

## De corporaties onder toezicht in 2020



H.D. Albeda  
C.M.F. Bomhof

juni 2012

### **Corporatie anno 2020**

Toezicht anno 2020. De wereld is veranderd, de crisis is voorbij. Het gebrek aan vertrouwen dat in de huidige tijd zo dominant welzijn en welvaart bepaalt, is overwonnen. Kijk even mee met hoe het Carla van Zetten vergaat, buurtbewoner en huurder van een op nieuwe leest geschoeide corporatie, Eigen Woonbeheer.

Op een zaterdag in het voorjaar van 2020 staat Carla van Zetten klaar om mee te helpen op de tuinwerkdag. Sinds de bewoners zelf de handen uit de mouwen steken is het groen in de buurt fors verbeterd en eigenlijk hebben de mensen elkaar sindsdien pas goed leren kennen. Eigen Woonbeheer heeft daarbij een bescheiden, maar essentiële rol vervuld. Ze heeft de buurtbewoners samen gebracht en ondersteund bij het opzetten van een bewonersbeheergroep. Er kunnen uitgaven gedaan worden uit de gezamenlijke buurtpot, waarin Eigen Woonbeheer een bijdrage levert. De corporatie is zichtbaar in de buurt, ze weet wat er gaande is, ze weet waar ondersteuning nodig is, en waar bewoners zelf het voortouw kunnen nemen. Ze stimuleert eigen woonbeheer door bewoners en weet haar naam waar te maken. Carla weet dat Eigen Woonbeheer binnenkort gevisiteerd wordt. Ze heeft al een enquête ingevuld en verwacht dat de corporatie goed zal scoren....

Hoe anders was dat in 2012. Eigen Woonbeheer was ziek, financieel niet gezond, gezakt voor de "stresstest". Carla wist van niets, ze wist niet eens hoe haar corporatie heette, Juliana heette die eerder, maar na al die fusies was ze de huidige naam kwijt.

Eigen Woonbeheer was zich er wèl van bewust dat het niet goed ging. De corporatie kreeg de ene na de andere toezichthouder over de vloer. Ieder keek vanuit een ander perspectief naar Eigen Woonbeheer. Al die toezichthouders brachten extra onrust en hielpen de corporatie niet om zich te herstellen en te focussen op maatschappelijke meerwaarde. Het deed denken aan dat verhaal uit Asterix en de Helvetiërs, waarbij een zieke bezocht wordt door dokters. Een gezant van Caesar is daarbij vergiftigd en roept om een dokter. Er komen wel dertig dokters. Die rennen naar binnen en dringen zich op aan de patiënt. Het komt niet tot een eensluidende diagnose en een daarbij passende remedie.



### Een eerste poging tot een diagnose

Een van de meest gehoorde diagnoses over de stand van zaken bij corporaties op dit moment richt zich op het toezicht. Het intern en extern toezicht lijken niet voldoende in staat om misstanden bij corporaties te voorkomen. Een voor de hand liggende maar wel wat oppervlakkige conclusie. Van ons uit een poging om daarin wat diepte te brengen, vanuit onze observaties als visitatoren bij verschillende corporaties van verschillende omvang.

Observatie nummer één: de afstand tussen toezicht en de praktijk waarbinnen corporaties hun werk doen is vaak erg groot. Dat geldt in sterke mate voor corporaties met een grote omvang. Bij kleinere corporaties is die afstand veel kleiner. Bestuurders zitten bij kleinere corporaties over het algemeen dicht op hun medewerkers en op hun klanten, waardoor de effecten van hun handelen sneller zichtbaar zijn. Ook zijn zij goed in staat om ontwikkelingen in de samenleving mee te wegen in hun besluitvorming. Die signalen komen zo ook sneller bij de overleggen met het interne toezicht ter sprake. Daardoor zijn kleinere corporaties beter in staat om hun beleid bij te sturen, dan corporaties waar bestuur en toezicht zich op grotere afstand van de dagelijkse praktijk bevinden. Dat is terug te zien in de waardering van de visitatiecommissies. Kleinere corporaties scoren vaak beter in presteren naar ambities en opgave dan grotere corporaties. Ook het presteren volgens belanghebbenden is vaak beter gewaardeerd.

### Diagnose verder uitgediept

Een tweede observatie, die bij kan dragen aan de diagnose: Commissarissen voeren toezicht uit op basis van managementinformatie uit het bedrijf en vanuit het extern toezicht, zoals de rapportages van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. De managementinformatie richt zich voornamelijk op financiële indicatoren, aangevuld met indicatoren die iets vertellen over de (maatschappelijke) effecten van strategie en beleid. Deze indicatoren geven in onze ervaring de werkelijkheid beperkt weer. Veel informatie over de effecten van strategie en beleid komen gefilterd (ingepast in de indicatoren) en vertraagd bij het bestuur en dus ook bij het toezicht terecht.

### Diagnose; rol extern toezicht

Derde observatie: Er is veel toezicht op corporaties. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (Cfv) is de belangrijkste externe toezichthouder. Het Cfv beoordeelt jaarlijks de financiële positie van individuele corporaties. Daarnaast rapporteert het over de sector als geheel. Verder ziet de minister van Binnenlandse Zaken (voorheen VROM) toe op de corporaties. Corporaties kunnen via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) voordelig geld lenen tegen gunstige voorwaarden op de kapitaalmarkt voor investeringen in sociale huurwoningen en (sociaal) maatschappelijk vastgoed. Om dat te kunnen waarborgen kijkt het WSW naar de kredietwaardigheid van de corporatie en beziet het WSW of de financiële middelen op langere termijn toereikend zijn. De EU treedt op als toezichthouder om te controleren of er geen sprake is van oneerlijke concurrentie: de waarborg die de corporatie kan genieten vanwege het WSW is toegestaan ten aanzien van sociale woningbouw maatschappelijk vastgoed. Er mag geen kruissubsidiëring plaatsvinden van met de markt concurrerende activiteiten van corporaties. Dan is er nog de accountant. Doel van de accountantscontrole van een jaarrekening is het verschaffen van zekerheid over de getrouwheid ervan, zodat de ondernemingsleiding, banken, crediteuren en subsidieverstrekkingen de jaarrekening kunnen gebruiken voor hun beslissingen. De accountant, het Cfv, het ministerie en het WSW leveren weer belangrijke input voor de visitaties. Aedes heeft de leden van deze brancheorganisatie voor corporaties verplicht zich eens in de vier jaar te laten visiteren. De visitatiecommissie kijkt of de corporatie de goede dingen doet en of ze deze goed doet.

Al deze toezichthouders leveren belangrijke informatie, maar ook daarvan is de waarde in de afgelopen jaren niet toereikend gebleken om incidenten te voorkomen. Een jaar voor de malaise bij SGBB zichtbaar werd, heeft de corporatie nog een A-status van het Centraal Fonds gekregen. De accountant van Vestia en Portaal trekken een jaar na dato alsnog hun verklaring in en zo zijn er meer voorbeelden te noemen. Ook het extern toezicht heeft – zo blijkt in de praktijk – maar een beperkt deel van het werkelijk opereren van een corporatie in beeld.

#### **Laatste observatie: van wie is de corporatie?**

Corporaties worden bestuurd door een kleine club mensen: de bestuurder en de raad van commissarissen die zichzelf benoemen. Anders dan bij een bedrijf met aandeelhouders, is er geen partij aan wie de raad van commissarissen verantwoording hoeft af te leggen. Wie is nu eigenlijk de eigenaar van de corporatie? Die vraag is van fundamenteel belang, want degene van wie de corporatie is, zal zich eerder zorgen maken als deze ontspoord en de taak verwaarloost. Met het herinrichten van het toezicht op het onderkennen van fouten en daar de sector lering uit te laten trekken, zijn we er namelijk niet. Het antwoord op de vraag van wie de corporaties zijn, brengt ons immers weer dicht bij de betrokkenheid van de mensen die in de corporaties de zo gewaardeerde prestaties leveren. Daarvoor gaan we in de sfeer van Asterix terug naar een klein dorpje dat zich steeds heeft verzet tegen de toenemende afstandelijkheid.

In 2010 en 2011 visiteerden we enkele Limburgse woningcorporaties die zich hadden verenigd in de Domaas-corporaties. Het waren betrekkelijk kleine corporaties waarvan enkele zelfs nog de verenigingsstructuur kenden.

We troffen diverse corporaties die uiteraard niet over een kam te scheren waren. In de kernen Kessel en Kessel Eik, inmiddels onderdeel van gemeente Peel en Maas, behaalde woningstichting Kessel goede resultaten: ze zorgde met lage kosten voor goede woningen en betrok steeds de bewoners bij de vraag hoe de ruimte kon worden heringericht waar dat nodig was. We konden dan ook constateren: *“De afgelopen vier jaar heeft de corporatie opvallende resultaten geboekt in leefbaarheid en de huisvesting van bijzondere doelgroepen. Stakeholders hebben daar grote waardering voor.”* De woningstichting bezit 465 woningen. In het kerkdorp Stramproy, gemeente Weert, behaalde woningbouwvereniging Sint Joseph prima resultaten. *“De commissie is onder de indruk wat een kleine corporatie als St. Joseph met een woningvoorraad van circa 420 woningen en een bestuur bestaande uit vrijwilligers, samen met een zeer kleine werkorganisatie aan maatschappelijke prestaties weet te bereiken in Stramproy”.* Of neem Woonservice Urbanus, een corporatie die actief is in de kern Belfeld, ook hier werden prachtige resultaten bereikt. Niemand weet beter wat past in de kern Belfeld, onderdeel van de gemeente Venlo. De corporatie heeft 770 woningen. Andere corporaties zoals Woningstichting Wittem, te



Mechelen (470 woningen) scoorden ook uitstekend.

Natuurlijk was er bij deze kleine corporaties wel eens iets niet helemaal in orde. De governance van Sint Joseph vroeg extra aandacht, bij Kessel was dat de aansturing bij bouwprojecten. In Wittem was het nodig financiële zaken en de planning beter vast te leggen. Maar wat overheerste in deze kleine corporaties (en breder: wat we ook merkten bij de andere kleine corporaties) was de grote betrokkenheid bij de plaatselijke gemeenschap, de grote kennis van wat er in die gemeenschap speelde en waar de behoeften lagen. We zagen dit onlangs bevestigd in de top tien die KWH op stelde van woningcorporaties die de beste kwaliteit van bewoners participatie hebben: de top tien werd gedomineerd door kleine

corporaties.

Als er wat mis gaat, maakt de schaal de incidenten hanteerbaar. De schade is te behappen en de sector kan ervan leren.

### Naar een andere behandelmethod

De behandelmethod waar nu naar gegrepen wordt, is het verstevigen van het toezicht. We halen er nog een dokter bij, die een eigen diagnose stelt en extra pillen voorschrijft. Hoewel de term *proportioneel toezicht* nog in zwang is, zijn er vraagtekens te stellen bij de invulling ervan. Want hoe gaat het nu?

Iedere corporatie moet er rekening mee houden dat er bij elk incident nieuwe gegevens geproduceerd moeten worden. Heeft een accountant iets niet gezien? Dan komen er nieuwe accountantsregels. Is een corporatie overladen met schulden? Dan komen er nieuwe regels om de schulden te monitoren. Het nadeel van streng toezicht is dat organisaties niet meer gaan voorkomen dat zaken fout gaan, maar zorgen dat de verantwoording goed geregeld is. De accountant moet het tekenen, de toezichthouder moet die informatie krijgen. Het doel is *compliance* geworden: als ze maar aan de regels hebben voldaan.

Toezichthouders kunnen het maken van fouten niet voorkomen. Altijd is er de mogelijkheid dat er nieuwe, voorheen onbekende, incidenten optreden. Het onkwetsbaar maken van corporaties is een onmogelijke opgave. Dat moeten we dan ook niet proberen.

Het tegenovergestelde van een systeem dat kwetsbaar, breekbaar, gevoelig voor fouten is, is niet *onkwetsbaar*, maar is een systeem dat *sterker wordt van fouten*. Dat inzicht is van belang voor de corporatiesector: te zorgen dat het systeem niet kan omvallen door een fout, maar dat een fout niet al te grote schade veroorzaakt en dat de overblijvende delen van het systeem er sterker van worden. Daar zou een belangrijke rol voor het extern toezicht anno 2020 kunnen liggen.

Ook zou een andere vorm van intern toezicht er toe bij kunnen dragen, dat de kwetsbaarheid van de sector voor fouten en incidenten te voorkomen. "Goed gedrag komt van binnenuit en laat zich niet afdwingen door regels, bonussen en straffen van buitenaf", zo stelt Gerrit Nellestein in een interview over de toekomst van corporaties.

Dat betekent ons inziens twee elementen: toezichthouders moeten meer signalen uit de buitenwereld vergaren om het beleid en de effecten ervan beter te kunnen toetsen en daarover in dialoog gaan met de bestuurder. En verder zou 'het eigenaarschap' van de corporaties terug moeten naar de partijen die daar het meeste belang bij hebben.

We lichten hieronder onze visie verder toe.

### Extern toezicht anno 2020

Allereerst het externe toezicht. Extern toezicht anno 2020 zou zich net als in 2012 op de risico's, de inzet van middelen ten opzichte van de maatschappelijke opgave moeten blijven richten.

Daarnaast zien wij ruimte voor een verbreding van het extern toezicht om *sectorbreed* de kansen voor uitglijdende in te dammen. Grote corporaties met een sterke investeringsambitie zouden daarbij meer aandacht mogen krijgen van externe toezichthouders van het Centraal Fonds en het WSW, dan kleinere lokaal op beheer georiënteerde corporaties. Daar waar risico's grote

gevolgen hebben voor andere corporaties is extra toezicht op zijn plaats.

Verder zouden sectorinstituten niet alleen moeten kijken naar financiële risico's, maar ook naar de kwaliteit van de governance, waaronder wij de besturing, de kwaliteit van het interne toezicht en de externe legitimatie rekenen. De afgelopen jaren blijken incidenten juist daaruit voort te komen. Accountants zouden daarover meer en beter kunnen rapporteren dan nu het geval is. We zien regelmatig bij visitaties dat de governance rammelt, maar dat een accountant bij de beoordeling van het volkshuisvestingverslag geen aandacht aan dit aspect geeft. Ook visitatierapporten kunnen een belangrijke signaalfunctie voor het externe toezicht vervullen, om de risico's van governance te kunnen inschatten. Deze signalen moeten goed toegankelijk gemaakt worden voor huurders(organisaties) en andere belanghebbenden.

Bij aanwijzingen voor governancegebreken, dienen sectorinstituten actief contact te maken met het interne toezicht om toelichting te vragen en op maatregelen aan te dringen. De beoordeling van de kwaliteit van de governance moet bekend zijn bij belanghebbenden, bijvoorbeeld als onderdeel van de rapportages zoals die nu al plaats vinden (corporatie in perspectief, de brief van de minister en accountantsverklaringen in het jaarverslag).

Volgens ons moet het zo mogelijk zijn om tot een *proportioneel extern toezicht* te komen. We schreven al eerder dat ook anno 2020 en de jaren daarna incidenten naar alle waarschijnlijkheid niet te voorkomen zijn. Transparant daarover communiceren, lessen daaruit trekken en daarover de discussie aanzwengelen in de sector kan in ieder geval voorkomen dat dezelfde incidenten zich keer op keer blijven voordoen. We vinden het van belang dat de bevindingen van het extern toezicht op deze onderwerpen gedeeld worden met het intern toezicht.

### **Intern toezicht anno 2020**

Ook het intern toezicht ziet er in onze visie in 2020 anders uit. De dialoog over de inhoud van beleidskeuzes en de meerwaarde van de corporatie in de plaatselijke samenleving neemt een belangrijke plek in op de commissarisvergaderingen. Toezichthouders zien toe op de kwaliteit van de beleidsvorming, met name vanuit een procesmatige invalshoek: zijn belanghebbenden betrokken bij de beleidsvorming, wat heeft daarbij meegewogen, hoe heeft de bestuurder de communicatie met belanghebbenden ingericht? De *legitimatie* van de beleidsvorming heeft daarmee een vaste plek in het toetsingskader gekregen.

Het toetsingskader is verder uitgebreid met waardeindicatoren: niet alleen financieel, maar ook vanuit de optiek van de klant en de maatschappij: waarin heeft de corporatie toegevoegde waarde geleverd? Is dat in verhouding met wat nodig is en wat klanten en maatschappij van de corporatie mogen verwachten? Indicatoren zijn daarbij 'zachter' van aard, dan harde cijfermatige indicatoren, maar geven in het verloop daarvan een beeld van de effecten van de beleidsvorming en maken een effectiever toezicht mogelijk. Bovendien zijn er vaste sessies om de indicatoren ter discussie te stellen en te kijken wat de perverse prikkels in de rapportages kunnen zijn.

Daarbij gaan toezichthouders veel meer *outreaching* te werk dan nu veelal het geval is: op zoek naar de verhalen achter de cijfers, door de dialoog tussen corporatie en belanghebbenden bij te wonen, door zelf gesprekken aan te gaan met belanghebbenden en met medewerkers, maar dan vanuit een luisterend perspectief. Op deze wijze weten interne toezichthouders de *feedbackloop* tussen beleid en praktijk te verkleinen en daarover op een adequate manier met de bestuurder in gesprek te gaan.

Zoals we hierboven al schreven zou het intern toezicht meer moeten kunnen profiteren van lessen die elders getrokken zijn bij incidenten. Wij zien hierin een rol voor de VTW weggelegd. Naast vakmatige scholing zou de VTW bijeenkomsten kunnen beleggen tussen de externe toezichthouder en interne toezichthouders, waarin de bevindingen uit incidenten worden besproken en bediscussieerd op de werkwijze van corporaties. Dit onderwerp zou binnen de afzonderlijke raden van commissarissen verder kunnen worden besproken, om daaruit lering te trekken voor de invulling van het toezicht bij specifieke corporaties.

### **Eigenaarschap**

Legitimiteit van handelen zou dus een belangrijke rol in het toezicht moeten verkrijgen, zowel extern in het toezicht van governance, als intern door de feedbackloop tussen beleid en praktijk te verkleinen. Daarbij blijft de vraag naar het 'eigenaarschap' van de corporatie overeind. Volgens ons ligt het antwoord op die vraag bij de lokale bevolking. Corporaties kunnen pas legitiem opereren als de lokale bevolking zich eigenaar voelt. Is de betrokkenheid van de lokale gemeenschap groter, dan weet men op tijd wat er aan de hand is, zo hebben wij ervaren bij de visitaties van een aantal Domaascorporaties.

Wij pleiten daarom voor een programma: "Terug naar de gemeenschap", waarin de betrokkenheid van de lokale omgeving een stevige rol krijgt. Het programma gaat er van uit dat de corporaties weer de lokale gemeenschap als eigenaar en opdrachtgever gaan beschouwen. Dat vraagt een fundamentele wijziging van de structuur.

Moeten de corporaties ont-fuseren? Misschien, het zou ons niet zou verbazen als er in 2020 meer corporaties zijn dan in 2012. Toch is gezien de complexiteit van het werken samenwerking soms hard nodig om taken goed te vervullen, bijvoorbeeld om deskundigheid te bundelen en efficiënter te werken. We zien meer in het terugbrengen van grote corporaties naar kleine eenheden. Wij zien toekomst voor corporaties als holdings met kleine zelfstandige eenheden die zich richten op een lokale gemeenschap. Binnen de mogelijkheden die de holding biedt, zijn zij verantwoordelijk voor het maatschappelijk rendement. Het lukt grote vermogensbeheerders als Delta Lloyd en Aegon om de risico's te volgen en tegelijk op een laag niveau in de organisatie neer te leggen bij kleinere eenheden. Vanwege de bankencrisis wordt daar gekeken naar effectiever risicomanagement. Zo kunnen de grote corporaties leren van andere bedrijven. Dit alles wel op voorwaarde dat de grotere corporaties meer openheid geven over die kleinere eenheden.

Toezichthouders kunnen dan gemakkelijker zien waar extra aandacht nodig is. Snel zien waar die aandacht nodig is, maar ook corporaties van elkaar laten leren daar waar anderen dezelfde fout maakten.

### Terug naar Eigen Woonbeheer in 2020

In 2020 voelt Carla van Zetten zich met de buurtbewoners aandeelhouder van de corporatie. Kleine eenheden kunnen sneller leren van fouten. Zo is in 2020 toezicht echt proportioneel, maar ook integraal. Met hulp van bewoners kijken toezichthouders naar de samenhang tussen de corporatie en de gemeenschap. Ze zorgen dat mensen elkaar kunnen aanspreken op resultaten en trots kunnen zijn dat met hun bijdrage echt iets voor de samenleving is gedaan.



Loopt het uit de hand, dan is er sneller iemand in het netwerk die aanleiding kan zien om nader toezicht te vragen. Maar dat is bij Carla eigenlijk niet nodig. De buurtcontactpersoon voor de corporatie-eenheid in Carla's buurt werkt zelf mee op de tuinwerkdag, elke twee jaar kiest de buurt iemand in de rol van contactpersoon tussen buurt en corporatie-eenheid.

Proportioneel toezicht betekent maatwerk. We zijn terug bij kleinere eenheden en het ideaal om daadwerkelijk maatschappelijk rendement te behalen. Op tijd is te zien waar een corporatie ontspoord. Het toezicht hoeft dan in 2020 niet erg veranderd te zijn. Alleen hebben de goeden er minder last van, de slechten krijgen op tijd tips om zich te verbeteren en worden in contact gebracht met lotgenoten.

Een toverdrank zal deze herontdekking van gemeenschap niet zijn. Altijd zullen er bedreigingen zijn vanuit de boze buitenwereld. Maar het extra toezicht hoeft niet te wachten op de woede in Den Haag of zelfs in Europa. Is de lokale gemeenschap eigenaar, dan zal er eerder ingegrepen worden als dat nodig is. Daardoor zal het maatwerk kunnen blijven. Zo niet, ach, dan moeten de

corporaties zich de vraag stellen waartoe ze op aarde zijn en van wie deze prachtige instellingen eigenlijk zijn.

Hein Albeda en Carry Bomhof zijn beide zelfstandig adviseur en visitator bij Raeflex