

Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen

Vincent Smit en Peter Boelhouwer¹

Woningcorporaties en de rijksoverheid: een moeizame verhouding

De brutoering van de woningcorporaties in 1995 kan worden beschouwd als een financiële verzelfstandiging. De woningcorporaties werden vanaf dat moment zelf verantwoordelijk voor de financiële continuïteit. Het is een misverstand om deze operatie als een privatisering aan te duiden. Immers, de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen bleef gehandhaafd, waardoor ook na de brutoering de overheid een legitieme positie heeft in het formuleren van doelen van het woonbeleid. Commitment van corporaties aan de doelen van het rijksbeleid hoeft dus in principe niet steeds te worden ingekocht. Wel zal er een kader moeten zijn waarin het publiek belang afgestemd wordt met het maatschappelijk ondernemerschap van de corporaties. Over zo'n kader, ook wel arrangement genoemd, loopt al heel lang een debat, terwijl in de praktijk vele bloemen bloeien.

In 2005 zijn tal van adviezen en rapportages over de verhouding tussen overheid en woningcorporaties uitgebracht. In december 2005 vond het debat zijn weerslag in de brief van voormalig minister Dekker aan de Tweede Kamer waarin zowel publieke sturing als ook ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties aan de orde kwam. Mede door het vroegtijdig aftreden van de minister heeft deze brief echter nooit tot besluitvorming geleid.

In 2006 verschoof de aandacht naar het huurbeleid en de wijkaanpak. Voorstellen voor een ander huurbeleid verkregen geen parlementaire meerderheid en het Onderhandelaarsakkoord (Aedes/Minister) van september 2007 over de wijkaanpak werd niet gefiatteerd. Op zoek naar een verbetering van de onderlinge verhoudingen en rust op het politieke front is er vervolgens een nieuwe poging gedaan om tot een reeks van afspraken te komen. Hiertoe werd er een stuurgroep onder voorzitterschap van de heer Meijerink ingesteld.

Op 1 december 2008 werd het rapport van deze stuurgroep "nieuw arrangement overheid- woningcorporaties" naar de Tweede Kamer gestuurd. Even later vroeg de vaste commissie WWI van de Tweede Kamer aan de VROM-raad een reactie te schrijven op dit rapport. Dit advies "toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen" is op 9 februari 2009 naar buiten gebracht.

Het rapport van de stuurgroep-Meijerink is in een bijzondere constellatie tot stand gebracht: twee centrale partijen (VROM en Aedes) hebben geprobeerd onder leiding van een onafhankelijk voorzitter het eens te worden over een arrangement. Voor andere partijen, zoals de VNG, het WSW, de Woonbond, het Centraal Fonds Volkshuisvesting,

¹ Vincent Smit is projectleider bij de VROM-raad, Peter Boelhouwer is lid van de VROM-raad. Dit artikel is een weerslag van het recente advies "Toezicht vergt afstand" (februari 2009). Zie ook www.vromraad.nl

de VTW is een rol op afstand bedacht, een rol die sommige partijen aanvaarden en andere daarentegen verwerpen. Er is dus wel “gepolderd”, maar dit is voornamelijk gebeurd door twee partijen. Pas in tweede instantie werd een aantal andere belanghebbende partijen geraadpleegd. Het bijzondere is nu dat vertegenwoordigers van de brancheorganisatie Aedes van een *akkoord* spreken dat in de stuurgroep is bereikt. Vertegenwoordigers van het ministerie van VROM in de stuurgroep, spreken echter van een (*‘zwaarwegend’*) *advies*. Dit is ook de terminologie van de minister in de aanbestedingsbrief aan de Tweede Kamer. We houden het dus maar op een advies.

In dit artikel belichten we de benadering van het rapport van de stuurgroep-Meijerink en die van de VROM-raad op vier onderdelen:

- het toezicht op woningcorporaties en het nationale niveau
- visitatie en het lokale niveau
- de taken en het werkdomein
- de investeringsruimte.

toezicht: de verticale lijn

In het rapport van de stuurgroep-Meijerink wordt het volgende voorgesteld:

- bundeling van financieel en inhoudelijk toezicht bij één publiekrechtelijk toezichthouder, Autoriteit geheten.
- deze Autoriteit is een kleine, gezaghebbende groep van ongeveer 5 personen, benoemd op voordracht van de corporatiesector en andere belanghebbenden.
- bij de vorming van de Autoriteit wordt een nieuwe organisatie neergezet. De taken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting worden teruggebracht tot de projectsteun en saneringsteun.
- de Autoriteit oordeelt over prestaties, financiële continuïteit en de governance van de individuele corporaties. De autoriteit oordeelt op basis van bestaande bronnen, waaronder visitatie.
- de Autoriteit heeft eigen instrumenten voor interventies; zwaardere sancties, op verzoek van de Autoriteit, liggen bij minister.

Opvallend genoeg wordt nergens in het rapport beargumenteerd waarom het Centraal Fonds Volkshuisvesting niet de rol van toezichthouder meer kan spelen. Uit latere interviews kan worden afgeleid dat andere dan zakelijke overwegingen hierin een rol lijken te spelen. “er is behoefte aan een nieuw begin” en “de verhoudingen zijn verstoord” (Meijerink). Maar dat mag in onze ogen toch geen reden zijn om de ene ZBO te ontmanteren en een nieuwe op te richten, met al het verlies aan kapitaal en kennis dat hiermee gepaard gaat.

Een tweede opvallend punt is de herhaalde passage dat de Autoriteit geen eigen onderzoek mag of hoeft te doen. Volgens de voorstellen van de stuurgroep dient men zich in zaken van Governance te verlaten op de Aedescode, inzake de financiële houdbaarheid op het WSW en inzake de prestaties op de visitaties die eenmaal per vier jaar worden gehouden. Maar zo kan natuurlijk een Autoriteit geen Autoriteit worden als deze is ingesnoerd door codes uit de sector. Een onafhankelijk toezichthouder moet ruimte hebben voor eigen onderzoek en normering.

Belangrijk is dus de afstand die de Autoriteit heeft van de corporatiesector. Ander gezegd: “toezicht vergt afstand”. Maar er is nog een tweede afstand van betekenis: de

afstand tussen de “dagelijkse politiek” en de toezichthouder. Voor een onafhankelijke en krachtige positie van het toezichtorgaan is afstand ten aanzien van de dagelijkse politieke agenda nodig. Toezicht is iets dat aan de achterkant van het beleid gepositioneerd is. Daar is vooral verzakelijking en professionaliteit geboden. Iets anders is sturing, dat aan de voorkant van het beleid is gepositioneerd. Daar gaat het om het formuleren en implementeren van politieke prioriteiten in de beleidarena. En dan is de politiek wel degelijk aan zet.

Conform het model van de Nederlandse Zorgautoriteit kan de Minister via het formuleren van een toezichtskader sturen op de Autoriteit en kan de Autoriteit sturen op de individuele corporaties. In dit model past het ook om sanctie-instrumenten in verregaande mate bij de Autoriteit te leggen. De Minister is dus verantwoordelijk voor het toezichtskader. Maar omdat de minister verantwoordelijk is voor *toelating* van corporaties en dus voor *intrekking* van de toelating, moet de minister wel mogelijkheden houden om in te grijpen als er van disfunctioneren sprake is of als er existentiële vragen (fusies, splitsingen) aan de orde zijn.

In afwijking van het rapport-Meijerink pleit de VROM-raad daarom voor versterking van de rol van het Centraal Fonds Volkshuisvesting: bundeling van toezicht, eigen onderzoek en normering, passend in het toezichtskader waarvoor in laatste instantie de minister verantwoordelijk is. Hiermee wordt het toezicht niet volgens zelfregulering ingericht.

visitatie en het lokale niveau

Hoe verhoudt een landelijke en verticale toezichtslijn, zoals hierboven geschetst zich nu met het lokale niveau, met initiatieven van horizontaal toezicht zoals *visitatie*? En wat is de rol van de gemeente?

Visitatie is primair gericht op leren en op maatschappelijke verantwoording. Het helpt corporaties om in gesprek te gaan met hun stakeholders. Het richt zich hiermee vooral op de relatie tussen corporaties en hun stakeholders op lokaal niveau. De laatste jaren is er meer ervaring opgedaan (zie bijvoorbeeld Auditteam SEV). Contact met stakeholders levert zeker een impuls op aan de invulling van het maatschappelijk ondernemerschap en draagt bij aan de inbedding van de corporaties op lokaal niveau.

Visitatie is echter niet hetzelfde als toezicht. Toezicht richt zich uitdrukkelijk op de publieke kant van het functioneren en heeft ook een verticale dimensie. Visitaties kennen een andere frequentie (eens per vier jaar) en meten momenteel eerder reputaties van prestaties en de mate waarin corporaties presteren wat zij zich hebben voorgenomen². Visitatie kan dus niet de plaats van het toezicht geheel of gedeeltelijk overnemen, het vormt wel een belangrijke input voor het toezicht. Natuurlijk zal een landelijke toezichthouder zich informeren over een veelheid van zaken bij een corporatie, dus ook over lopende of afgesloten *visitaties*. Het oordeel van een *visitatie* zal ongetwijfeld het oordeel van de toezichthouder mede beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat dit een element is in het beleidskader van de toezichthouder.

In het rapport van de stuurgroep-Meijerink wordt het onderscheid tussen *visitatie* en toezicht onvoldoende gemaakt. *Visitatie* wordt als een (beter) alternatief voor verantwoording gepresenteerd. Tijdens de hoorzitting over de toekomst van

² J. Van der Schaar, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 2009, nr. 1.

woningcorporaties in de Tweede Kamer (16 februari 2009) werd door brancheorganisatie Aedes gesteld: “ook in horizontale verantwoordingsinstrumenten kun je publiek belang borgen”. Het probleem bij deze benadering zit in het feit dat het als een alternatief wordt gepresenteerd, terwijl het naar onze mening als een aanvulling en verrijking dient te worden beschouwd.

Goed of slecht presteren van corporaties is ook niet alléén een zaak van het lokale niveau. Wonen mag dan wel lokaal zijn, er zijn vele zaken die op een hoger schaalniveau spelen en waar dienovereenkomstig ook partijen op regionaal en landelijk niveau een rol in spelen. Er moet ruimte zijn voor ingrijpen van bovenaf als er ‘lokale deals’ gesloten worden die belangen op een hoger schaalniveau schaden. De kunst is immers te vermijden dat het een onderonsje tussen enkele grote instanties wordt. De toegang tot stakeholders is niet voor elke partij op lokaal niveau vanzelfsprekend, stakeholders hebben ook eigen belangen en het soortelijk gewicht van stakeholders varieert. Los hiervan is het belangrijk de invloed van de belangrijkste stakeholder op lokaal niveau, de huurders, eenduidig te garanderen.

Bijzonder is dat in veel teksten de gemeenten als stakeholder worden gezien, terwijl het toch echt gaat om een mede-overheid die een democratische legitimatie heeft. In het rapport van de stuurgroep worden aan de publieke rol van de gemeente wel heel weinig woorden gewijd, terwijl de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het brede lokale woonbeleid. Zij kunnen vanuit deze rol de corporaties aanspreken op het maatschappelijk presteren. De rijksoverheid kent doelen, kaders, voorwaarden, stimuli. Maar het Rijk kan niet in detail bepalen wat er precies van de landelijke doelstellingen in de ene dan wel in de andere gemeente dient te gebeuren. In de gemeentelijke woonvisie wordt dit aangegeven en dit is met de inzet en ‘het bod’ van de corporatie de basis voor een akkoord op lokaal niveau tussen gemeente en corporaties: prestatieafspraken dus. Voor goede prestatieafspraken is grote openheid van corporaties van belang in de financiële positie (inclusief de waardering van de vaste activa en een transparant inzicht in de kasstromen). Het debat over ‘het arrangement overheid – corporaties’ betreft dus niet alleen de rijksoverheid, maar ook de gemeenten. Als corporaties en gemeenten niet tot overeenstemming komen, ligt mediation voor de hand. Het toezichtorgaan kan hierin een rol spelen (vormgegeven in een aparte kamer) en kan bij gebleken verantwoordelijkheid van corporaties voor de impasse, de corporaties aanspreken. Waar de betreffende gemeente in gebreke blijft, is het de taak van de minister de gemeente aan te spreken.

de taken en werkdomein van woningcorporaties

De driedeling in domeinen (ten eerste het bouwen en verhuren/verkopen van woningen, ten tweede de woonomgeving en het maatschappelijk vastgoed, ten derde de wijk- en buurtaanpak) wordt in het voorstel van Meijerink gekoppeld aan wat *moet*, wat *kan* en wat *te overwegen* is. In deze driedeling zijn nog veel onduidelijkheden en tegenstrijdigheden aanwezig. Zo is nog niet duidelijk wat er nu eigenlijk niet mag en wat de implicaties zijn van de voorstellen van de stuurgroep voor het BBSH.

In het eerste domein (wat ‘moet’) ontbreekt de woonomgeving, de kwaliteit in het wonen en de duurzaamheid. Het is ook niet duidelijk waarom dure huur- en koopwoningen in het domein thuishoren dat ‘moet’. De instemming van de VNG met dit laatste, begrijpen we dan ook niet .

Inzake het derde domein (wijk- en buurtaanpak) valt de strenge formulering (‘nee-tenzij’) op. Dit is een duidelijke stap terug, waar de laatste jaren de corporaties juist een

verbreding van hun activiteiten lieten zien. Dit overigens veelal op uitdrukkelijk verzoek van de nationale en lokale overheid alsmede van veel partners. Maar een willekeurige overname van een scala aan sociale en economische activiteiten door corporaties in de wijk is bepaald riskant: te gemakkelijk wordt dan de primaire verantwoordelijkheid van andere partijen hiervoor vergeten en wordt het vermogen van de corporaties aangesproken voor zaken buiten het brede domein van het wonen. Dit laatste staat haaks op de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen. Beduchtheid voor afwenteling van opgaven is dus zeker op zijn plaats, maar dit is bepaald geen reden om van de weeromstuit terug te vallen in een strenge vastgoedoriëntatie.

Er kunnen al bij al goede argumenten zijn voor een corporatie om zich in te zetten voor een brede school (domein 3) in plaats van verfraaiing van het bezit ('gouden kraan', domein 1). Hier zit immers ook een belangrijke impuls voor vernieuwing en ontkokering. En waarom zouden in het derde domein alleen activiteiten toelaatbaar zijn als deze plaatsvinden in buurten waar de corporatie bezit heeft? Er kunnen zich ook elders omvangrijke fysieke en sociale kwesties voordoen (bijvoorbeeld particulier bezit in aangrenzende buurten) waar investeringen dringend gewenst zijn.

Daar komt bij dat veel innovaties worden 'geboren' op het snijvlak van sectoren, in 'oefeningen in ontkokering'. Bezwaarlijk vinden wij daarom dat in de gekozen formuleringen van de stuurgroep geen enkele aansporing en prikkel is te vinden voor traditionele vastgoed-georiënteerde corporaties om zich te gaan vernieuwen. De eis van 'wederkerigheid' (met gemeente en ander), zoals door de stuurgroep verwoord voor het tweede en derde domein, versterkt de lijn dat in deze domeinen vooral niets hoeft voor de corporaties. Men kan conform dit voorstel rustig in het eerste domein bivakkeren (aan goedkope en dure woningen doen) en de rest aan anderen laten. Dit laatste was juist de impuls voor het politieke debat over het maatschappelijk vermogen van woningcorporaties.

de investeringsruimte van woningcorporaties

De investeringskracht van corporaties staat onder druk, terwijl de maatschappelijke opgave onverminderd hoog is. Er is daarom geen behoefte aan *afromen* van corporatievermogen, wel kan een prikkel tot *activeren*, tot investeren geen kwaad: in het huidige stelsel ontbreekt deze. De – betreuenswaardige - invoering van de integrale vennootschapsbelasting is een vorm van *afromen* en is het gevolg van een tweeslachtige benadering door de rijksoverheid van de woningcorporaties (als vrije onderneming en als sociale instelling).

De kleinere 'heffing wijkaanpak' heeft in elk geval het voordeel dat het geld binnen de maatschappelijke opgave van wonen en wijken wordt ingezet. Maar deze twee heffingen laten onverlet dat binnen het systeem prikkels tot investeren niet bepaald ruim voorhanden zijn. Men kan belasting betalen en rusten, met gemeente en stakeholders een goed gesprek voeren waarna berusting ook aan de andere zijde uitbreekt. Maar welke partij activeert op welke wijze dat deel van het vermogen dat 'vermogensovermaat' of (anders gezegd) 'investeringsruimte' heet?

In het rapport van de stuurgroep wordt gemeld dat de branche voornemens is een norm voor financiële ruimte te formuleren, gebaseerd op de systematiek van kasstromen. Verwacht wordt dan dat de Autoriteit deze norm van financiële ruimte gaat hanteren, onder voorbehoud van goedkeuring van de Minister.

Maar de formulering van de normering van investeringsruimte is geen private maar juist een publieke taak. Als de sector vrij is om te bepalen of en wanneer een corporatie 'te

rijk' is, dan zullen vermoedelijk slechts weinig corporaties door dit probleem getroffen worden. Hier is juist een rol voor het Centraal Fonds Volkshuisvesting weggelegd.

vreemde ogen

Met het rapport van de stuurgroep-Meijerink is het debat over de relatie tussen overheid en corporaties weer op de agenda gekomen. Maar dit rapport wijst ons nog niet de weg naar de toekomst. Daarvoor is de gekozen vorm van toezicht te klein en te nabij. In de drang tot afstand nemen van de rijksoverheid heeft men het Centraal Fonds Volkshuisvesting willen verkleinen en een kleine Autoriteit willen stichten die zonder eigen onderzoek is vastgeknoopt aan de sector zelf. Hiermee winnen de woningcorporaties het vertrouwen in de samenleving niet terug. Daarvoor zal het toezicht krachtig en op afstand georganiseerd moeten zijn. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting kan, mits geëquipeerd met sanctie-instrumenten en werkend binnen een publiek geformuleerd toezichtskader, de rol van financieel en inhoudelijk toezicht goed vervullen. Daarbij helpt het zeker als op lokaal niveau de ingezette systematiek van visitaties verder wordt uitgebouwd.

Duidelijkheid over de taken en het werkdomein is gewenst. Werken aan de wijkaanpak hoeft niet weggeschreven te worden, al was het maar om het feit dat hier ook een bron van innovatie ligt. We moeten niet terug naar de tijd dat corporatie alleen maar huizen, complexnummers en al of niet betalende huurders op zijn netvlies had. Corporaties hebben recht op vreemde ogen, een recht dat zij zich niet moeten laten ontnemen.