaires” genoemd) heb ik Vestia gekozen.

Naast de wijziging van mandaten op landelijk niveau ervaart Vestia de meeste verstrakking op individueel organisatorisch niveau vanuit de overheid, justitie en de financiële sector. Aanleiding hiervoor waren de ongekende financiële speculaties, waardoor de corporatie in 2011-2012 dreigde om te vallen en daarmee andere corporaties uit de branche in haar val dreigde mee te sleuren. Deze affaire was een van de zeven schandalen waar de parlementaire enquêtecommissie in 2013 onderzoek naar heeft gedaan. Mede als gevolg van “het ingrijpen” bij woningcorporatie Vestia zijn ook de mandaten voor de rest van de branche op landelijk niveau verschoven.

II Redelijke mate van verschuiving – Woningcorporatie Portaal

Naar aanleiding van de omstreden affaire en misstanden bij corporaties als Vestia, heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting onderzoek gedaan naar de liquiditeitspositie van corporaties met een derivatenportefeuille. Hieruit zijn in meerdere corporaties in onder verscherpt financieel overheidstoezicht komen te staan. Uit deze brede poel heb ik woningcorporatie Portaal gekozen. De case rondom Portaal is minder complex dan Vestia; zij ervaart als organisatie wel een redelijke mate van verschuiving van mandaat, zowel op landelijk als op individueel niveau, maar in een mindere hevige en omstreden mate. Zij heeft zich als organisatie niet op hetzelfde niveau als Vestia schuldig gemaakt aan misstanden, maar is wel onder verscherpt toezicht komen te staan bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting als gevolg van onderzoek naar haar liquiditeitspositie. Desondanks ondervindt zij in mindere mate verstrakking door verantwoordingsmechanismen en staat zij minder in de spotlight binnen de branche dan Vestia.

III Milde mate van verschuiving - Woningcorporatie Pré Wonen

Tot slot het niveau met de milde vorm van verschuiving, hieronder valt de breedste poel van woningcorporaties. Ik heb hieruit gekozen voor woningcorporatie Pré Wonen. Als case uit deze derde categorie is Pré Wonen het minst complex en verschilt misschien wel het meeste ten opzichte van Vestia. Zij staat niet onder direct toezicht op individueel organisatieniveau, echter ondervindt wel verschuivingen in haar mandaten naar aanleiding van landelijk ‘ingrijpen’ in de branche.

Zoals gezegd is het doel van dit onderzoek het creëren van een algemene verklaring, dat past bij elke individuele case, ondanks dat deze cases verschillen in hun details (Yin, 2014:148). Indien, ondanks de verschillende mate en aanleiding van de verschuivingen, de

oorzaak bij alle cases verklaard kan worden door de werking van verantwoordingsmechanismen, kan hiermee een gedegen verklaring worden ontwikkeld. Indien dit niet het geval is, dan dient de theorie te worden bijgesteld.

Omwille van de complexiteit en de rijke historie van de woningcorporaties focus ik mij in deze masterthesis vanaf de start van de Vestia-affaire in 2011 tot en met de herziening van de Woningwet in 2015. Hiermee selecteer ik juist de periode waarin de mandaten van de woningcorporaties het sterkst zijn verschoven; van een relatief grote vrijheid en zelfstandigheid vanuit de Bruteringsoperatie tot aan een verstrakking van meerdere mandaten, hetgeen een grote impact heeft op de strategische planning van deze organisaties.

§ 3.3 Dataverzameling

Dit kwalitatieve onderzoek is van grotendeels explorerende en deels beschrijvende aard. Hierbij wordt literatuuronderzoek gedaan waarbij gebruik wordt gemaakt van de wetenschappelijke literatuur van Bryson en Bovens. Daarnaast heb ik empirisch onderzoek verricht in de vorm van een deskresearch; het analyseren van diverse secundaire bronnen zoals beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten, relevante wet- en regelgeving en nieuwsberichten. Om de validiteit te garanderen, heb ik getracht gebruik te maken van zoveel mogelijk verschillende bronnen binnen de deskresearch, om zodoende het onderzoek meer betrouwbaar te maken.

De algehele dataverzameling is geschied door documentanalyse. Yin (2014: 106) splitst deze methode uit in aantal voor- en nadelen. De sterke punten van een analyse van documentatie: stabiliteit (stukken kunnen meerdere keren worden ingezien), de documenten zijn niet gecreëerd als resultaat van een casestudy, zijn specifiek (bevat alle exacte namen, referenties en details van de gebeurtenissen) en tot slot zeer breed (behelst een lange tijdsperiode en diverse settingen). Helaas heeft het ook zwakke punten; ten eerste kan de vindbaarheid en toegankelijkheid beperkt zijn, het gevaar ligt op de loer dat de documenten niet compleet zijn en tot slot zou het de bias van de auteur kunnen reflecteren. Om de constructieve validiteit toch te kunnen garanderen heb ik mede daarom gekozen voor een multiple-case research, waarbij de hoeveelheid aan documenten en variatie hoger ligt dan bij een single casestudy.

Deelvraag 1: Op welke manier zijn de mandaten van woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen veranderd in de periode vanaf het derivatendebacle in 2011 tot en met de herziening van de Woningwet in 2015?

Om deze eerste deelvraag te beantwoorden, heb ik een beschrijvend onderzoek uitgevoerd op basis van de theorie van Bryson. Aan de hand van zijn definiëring van mandaten, heb ik bekeken wat die mandaten van de corporaties zijn en hoe deze gewijzigd zijn binnen het tijds kader. Ik heb hiervoor diverse documentatie aangewend; ten eerste relevante officiële wet- en regelgeving (zoals de Woningwet, fiscale heffingen en investeringsnormen). Daarnaast heb ik diverse jaarverslagen en beleidsstukken van de corporaties zelf geraadpleegd, maar ook van toezichthouders als Autoriteit Woningcorporaties en het voormalig Centraal Fonds Volkshuisvesting (tot 2015). Ook heb ik gekeken naar de studies die zijn verricht naar de toezicht op woningcorporaties zoals het onderzoeksrapport door de Algemene Rekenkamer en de parlementaire enquêtecommissie. Tot slot mogen uiteraard ook nieuwsberichten via brancheorganisatie Aedes en diverse media niet ontbreken.

Deelvraag 2: Welke verantwoordingsmechanismen waren relevant voor woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen in de periode 2011-2015?

Nadat in het eerste deel van de analyse de mandaten zijn vastgesteld, heb ik in het tweede deel dezelfde bronnen aangewend voor een verklarend onderzoek naar de verantwoordingsmechanismen binnen de mandaten aan de hand van het raamwerk van Bovens. Bij iedere case ben ik nagegaan welke types van verantwoordingsmechanismen aanwezig zijn binnen de mandaten en de wijzigingen hiervan beoordeeld.

Tot slot is het zaak de kans te verkleinen dat de resultaten berusten op toeval. Hierbij is het van belang dat onderzoek nauwkeurig en consistent is. Daarom zal ik trachten het onderzoek helder te maken van het begin bij de hoofdvraag tot de eindconclusie, zodat de lezer de redenties kan volgen.

§ 3.4 Operationaliseringstabel

Om de abstracte begrippen uit de theorie te kunnen analyseren, is het vereist deze eerst te vertalen in concreet meetbare variabelen. Onderstaande tabel maakt het mogelijk de bevindingen uit de case van woningcorporaties te koppelen aan de theorie en zal dan ook het leidraad vormen binnen de analyse.

Concept	Dimensies	Indicatoren	Databron
Organisatie- mandaten Definitie: “ <i>the various requirement, restrictions, expectations, pressures and constraints an organisation faces</i> ” (Bryson, 2004: 37)	<ul style="list-style-type: none"> • Rechten 	<ul style="list-style-type: none"> • Juridische (privaatrechtelijke) grondslag • Financiële zelfstandigheid • Bewegingsvrijheid voor commerciële projecten 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsstukken corporaties • Jaarverslagen • Woningwet & Besluit Beheer Sociale Huursector
	<ul style="list-style-type: none"> • Plichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke publieke taak • Fiscale verplichtingen • Governance: integriteit & financieel beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Woningwet • Herziening Woningwet 2015 • Regels Vennootschaps-schapsbelasting • Autoriteit Woningcorporaties /CFV • Advies Algemene Rekenkamer
	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Restricties verhouding publiek-private activiteiten • Restricties vanuit Woningwet op commerciële activiteiten • Restricties vanuit Woningwet op uitoefenen kerntaak, regio's en toewijzing • Restricties huurbeleid; huursombenadering 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit Beheer Sociale Huursector • Regeerakkoorden • Autoriteit woningcorporaties & CFV • Waarborgfonds Sociale Woningbouw
	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachtingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfbeeld & ambitie • Verwachtingen van samenleving & huurders • Politieke druk/debat • Participatie • Transparantie • Verwachting in investering duurzaamheid en leefbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarverslagen • Beleidsstukken woningcorporaties • Nieuwsberichten • Opiniestukken

Concept	Dimensies	Indicatoren	Databron
<p>Verantwoordingsmechanismen</p> <p>Definitie: “<i>a relationship between an actor and a forum, in which the actor had an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequence</i>” (Bovens, 2007: 450)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke accountability (<i>forum - aan wie?</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Opdracht vanuit Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties • Rekenschap aan Autoriteit woningcorporaties/ CFV • Rekenschap aan Inspectie Leefomgeving en Transport • Saneringstaak door WSW • Prestatieafspraken met gemeentes en huurderorganisaties • Politieke verantwoording & parlementair onderzoek • Informeel: invloed media op politiek debat 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarverslagen woningcorporaties • Beleidsstukken relevante gemeentes • Rapportage Autoriteit woningcorporaties /CFV • Documentatie Huurders-/bewonersorganisaties • Correspondentie Inspectie Leefomgeving en Transport • Onderzoeksrapport Parlementaire Enquête • Onderzoeksrapport Commissie kadertoestelling en toezicht woningcorporaties • Onderzoeksrapportage Algemene Rekenkamer • Nieuwsberichten politieke debat • Rapportage WSW
	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke accountability (<i>forum - aan wie?</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke standaard publieke taak: woningwet • EU-wetgeving (DEAB-activiteiten) 	<ul style="list-style-type: none"> • Woningwet • Herziene Woningwet 2015 • Besluit beheer sociale huursector • Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting • Uitwerking DEAB-regelgeving • Nieuwsberichten

<p>Verantwoordings- mechanismen (vervolg)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve accountability (forum - aan wie?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rekenschap aan Autoriteit woningcorporaties/ CFV • Jaarrekeningcontrole & liquiditeits-onderzoek door betrokken accountantskantoren • Visitatie & integriteitstoetsing door SVWN 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportage Autoriteit woningcorporaties/ CFV • Verklaring betrokken accountants • Visitatierapport SVWN
<p>Definitie: “<i>a relationship between an actor and a forum, in which the actor had an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequence</i>” (Bovens, 2007: 450)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Professionele accountability (forum - aan wie?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgfonds Sociale Woningbouw (borgstelling) • Aedes – branche organisatie • Betrokken banken (financiering commerciële activiteiten) 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentatie Waarborgfonds Sociale Woningbouw • Documentatie brancheorganisatie Aedes • Berichtgeving KWH • Jaarverslagen woningcorporaties • Berichtgeving samenwerking banken • Nieuwsberichten
	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale accountability (forum - aan wie?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Huurders-commissies: instemmingsrecht & raadpleging • Maatschappij (leefbaarheid & governance) 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentatie Huurders-/bewoners-organisaties • Jaarverslagen woningcorporaties • Nieuwsberichten publieke opinie

Hoofdstuk 4 Analyse

In dit hoofdstuk zal ik de bevindingen van de casestudy uiteenzetten in vier stappen. Ter introductie zal ik per case een korte profielschets presenteren. Vervolgens zal ik kijken naar de eerste deelvraag; *op welke manier zijn de mandaten van woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen veranderd in de periode vanaf het derivatendebacle in 2011 tot en met de herziening van de Woningwet in 2015?* In het daaropvolgende deel zal ik per case ingaan op de tweede deelvraag; *welke verantwoordingsmechanismen waren relevant voor woningcorporaties Vestia, Portaal en Pré Wonen in de periode 2011-2015?* Uiteindelijk leg ik de link tussen beide deelvragen door de invloed van de verantwoordingsmechanismen op de mandaten te beschrijven. Omwille het overzicht te behouden, behandel ik deze vier stappen eerst voor woningcorporatie Vestia, daarna voor woningcorporatie Portaal en tot slot voor woningcorporatie Pré Wonen. Aangezien Vestia als eerste case wordt behandeld, zal ik in deze paragrafen dieper ingaan op de uitleg van landelijk geldende mandaten en verantwoordingsmechanismen. In de daaropvolgende cases Portaal en Pré Wonen zal ik deze uiteraard wel kort benoemen, maar voor uitleg betreffende de inhoud naar de case van Vestia verwijzen.

§ 4.1 Woningcorporatie Vestia

§ 4.1.1 Profielschets

Introductie organisatie, omvang en korte ontwikkeling

De Vestia Groep is opgericht in 1999 na een fusie tussen Stichting Vestia en Stichting Woningbedrijf Den Haag. In de jaren daarna tot 2011 volgden nog 15 andere fusie- en overnames van 15 woningcorporaties, daardoor groeide Vestia uit tot de grootste woningcorporatie van Nederland. De Vestia Groep is vooral actief in de regio's Rotterdam, Delft en Den Haag, maar bezit ook in tal van andere gemeentes vastgoed (Zoetermeer, Pijnacker, Barendrecht, t Westland etc). Rond 2012 beheerde Vestia een woningbestand van 89.000 woningen en 8000 andere verhuureenheden, zoals winkels en kantoren. Vestia is niet

alleen bekend door haar omvang, maar des te meer door haar omstrede imago, veroorzaakt door de affaire in 2011-2012. Hoe kwam het zover?

Affaire

Rond december 2011 werd openbaar dat Vestia in grote financiële problemen verkeerde als gevolg van “het aanhouden van een excessieve derivatenportefeuille, welke bij een dalende rente zeer risicovol was” (Vestia, 2014: 3)². Toen de rente in 2011 daadwerkelijk fors daalde, ontstond een steeds grotere negatieve marktwaardeontwikkeling van derivaten waardoor het bijstorten van steeds meer onderpand vereist was (Vestia, 2012). De miljoenenstortingen die de banken eisten toen de rente niet meer steeg, maar daalde, hebben de corporatie op de rand van de afgrond gebracht (König, 2012). De corporatie dreigde zodoende te bezwijken en mogelijk failliet te gaan onder deze aangegane verplichtingen.

In de voorafgaande jaren bleek het bestuur van Vestia een wanbeleid te hebben gevoerd door onverantwoord veel derivaten (renteverzekeringen) af te sluiten. Uiteindelijk kwam uit dat de kasbeheerder van Vestia, Marcel de Vries, door het afsluiten van dergelijke verzekeringen zichzelf kon verrijken door afsluitprovisies via een tussenpersoon als extra persoonlijke inkomsten te innen. Ook de rest van het bestuur bleef nalatig in deze affaire; voorzitter Erik Staal en financieel directeur Kees Wevers lieten Marcel de Vries zijn vrije gang gaan, daarbij waren zij niet gewillig de informatie over de derivaten met interne en externe toezichthouders te delen. Pas eind november 2011 lichtten zij de Raad van Commissarissen (RvC) in over de bijstorting die vereist was en medio december 2011 werd het gevaar dat Vestia liep duidelijk bij het ministerie en de Tweede Kamer. Toch werd ook de RvC verweten dat zij niet goed genoeg toezicht hielden en over onvoldoende financiële kennis beschikten om de derivatendebacle te kunnen tackelen. De RvC stond op te grote afstand, was niet kritisch genoeg en had tot op het laatst geen zicht op de actuele ontwikkelingen in de derivatenportefeuille. Het treasuryverslag werd slechts een keer per jaar besproken, gedurende de rest van het jaar werd de raad niet geïnformeerd over besluiten met betrekking op treasury (Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties, 2012: 28). Daarom zijn in het eerste kwartaal van 2012, zowel het bestuur, als de RvC zijn afgetreden.

² Derivaten zijn verzekeringen tegen rentestijgingen op leningen. Vaak betaald de corporatie een vaste rente aan de bank en betaalt de bank op haar beurt de variabele marktrente terug: zo wordt het effect van een rentestijging gedempt. Echter wanneer de rente daalt, dient de corporatie te voldoen aan de zogeheten ‘margin calls’ (König, 2012).

Ondertussen stevende Vestia af op een faillissement door het “derivatendebacle”. In onderling akkoord met de banken werd voor twee weken de rentebetaling van Vestia op de contracten bevroren, waardoor het gevaar van een ondergang werd afgewend. In die weken onderhandelden de banken en Vestia verder over de afbouw van de contracten. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat borg staat voor leningen van Vestia en andere corporaties, wilde zijn verklaring over de kredietwaardigheid van Vestia verlengen, maar niet zonder voorlopige afspraken met de banken over de afwikkeling van de derivatencontracten van Vestia. Zonder de verklaring van WSW was Vestia waarschijnlijk al direct failliet gegaan. Enkele minuten voor het overlegakkoord met de banken, stelde Vestia haar vastgoed buiten het bereik van de banken, door het recht WSW het recht op hypotheek te geven. Zodoende konden de banken dit vastgoed niet opeisen, wanneer Vestia failliet zou gaan. Uiteindelijk kon in het voorjaar van 2012 het faillissement definitief worden afgewend door de afkoop van de derivatenportefeuille en de saneringssteun die werd verleend door het toenmalige Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), sindsdien is Vestia een saneringsoperatie”(Vestia, 2014: 3-4).

De uiteindelijke schade telde plusminus 2 miljard euro. Na onderhandeling met de banken draait Vestia zelf op voor 1.3 miljard met reeds eerder afgegeven onderpand. Voor het resterende deel, gefinancierd door een lening van 700 miljoen euro, doet Vestia een beroep op het CFV voor een zogenoemde saneringssteun (Boon, 2012). Voor de rente en aflossing van deze lening, moeten de andere woningcorporaties bijspringen om Vestia te kunnen redden. Via een collectieve heffing van het CFV over de andere corporaties in Nederland, betalen zij een saneringssteun over een periode van 10 jaar.

Tot op de dag van vandaag is het derivatendebacle groot nieuws in de media, onder meer door de strafrechtelijke en civiele vervolging van de toenmalige directieleden. In 2015 heeft Vestia met het toenmalige gehele bestuur en RvC een overeenkomst gesloten ter waarde van 5 miljoen, in ruil voor het intrekken van de civiele procedure (Vestia, 2016: 8). Op strafrechtelijk gebied is de vervolging van oud-bestuurders als Erik Staal en Marcel de Vries nog steeds gaande.

Weg naar herstel

Als saneringscorporatie, onder verscherpt toezicht van het toenmalige CFV, presenteerde het interim-bestuur het Verbeterplan (Vestia, 2013). Het plan bevatte maatregelen die ervoor

moeten zorgen dat Vestia op eigen kracht uiterlijk in 2021 duurzaam financieel herstel bereikt op verantwoorde wijze (Vestia, 2014: 3 en 6). Deze maatregelen zijn gericht op:

- Verbeteren van de governance-structuur.
- Op orde brengen van de financieringsstructuur, waaronder het afwikkelen van de derivaten. Zij moet gaan voldoen aan alle grenswaarden qua financiële ratio's van het WSW voor een gezonde corporatie.
- Grootschalige verkoopopgave; de verkoop van 16.000 woningen van de 89.000 in de komende 10 jaar, om zo geld vrij te maken om de schulden af te lossen.
- Reduceren van investeringen.
- Verscherpt huurbeleid.
- Reorganisatie (van 1150 naar 950 fte) en reductie van bedrijfslasten.
- Behoud van leefbaarheidsuitgaven en op peil houden van onderhoud.

Het Verbeterplan werd niet direct goedgekeurd door het CFV. Zij oordeelde dat het plan onvoldoende duurzaam is voor financieel herstel en nog teveel risico's bevat, maar heeft Vestia wel gevraagd het plan te gaan uitvoeren omdat bovenstaande maatregelen bijdragen aan het herstel. In 2013 maakt Vestia dan al vrij grote stappen; onder leiding van een nieuw aangetreden bestuur en RvC zijn ingrijpende organisatiewijzigingen doorgevoerd (Vestia, 2013). Tijdens de jaarlijkse evaluatie van de uitvoering van het Verbeterplan door het CFV wordt dan ook geconcludeerd dat de uitvoering op schema ligt. Vestia richt haar strategie op herstel en haar kerntaak: goede woningen aanbieden aan mensen met lage inkomens. Ondanks herstelperiode houdt Vestia de uitgaven voor onderhoud en leefbaarheid op peil en realiseert alleen nog nieuwbouw die voor 2012 is gestart of waar destijds vergaande juridische verplichten voor zijn aangegaan (Vestia, 2014: 7).

Pas op 30 juni 2014 is het plan, na diverse aanpassingen, definitief door het CFV goedgekeurd (Vestia, 2015 en CFV, 2014: 2). Door de getroffen maatregelen is de focus op liquiditeiten is minder urgent geworden. Er ontstaat ruimte voor het creëren van een plan om te komen tot duurzaam financieel herstel. Vestia hoeft daarom anno 2014 geen tweede saneringsbijdrage aan te vragen. De corporatie beschikt over voldoende mogelijkheden om de komende jaren op eigen kracht haar financiële positie verantwoord te verbeteren. Toch blijft de ontwikkeling van de rentestand een risico voor Vestia. Indien de rente langdurig op of onder niveau blijft, kan Vestia in de periode 2018-2021 onvoldoende haar schuldpositie afbouwen. Woningbezit verkopen zou bij een dergelijke rentestand leiden tot het vergroten

van het financiële probleem, aangezien de opbrengsten niet kunnen worden aangewend tot het herstructureren en of aflossingen van lopende leningen (CFV, 2014: 3). Daarom is het niet uit te sluiten dat er in 2021 een tweede saneringsbijdrage van circa 686 miljoen euro benodigd is voor duurzaam financieel herstel. Medio 2018 zal de Aw hierover oordelen (Vestia, 2014: 1).

Strategisch plan

Binnen de kaders van het Verbeterplan 2014-2021 heeft Vestia een strategie ontwikkelt voor de middellange termijn in het Ondernemingsplan Vestia 2014-2017 (Vestia, 2015: 5). Dit plan, gepresenteerd in het jaarverslag 2014, gaat dieper in op de organisatie en op de volkshuisvestelijke keuzes. Op het moment de financiële middelen schaars zijn, is het belangrijk te focussen; waar is Vestia nog wel actief en waar niet, waar kunnen bewoners en gemeenten Vestia op aanspreken en hoe gaat Vestia de plannen realiseren? In het plan worden deze afwegingen uitgewerkt om zo een koers uit te zetten, die echter wel blijft inspelen op externe omstandigheden en in samenwerking met stakeholders. Leidraad is dat Vestia kleiner, efficiënter en effectiever moet worden en zich gaat richten op de kerntaken. Binnen het plan focust Vestia zich bewust op kernregio's in Den Haag en Rotterdam, omdat zij daar van origine een grote rol heeft. Daarbij concentreert zij zich op reguliere woningen, waarbij Vestia probeert activiteiten rondom studentenhuisvesting, bedrijfs- en zorggerelateerd onroerend goed te verminderen (Vestia, 2015: 19).

§ 4.1.2 Mandaten

Zoals eerder in het theoretisch kader uiteengezet, is het voor een succesvolle strategie volgens Bryson noodzakelijk dat een organisatie precies weet wat zij als organisatie “moet” doen en wat zij “mag” doen (Dijkstra, 1998: 12). De mandaten van Vestia zijn in de periode vanaf de derivatendebacle in 2011-2012 tot heden zeer sterk gewijzigd. Deze evolutie zet ik uiteen door eerst de formele mandaten (rechten, plichten en beperkingen) te analyseren en daarna de informele mandaten te behandelen. Qua volgorde hou ik hierbij de opbouw van de operationaliseringstabel aan.

Formele mandaten - Rechten

Vestia is een stichting met een privaatrechtelijke grondslag. Als woningcorporatie is zij een rechtspersoon, die op grond van de Woningwet is toegelaten om op het gebied van volkshuisvesting werkzaam te zijn (Rijksoverheid, 2017). Zoals in de Woningwet is opgenomen (art. 18a, lid 1 woningwet 1991): “een woningcorporatie is een vereniging met een volledige rechtsbevoegdheid die zich ten doel stelt haar leden in staat te stellen zelfstandig te voorzien in het beheer en onderhoud van de door hen bewoonde woongelegenheden en de direct daaraan grenzende omgeving”. Als *toegelaten instelling in volkshuisvesting* mag Vestia woningen verhuren aan personen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien of aan bijzondere doelgroepen.

Vanaf de Bruteringsoperatie in 1995 werden de corporaties financieel zelfstandig, maar bleven de maatschappelijke taak behouden. In deze jaren werden steeds meer taken aan corporaties verbonden; zij mochten investeren in leefomgeving, openbare ruimte en in huisvesting voor ouderen. Naast deze maatschappelijke taken richtten zij zich ook steeds meer op het bouwen van duurdere huur- en koopwoningen. Niet alleen werd er geld ingezet op de maatschappelijke taak; het huisvesten van mensen met een smalle beurs, maar ook op commerciële nieuwbouw. Voor de financiering van deze commerciële activiteiten richtten de corporaties zich voortaan tot de financiële markt. Juist daar is het bij Vestia misgegaan, door het voeren van een te risicovol financieel beleid op de commerciële markt werd de situatie onhoudbaar.

Na het derivatendebacle in 2011-2012 is de financiële vrijheid, zelfstandigheid en handelsruimte van Vestia sterk aan banden gelegd en staat zij als saneringscorporatie onder verscherpt toezicht bij de overheid. De noodzaak tot financieel dwingt Vestia tot de verkoop van een deel van haar woningbezit, om hiermee haar liquiditeitspositie weer goed te krijgen en zodoende weer financiële zelfstandigheid te creëren. Bovendien is de bewegingsvrijheid van Vestia, zolang zij als saneringscorporatie onder verscherpt toezicht staat, beperkt tot nihil. In voorkomende gevallen is eerst toestemming van toezichthouders noodzakelijk, voordat Vestia maatregelen kan doorvoeren of activiteiten kan ondernemen. In de toezichtbrief van 2015 van de ILT staat dit ook nog eens uitdrukkelijk verwoord als het gaat om nieuwe plannen: “nieuwe initiatieven, in prestatieafspraken met gemeenten, hoewel volkshuisvestelijk wellicht wenselijk, kunnen geen onderdeel uitmaken van het komende meerjarenbeleid” (Vestia, 2016: 1 en ILT, 2015:1). Vestia mag zelf niets meer doen zonder toestemming van

externe toezichthouders; door de jaren heen het ministerie, Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), Autoriteit woningcorporaties (Aw) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Formele Mandaten - Plichten

Vestia is als woningcorporatie belast met een publieke kerntaak die is vastgelegd in de Woningwet. Zelf omschrijft Vestia deze plicht: “onze kerntaak bestaat uit goede, betaalbare woningen in een prettige buurt te bieden. Dit doen wij voor onze belangrijkste doelgroep; huishoudens met een laag (midden) inkomen en/of een kwetsbare positie. Conform de Woningwet 2015 concentreren wij ons daarom op het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen” (Vestia, 2016).

Over de invulling en de evaluatie van deze taak dient een woningcorporatie verantwoording af te leggen aan de overheid, die erop toeziet dat de corporatie haar plicht vervuld. Vanaf de Bruteringsoperatie in 1995 trad het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh) in werking, als aanvulling op de Woningwet. Met het Bbsh werd het toenmalige toezicht door de gemeentes overgeheveld naar de landelijke overheid (welke deels werd uitbesteed aan het CFV). Jaarlijks werd Vestia beoordeeld op haar financiële positie door CFV, die daarover advies uitbracht aan Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (CFV, 2010: 1). Echter ruim tien jaar later zijn wetgevingen herzien. De corporaties moesten meer verantwoording gaan afleggen, want het toezicht en invloed op de corporaties schoot tekort. Zoals de Algemene Rekenkamer na onderzoek concludeerde: “het toezicht op de wijze waarop woningcorporaties hun publieke taak uitvoeren was de afgelopen 20 jaar afwachtend en onvolledig. De verantwoordelijke bewindspersonen vertrouwden op de goede werking van zelfregulering binnen de sector en op het interne toezicht door de raden van commissarissen van de corporaties” (2014: 5). In 2015 is de herziene Woningwet en het nieuwe Besluit Toegelaten instellingen Volkshuisvesting (BTiV) in werking getreden. Het BTiV vervangt het Bbsh en is een nadere invulling van de herziene Woningwet. Het besluit bevat regels over de toelatingen, rechtsvormen, organisatie van een corporatie, het bestuur en de financiering, maar ook regels over commerciële activiteiten (Rijksoverheid, 2017). Deze regels bepalen de grenzen van het handelen van de woningcorporaties. De inhoud hiervan komen aan bod tijdens het bespreken van de beperkingen van de woningcorporaties.

Omwille van haar privaatrechtelijke grondslag dient elke corporatie in Nederland, waaronder Vestia, te voldoen aan een aantal fiscale verplichtingen. Deze zijn in de loop der jaren uitgebreid. Sinds 2008 betalen alle woningcorporaties vennootschapsbelasting over al hun werkzaamheden aan de Belastingdienst, dus ook over niet-winstgevende activiteiten die zich richten op maatschappelijk doelstellingen. Tevens dienen zij overdrachtsbelasting af te dragen bij de verkoop van sociale huurwoningen van de ene aan de andere corporatie. Daarnaast zijn de verplichtingen in 2013 uitgebreid met de verhuurdersheffing. Verhuurders met meer dan 10 sociale huurwoningen moeten belasting betalen over hun bezit. De opbrengst van deze heffing is geheel voor de Rijksoverheid, waarmee het kabinet het begrotingstekort wil terugdringen. Verhuurders die investeren in Rotterdam-Zuid of in krimpregio's kunnen tijdelijk t/m 2017 in aanmerking komen voor verlaging van de heffing (Aedes, 2015). Concreet betekent dit voor Vestia dat zij ontheffing krijgt op deze belasting voor haar investeringsprojecten in Rotterdam-Zuid. Over haar andere woningbezit dient zij deze heffing wel te betalen.

Niet alleen hebben de corporaties verplichtingen betreffende hun taak en fiscaliteit, ook op het gebied van integriteit en governance moet zij aan plichten voldoen, temeer omdat de financiële problemen bij corporaties als Vestia, vaak verband hebben met deze twee aspecten. Voorbeeld is hierbij het omstreden risicovol handelen van de financiële topman Marcel de Vries bij Vestia, welke eveneens was gericht op zelfverrijking. Daarom zijn in de nieuwe Woningwet van 2015 de voorschriften uitgebreid en aangescherpt zodat corporaties hun plicht op gebied van integriteit en governance nakomen (ILT, 2017);

- Een zorgvuldige bedrijfsvoering met voldoende checks and balances.
- Een cultuur in de sector van soberheid en doelmatigheid.
- Een goed functionerend intern toezicht.
- Goed functionerende verantwoording door de corporaties van beleidsvoornemens en prestaties.

De Aw (de opvolger van het CFV) checkt niet alleen of deze voorschriften zijn opgenomen in de statuten van de corporaties, maar controleert ook hoe deze binnen de organisatie in de praktijk worden beleefd en toegepast. Tevens toetst zij de bestuurders en leden van RvC op hun geschiktheid en betrouwbaarheid.

Tot slot is, op basis van artikel 55A van de Woningwet, bepaald dat Vestia een Reglement Financieel Beleid en Beheer opstelt om inzichtelijk te maken hoe zij borgt dat

haar financiële continuïteit niet in gevaar wordt gebracht. Dit reglement dient te worden goedgekeurd door de Aw (Vestia, 2016: 1). De eisen die hieraan zijn gesteld, hebben onder meer betrekking op de uitgangspunten van het financieel beleid en beheer, de organisatie, jaarlijkse monitoring en het intern toezicht. Ook worden er regels opgesteld voor beleggingen en derivaten. Indien Vestia tussentijds merkt dat ze haar streefwaarden onvoldoende kan behalen en mogelijk de financiële continuïteit in gevaar komt, dan zal zij dat conform artikel 29 Woningwet aan de Aw moeten melden (Vestia, 2016: 3). De goedkeuring door de Aw is de formele toetsing dat het reglement in opzet aan de wettelijke kaders voldoet. Enerzijds is het reglement een omschrijving van de werkwijze en anderzijds staat hierin vastgesteld hoe wordt toegezien op de werkwijze. De externe accountant zal de naleving van het reglement controleren.

Formele mandaten - Beperkingen

Mede naar aanleiding van de herziene Woningwet en het nieuwe besluit, dienen corporaties rekening te houden met aantal beperkingen. De meest impactvolle zijn de nieuwe restricties op de verhouding van publiek- private activiteiten. Woningcorporaties moeten zich volgens de herziene Woningwet concentreren op het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en enkele andere maatschappelijke taken en investeren in leefbaarheid, deze activiteiten worden als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) beschouwd. Onder niet-DAEB activiteiten valt de ontwikkeling van huurwoningen in de vrije sector, koopwoningen en commercieel vastgoed. Een corporatie mag deze wel uitvoeren, maar voortaan alleen onder strenge voorwaarden. Zo dient de gemeente eerst een markttoets uit te voeren; een corporatie mag alleen een niet-DAEB activiteit ondernemen, wanneer andere commerciële bedrijven geen interesse hebben. De scheiding tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten geschiedt op twee wijzen; een administratieve scheiding (de corporatie blijft beide taken uitvoeren, maar voert een gescheiden boekhouding) of een juridische splitsing (corporatie richt een apart bedrijf op voor commerciële activiteiten, maar mag zelf geen commerciële activiteiten meer ondernemen). Met deze bepaling worden maatschappelijke activiteiten beschermt tegen de risico's van commerciële activiteiten en de overheid kan eenvoudig controleren of geld voor sociale woningbouw ook daadwerkelijk voor DAEB-activiteiten wordt gebruikt (Rijksoverheid, 2017). Woningcorporaties moeten hun voorstel voor de scheiding of splitsing van hun activiteiten indienen bij de Aw. Het scheiden van

DAEB en niet-DAEB is lastig voor saneringscorporatie als Vestia: het verdienpotentieel van Vestia zit juist in het niet-DAEB gedeelte. In plaats van voorkomen dat de opbrengsten hiervan weglekken naar de niet-DAEB tak van Vestia, wil zij juist mogelijkheden creëren om vermogen wel te laten terugvloeien naar de DAEB tak. Dilemma is dat Vestia binnen het scheidingsvoorstel moet vasthouden aan het Verbeterplan, maar tegelijkertijd ook inhoud wil geven aan de “door haar gevoelde volkshuisvestelijke opgave en vraag vanuit verschillende gemeenten”. In de zoektocht naar een optimale verhouding tussen DAEB en niet-DAEB is Vestia op onderzoek naar de financiële grenzen van het Verbeterplan (ILT, 2016: 3). Om hierbij niet de regels te omzeilen, is in 2015 met Aw nauw samengewerkt in een pilot. Ondanks het positieve oordeel van Aw, worden de door Vestia voorgestelde verhoudingen DAEB en niet-DAEB door diverse gemeenten als ontoereikend geacht.

Er zijn meer beperkingen op het gebied van commerciële activiteiten; het is niet langer toegestaan om als corporatie activiteiten in het buitenland te ontwikkelen, te ondersteunen of vastgoed van derden te onderhouden en beheren. Tevens heeft Vestia ook niet meer alle vrijheid om zelf te beleggen. De overheid heeft hiervoor in 2015 beleidsregels inzake verantwoord beleggen door toegelaten instellingen volkshuisvesting opgesteld. Corporaties moeten via een verklaring richting het CFV/Aw aangeven of zij verantwoord beleggen. De externe toezichthouder controleert of de transacties in overeenstemming zijn met de beleidsregels en stelt eisen aan de verantwoording over de beleggingen (ILT, 2017). Ook kleine commerciële activiteiten als sponsoring omwille van naamsbekendheid aan bijvoorbeeld sportverenigingen, leefbaarheidsfondsen en festivals is niet langer toegestaan na 1 juli 2015. In artikel 48 van het BTiV staat dat corporaties uitsluitend financiële middelen ter beschikking kunnen stellen aan bewoners als tegemoetkoming in het belang van het behoud of verbetering van woonegelegenheden (ILT, 2015: 4-5).

Tot slot zijn de corporaties niet geheel vrij in het verkopen van haar woningbezit op de woningmarkt. Tot 1 juli 2015 gold het ministeriele circulaire voor verkoop van corporatie woningen; “bepaalde verkopen van corporatiewoningen moet de minister vooraf goedkeuren. Goedkeuring moet worden aangevraagd bij de Aw, die namens de minister toezicht op de woningcorporaties houdt” (Aedes, 2015). In 2013 werden de regels versoepeld ter stimulering voor de verkoop van corporatiewoningen, echter deze bleven complex. De goedkeuring voor de verkoop is grotendeels ongewijzigd vastgelegd in de herziene Woningwet.

Nu de commerciële activiteiten steeds meer aan banden zijn gelegd, gaat de overheid in 2015 nog een stap verder in de beperkingen omtrent het uitvoeren van de kerntaak door de corporaties. Ten eerste op geografisch gebied; samenwerkende gemeenten kunnen de minister verzoeken om woningmarktregio's vast te stellen. Corporaties die na vaststelling actief zijn in meerdere regio's moeten vervolgens één regio kiezen als primair werkgebied. De achterliggende gedachte is dat de schaal van de corporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de daar benodigde kerntaak (Rijksoverheid, 2015: 4). Hebben de corporaties al bezit in andere regio's uit de tijd voor de nieuwe woningwet, dan mogen zij dit blijven beheren, maar zij mogen geen nieuwe huizen meer bouwen buiten hun eigen regio. Voor Vestia is haar kernregio vastgesteld in de lijn Den Haag, Delft en Rotterdam.

Ten tweede mag Vestia sinds 1 januari 2016 niet meer aan iedereen verhuren; er gelden nieuwe regels op het gebied van toewijzing van betaalbare woningen aan de hand van een inkomensgrens aan potentiële huurders. Vestia moet tenminste 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan haar basisdoelgroepen. De overige 10% mogen zij vrij toewijzen, maar dient de corporatie eerst te kijken naar huishoudens die volgens de gemeentelijke huisvestingsverordening voorrang krijgen (Rijksoverheid, 2017). Tot slot moeten corporaties aandacht geven aan huishoudens met de laagste inkomens die recht hebben op huurtoeslag, deze huishoudens moeten een passende (goedkope) woning toegewezen krijgen onder de aftoppingsgrens (norm over passendheid). Elke corporatie moet aan 95% van de huishoudens die recht hebben op huurtoeslag een passende woning toewijzen.

Tot slot is de Wet doorstroming huurmarkt per 1 juli 2016 van kracht geworden met als belangrijkste onderdeel de 'huursombenadering'. Deze maximeert de som van alle huurstijgingen van woningcorporaties op gemiddeld inflatie plus 1%³. De jaarlijkse huurverhoging wordt met deze nieuwe regel aan banden gelegd, welke minder inkomsten betekent voor de woningcorporatie (Rijksoverheid, 2016).

³ De huursom is het bedrag van alle huren bij elkaar van de sociale huurwoningen van een woningcorporatie. In de praktijk mogen huishoudens met een inkomen t/m € 40.349,- maximaal 2.8 % huurverhoging krijgen. Maar door de beperking van de huursomstijging kan een woningcorporatie deze verhoging niet bij alle huurders voorstellen. Huurverhogingen boven de 1.3% moet de corporatie compenseren met huurverhogingen van minder van 1.3% voor andere woningen (Rijksoverheid, 2017).

Niet alleen vanuit de overheid ondervindt Vestia beperkingen, ook moet zij voldoen aan de eisen van WSW op het gebied van solvabiliteit⁴ voor kredietwaardigheid. Na beoordeling door het WSW, staat deze garant en kan de corporatie goedkoop geld lenen op de financiële markt voor hun niet-DAEB activiteiten. Van grote invloed is hierop de rentestand, niet alleen in 2012 zoals gebleken tijdens het derivatendebacle, maar ook anno 2015. Na gezamenlijk onderzoek met WSW en Aw heeft Vestia in 2015 moeten concluderen dat zij aan het einde van de saneringsperiode in 2021, bij een laag blijvende rentestand, niet zal voldoen aan de kredietwaardigheidseisen van WSW (Vestia, 2016: 4). Wel is de voorlopige conclusie dat Vestia een duurzaam financieel verdienmodel heeft, wat betekent dat de huidige vastgoedportefeuille voldoende kasstromen genereert ten opzichte van de leningenportefeuille. In de toekomstige herijking van het Verbeterplan in 2018 zal worden beoordeeld of WSW langer haar rol als saneerder zal blijven handhaven.

Informele mandaten - Verwachtingen stakeholders

De informele mandaten van een organisatie bestaan uit de verwachtingen van stakeholders zoals gemeenten en huurders wat zij van een corporatie verlangen te doen. Deze zijn niet altijd formeel “vastgelegd”, maar kunnen net zo bindend zijn als de formele mandaten. De stakeholders kunnen deze mandaten opeisen, maar de organisatie kan deze ook zelf afdwingen in de wijze waarop zij zich opstelt en manifesteert. Denk hierbij aan het zelfbeeld en de ambitie van een corporatie, maar ook het imago. Juist bij een corporatie als Vestia zijn deze verwachtingen enorm gewijzigd in de afgelopen decennia.

In de jaren '90 is er vanuit de politiek een roep naar deregulering, verzelfstandiging van woningcorporaties en het toelaten van marktwerking in de sociale woningmarkt. Na de Bruteringsoperatie is de sector voortdurend in beweging, onder meer door fusies en overnames. Midden jaren negentig waren er nog ruim 750 corporaties, inmiddels is het aantal bijna gehalveerd naar 381 in 2014 (Algemene Rekenkamer, 2014: 29). Zo ook bij Vestia, door haar vele fusies groeide zij uit tot de grootste corporatie van Nederland. Er zijn hoge verwachtingen van zelfregulering door de sector en vertrouwen in het moreel kompas van corporatiebestuurders. De corporaties krijgen meer taken op het gebied van leefbaarheid in wijken, zorg-gerelateerd wonen en onderwijs. Niet alleen werd er geld besteed aan de

⁴ Solvabiliteit is de verhouding tussen eigen en “vreemd” vermogen op de financiële balans.

maatschappelijke taak, maar ook aan commerciële activiteiten. Hierop ontstond een maatschappelijke discussie omdat corporaties staatssteun ontvangen. Daarbij spelen vanaf 2010 de eerste incidenten/affaires af onder een aantal corporaties, waaronder Vestia. Een politieke discussie laait op en er wordt na aanleiding van het derivatendebacle bij Vestia nader onderzoeken verricht door Commissie Hoekstra en de parlementaire enquêtecommissie naar de rol van de corporatie in de samenleving. Deze politieke discussie en incidenten hebben een negatieve invloed op de verwachtingen. Zo oordeelde toenmalig minister Blok in zijn reactie op de eerste bevindingen van de parlementaire enquête in 2014: “de incidenten van de sector hebben het vertrouwen van de huurders in woningcorporaties geschaad. Woningcorporaties hebben als kerntaak om te zorgen voor huisvesting als mensen hiertoe zelf niet in staat zijn (..) Het speculeren met derivaten behoort echter niet tot deze kerntaak. Dergelijke incidenten, alsmede de hoge salarissen van sommige corporatiedirecteuren, hebben gezorgd voor een deuk in het imago van de sector al geheel en individuele corporaties als Vestia in het bijzonder” (BZK, 2014: 2). Uiteindelijk leidde deze ontwikkelingen tot een herziening van de Woningwet in 2015, deze wet markeert de maatschappelijke consensus in het politiek debat over de rol en invulling van de volkshuisvesting.

Tegelijkertijd dient de flinke deuk in het imago van de corporaties te worden hersteld. Zeker Vestia moet er alles aan doen om weer bij haar huurders, maar ook in de maatschappij haar reputatie te verbeteren. Ten eerste moet naar de verwachting van de maatschappij de transparantie en controleerbaarheid te worden vergroot; “inzicht in de vermogenspositie en investeringscapaciteit richting het CFV of de Aw, maar juist ook naar gemeentes en huurders. Zo krijgen zij ook inzicht en dit vormt een basis voor de prestatieafspraken die zij als drie partijen maken” (BZK, 2014: 14). Zeker de participatie door huurders is een strategisch speerpunt van Vestia, waarbij men “samenwerking, verbinding en dialoog zoekt met huurders” (LHV, 2016: 2).

Tevens is de verwachting van de samenleving gestegen dat corporaties integer moeten handelen, juist omdat zij belast zijn met een publieke taak. In verlengde van deze verwachting en nieuwe regels in de Woningwet heeft brancheorganisatie Aedes samen met Vereniging toezichthouders woningcorporaties een Governancecode opgesteld. Deze code geeft richtlijnen voor goed, verantwoord en transparant bestuur en toezicht en is mede opgesteld vanuit het besef dat de kwaliteit en de transparantie van bestuur en toezicht aan hogere normen moet voldoen. De code kent 5 principes die zijn uitgewerkt in 60 bepalingen (Vestia, 2016: 62 en Aedes, 2015: 13-28);

1. Leden van bestuur en RvC hanteren waarden en normen die passen bij maatschappelijke opdracht
2. Bestuur en RvC zijn aanspreekbaar en leggen actief verantwoording af
3. Bestuur en RvC zijn geschikt voor hun taak
4. Bestuur en RvC gaan in dialoog met belanghebbende partijen
5. Bestuur en RvC beheersen de risico's verbonden aan hun activiteiten

Tot slot zijn ook in de huidige tijdgeest de verwachtingen op het gebied van duurzaamheid, kwaliteit en leefbaarheid van woningen gewijzigd. Corporaties dienen hiervoor samen te werken met gemeenten, bewoners, maatschappelijke organisaties en gemeentelijke instellingen als politie en sociale diensten. Onderwerpen die hierbij aan bod komen; het woongenot garanderen (overlast oplossen, investeringen om huurder tegemoet te komen zoals een portiek verven of sluitwerk verbeteren), exploitatie van vastgoed (maatregelen om huurachterstand af te dwingen met bijv. huisbezoeken) en de kracht van bewoners te gebruiken (bewoners faciliteren die iets willen ondernemen om hun perspectieven en kansen te vergroten). Door crisis en de noodzaak tot financieel herstel is de financiële ruimte bij Vestia voor deze leefbaarheidsaanpak beperkt. Hierdoor moet zij creatief zijn en nauw samenwerken met de andere partijen. Dit uit zich in kleinschalige acties, projecten en activiteiten waarbij Vestia zelf uitvoerend betrokken is maar weinig tot geen financiële middelen inzet (Vestia, 2016: 39). Ook op het gebied van duurzaamheid kan Vestia alleen nog maar naar korte termijn mogelijkheden kijken door haar beperkte financiële situatie. Desalniettemin is door Vestia voor circa 20 miljoen geïnvesteerd in energiebesparende middelen. De doelstelling richt zich op het realiseren van energieverlaging en daarmee verbetering van wooncomfort (Vestia, 2016: 3).

§ 4.1.3 Types verantwoordingsmechanismen

Binnen deze paragraaf zal ik de relevante verantwoordingsmechanismen analyseren. Leidend hierin is het eerste type van het model van Bovens; op basis van de vraag *wie* het forum is. Per forum zal ik ook kort bijbehorend type 3 (het aspect waarover de corporaties verantwoording moeten afleggen) en type 4 (de verplichting) bespreken.

A) Politieke Accountability

De schakelketting van politieke accountability bestaat uit het ministerie, het CFV/Aw, het WSW, de gemeentes en huurders. In het belang van de maatschappelijke taak en bescherming van de huurders, houdt het kabinet toezicht op de woningcorporaties, delegeert deze op haar beurt weer de autoriteit naar het CFV/Aw/WSW. Tot slot houdt de gemeente via het ministerie inspraak op de woningcorporaties. Ik zal de rollen van deze “schakels” één voor één uiteenzetten.

Ministerie

Het externe toezicht op woningcorporaties begint bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, welke op haar beurt weer delegeert naar de Aw en het WSW. De Minister voor Wonen en Rijksdienst (onderdeel BZK) is eindverantwoordelijk voor het beleid en de regelgeving rondom woningcorporaties. De minister laat deze taak uitvoeren door Aw, deze ziet toe op de financiën, governance, integriteit en rechtmatigheid. Daarmee overkoepelt dit mechanisme van accountability zowel het financiële, procedurele als het product-aspect. Wel oordeelt de minister zelf over de meest ingrijpende handhavingsmaatregelen als het laten intrekken van de toegelaten instelling of op het verzoek van de rechtbank laten aanstellen van een bewindvoerder (Rijksoverheid, 2017). De RvC van een woningcorporatie heeft de plicht de minister actief te informeren over belangrijke zaken, bijvoorbeeld bij twijfel over de integriteit van een bestuurder of in geval van liquiditeitsproblemen (Rijksoverheid, 2017). Daarmee is deze vorm van accountability verticaal van aard.

Autoriteit Woningcorporaties (Aw)/Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De Aw is de opvolger van het CFV en voert het integraal risicogericht toezicht op woningcorporaties uit. Zij valt onder de politieke verantwoording van de minister en is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. De Aw bewaakt en beschermt de maatschappelijke middelen van woningcorporaties, zodat deze rechtmatig, effectief en efficiënt worden ingezet in het belang van volkshuisvesting (ILT, 2017). Daarnaast verleent de Aw goedkeuringen en ontheffingen op het gebied van het scheiden van DAEB en niet-DAEB, voor een fusering van twee corporaties, wijziging van statuten, verkoop van woningen en voeren de geschiktheid en betrouwbaarheidstoets uit bij benoeming van nieuwe bestuursleden en leden van RvC (Rijksoverheid, 2017). Belangrijk is dat de Aw onafhankelijk van de politiek en de standpunten van de sector de woningcorporatie beoordeelt. Ook mag zij

zelfstandig ingrijpen bij corporaties, bijvoorbeeld bij fraude of zelfverrijking. Doordat het toezicht integraal is, dus op alle aspecten, is hier zowel sprake van financiële, product en procedurele mechanismen.

De corporatie moet actief verantwoording afleggen aan de Aw; ieder jaar dient de corporatie tijdig de jaarstukken in te leveren, waarbij een snelle procedure en indiening bij de toezichthouder is gewenst. Voor 1 december moet de Aw een oordeel hebben gevormd over de desbetreffende woningcorporatie en de sector als geheel. Jaarlijks informeert de Aw via het Sectorbeeld de minister over de financiële staat van de sector in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel en rol als financiële achtervang (ILT, 2017). Hierdoor is sprake van een verticaal verantwoordingsmechanisme.

Voorheen stuurde het CFV ieder jaar een individuele oordeelsbrief naar alle woningcorporaties, dit wordt sinds 2013 een toezichtbrief⁵ genoemd, met daarin de bevindingen en beoordelingen oordelen op het gebied van financiën, naleven van wet- en regelgeving en governance. Vanaf 2015 stuurt de Autoriteit woningcorporaties de individuele woningcorporaties twee oordeelsbrieven: een financiële toezichtbrief en een individueel oordeel over de rechtmatigheid, governance en integriteit. Met ingang van 2016 ontvangen corporaties één integrale toezichtbrief. De minister rapporteert jaarlijks over de prestaties van corporaties in de Staat van de Volkshuisvesting. De samenvatting van de beoordelingsbrieven gericht aan Vestia vanaf 2010 tot en met 2016 heb ik in bijlage 1 toegevoegd.

Wanneer een corporatie niet aan de regels voldoet, de governance niet op orde is, de bescherming van het maatschappelijk gebonden vermogen onvoldoende is gewaarborgd en/of de financiële continuïteit in het gevaar is, is de beoordeling door de Aw onvoldoende. In dat geval kan Aw (of voorheen het CFV) een corporatie interventie maatregelen opleggen. Deze variëren in zwaarte; van het sturen van een waarschuwing, het opleggen van een geformuleerde maatregel, sommeren tot het opstellen van een verbeterplan tot in het uiterste geval het onder verscherpt toezicht plaatsen waarbij een herstelplan moet worden opgesteld. In alle gevallen kan de corporatie geen bezwaar maken of in beroep gaan tegen het interventiemiddel (Aw, 2016: 38). Ook mag de Aw namens de minister, op grond van artikel

⁵ In 2014 oordeelde de Algemene Rekenkamer de jaarlijkse oordeelsbrieven van het CFV tot 2013 geen oordeel bevatten over de volkshuisvestelijke werkzaamheden, maar puur op financieel gebied gericht waren. Initiatieven om te komen tot oordeelsvorming over het presteren van corporaties zijn destijds gestrand vanwege het ontbreken van een beleidskader, maar ook om redenen van beperkte capaciteit (Algemene Rekenkamer, 2014: 30).

105 van de Woningwet, handhavingsmaatregelen toepassen; het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Dit kan zij doen wanneer een corporatie in strijd handelt met een aanwijzing of maatregel of wanneer een corporatie het verbeter- of herstelplan niet wil verstrekken (Aw, 2015: 18). De Aw houdt toezicht op de naleving van de opgelegde interventies. Zij kan vragen om tekst en uitleg, waarna zij weer andere maatregelen kan opleggen waarmee het toezicht regime wordt opgeschroefd of juist wordt terug geschaald (ILT, 2017). Door deze mogelijkheden is sprake van een continue proces van accountability.

Vestia staat onder verscherpt toezicht als zijnde saneringscorporatie: bestaande uit een uitgebreide set van afspraken met betrekking tot het operationele en financiële beleid van Vestia, rapportage- en overlegverplichtingen (Vestia, 2016: 15). Hoewel het misleidend is dat Vestia zelf het Verbeterplan als titel heeft voor haar herstelplan, staat Vestia wel degelijk onder verscherpt toezicht. In nauwe samenwerking met het toenmalige CFV, WSW en ILT heeft Vestia tussen december 2013 en juni 2014 aan het Verbeterplan gewerkt (Vestia, 2014:12). Op diverse momenten heeft Vestia overleg gehad met het ministerie en zij is gedurende het gehele proces agenda-lid geweest. Daarnaast heeft Vestia contact onderhouden over de werkwijze met stakeholders als gemeentes, corporaties uit de branche en de Landelijke Huurders Vereniging. Door het CFV/Aw wordt twee keer per jaar gerapporteerd over de voortgang van het Verbeterplan, zijnde de ontwikkeling van de ratio's inclusief een verschillenanalyse waarop indien nodig bijstelling plaatsvindt (Vestia, 2016: 4 en 23).

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Het WSW wordt als “hoeder van de borg” beschouwd. De corporaties binnen de branche staan borg voor elkaar, zo zijn er financiële middelen beschikbaar wanneer een corporatie in de financiële problemen komt. Het WSW waakt over dit borgstelsel, zij beoordeelt de kredietwaardigheid van woningcorporaties en overlegt bij calamiteiten met de minister. In geval van Vestia is het WSW is door de minister gemandateerd de saneringstaak uit te voeren en heeft deze taak per 1 juli 2015 overgenomen van het toenmalige CFV. Zij bezit echter zelf geen mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan de woningcorporatie, maar informeert het ministerie (daarmee een diagonale vorm van accountability). Gezien de aard en haar taken bestaat de verantwoording richting het WSW zowel uit een mechanisme van politieke accountability (saneringstaak) en professioneel (hoeder van het stelsel van corporaties).

Prestatieafspraken met gemeenten en huurders

In de Woningwet 2015 is vastgelegd dat een corporatie ieder jaar afspraken met gemeentes en huurders moet maken over de prestaties die ze gaan leveren. Inhoudelijk worden hierbij zaken afgestemd als nieuwbouw van sociale huurwoningen, betaalbaarheid van woningen, huisvesting van bepaalde doelgroepen en de kwaliteit en duurzaamheid. Het lijkt erop dat dit alleen om een middel van participatie gaat in plaats van een mechanisme van verantwoording. Echter wanneer deze onderwerpen in de woonvisie van de gemeente staan, zijn deze verplicht voor de woningcorporatie. Daarbij is een corporatie verplicht om de gemeente en huurdersorganisaties de jaarrekening te verstrekken, het jaarverslag, het volkshuisvestelijk verslag en een overzicht van de plannen voor sloop en nieuwbouw. Deze verantwoording biedt de basis voor de prestatieafspraken. In principe houden de drie partijen elkaar aan de gemaakte afspraken. Komen zij er onderling niet uit, dan kan men zich wenden tot de minister, welke de uitvoering van de prestatieafspraken controleert en beslist bij geschillen (Rijksdienst, 2017). Hoewel de gemeenten en huurders zelf niet over de mogelijkheden beschikken om een sanctie op te leggen, is hier sprake van een diagonaal en product mechanisme.

Vestia heeft zich in de jaren van herstel vooral gefocust op de kernregio's Rotterdam-Den Haag, terwijl zij ook veel woningbezit heeft in gemeentes buiten deze regio. Met deze gemeenten werden niet of nauwelijks prestatieafspraken gemaakt, gezien de belasting die dit met zich meebracht (Vestia, 2016: 6). Dit moet vanaf 2016 gaan veranderen, nu Vestia weer meer tijd en financiële ruimte krijgt in haar herstelperiode. De doelstelling is afspraken te maken over de "kwantiteit en kwaliteit van sociale huurwoningen, verduurzaming van de woningvoorraad, huisvesting van groepen in knel, vergroting van de leefbaarheid en monitoring van de prestatieafspraken ansich"(Vestia, 2016: 31).

In het kader van de saneringsperiode en het Verbeterplan zal Vestia aan alle bovenstaande "schakels" tegelijk rekenschap moeten afleggen. Gedurende de sanering moet de corporatie aan haar DAEB-verplichtingen voldoen en eveneens moet zij de woningen onderhouden en de leefbaarheid moet bewaken (Vestia, 2016:5). Wat dat precies betekent, zal de komende jaren in samenspraak met gemeentes, huurders, WSW en Aw invulling krijgen (Vestia, 2016: 5). De uitvoering van het Verbeterplan wordt in intensief tripartite overleg Vestia, WSW en Aw gemonitord (Aw, 2016: 1).

Politieke verantwoording & onderzoek

Naar aanleiding van de problemen bij Vestia heeft de politiek in 2012 de Commissie Hoekstra gevraagd een parlementair onderzoek uit te voeren naar het toezicht op de woningcorporaties. Opdracht van het kabinet aan de commissie was met aanbevelingen te komen over het toezicht op woningcorporaties in het licht van de financiële risico's die corporaties kunnen lopen. De commissie oordeelde (2012: 33) dat Vestia “uniek is in de veronachtzaming van de governance-vereisten en financiële omvang van de problemen, maar dat het te vaak voorkomt dat het aan zelfcorrigerend vermogen bij woningcorporaties ontbreekt en dat er onvoldoende en te laat wordt ingrepen. In de aanloopfase bij Vestia hebben alle partijen (WSW, CFV en het ministerie) niet alert genoeg gereageerd, hadden scherper kunnen zijn en eerder kunnen ingrijpen”. Zo adviseerde de commissie naast aanpassingen voor het interne toezicht (betrokkenheid RvC) ook wijzigingen voor het externe toezicht door op het ministerie een aparte inspectie te beleggen. Het toenmalige CFV en het WSW moesten beter samenwerken en een nieuw op te richten saneringsoperatie moet van deze instellingen taken overnemen wanneer ingrijpen bij corporaties vereist is. Deze aanvullende adviezen zijn door het kabinet meegenomen in de wijziging van de Woningwet (Rijksoverheid, 2013).

Vervolgonderzoek vond in 2014 plaats door middel van een parlementaire enquête, waarbij de affaire van Vestia de directe aanleiding vormde. De commissie koos ervoor haar opdracht breder te definiëren, wat heeft geleid tot een integraal onderzoek van de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties. In de voorbereidingsfase heeft Vestia grote hoeveelheid stukken aangeleverd (Vestia, 2015: 9). Daarnaast zijn tijdens de openbare verhoren voormalig bestuurder Erik Staal, financieel directeur Wevers en treasurer Marcel de Vries ondervraagd. De commissie heeft in het rapport ‘Ver van huis’ 18 aanbevelingen gedaan, welke zijn gegroepeerd onder de hoofdaanbevelingen; cultuuromslag bewerkstelligen, grenzen stellen, governance herstellen, geld beteugelen en gedrag verbeteren. Het overgrote deel van de aanbevelingen van het rapport is dan ook in lijn met de door het kabinet voorgestelde novelle welke heeft geleid tot de herziening van de Woningwet (BZK, 2014: 2). Deze vorm van verantwoording is integraal en daardoor financieel, procedureel van product accountability en verplicht.

De media heeft ook haar invloed gehad op het politieke debat omtrent het functioneren, het toezicht en de verantwoording van woningcorporaties, zeker ten tijde van de affaire bij Vestia. De misstanden met “publiek vermogen”, de excessieve voorbeelden van

misdragende bestuursleden, de risicovolle activiteiten op de financiële markt en het feit dat Vestia de rest van de branche dreigde mee te sleuren in haar val, zijn slechts enkele onderwerpen die uitvoerig zijn besproken. De aandacht van de media heeft bijgedragen aan het publieke debat en druk om het toezicht van woningcorporaties op de politieke agenda te krijgen. Deze invloed is een informeel verantwoordingsmechanisme (horizontaal) en betreft eigenlijk alle aspecten.

B) Wettelijke Accountability

Deze vorm van accountability noemt Bovens ook wel de meest duidelijke vorm van verantwoordingsmechanismen. Het juridisch onderzoek is gebaseerd op wettelijke standaarden, beschreven door staats- en bestuursrecht of strafrecht (Bovens, 2007: 456). In geval van de woningcorporaties gaat het om Europese regelgeving betreffende staatssteun op commerciële activiteiten en de Woningwet met de aanpassing daarvan in 2015.

Ten eerste de Europese regelgeving, op 20 december 2011 heeft de Europese Commissie heeft nieuwe regels voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) aangenomen. De Europese Commissie stelde zich op het standpunt dat alleen diensten van algemeen economisch belang (DAEB) in aanmerking mogen komen voor staatssteun. Doordat woningcorporaties ook diensten aanboden die van niet algemeen economische belang waren (niet-DAEB), werd niet voldaan aan de eisen van de Europese Commissie en kwam de staatssteun terecht bij activiteiten waar die niet voor is toegestaan (Rijksoverheid, 2015:1). Door de EU-regels moeten corporaties hun commerciële vastgoed herfinancieren tegen hogere, marktconforme rentetarieven. De wettelijke stelregel heeft zijn uitwerking gekregen in de nationale herziene Woningwet.

Mede door de adviezen van het parlementair onderzoek, de parlementaire enquête en het regeerakkoord “Bruggen slaan” heeft minister Blok een novelle voorbereid (wijzigingsvoorstel) met als doel ervoor te zorgen dat woningcorporaties zich weer richten op hun kerntaak. Deze herziening van de Woningwet is per 1 juli 2015 van kracht geworden. Met deze Woningwet worden belangrijke hervormingen doorgevoerd die gericht zijn op een sterkere legitimatie vanuit huurders en gemeenten, maar de risico's in de sociale huursector worden beperkt door verscherping van intern en extern toezicht. De Woningwet 2015 biedt hiervoor kaders die verder zijn uitgewerkt in het Besluit toegelaten instellingen

volkshuisvesting 2015 (BTiV). Binnen deze wettelijke bepalingen is o.a. vastgelegd dat de Aw het toezicht en sancties kan opleggen wanneer een corporatie zich niet aan de regels houdt.

Zowel de Woningwet, als de EU-regels omtrent de DAEB zijn verplicht en dus verticaal van aard. De EU-regelgeving richting corporaties is meer geënt op product accountability, terwijl de Woningwet alle mechanismen van verantwoording van corporaties verankerd; uitvoering van publieke taak en aanvullende beperkingen (product), verplichting tot financiële beoordeling door de Aw (financieel) en voorschriften op gebied van governance en integriteit (procedureel).

C) Administratieve Accountability

Voor woningcorporaties bestaan de administratieve verantwoordingsmechanismen door onafhankelijke externe supervisors uit de rekenschap aan het CFV/Aw, de auditcontrole door accountants en visitatieonderzoeken.

Autoriteit woningcorporaties/CFV

De rol van het CFV/Aw heb ik uiteengezet bij de politieke verantwoordingsmechanismen. Ook al is de Aw belast door de minister met een integrale controlerende en beoordelende taak, mag zij zelfstandig en onafhankelijk van de politiek Vestia beoordelen.

Betrokken accountantskantoren

Ten tweede is een corporatie verplicht haar jaarrekening door extern accountantskantoor te laten controleren en goedkeuren. Dit verantwoordingsmechanisme is verticaal en gaat over de financiële accountability. Het mechanisme is gedurende de Vestia- affaire omstreden gebleken, want hoe konden desbetreffende accountantskantoren Deloitte en KPMG de jaarrekeningen van 2009 en 2010 toch goedkeuren? De specificaties in de verslagleggingen over 2008 t/m 2010 van de derivatenportefeuille bevatten niet de informatie om een goed oordeel te kunnen vellen (Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties, 2012: 28). Het College van Beroep (CBb) voor het bedrijfsleven heeft dan ook accountant Klop van Deloitte tuchtrechtelijk veroordeeld, omdat hij zonder deugdelijke grondslag een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening van 2009 heeft afgegeven. Ook KPMG is,

ondanks het terugtrekken van hun goedkeuring op de jaarrekening van 2010 in april 2012 (KPMG, 2012), veroordeeld door het CBb en de Accountantskamer, omdat accountant Noorlander in zijn controlewerkzaamheden betreffende de derivaten in de jaarrekening van 2010 fundamenteel was tekortgeschoten (CBb, 2016). Vestia ziet deze veroordelingen op haar beurt weer als aanknopingspunten om zowel KPMG, als Deloitte aansprakelijk te houden voor de door Vestia geleden schade.

Naast de jaarlijkse controle van de jaarstukken, heeft een externe accountant ook een rol bij de controle op naleving van Wet Normering Topinkomens bij corporatiebestuurders. Bij overtreding dient de accountant dit te melden bij Minister, welke wordt gecontroleerd door Aw. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan de minister overgaan tot opleggen van een dwangsom (ILT, 2015: 6).

Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN)

Corporaties verantwoorden zich door visitatie over de gemaakte keuzes, maatschappelijke prestaties en de kwaliteit van het interne toezicht. Onafhankelijke bureaus voeren de visitatie van een corporatie uit. De SVWN is geen formele toezichthouder en kan ook geen sancties opleggen, maar ontwikkelt en bewaakt het onafhankelijk stelsel van visitatie op woningcorporaties. Volgens de Woningwet had Vestia had zich, net als de andere corporaties in het bestel, eens in de 4 jaar moeten laten visiteren. Laatste keer was in 2012, echter in 2016 heeft Vestia de visitatie uitgesteld tot 2017. Juist in een nieuwe visitatie zou het jaar 2012 nog worden meegenomen in de beoordeling, welke is gekenmerkt door het derivatendebacle, terwijl daarna juist veel gewijzigd is. De rekenschap aan een visitatiecommissie kan gezien worden als een product accountability op verticale en diagonale wijze; de visitatie is door de Woningwet verplicht, maar heeft als organisatie geen directe macht op de woningcorporaties (kan bijvoorbeeld geen directe invloed uitoefenen of sancties opleggen).

D) Professionele Accountability

Deze vorm van verantwoording is gebaseerd op codes en standaarden voor een acceptabele uitvoering voor alle leden in de branche. Door het publiek-private karakter van woningcorporaties kijk ik hierbij niet alleen naar brancheorganisaties, maar ook naar verantwoordingsmechanismen met betrokken banken als financiers van commerciële activiteiten.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Binnen de branche staan de corporaties voor elkaar borg voor wanneer een corporatie in de financiële problemen komt. Het WSW heeft hierin een overkoepelende en beschermende rol; zij beoordeelt de kredietwaardigheid van woningcorporaties en staat borg voor hun financiële leningen voor de rente- en aflossingsverplichtingen. Momenteel is het WSW een privaatrechtelijke organisatie. Op aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie zou het WSW onder publiekrechtelijk toezicht van de minister komen te staan (BZK, 2014: 17). Het kabinet acht dit niet wenselijk gezien het gevolg dat de door WSW geborgde leningen dan als relevant voor de staatsschuld worden beschouwd. Het mechanisme van verantwoording is financieel en verplicht. In geval van Vestia is de rol van het WSW duidelijk; zonder verklaring over de kredietwaardigheid kan de corporatie geen geld lenen op de financiële markt. Een sanctiemiddel zou kunnen zijn dat het WSW haar verklaring intrekt en de corporatie hierdoor in de financiële problemen komt.

Branchevereniging Aedes

Aedes is de overkoepelende brancheorganisatie die de belangen behartigt van haar leden. Daarvoor werkt zij samen met overheden, politieke partijen en belangenorganisaties op nationaal en Europees niveau. Jaarlijks voert Aedes een benchmark uit, waarbij bedrijfslasten en het huurdersoordeel van alle deelnemende corporaties met elkaar worden vergeleken en worden gepubliceerd. Vestia scoorde in 2014 niet goed en behoorde in de “staartgroep”, mede veroorzaakt door de hoge lasten (juridische kosten door afwikkeling affaire en treffen van reorganisatievoorziening) en een teleurstellend huurdersoordeel met een gemiddeld rapportcijfer van 7.4 (normaliter 7.5). Andere corporaties zijn daarentegen juist beter gaan presteren. Het is de vraag of de benchmark van Aedes een verantwoordingsmechanisme is. De mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie is niet geheel tastbaar; officieel heeft Aedes geen middelen om te ‘straffen’ bij een slechte score, echter zij scheidt wel transparantie door deze cijfers openbaar te maken en oordeel uit te spreken. Andere corporaties, de politiek en ook de samenleving zien dit ‘rapport cijfer’.

Betrokken banken

Zeker in geval van Vestia hebben banken een aanzienlijke rol gespeeld in het derivatendebacle. Als de banken geen overeenstemming hadden bereikt met Vestia, was zij

failliet gegaan. Op 18 juni 2012 heeft Vestia met negen banken akkoord bereikt over de onmiddellijke beëindiging van alle, met deze banken, afgesloten derivatencontracten tegen een vast bedrag. Op 26 juni 2012 volgde ook een aanvullende overeenkomst met een tiende derivatenbank (CFV, 2014: 1). Als laatste hebben Vestia en ABN AMRO op 16 oktober 2015 een definitief akkoord bereikt over de afwikkeling van tussen beide gesloten derivatentransacties. Als onderdeel van de schikking betaalt ABN AMRO een bedrag van 55 miljoen euro aan Vestia. In ruil daarvoor doet Vestia afstand van alle vorderingen in verband met deze derivatentransacties. Door dit akkoord komt een einde aan het geschil tussen beide partijen (Vestia, 2016: 8). In haar zaak tegen Credit Suisse, heeft Vestia het hoger beroep ingetrokken en haar verplichtingen afgewikkeld. Zonder deze overeenkomsten had Vestia aan haar betalingsverplichtingenrichting moeten blijven voldoen, aangezien zij contracten met hen had afgesloten. Wanneer Vestia daadwerkelijk failliet zou zijn gegaan, dan zouden de banken recht hebben op het vastgoed van Vestia. Daarmee is deze vorm van verantwoordingsmechanisme is gestoeld op een gedwongen verplichting. Echter door de bliksemactie, waarbij Vestia 1 minuut voor het ‘tekorten-overleg’ met alle betrokken banken, het recht op hypotheek overhevelde naar WSW, konden de banken geen aanspraak meer maken op het vastgoedbezit van Vestia. ABN AMRO dreigde dan ook met het claimen van schade bij Vestia wanneer zou blijken dat het vastgoed van de corporatie mogelijk onrechtmatig buiten bereik van banken is gesteld (König e.a., 2012).

E) Sociale Accountability

Door de directe relatie tussen woningcorporaties en de huurders en haar publieke taak in de samenleving moeten woningcorporaties de morele verplichting voelen rekenschap af te leggen over hun prestaties. Bij woningcorporaties maak ik hierbij het onderscheid tussen de huurders en de maatschappij.

Huurderscommissies

Naar aanleiding van de adviezen van de parlementaire enquêtecommissie heeft de huurder een grotere rol gekregen in het corporatiebestel door de invoering van adviesrecht en instemmingsrecht bij een aantal besluiten, welke zijn verankerd in de Woningwet. Dat

versterkt de positie van de huurders en het vergroot de maatschappelijke legitimiteit van de toegelaten instellingen (BZK, 2014: 8). De huurder wordt vertegenwoordigd door een aantal huurdersorganisaties, welke als lokale overlegpartner fungeert van de gemeente en de corporatie en bepaalt zo mede het volkshuisvestingsbeleid. Jaarlijks dient de corporatie de huurdersorganisatie te informeren met de jaarrekening, het jaarverslag, het volkshuisvestingverslag en de plannen van de voorgenomen werkzaamheden (Rijksoverheid, 2015:4). Daarnaast hebben zij het recht commissarissen aan te dragen voor de RvC om zo hun invloed te vergroten, waarbij deze voordracht bindend is.

Bij Vestia is de vertegenwoordiging van de huurder ingericht op drietal niveaus: de *Landelijke Huurdersraad Vestia (LHV)*, per vestiging/wijkniveau actieve *huurdersplatforms* en per gebouw/complex *bewonerscommissies*. De onderwerpen die worden besproken met deze vertegenwoordigers: renovatie, wijkbeheer, leefbaarheid en op complexniveau onderhoud, woningverbetering en servicekosten.

Sinds 2015 is Vestia actief begonnen om het volkshuisvestelijk beleid op diverse thema's in overleg met de LHV te expliciteren (Vestia, 2016: 5). Beide partijen een intentieovereenkomst getekend waarin is vastgelegd dat de participatiestructuur gemoderniseerd dient te worden, om de rol van de bewoners volgens de Woningwet beter vorm te kunnen geven. Daarom zullen de drie bestaande niveaus 's worden vervangen door een structuur met twee lagen (complex- en landelijk niveau). Daarbij blijft het belangrijk, dat in de gemeentes waarin Vestia prestatieafspraken maakt, de LHV een delegatie afvaardigt aan de diverse gesprekstafels (Vestia, 2016: 9). De platforms op wijkniveau zullen als werkgroepen van de LHV gaan fungeren (LHV, 2016: 2). Eens per kwartaal dient er een overleg plaats te vinden tussen de directeur Wonen van Vestia en voorzitter LHV en eenmaal per jaar met de RvC.

Het verantwoordingsmechanisme is afgedwongen door het advies- en instemmingsrecht zoals deze in de Woningwet is vastgelegd en gaat zowel over het product en de procedures doordat zij leden voor het interne toezicht mag aandragen. Echter de huurderscommissies kunnen niet formeel een sanctie opleggen en daardoor is het verantwoordingsmechanisme afgebakend. Wel heeft Vestia in 2014 een geschillencommissie in 2014 opgericht. Onafhankelijkheid wordt gewaarborgd doordat er twee leden namens LHV en twee namens Vestia plaatsnemen. De leden mogen geen werk- of persoonlijke banden met

Vestia of een van de huurdersorganisaties hebben. Deze commissie beoordeelt geschilsituaties en geeft onpartijdige adviezen aan het bestuur van Vestia, welke bindend zijn.

Op landelijk algemeen niveau worden de belangen van alle huurders vertegenwoordigd door de nationale huurdersorganisatie Woonbond. Zij onderhandelt namens de huurders bijvoorbeeld met de branchevereniging Aedes om gezamenlijk tot een Sociaal Huurakkoord te komen. Dit akkoord heeft zijn weg gevonden in de Doorstroomwet die op 12 april 2016 is aangenomen. Het meest impactvolle onderdeel van deze wet is de maximalisatie van de stijging van de huursom van de DAEB-voorraad. Vestia heeft in juni 2015 aanvankelijk tegen het Sociaal Huurakkoord gestemd. Hoewel zij naar eigen zeggen voorstander is van de betaalbaarheid van sociale huurwoningen (huurmatiging), miste zij de koppeling met de oplopende verhuurdersheffing. Deze heffing neemt toe, terwijl de huurruimte afneemt. Daarnaast worden corporaties, zoals Vestia, die jarenlang een relatief lage huurprijs hebben gevoerd, onnodig benadeeld door de maximale toegestane huursomstijging (Vestia, 2016: 6). Toch dient Vestia zich aan dit akkoord te houden omdat deze bij wetgeving is bekrachtigd. Daarom is hier sprake van een diagonale verantwoordingsmechanisme, via het akkoord en de wetgeving legt de corporatie verantwoording af aan de Woonbond.

Maatschappij

Zeker tijdens de herstelperiode van het derivatendebacle dient Vestia aan de maatschappij rekenschap af te leggen uit moreel plichtsgevoel. Om naar de huurders en de maatschappij te laten zien dat zij dergelijke mistanden in de toekomst wil voorkomen, heeft Vestia zelf het handboek Integriteit & Governance Vestia (2015) opgesteld. Zelf beschrijft de corporatie het doel van deze richtlijnen als: “het bestuurlijke proces binnen Vestia op een transparante wijze vast te leggen ten behoeve van de belanghebbenden binnen en buiten de organisatie. Belangrijke aspecten hierbij zijn de normen voor goed bestuur en toezicht, transparantie, verantwoording en financiële beheersing. Het toezicht dient te waarborgen dat de diverse belangen goed ten opzichte van elkaar gewogen worden; het belang van de corporatie, belang van de interne organisatie en de belangen in de maatschappij” (2014: 4). Hoewel er vanuit de wetgeving de vereisten op het gebied van governance is vastgelegd, gaat Vestia in dit handboek nog een stap verder zelf actief aan haar stakeholders te laten zien hoe zij deze landelijke regelgeving interpreteert en probeert na te streven. Hier is geen sprake van een gedwongen verantwoording, maar wel een “vrijwillige verplichting” richting haar

stakeholders om aan de maatschappelijke verwachtingen van integriteit en governance (procedureel) te voldoen.

§ 4.1.4 Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten

Aan de hand van de analyse van de evolutie van de mandaten en de relevante verantwoordingsmechanismen, wil ik in deze paragraaf de link leggen tussen deze twee concepten. Hiervoor heb ik in figuur 5 de invloed van de verantwoordingsmechanismen op de verschuiving van de mandaten geïnclassificeerd in drie niveaus; een milde invloed, een redelijke en een hevige.

Verantwoordingsmechanismen	Mandaten			
	Rechten	Plichten	Beperkingen	Verwachtingen
Politieke accountability	XXX	XXX	XXX	XXX
Wettelijke accountability	X	XX	XXX	X
Administratieve accountability		X		X
Professionele accountability	XXX	XXX	XXX	X
Sociale accountability		X	XX	XXX

Vestia: X – milde invloed, XX – redelijke invloed, XXX – hevige invloed

Figuur 5 – Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten Vestia

Ten eerste de politieke verantwoordingsmechanismen. Aan de hand van de voorgaande paragrafen kan ik vaststellen dat de invloed vanuit de schakelketting van politieke forums het grootste is. De rechten van Vestia zijn sterk gewijzigd nu zij een saneringscorporatie is; de bewegingsvrijheid en zelfstandigheid zijn beperkt door het verscherpte verantwoordingsmechanisme richting het voormalig CFV en huidige Aw. Als corporatie mag zij niets meer doen zonder de toestemming van haar externe toezichhouders. Dit mechanisme

heeft ook een hevige invloed op de plichten van Vestia; op landelijk gebied ervaart zij in de jaren nieuwe mandaten als de vennootschapsbelasting, verhuurdersheffing, richtlijnen voor governance en vereiste voor financieel regelement. Tevens heeft dit verantwoordingsmechanisme geleid tot de novelle van minister Blok en herziening van Woningwet, deze heeft flinke impact op de beperkingen waar Vestia rekening mee moet houden. Deze zal ik toelichten bij wettelijke verantwoordingsmechanismen.

Het politieke debat over het derivatendebacle bij Vestia heeft de verwachtingen van de maatschappij sterk beïnvloed. Hoe konden deze misstanden gebeuren, wat zou de rol van de corporaties moeten zijn en welk toezicht en controle vanuit de overheid is wenselijk? Onderdeel van deze politieke discussie zijn de twee parlementaire onderzoeken, waarbij Vestia verantwoording aan de parlementaire enquêtecommissie heeft moeten afleggen. Tenslotte heeft het informele politieke verantwoordingsmechanisme van de media, door het breed uitmeten van de Vestia-affaire, invloed uitgeoefend op de verwachtingen.

Ten tweede varieert de invloed bij de wettelijke verantwoordingsmechanismen op de mandaten. Door het BTiV heeft Vestia het recht als toegelaten instelling te opereren op de sociale woningmarkt. Daarbij neemt de invloed toe door de wetgeving die de corporaties verplicht hun publieke taak te vervullen. Juist door de aanpassing van de Woningwet ligt de focus weer op deze taak; corporaties moeten terug naar de kern. De bepalingen van deze Woningwet hebben een hevige invloed op het handelen van de corporaties; de scheiding van DAEB en niet-DAEB (ook vanuit EU regelgeving), beperking van overige commerciële activiteiten, vereiste toestemming voor de verkoop van vastgoed, geografische belemmering door de invoering van kernregio's, regels voor de toewijzing van woningen en maximalisatie van de huurstijging door de huursombenadering. Uiteindelijk hebben de wettelijke verantwoordingsmechanismen ook een milde invloed op de verwachtingen. De herziene Woningwet voorziet van richtlijnen voor governance, integriteit en transparantie. Dit beïnvloedt de verwachting van de stakeholders zoals de huurders en draagt bij aan de legitimiteit van de corporatie.

Ten derde hebben de administratieve verantwoordingsmechanismen een milde invloed. Corporaties zijn verplicht hun jaarcijfers te laten controleren en goedkeuren door accountants. Echter juist bij Vestia is deze invloed betwist, omdat deze accountants hun taak niet goed hebben uitgevoerd en heeft dit mechanisme niet geleid tot wijziging van het mandaat. Tevens dienen de corporaties zich te laten visiteren door het SVWN. Deze

overkoepelende visitatie-organisatie heeft invloed op de verwachting van de stakeholders door een oordeel uit te spreken over het handelen van corporaties, hoewel bij Vestia deze visitatie is uitgesteld.

Ten vierde spelen in geval van Vestia de professionele verantwoordingsmechanismen een grote rol. Vestia was niet in staat aan haar betalingsverplichtingen van de derivatenportefeuille richting de banken te voldoen. Zonder een overlegakkoord over de afwikkeling van deze plichten was de corporatie failliet gegaan. Naast de banken heeft Vestia een verantwoordingsmechanisme richting het WSW, zonder diens beoordeling en positieve verklaring kon Vestia geen geld meer lenen op de financiële markt. Tevens is het WSW de financiële saneerder van Vestia en oefent zij zo grote invloed uit op de financiële zelfstandigheid (rechten) en beperkingen van de corporatie. Als laatste professionele verantwoordingsmechanisme heeft brancheorganisatie Aedes een milde invloed op Vestia. De beoordeling vanuit de benchmark kan de verwachtingen van Vestia's stakeholders beïnvloeden.

Tot slot, ten vijfde, het sociale verantwoordingsmechanisme. Vestia dient morele rekenschap af te leggen naar haar huurders en maatschappij. Dit mechanisme is van invloed op de plicht van Vestia in een milde mate; de huurders hebben door de nieuwe Woningwet instemmings- en adviesrecht, maar hebben geen sanctiemogelijkheid. Vestia dient meer samen te werken met huurdersorganisaties op meerdere niveaus. Zo zijn de huurders betrokken bij het opstellen en implementatie van het Verbeterplan. Ook op landelijk niveau ervaart Vestia een beperking veroorzaakt door de sociale verantwoordingsmechanismen; zo heeft het Sociaal Huurakkoord (gesloten tussen de brancheorganisatie Aedes en de landelijke huurdersorganisatie Woonbond) redelijke invloed op de financiën van Vestia. Uiteraard draagt het sociale verantwoordingsmechanisme van Vestia bij aan de verwachtingen van de maatschappij. Na het derivatendebacle kampt Vestia met een enorme imagoschade, welke met veel moeite herstelt dient te worden door een nieuw integriteitsbeleid gericht op transparantie. Tevens speelt Vestia in op de verwachtingen voor verbeteren van duurzaamheid en kwaliteit van de woningen, hoewel deze door financiële schaarste niet volledig waargemaakt kunnen worden.

§ 4.2 Woningcorporatie Portaal

§ 4.2.1 Profielschets

Introductie organisatie, omvang en korte ontwikkeling

Stichting Portaal is een woningcorporatie actief in het midden van Nederland met woningbezit in Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Arnhem, Bunnik, Leiden, Nieuwegein, Nijkerk, Nijmegen, Oegstgeest, Rheden, Rozendaal, Soest, Stichtse Vecht en Utrecht. Portaal bestaat in zijn huidige vorm sinds januari 2012, na de fusie tussen Portaal Woonstichting en Stichting Genuagroep. De oorsprong gaat echter terug naar 1904, het jaar waarin Werkmanswoningen in Leiden is opgericht. Portaal bezit in 2012 56.000 woningen en behoort daarmee tot een van de vijf grootste corporaties van Nederland.

Derivaten-onderzoek

Nadat bij de affaire van Vestia aan het licht kwam, stelde de politiek vraagtekens bij de financiële huishouding van andere corporaties. In 2012 heeft het ministerie, uit vrees voor meer affaires, bij alle corporaties onderzoek laten uitvoeren door het CFV naar de derivaten-portefeuilles. Daaruit bleek dat Portaal één van de corporaties was met een verhoogd risico op liquiditeitsproblemen. Als gevolg van een rentedaling is het tekort van Portaal opgelopen van 320 miljoen euro in 2011 naar 550 miljoen euro in 2012 op haar derivaten-contracten (Financiële Dagblad, 2012). Door het tekort is een groot een liquiditeitsprobleem ontstaan en heeft Portaal 100 miljoen euro moeten bijstorten als onderpand. “Wij zijn bezig overal geld vandaan te halen”, aldus directeur Bert Keijts in het Financieel Dagblad (2012). Portaal kon dit tekort door eigen buffers nog zelf betalen, maar dit had niet oneindig door kunnen gaan. Toch vreesde Portaal niet voor een faillissement, omdat zij naar eigen zeggen nog over genoeg leencapaciteit beschikte. Desondanks reden genoeg voor het ministerie (BZK) om Portaal onder verscherpt toezicht te plaatsen. Het argument van de minister was dat door de dalende rente de risico's te groot waren dat er mogelijk problemen konden ontstaan zoals bij Vestia. Hoewel de Vestia-affaire achteraf de enige in soort qua omvang is gebleken, werd Portaal op 30 juni 2012 toch onder verscherpt toezicht gesteld, dat een ruim jaar duurde tot augustus 2013 (Portaal, 2014: 3).

In 2013 heeft Portaal een extern adviesbureau gevraagd een brede evaluatie van het intern toezicht uit te voeren met betrekking tot de ontstane derivatenproblematiek. In 2014 is de evaluatie afgerond en heeft Portaal deze met het CFV besproken (CFV, 2014: 1). De hoofdconclusie is dat bij Portaal, zowel de organisatie zelf alsmede het intern toezicht door RvC naïef is geweest. “De cultuur (teveel vanuit vertrouwen gehandeld en elkaar niet aanspreken) en een laag risicobewustzijn bij Portaal worden als belangrijkste oorzaken genoemd”, aldus het CFV (2014: 2). De aanbevelingen van deze evaluatie heeft Portaal overgenomen en maatregelen getroffen om de cultuur om te buigen en het risicobewustzijn te vergroten.

In tegenstelling tot bij Vestia wordt het bestuur en de RvC geen belastbare feiten verweten. Wel voert het Openbaar Ministerie in 2016 onderzoek uit naar de rol van de externe adviseur van Portaal. Volgens de aanklagers heeft hij zich door Fifa Finance voor ruim 4 ton laten omkopen om voor Portaal derivatencontracten aan te schaffen (Financieel Dagblad, 2016). Fifa Finance werd gerund door Arjan Greeven, de tussenpersoon die ook in het derivatendebacle met Vestia's kasbeheerder Marcel de Vries in opspraak is geraakt.

Weg naar herstel

Door een reeks van maatregelen heeft Portaal de problemen met de derivaten opgelost. Zo heeft Portaal het liquiditeitsrisico aangepakt dat was ontstaan door de derivatenportefeuille en in 2013 heeft zij door een implementatie van checks and balances in de organisatie rondom treasury afgerond. Het treasury-beleid werd aangepast, net als de risicobeheersing van de derivatenportefeuille. Bovendien is deze laatste ook flink afgebouwd en haar liquiditeitspositie verbeterd (Portaal, 2013: 26-27). Naar aanleiding van deze maatregelen heeft het CFV in 2013 vastgesteld dat het nieuwe beleid goed is ingevoerd en komt er een einde aan het verscherpte toezicht.

Strategisch Plan

In 2012 wordt het Portaal duidelijk dat zij haar strategisch beleid moet herinrichten en pakt dit grondig aan. Als basis stelt zij het Ondernemingsplan 2012-2020 op, welke een leidraad vormt voor het handelen van Portaal. Hierin worden onderwerpen vastgelegd als: een bedrijfslastenreductie, ontwerp van reorganisatie, de doelstelling om te komen tot een nieuw ERP (informatie- en management) systeem, verbetering van beheersing van derivaten, het opheffen van verscherpt toezicht door CFV (Portaal, 2014: 69). Ter ondersteuning van haar

Ondernemingsplan maakt Portaal gebruik van een “ strategisch drietrapsraket van richten (portefeuillestrategie voor 10 jaar), inrichten (portfolioplan voor 4 jaar) en verrichten (wooncomplex-plannen)” (Portaal, 2015: 26 en 2016: 11 en 40).

Tevens heeft de corporatie in 2014 een reorganisatie “Het Nieuwe Portaal” uitgevoerd, mede om de financiële tegenvallers van de verhuurdersheffing op te vangen, hierbij zijn 36 medewerkers zijn boventallig verklaard (Portaal, 2015: 46). Het Nieuwe Portaal is “het antwoord op de terechte vragen uit de maatschappij en de politiek over de legitimiteit van handelen door woningcorporaties”, aldus Portaal in haar jaarverslag van 2014 (2015: 48). Voornaamste aanleiding was de financiële tegenvaller door de verhuurdersheffing, welke Portaal wenste op te vangen door een reductie van de bedrijfslasten. Het ontwerp van “een nieuwe corporatie, die duurzaam, financieel gezond en flexibel kan inspelen op veranderingen” heeft Portaal in 2014 naar eigen zeggen succesvol vormgegeven (2015: 53). Zij wilde hiermee een transformatie bewerkstellingen naar een slimme en efficiënte corporatie gericht op klant en maatschappij (2015: 52). Hierin is een grotere rol voor huurders en gemeenten weggelegd, als reactie de roep om meer transparantie en legitimatie bij deze partijen.

§ 4.2.2 Mandaten

In deze paragraaf zal ik de evolutie in mandaten van Portaal uiteenzetten. Haar rechten, plichten, beperkingen en verwachtingen zijn naar aanleiding van de derivatenproblematiek gewijzigd, maar in minder hevige en complexe mate dan bij Vestia. Daar waar er sprake is van een ontwikkeling van algemeen landelijke mandaten zal ik deze benoemen, maar voor de uitleg verwijs ik terug naar de uitgebreide uiteenzetting binnen de case van Vestia.

Formele mandaten - Rechten

Stichting Portaal is de moedermaatschappij van Portaal Holding, welke een juridische grondslag heeft van een besloten vennootschap (privaat). Onder de holding vallen een aantal Bv's voor projectontwikkeling en onderhoud en enkele bestuurlijke deelnemingen. Portaal is een stichting met de status van *toegelaten instelling volkshuisvesting* en mag hierdoor

opereren als woningcorporatie. Portaal en de groepsmaatschappijen die eronder vallen werken daarmee binnen het juridische kader van de woningwet.

Net als bij Vestia was ook bij Portaal de bewegingsvrijheid groot na de Bruteringsoperatie in 1995. Door fusies groeide zij uit tot een van de vijf grootste spelers op de sociale woningmarkt en werd haar woningbezit geografisch gezien steeds “breder verdeeld over Nederland”. Als nieuwe maatschappelijke onderneming hoefde Portaal zich niet alleen tot de overheid te wenden voor de financiering van haar projecten, maar ook tot de kapitaalmarkt. Omdat de overheid haar financiële sturing hiermee opgaf, ontstond grotere bestuurlijke vrijheid voor corporaties zoals Portaal. Helaas verslechterde de economie, waarbij in 2012 Portaal in financiële problemen kwam door een aanhoudende dalende rente. Zoals in bovenstaande profielschets uiteengezet moest Portaal, door de enorme tekorten op de derivatenportefeuille, veel geld bijstorten als onderpand met de liquiditeitsrisico's als gevolg. Uiteindelijk heeft Portaal zelf, zonder financiële hulp van de overheid of andere corporaties haar problemen weten op te lossen. Wel werd haar financiële zelfstandigheid en bewegingsvrijheid een jaar lang beperkt door het verscherpte toezicht door het CFV. Ook na de opheffing blijft het CFV Portaal nauwlettend in de gaten houden (CFV, 2014: 1-3). De details hierover komen aan bod in de volgende paragraaf.

Formele mandaten - Plichten

Portaal is als toegelaten instelling volkshuisvesting belast met een publieke taak welke is vastgelegd in de Woningwet en de uitwerking in het Bbsh. Zelf omschrijft Portaal deze wettelijke taak (2016: 7): “niet iedereen verdient genoeg om op de reguliere commerciële woningmarkt een woning te kopen of te huren. Voor die groep zijn wij er. Onze woningen zijn bedoeld voor huishoudens met een laag inkomen (..) Tot slot huisvesten we mensen met een bijzondere woonvraag, zoals ouderen of mensen met een beperking. Zij hebben behoefte aan een aangepaste woning of wonen bijvoorbeeld onder begeleiding. Ook deze woningen vind je niet op de reguliere woningmarkt”. Met de herziening van de Woningwet in 2015 en het nieuwe besluit (BTiV) is er veel veranderd voor Portaal en heeft zij haar Ondernemingsplan moeten bijstellen om aan de nieuwe wettelijke verplichtingen en beperkingen te kunnen voldoen. Ook het toezicht op Portaal is in de loop der jaren verschoven van gemeentes, naar het ministerie en het CFV en de Aw.

Als toegelaten instelling met privaatrechtelijke grondslag is Portaal belast met fiscale verplichtingen en sectorale heffingen: de vennootschapsbelasting (invoering in 2008) en de verhuurdersheffing (invoering in 2013). Vooral de verhuurdersheffing legt een groot beslag op het vermogen van Portaal en haar kasstromen. In 2013 bedroeg dit bedrag 1.1 miljoen euro, deze is gestegen naar 28 miljoen euro in 2014 en naar 32 miljoen euro in 2015 (Portaal, 2015: 36 en 2016: 33). Naast de verhuurdersheffing moet Portaal ook aan het CFV saneringsbijdrage betalen voor de steun aan Vestia. Zo betaalde Portaal in 2014 10.3 miljoen euro. Voor 2015 hield Portaal rekening met een bijdrage van 6.2 miljoen euro, maar deze bijdrage verviel, hetgeen een enorme meevaller betekende (2015: 36). Beide sectorbijdragen vormen een grote forse uitgavenpost voor Portaal, welke zij voor een deel heeft kunnen compenseren door te besparen op bedrijfslasten. Echter de heffing gaat ook deels ten koste van de maatschappelijke prestaties; het budget voor leefbaarheidsuitgaven is gehalveerd en het nieuwbouwprogramma is teruggebracht (Portaal, 2013: 41).

Sinds de nieuwe Woningwet van 2015 dient Portaal te voldoen aan nieuwe voorschriften op het gebied van governance (integriteit en verantwoording van financieel beleid) om mistanden zoals bij Vestia, maar ook herhaling van een risicovolle derivatenproblematiek bij Portaal zelf te voorkomen. Portaal heeft op basis van de nieuwe regels in de Woningwet haar governance-structuur aangepast in het “Toezichtskader Portaal”. Dit kader beschrijft “het speelveld en de taken van de corporatie en omvat het geheel van regels, vervat in statuten en regelementen, die de RvC bij het uitoefenen van zijn taken volgt (Portaal, 2016: 41). Dit kader zal ik verder toelichten in de volgende paragraaf bij de verantwoordingsmechanismen.

Naast haar beleid op het gebied van integriteit en toezicht dient Portaal ook haar financiële beleid toe te lichten. Jaarlijks moet Portaal het financieel beleid/meerjarenraming indienen bij het CFV en het WSW over de te verwachten inkomsten en uitgaven om zo de financiële continuïteit van de benodigde maatschappelijke investeringen te kunnen waarborgen en te realiseren. Deze berekening is gebaseerd op prognoses over de huidige inschatting van toekomstige ontwikkelingen en dient door Portaal te worden getoetst op de kerngetallen die het WSW en het CFV voorschrijven (Portaal, 2014: 43). Deze informatieplicht bestond al, alleen is deze in de loop der jaren geïntensiveerd. Eerst moest Portaal in 2012 haar financiële beleid door het verscherpte toezicht expliciteren op vier doelstellingen: hoeveelheid benodigd eigen vermogen, de mate van financierbaarheid, het te behalen rendement op vastgoed en het operationele resultaat (Portaal, 2013: 40). Deze

doelstellingen diende te worden uitgewerkt in combinatie met het volkshuisvestelijke beleid welke resulteerden in maatregelen om gezond te worden en te blijven. Hoewel dit toezicht in 2013 eindigde, zijn deze mandaten in 2015 op landelijk niveau verscherpt door de herziening van de Woningwet, waar Portaal zich ook de komende jaren aan dient te houden.

Formele mandaten - Beperkingen

Voortvloeiend uit de herziene Woningwet moet Portaal rekening te houden met aantal beperkingen in haar commerciële en niet-commerciële activiteiten. Woningcorporaties moeten zich volgens de Woningwet 2015 concentreren op het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en enkele andere maatschappelijke taken en investeren in leefbaarheid, deze activiteiten worden als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) beschouwd. Kort samengevat moet Portaal haar DAEB activiteiten scheiden van haar niet-DAEB projecten op administratieve of juridische wijze. Portaal vreest dat met deze inperking van het werkterrein “de kaders te knellend zijn geworden” (Portaal, 2015: 12). Volgens Portaal maakt de regelgeving het moeilijk om samen te werken met gemeenten en lokale partijen aan goede, gemengde wijken (bestaande uit een mix van commerciële en niet-commerciële woningen voor huishoudens met verschillende inkomens). Terwijl Portaal hier juist aan wil werken om het leefklimaat te verbeteren. Toch heeft Portaal gehoor gegeven aan de beperking door haar commerciële activiteiten in te krimpen; naar eigen zeggen bouwt zij geen woningen meer duurder dan € 200.000,- (Portaal, 2016: 12). Naast deze scheiding van diensten is Portaal ook onderhevig aan de andere nieuwe beperkingen op commercieel terrein; zoals het aangaan van verbindingen (deelname en zeggenschap in andere ondernemingen), activiteiten in het buitenland, beperkte vrijheid tot beleggingen en sponsoring. De inhoud van deze beperkingen zijn al reeds uitvoerig besproken in de case van Vestia en gezien dit landelijke geldende regels zijn, hebben deze ook betrekking op Portaal. Om een voorbeeld te noemen; in 2013 sponsorde zij nog diverse maatschappelijke projecten en initiatieven van huurders, maar ook activiteiten gericht op naamsbekendheid. In het jaarverslag zijn bedragen genoemd voor bijvoorbeeld sponsoring van een lokaal hardloopevenement (Singelloop te Leiden), een sponsoring van een oudejaarsavondfeestiviteit in Nijmegen en een bijdrage om de leefomgeving van de Lutherse Kerk in Arnhem te verbeteren (2014: 80-81). Dit is slechts een korte opsomming van een vrij lange lijst in de beide jaarverslagen, maar zijn degelijke sponsoracties voor naamsbekendheid niet langer meer toegestaan voor de herziening van de

Woningwet. In 2015 stelde Portaal in haar jaarverslag dat zij geen uitgaven meer op het gebied van sponsoring doet.

Tevens ervaart Portaal beperkingen in de uitvoering van haar kerntaak, zoals eerder besproken wordt dit op landelijk niveau beperkt door het aanwijzen van kernregio's, restricties in de toewijzing van woningen en een maximalisatie van de huurverhoging volgens de Wet doorstroming (huursombenadering). Om te beginnen met de kernregio's mag Portaal volgens de Woningwet voortaan nog maar activiteiten ondernemen in één kernregio. Echter Portaal kent vijf regio's waarin zij vastgoed bezit: Arnhem, Eemland, Leiden, Nijmegen en Utrecht plus omgeving. Reden hiervoor is dat corporaties na de Bruteringsoperatie tot grote landelijke clubs zijn uitgegroeid, terwijl de overheid anno 2015 juist weer wil dat corporaties zich gaan richten op hun kerntaak in samenspraak (prestatieafspraken) met lokale belanghebbenden als gemeentes en huurders. Om aan deze beperking te voldoen heeft Portaal uit een aantal andere gemeentes zoals Nijkerk heeft Portaal haar woningbezit al overdragen aan een andere corporatie. Toch wil Portaal in alle vijf bovengenoemde de regio's blijven investeren in nieuwe woningen. Portaal neemt zelf het standpunt in dat zij begrijpt dat lokale verankering belangrijk is (het argument voor de invoering van de kernregio's), maar dit volkomen los staat van de omvang van de corporatie. "Niet onze omvang zou ertoe moeten doen, maar de vraag of wij in de ogen van de direct-belanghebbenden (huurders en gemeenten) de gewenste maatschappelijke prestaties leveren" (Portaal, 2015: 12). Omdat ook de betrokken gemeenten de wens tot samenwerking hebben geuit, heeft Portaal tezamen met deze gemeentes en de huurdersorganisaties een ontheffingsverzoek ingediend bij de minister (Portaal, 2016: 42).

Tot slot ervaart Portaal, naast de toewijzingsregels ook beperkingen op de huurverhoging die zij mag opleggen aan de bewoners. In 2013 heeft het kabinet een overeenkomst met de oppositiepartijen gesloten: het Woonakkoord. Dit akkoord bevatte destijds een pakket aan maatregelen om de bouw te stimuleren, de woningmarkt beter te laten functioneren en "scheefwonen" tegen te gaan. Onderdeel was de inkomensafhankelijke huurverhoging (Portaal, 2014: 20 en 2015:11). Hogere inkomens krijgen meer huurverhoging, wat de doorstroming op de woningmarkt bevordert. Echter in 2014 kwam toenmalig minister Blok terug op het akkoord door zijn wetsvoorstel in te dienen ter herziening van de Woningwet. In daaropvolgende jaren is deze benadering dan ook vervangen door een maximalisering van de huurverhoging (de huursom). Portaal heeft gehoor gegeven aan deze beperking, sterker nog ondanks huursombenadering heeft zij nog een lagere huurverhoging

doorgevoerd. Daarbij zijn de huishoudens met de laagste inkomens het meest ontzien (Portaal, 2016: 9).

Tot slot ervaart Portaal ook beperkingen vanuit het WSW om geld te lenen op de kapitaalmarkt. WSW hanteert een ander risicoprofiel voor woningcorporatie met een grote leningenportefeuille, Portaal is zo'n corporatie. Dat betekent dat WSW vooraf kenbaar maakt dat ze herfinanciering borgt, maar dat leningen om nieuwe investeringen te doen nog een extra beoordeling krijgen. Zij heeft in 2012-2013 voor Portaal beslist tot een minimale financiële borging (Portaal, 2014: 4), waardoor de corporatie minder "goedkoop geld kan lenen" op de kapitaalmarkt. In de volgende paragraaf zal ik hier nader op ingaan bij de verantwoordingsmechanismen.

Informele mandaten - Verwachtingen stakeholders

Landelijk groeiden corporaties uit tot grote clubs die niet alleen werken aan hun kerntaak en verbeteringen in de leefbaarheid, maar ook steeds meer toelagen op commerciële activiteiten in de rol van projectontwikkelaar (zie ook case Vestia). Zo is ook Portaal na de Bruteringsoperatie door fusies uitgegroeid tot een van de vijf grootste corporaties van Nederland. Politieke en publieke zorgen om de omvang van deze corporaties, hun commerciële activiteiten en de incidenten nemen vanaf 2010 toe. Zeker de affaire bij Vestia is de spreekwoordelijke druppel en zijn de publieke verwachtingen gewijzigd en ligt de gehele branche "onder een vergrootglas" bij de politiek. Het derivatendebacle bij Vestia is een grote aanleiding geweest voor de politieke roep om meer controle en nader onderzoek naar de financiële situatie bij de andere corporaties zoals Portaal. In de volgende paragraaf zal ik deze ontwikkelingen verder uitdiepen.

De woningcorporatiebranche loopt flinke imagoschade op en de verwachtingen vanuit de samenleving en de huurders voor meer participatie, transparantie en integriteit nemen toe. Omdat blijkt dat Portaal zelf in de problemen is geraakt, moet zij gehoor geven aan deze verwachtingen. Zelf zegt Portaal hierover in haar jaarverslag over 2012: "na de problemen met de derivaten beseffen wij dat het vertrouwen in ons als corporatie en in de sector hersteld dient te worden. Dit kunnen wij alleen doen door snel en adequaat orde op zaken te stellen" (2013: 26). Terwijl de corporatie de maatregelen doorvoerde, is zij constant in gesprek gebleven met huurders en gemeentes en hebben zij steeds uitgelegd wat de positie van Portaal

was en welk beleid zij voerden om zo snel mogelijk weer financieel gezond te zijn. Op structureel niveau vergroot Portaal vanaf 2015 de participatie van huurders en gemeenten door het maken van prestatieafspraken over de activiteiten en projecten die zij in de toekomst zullen ondernemen.

Naast de gewijzigde verwachtingen van integriteit en participatie zijn ook de verwachtingen betreffende duurzaamheid, kwaliteit en leefbaarheid gestegen. In 2012 beschouwt Portaal de verbetering van leefbaarheid nog als een lokale aangelegenheid. Wel heeft zij in het nieuwe Ondernemingsplan al voorzichtig de eerste algemene programma's rondom leefbaarheid opgenomen, zodat de regio's van elkaar kunnen leren; "goede woningen en goed onderhoud, een goede woonomgeving, het aanpakken en voorkomen van overlast en bewoners kansen bieden" (Portaal, 2013: 30). Anno 2015 merkt Portaal dat de verwachtingen vanuit de samenleving groeien, waarop Portaal meer initiatieven heeft ontwikkelt. Bijvoorbeeld de participatie in Stroomversnelling en haar prestatieafspraken met gemeentes en huurders rondom deze onderwerpen. Het project "Stroomversnelling" vloeit voort uit een samenwerkingsinitiatief met aantal andere corporaties en bouwbedrijven (2015: 34). Dit project investeert in energiebesparende maatregelen in het woningbezit, zodat duurzaamheid wordt vergroot en helpt tevens de huurders om de huren betaalbaar te houden (2016: 17). Naast dit project investeert Portaal geld in activiteiten die gericht zijn op leefbaarheid in de omgeving die ze bezitten, zoals het onderhoud van het eigen groen rondom wooncomplexen.

§ 4.2.3 Types verantwoordingsmechanismen

Binnen deze paragraaf zal ik de relevante verantwoordingsmechanismen analyseren. Leidend hierin is het eerste type van het model van Bovens; op basis van de vraag *wie* het forum is. Per forum zal ik ook bijbehorend type 3 (het aspect waarover de corporaties verantwoording moeten afleggen) en type 4 (de verplichting) bespreken. Daar waar er sprake is van algemeen landelijke verantwoordingsmechanismen zal ik deze benoemen, maar voor de uitleg verwijs ik terug naar de uitgebreide uiteenzetting binnen de case van Vestia.

A) Politieke Accountability

De schakelketting van politieke accountability van Portaal bestaat uit het ministerie, het CFV/Aw, het WSW en de gemeentes en huurders. In het belang van de maatschappelijke taak en bescherming van de huurders, houdt het kabinet toezicht op de woningcorporaties, delegeert deze op haar beurt weer de autoriteit naar het CFV/Aw/WSW. Tot slot houdt de gemeente via het ministerie inspraak op de woningcorporaties. Deze schakels zijn hetzelfde als binnen de case van Vestia, echter inhoudelijk verschilt de mate van verantwoording bij Portaal. Ik zal de rollen van deze “schakels” één voor één uiteenzetten.

Ministerie

Op landelijk niveau begint het toezicht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken op de woningcorporaties op het gebied van toezicht op financiën, governance, integriteit en rechtmatigheid (financiële, procedurele en product accountability). De uitvoering van dit toezicht heeft het ministerie overgeheveld naar het CFV en diens opvolger de Aw. Wel beoordeelt het ministerie zelf over vergaande interventies als het ontnemen van de rechten van een woningcorporatie als toegelaten instelling of stelt zij een bewindvoerder aan wanneer het bestuur zich schuldig maakt aan fraudepraktijken. De RvC van Portaal heeft, op basis van wettelijke richtlijnen van de BTiV uit 2015, de meldingsplicht het ministerie te informeren (verticaal, gedwongen verantwoordingsmechanisme). In 2015 hebben bij Portaal geen zaken voorgedaan die de RvC moest melden aan het ministerie.

Autoriteit Woningcorporaties (Aw)/Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

Net als bij Vestia controleert de Aw (voorheen het CFV) Portaal op gebied van rechtmatigheid in het uitoefenen van de kerntaak, financieel beleid, governance (kwaliteit van bestuur en het interne toezicht) en integriteit. In juni 2012 publiceerde het CFV met het rapport ‘Renterisico’s beheerst of financiële risico’s vergroot’ over de derivatenportefeuilles van corporaties, waaronder Portaal. Uit het onderzoek is gebleken dat het gebruik van derivaten door woningcorporaties in de afgelopen jaren sterk is toegenomen (CFV, 201: 37). Dit is een sector breed themaonderzoek geweest naar de derivaten van 162 corporaties (Vestia werd buiten beschouwing gelaten) (CFV, 2012: 2 en BZK, 2013: 2). De corporaties werden verplicht om mee hieraan te werken, al oordeelde dat CFV in haar brief naar Minister Spies, dat de informatievoorziening door de corporaties binnen dit onderzoek “regelmatig van beperkt niveau is geweest”(2012:2). Dit heeft bij Het CFV tot de indruk gewekt dat het besef

van de corporaties over de mogelijke liquiditeitsrisico's ondermaats was en daarnaast interpretatieverschillen bestaan tussen de corporaties en het WSW over de voorwaarden waaronder de 'margin calls'-verplichtingen kunnen worden gefinancierd (2012: 2).

Parallel aan dit onderzoek heeft de CFV een stresstest uitgevoerd onder 55 corporaties die door hun derivatenportefeuille liquiditeitsrisico's liepen. Dit heeft geleid tot een tussentijdse rapportage richting de minister, die op basis daarvan de Tweede Kamer heeft geïnformeerd in april 2012 (CFV, 2012 en BZK, 2012:1). Uit deze stresstest is gebleken dat 8 corporaties niet beschikten over een voldoende buffer om 'margin calls' als gevolg van een rentedaling van 1% te kunnen opvangen. Een van deze corporaties was Portaal. Eind juni 2012 is deze test herhaald, hieruit bleek dat 4 corporaties, waaronder Portaal, wederom zakten (NRC, 2012). In deze periode is Portaal naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek en de stresstest onder verscherpt toezicht gesteld door het CFV.

Zelf verklaart Portaal hierover (2013: 4): "onze organisatie bleek op essentiële punten hiaten te vertonen; onze treasury was niet op orde. Reden voor het CFV om Portaal onder verscherpt toezicht te plaatsen en verbetering te eisen". In het onderzoek stonden een aantal aanbevelingen om de treasury te versterken. Ook kreeg Portaal de opdracht om een liquiditeitsbuffer aan te leggen die groot genoeg is om een renteschok op te vangen (Portaal, 2013: 43). Door Portaal in de periode van juni 2013 tot augustus 2013 onder verscherpt toezicht te plaatsen, kon het CFV zo te controleren dat deze maatregelen daadwerkelijk werden nageleefd (2013: 4).

Zowel het CFV, als Portaal zelf, wilden evalueren hoe de derivatenproblematiek bij Portaal heeft kunnen ontstaan. In 2014 is door Portaal het rapport "Evaluatie intern toezicht derivaten", uitgevoerd door extern adviesbureau, besproken met het CFV om lering te trekken uit de derivatenproblematiek. Op basis van deze evaluatie zijn aanbevelingen gedaan die Portaal heeft opgevolgd (Portaal, 2015: 54). Tijdens de besprekingen tikt het CFV Portaal op haar vingers; in de evaluatie wordt o.a. een brief van het CFV uit 2007 genoemd als een "groen stoplicht" voor het aanleggen van de derivatenportefeuille. Het CFV heeft bij Portaal aangegeven dat de betreffende brief geen aanmoediging bevatte tot het aanschaffen van de in 2012 bij Portaal aangetrokken derivatenportefeuille. CFV vindt het echter "van belang dat het bestuur en RvC de eigen verantwoordelijkheid van de ontstane problematiek erkent en hier ook lering uit trekt naar de toekomst toe" (CFV, 2014: 2). Ook de maatregelen die Portaal neemt naar aanleiding van de evaluatie betreft een verbetering van de cultuur (minder handelen vanuit "goed vertrouwen") en het interne toezicht (checks and balances), wil het

CFV nauwlettend in de gatenhouden via “on-site toezicht vaststellen hoe het risicomanagement en versterking van interntoezicht in de praktijk werkt” (CFV, 2014: 2).

In 2015 zijn de kasstromen weer voldoende en beheert Portal haar financiële vermogen weer op een juiste manier, dit blijkt uit de positieve beoordeling van het Aw⁶. Hierdoor is Portaal beter in staat haar maatschappelijke taken uit te voeren (Portaal, 2016: 31). Toch is dit niet het hele jaar het geval geweest. In maart 2015 daalden de rentes op de financiële markt scherp, waardoor Portaal wederom niet meer voldeed aan de norm van de Aw over haar derivatenportefeuille. Naar de beleidsregels van de Aw heeft Portaal dit zelf actief gemeld en tezamen een plan opgesteld om op korte termijn weer aan de norm te voldoen. Door de rentestijging in juni 2015 en de maatregelen voldoet Portaal weer aan de beleidsregels.

Samenvattend is in de jaren 2012-2015 sprake geweest van een intensief verantwoordingsmechanisme op integraal niveau door de Aw/CFV en omvat alle aspecten van accountability. Door het verscherpte toezicht in 2012-2013 en het opleggen van de interventies in 2014 (kritisch toezicht en maatregelen) en 2015 (verzoek tot informatie en eis m.b.t. de derivaten) is hier sprake van een verticaal mechanisme.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Ondanks dat Portaal een jaar lang onder verscherpt toezicht heeft gestaan, was sanering door het WSW niet noodzakelijk, omdat Portaal zelf de tekorten op de derivaten heeft kunnen betalen.

Prestatieafspraken met huurders en gemeenten

Al voor de intrede van de herziene Woningwet maakte Portaal in de periode 2012-2014 actief prestatieafspraken met aantal gemeenten uit haar regio's over de nodige betaalbare voorraad (Portaal, 2014: 31). In 2014 is Portaal dan ook ambitieus; in haar jaarverslag 2014 is de corporatie voornemens op dat zij in 2015 de gemeenten voor 1 juli voorafgaand aan het begrotingsjaar een meerjarig overzicht van voorgenomen activiteiten stuurt (2015: 43). Hierbij krijgen gemeenten inzicht in de investeringscapaciteit. Daarbij wil zij jaarlijks met de wethouders in de gemeenten evalueren of de corporatie de doelen heeft behaald en afspraken over de manier waarop het nakomen van de prestatieafspraken zal worden gemonitord.

⁶ Zie bijlage 2 voor de samenvatting van de beoordeling van Aw over 2015

Dit streven wordt door de herziening van de Woningwet in 2015 verplicht voor Portaal. Op grond van de wet dient Portaal met zowel gemeentes en met huurders, afspraken te maken over de prestaties die zij gaan leveren op gebied van; omvang van sociale voorraad, duurzaamheid, veiligheid en huisvesting van bijzondere doelgroepen. Portaal merkt in haar jaarverslag van 2015 zelf op dat zij, ondanks haar eerdere ambities en wettelijke eisen, nog niet met alle gemeenten waarin zij actief is prestatieafspraken heeft, maar dit vanaf 2016 wil realiseren (2015: 6). De prestatieafspraken met de gemeentes en huurders vallen onder de product accountability en zijn diagonaal van aard. Door de wet is het weliswaar verplicht afspraken te maken, maar de actoren zelf hebben geen zelf geen mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie. Daarbij geeft Portaal zelf al aan dat haar prestaties niet alleen van haarzelf als corporatie afhangt; “als er in een gemeente bijvoorbeeld geen locaties beschikbaar zijn, is het voor ons moeilijk om onze afspraken na te komen” (Portaal, 2016: 6). Wel kunnen de gemeentes zich tot de minister wenden, die zal beslissen bij geschillen. Door deze mogelijkheid is hier niet alleen sprake van een vorm van participatie, maar ook van een verantwoordingsmechanisme.

Politieke verantwoording/onderzoek

Na de affaire bij Vestia verzocht de politiek eind 2011-begin 2012 dat ook de andere corporaties werden gecontroleerd. In opdracht van het ministerie heeft het CFV onderzoek gedaan naar de derivatenportefeuilles bij alle corporaties. Zoals in het verantwoordingsmechanisme van de Aw/CFV uiteengezet is dit een van de aanleidingen geweest om Portaal ook onder verscherpt toezicht te plaatsen.

Ook de parlementaire enquête naar de rol en het toezicht op de corporatiebranche is van invloed geweest op Portaal. De verklaring van Portaal over uitkomsten van de enquête is als volgt: “de parlementaire enquête heeft veel stof doen opwaaien in de politiek en in de media. Na alle politieke commotie van de afgelopen jaren verdient het legitimatievraagstuk volgens ons nu de meeste aandacht van corporatiebestuurders: als corporatie moeten we veel beter duidelijk maken waarom we er zijn en voor wie we er zijn. Dat betekent dat we ons sterk moeten verbinden met de huurders, gemeenten en andere partijen die direct belanghebbend zijn”(2014: 21).

Het is interessant om te zien hoe het mechanisme van de politieke verantwoording, maar ook de rol van de media die deze hele discussie heeft opgepakt, van invloed is op Portaal. Zij was verplicht mee te werken aan het onderzoek van het CFV, maar het bestuur van Portaal of de RvC is niet ondervraagd door de parlementaire enquêtecommissie. Beide

onderzoeken hebben geresulteerd tot vergaande gevolgen voor de verantwoording die Portaal moet afleggen; zij is onder verscherpt toezicht geplaatst (verticale accountability), maar voelde zelf ook een publieke druk van sociale verantwoording (horizontale accountability).

B) Wettelijke Accountability

Als toegelaten instelling woningcorporatie met een publieke taak dient Portaal, net als alle andere corporaties in Nederland, te voldoen aan de EU-regelgeving voor het scheiden van haar diensten van algemeen en niet-algemeen belang en de voorschriften in de (herziene)Woningwet en BTiV. Ook Portaal is verplicht verantwoording afleggen aan het CFV op basis van deze wettelijke bepalingen over alle aspecten (financieel, procedureel en product).

C) Administratieve Accountability

Voor Portaal bestaat de administratieve verantwoordingsmechanismen door onafhankelijke externe supervisors uit de rekenschap aan het CFV/Aw, de auditcontrole door accountants en de visitatieonderzoeken in 2010 en 2014.

Autoriteit woningcorporaties/CFV

De rol van het CFV/Aw heb ik uiteengezet bij de politieke verantwoordingsmechanismen. Ook al is de Aw belast door de minister met een integrale controlerende en beoordelende taak, mag zij zelfstandig en onafhankelijk van de politiek Portaal beoordelen.

Betrokken accountantskantoren

Als maatschappelijke onderneming van dermate omvang met privaatrechtelijke grondslag is Portaal wettelijk verplicht jaarlijks haar financiën te verantwoorden en te laten goedkeuren door een extern accountantskantoor. KPMG weigerde de jaarstukken over 2011 van Portaal goed te keuren. Reden hiervoor is dat Portaal, volgens de accountant, te weinig verliezen heeft ingeboekt op de derivatencontracten op de balans. Het beginvermogen in januari 2011 dient volgens KPMG te worden gecorrigeerd (König, 2012)⁷. Een jaar eerder KPMG heeft de

⁷ De waarde van een derivaat (renteverzekerings) varieert naar gelang de marktrente. Bij het afsluiten van een renteverzekering is de waarde nog nul. In Nederland mogen derivaten tegen de kostprijs van nul in de boeken worden verwerkt. KPMG wil in 2011 dat Portaal de reële verliezen neemt op haar derivaten.

jaarrekening van 2010 wel goedgekeurd. Omdat KPMG niet haar handtekening onder de rekening van 2011 wil plaatsen, heeft Portaal accountantskantoor PwC ingehuurd om een tweede blik op de jaarcijfers te werpen. Dit financiële verantwoordingsmechanisme is gedwongen, want ondanks dat Portaal wisselde van accountant, is een verklaring van goedkeuring over de jaarrekening door een account wettelijk verplicht.

Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SWVN)

Op basis van de Woningwet 2015 is Portaal verplicht zich eens in de vier jaar te laten visiteren door een onafhankelijk visitatiebureau, welke is goedgekeurd door de SWVN. Portaal is in 2010 en in 2014 gevisiteerd. In 2010 kreeg Portaal, over de periode van 2006-2009, ruim een voldoende voor de prestaties op de verschillende onderdelen van de maatschappelijke visitatie. In 2014 beoordeelt de visitatiecommissie Portaal op een aantal onderwerpen in rapportcijfers:

- presteren naar opgaven en ambities met een gemiddeld cijfer van een 6.7
- presteren volgens belanghebbenden (bewoners en gemeenten) met een 6.7
- presteren naar vermogen (mate van voldoen aan eisen die externe toezichthouders stellen aan kasstromen en vermogen) met een 6.1
- tot slot op het gebied van governance waardeert de commissie Portaal met een 6.6, waarmee zij concludeert dat de governance binnen de corporatie op orde is (Reaflex, 2014:24).

Per onderdeel worden deze elementen onderbouwd met argumentatie en verbeter suggesties (Reaflex, 2014: 19-22). Een kleine samenvatting van enkele conclusies (2014: 9-12); de commissie oordeelt dat Portaal “open, zelfbewust, toegewijd en betrouwbaar is en lokaal goed verankerd en zichtbaar in wijken en buurten. Zij heeft goed en adequaat zelfstandig de financiële problematiek aangepakt”. Daartegenover staan enkele negatieve conclusies; de commissie acht Portaal “bestuurlijk onzichtbaar door vele wisselingen op managementposities en constateert een kloof tussen bestuurlijke toezegging en levering door regiobedrijven”. Tot slot acht de commissie de wijze waarop Portaal lokale prestatieafspraken in haar verslaglegging heeft opgenomen onvoldoende is en mist transparantie (of deze wel of niet worden nagekomen). De visitatie is een mechanisme van product accountability op verticale en diagonale wijze; door de Woningwet verplicht, maar de commissie heeft geen directe macht op de woningcorporaties (kan bijvoorbeeld geen directe invloed uitoefenen of sancties opleggen).

D) Professionele Accountability

De professionele verantwoordingsmechanismen van Portaal komen vanuit het WSW, de branche zelf, branchevereniging Aedes en de betrokken banken.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Het WSW regelt dat Portaal voordelig geld kan lenen op de financiële markt voor haar activiteiten in de sociale sector (DAEB-activiteiten) door garanties te verstrekken na beoordeling van haar krediet (borgstelling). Omdat Portaal een groot derivaten- en leningenportefeuille heeft, hanteert het WSW een ander risicoprofiel voor de woningcorporatie. Bij bestaande leningen van Portaal maakt het WSW kenbaar dat ze herfinanciering borgt, maar bij leningen om nieuwe investeringen te doen, voert het WSW nog een extra beoordeling uit. In 2012-2013 heeft het WSW daarom beslist tot een minimale financiële borging (Portaal, 2014: 4). Daardoor heeft Portaal in 2013 haar plannen voor nieuwbouw moeten bijstellen door de onzekerheid over de financiering. De extra beoordeling neemt veel tijd in beslag; voor 2014 heeft het WSW pas in oktober 2013 het financieringsvolume van Portaal vastgesteld. In afwachting heeft Portaal een aantal projecten tijdelijk stopgezet die pas later in 2014 weer hervat konden worden (Portaal, 2014: 46). Beide jaren geven aan dat het verantwoordingsmechanisme richting het WSW van verticale aard is, zonder de financiële borgstelling van het WSW kan Portaal geen nieuwe investeringen doen.

Maar de sanctie kan nog verder gaan. Het WSW is “feitelijk een onderlinge waarborgmaatschappij die steunt op ‘solidariteit’ binnen het borgstelsel en de zekerheidsstructuur” (WSW, 2017), met het mandaat van de minister. Zij heeft hiervoor een borgstellingsreserve in beheer.⁸ Echter komt deze onder een bepaald niveau, dan moeten de corporaties verplicht bijdragen (Aedes, 2017). Zo dienen de corporaties in Nederland te helpen de financiële schade van het derivatendebacle bij Vestia op te vangen, omdat Vestia haar lening niet volledig zelf kan afbetalen en de schade van dermate grote omvang is. Hierdoor draait de gehele branche, dus alle andere Nederlandse corporaties zoals Portaal, op voor een saneringsbijdrage aan het WSW. Dit mechanisme van verantwoording is interessant, het is gedeeltelijk politiek door het mandaat van de minister (als “saneerder”), maar de corporaties worden als branche zijnde verantwoordelijk gehouden voor elkaars “conduct” wat

⁸ Tot de herziening van de Woningwet in 2015, was het CFV belast met deze taak.

wijst op een professionele accountability. Sanctiemiddel is de saneringsbijdrage die alle corporaties als sector moeten opbrengen en welke geaccordeerd wordt door de minister.

Branchevereniging Aedes

Portaal is lid van brancheorganisatie Aedes. In de benchmark van 2015 scoorde Portaal gemiddeld een 7.5, welke verbeterend is ten opzichte van de cijfers van 2014. Niet op alle onderdelen scoorde Portaal even goed; de dienstverlening rondom het betrekken van de woning (nieuwe huurders en het proces van opzeggen van de huur en oplevering van de woning) dient nog te worden verbeterd (Portaal, 2016: 23). Zoals in de case van Vestia besproken is dit verantwoordingsmechanisme afgebakend, doordat Aedes niet beschikt over directe mogelijkheden tot het opleggen van sancties.

Betrokken banken

Hoewel Portaal in 2012, naar eigen zeggen, over genoeg leencapaciteit beschikte om haar derivatenproblematiek op te lossen, wilden de banken niet goed meewerken. Aanleiding hiervoor is de bliksemactie van Vestia, die net voor haar onderhandelingen met de betrokken banken, haar bezittingen stiekem aan het WSW verpandde. Het vertrouwen van de banken in de sector liep door deze manoeuvre een deuk op. Door de actie van Vestia zijn de banken ook richting Portaal terughoudender met het uitlenen van geld (Portaal, 2013: 42).

In een aantal derivatencontracten van Portaal met de betrokken banken stonden enkele toezicht belemmerende bepalingen. Deze clausules gaven banken het recht de actuele marktwaarde van de derivatencontracten in één keer te kunnen opeisen op het moment de toezichthouder (de overheid) een maatregel zou opleggen. De banken “verlammen” of overstemmen hierdoor weer het verantwoordingsmechanisme van de overheid (de politieke accountability). Daarom mogen volgens de herziene Woningwet geen toezicht belemmerende bepalingen meer in de derivatencontracten staan. Portaal is in 2012 het gesprek aangegaan met de banken met als resultaat dat de meeste toezicht belemmerende en andere risicovolle bepalingen uit aantal contracten werden gehaald. In 2014 zijn de bepalingen bij de bank J.P. Morgan uit de overeenkomst gehaald en is de derivatenportefeuille bij Société Générale afgewikkeld (2015: 38). Alleen met BNP Paribas heeft Portaal nog te maken met een toezicht belemmerende bepaling. Ondanks gesprekken van Portaal met desbetreffende bank, heeft dit nog niet tot resultaat geleid (Vestia, 2016: 34).

E) Sociale Accountability

Door de directe relatie tussen woningcorporaties en de huurders moeten woningcorporaties de morele verplichting voelen rekenschap af te leggen over hun prestaties. Bij Portaal bestaat deze accountability uit mechanismen richting huurders en de morele verplichting naar maatschappij.

Huurders

Portaal is op diverse wijzen actief door haar huurders te laten participeren, maar ook door verantwoording aan hen af te leggen. Als corporatie wil zij weten hoe de huurders over Portaal denken en oordelen. Daarom is er een online klantenpanel (PortaalPanel) opgericht, bestaande uit een vaste groep van 1.300 huurders bij Portaal. Leden geven hun mening en oordeel over uiteenlopende onderwerpen als service, onderhoud, informatievoorziening richting huurders. Zes keer per jaar ontvangen leden van het panel een email met een link naar online onderzoek. Daarnaast voert Portaal om het jaar grootschalige klanttevredenheidsonderzoeken uit (2013: 32).

De Huurdersbelangen Verenigingen (HBV's), vertegenwoordigen de huurders van Portaal en komen op voor de belangen in de totstandkoming van beleid en klachten. Per regio is een vereniging opgericht (Arnhem, Nijmegen, Amersfoort, Leiden, Utrecht en Soest) (Portaal, 2016: 3). De HBV's hebben advies- en instemmingsrecht over Portaal betreft verschillende onderwerpen en laten hen in een vroeg stadium van beleidsvorming meedenken (Portaal, 2016: 25). In 2013 hebben huurdersorganisaties hun onvrede geuit over de manier waarop Portaal omgaat met de adviezen van de HBV's. De meeste adviezen, bijvoorbeeld over het huurbeleid, werden niet overgenomen. Zij voelden zich niet gehoord en zodoende niet serieus genomen (Portaal, 2014: 40). Ter verbetering heeft de corporatie toegezegd om voorafgaand bij de adviesaanvraag duidelijk aan te geven waar de speelruimte van de HBV's zit en duidelijk een beargumenteerde reactie terug te sturen. Dit mechanisme is in 2015 verscherpt met de herziening van de Woningwet en daarmee verplicht. Hoewel de huurders niet formeel zelf een sanctie kunnen opleggen, kunnen zij zich wel wenden tot een externe klachtencommissie, deze beoordeelt bij geschillen en in regel neemt Portaal de uitspraken van de commissie over (2016: 44).

Maatschappij

Door de onrust in de branche en de problemen bij Portaal zelf, is de corporatie zich zeer bewust van haar imagoschade; “als bij onze huurders en andere belanghebbende het beeld ontstaat dat wij onze financiële middelen op een ondoelmatige en niet-integere manier inzetten, tast dit onze legitimiteit aan als maatschappelijke partij. Dit kan leiden tot grote financiële schade en onherstelbaar imagoverlies” (Portaal, 2016: 61). Al in 2013 is Portaal gestart met het herstel van haar imago door het ontwikkelen van een aantal middelen om de transparantie te vergroten en de legitimiteit te waarborgen: een gedragscode, een regeling ongewenst gedrag, een privacyreglement en een klokkenluidersregeling. Om de integriteit van haar medewerkers te waarborgen, heeft Portaal in 2013 door een extern bureau een nulmeting integriteit laten uitvoeren. Op basis van de uitkomsten heeft Portaal hier verschillende acties op ondernomen.

Naast deze acties gaat Portaal in 2015 nog een stap verder; vanuit moreel plichtsgevoel wil zij actief rekenschap afleggen aan de maatschappij door in een geldbedrag uit te drukken wat haar bijdrage is aan de samenleving. Stakeholders hebben aangegeven dat de betaalbaarheid van woningen een belangrijk punt voor hen is. Daar probeert Portaal rekening mee te houden door niet de maximale huurstijging door te voeren die wettelijk is toegestaan in de huursombenadering. Wel heeft de corporatie in beeld gebracht wat het financiële verschil is tussen hetgeen zij *nu ontvangt* aan inkomsten en anders *zou ontvangen*. Portaal noemt dit zelf haar “maatschappelijke bijdrage” (2016: 9). Daarnaast heeft de corporatie nog een berekening gemaakt om inzicht te geven wat “Portaal, in tegenstelling tot commerciële beleggers, laat liggen om haar maatschappelijke opgave waar te maken” (Portaal, 2016: 15). Bij elke toewijzing aan een nieuwe huurder had de woning ook verkocht kunnen worden tegen een hogere opbrengst dan de waarde die de woning heeft wanneer Portaal deze blijft exploiteren. Deze vergelijking rekent de corporatie door naar een gemiddelde bijdrage per woning.

Ook wil Portaal meer transparantie geven door in het jaarverslag 2015 toelichting te geven op haar jaarverslag door een kort filmverslag. Naar eigen zeggen probeert de corporatie hiermee niet alleen de noodzakelijke en wettelijke verantwoording te geven, maar tevens “proberen wij u een goed gevoel te geven van het WAAROM”(Portaal, 2016: 1).

Op gebied van integriteit en governance heeft Portaal zelf in 2015-2016 het Toezichtskader ontwikkeld. Het biedt een overzicht van “de meest relevante spelregels en

beoordelingskader waarmee commissarissen hun functie van toezichthouder gestructureerd en optimaal kunnen uitoefenen. Voor de organisatieleden geeft het inzicht binnen welke toetsingskaders Portaal dient te acteren” (2016: 5). Het gaat hierbij om de regels zoals die in de Woningwet en in de Governancecode zijn vastgelegd en de interpretatie van Portaal van deze regels. Zij gaat hierop in “wat er nodig is om de corporatie op de juiste maatschappelijke koers te houden en de continuïteit te waarborgen”(2016: 5).

Met deze “berekeningen van maatschappelijke bijdrage”, toelichting op haar handelen en het governance-beleid laat Portaal zien dat zij op een proactieve wijze verantwoording wil afleggen aan de maatschappij. Dit mechanisme is horizontaal en neigt bijna naar een charmeoffensief met al doel het imago van corporatie te verbeteren.

§ 4.2.4 Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten

Aan de hand van bovenstaande analyse, wil ik in deze paragraaf de link leggen tussen de twee concepten. Hiervoor heb ik in onderstaande tabel de invloed van de verantwoordingsmechanismen op de mandaten geclassificeerd in drie niveaus.

Verantwoordingsmechanismen	Mandaten			
	Rechten	Plichten	Beperkingen	Verwachtingen
Politieke accountability	XX	XXX	XXX	XX
Wettelijke accountability	X	XX	XXX	X
Administratieve accountability		XX		X
Professionele accountability		X	XX	X
Sociale accountability		X	XX	XXX

Portaal: X – milde invloed, XX – redelijke invloed, XXX – hevige invloed

Figuur 6 – Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten Portaal

Portaal heeft door het politieke verantwoordingsmechanisme een jaar onder verscherpt toezicht gestaan, hetgeen consequenties had op de bestuurlijke en financiële vrijheid van de corporatie (de rechten). Op last van het CFV heeft zij maatregelen moeten treffen, waarbij de toezichthouder de voortgang van de uitvoering bleef monitoren. Ondanks dit verscherpte mechanisme, was Portaal zelf al in staat haar liquiditeitsprobleem op te lossen. De invloed van dit mechanisme op de rechten van Portaal is hierdoor van redelijke aard.

Heviger is de invloed van het politieke mechanisme op de plichten van Portaal, zoals de verhuurdersheffing en de saneringsheffing. Deze hebben een grote impact op de financiën van Portaal en de corporatie is dan ook genoodzaakt tot aanpassing van haar strategie. Tevens heeft een verstrakking van het politieke mechanisme geleid dat Portaal haar financieel beleid intensiever moeten verantwoorden richting haar externe toezichthouders. Dit was eerst een plicht door het verscherpt toezicht, later is dit op landelijk niveau gestructureerd door de herziene Woningwet. Daarnaast dient Portaal sinds 2015 prestatieafspraken te maken met huurders en gemeentes, deze verplichting vloeit voort uit het politieke mechanisme om de rol van de huurders en gemeentes te verstevigen. Naast deze plichten is ook de invloed op de beperkingen hevig, als gevolg van herziening van de Woningwet. Deze zal ik bespreken bij de wettelijke verantwoordingsmechanismen.

Als laatste is de invloed van de politieke forums op de verwachtingen van de omgeving van Portaal redelijk. Naar aanleiding van de misstanden bij Vestia riep de politiek op voor nader onderzoek naar de liquiditeitsposities van andere corporaties. Uit dit onderzoek is gebleken dat de risico's bij Portaal zeer hoog waren, reden voor het CFV om Portaal onder verscherpt toezicht te plaatsen. Desondanks heeft Portaal zelf geen rekenschap hoeven afleggen aan de parlementaire enquêtecommissie.

Net als bij Vestia varieert ook bij Portaal de invloed van de wettelijke verantwoordingsmechanismen op de mandaten. Allereerst wordt het recht, om als toegelaten instelling te opereren in het corporatiebestel, gebaseerd op de BTiV. Daarbij legt de Woningwet de plicht van Portaal vast, hierdoor heeft het mechanisme een redelijke invloed op de corporaties. De beperkingen die de EU-richtlijnen en de herziene Woningwet met zich meebrengt zijn heviger. Zo zijn de kaders en het werkterrein van Portaal verkleind door de scheiding van de DAEB en de niet-DAEB. Portaal kan hierdoor in mindere mate werken aan differentiatie binnen wijken, bestaande uit sociale huurwoningen en duurdere commerciële wooneenheden. Ook geografisch gezien betekent de nieuwe wettelijke richtlijn omtrent de

kernregio's een enorme beperking van haar werkgebied. Portaal is namelijk actief binnen vijf regio's en wil hier graag in uitbreiden, maar wordt beperkt tot één regio. Tenslotte speelt het wettelijke verantwoordingsmechanisme in op de verwachtingen van de huurders bij Portaal, door het vergroten van de diens rol.

Als derde de invloed vanuit administratieve verantwoordingsmechanismen. De accountants, aan wie Portaal verplicht is verantwoording over af te leggen via de jaarcijfers, hebben bij Portaal een redelijke invloed. Zo weigerde accountantskantoor KPMG de jaarstukken van 2011 goed te keuren. Een milde invloed komt vanuit SVWN; met haar visitatieoordeel maakt zij de beoordeling over het handelen van Portaal inzichtelijk, welke de verwachtingen van de omgeving kunnen beïnvloeden.

Bij de professionele verantwoordingsmechanismen heeft het WSW alleen invloed op de beperkingen van Portaal. Zij is tijdens het verscherpt toezicht geen saneringscorporatie geweest, waardoor er geen rechten zijn gewijzigd. Binnen dit mechanisme hebben de betrokken banken invloed op zowel de plichten, als op de beperkingen. Portaal heeft extra geld moeten storten aan de banken als onderpand voor haar derivatenportefeuille, maar was in staat zelf aan deze plichten te voldoen door eigen buffers. Wel werd Portaal beperkt door de toezicht belemmerende bepalingen in derivatencontracten. Bovendien zijn de banken, sinds de misstanden in de branche, terughoudender in het uitlenen van geld. Ook vanuit het WSW ervaarde Portaal redelijke beperkingen door de minimale financiële borging als gevolg van het risicoprofiel. De corporatie kon minder geld lenen, wat leidde tot veel vertraging van nieuwbouwplannen. Als laatste is er een milde invloed vanuit de professionele mechanismen op de verwachtingen van de omgeving, vanuit de benchmark van Aedes.

Tenslotte de sociale verantwoordingsmechanismen van Portaal, ook hier is de invloed op de mandaten wisselend. Door het instemmings- en adviesrecht heeft Portaal de plicht de huurders bij de besluitvorming te betrekken en morele rekenschap te geven. Ondanks dat zij geen mogelijkheid hebben tot het opleggen van een sanctie, is deze invloed aanwezig. Tevens heeft de aanscherping van dit mechanisme gevolgen voor de beperkingen; de corporatie wordt geacht intensiever samen te werken met de HBV's (huurdersorganisaties) op diverse niveaus. Ook is Portaal zich bewust van de imagoschade die de corporatie heeft geleden en wil tijdens het verscherpte toezicht zich moreel verantwoorden richting haar huurders. Zo betreft Portaal de huurders bij de formulering van de maatregelen en heeft zij hen op de hoogte gehouden over de voortgang.

Opvallend is dat Portaal, sinds het herstel van de liquiditeitsproblemen, nadrukkelijk de aandacht vestigt op de bijdrage die zij levert aan de maatschappij. Deze bijdragen heeft Portaal afgeleid uit berekeningen uitgedrukt in geld, waarmee zij aan haar omgeving wil tonen dat zij als corporatie niet de maximale huurverhoging doorvoert en wat zij aan inkomsten laat liggen door de woningen te verhuren in plaats van te verkopen als commerciële partij. Al deze activiteiten beïnvloeden de verwachtingen van de huurders en de rest van de omgeving van Portaal.

§ 4.3 Woningcorporatie Pré Wonen

§ 4.3.1 Profielschets

Introductie organisatie, omvang en korte ontwikkeling

Stichting Pré Wonen is ontstaan vanuit diverse fusies; zo fuseerden in 1999 de Haarlemse corporaties Woningvereniging Randstad en Woningstichting Patrimonium tot Pré Woondiensten. Deze ging in 2002, samen met Wijcker Meer Wonen uit Beverwijk, op in de huidige woningcorporatie Pré Wonen. Tenslotte is Pré Wonen in 2003 gefuseerd met woningstichting Binnenhof uit Heemstede (Pré Wonen, 2017). Pré Wonen heeft een woningbestand van ruim 28.000 huishoudens en is als middelgrote corporatie vooral actief in de regio IJmond en Zuid-Kennemerland (gemeentes rondom Haarlem) (Pré Wonen, 2016: 5).

Gevolgen Vestia-affaire

Pré Wonen is zelf nooit in de financiële problemen geraakt door het aanleggen van een derivatenportefeuille zoals bij Vestia en Portaal het geval is. Wel heeft zij de gevolgen ervaren van de imagoschade die de gehele branche heeft geleden door de diverse misstanden, de politieke discussie die oplaaide en de herziening van de Woningwet. Bovendien heeft Pré Wonen, net als de andere corporaties in de branche, gedeeltelijk moeten meebetalen aan de sanering van de schulden bij Vestia. Dit is een ruwe schets van ontwikkelingen waardoor Pré Wonen was genoodzaakt tot een strategische heroverweging.

Strategisch plan

Nog voor het derivatendebacle binnen de branche, heeft Pré Wonen het project “Doelmatige Organisatie” voorbereid en in 2012 geïmplementeerd. Door dit project is, met behoud van kwaliteit, op de organisatiekosten een structurele kostenbesparing gerealiseerd. Aan het einde van het project heeft Pré Wonen kunnen constateren dat organisatie efficiënter werkte en de financiële continuïteit van haar organisatie was gewaarborgd. Echter door novelle van minister Blok voor de herziening van de Woningwet en de aangescherpte eisen van het WSW stond Pré Wonen opnieuw voor een uitdaging. Bovendien moest zij op last van het CFV haar begrotingen voor 2013 en de jaren daarna bijstellen (Pré Wonen, 2013: 7 en CFV, 2013 :1).

Op basis van deze nieuwe mandaten heeft Pré Wonen keuzes moeten maken wat haar ambities zijn, welke zij presenteert in het beleidsplan 2013-2016 “Werk aan de wijk”. Hierin bereid zij zich voor “op de nieuwe werkelijkheid en vereiste aanpassingen voor de komende jaren” (Pré Wonen, 2013: 9). Binnen dit plan definieert Pré Wonen voor zichzelf de antwoorden op de strategische vragen wat haar taak is, voor wie zij haar taak doet en waar zij naar streeft. Daarbij wil zij “oog hebben voor de klant, duurzaamheidsmaatregelen ontwikkelen en zorgen voor financiële continuïteit en een solide basis” (Pré Wonen, 2015: 5).

De ontwikkelingen hebben niet alleen gevolgen voor de ambities van Pré Wonen, maar ook voor de wijze waarop zij deze ambities wil gaan bereiken. In 2014 herpositioneert Pré Wonen opnieuw haar strategie. De corporatie verklaart de noodzaak in haar jaarverslag: “de krimpende beleids- en financiële speelruimte van woningcorporaties, als het gevolg van de gewijzigde regelgeving van de overheid, dwingt ons tot duidelijke en onderbouwde keuzes” (2015: 11). Pré Wonen moet haar financiële continuïteit waarborgen om aan maatschappelijke taken te kunnen blijven voldoen en haar ambities waar te maken. Dit vraagt voortdurende aandacht om de balans tussen inkomsten en uitgaven goed op orde te houden door de verschillende factoren die meespelen; de steeds scherpere eisen van het WSW, wegvallen van de borging voor niet-DAEB activiteiten en terughoudendheid bij de banken met het verstrekken van leningen (Pré Wonen, 2015: 12). De strategische heroverweging behelst een verandertraject naar slagvaardige besluitvorming waarbij de klant (de huurder) centraal staat. Dit probeert Pré Wonen te bewerkstelligen door het wijzigen van de organisatiestructuur van een functionele inrichting naar procesgericht werken met lagere bedrijfslasten (Pré Wonen, 2016: 12).

§ 4.3.2 Mandaten

In deze paragraaf zal ik de ontwikkeling van de mandaten van Pré Wonen in de periode van 2012-2015 uiteenzetten door haar rechten, plichten, beperkingen en verwachtingen uit de samenleving te analyseren. Zonder zelf aanleiding te zijn geweest of een directe rol hebben gespeeld binnen de problematiek van de branche, zijn de mandaten van Pré Wonen verschoven. Dit betreffen vooral landelijk geldende mandaten, welke ik wel zal benoemen, maar voor de gedetailleerde uiteenzetting omtrent de inhoud van deze mandaten verwijs ik naar de Vestia-case.

Formele mandaten - Rechten

Pré Wonen is een *toegelaten instelling volkshuisvesting*, op grond van de Woningwet en de BTiV en heeft een privaatrechtelijke grondslag van een stichting. Door deze toelating mag zij als corporatie woningen verhuren aan personen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien of aan bijzondere doelgroepen.

Na de Bruteringsoperatie in 1995 groeiden veel corporaties uit tot grote landelijke professionele clubs, die niet alleen de maatschappelijke taken op zich namen, maar ook op de commerciële markt ontplooiende tot ontwikkelaars in vastgoed. Vanuit de overheid krijgen zij steeds meer taken toebedeeld voor bijvoorbeeld het behoud van leefbaarheid in de wijken en het beheer van maatschappelijk vastgoed. Deze uitbreiding van publieke en commerciële taken en vrijheden noopte veel kleinschalige corporaties tot professionalisering en het aangaan van fusies. Pré Wonen is het resultaat van dergelijke opeenvolgende fusies (Pré Wonen, 2017).

Zoals in de vorige twee cases beschreven stagneerde deze financiële en bestuurlijke vrijheid vanaf 2011-2012 bij het uitkomen van de grote en risicovolle derivatenportefeuilles van aantal corporaties. De kritische blik van de externe toezichthouders CFV en WSW beperkte zich niet alleen tot de corporaties die onder verscherpt toezicht zijn geplaatst zoals Vestia en Portaal, ook werd kritisch gekeken naar de financiële continuïteit van andere woningcorporaties zonder een derivatenportefeuille. Pré Wonen verklaart hierover: “het restrictief beleid van de overheid en toezichthouders CFV en WSW beperkt Pré Wonen in de aanwending van hun vrije kasstromen. Het beleid is erop gericht dat financiële buffers worden opgebouwd en dat de schuldenlast wordt verminderd. Hiermee wordt het borgingsstelsel

veilig gesteld met het oogmerk de financiële posities van corporaties te verbeteren” (Pré Wonen, 2014: 6).

Maar de vrijheid wordt nog verder ingeperkt door de herziening van de Woningwet in 2015, welke van invloed is op het verdienmodel van Pré Wonen. De betaalbaarheid van het wonen enerzijds en de diverse heffingen en bedrijfslasten anderzijds dwingen tot een constante monitoring van de budgetten (Pré Wonen, 2016: 35). Toch beschikt Pré Wonen over voldoende kasstromen om haar financiële continuïteit zelfstandig te kunnen waarborgen. In 2015 zijn de eigen middelen zelfs voor het derde jaar op rij meer dan de voorgeschreven norm van het WSW. Het meerdere zal daarom wel worden gekort op het borgingsplafond door het WSW. In toekomst zal de corporatie nog scherper de investeringsprojecten volgen om te voorkomen dat zij voor een vierde keer op rij grote liquiditeitsoverschotten hebben (Pré Wonen, 2016: 37).

Pré Wonen stond nooit zoals Vestia of Portaal onder verscherpt toezicht door het CFV of de Aw en heeft daardoor niet degelijke rechtstreekse en specifieke beperkingen van de bewegingsvrijheid ervaren.

Formele mandaten - Plichten

Pré Wonen is als toegelaten instelling volkshuisvesting belast met een wettelijke publieke taak, gebaseerd op de Woningwet en het Bbsh (en later het BTiV). Pré Wonen interpreteert haar rol en taak binnen de maatschappij zelf als: “wij zijn een maatschappelijke organisatie die zich inzet voor prettig wonen, vooral voor mensen voor wie dat niet vanzelfsprekend is. We geven mensen een fijn thuis: een goede woning en goede woonomgeving (2015: 5 en 2016: 5). Het voormalige CFV en de huidige Aw zien toe dat Pré Wonen deze plicht op de juiste manier uitvoert, volgens de regels en richtlijnen van de Woningwet. De verschuiving van de mate van het landelijke toezicht is reeds besproken in de case van Vestia.

Als gevolg van deze maatschappelijke taak of plicht is Pré Wonen belast met fiscale verplichtingen en sectorale heffingen die in de afgelopen decennia zijn uitgebreid: de vennootschapsbelasting, de verhuurdersheffing en de saneringssteun. De verhuurdersheffing wordt sinds 2008 opgelegd door overheid en bedraagt in voor Pré Wonen in 2015 8.2 miljoen euro, welke in 2016 zal stijgen naar 9.3 miljoen euro. Deze heffing legt een steeds zwaardere druk op de bedrijfslasten van Pré Wonen en de corporatie heeft daarom bezwaar gemaakt

tegen de aangifte in 2015. Dit bezwaar vloeit voort uit een procedure van een collega-corporatie waar Pré Wonen op meelift en wordt gestoeld op de uitleg die de Belastingdienst geeft aan het begrip “voor verhuur bestemd” en waar dus heffing over betaald moet worden (Pré Wonen, 2016: 45). Pré Wonen is van mening dat woningen die voor verkoop zijn gelabeld niet voor verhuur bestemd zijn, zodoende niet onder de verhuurdersheffing dienen te vallen. Bij een gunstige uitspraak zou dit leiden tot een verlaging van 1.4 miljoen euro. Naast de verhuurdersheffing dient Pré Wonen, net als Portaal, bij te dragen aan de saneringssteun om de schade van het derivatendebacle bij Vestia te vergoeden. Aanvankelijk werd de saneringsbijdrage door Pré Wonen nog begroot op 1.6 miljoen euro voor 2015. Echter deze heffing kwam na twee jaar te vervallen, waardoor het financiële resultaat van de corporatie hoger uitvalt dan begroot (Pré Wonen, 2016: 38).

De maatschappelijke taak brengt niet alleen financiële verplichtingen met zich mee, ook stelt de overheid plichten omtrent de uitvoering van deze taak dat deze op integere wijze geschiedt naar de maatstaven van goed bestuur (governance). Naar aanleiding van de misstanden binnen de branche zijn de richtlijnen sinds 2015 verscherpt. Pré Wonen onderschreef naar eigen zeggen al eerder vrijwillig de governancecode van woningcorporaties. Toch zal door de herziening van de Woningwet Pré Wonen haar governance structuur (statuten, bestuursreglement en reglement RvC) moeten aanpassen aan de gewijzigde regelgeving (Pré Wonen, 2016: 58).

Tot slot moet Pré Wonen, op basis van de wettelijke regels, haar financieel beleid toelichten aan haar toezichters. Zoals in de eerdere cases besproken is deze toelichting in de jaren na het debacle op landelijk niveau geïntensiveerd en zijn de regels verscherpt. In het Reglement Financieel Beleid en Beheer werkt Pré Wonen de kaders uit van haar doelstelling om haar financiële continuïteit te waarborgen met de daaruit afgeleide doelen, welke aan de Aw moet worden voorgelegd ter goedkeuring. Betreft de inhoud van het reglement heeft Pré Wonen er bewust voor gekozen het DAEB-bezit zo groot mogelijk te laten zijn, terwijl het niet-DAEB bezit maximaal moet renderen om bij te dragen aan de instandhouding en ontwikkeling van de DAEB tak, binnen de wettelijke kaders van de nieuwe Woningwet (Pré Wonen, 2016: 13). Tevens heeft de corporatie het treasurybeleid opnieuw vastgesteld naar de voorwaarden van de BTiV, welke ieder jaar wordt toegevoegd aan de meerjarenbegroting (Pré Wonen, 2016: 45-46). Pré Wonen maakt in jaren 2013 t/m 2015 geen gebruik van derivaten en is terughoudend in haar treasurybeleid.

Formele mandaten - Beperkingen

Als gevolg van de herziening van de wetgeving ondervindt Pré Wonen beperkingen in haar activiteiten. De meest impactvolle zijn voor Pré Wonen de nieuwe restricties op de verhouding van commerciële en niet-commerciële activiteiten. Woningcorporaties moeten zich volgens nieuwe wet concentreren op het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en investeren in leefbaarheid (DAEB-activiteiten). Door de nieuwe Woningwet heeft Pré Wonen het beleidsplan “Werk aan de wijk!” moeten bijstellen; “betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit zijn de doelstellingen van Pré Wonen, echter de beperkingen van de recente regelgeving vragen om een creatieve aanpak van de balans tussen deze drie doelen”, aldus de corporatie in haar jaarverslag van 2015 (2016: 7).

Pré Wonen heeft zich in de jaren voor de herziening van de Woningwet sterk gemaakt om naast de groep huurders met een jaarinkomen tot € 34.911,- ook de groep met een jaarinkomen tot € 50.000,- een woning te kunnen bieden. Door het bouwen van duurdere huurwoningen, kwamen meer goedkopere woningen beschikbaar, omdat huurders doorstromen op de woningmarkt (Pré Wonen, 2015: 8 en 24). Bovendien is het voor sommige wijken wenselijk dat ook middelinkomens zich huisvesten omwille van de differentiatie en leefbaarheid van de wijken. In de prestatieafspraken met de gemeentes in 2013 werden voor deze doelgroep dan ook doelstellingen opgenomen (2014: 22). Echter door de nieuwe regelgeving, met de beperking van de scheiding van DAEB en niet-DAEB activiteiten, heeft Pré Wonen deze ambitie moeten loslaten. De corporatie verklaart hierover in haar jaarverslag 2015: “nieuwe wetgeving maakt het haast onwerkbaar om als woningcorporatie een woningaanbod voor deze doelgroep in stand te houden/te ontwikkelen. De inzet van onze tijd en middelen voor deze niet-DAEB activiteiten zou ten koste gaan van onze inzet voor de DAEB-activiteiten en relatief veel risico’s met zich meebrengen” (2016: 9). Voortaan rekent de corporatie huishoudens boven de grens van € 34.911,- niet meer tot haar doelgroep (Pré Wonen, 2016: 24).

Parallel aan het scheiden van de commerciële en niet-commerciële activiteiten, is Pré Wonen aan dezelfde nieuwe beperkingen gebonden als Vestia en Portaal; restricties op activiteiten in het buitenland, beheer van vastgoed van derden, regels inzake verantwoord beleggen, verkopen van woningbezit, sponsoring en beperking in verbindingen met andere rechtspersonen. Qua sponsoring maakte Pré Wonen in de periode 2012-2014 het onderscheid tussen donaties (bijvoorbeeld voor buurtinitiatieven) en sponsoring. Bij het laatste verwachtte

de corporatie een “duidelijke tegenprestatie van de gesponsorde organisatie” die in relatie staat met het beleidsplan of bijdraagt aan de doelstellingen van Pré Wonen” (Pré Wonen, 2014: 10 en 2015: 6). In deze periode waren er diverse sponsorafspraken met het Dolhuys te Haarlem (museum voor psychiatrie), museum Kennemerland en ARC Architectuurcentrum in Haarlem (platform voor tentoonstellingen en projecten) en Holland Symfonia. Door de invoering van de nieuwe Woningwet is dit met ingang van 2015 is dit niet meer toegestaan.

Daarnaast gelden nieuwe beperkingen om als corporatie verbindingen aan te gaan met andere rechtspersonen. Pré Wonen had er een aantal met betrekking op het terrein en in het belang van volkshuisvesting. In de nieuwe wet is echter opgenomen dat alleen samenwerkingen met andere toegelaten instellingen nog zijn toegestaan. Dit betekende voor Pré Wonen dat zij met ingang van 2015 een aantal Bv's moest ontbinden (Pré Wonen, 2016: 48).

Niet alleen in haar commerciële activiteiten, maar ook in de uitvoering van haar kerntaak ondervindt Pré Wonen steeds meer beperkingen. Ten eerste is de maximale huurgrens bevroren door het Woonakkoord in 2013, wat in de loop der jaren een grote impact heeft op het huurbeleid van de corporatie. Nog voor de herziening van de Woningwet moest Pré Wonen al rekening houden met een maximalisatie van huurstijging door inkomensafhankelijke huurverhoging, waarbij de laagste inkomens werden ontzien. Het resultaat: minder inkomsten, terwijl de corporatie juist haar grote uitgavenpost van de verhuurdersheffing had willen opvangen door het verhogen van de huren. Pré Wonen houdt daarom rekening met een beperkte verhoging van haar inkomsten en dient kritisch naar haar uitgaven te kijken; mogelijkheden om te bouwkosten te verlagen en een beperking van de investeringen. Zoals Pré Wonen zelf zegt: “de betaalbaarheid van wonen gaat boven de beschikbaarheid” (2015: 14). De nieuwe Wet doorstroming vervangt deze inkomensafhankelijke huurverhoging door de huursombenadering.

Pré Wonen mag niet meer aan iedereen verhuren, er gelden nieuwe beperkingen van toewijzing van woningen, “het passend toewijzen”. Het achterliggende doel van deze maatregelen door de overheid was de kosten voor de huurtoeslag beperken. Pré Wonen moet 95% van de huurtoeslaggerechtigden passend toewijzen in een woning onder de aftoppingsgrens van € 618,24. Het is Pré Wonen in 2015 niet gelukt om invulling van de regeling op deze manier te bewerkstelligen. Om ook de betaalbaarheid te waarborgen voor de huurders zonder recht op huurtoeslag, heeft Pré Wonen ervoor gekozen om alle woningen met

een huur tot € 618,24 toegankelijk te houden voor alle mensen uit de primaire doelgroep (Pré Wonen, 2016: 9). Tevens heeft de corporatie een project opgezet om te stimuleren dat bewoners doorstromen naar passende woning, om zo weer woningen vrij te maken voor huishoudens met een lager inkomen. Dit doet zij door eigen duurdere huurvoorraad in te zetten en door woningen aan te bieden in een koopregeling. Hierbij is gekeken naar huishoudens met recht op toeslag, maar ook naar huishoudens die dat recht niet hebben en toch zijn aangewezen op sociale woningmarkt.

Tot slot ervaart Pré Wonen beperkingen vanuit het WSW om geld te lenen op de kapitaalmarkt. Door de verhuurders- en saneringsheffing is het WSW in 2012 voorzichtiger geworden met het verlenen van borging. Voor Pré Wonen betekent dit anno 2014 haar faciliteringsvolume is teruggedraaid; voor ieder project moet de corporatie apart borging aanvragen, hetgeen tijd zal kosten waarbij vertraging van projecten tot gevolg zullen zijn (Pré Wonen, 2013: 41). Anno 2015 wordt ook de maximale hoogte van de leningen, waarop het WSW borg wil afgeven voor Pré Wonen verlaagd. De indeling van de corporatie in de risicoclassificatie van het WSW bepaalt de hoogte van dit “plafond”. In de volgende paragraaf zal ik hier nader op ingaan bij de verantwoordingsmechanismes.

Informele mandaten - Verwachtingen stakeholders

Door de misstanden is het vertrouwen van de stakeholders in de woningcorporatiebranche geschaad. Hoewel het imago van Pré Wonen zelf niet is aangetast (er hebben geen misstanden of affaires plaatsgevonden), moet de corporatie wel haar maatschappelijke legitimatie herstellen. Pré Wonen wil dit bewerkstelligen door haar huurders meer zeggenschap en invloed te geven, zodoende zij haar legitimiteit kan terugverdienen, verder versterken en zelfs opnieuw vormgeven. Pré Wonen licht dit toe in haar jaarverslag 2015: “wij zijn een maatschappelijke organisatie, daarom is het vanzelfsprekend dat het effect van onze acties, overwegingen en beslissingen op onze klanten het meest wezenlijke onderdeel van gesprek is. Daarbij hoort het directe contact met huurders” (2016: 10).

Om de participatie daadwerkelijk te verhogen, de legitimiteit vergroten en transparantie creëren, wijzigt Pré Wonen binnen haar strategische herpositionering het hoofduitgangspunt: van “*wijk-woning-klant*” naar “*klant-woning-wijk*” (Pré Wonen, 2016: 6). Voorheen stelde de corporatie op wijkniveau vast wat er aanwezig diende te zijn qua

woningen en voorzieningen om prettig wonen mogelijk te maken. In de herpositionering heeft de corporatie dit omgedraaid door niet de wijken, maar als eerste naar de klant te kijken en aandacht te geven aan individuele wensen. Deze verschuiving blijkt in de praktijk lastiger dan op papier, de visitatiecommissie oordeelt dan ook in 2014 dat er een nuancering gemaakt moet worden bij het thema ‘oog voor de klant’. Uit de gesprekken met de huurders is gebleken dat zij zich niet altijd even goed gehoord en geïnformeerd voelen door Pré Wonen (Reaflex, 2014: 10).

Naast de gestegen verwachtingen voor participatie, transparantie en integriteit, groeien ook de verwachtingen dat woningcorporaties meer investeren in duurzaamheid, kwaliteit en leefbaarheid, maar tegelijkertijd de huurwoningen wel betaalbaar blijven voor huurders. Pré Wonen geeft gehoor aan deze verwachting door per wijk een visie op te stellen om “haar verantwoording voor prettig wonen in een goede omgeving te kunnen waarmaken”(Pré Wonen 2016: 16). Deze visie bevat per wijk een plan van aanpak voor wonen, beheer en leefbaarheid. Pré Wonen bericht hierover: “we werken aan vitale en gewilde wijken via fysieke investeringen en sociaal economische vernieuwing. De klant staat hierbij centraal. Betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit is essentieel, al krijgt de betaalbaarheid krijgt voorrang op beschikbaarheid” (2016: 3). De corporatie betreft de bewoners nadrukkelijk bij de plannen voor onderhoud, zodat zij hun wensen kenbaar kunnen maken. Daarbij neemt zij duurzaamheidsmaatregelen om woonlasten van bewoners te beperken zoals isolatiemaatregelen en duurzame energieopwekking (Pré Wonen, 2016: 6). Een van deze projecten is het Energieactieplan, bedoeld om reductie in het gasverbruik tot stand te brengen. Bestaande woningen worden beter geïsoleerd, geïnvesteerd in nieuwbouw en er wordt getracht van een groeiend bewustzijn bij de bewoners te creëren dat zij zelf invloed hebben op hun energieverbruik (Pré Wonen, 2016: 27).

§ 4.3.3 Types verantwoordingsmechanismen

Binnen deze paragraaf zal ik de relevante verantwoordingsmechanismen van Pré Wonen analyseren. Leidend hierin is het eerste type van het model van Bovens; op basis van de vraag *wie* het forum is. Per forum zal ik ook bijbehorend type 3 (het aspect waarover de corporaties verantwoording moeten afleggen) en type 4 (de verplichting) bespreken. Daar waar er sprake is van algemeen landelijke verantwoordingsmechanismen zal ik deze benoemen, maar voor de

uitleg verwijst ik terug naar de uitgebreide uiteenzetting binnen de eerste besproken case van Vestia in deze thesis.

A) Politieke Accountability

De schakelketting van politieke accountability van Pré Wonen bestaat uit het ministerie, het CFV/Aw, het WSW en de gemeentes en huurders. In het belang van de maatschappelijke taak en bescherming van de huurders, houdt het kabinet toezicht op de woningcorporaties, delegeert deze op haar beurt weer de autoriteit naar het CFV/Aw/WSW. Tot slot houdt de gemeente via het ministerie inspraak op de woningcorporaties. Deze schakels zijn hetzelfde binnen de case van Vestia en Portaal, echter inhoudelijk verschilt de mate en de intensiviteit van verantwoording bij Pré Wonen. Ik zal de rollen van deze “schakels” één voor één uiteenzetten.

Ministerie

Pré Wonen staat net als iedere andere woningcorporatie onder het toezicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit toezicht is integraal en gericht op de financiën, governance, integriteit en rechtmatigheid van de corporatie (financiële, procedurele en product accountability). De uitvoering van dit toezicht heeft het ministerie overgeheveld naar het CFV en het latere Aw, welke valt onder de ILT van het ministerie. Wel beoordeelt het ministerie zelf over vergaande interventies zoals het ontnemen van de rechten van een woningcorporatie als toegelaten instelling. De RvC van Pré Wonen heeft, op basis van wettelijke richtlijnen van de BTiV uit 2015, de meldingsplicht het ministerie te informeren (verticaal, gedwongen verantwoordingsmechanisme over alle aspecten). Uit de analyse van de stukken van het ministerie en Pré Wonen blijkt dat er geen gebeurtenissen zijn ontstaan die de RvC heeft moeten melden aan het ministerie.

Autoriteit Woningcorporaties (Aw)/Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

Jaarlijks moet Pré Wonen verantwoording afleggen aan de Aw over de wijze waarop de corporatie haar kerntaak uitoefent, het financiële beleid dat zij voert en voldoet aan de gestelde eisen van governance en integriteit. De sancties van dit controlemechanisme zijn veel minder heftig gebleken bij Pré Wonen, dan bij de andere twee cases Vestia en Portaal. Doordat Pré Wonen niet of nauwelijks beschikte over een derivatenportefeuille is haar

liquiditeitsrisico altijd laag gebleven. Voor het CFV destijds geen aanleiding om nader onderzoek bij Pré Wonen uit te voeren (zoals bij Portaal) of hevige interventies op te leggen door corporatie onder verscherpt toezicht te plaatsen. Uiteraard is wel het reguliere verantwoordingsmechanisme door het CFV/Aw op Pré Wonen van toepassing geweest. Het CFV/Aw heeft Pré Wonen weinig interventies opgelegd en alleen in een milde mate, zoals de oproep om meer informatie of duidelijke berekeningen.⁹ Zo heeft Pré Wonen op last van het CFV de begroting over 2013 moeten bijstellen (Pré Wonen, 2013: 7). De toezichthouder heeft vastgesteld dat zowel de prospectieve informatie als de verantwoordingsinformatie over 2013 tot vragen en aanpassingen hebben geleid. Pré Wonen moet in het vervolg “uiterste zorg te besteden aan de kwaliteit van deze gegevens en passende maatregelen te nemen die leiden tot een correcte opgave” (2014: 1). Dit voorkomt het stellen van vragen en het maken van aanpassingen.

Het verantwoordingsmechanisme richting de Aw/CFV is verticaal en richt zich op alle aspecten van accountability: financieel, procedureel en product.

WSW

Bij Pré Wonen is nooit een risicovolle situatie ontstaan door liquiditeitsproblemen (bijvoorbeeld als gevolg van een derivatenportefeuille) en is de financiële continuïteit altijd gewaarborgd gebleven. Als corporatie heeft Pré Wonen dan ook nooit onder sanering gestaan bij het WSW.

Prestatieafspraken met huurders en gemeenten

In de herziene Woningwet van 2015 is vastgelegd dat woningcorporaties prestatieafspraken moeten maken met huurdersorganisaties en gemeentes. Ook voor de invoering van de nieuwe Woningwet voerde Pré Wonen overleg met gemeentes, vaak gezamenlijk met andere corporaties gebaseerd op gedeelde belangen. Zoals het Lokaal Akkoord Haarlem; tussen de gemeente Haarlem en drie lokaal actieve woningcorporaties werden in 2013 op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de woningvoorraad, de bouwproductie, energiebesparing en wijkversterking (Pré Wonen, 2013: 14 en Gemeente Haarlem, 2013: 1-5). Ook met de gemeente Beverwijk sloot Pré Wonen een intentieovereenkomst over het woningaanbod, de herstructureringsmaatregelen, subsidiemogelijkheden, de investeringen in leefbaarheid en de huisvesting voor primaire en specifieke aandachtsgroepen (Gemeente Beverwijk, 2010: 2-12).

⁹ Zie ook bijlage 3 voor de samenvattingen van de beoordelingen van het CFV/Aw over Pré Wonen.

De prestatieafspraken van Pré Wonen met de gemeentes waren destijds nog niet verplicht en geschiedden op vrijwillige basis (sociale afgebakende accountability). Een duidelijke mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie was niet aanwezig, want de monitoring van deze afspraken geschiedde in samenspraak (Pré Wonen, 2014: 9).

Sinds de herziening van de Woningwet in 2015 is het maken van deze afspraken verplicht. Met de drie gemeentes heeft Pré Wonen wederom prestatieafspraken gemaakt waarbij nu ook de huurdersorganisaties zijn aangeschoven. Pré Wonen heeft samen met gemeentes en huurders een woonvisie opgesteld; voldoende aanbod voor doelgroepen van beleid, inzet voor woningen en zorg, bijdragen aan duurzaamheid, verkoopaantallen, huisvesting van statushouders en realisatie van nieuwbouw (Pré Wonen, 2016: 7). Op basis van deze afspraken kunnen de corporaties samen met andere marktpartijen een bod uitbrengen op de gevraagde commerciële nieuwbouw investeringen, waarbij de gemeente de markttoets uitvoert. In 2015 heeft Pré Wonen voor het eerst een bod gedaan op de lokale woonvisie van de gemeentes: Beverwijk, Bloemendaal en Haarlem. De gemeente Heemstede heeft geen woonvisie opgesteld, in deze gemeente heeft Pré Wonen dan ook geen bod gedaan (Pré Wonen, 2016: 7).

Politieke verantwoording/onderzoek

De parlementaire enquête naar de misstanden bij Vestia en de opzet en werking van het hele stelsel van woningcorporaties leidde tot politieke onrust. Hoewel Pré Wonen niet zelf direct rekenschap diende af te leggen aan de parlementaire enquêtecommissie, voelt zij zich wel verantwoordelijk. Haar RvC schrijft hierover in het jaarverslag van 2014: “wij vinden het absoluut niet voldoende om te constateren dat Pré Wonen op geen enkel ‘fout’ lijstje voorkomt. Het is treurig dat de corporatiesector op politiek, beleidsmatig en uitvoerend niveau blijkbaar zo heeft gefunctioneerd dat ‘fout’ lijstjes zijn ontstaan. Daar moeten we ons als RvC rekenschap van geven. Zelfgenoegzaamheid is niet gepast” (2015: 55).

De invloed en sanctie van het politieke verantwoordingsmechanisme is groot; de politieke ‘turbulentie’ heeft geleid tot het bijstellen van de ambities van Pré Wonen. Zo heeft de landelijke besluitvorming een grote invloed op de bedrijfsvoering, voorbeelden daarvan zijn de verhuurdersheffing en de herziening van de Woningwet (Pré Wonen, 2015: 3). Pré Wonen constateert in haar jaarverslag van 2014 dat “risico’s ontstaan op het gebied van huurbeleid, investeringsmogelijkheden, het toewijzingsbeleid en de financieringsmogelijkheden voor niet-

DAEB bezit. Deze risico's hebben met elkaar gemeen dat wij deze niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden" (2015: 13-14).

De politieke verantwoording van Pré Wonen is zowel een mechanisme van verticale en horizontale accountability; hoewel zij zelf niet rechtstreeks verantwoording af heeft hoeven leggen aan de politiek (bijvoorbeeld de enquêtecommissie) voelt zij zich wel verantwoordelijk en zijn de maatregelen bindend voor de gehele sector, waaronder Pré Wonen.

B) Wettelijke Accountability

Zoals in de eerste case uiteengezet moeten corporaties in Nederland de EU-regelgeving op gebied van de diensten van algemeen economisch belang naleven en zich aan de regels houden uit de Woningwet. Op basis van de Woningwet is Pré Wonen verplicht verantwoording af te leggen aan de Aw (voorheen CFV) over alle aspecten van haar handelen (financieel, procedureel en product).

C) Administratieve Accountability

Voor Pré Wonen als woningcorporatie bestaan de administratieve verantwoordingsmechanismen uit de rekenschap die zij dient af te leggen aan de Aw, de auditcontrole door de betrokken accountants en de visitatieonderzoeken in 2010 en 2014 (gecontroleerd door het SWVN).

Autoriteit woningcorporaties/CFV

De rol van het CFV/Aw heb ik uiteengezet bij de politieke verantwoordingsmechanismen. Ook al is de Aw belast door de minister met een integrale controlerende en beoordelende taak, mag zij zelfstandig en onafhankelijk van de politiek Pré Wonen beoordelen.

Betrokken accountantskantoren

Net als alle andere corporaties dient Pré Wonen haar jaarrekening te laten controleren en goedkeuren door een externe onafhankelijke accountant (financiële en verticale product accountability). Binnen de analyse van de stukken van Pré Wonen kan ik geen bijzonderheden in dit verantwoordingsmechanisme afleiden.

Visitatie SWVN

Zowel in 2010 als in 2014 heeft Pré Wonen zich laten visiteren door onafhankelijke visitatiecommissie Reaflex, onder toezicht van de SWVN. Over de periode van 2006-2009 kreeg Pré Wonen in 2010 een gemiddeld eindoordeel van 7.4 voor de prestaties op de verschillende perspectieven van de maatschappelijke visitatie. In 2014 beoordeelt de visitatiecommissie de corporatie op een aantal onderwerpen in rapportcijfers:

- presteren naar opgaven en ambities met een gemiddeld cijfer van een 7.2
- presteren volgens belanghebbenden (bewoners en gemeentes) met een 6.7
- presteren naar vermogen (mate van voldoen aan eisen die externe toezichthouders stellen aan kasstromen en vermogen) met een 7.1
- tot slot op het gebied van governance waardeert de commissie Portaal met een 7.2, waarmee zij concludeert dat Pré Wonen over het algemeen adequaat presteert (Reaflex, 2014:17).

Per onderdeel worden deze elementen onderbouwd met argumentatie en verbeterpunten (Reaflex, 2014: 15-17). Een kleine samenvatting van enkele conclusies (2014: 10-12); de commissie oordeelt dat Pré Wonen “een degelijke en betrouwbare corporatie is, persoonlijk betrokken bij huurders en activiteiten, de besturing is op orde en de financiële positie is solide, waardoor zij kan blijven investeren”. Als suggestie geeft de commissie enkele verbeterpunten mee, zij stelt onder andere voor dat Pré Wonen “moet zorgen voor een duidelijke koppeling tussen de eigen ambities en de maatschappelijke opgaven en de huurders en gemeentes toch nog eerder bij het maken en bijstellen van beleidskeuzes te betrekken” (2014: 12). Het oordeel van Reaflex is dan ook vrij positief, wel is het frappant dat de SWVN dit oordeel heeft bijgesteld. De visitatiecommissie gaf een positieve beoordeling over de reductie van de bedrijfslasten heeft die Pré Wonen heeft weten te bewerkstelligen. Het SWVN houdt toezicht op de toepassing van de visitatietechniek en heeft de Reaflex overruled door de waardering naar beneden bij te stellen. Pré Wonen zegt hier zelf over: “het SWVN hanteert normeringen die een eigen leven leiden binnen de sector. Zelfs de minister en het WSW gebruiken deze normeringen niet zo strikt” (2015: 12).

De visitatie is een mechanisme van product accountability op verticale en diagonale wijze; door de Woningwet verplicht, maar de commissie heeft geen directe macht op de woningcorporaties (kan bijvoorbeeld geen directe invloed uitoefenen of sancties opleggen).

D) Professionele Accountability

Deze vorm van verantwoording is gebaseerd op codes en standaarden voor een acceptabele uitvoering voor alle leden in de branche. Door het publiek-private karakter bij woningcorporaties kijk ik hierbij niet alleen naar brancheorganisaties, maar ook naar verantwoordingsmechanismen met betrokken banken als financiers van commerciële activiteiten.

WSW

Om haar activiteiten te bekostigen wendt Pré Wonen zich tot de kapitaalmarkt, waarbij zij aanspraak kan maken op goedkopere leningen door de borgstelling van het WSW. Zij meet het renterisico van de corporatie naar de normen die zij heeft gesteld voor de portefeuilles van leningen, beleggingen en rentederivaten. In 2015 voldeed Pré Wonen aan deze norm (Pré Wonen, 2016: 14). Wel is de maximale hoogte van de leningen, waarop het WSW borg wil afgeven voor Pré Wonen in 2015 verlaagd en tevens alvast bevroren voor 2016 en 2017. Reden hiervoor is dat het WSW de samenhang tussen de beleidsuitgangspunten niet helder genoeg achtte, op grond daarvan is Pré Wonen ingedeeld in een hogere risicoklasse (Pré Wonen, 2016: 15). De indeling in de risicoclassificatie bepaalt op haar beurt weer de hoogte van dit 'plafond'. Pré Wonen heeft hierop maatregelen genomen waarin de samenhang en de uitgangspunten voor de integrale vastgoedsturing helder en compact zijn verwoord, hierop heeft het WSW positief gereageerd. De bevroering levert voor Pré Wonen geen problemen op, omdat zij het investeringsprogramma deels kon financieren met eigen vermogen en verder onder het plafond blijft aan geborgde leningen. Dit financiële verantwoordingsmechanisme is verticaal van aard, het oordeel van WSW kan dusdanige gevolgen hebben dat het WSW alleen voor een lagere lening garant wil staan.

Net als Portaal, moet ook Pré Wonen verantwoording afleggen voor de gehele branche door het verplicht bijdragen aan de saneringssteun voor Vestia. Zoals in de case van Portaal uitgelegd is het WSW "feitelijk een onderlinge waarborgmaatschappij die steunt op 'solidariteit' binnen het borgstelsel en de zekerheidsstructuur, met het mandaat van de minister"(WSW, 2017). Ook Pré Wonen zal moeten bijdragen, in de begroting van 2013 moest zij rekeninghouden met een bedrag van 3 miljoen euro. Het is overigens onduidelijk wat er gebeurd wanneer woningcorporaties de "sanctie"/de heffing niet kunnen betalen. Pré Wonen verwacht dat dit bedrag zal worden omgeslagen over de andere corporaties die dat wel kunnen (2013: 41). Het mechanisme van verantwoording aan het WSW is interessant;

gedeeltelijk politiek door het mandaat van de minister (als “saneerder”), maar de corporaties worden als branche zijnde verantwoordelijk gehouden voor elkaars “conduct” dat wijst op een professionele accountability.

Branchevereniging Aedes

Pré Wonen is lid van branchevereniging Aedes. Zelf beschrijft Pré Wonen haar lidmaatschap: “Pré Wonen is constructief en kritisch lid van Aedes. Wij gebruiken ons lidmaatschap om invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen in de sector (onderlinge verhoudingen, belangenbehartiging in de politiek, herinrichting van het maatschappelijk middenveld) en de opstelling van Aedes ten aanzien van deze onderwerpen. We stimuleren Aedes wel duidelijker en eerder stelling te nemen en haar leden nadrukkelijker te betrekken bij standpuntbepaling (2013: 11). Pré Wonen uit zich in haar jaarverslagen niet over de benchmark van Aedes. Daarentegen laat zij zich wel kritisch uit over de rol van Aedes in de ontwikkelingen rond de woningmarktplannen van minister Blok door het uitvoeren van een “stille lobby” namens de branche; “Pré Wonen blijft Aedes kritisch volgen, zeker wat betreft de tijdige terugkoppeling van besluiten naar de leden en een grotere betrokkenheid van die leden bij de besluitvorming”(Pré Wonen, 2014: 9). Door het niet noemen van de benchmark en een kritische houding aan te nemen richting Aedes, lijkt Pré Wonen deze brancheorganisatie niet relevant te vinden binnen deze verantwoordingsmechanisme.

Wel hecht Pré Wonen veel waarde aan het KWH-huurlabel. Dit label wordt uitgebracht door het Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector, waarbij Pré Wonen sinds 2008 is aangesloten om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (Pré Wonen, 2016: 30). Het label stelt eisen aan de manier waarop een woningcorporatie contacten onderhoudt met haar bewoners. Continue wordt getoetst of de corporatie haar dienstverlening en service op orde heeft, door een enquête onder de bewoners en inzet van 'mystery guests'. In 2014 waren enige zorgen over de kwaliteit van de dienstverlening, Pré Wonen voldeed niet aan alle normen van het KWH op gebied van informatie en communicatie (Pré Wonen, 2015: 10). Zij scoorde hierop een 6.3, waarop de organisatie is aangesproken. Ook in 2015 heeft Pré Wonen van het KWH een waarschuwing ontvangen, omdat de prestatie op gebied van informatie en communicatie voldeed niet aan gestelde normen. Deze beoordeling, zonder enige sanctie, was een extra aansporing om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Dit verantwoordingsmechanisme is horizontaal van aard en gericht op de dienstverlening (product), het is voor een corporatie wettelijk niet verplicht zich te laten keuren door het

KWH. Wel kan het centrum Pré Wonen als sanctie haar keurlabel ontnemen wanneer de corporatie niet aan de gestelde eisen voldoet.

Betrokken banken

Door het derivatendebacle, waarbij Vestia haar vastgoedbezit aan de WSW verpandde, lenen de banken lenen steeds minder makkelijk geld uit en stellen zij hogere eisen. Ook Pré Wonen ervaart hierin een belemmering; “hogere kosten door de verhuurdersheffing en een lagere inschatting van de huuropbrengsten als gevolg van de betaalbaarheid hebben een dempend effect op de leencapaciteit van Pré Wonen op de financiële markt” (Pré Wonen, 2016: 15). Het verantwoordingsmechanisme van de banken bij Pré Wonen is veel minder hevig dan bij de andere twee corporaties. Reden hiervoor is dat Pré Wonen niet of nauwelijks derivaten bij de banken heeft afgesloten. In 2012 heeft Pré Wonen één derivaat, bij het afsluiten daarvan viel deze vorm van leningsconstructie nog niet onder de definitie van derivaten (Pré Wonen, 2013: 55). Echter vanaf 2013 tot 2015 heeft Pré Wonen geen derivaten meer en hanteert hierop een terughoudend beleid. Wel betaalt zij daardoor een iets hogere rente dan wanneer Pré Wonen wel gebruik van zou maken van dergelijke renteverzekeringen (Pré Wonen, 2014: 54, 2015: 48 en 2016: 46).

De werking van het mechanisme is vrij eenvoudig: indien de corporatie haar financiële verplichting niet nakomt, moet zij verantwoording afleggen waarbij de banken als sancties aanspraak kunnen maken op het onderpand van de corporatie. Bij Pré Wonen is geen sprake geweest van onderhandelingen over het voorkomen van eventuele faillissementen of toezicht belemmerende clausules in derivatencontracten. De enige consequentie is dat Pré Wonen minder kan geld lenen. Met zes andere corporaties heeft Pré Wonen daarom in 2013 onderzocht of samenwerking op gebied van financiering kan leiden tot betere kansen op de kapitaalmarkt. Nu het voor de corporaties steeds lastiger is om toegang te vinden tot de financiële markten, zou krachtenbundeling een mogelijkheid kunnen zijn. Zij hebben met elkaar een intentieovereenkomst gesloten hier onderzoek naar te doen (Pré Wonen, 2014: 8). Helaas tref ik in de daaropvolgende jaarverslagen geen uitkomsten over aan.

E) Sociale Accountability

Door de rechtstreekse relatie met haar huurders en de maatschappelijke taak is de sociale accountability van Pré Wonen gestoeld op de huurders en de maatschappij als forums.

Huurders

Pré Wonen werkt met Bewonerskernen als huurdersorganisaties; één voor de IJmond en één voor Zuid-Kennemerland. Deze organisaties worden betrokken bij prestatieafspraken, en krijgen de jaarrekeningen en begrotingen voorgelegd. De Bewonerskernen hebben op basis van de Woningwet instemmingsrecht en de corporatie vraagt hen advies, zoals in 2015 in het kader van de huuraanpassing. Pré Wonen ziet de Bewonerskernen als belangrijke gesprekspartners betreft het beleidsplan, jaarplan, prestatieafspraken, begroting en huuraanpassing op 3 niveaus (Pré Wonen, 2016: 11 en 26);

- Op organisatie- en beleidsniveau
- Op complexniveau door participatie bij nieuwbouw en onderhoud
- Op buurtniveau door initiatieven in kader van wijkversterking

Naast de Bewonerskernen heeft Pré Wonen ook 83 actieve bewonerscommissies. Naar eigen zeggen voert Pré Wonen met 69 van deze commissies overleg, met de andere niet (deze commissies hebben geen behoefte aan overleg). Bij leefbaarheidsprojecten, nieuwbouw of onderhoudsprojecten was het overleg frequenter en intensiever. Tot slot wordt er periodiek een groot klanttevredenheidsonderzoek verricht, gewerkt met klantenpanels en 'aftersales' interviews gehouden.

Tevens heeft Pré Wonen een nieuw instrument ontwikkelt; “de Voorkamer”. Binnen dit instrument hebben bewoners zeggenschap over hun woning en denken actief mee in de beleidsvorming (Pré Wonen, 2016: 6) Geïnteresseerde leden zijn geselecteerd door een onafhankelijke selectiecommissie op basis van motivatie en competenties. De Voorkamer telt 16 leden en bepalen zelf over welk thema (zoals onderhoud, verkoop, verhuur, klant, communicatie) zij meedenken met Pré Wonen. Uit deze samenwerkingsverbanden blijkt dat Pré Wonen haar huurders wil laten participeren in de beleidsvorming.

Deze vorm van verantwoordingsmechanisme is afgebakend door dat de huurdersorganisaties zelf geen formele sanctie kunnen opleggen. Wel organiseerden de Bewonerskernen van Pré Wonen in 2014 een “huuralarm”. Hiermee maakten zij hun bezwaren tegen de huurverhoging kenbaar met steun van de bewoners. Als symbool van het protest werd een doos bezwaarschriften overhandigd. Feitelijk was dit protest volgens Pré Wonen “gericht tegen de politieke besluitvorming rond het Woonakkoord en de verhuurdersheffing” (Pré Wonen, 2015: 27). In totaal ontving Pré Wonen 310

bezwaarschriften, die allemaal op formele wijze individueel zijn behandeld. De bewoners hebben hier wel hun oordeel geuit, maar zijn niet zelf in staat een formele sanctie op te leggen, waardoor deze sociale accountability afgebakend is.

Maatschappij

Vanuit haar maatschappelijke taak dient Pré Wonen uit moreel plichtsgevoel verantwoording af te leggen aan de maatschappij. De misstanden in de branche waren voor Pré Wonen aanleiding om sterker dan voorheen de aandacht te vestigen op de verankering van financieel toezicht. Onder externe begeleiding zijn de integriteitsregels van Pré Wonen opnieuw tegen het licht gehouden. Mogelijke risico's voor niet integer handelen zijn gesignaleerd en waar nodig met maatregelen geborgd. Naar eigen zeggen is dat het antwoord van Pré Wonen op de ontwikkelingen in de branche; "controle op de naleving van de regels en optimale transparantie" (2013: 63).

Op basis van de Governancecode heeft Pré Wonen een eigen code en integriteitsbeleid ontwikkeld. De corporatie acht het juist van belang om "goed duidelijk te maken te maken waar de grenzen van het normaal en integer handelen liggen. Zowel voor mensen die intern betrokken zijn, als voor hen extern met Pré Wonen in aanraking komen" (Pré Wonen, 2017). Via aantal thema's zoals "het goede voorbeeld, geen voorrang bij huur- en koopwoningen, terughoudendheid met aannemen van cadeaus, zorgvuldig omgaan met budgetten, voorkomen van belangenverstrengeling, zorgvuldig omgaan met bedrijfsinformatie en respectvol omgaan in contact met anderen" zet Pré Wonen in het integriteitsbeleid de belangrijkste regels en richtlijnen uiteen (2016: 5-12).

De sociale verantwoording van Pré Wonen naar de maatschappij gaat verder. Zo beoordeelt ook de visitatiecommissie Reaflex in 2014: "Pré Wonen trekt zich, tegen landelijke trend in, niet terug op de smalle interpretatie van het sociaal maatschappelijke domein. Een voorbeeld hiervan is dat zij gedegen is blijven investeren in de leefbaarheid van wijken. Huurders en gemeentes tonen vooral waardering voor de persoonlijke betrokkenheid van het bestuur van de corporatie bij de activiteiten in de wijken. Hiermee geeft Pré Wonen blijk van haar verantwoordelijkheidsgevoel" (2014: 11). Het afleggen van rekenschap op vrijwillige basis van Pré Wonen duidt op de sociale accountability. Echter het ontbreekt aan de mogelijkheid tot het veroordelen of het opleggen van sancties. Daarmee is dit verantwoordingsmechanisme afgebakend.

§ 4.3.4 Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten

Als sluitstuk van analyse van Pré Wonen, wil ik in deze paragraaf de link leggen tussen de twee concepten. Hiervoor heb ik in onderstaande tabel de invloed van de verantwoordingsmechanismen op de verschuiving van de mandaten weergegeven in drie niveaus; een milde invloed, een redelijke en een hevige.

Verantwoordingsmechanismen	Mandaten			
	Rechten	Plichten	Beperkingen	Verwachtingen
Politieke accountability	X	XX	XXX	XX
Wettelijke accountability	X	XX	XXX	X
Administratieve accountability		X		X
Professionele accountability		X	X	X
Sociale accountability		X	XX	XX

Pré Wonen: X – milde invloed, XX – redelijke invloed, XXX – hevige invloed

Figuur 7 – Invloed van verantwoordingsmechanismen op mandaten Pré Wonen

Ten eerste de invloed op de politieke mechanismen; deze is mild van aard op de rechten van Pré Wonen. Hoewel het restrictief landelijk beleid van de politieke forums Pré Wonen beperkt in aanwending van haar vrije kasstromen, beschikt zij over voldoende middelen om haar financiële continuïteit zelfstandig te kunnen waarborgen. Het verantwoordingsmechanisme bestaat uit het regulier toezicht door CFV/Aw, de corporatie heeft nooit onder verscherpt toezicht gestaan dat haar financiële zelfstandigheid zou beïnvloeden. Het mechanisme weegt zwaarder op de plichten van Pré Wonen, vooral verhuurdersheffing vormt een steeds zwaardere last. De corporatie heeft daarom in 2015 bezwaar gemaakt tegen de heffing voor een deel van haar vastgoed. Ook heeft dit mechanisme geleid tot een herziening van governance-structuur van de corporatie, een intensiever toezicht op het financiële beleid van Pré Wonen en de verplichting om prestatieafspraken met gemeentes en huurders te maken.

Het intensivering van het mechanisme op landelijk niveau heeft hevige gevolgen gehad voor de beperkingen van de corporatie, deze bespreek ik bij de wettelijke mechanismen. Tot slot speelt het politieke verantwoordingsmechanisme in op de verwachtingen van de omgeving van de corporatie. Ondanks dat Pré Wonen nooit zelf ter discussie heeft gestaan, heeft de politieke turbulentie invloed op de bedrijfsvoering van de corporatie. Als reactie op de misstanden binnen de branche heeft de landelijke besluitvorming geleid tot maatregelen zoals de verhuurdersheffing. Deze zijn landelijk en zodoende bindend voor Pré Wonen, als corporatie kan zij dit niet beïnvloeden.

Ten tweede de wettelijke mechanismen; op basis van de wettelijke standaarden ontleent Pré Wonen het recht om als corporatie actief te zijn op de sociale woningmarkt. Daarbij is haar publieke taak als plicht vastgelegd in de Woningwet. Zoals in de analyse is beschreven is de invulling van deze publieke taak door dit mechanisme verscherpt. De herziening van de Woningwet heeft de meeste impact op de beperkingen van Pré Wonen. Een van de twee opvallendste is de scheiding DAEB en niet-DAEB; als gevolg hiervan heeft zij de doelgroep met middelinkomens tot 50.000 euro moeten 'loslaten'. De andere behelst de maximalisatie van huren; de corporatie had juist de uitgaven van verhuurdersheffing willen opvangen door een huurstijging, maar wordt hierin beperkt door de huursombenadering. Als laatste speelt het wettelijke verantwoordingsmechanisme in op de verwachtingen van de omgeving door binnen de herziene Woningwet huurders instemming- en adviesrecht te geven.

Ten derde hebben de administratieve mechanismen een milde invloed. De corporatie is verplicht tot de accountantscontrole, maar uit de analyse zijn geen bijzonderheden af te leiden. De positieve beoordeling door visitatiecommissie Reaflex heeft een gunstige invloed op de verwachting, al heeft de overkoepelende SVWN het oordeel bijgesteld. Deze invloed wordt door Pré Wonen echter zelf ter discussie gesteld.

Ten vierde de professionele verantwoording; het mechanisme heeft geen invloed op de rechten omdat Pré Wonen niet onder sanering bij het WSW heeft gestaan. Wel is zij door het mechanisme verplicht de saneringsbijdrage af te dragen voor de steun aan Vestia. Ook beperkt het WSW de corporatie door het bijstellen van de faciliteringsvolume om met borgstelling geld te lenen op de kapitaalmarkt. Toch vormt dit voor de corporatie geen probleem aangezien zij haar financiële eigen vermogen kan inzetten en onder het plafond blijft van de geborgde leningen. De banken hebben veel minder invloed op de corporatie, omdat Pré Wonen niet beschikt over een derivatenportefeuille. De enige beperking die zij

ervaart is dat zij minder geld kan lenen, omdat de banken terughoudender zijn geworden met het verstrekken van leningen door het derivatendebacle. Het professionele verantwoordingsmechanisme vanuit Aedes heeft een milde invloed op de verwachtingen van de omgeving, maar ook hier is Pré Wonen kritisch over. Zelf hecht de corporatie meer waarde aan het oordeel verbonden aan het KWH-huurlabel.

Tot slot, ten vijfde, de sociale verantwoordingsmechanismen. Na misstanden binnen de branche, wil Pré Wonen sterker dan ooit verantwoording afleggen aan de huurders en maatschappij. Uit moreel verantwoordelijkheidsgevoel legt zij zichzelf een aantal plichten op; zoals een integriteitsbeleid en neemt openlijk maatregelen om het intern financieel toezicht te verscherpen. Tevens is de corporatie verplicht door het instemmings- en adviesrecht de huurders als formele gesprekpartners te beschouwen. De samenwerking met huurdersorganisaties en bewonerskernen brengt ook een beperking met zich mee. Om aan de verwachtingen van de huurders te voldoen heeft Pré Wonen het uitgangspunt in haar strategie gewijzigd en zet zij de huurder centraal door als eerste te kijken naar diens wensen. Hiermee speelt de corporatie ook in op de gestegen verwachtingen voor leefbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid.

Hoofdstuk 5 Vergelijking

Omdat ik een algemene verklaring wil ontwikkelen omtrent de werking van verantwoordingsmechanismen op de verschuivende mandaten bij woningcorporaties, zal ik in dit hoofdstuk een vergelijking maken tussen de drie cases. Eerst worden de overeenkomsten en verschillen qua mandaten en verantwoordingsmechanismen tussen Vestia, Portaal en Pré Wonen benoemd. Daarna wil ik vaststellen wat de invloed is van deze mechanismen op de mandaten; is er wel of geen sprake van een werking en zijn de verantwoordingsmechanismen mogelijk de oorzaak van de verschuiving? Indien, ondanks de verschillende mate en aanleiding van de mandaat wijzigingen, de oorzaak bij alle cases verklaard kan worden door de werking van verantwoordingsmechanismen, kan hiermee een robuuste algemene verklaring worden ontwikkeld. Indien dit niet het geval is, dan dient het theoretisch verband te worden bijgesteld.

Mandaten

De mandaten van de drie woningcorporaties omvatten alle vereisten, beperkingen en verwachtingen waar zij in haar strategisch planningsproces rekening mee moet houden. Als organisatie moeten de corporatie exact weten wat zij formeel *mag* en *moet* doen (rechten, plichten en beperkingen) en wat er van hen informeel *verwacht* wordt door de samenleving (Bryson, 2004: 97-98). De formele mandaten zijn vooral neergelegd in wetten, regels en overeenkomsten. De corporaties hebben alle drie dezelfde rechten, zij mogen als toegelaten instelling volkshuisvesting activiteiten te ondernemen op de sociale woningmarkt. Alle drie de corporaties zijn vanaf de Bruteringsoperatie geprivatiseerd naar een stichting, maar blijven belast met de publieke taak; zij hebben de plicht te zorgen voor goede en betaalbare woningen voor mensen met een laag inkomen of in een kwetsbare positie bevinden. De regels die deze taak met zich meebrengt zijn vastgelegd in de Woningwet en uitgewerkt in het besluit (Bbsh), welke zijn gewijzigd door de herziening van de Woningwet en de overgang naar de nieuwe BTiV. Zo zijn de fiscale verplichtingen uitgebreid door de invoering van de verhuurdersheffing, ervaren de drie dezelfde beperkingen op de commerciële activiteiten zoals het scheiden van de DAEB en niet-DAEB activiteiten en moeten zij rekening houden met verplichtingen bij het uitoefenen van hun kerntaak zoals het passend toewijzen, de

maximalisatie van de huurverhoging en de beperking tot kernregio's. Tevens zijn de verplichtingen op gebied van governance toegenomen; binnen de herziene Woningwet zijn richtlijnen voor integriteit opgenomen en hebben de woningcorporaties de jaarlijkse verplichting om inzicht te geven in hun financieel regelement, beleid en resultaten. De drie corporaties moeten allemaal aan deze regels en beperkingen voldoen.

Ogenschijnlijk lijken daarmee alle formele mandaten voor de drie woningcorporaties hetzelfde, omdat deze in de wet verankerd zijn. Echter de financiële zelfstandigheid en bewegingsvrijheid zijn verschillend bij de drie woningcorporatie, wat te herleiden is naar het verscherpte toezicht op twee van de drie corporaties in de cases. Bij Vestia is de financiële zelfstandigheid en bestuurlijke vrijheid geheel aan banden gelegd doordat zij na het derivatendebacle onder sanering staat van het WSW en onder verscherpt toezicht van het CFV en diens opvolger de Aw. Voordat zij enige activiteiten kan ondernemen is eerst toestemming van deze toezichthouders vereist. Ook Portaal staat een jaar onder verscherpt toezicht en moet gedurende deze periode op last van het CFV maatregelen nemen, welke continue worden gemonitord door de toezichthouders. Omdat Portaal zelf haar financiële problemen heeft kunnen oplossen, zonder de hulp van anderen, behoudt de corporatie haar financiële zelfstandigheid. Desondanks beperkt het WSW wel de borgstelling van Portaal, waardoor zij minder geld kan lenen voor haar activiteiten. Pré Wonen heeft nog de meeste bestuurlijke vrijheid doordat zij niet onder verscherpt toezicht heeft gestaan en nauwelijks interventies opgelegd heeft gekregen van het CFV/Aw. Door de strengere eisen van het WSW kan zij weliswaar minder geld lenen, maar beschikt zelf over voldoende financiële middelen om haar eigen financiële continuïteit te waarborgen en investeringen te blijven doen.

De informele mandaten zijn niet altijd officieel vastgelegd, maar toch dient de corporatie hier rekening mee te houden. Deze mandaten kunnen net zo bindend zijn als de formele mandaten, afhankelijk van de rol en de invloed (Bryson, 2004: 98). De verwachtingen vanuit de samenleving, de politiek en de huurders richting de corporaties zijn verschoven. De problematiek rondom de derivaten en de financiële risico's resulteerde in een afbreuk van het vertrouwen in de gehele branche, doordat de misstanden van zo'n grote omvang en op meerdere corporaties van toepassing zijn. Er ontstond een maatschappelijke en politieke roep om controle, toezicht, meer integriteit, transparantie en participatie. Deze verwachtingen waren het hoogste bij woningcorporatie Vestia, door de hele affaire moet zij het hevigst rekening houden met gestegen verwachtingen op gebied van integriteit, transparantie en participatie in haar strategisch herstelbeleid. Ook Portaal beseft dat het vertrouwen in haar als

corporatie is geschaad door haar eigen derivatenproblematiek en wil dit snel herstellen door naar de verwachtingen te luisteren die de omgeving van haar heeft. Pré Wonen ervaart dit niet op individueel niveau, maar realiseert zich dat de gehele branche moet werken aan het vertrouwensherstel en moet daarom ook rekening houden met deze verwachtingen. Tot slot dienen de drie corporaties allemaal aan nieuwe verwachtingen te voldoen op gebied van leefbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid van de woningen en wijken, welke deels ook te maken heeft met de huidige tijdsgeest. De drie corporaties geven hier wel gehoor aan, al zijn deze soms door beperkte financiële middelen gelimiteerd om de verwachtingen volledig waar te kunnen maken.

Verantwoordingsmechanismen

De mechanismen van verantwoording/accountability bestaan uit de relatie tussen de actor en het forum, waarbij de actor de verplichting heeft haar handelen te verklaren en te verdedigen, het forum kan hierbij vragen stellen, een oordeel vellen en de actor moet hiervan de consequenties onder ogen zien (Bovens, 2007: 450). Zoals in de methodologie besproken is binnen deze analyse het type forum leidend, *aan wie* de actor (in deze cases de drie woningcorporaties) verantwoording moet afleggen.

De verschillende forums van politieke accountability vormen bij alle drie de schakelketting van het ministerie, het CFV/Aw, het WSW, de prestatieafspraken met gemeentes en huurders en de politieke verantwoording. Het grootste verschil binnen dit type verantwoordingsmechanisme is de rol van het CFV/Aw. Deze toezichthouder beoordeelt en beschikt over de mogelijkheid om sancties, ook wel interventies, op te leggen. Bij Vestia waren deze interventies het hevigst, zij is voor langere tijd onder verscherpt toezicht geplaatst, bij Portaal is dit een jaar geweest en bij Pré Wonen is dit mechanisme beperkt gebleven tot het reguliere toezicht waarbij een enkele milde interventie is opgelegd. Alleen bij Vestia heeft het WSW, onder het mandaat de minister, de saneringstaak uitgevoerd. De schakel gaat verder naar de verplichte prestatieafspraken met gemeentes en huurders, zoals in de Woningwet vastgelegd. Sinds de herziening van de wet, zijn alle drie verplicht tot het maken van deze afspraken. Dit is een diagonaal verantwoordingsmechanisme, waarbij de minister bij geschillen kan oordelen en sancties opleggen. Voor 2015 maakten de corporaties ook al dergelijke afspraken op vrijwillige basis, alleen schoven hierbij de huurdersorganisaties nog niet aan (horizontale accountability). Als laatste, eigenlijk de meest belangrijkste schakel de

politiek, zij heeft als forum op geroepen tot politieke verantwoording en diepgaand onderzoek. Hoewel alleen Vestia rekenschap heeft afgelegd aan de parlementaire enquêtecommissie, hebben de uitkomsten van de onderzoeken geleid tot aanbevelingen die deels in de Woningwet zijn opgenomen. Deze beoordeling en consequentie is van toepassing op de gehele sector en dus ook op Portaal en Pré Wonen.

In de wettelijk accountability constateer ik alleen maar overeenkomsten; de corporaties moeten rekenschap afleggen volgens de standaarden van de Woningwet en de EU-richtlijnen op gebied van het scheiden van DAEB en niet-DAEB.

De forums van administratieve accountability zijn grotendeels hetzelfde; ten eerste moeten alle drie de woningcorporaties jaarlijks hun jaarrekening laten goedkeuren door een externe accountant. Bij Portaal oordeelde de accountant negatief, welke de consequentie had dat zij de jaarrekening niet wilde goedkeuren en ondertekenen. Bij Vestia ontstond juist een publieke rel waarbij de accountants zelf in opspraak raakten. Hen werd verweten hun taak, als forum binnen het mechanisme, niet goed te hebben uitgevoerd. Ten tweede zijn de woningcorporaties allen verplicht zich te laten visiteren door een onafhankelijke commissie. Overkoepelend ziet SVWN erop toe dat deze visitatie correct wordt uitgevoerd. Alleen Vestia heeft deze niet laten uitvoeren in 2014, Portaal en Pré Wonen wel. De visitaties zijn van verticale aard; deze is verplicht en de commissies beoordeelt het handelen van de corporaties, maar het niet geheel duidelijk welke consequenties aan deze beoordeling vastzitten doordat de stichting geen officiële sancties kan opleggen.

Bij de professionele accountability zijn de forums wel hetzelfde, maar is de mate van het mechanisme zeer verschillend. De twee belangrijkste zijn de betrokken banken en het WSW. Ten eerste de betrokken banken; deze hebben bij Vestia veel meer invloed gehad dan bijvoorbeeld bij Pré Wonen. Deze invloed is terug te herleiden naar de derivatenportefeuille die de woningcorporatie heeft afgesloten bij de banken. Zoals in de case van Vestia uitvoerig beschreven liep hun portefeuille zo uit de hand door de omvang en dalende rente op de financiële markt, dat de rol van de banken bij Vestia zeer groot is geweest. Vestia heeft samen met de banken moeten onderhandelen over de afwikkeling van de contracten omdat de corporatie niet meer kon voldoen aan haar verplichtingen. Consequentie was dat Vestia anders failliet was gegaan. Bij Portaal hadden de banken invloed door de toezicht belemmerende clausules binnen de contracten die de politieke verantwoordingsmechanismen blokkeren. Binnen de case van Pré Wonen is dit mechanisme veel minder aanwezig omdat zij een

terughoudend beleid voert in het aanleggen van derivaten. Ten tweede beoordeelt het WSW het financiële beleid van de drie woningcorporaties. Zonder positieve toetsing aan de hand van de gestelde normen, kan het WSW besluiten haar verklaring over de kredietwaardigheid van de woningcorporaties in te trekken. Hierdoor kan de corporatie niet meer met behulp van de borgstelling van het WSW tegen een lager rentetarief geld lenen op de financiële markt. Bij Vestia wilde het WSW deze verklaring vrijwel geheel intrekken, bij Portaal en bij Pré Wonen heeft zij alleen de hoogte van het “borgingsplafond” naar beneden bijgesteld door strengere eisen te stellen aan de corporaties. Het WSW is tevens ook hoeder van het borgstelsel van corporaties onderling. In dit mechanisme staan de corporaties borg voor elkaar en moeten zodoende allemaal de consequenties accepteren voor de gelede schade bij Vestia; zowel Portaal als Pré Wonen moeten meebetalen aan deze “sanctie” via de saneringsheffing. Tot slot de branchevereniging Aedes, als forum in het horizontale accountability mechanisme, voert zij jaarlijks een benchmark uit over de drie corporaties. Dit mechanisme is zeer afgebakend, zij oordeelt wel, maar het ontbreekt aan de mogelijkheid om een sanctie op te leggen behalve deze beoordeling openbaar te maken. Sterker nog, zoals uit de analyse blijkt, hecht Pré Wonen meer waarde aan het keurmerk KWH.

Als laatste de forums die gebaseerd zijn op de mechanismen van sociale accountability bestaande uit de huurders en de maatschappij. De verantwoording richting de huurders hebben de corporaties alle drie geregeld via platforms van huurdersorganisaties, die de belangen van de huurders van de corporaties behartigen. Qua samenstelling verschillen de corporaties in de niveau's waarop het mechanisme richting de huurders is ingericht; van collectief tot buurt of complex-niveau. De huurders hebben door de nieuwe Woningwet instemmings- en adviesrecht en zijn gerechtigd leden van de RvC aan te dragen. Toch is deze sociale accountability afgebakend omdat de huurders geen formele sancties kunnen opleggen, zoals bijvoorbeeld het CFV/Aw dit wel kan. Naast de rekenschap richting de huurders, leggen de drie woningcorporaties ook verantwoording af richting de maatschappij door zelf standaarden voor integriteit, transparantie en governance op te stellen. Hoewel in de nieuwe wetgeving vereisten op het gebied van governance zijn vastgelegd, gaan alle drie nog een stap verder door zelf actief (en vrijwillig) aan alle stakeholders in de maatschappij te laten zien hoe zij deze zaken wil nastreven en hier openbaarheid van te geven, zodat de maatschappij hierover kan oordelen.

Uit de vergelijking van de drie cases blijkt dat niet alle mechanismen dezelfde rol hebben gespeeld bij de corporaties in de jaren 2011 t/m 2015. Woningcorporatie Vestia dient

door het derivatendebacle vooral naar haar politieke forums verantwoording af te leggen en richt zeer sterk op het herstel van haar corporatie. Portaal moet ook richting de forums in de politieke mechanismen verantwoording afleggen, maar in mindere mate en is daarnaast actief bezig met haar verantwoording naar de maatschappij. Onder andere door middel van de berekeningen van haar “maatschappelijke bijdrages”, benadrukt Portaal vooral dat zij meer doet dan wettelijk is vereist; legt minder huurstijging op en stelt zelf strengere normen aan haar financiële positie dan het WSW. Bij Pré Wonen is wel sprake van het reguliere politieke verantwoordingsmechanisme, maar richt zich op de sociale accountability; de rekenschap die zij actief aan haar huurders wil afleggen door deze centraal te zetten.

Tot slot vallen mij nog een aantal dingen op uit de analyse van de verantwoordingsmechanismen. Uit alle cases is gebleken participatie binnen de verantwoordingsmechanismen een terugkerend thema is, bijvoorbeeld in de prestatieafspraken met huurdersorganisaties en gemeentes. Ogenschijnlijk zijn participatie en verantwoordingsmechanismen niet hetzelfde omdat participatie veelal afspeelt in het beginstadium van het beleidsproces en rekenschap achteraf. Een mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie zou ontbreken. Echter zoals Bovens beargumenteerd: “de grens tussen participatie en accountability is zeer dun; actoren kunnen tijdens het beleidsproces verantwoordelijk worden gehouden voor hun participatie in het proces”(2007: 453). Zie de prestatieafspraken met de gemeentes en huurders, wanneer de partijen tijdens de afspraken er onderling niet uitkomen kunnen zij bij geschillen zich richten naar het ministerie, die wel kan beoordelen en de mogelijkheid heeft om sancties te opleggen. Daarom is er bij prestatieafspraken sprake van diagonale accountability.

Toch lijken vormen van bijvoorbeeld professionele en sociale accountability bij de corporaties alleen een informatiestroom te garanderen of de participatie te bevorderen en beschikken niet over de mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie. Bovens beargumenteerd in zijn theorie dat de mogelijkheid om sancties te kunnen opleggen, niet eens zozeer de sanctie zelf, het verschil maakt in de voorwaarde om alleen informatie te verstrekken door de actor aan het forum en daadwerkelijk ter verantwoording staan (Bovens, 2007: 451). Een sanctie kan formeel zijn, zoals duidelijk te zien in het verantwoordingsmechanisme van het CFV/Aw, maar kunnen ook informele consequenties zijn. Bovens spreekt daarom van “to face consequences” (2007: 452). De relevante sociale en professionele verantwoordingsmechanismen bieden wel een element om te beoordelen, in geval de huurdersorganisaties en de visitatiecommissies etc, en maken deze beoordeling

openbaar. Daarom is binnen deze cases sprake van afgebakende horizontale en diagonale verantwoordingsmechanismen.

Invloed mechanismen op mandaten

Alle verantwoordingsmechanismen zijn van invloed op de mandaten van de corporaties, alleen verschilt de mate per corporatie en per mechanisme. In onderstaande tabel heb ik de invloeden van de mechanismen op de mandaten weergegeven om de verschillen van de drie cases te laten zien.

Verantwoordingsmechanismen	Mandaten			
	Rechten	Plichten	Beperkingen	Verwachtingen
Politieke accountability	XXX	XXX	XXX	XXX
	XX	XXX	XXX	XX
	X	XX	XXX	XX
Wettelijke accountability	X	XX	XXX	X
	X	XX	XXX	X
	X	XX	XXX	X
Administratieve accountability		X		X
		XX		X
		X		X
Professionele accountability	XXX	XXX	XXX	X
		X	XX	X
		X	X	X
Sociale accountability		X	XX	XXX
		X	XX	XXX
		X	XX	XX

Vestia: X – milde invloed, XX – redelijke invloed, XXX – hevige invloed

Portaal: X – milde invloed, XX – redelijke invloed, XXX – hevige invloed

Pré Wonen: X – milde invloed, XX – redelijke invloed, XXX – hevige invloed

Figuur 8 – De invloed van de verantwoordingsmechanismen op de mandaten bij de drie corporaties

Kijkend naar deze tabel is de rode draad binnen de analyse: ‘hoe “verscherpter” het toezicht, hoe heviger de mandaten zijn verschoven’. De strenge mechanismen bij Vestia hebben een hevige invloed op haar mandaten zoals de financiële zelfstandigheid en bestuurlijke vrijheid,

maar ook de sociale verwachtingen door de flinke deuk in het imago van de corporatie. Bij Portaal is de invloed al in mindere mate aanwezig en bij Pré Wonen het minst. Dit is ook terug te zien in de wijzen waarop de drie verschillend van elkaar strategisch positioneren in de jaren nadat het derivatendebacle aan het licht is gekomen;

- Vestia moet proberen ondergang te voorkomen en dient aan diverse forums verantwoording af te leggen, van politiek tot professioneel en sociaal. In het Verbeterplan moet de corporatie rekening houden met een zeer grote verschuiving van mandaten door hevige individuele sancties uit de verantwoordingsmechanismen. Daarbij moet zij rekening houden met algemeen landelijke verschuivingen als gevolg van verantwoordingsmechanismen. Zoals Vestia zelf stelt: “financieel gezien hebben vooral de regels voor het passend toewijzen in de herziene Woningwet en de huursombenadering een groot effect op het huurbeleid van Vestia. Alleen al door deze wijzigingen treedt er een solvabiliteitsverlies op van 7% en een noodzakelijke aanpassing van de strategie (Vestia, 2016: 4)”.
- Portaal weet weliswaar zelf haar financiële problemen op te lossen, toch moet zij met haar nieuwe Ondernemingsplan een jaar lang rekening houden met scherpere mandaten door het CFV/Aw. Daarbij houdt de woningcorporatie zeer sterk rekening met de verwachtingen op gebied van participatie, transparantie en integriteit vanuit de samenleving en laat nadrukkelijk haar maatschappelijk prestaties zien. Zowel in de samenwerking met gemeentes en huurders, maar ook richting de maatschappij om de legitimiteit en haar imago te herstellen. Tevens moet zij rekening houden met landelijk verschoven mandaten; als gevolg van politieke en wettelijke verantwoordingsmechanismen ervaart Portaal hevige inperking van haar inhoudelijke en geografische werkterrein: “de kaders zijn te knellend geworden” (Portaal, 2015: 12).
- Pré Wonen richt zich op het terugwinnen van haar legitimiteit door zelf in te zetten op mechanismen van sociale verantwoording. Als corporatie voelt zij zich meer dan ooit genoodzaakt nog meer rekenschap af te leggen aan de huurders om zo de informele mandaten te beïnvloeden. In haar nieuwe strategie zet Pré Wonen dan ook vooral in op het thema “Oog voor de klant” met de focus op de betaalbaarheid van woningen (Pré Wonen, 2016: 24). Daarnaast moet zij ook rekening houden met nieuwe beperkingen

en plichten als gevolg van wettelijke verantwoordingsmechanismen. Door de nieuwe verhuurdersheffing uit het Woonakkoord en de nieuwe regels van de Woningwet van scheiden van DAEB en niet-DAEB heeft zij haar doelgroep moeten inperken.

Opvallend is dat aantal relevante verantwoordingsmechanismen met elkaar in verbinding staan en hun uitwerking hebben op de mandaten van de drie corporaties. Dit geeft aan hoe complex de branche is en hoe complex de mandaten zijn. Het derivatendebacle bij Vestia was aanleiding voor de politieke en maatschappelijke onrust over de gehele sector. De politiek liet extra onderzoeken uitvoeren door het CFV naar de derivaten van de andere corporaties waarbij Portaal ook onder verscherpt toezicht is geplaatst. De uitkomsten van de parlementaire onderzoeken van door de Commissie Hoekstra en de parlementaire enquêtecommissie zijn de basis geweest van herziening van de Woningwet, welke grote consequenties heeft gehad voor de algemeen geldende plichten en beperkingen van de drie corporaties. Tevens voorziet de wet in richtlijnen om de sociale accountability te ondersteunen, zoals de verplichte prestatieafspraken waarbij voortaan ook huurders worden betrokken en het instemmings- en adviesrecht. Deze verantwoordingsmechanismen werken weer door in de verwachtingen en het beeld die de samenleving en huurders van de corporaties hebben. Deze werking is te linken aan het indirecte doel van accountability dat Bovens beschrijft in zijn theorie: “it can help to ensure that the legitimacy of governance remains intact or is increased” (2007: 464). De huurder en de maatschappij zijn steeds kritischer naar de corporaties gaan kijken, door de misstanden is het vertrouwen in de corporaties afgenomen. Accountability geeft deze corporaties juist de kans hun beleid uit te leggen en hun bedoelingen te verdedigen, waarop de huurder en de huurdersorganisaties vragen kunnen stellen en hun mening over kunnen geven. Zodoende draagt het mechanisme van sociale accountability bij het herstel van de informele mandaten van de woningcorporaties.

Verklaring voor verschuiving?

Uit de analyse blijkt dat de relevante verantwoordingsmechanismen een invloed hebben op de mandaten, maar niet allemaal even sterk en sommige verschillen per case. Juist de politieke en wettelijke verantwoordingsmechanismen vormen bij de drie woningcorporaties een oorzaak voor de verschuiving van de formele mandaten en de sociale

verantwoordingsmechanisme voor de informele mandaten. In de brede definitie gaf Bovens al aan dat accountability een icoon is voor “good governance” en overkoepeld onder andere de integriteit, transparantie, verantwoording en efficiëntie”(2007: 449). Ondanks dat ik in deze thesis ben uitgegaan van de smalle definitie van accountability, is uit de analyse gebleken dat deze drie mechanismen bijdragen aan de governance van de woningcorporaties en van invloed zijn op de mandaten.

Hoofdstuk 6 Conclusie

§ 6.1 Antwoord op de onderzoeksvraag

Om de onderzoeksvraag “*welke verantwoordingsmechanismen op basis van het raamwerk van Bovens hebben een invloed op het mandaat van woningcorporaties?*” te beantwoorden heb ik de analyse toegepast op drie verschillende cases, op basis van theoretische replicatie. Bij alle drie verwachtte ik verschillende uitkomsten, wat ook is gebleken uit de analyse. Bij alle drie de cases zijn de politieke en wettelijke verantwoordingsmechanismen het meeste van invloed op de verschuiving van de mandaten bij de corporaties; voornamelijk op haar rechten, plichten en beperkingen, hetzij in verschillende mate. Al moeten de sociale verantwoordingsmechanismen beslist niet over het hoofd worden gezien, omdat deze juist bijdragen aan de legitimiteit van de woningcorporaties bij de huurders en de samenleving.

Mijn doel was een algemene verklaring voor de verschuiving van de mandaten te ontwikkelen, door de theorie van Bovens te analyseren als aanvulling op de theorie van Bryson. Ondanks de verschillende mate en aanleiding van de verschuivingen, is de oorzaak bij alle cases verklaard door de werking van verantwoordingsmechanismen.

§ 6.2 Beperkingen & vervolgonderzoek

Desalniettemin heb ik toch een aantal beperkingen ervaren voor een meer gedegen en breder aantoonbare basis voor bovenstaande conclusie.

Ten eerste heb ik door de complexiteit van de mandaten en verantwoordingsmechanismen moeten focussen op de periode van het derivatendebacle in 2011 tot en met de herziening van de Woningwet in 2015. Er was te beperkte ruimte en tijd binnen deze thesis om de gehele periode vanaf de Bruteringsoperatie in 1993 mee te pakken en zo de volledige evolutie te kunnen analyseren. Ik heb mij in het onderzoek gefocust op de belangrijkste mandaten en mechanismen in deze korte periode met de grootste impact. Een aantal “kleine” mandaten heb ik zodoende niet meegepakt, zoals de Warmtewet en de puntenwaardering voor het berekenen van de huurprijs van de woningen.

Ten tweede heb ik beperkingen ervaren bij de dataverzameling binnen dit onderzoek: woningcorporatie Vestia is erg open en stelt zelf relevante documentatie online beschikbaar. Zij is zeer transparant over alle berichtgevingen vanuit externe toezichthouders naar de corporatie. Portaal is veel minder transparant en maakt slechts haar jaarstukken openbaar tot en met de stukken van 3 jaar geleden. Verder publiceert zij zelf geen andere documentatie. Pré Wonen is juist heel open in haar verantwoording en geeft vergeleken met de andere corporaties de meeste gedetailleerde informatie binnen haar jaarstukken. Dit kan deels te maken hebben met haar kleinere omvang als corporatie, waardoor meer ruimte is voor details. Echter het substantiële verschil is opvallend.

Tot slot heb ik mij bewust niet gericht op de vraag wie er binnen de corporaties verantwoordelijk kan worden gehouden en zodoende het vraagstuk van interne verantwoording links laten liggen (het tweede type accountability van Bovens). Toch blijkt uit de analyse dat de politieke en de wettelijke verantwoordingsmechanismen ogenschijnlijk veel consequenties hebben op het interne toezicht (als “intern mandaat”). De nieuwe Woningwet en de verantwoordingsmechanismen vanuit de Aw stellen bijvoorbeeld nieuwe en scherpere eisen aan het interne toezicht en een prominentere rol voor de RvC binnen de corporaties. Voor het volledig beantwoorden van de hoofdvraag, zou eigenlijk ook het tweede type verantwoordingsmechanisme; *op basis van de actor* onderzocht moeten worden. Omwille van de scope heb ik mij daar nu niet mee bezig gehouden, maar dit zou wel een interessant vervolgonderzoek kunnen zijn.

Literatuur- en bronnenlijst

Literatuur

- Bovens, M. (2007), Analysing and Accessing Accountability: A Conceptual Framework, in: *European Law Journal*, Vol 13, No 4, pp. 447-468
- Bryson, J.M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Dijkstra, G.S.A. (1998), Strategisch management voor de publieke sector, in: *Management in overheidsorganisaties* (27), pp. A5230-1 – A5230-17
- Dijkstra, G.S.A, Van der Meer, F.M. (2003), Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organisational perspective, in: *Retracing Public Administration*, Elsevier Science Ltd.
- De Koning, J.A. e.a. (1995), Het krachtenveld van verzelfstandiging, in: *Bestuurskunde* (5), pp 210-220.
- Van der Meer, F.M (2012), *Voorwaarden, waarborgen en Ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar benoemd met als leeropdracht Comparative Public Sector and Civil Service Reform aan de Universiteit Leiden vanwege het CAOP, februari 2012
- Yin, R.K. (2014), *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, Sage.

Bronnen

- Aedes, Geschiedenis Woningcorporaties, Geraadpleegd op 15 januari, 2017, <https://www.aedes.nl/dossiers/geschiedenis-woningcorporaties.html>
- Aedes, Over/About Aedes, Geraadpleegd op 26 maart, 2017, <https://www.aedes.nl/algemeen/over-aedes>
- Aedes, Hoe zit het toezicht van woningcorporaties in elkaar?, Geraadpleegd op 25 april, 2017, <https://www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/wetgeving-en-toezicht/toezicht-op-woningcorporaties/toezicht-op-woningcorporaties.html>

- Aedes, Regels verkoop corporatiewoningen, Geraadpleegd op 23 april, 2017,
<https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/financi-n-n/verkoop-corporatiewoningen/nieuwe-regels-verkoop-corporatiewoningen-blijven-complex.html>
- Aedes, Zo werkt de verhuurdersheffing, Geraadpleegd op 23 april, 2017,
<https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/zo-werkt-de-verhuurdersheffing.html>
- Aedes, Regels vermindering verhuurdersheffing, Geraadpleegd op 23 april, 2017,
<https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/regels-vermindering-verhuurderheffing-op-een-rij.html>
- Aedes, Achtergrond wetsvoorstel verhuurdersheffing, Geraadpleegd op 23 april, 2017
<https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/achtergrond-wetsvoorstel-verhuurderheffing.html>
- Aedes, Wiebes komt met voorstel belastingvrijstelling corporaties, Geraadpleegd op 23 april, 2017
<https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/fiscaliteiten--n/overdrachtsbelasting/wiebes-komt-met-voorstel-belastingvrijstelling-corporaties.html>
- Aedes, AedesCode, Geraadpleegd van,
<https://www.vestia.nl/documenten/1.2.%20Aedescode.pdf>
- Aedes (2015, 19 december), *Woningwet in de praktijk; verbindingen*, Geraadpleegd van,
https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/11813085547bf333/original/20151210-woningwet_verbindingen_versie1_9-december-pdf.pdf
- Aedes (2015), *Governancecode woningcorporaties 2015*, Geraadpleegd van,
<https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/44e0cd556fafb0dc/original/20152304-aedes-governancecode-woningcorporaties-20-pdf.pdf>
- Aedes, Hoe zit het borgingsstelsel in elkaar?, Geraadpleegd op 25 april, 2017,
<https://www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/geld-en-investeringen/hoe-financieren-woningcorporaties-de-sociale-wonin/achtervang.html>
- Algemene Rekenkamer (2014, 2 juni), *Toezicht op presteren van woningcorporaties*, Geraadpleegd van,
http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/06/Toezicht_op_presteren_van_woningcorporaties
- Autoriteit Woningcorporaties (2016), *Sectorbeeld 2016*, Inspectie Leefomgeving en transport, Geraadpleegd van, https://www.ilent.nl/Images/Sectorbeeld%202016_tcm334-380028.pdf

- Autoriteit Woningcorporaties (2016, 21 september), *Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties*, Geraadpleegd van,
https://www.ilent.nl/Images/Contouren%20van%20het%20toezicht_tcm334-378260.pdf
- Autoriteit Woningcorporaties (2015), *Beleidsregels financieel toezicht Autoriteit woningcorporaties 2016*, Geraadpleegd van,
https://www.ilent.nl/Images/Beleidsregels%20financieel%20toezicht%20Autoriteit%20woningcorporaties%202016_tcm334-371500.pdf
- Autoriteit Woningcorporaties (2016, 12 december), *Integrale beoordeling 2016 Stichting Vestia*, Geraadpleegd van,
https://www.ilent.nl/documenten/L1924_Oordeelsbrief_2016.pdf
- Boon, L. (2012, 19 juni), Akkoord over de schuldenlast Vestia – ‘gaat de sector pijn doen’, *NRC Handelsblad*, Geraadpleegd van,
<https://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/19/akkoord-over-schuldenlast-vestia-corporaties-betalen-700-miljoen-euro-a1443996>
- College van Beroep voor bedrijfsleven (2016, 25 februari), *Accountants Vestia schoten tekort: jaarrekeningen 2009 en 2010 ten onrechte goedgekeurd*, Geraadpleegd van,
<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/Accountants-Vestia-schoten-tekort-jaarrekeningen-2009-en-2010-ten-onrechte-goedgekeurd.aspx>
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2014, 19 augustus), *Goedkeuring verbeterplan Vestia*, Geraadpleegd van,
<https://www.vestia.nl/documenten/Goedkeuring%20verbeterplan%20Vestia.pdf>
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010, 23 augustus), *Vestia – Continuïteitsoordeel 2010:A1 oordeel*, Geraadpleegd van,
<https://www.vestia.nl/documenten/Continuïteitsoordeel%202010.pdf>
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2013, 19 november), *Toezichtbrief 2013 en voortgang sanering (Vestia)*, Geraadpleegd van,
https://www.ilent.nl/documenten/L1924_Toezichtbrief_2013.pdf
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2014, 16 oktober), *Toezichtbrief 2014 (Vestia)*, Geraadpleegd van,
https://www.ilent.nl/documenten/L1924_Toezichtbrief_2014.pdf
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012, 30 maart), *Stresstest liquiditeitenrisico's*, Geraadpleegd van,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2012/04/06/analyse-liquiditeitsrisico-s-corporaties>

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012), *Jaarverslag 2012 – Toezicht door Financiële risico's en interventie*, Geraadpleegd van,

https://www.ilent.nl/Images/2013%20Jaarverslag%202012_tcm334-366120.pdf

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012, 31 mei), *Renterisico's beheerst of financiële risico's vergroot – derivaten bij woningcorporaties*, Geraadpleegd van,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/05/31/renterisico-s-beheerst-of-financieel-risico-s-vergroot-derivaten-bij-woningcorporaties>

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2014, 11 november), *Toezichtbrief 2014 (Portaal)*,

Geraadpleegd van, https://www.ilent.nl/documenten/L0117_Toezichtbrief_2014.pdf

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2013, 24 oktober), *Toezichtbrief 2013 (Portaal)*,

Geraadpleegd van, https://www.ilent.nl/documenten/L0117_Toezichtbrief_2013.pdf

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2013, 24 oktober), *Toezichtbrief 2013 (Pré Wonen)*,

Geraadpleegd van, https://www.ilent.nl/documenten/L0640_Toezichtbrief_2013.pdf

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2014, 16 oktober), *Toezichtbrief 2014 (Pré Wonen)*,

Geraadpleegd van, https://www.ilent.nl/documenten/L0640_Toezichtbrief_2014.pdf

Commissie Hoekstra - Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (2012, 17 december), *Eindrapportage*, Geraadpleegd van,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/12/17/eindrapportage-commissie-kaderstelling-en-toezicht-woningcorporaties>

Financieel Dagblad (2012, 15 juni), *Derivaten tekort Portaal half miljard*, *Financieel Dagblad*, Geraadpleegd van,

<https://fd.nl/frontpage/economie-politiek/801538/derivatentekort-portaal-half-miljard>

Financieel Dagblad (2016, 2 juni), *OM brengt corporatiefraudes Vestia en Portaal samen naar de rechtbank*, *Financieel Dagblad*, Geraadpleegd van,

<https://fd.nl/economie-politiek/1154401/om-brengt-corporatiefraudes-vestia-en-portaal-samen-voor-rechtbank>

Gemeente Beverwijk (2010), *Intentieverklaring prestatieafspraken 2010 en verder- Pré Wonen – Gemeente Beverwijk*, Geraadpleegd van,

<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/samenwerken/gemeenten/Prestatieafspraken-Pre-Wonen-Beverwijk-2010.pdf>

Gemeente Haarlem (2013), *Lokaal Akkoord Haarlem*, Geraadpleegd van,

<https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/2013154058-Raadsstuk-Lokaal-Akkoord-Haarlem-2013-t-m-2016.pdf>

Gemeente Haarlem (2017), *Prestatieafspraken Haarlem 2017*, Geraadpleegd van,

<https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/2016513555-3-Bijlage-A-Prestatieafspraken-Haarlem-2017-1.pdf>

Inspectie Leefomgeving en Transport (2015, 27 november), *Oordeelsbrief 2014 (Vestia)*,

Geraadpleegd van, <https://www.vestia.nl/documenten/Oordeelsbrief2015.pdf>

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017), Toezicht Autoriteit Woningcorporaties,

Geraadpleegd op 28 april, 2017,

<https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/>

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017), Financieel Toezicht, Geraadpleegd op 28 april,

2017, https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/financieel_toezicht/financieel_toezicht/

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017), Overzicht van corporaties die onder verscherpt toezicht staan, Geraadpleegd op 28 april, 2017,

https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/publicaties/verscherpt_toezicht/

Inspectie Leefomgeving en Transport (2015, 9 oktober), *Toezichtbrief 2015 (Portaal)*,

Geraadpleegd van,

https://www.ilent.nl/documenten/L0117_Toezichtbrief_2015_bestuur.pdf

Inspectie Leefomgeving en Transport (2016, 12 december), *Integrale beoordeling 2016*

Stichting Vestia, Geraadpleegd van,

https://www.ilent.nl/documenten/L1924_Oordeelsbrief_2016.pdf

König, E. (2012, 30 mei), Vestia stemt in met plan van banken – faillissement afgewend, *NRC*

Handelsblad, Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/05/30/vestia-stemt-in-met-plan-van-banken-faillissement-afgewend-a1444526>

König, E. e.a. (2012, 1 juni), ABN Amro dreigt Vestia met claimen van schade, *NRC*

Handelsblad, Geraadpleegd van,

<https://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/01/abn-dreigt-vestia-met-claimen-van-schade-a1444456>

König, E. e.a. (2012, 13 juni), Accountant wil jaarrekening corporatie Portaal niet goedkeuren, *NRC Handelsblad*, Geraadpleegd van,

<https://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/13/accountant-weigert-jaarrekening-woningcorporatie-portaal-goed-te-keuren-a1444136>

KPMG (2012, 26 april), *Mededeling Vestia*, Geraadpleegd van,

<http://www.huurdersraadvestia.nl/wp-content/uploads/Samenwerkingsovereenkomst-LHV-online.pdf>

Landelijke Huurdersraad Vestia (2016, 2 februari), *Reactie op uw jaarplan 2016*,

Geraadpleegd van, <http://www.huurdersraadvestia.nl/content/uploads/2016/02/160102-Advies-jaarplan-Vestia-website.pdf>

Landelijke Huurdersraad Vestia (2016), *Samenwerkingsovereenkomst Vestia*, Geraadpleegd

van, <http://www.huurdersraadvestia.nl/wp-content/uploads/Samenwerkingsovereenkomst-LHV-online.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Woningwet 2015*,

Geraadpleegd op 10 januari, 2017, <http://woningwet2015.nl/kennisbank>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Oordeelsbrief 2010 Vestia*,

Geraadpleegd van, <https://www.vestia.nl/documenten/Oordeelsbrief2010.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Oordeelsbrief 2011 Vestia*,

Geraadpleegd van, <https://www.vestia.nl/documenten/Oordeelsbrief2011.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Oordeelsbrief 2012 Vestia*,

Geraadpleegd van, <https://www.vestia.nl/documenten/Oordeelsbrief2012.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Kabinetsreactie op het rapport 'Ver van huis' van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties*,

Geraadpleegd van,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/12/01/kamerbrief-kabinetsreactie-op-rapport-van-parlementaire-enquete-woningcorporaties>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2012, 5 april), *Stand van zaken corporaties – toezicht*, Geraadpleegd van,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/04/06/kamerbrief-over-de-stand-van-zaken-van-het-toezicht-op-corporaties>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Oordeelsbrief 2010(Portaal)*, Geraadpleegd van,

https://www.ilent.nl/documenten/L0117_IO_brief_2010.pdf

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2012, 11 juni),

Woningcorporaties: stand van zaken diverse dossiers, Geraadpleegd van,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/06/11/kamerbrief-over-diverse-dossiers-woningcorporaties>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) (2010, 29 november),
Oordeelsbrief 2010 (Pré Wonen), Geraadpleegd van,
https://www.ilent.nl/documenten/L0640_IO_brief_2010.pdf

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) (2015, 9 oktober),
Toezichtbrief 2015 (Pré Wonen), Geraadpleegd van,
https://www.ilent.nl/documenten/L0640_Toezichtbrief_2015_bestuur.pdf

NRC Handelsblad (2012, 6 september), Vier corporaties zakken op stresstest, *NRC Handelsblad*, Geraadpleegd op 2 mei, 2017,
<https://www.nrc.nl/nieuws/2012/09/06/vier-corporaties-gezakt-voor-stresstest-1148788-a671461>

NRC Handelsblad (2014, 12 juni), Derivatenproblemen raadsel voor Staal, *NRC Handelsblad*,
<https://www.nrc.nl/nieuws/2014/06/12/derivatenproblemen-vestia-raadsel-voor-staal-a1424373>

Portaal (2016, juni), *Jaarverslag Portaal 2015*, Geraadpleegd van,
https://www.portaal.nl/media/1097/jaarverslag-2015_2.pdf

Portaal (2014), *Samen beter – Jaarverslag 2014*, Geraadpleegd van,
https://www.portaal.nl/media/1154/portaal_jvs2014_web.pdf

Portaal (2014, 10 juni), *Jaarverslag 2013*, Geraadpleegd van,
https://www.portaal.nl/media/1155/portaal_jvs2013_web.pdf

Portaal (2013, 24 juni), *Dichtbij huis - Jaarverslag 2012*, Geraadpleegd van,
<http://www.zwartboekportaal.nl/wp-content/uploads/2014/12/Jaarverslag-2012.pdf>

Portaal (2016, 30 juni), *Governance Raamwerk Portaal*, Geraadpleegd van,
<https://www.portaal.nl/media/1201/governance-raamwerk-portaal-definitief-goedgekeurd-door-rvc-dd-20160630.pdf>

Pré Wonen (2016, 20 april), *De klant centraal – Jaarverslag Pré Wonen 2015*, Geraadpleegd van,
<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/beleid/beleidsstukken-1/Jaarverslag-Pre-Wonen-2015-definitief.pdf>

Pré Wonen (2015), *Pré Wonen werkt aan de wijk! – Jaarverslag 2014*, Geraadpleegd van,
<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/beleid/beleidsstukken-1/Jaarverslag-definitief-te-waarmerken.pdf>

Pré Wonen (2014), *Pré Wonen werkt aan de wijk! – Jaarverslag 2013*, Geraadpleegd van,
<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/beleid/beleidsstukken-1/20140423-Jaarverslag-2013-Pre-Wonen-DEFINITIEF.PDF>

Pré Wonen (2013), *Jaarverslag 2012*, Geraadpleegd van,

<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/beleid/beleidsstukken-1/1-1-Jaarverslag-Pre-Wonen-2012.pdf>

Pré Wonen (2016, 12 december), *Integriteitsbeleid*, Geraadpleegd van,

<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/beleid/integriteit-en-klokken-lu/Integriteitsbeleid-2016-vastgesteld.pdf>

Pré Wonen, Geschiedenis van Pré Wonen, Geraadpleegd op, 25 april, 2017

<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/organisatie/geschiedenis-van-pre-wone/>

Pré Wonen, Integriteit en klokkenluidersregeling, Geraadpleegd op, 25 april, 2017,

<http://www.prewonen.nl/pre-wonen/beleid/integriteit-en-klokken-lu/>

Reaflex (2014), *Visitatierapport Portaal 2010-2013*, Geraadpleegd van,

<http://www.raeflex.nl/sites/default/files/bestanden/visitatie/visitatierapportportaal.pdf>

Rijksoverheid, Nieuwe woningwet: hoofdlijnen, Geraadpleegd op 20 december, 2016,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/woningwet-hoofdlijnen>

Rijksoverheid, Commerciële en maatschappelijke activiteiten, woningcorporaties,

Geraadpleegd op 20 december, 2016,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/activiteiten-woningcorporaties>

Rijksoverheid, Eerste Kamer akkoord met wetsvoorstel Doorstroming Huurmarkt,

Geraadpleegd op 23 april, 2017,

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/04/13/eerste-kamer-akkoord-met-wetsvoorstel-doorstroming-huurmarkt>

Rijksoverheid, Hoe zit de stijging van de huursom voor woningcorporaties in elkaar?,

Geraadpleegd op 24 april, 2017,

<https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/vraag-en-antwoord/huursom-stijging-woningcorporaties>

Rijksoverheid, Afspraken tussen woningcorporaties, gemeenten en huurders, Geraadpleegd op 24 april, 2017,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/afspraken-woningcorporaties-gemeenten-huurders>

Rijksoverheid, Commerciële en maatschappelijke activiteiten woningcorporaties,

Geraadpleegd op 24 april, 2017,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/afspraken-woningcorporaties-gemeenten-huurders>

Rijksoverheid, Toewijzen van betaalbare woningen, Geraadpleegd op 24 april, 2017,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/toewijzen-betalbare-woningen>

Rijksoverheid, Commissie Hoekstra adviseert over aanpassingen toezicht woningcorporaties, Geraadpleegd op 24 april, 2017,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/nieuws/2013/01/14/commissie-hoekstra-adviseert-over-aanpassingen-toezicht-woningcorporaties>

Rijksoverheid, Extern toezicht woningcorporaties volledig bij Rijk, Geraadpleegd op 24 april, 2017,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/nieuws/2013/03/27/extern-toezicht-woningcorporaties-volledig-bij-rijk>

Rijksoverheid, Toezicht op woningcorporaties, Geraadpleegd op 25 april, 2017,

<https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/toezicht-woningcorporaties>

Rijksoverheid (2015, 17 maart), *De woningwet 2015 in Vogelvlucht*, Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/woningwet-2015-in-vogelvlucht>

Vestia (2015), *Jaarverslag 2015*, Geraadpleegd van,

<https://www.vestia.nl/documenten/Jaarverslag%202015.pdf>

Vestia (2016, juni), *Verkoopbeleid Vestia*, Geraadpleegd van,

<https://www.vestia.nl/documenten/Verdiepingsdocument%20Verkoopbeleid%20Vestia.pdf>

Vestia (2014, juni), *Governance-handboek Vestia*, Geraadpleegd van,

<https://www.vestia.nl/documenten/Governancehandboek2015.pdf>

Vestia (2012), *Persbericht: Vestia deponeert jaarrekening 2011*, Geraadpleegd van

<https://www.vestia.nl/documenten/jaarrekening%202011persbericht.pdf>

Vestia (2013, 12 december), *Persbericht: Vestia deponeert jaarrekening 2012*, Geraadpleegd van <https://www.vestia.nl/documenten/Jaarrekening2012persbericht.pdf>

Vestia (2013), *Jaarrekening 2012*, Geraadpleegd van

<https://www.vestia.nl/documenten/Jaarrekening2012.pdf>

Vestia (2014, 5 juni), *Persbericht: Vestia deponeert jaarrekening 2013*, Geraadpleegd van

<https://www.vestia.nl/documenten/Jaarrekening2013persbericht.pdf>

- Vestia (2015, 2 juli), *Persbericht: Vestia publiceert jaarstukken 2014*, Geraadpleegd van <https://www.vestia.nl/documenten/Jaarrekening2014persbericht.pdf>
- Vestia (2014, 19 augustus), *Verbeterplan Stichting Vestia 2014-2021*, Geraadpleegd van https://www.vestia.nl/documenten/Verbeterplan%20Vestia%202014-2021%20versie%20DEF_zonder%20samenvatting.pdf
- Vestia (2014, 19 augustus), *Samenvatting Verbeterplan Stichting Vestia 2014-2021*, Geraadpleegd van <https://www.vestia.nl/documenten/Samenvatting%20Verbeterplan%20Stichting%20Vestia.pdf>
- Vestia (2016, 7 juni), *Reglement Financieel Beleid en Beheer Stichting Vestia*, Geraadpleegd van <https://www.vestia.nl/documenten/2.5.%20Reglement%20financieel%20beleid%20en%20beheer%20Vestia.pdf>
- Vestia (2015), *Jaarverslag 2014*, Geraadpleegd van, <https://www.vestia.nl/documenten/Jaarverslag2014.pdf>
- Vestia (2014), *Jaarverslag 2013*, Geraadpleegd van, <https://www.vestia.nl/documenten/Jaarverslag2013.pdf>
- Vestia (2016, 12 februari), *Uw advies Jaarplan 2016 van Vestia*, Geraadpleegd van, <http://www.huurdersraadvestia.nl/content/uploads/2016/02/briefaanLHV-rechtie-advies-Jaarplan2016-Vestia.pdf>
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Over WSW, Geraadpleegd op 5 mei, 2017, <https://www.wsw.nl/over-wsw/borgstelsel/>
- Woningwet (1991, 29 augustus), Geraadpleegd op 29 april, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2017-01-01>

Bijlage 1 – Samenvatting toezichts- en oordeelsbrieven Vestia

Oordeelsbrief 2010 (BZK)

Het ministerie is tot het oordeel gekomen dat Vestia zodanig financieel beleid en beheer heeft gevoerd dat het voortbestaan, zonder rekening te houden met de effecten van de voorgenomen activiteiten, in financieel opzicht is gewaarborgd (n.a.v. advies van CFV). Over de mate waarin Vestia de wetten en andere relevante regels heeft nageleefd: niet alle commerciële vastgoedprojecten (als nevenactiviteiten) zijn voor beoordeling aan het ministerie voorgelegd. Het ministerie verzoekt Vestia om meer zorgvuldigheid van de regels van meldingsplicht in acht te nemen of deze activiteiten in de gestelde kaders passen (n.a.v. rapport accountants). Het ministerie beoordeelt ook de governance aspecten van Vestia, welke de besturing en beheersing van corporatie omvat, evenals de verantwoording en het (interne) toezicht daarop. Als hulpmiddel gebruikt zij hiervoor de realisatie-index¹⁰; deze biedt inzicht in de mate waarin de corporatie realiseert wat zij zich in haar prognoses heeft voorgenomen. Vestia scoort hier in 2010 goed in; voor een groot deel worden deze daadwerkelijk gerealiseerd (BZK, 2010: 1-4).

Oordeelsbrieven 2011 en 2012 (BZK 2012 en 2013)

Het ministerie heeft niet tijdig over de verantwoordingsgegevens van Vestia kunnen beschikken over het jaar 2011 en 2012. Vestia heeft hiermee in strijd gehandeld met artikel 30 van het Bbsh. Op grond van artikel 31 kan het ministerie bepalen Vestia rechtshandelingen mag verrichten na toestemming van het ministerie, totdat Vestia de verantwoordingsgegevens vertrekt. Indien Vestia in de toekomst opnieuw de gegevens niet of niet tijdig aanlevert, zal de directeur-generaal van het ministerie overwegen zijn bevoegdheden op grond van artikel 31 in te zetten (BZK, 2012: 2 en 2013: 3). Kortom, in 2012 maakt Vestia zich er vanaf met een waarschuwing.

¹⁰ Realisatie index: op basis van prognose-informatie gaat het CFV na of er een goede balans is tussen toekomstige prestaties van corporaties en verwachte vermogensontwikkeling om zo een goed beeld voor de komende jaren van de financiële ontwikkeling van corporaties te ontwikkelen. Het verschil tussen de prognose en de feitelijke realisatie wordt uitgedrukt in de Realisatie-index (BZK, 2010 : 3)

Toezichtbrief 2013 (CFV)

Omdat Vestia vanaf augustus 2012 officieel een saneringscorporatie is, heeft het CFV over 2013 geen regulier toezicht beoordeling uitgevoerd. De afronding jaarrekening 2012 is nog steeds uitgesteld. Zodoende kan het CFV niet het vermogen vaststellen en de uitvoering van de herstelmaatregelen beoordelen. Daarnaast geeft het CFV aanvullingen voor het Verbeterplan, na beoordeling van voorstel als onvoldoende.

Toezichtbrief 2014 (CFV)

Het gezamenlijk traject door WSW, ILT en CFV, voor optimaal vervolg van de sanering bij Vestia, heeft geleid tot een aangepast en aangescherpt Verbeterplan 2014-202. Goedkeuring door het CFV; het plan beoogt duurzaam financieel herstel en voorziet in een specifieke verkoop- en investeringsstrategie.

Oordeelsbrief 2014 (ILT, 2015) en Toezichtbrief 2015 (ILT, 2015)¹¹

Kwaliteit van volkshuisvestelijk bezit op voldoende niveau te houden om aan haar wettelijke plicht te kunnen voldoen, maar tegelijkertijd zekerheid te kunnen bieden aan de financiers van Vestia en aan het WSW (ILT, 2015: 4). Begin 2015 hebben CFV, WSW en Vestia werkafspraken gemaakt over de wijze waarop Vestia zich moet verantwoorden. Hoewel zij de afspraken nakomt, is Aw van mening van verdieping van inzicht noodzakelijk is (2015: 4). Monitoring van de verbetermogelijkheden wordt bemoeilijkt door het ontbreken van de balans en kasstroomoverzicht in de interne verantwoordingsrapportages. Daarom twee verbetervoorstellen op gebied van invoering waardestrategie en herijken van verantwoordingsrapportages aan interne en externe toezichthouders, zodat een betere monitoring van de verbetermaatregelen en ontwikkeling van financiële ratio's mogelijk is. Vestia heeft hierop aanvullende afspraken met de Aw gemaakt (Vestia, 2016: 9).

Integrale boordeling 2015 Stichting Vestia (Aw, 2016)

Op basis van verantwoordingsinformatie, jaarverslag, jaarrekening, stukken accountant en aanvullende informatie in het kader van verscherpt toezicht Vestia, heeft de Aw inde toezichtbrief van 2015 twee aanvullende verbetermaatregelen geformuleerd. De Aw is positief over de voortgang van de uitwerking plan van aanpak portefeuillestrategie en waardestrategie.

¹¹ Deze worden beide in het najaar van 2015 verstuurd in het kader van de overgang van het oude Bbsh naar de herziening van de Woningwet en de nieuwe BTiV. In de oordeelsbrief wordt eigenlijk meer de nieuwe regelgeving uitgelegd, terwijl in de toezichtbrief 2015 echt een oordeel wordt geveld over het handelen van Vestia.

Door de uitbreiding van de financiële verantwoordingsinformatie kan het duurzaam financieel herstel breder worden gemonitord door verschillende toezichthouders (Aw, 2016: 3) Een structureel probleem blijft de te lage rentestand, waardoor verdere renteaflossingen in de bestaande leningen zeer beperkt zijn. Aflossen zou alleen mogelijk zijn tegen zeer hoge kosten, waarbij sprake zou zijn van forse weglek van maatschappelijk gebonden vermogen. De Aw constateert dan ook dat het duurzaam financieel herstel bijna onvermijdelijk een kwestie van een lange adem is (2016: 5). Vestia blijft onder verscherpt toezicht, de beoordeling geeft geen aanleiding tot aanvullende interventies, maar wel een aanvullende informatievraag. Vestia dient vervolg te geven aan de uitwerking van het plan van aanpak portefeuillestrategie en waarde sturing en informatie te geven over haar beleid inzake verbindingen¹² inclusief risicobeheersing (dit laatste is nog van een te hoog niveau en wordt door Vestia te weinig verantwoording over afgelegd).

¹² “Verbinding” is een rechtspersoon of een vennootschap waarin een corporatie deelneemt of de corporatie een duurzame band mee heeft (het hebben van stemrechten in de algemene vergadering van een rechtspersoon). Sinds de nieuwe woningwet zijn de regels op de verbindingen van woningcorporaties verscherpt en mag een corporatie deze niet meer aangaan zonder goedkeuring/toestemming van Aw (Aedes, 2015: 2)

Bijlage 2 – Samenvatting toezichts- en oordeelsbrieven Portaal

Oordeelsbrief 2010 (BZK)

Het ministerie oordeelt positief over de financiële positie van Portaal: de voorgenomen activiteiten in de periode 2010-2014 zijn passend bij de financiële mogelijkheden van de corporatie (n.a.v. advies van CFV), tevens is de solvabiliteit voldoende. Over de mate waarin Portaal de wetten en andere relevante regels heeft nageleefd heeft de minister geen opmerkingen op basis van de beoordeelde stukken. Het ministerie beoordeelt tevens de governance aspecten van Portaal: besturing en beheersing van corporatie, evenals de verantwoording en het (interne) toezicht daarop. De realisatie-index biedt inzicht in de mate waarin de corporatie realiseert wat zij zich in haar prognoses heeft voorgenomen¹³. Portaal scoort hier in 2010 goed in; voor een groot deel worden deze daadwerkelijk gerealiseerd. Wel vraagt het ministerie Portaal een nadere analyse uit te voeren naar de oorzaken van het niet realiseren van het andere deel, om zo mogelijk voorspelkracht te verbeteren (BZK, 2010: 1-4).

Oordeelsbrieven 2011 en 2012 – niet aanwezig in archief van ILT

Toezichtbrief 2013 (CFV)

Op een aantal punten heeft het CFV nader onderzoek uitgevoerd bij Portaal, dit leidt tot een diepgaander onderzoek bij en contact met de corporatie (CFV, 2013: 1). Hierbij is stilgestaan bij de volgende onderzoekpunten:

- Extra 10% besparingen, “het nieuwe Stichting Portaal” – CFV vraagt Portaal om opheldering over het definitieve reorganisatieplan, waarbij zij moet aangeven wat de financiële effecten zijn van de maatregelen.
- Huurbeleid – Portaal heeft in de opgave van de huren rekening gehouden met inflatie, inkomensafhankelijk huurbeleid en harmonisatie. CFV heeft hierop correcties gemaakt.

¹³ Realisatie index: op basis van prognose-informatie gaat het CFV na of er een goede balans is tussen toekomstige prestaties van corporaties en verwachte vermogensontwikkeling om zo een goed beeld voor de komende jaren van de financiële ontwikkeling van corporaties te ontwikkelen. Het verschil tussen de prognose en de feitelijke realisatie wordt uitgedrukt in de Realisatie-index (BZK, 2010 : 3)

- Bevindingen van accountant Portaal – de accountant heeft opmerkingen gemaakt over, naar zijn mening, “matige opvolging van de aanbeveling uit de managementletters van de afgelopen jaren” (CFV, 2013: 2). Portaal heeft aan het CFV moeten uitleggen hoe zij follow-up geeft aan deze bevindingen van de accountant.

Tot slot zijn de derivaten en liquiditeitspositie onderzocht en op basis van deze bevindingen is het verscherpt toezicht met ingangsdatum van 6 augustus 2013 opgeheven. Wel dient Portaal op kwartaalbasis periodiek de aanbevelingen van het derivatenonderzoek te monitoren en het CFV hierover te rapporteren.

Toezichtbrief 2014 (CFV)

Bij de beoordeling op de financiële continuïteit van Portaal heeft het CFV de volgende opmerkingen naar aanleiding van de punten uit 2013:

- Follow-up bevindingen derivatenonderzoek – de evaluatie van de derivatenproblematiek hebben geleid tot aanbevelingen. Portaal heeft de resultaten van de evaluatie met het CFV besproken. Het CFV acht het van belang dat Portaal deze aanbevelingen ter harte neemt.
- Implementatie van het bezuinigingsplan en de reorganisatie – CFV blijft de ontwikkelingen volgen en laat zich tevens inlichten door de RvC.
- Opzet van het risicomanagement – Portaal heeft gewerkt aan de uniformering van de processen bij de regiobedrijven, het CFV hecht eraan dat de uitwerking hiervan in de komende tijd in praktijk worden gebracht. Daarnaast heeft Portaal maatregelen genomen naar aanleiding van de evaluatie naar de derivatenproblematiek betreft intern toezicht (checks and balances). Het CFV wil deze via “on-site toezicht vast stellen hoe het risicomanagement en versterking van intern toezicht in de praktijk werkt” (2014: 2).

Liquiditeit: de maatregelen om de derivatenportefeuille te elimineren zijn door het CFV als toereikend beoordeeld. Portaal krijgt tot eind 2014 de tijd om aan te geven of deze maatregelen effectief zijn geweest. Qua interventies deelt het CFV Portaal mede dat zij de bovenstaande ontwikkelingen in 2015 kritisch zal blijven volgen. Portaal dient CFV gericht en proactief te informeren. Daarnaast start het CFV een on-site onderzoek om vast te stellen op welke wijze Portaal waarborgt dat de veranderingen in control zijn (2014: 3).

Toezichtbrief 2015 (ILT, 2015)

De financiële beoordeling van Portaal in 2015 leidt niet tot opmerkingen of interventies. Wel heeft het CFV om aanvullende informatie gevraagd over de ontwikkeling van het systeemgericht toezicht (voorraadbeleid, risicomanagement en het nieuwe werken). Het gaat om informatie met betrekking tot; de interne evaluatie van het project Stroomversnelling, de governance, risk- en compliance rapportage (in het licht van de verdere ontwikkeling van het risicomanagementsysteem) en de rapportage inzake de implementatie van het nieuwe ERP-systeem (management- en informatiesysteem) (CFV, 2015: 2).

Op 18 april voldeed Portaal niet meer aan de buffervereiste met oog op de derivatenportefeuille en heeft dit zelf bij het CFV gemeld. Daarop heeft Portaal een plan van aanpak gemaakt en dit besproken met de toezichthouder. Eis van de CFV is dat Portaal uiterlijk 1 juli 2015 weer moet voldoen aan de beleidsregels. Op deze datum heeft Portaal gemeld dat zij weer voldoet aan de buffervereisten (CFV, 2015: 2).

Bijlage 3 – Samenvatting toezichts- en oordeelsbrieven Pré Wonen

Oordeelsbrief 2010 (BZK)

Oordeel over financiële positie Pré Wonen: de voorgenomen activiteiten in de periode 2010-2014 zijn passend bij de financiële mogelijkheden van de corporatie (nav advies van CFV). Tevens is de solvabiliteit voldoende, wat betekent dat Pré Wonen aan haar verplichtingen kan voldoen en voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd. Over de mate waarin Pré Wonen de wetten en andere relevante regels heeft nageleefd, heeft de minister alleen de opmerking dat de taxatie in een aantal gevallen ouder zijn dan één jaar. Pré Wonen dient voor de te verkopen woningen maatregelen te treffen en deze via de methode van de regelgeving te taxeren (2010: 2). De realisatie-index biedt inzicht in de mate waarin de corporatie realiseert wat zij zich in haar prognoses heeft voorgenomen (onderdeel van de governance aspecten)¹⁴. Pré Wonen scoort hier in 2010 goed in; voor een groot deel worden deze daadwerkelijk gerealiseerd. Wel vraagt het ministerie Pré Wonen een nadere analyse uit te voeren naar de oorzaken van het niet realiseren van het andere deel, om zo mogelijk voorspelkracht te verbeteren (2010: 3). Tot slot wijst de minister Pré Wonen erop dat de kwaliteit van de aangeleverde informatie niet voldoende is, doordat er aanpassingen zijn doorgevoerd in de prospectieve informatie en in de verantwoordingsinformatie. Pré Wonen dient maatregelen te treffen die leiden tot een gegevens opgave van voldoende kwaliteit.

Oordeelsbrieven 2011 en 2012 – niet aanwezig in archief van ILT

Toezichtbrief 2013 (CFV)

Op basis van het Bbsh heeft het CFV jaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Pré Wonen, de uitkomsten van dit onderzoek hebben geen aanleiding gegeven tot nader onderzoek. Wel heeft het CFV geconstateerd dat Pré Wonen enkele jaren op rij negatieve resultaten uit deelnemingen realiseert. Dit kan een onnodige aantasting van het vermogen van Pré Wonen impliceren (2013: 1). Pré Wonen heeft dit erkend en gaat onderzoeken op welke wijze zij het negatieve jaarresultaat kan ombuigen. Het CFV legt daarom geen interventies op, maar wil

¹⁴ Realisatie index: op basis van prognose-informatie gaat het CFV na of er een goede balans is tussen toekomstige prestaties van corporaties en verwachte vermogensontwikkeling om zo een goed beeld voor de komende jaren van de financiële ontwikkeling van corporaties te ontwikkelen. Het verschil tussen de prognose en de feitelijke realisatie wordt uitgedrukt in de Realisatie-index (BZK, 2010 : 3)

via de reguliere verantwoordingsinformatie geïnformeerd worden over deze maatregelen (2013: 2).

Toezichtbrief 2014 (CFV)

Na de beoordeling op de financiële continuïteit van Pré Wonen heeft het CFV in 2014 alleen de opmerkingen dat zij vaststelt zowel de prospectieve informatie als de verantwoordingsinformatie over 2013 tot vragen en aanpassingen hebben geleid. Zij verzoekt Pré Wonen in het vervolg “uiterste zorg te besteden aan de kwaliteit van deze gegevens en passende maatregelen te nemen die leiden tot een correcte opgave” (2014: 1). Dit voorkomt het moeten stellen van vragen en het maken van aanpassingen van de gegevens.

Toezichtbrief 2015 (ILT, 2015)

De beoordeling van de Aw op basis van de ingediende prognosegegevens 2015-2019: de verantwoordingsgegevens 2014 en andere informatie ten aanzien van deelactiviteiten hebben niet geleid tot opmerkingen of aanleiding van het doen van interventies of selectie voor specifiek onderzoek (2015: 1-2).