

Advies toezicht op woningcorporaties

20 juni 2006

Prof.dr. A. Schilder RA

Mr.dr. R.H.J. Mosch

Drs. M. Hage RO CIA

De Nederlandsche Bank, Amsterdam

Aan de Minister van VROM
Mevrouw S.M. Dekker
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag

Datum
20 juni 2006

Onderwerp
Advies toezicht op woningcorporaties

Geachte mevrouw Dekker,

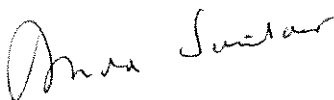
Hierbij zend ik u het door u gevraagde advies over het toezicht op woningcorporaties, met speciale aandacht voor de positie van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het advies is gebaseerd op een literatuurstudie en een serie van gesprekken met een aantal sleutelspelers en andere deskundigen op het terrein van volkshuisvesting en toezicht.

In Nederland spelen woningcorporaties een belangrijke rol op de woningmarkt. Als toegelaten instellingen staan zij tussen overheid en markt in, wat de discussie voedt of zij hun maatschappelijk bestemde vermogen voldoende efficiënt en effectief inzetten. Voor een adequate bescherming van dit omvangrijke vermogen dient het toezicht zich te richten op de samenhangende vragen of corporaties prudent omgaan met hun vermogen, het vermogen op de juiste manier en in voldoende mate inzetten, dit op efficiënte wijze doen en het vermogen niet misbruiken. Uit onze analyse blijkt dat het bestaande toezicht kan worden verbeterd op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties en efficiëntie.

Ons advies is als volgt. Allereerst is het interne toezicht gebaat bij een verdere kwaliteitsslag. De sector beweegt zich duidelijk in de goede richting, maar kan nog belangrijke stappen voorwaarts zetten. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de sector zelf.

Ten tweede verdient het aanbeveling het externe toezicht uit te breiden naar de terreinen waar het onvoldoende is ontwikkeld. Daarbij geeft de complexe en weinig transparante structuur van het toezicht aanleiding te komen tot een overzichtelijker en efficiënter systeem. Bundeling van het externe toezicht bij één instantie ligt in de rede. Het CFV lijkt hiervoor de meest geschikte kandidaat. Bij een bundeling van toezichttaken bij het CFV is een zorgvuldige fasering van belang. Eerst dient de governance structuur van het CFV te worden aangepast en vervolgens kan de inhoudelijke transitie van de werkzaamheden plaatsvinden.

Met vriendelijke groet en hoogachting,



Prof.dr. A. Schilder RA

Tb/2006/01325/mos

Centrale bank en prudentieel toezichthouder financiële instellingen

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en advies	3
1.1	Huidige situatie	3
1.2	Selectief toezicht	4
1.3	Samenwerkend en transparant toezicht.....	6
1.4	Onafhankelijk, slagvaardig en professioneel toezicht.....	6
1.5	Transitie	7
2	Inleiding.....	11
2.1	Adviesvraag	11
2.2	Context en opzet.....	11
3	Huidige situatie: spelers en toezichtmodel	13
3.1	Woningcorporaties	13
3.2	Toeziethoudende instanties	16
3.2.1	Het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.....	16
3.2.2	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	16
3.3	Andere majeure actoren met betrekking tot het toezicht op woningcorporaties	17
3.3.1	Waarborgfonds Sociale Woningbouw	17
3.3.2	De gemeentes als opdrachtgever.....	18
3.3.3	Aedes	19
4	Beleidsmodellen	21
4.1	Drie theoretische beleidsmodellen	21
4.2	Huidig model.....	23
5	Toeziichtdoelen en aansluiting huidig toezichtmodel	25
5.1	Legitimering toezicht en toezichtdoelen	25
5.2	Balans tussen extern en intern toezicht	27
5.2.1	Prudentieel financieel toezicht.....	27
5.2.2	Toeziicht op maatschappelijke prestaties.....	28
5.2.3	Toeziicht op efficiëntie	30
5.2.4	Integriteitstoeziicht	31
5.3	Beoordeling van de huidige toezichtstructuur.....	32
5.3.1	Extern toezicht.....	32
5.3.2	Intern toezicht	32
5.3.3	Conclusie	33
6	Opties voor een ander toezichtmodel: institutionele structuur	35
6.1	Extern toezicht	35
6.2	Intern toezicht	37
6.2.1	Vormgeving en taken.....	37

6.2.2	Initiatieven vanuit de sector.....	39
6.2.3	Mogelijke rol voor externe toezichthouder.....	40
7	Strategische positionering CFV.....	41
7.1	Externe governance CFV	41
7.2	Taken en bevoegdheden.....	42
7.3	Fasering.....	43
8	Geraadpleegde literatuur	47
9	Lijst van gesprekspartners	49

1 SAMENVATTING EN ADVIES

Op verzoek van de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gaat dit advies in op het toezicht op woningcorporaties, met speciale aandacht voor de positie van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het advies is gebaseerd op een literatuurstudie en een serie van gesprekken met een aantal sleutelspelers en andere deskundigen op het terrein van volkshuisvesting en toezicht. Als normenkader voor de beantwoording van de adviesvraag is de Kaderstellende kabinetsvisie op toezicht gebruikt, die zes principes van goed toezicht identificeert. Goed toezicht is volgens deze nota selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

1.1 Huidige situatie

De circa 500 woningcorporaties in Nederland beheren 2,4 miljoen wooneenheden. Op basis van de Woningwet zijn zij ‘toegelaten instellingen’. De corporaties zijn zelfstandig, maar opereren met een maatschappelijke doelstelling zonder winstoogmerk. Op de financiële middelen van de toegelaten instellingen rust de bestemmingsplicht van sociale volkshuisvesting. Men spreekt in dit verband van maatschappelijke gebonden vermogen. Dit vermogen is groot. Het balanstotaal naar bedrijfswaarde bedraagt €94 miljard, met een weerstandsvermogen van €40 miljard. De marktwaarde van de woningvoorraad wordt op € 291 miljard geschat. De vermogenspositie van de meeste corporaties is dan ook uitstekend, waardoor zij in relatief grote zelfstandigheid opereren. Sinds de bruteringsoperatie zijn zij grotendeels financieel onafhankelijk van de overheid, terwijl ook het kader voor maatschappelijke prestaties (zoals bepaald in het Besluit Beheer Sociale Huursector) ruim is. Op de huidige krappe woningmarkt ontbreekt daarnaast de tucht van de markt voor corporaties. Deze omstandigheden geven voeding aan de discussie of woningcorporaties hun maatschappelijk bestemde vermogen voldoende efficiënt en effectief inzetten.

Toezicht op het functioneren van corporaties vindt allereerst intern plaats door de Raad van Commissarissen (RvC) of Raad van Toezicht van de corporaties. Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) ondersteunen de kwaliteit van het interne toezicht, onder andere via de Aedes bedrijfstakcode en het aanbieden van opleidingen. Extern toezicht vindt voornamelijk plaats door VROM (volkshuisvestelijk en rechtmatigheidstoezicht) en het CFV (financieel toezicht). In zekere zin voert het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) ook een vorm van financieel toezicht uit, wanneer het de kredietwaardigheid van corporaties beoordeelt die een beroep op zijn faciliteiten doen. Ten slotte spelen de gemeentes, als opdrachtgever van de corporaties, een zekere toezicht-houdende rol bij het beoordelen van de prestaties van corporaties.

1.2 Selectief toezicht

Beleidsmodellen

De voortdurende discussies over de rol van woningcorporaties op de woningmarkt zijn een indicatie dat de huidige institutionele inkadering geen optimale resultaten voortbrengt. De vraag is in hoeverre (anders vormgegeven) toezicht hier verbetering in kan brengen. Toezicht is immers geen panacee voor elk probleem en brengt ook kosten met zich mee: het moet dus selectief worden ingezet. De legitimiteit van het toezicht hangt daarmee af van de politieke keuzes op volkshuisvestelijk terrein. Wonen is een (sociaal) grondrecht en dit legitimeert dat de overheid een sociaal volkshuisvestingsbeleid voert dat is gericht op de zwakkeren in de samenleving. Voor de vormgeving van het toezicht is hierbij cruciaal in hoeverre de politieke wens regeert deze betrokkenheid te vertalen in actief overheidsoptreden op de onderkant van de woonmarkt, waar de corporaties een zeer relevante partij zijn.

In de huidige situatie is niet gekozen voor een beleidsmodel waarin de overheid volledige controle wil houden door de corporaties te incorporeren in de overheidsstructuur, noch voor een model waarin de ontwikkeling en exploitatie van woningen volledig aan commerciële partijen wordt overgelaten. Er is gekozen voor een tussenmodel, waarin woningcorporaties een grote rol spelen voor het bereiken van de overheidsdoelstellingen, maar tegelijkertijd op afstand staan van deze overheid. Het model tracht zo de voordelen van beide andere modellen te combineren: de overheid kan sturen, de Minister heeft een geprofileerde politieke verantwoordelijkheid, de realisatie van moeilijk contracteerbare maatschappelijke doelen vindt plaats door zelfstandige organisaties die expertise op dit terrein ontwikkelen en als gevolg hun financiële vermogens effectief en efficiënt inzetten. Het gevaar dreigt echter dat corporaties enerzijds zo zelfstandig worden dat de overheid er geen grip meer op heeft en anderzijds zodanig afgeschermd zijn van de markt dat ze geen prikkels meer ontvangen om effectief en efficiënt te opereren, maar wel het gelijke speelveld met commerciële partijen verstoren. Toezicht past hier omdat het deze problemen kan verminderen. Meer specifiek komt de legitimiteit van extern toezicht voort uit de gerede wens het maatschappelijke bestemde vermogen te beschermen.

Advies toezichtdoelen

Voor een adequate bescherming van dit vermogen dient het toezicht zich te richten op de samenhangende vragen of woningcorporaties (financieel) prudent omgaan met hun vermogen, dit vermogen op de juiste manier en in voldoende mate inzetten, dit op efficiënte wijze doen en het vermogen niet verduisteren of op andere wijze misbruiken.

De volgende vier doelen dienen dus centraal te staan:

1. Financieel gezonde sector (prudentieel financieel toezicht)
 - a. Via beoordeling financiële positie en ontwikkeling
 - b. Via beoordeling interne beheersingsstructuur (*governance*);

2. Effectief opererende sector (toezicht op maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid)
 - a. Via stimuleren ‘sociale woningbouw’-activiteiten
 - b. Via voorkomen van weglek en/of tegengaan van niet-‘sociale woningbouw’-activiteiten
 - c. Via controle bij statutenwijzigingen en fusies;
3. Efficiënt opererende sector (efficiëntietoezicht);
4. Integere sector (integriteitstoezicht)
 - a. Preventief (opzet en werking beheersingsstructuur)
 - b. Reactief op basis van signalen (strafrechtelijk onderzoek).

Beoordeling toezichtstructuur

Gegeven de politieke wens tot bescherming van het maatschappelijke bestemde vermogen en de bijbehorende vier elementen waarop het toezicht zich dan dient te richten, is de toereikendheid van de huidige toezichtstructuur beoordeeld naar de mate waarin het toezicht in staat is te valideren of de corporaties hun doelstellingen behalen (zie Tabel 1). Deze analyse toont aan dat vanuit het bestaande toezicht onvoldoende prikkels naar de corporaties uitgaan die hen noodzaken op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties en efficiëntie goed te presteren. Alleen het financiële toezicht is als goed te beoordelen, wat de perverse prikkel voor corporaties oplevert niet te investeren in sociale huurwoningen. Dit verslechtert immers de solvabiliteit van de onderneming, het enige criterium waarop ze echt worden afgerekend. Naast het externe toezicht blijkt ook de interne toezichthoudende rol – wellicht op het financiële toezicht na – beperkt effectief te worden ingevuld.

Tabel 1. Beoordeling toezichtstructuur 2006

Partijen	Prudentieel toezicht		Toezicht op maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid			Toezicht op efficiëntie	Toezicht op integriteit
	Financiële positie	Governance	Bevorderen maatschappelijke prestaties	Voorkomen weglek	Controle statuten		
VROM	Indirect	Nee	Indirect	Indirect	Indirect	Nee	Reactief
CFV	Ja	Beperkt	Nee	Beperkt	Ja	Nauwelijks	Nauwelijks
WSW	Ja	Nee	Nee	Nauwelijks	Nee	Nee	Nee
Gemeentes	Nee	Nee	Beperkt	Nee	Nee	Nee	Nee
RvC corporatie	Ja	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt
Oordeel totaal	Goed	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Redelijk	Onvoldoende	Matig

Advies ontwikkelingsrichting toezicht

Een verdere professionalisering van het interne toezicht en een uitbreiding van het externe toezicht naar de terreinen waar het onvoldoende is ontwikkeld, verdienen aanbeveling. Daarnaast geeft de complexe en weinig transparante structuur van het huidige toezicht aanleiding te komen tot een overzichtelijker en efficiënter systeem van intern en extern toezicht.

1.3 Samenwerkend en transparant toezicht

Advies bundeling extern toezicht

Samenwerkend toezicht heeft als uitgangspunt dat de corporaties geen onnodige last van het toezicht ondervinden. Bundeling van het toezicht bij één toezichthouder vergroot de effectiviteit en efficiëntie, omdat de diverse doelen van het toezicht nauwe met elkaar samenhangen. Door bundeling kunnen afgewogener keuzes door de toezichthouder worden gemaakt. Bundeling van toezicht leidt tevens tot een bundeling van kennis, wat de professionaliteit ten goede komt, en voorkomt een overlap in de informatievraag. Ten slotte leidt bundeling tot een heldere taakafbakening wat de transparantie van het systeem ten goede komt. Kortom, bundeling van het toezicht bij één instantie verdient aanbeveling.

1.4 Onafhankelijk, slagvaardig en professioneel toezicht

Advies bundeling bij CFV

Voor deze bundeling bestaan op hoofdlijnen drie opties, namelijk bundeling van het toezicht bij VROM, bundeling van het toezicht bij het CFV, of plaatsing van het financiële toezicht bij het WSW, aangevuld met marginaal toezicht door VROM (optie Commissie de Boer). De oprichting van een geheel nieuw instituut lijkt niet opportuun, omdat daarmee kapitaalsvernietiging plaatsvindt van de kennis die reeds bij de bestaande instituten is opgebouwd.

Bij de afweging welke van de drie genoemde opties de meest geschikte is, zijn de opties beoordeeld op de criteria onafhankelijkheid, slagvaardigheid en professionaliteit (zie Tabel 2). Deze analyse is gebaseerd op de uitkomsten van de gesprekken die met een groot aantal deskundigen zijn gevoerd. Het CFV scoort op de drie criteria het best. Als ZBO toezichthouder is het Fonds onafhankelijk van het beleidsdepartement en de sector, is het slagvaardig (mits haar meer bevoegdheden worden toegekend) en ten slotte wordt haar professionaliteit alom erkend. VROM scoort vooral lager op het gebied van onafhankelijkheid; de wenselijke scheiding tussen beleid en uitvoering komt hier mogelijk in het gedrang. Het WSW is als privaatrechtelijke organisatie niet de eerst aangewezen om publiekrechtelijke taken te vervullen.

Tabel 2. Beoordeling opties institutionele structuur

Opties:	Criteria:	Onafhankelijk	Slagvaardig	Professioneel	Totaal
1. Bundeling bij VROM		<i>Matig</i>	<i>Goed</i>	<i>Redelijk</i>	<i>Redelijk</i>
2. Bundeling bij CFV		<i>Goed</i>	<i>Goed, mits meer bevoegdheden</i>	<i>Goed</i>	<i>Goed</i>
3. Financieel toezicht bij WSW		<i>Onvoldoende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Goed</i>	<i>Matig</i>

1.5 Transitie

De in dit advies voorgestane weg heeft drie accenten: een kwaliteitsslag bij het interne toezicht, een uitbreiding van het externe toezicht en de bundeling van het toezicht bij één toezichthouder, het CFV. Dit biedt op de lange termijn de mogelijkheid te komen tot onderstaande invulling van het toezicht, zoals weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3. Mogelijke toezichtstructuur 2015

Partijen	Prudentieel toezicht		Toezicht op maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid			Toezicht op efficiëntie	Toezicht op integriteit
	Financiële positie	Governance	Bevorderen maatschappelijke prestaties	Voorkomen weglek	Controle statuten		
VRM	Gedelegeerd	Gedelegeerd	(Deels) Gedelegeerd	Gedelegeerd	Gedelegeerd	Nee	Reactief
CFV	Ja	Ja	Beperkt	Ja	Ja	Beperkt	Ja
RvC corporatie	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Oordeel totaal	Goed	Goed	Redelijk	Redelijk	Goed	Redelijk	Goed

Advies transitie intern toezicht

De verantwoordelijkheid voor de benodigde professionalisering van het interne toezicht ligt primair bij de sector zelf. Het is in dit licht verheugend te constateren dat de sector reeds met tal van initiatieven bezig is. De VTW is druk bezig op dit vlak, de Commissie Glasz heeft vele zinnige aanwijzingen gegeven, er bestaat een bedrijfstakcode voor *good governance* (Aedes code) en instrumenten van sectorbrede visitaties en benchmarkstudies zijn in ontwikkeling. De sector beweegt zich duidelijk in de goede richting, maar kan nog nuttige stappen zetten die de vrijblijvendheid van de initiatieven verminderen. Een externe toezichthouder kan eventueel een aanjagende rol vervullen om de gewenste professionaliteit te bespoedigen.

Advies transitie extern toezicht

Wanneer de nadere invulling en bundeling van toezichttaken bij het CFV hun beslag krijgen, is een zorgvuldige fasering van belang. De eerste fase van de transitie zou enkele aanpassingen rond de governance van het CFV dienen te betreffen, waarna in de tweede fase de inhoudelijke transitie van de werkzaamheden van het CFV kan plaatsvinden. Het toewerken naar een gezaghebbende externe toezichthouder vergt tijd, geduld en overleg met diverse stakeholders. In het bijzonder de afbakening van taken tussen het ministerie en het CFV op het gebied van het toezicht op het maatschappelijke presteren, alsmede de informatieverstrekking daarover, vergt zorgvuldige afweging. Daarbij moet worden opgepast dat de sterke punten van de huidige structuur door overhaaste veranderingen niet verloren te gaan. De sector dient geen oude schoenen weggooien voordat ze nieuwe heeft.

De eerste fase van de transitie betreft enkele aanpassingen rond de governance van het CFV. Een uitbreiding en centralisering van het toezicht bij het CFV vereist aanpassingen in de relationele

verhoudingen van het CFV met VROM en de andere actoren in het veld, mede in relatie met de taken en bevoegdheden die met deze variant corresponderen.

Met betrekking tot de relatie tussen het CFV en het Ministerie gaat het om het afbakenen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rekening houdend met de Kaderwet op de ZBO's, waarbij een helder raamwerk wordt geboden voor het onderscheid tussen beleid en toezicht. Essentieel element in dat kader is dat de Minister verantwoordelijk blijft voor het volkshuisvestelijke beleid. De Minister bepaalt de normenkaders, maar delegeert de toezicht-bevoegdheid en sanctie-instrumenten aan de toezichthouder. De toezichthouder kan daarbij enkel binnen de door de Minister uitgevaardigde beleidskaders overgaan tot het opstellen van toezichthouderregels. Deze toezichthouderregels kunnen bijvoorbeeld nadere toelichting bevatten voor de sector, die nodig is omdat de overkoepelende wetgeving overvloedige ruimte voor interpretatie biedt. Daarbij moet de Minister over interventiemogelijkheden beschikken in geval van calamiteiten, gezien de ministeriële verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestelijke beleid. Een tweede aandachtspunt is de afstemming door het CFV van de invulling van zijn beleid met de representatieve organisaties uit de sector (zoals Aedes en de VTW). Gebruikelijk is bijvoorbeeld dat een toezichthouder de toezichthouderregels in overleg met de representatieve organisaties uit de sector opstelt en ook voor het overige regelmatig overleg met de sector voert.

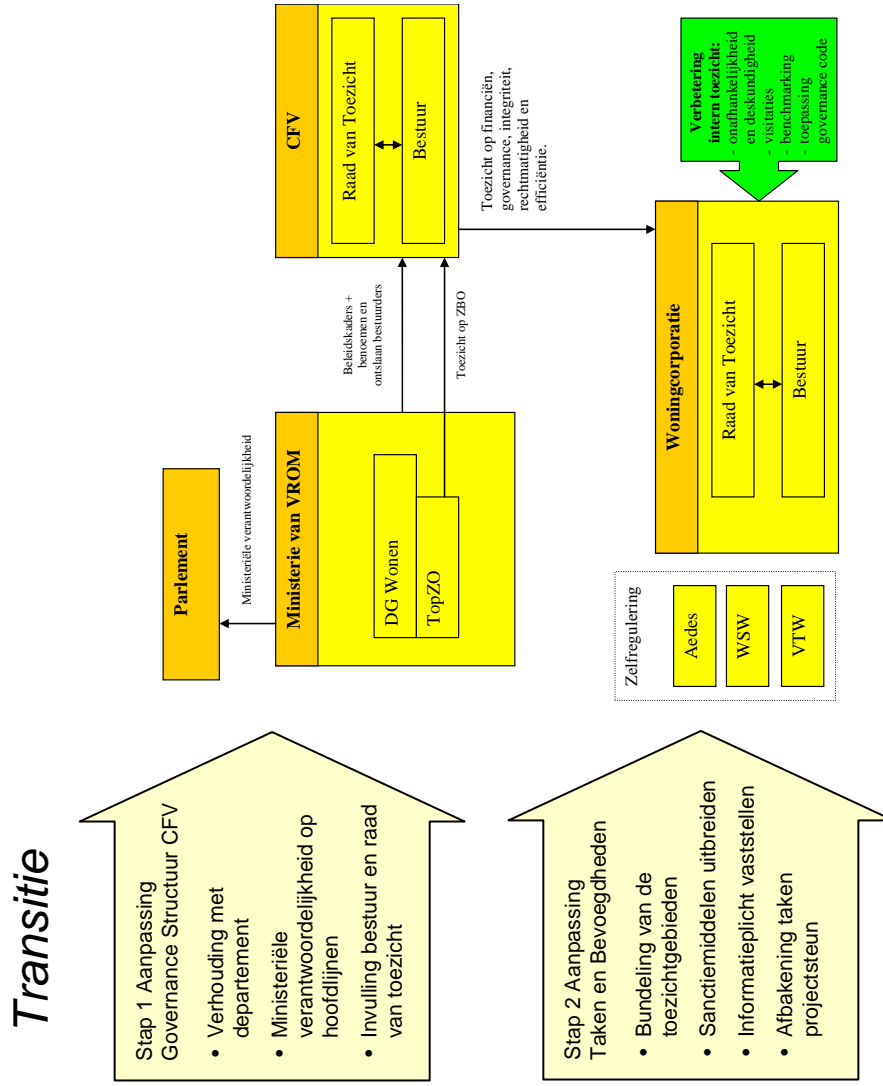
Ten derde moet in deze eerste fase aandacht bestaan voor de wijze van invulling van het bestuur en de raad van toezicht van CFV, zoals de wenselijke samenstelling en profiel, en de benoemings- en ontslagprocedure.

De tweede fase betreft de inhoudelijke transitie van de werkzaamheden van het CFV. Dit vergt een afgewogen oordeel over de sanctiemiddelen die het CFV kan inzetten, de invulling van de informatieverstrekkingplicht voor de sector, de wenselijkheid van een meldingsplicht voor corporaties bij het zich voordoen van incidenten en de verenigbaarheid van de uitgebreide toezichttaken met de taken van project- en saneringssteun.

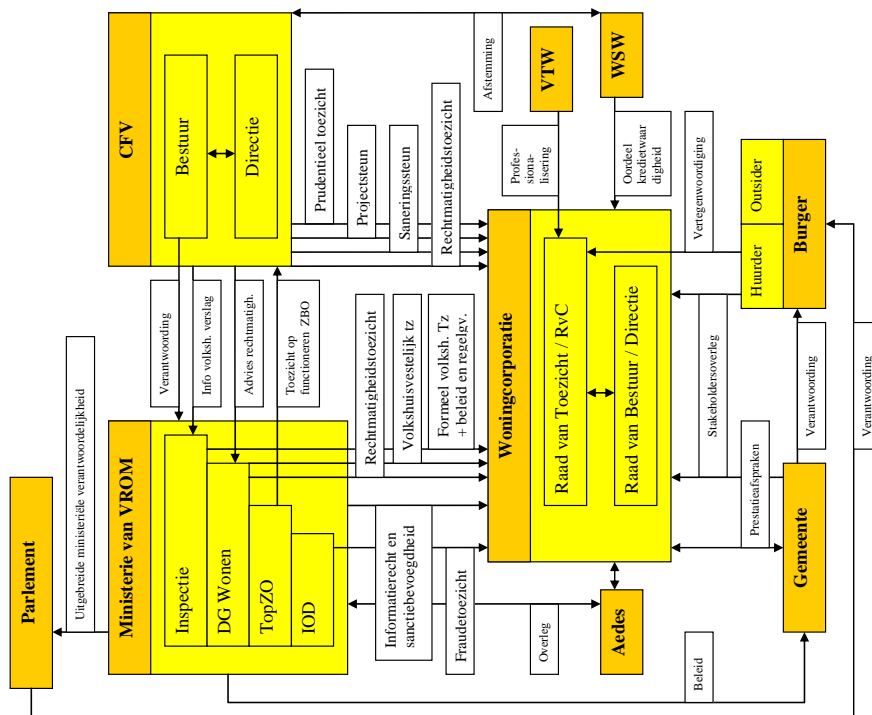
Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de wijze waarop de voorgestelde transitie kan worden vormgegeven.

Figuur 1. Transitieproces toezichtstructuur

Toekomstige situatie



Huidige situatie



2 INLEIDING

2.1 Adviesvraag

Minister Sybilla Dekker van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) heeft prof.dr. Arnold Schilder RA in haar brief van 24 maart 2006 gevraagd opties te inventariseren ten aanzien van de strategische positionering van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) als onderdeel van het externe toezicht op de woningcorporaties.

De opdrachtformulering luidt:

“Op 28 februari 2006 heb ik u schriftelijk de opdracht verstrekt om opties te inventariseren ten aanzien van de strategische positionering van het CFV als onderdeel van het externe toezicht op de woningcorporaties. Het zal daarbij gaan om de inhoud en de organisatie van het extern toezicht, de bundeling van toezicht en afbakening van verschillende toezichtsvelden, de samenwerking en verhouding tussen intern en extern toezicht en de externe governance van het ZBO CFV. Inhoudelijk bestaat over de opdracht volledige overeenstemming. Wel is in nader overleg vastgesteld dat de aard van de opdracht zal worden bijgesteld, hetgeen ook gevolgen heeft voor de werkwijze. U zult zelfstandig komen tot een aan mij gericht advies, gebruik makend van uw eigen deskundigheid en de ondersteuning van het werkapparaat van De Nederlandsche Bank.”

(De verwijzing in de eerste zin is naar de eerste (concept)opdrachtformulering, zoals verwoord in de brief van de Minister van 28 februari 2006.) Om antwoord te geven op deze onderzoeksvragen is een literatuurstudie uitgevoerd; zie hoofdstuk 8 voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur. Tevens zijn gesprekken gevoerd met een aantal sleutelspelers en andere deskundigen op het terrein van volkshuisvesting en toezicht. Hoofdstuk 9 geeft een overzicht van de gesprekspartners.

2.2 Context en opzet

Deze adviesvraag staat niet alleen. In de afgelopen jaren zijn diverse gevraagde en ongevraagde adviezen, nota's en studies verschenen die ingaan op over het functioneren van de woningmarkt (REA 2006, SEO 2006), de rol van de overheid volgens achtereenvolgens Heerma (VROM 1989), Remkes (VROM 1999) en Dekker (VROM 2005), de rol van woningcorporaties als maatschappelijke organisaties (RIGO 2005, WRR 2004, WRR 2005, SER 2005, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2005), het (interne) toezicht bij corporaties (De Boer 2005, Glasz 1998, KPMG 1998, Sas 2005, CFV 2005a), de positie van de huurders (Leemhuis 2005) en de (ruimte voor) maatschappelijke prestaties van corporaties (Conijn 2004, CPB 2006, SEV 2005). Om klaarheid in de discussie te scheppen is het rapport van de VROM-Raad (2005) zelfs voor een groot deel een rapport over deze andere rapporten.

Dit advies kan en wil het werk in bovenstaande rapporten niet overdoen, maar gebruikt het als een vertrekpunt om het toezicht op corporaties nader te beschouwen, aan te geven op welke terreinen toezicht nodig is, daarin een balans te zoeken tussen de invulling hiervan door interne en externe toezichthouders, en voorstellen te doen voor een passende, consistente institutionele structuur.

Het advies is daartoe als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 3 beschrijft de relevante actoren en de toezichtstructuur in de huidige situatie. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag welke institutionele ordeningen van de woningmarkt mogelijk zijn, om aan te kunnen geven onder welke ordening plaats is voor toezicht en welke consequenties dit met zich mee brengt. Hoofdstuk 5 benoemt de doelen van het toezicht en welke balans tussen intern en extern toezicht daarbij in beginsel in de rede ligt. Het huidige toezichtmodel wordt aan de hand van dit kader beoordeeld. In vervolg op de conclusie dat niet op alle vlakken het huidige interne en externe toezicht aan de eisen beantwoordt die je eraan mag stellen, presenteert hoofdstuk 6 verscheidene oplossingsrichtingen. De hierbij passende strategische positionering en externe *governance* van het CFV wordt besproken in hoofdstuk 7, dat afsluit met een schets van het transitiepad waarlangs de voorgestelde veranderingen kunnen worden doorgevoerd.

3 HUIDIGE SITUATIE: SPELERS EN TOEZICHTMODEL

3.1 Woningcorporaties

De woningcorporaties hebben een geschiedenis die terug gaat tot in het midden van de 19^e eeuw. De Woningwet, die de voorwaarden formuleert waaronder woningcorporaties ‘toegelaten instellingen’ zijn - en op basis daarvan lange tijd aanspraak konden maken op financiële steun - stamt uit 1901. Tot op de dag van vandaag zijn de woningcorporaties, op basis van die wet, noch marktorganisatie, noch taakorganisatie van de overheid. Zij zijn zelfstandig maar opereren met een maatschappelijke doelstelling zonder winstoogmerk. Op de financiële middelen van de toegelaten instellingen rust de bestemmingsplicht van sociale volkshuisvesting, waarmee wordt voorkomen dat er geld naar private partijen weglekt. Men spreekt in dit verband van ‘maatschappelijk gebonden vermogen’.

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw lag de grote bloeiperiode van de Nederlandse woningcorporaties. De corporaties bezaten vlak na de Tweede Wereldoorlog minder dan tien procent van de Nederlandse woningvoorraad, maar in de naoorlogse decennia nam het woningbezit van de corporaties sterk toe, toen op grote schaal met behulp van rijkssubsidies woningen werden gebouwd om de woningtekorten tegen te gaan. In de jaren zeventig waren de grootste kwantitatieve tekorten verholpen en verschoof de aandacht naar de kwalitatieve tekorten. Stadsvernieuwing vormde een belangrijke pijler van het beleid, met welk doel ook particuliere huurwoningen werden verworven. Ter financiering van deze activiteiten waren de corporaties op de overheid aangewezen, in de vorm van subsidies en woningwetleningen.

In de jaren negentig kwam daar verandering in. Als uitvloeisel van de eind jaren tachtig verschenen Nota Heerma *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (VROM 1989) werd midden jaren negentig de financiële relatie tussen corporaties en overheid doorgeknipt, met de bruteringsoperatie (de Wet Balansverkorting). Daarbij werden de (toekomstige) subsidies weggestreept tegen de verleende leningen en kwamen de exploitatierisico's volledig voor rekening van de corporaties. Daarvoor werd het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) ingesteld om corporaties de opdracht te geven tot activering van het maatschappelijke vermogen op basis van de volgende prestatievelden (maatschappelijke doelstellingen).

1. Waarborgen van de financiële continuïteit.
2. Passend huisvesten van de doelgroep.
3. Kwalitatief in stand houden van het woningbezit.
4. Betrekken van bewoners bij beleid en beheer.
5. Bevorderen van de leefbaarheid (sinds 1997).
6. Huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001).

Het BBSH gaat echter verder dan deze doelstellingen en verschaft vandaag de dag een uitgebreide inkadering van de activiteiten van de Nederlandse corporaties. Volgens het BBSH dienen corporaties een sobere en doelmatige bedrijfsvoering te hebben en financiële overschotten in te zetten ten behoeve van de volkhuusvesting. Verder stelt het BBSH grenzen aan de toegestane werkzaamheden en eisen aan de rechtmatigheid, en bevat het BBSH voorschriften over de verantwoording en totstandkoming van beleid.

In de grote bloeiperiode zijn de corporaties uitgegroeid tot zeer dominante partijen op de Nederlandse woningmarkt. Hoewel het aandeel van de woningcorporaties in de nieuwbouwproductie is gedaald van een percentage van boven de 50 procent begin jaren tachtig tot rond de 20 procent momenteel, wordt nog altijd een in internationaal opzicht ongekend hoog aandeel van de woningvoorraad door corporaties beheerd: in 2004 2,4 miljoen van de 6,8 miljoen Nederlandse wooneenheden. In de grote vier steden is gemiddeld meer dan de helft in het bezit van woningcorporaties. Daarbij is een proces van schaalvergroting gaande. Waren er midden jaren tachtig nog ruim 1100 corporaties actief, nu zijn er daarvan nog ongeveer 500 corporaties over. De 50 grootste instellingen hebben bijna de helft van de woningvoorraad van corporaties in handen.

Woningcorporaties kunnen in relatief grote zelfstandigheid opereren. Dit hangt samen met de financiële ruimte bij corporaties. Door de sterke prijsstijgingen van woningen – waar ten tijde van de bruteringsoperatie geen rekening mee werd gehouden – en de daling van de lange rente is de vermogenspositie van de meeste corporaties uitstekend. De vaststelling van de precieze omvang is afhankelijk van de gebruikte waarderingsgrondslag. Het balanstotaal naar *bedrijfswaarde* van de corporaties bedroeg in 2004 € 94 miljard, met een eigen vermogen (inclusief herwaarderingsreserve) van € 36 miljard en een weerstandsvermogen van € 40 miljard (CFV 2005c). De bedrijfswaarde van corporaties is de contante waarde van de toekomstige (huur)inkomsten minus de toekomstige uitgaven over de resterende levensduur van het bezit. De marktwaarde ligt een stuk hoger, maar is niet eenduidig te bepalen omdat het woningbezit van corporaties niet vrij wordt verhandeld. Daardoor zijn er geen marktprijzen beschikbaar om de verkoopwaarde van de woningen te berekenen. Wanneer als ruwe schatting per woning een verkoopprijs van € 120.000 wordt aangehouden, vertegenwoordigt de woningvoorraad een waarde van €291 miljard, waar slechts €64 miljard aan schulden tegenover staat (REA 2006).

Naar inschatting van het CFV (2005c) is de vermogensovermaat in de afgelopen jaren sterk toegenomen, tot ruim 15 procent van de bedrijfswaarde in 2004. Dit kan een aanwijzing zijn dat een aantal corporaties de opbouw van het eigen vermogen heeft laten prevaleren boven investeringen ten bate van de maatschappelijke doelstellingen. In ieder geval hebben de

corporaties in principe behoorlijk wat financiële ruimte om de maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Dit geldt niet voor alle individuele woningcorporaties; voor 2004 kwalificeert het CFV 20 corporaties als financieel zwak (CFV 2005c).

Op de huidige krappe woningmarkt ontbreekt de tucht van de markt voor corporaties als aanbieders van huurwoningen. Als grote verhuurders en belangrijke ontwikkelaars van nieuwbouwprojecten bevinden Nederlandse woningcorporaties zich in een comfortabele positie. Huurders die ontevreden over hun huurwoning zijn, kunnen immers niet met hun voeten stemmen bij gebrek aan volwaardige alternatieven bij particuliere verhuurders of andere woningcorporaties. Ook potentiële kopers van nieuwbouwwoningen hebben door de schaarste aan nieuwbouwwoningen maar weinig in te brengen. En doordat woningcorporaties alleen in het eigen werkgebied actief zijn, hebben slecht functionerende woningcorporaties evenmin veel te duchten van beter functionerende woningcorporaties. Feitelijk is de disciplinerende markt afwezig.

Ook aan de kant van de overheid is de sturing beperkt, aangezien de directe sturing grotendeels is vervangen door indirecte sturing in de vorm van overreding en overleg. Binnen het BBSH hebben corporaties veel vrijheid om zelf invulling te geven aan de maatschappelijke rol. Het kader voor maatschappelijke prestaties is dus ruim. In de praktijk vindt de sturing door de Rijksoverheid en de lokale overheid vooral plaats door onderhandeling, waarbij wordt getracht de belangen van de overheid en corporaties met elkaar te verenigen. De onderhandelingskracht van de gemeente steunt op haar gronduitgiftebeleid. Corporaties verwerven graag grond voor nieuwbouw tegen een aantrekkelijke prijs. Hier staat tegenover dat de regionale toelating van corporaties de concurrentie tussen corporaties vermindert, wat de onderhandelingskracht van de gemeente beperkt.

Intern toezicht

Naast externe sturing is vooral intern toezicht van groot belang voor het adequaat functioneren van woningcorporaties. De meeste woningcorporaties kennen een stichting als rechtsvorm. Daarbij wordt in de meeste gevallen een onderscheid gemaakt tussen de directie die de onderneming bestuurt (zij bereidt de plannen voor en voert de plannen uit) en een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen (die de plannen goedkeurt en de voortgang daarvan monitort). Het interne toezicht is bij de Raad van Commissarissen belegd en vormt een belangrijke schakel in het toezichtspectrum om het behalen van de doelstellingen van de corporatie te borgen. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad van Commissarissen zijn belegd in het BBSH en het rapport van de commissie Glasz uit 1998. Ook in de Aedescode (Aedes 2002) wordt aandacht besteed aan de rol van de Raad van Commissarissen

bij het interne toezicht. Per corporatie is dit in de statuten nader uitgewerkt. In opzet is er dus voor het interne toezicht bij woningcorporaties een belangrijke rol weggelegd.

3.2 Toezichthoudende instanties

3.2.1 Het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VROM is de uiteindelijke opdrachtgever van de sector van woningcorporaties. Het Ministerie stelt in zijn beleid de doelstellingen van de sector als geheel op, evenals de kaders waarbinnen de corporaties hun werk moeten doen. De status van de woningcorporaties is vastgelegd in de woningwet en nader geconcretiseerd in het BBSH. Om het financiële toezicht op de sector vorm te geven heeft VROM het CFV ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan. Op basis van de uitkomsten van de werkzaamheden van het CFV legt de Minister jaarlijks verantwoording af aan de Tweede Kamer over het functioneren van de woningcorporaties. Vanuit VROM houden vier organen zich bezig met woningcorporaties. De VROM Inspectie, in 2002 opgericht bij het onderscheid op het Ministerie tussen beleid en toezicht, heeft de officiële toezichttaak, maar beperkt zich tot het maken van een jaarlijks volkshuisvestelijk verslag, waarin de effecten van beleid- en regelgeving staan opgetekend. Het CFV is hiervoor een belangrijke informatiebron. Het “Directoraat Generaal Wonen” doet het beleid en het volkshuisvestelijke en rechtmatigheidstoezicht op individuele woningcorporaties. Het let op de kwaliteit van de taakuitoefening van corporaties. DG Wonen wordt hierin geadviseerd door het CFV. De VROM Inlichtingen en OpsporingsDienst (IOD) handelt de strafrechtelijke zaken af, wanneer haar signalen van fraude of andere ontoelaatbaar gedrag bereiken. VROM TopZO houdt toezicht op de zelfstandige bestuursorganisaties van VROM, zoals het CFV en het kadaster en op de naleving van de overeenkomst tussen het Rijk en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) vanwege de achtervangfunctie van Rijk en gemeentes.

3.2.2 Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

Het CFV oefent enerzijds toezicht uit op individuele corporaties en onderzoekt anderzijds de financiële positie van de gehele corporatiesector. Het onderzoek mondt uit in een oordeel per corporatie en in een aantal publicaties van het CFV over de stand van zaken in de gehele sector.

Voor de beoordeling van de financiële positie maakt het CFV gebruik van de Methodiek financiële beoordeling. Het CFV baseert zich bij het financiële oordeel over corporaties op de vraag wat het risicoprofiel van een individuele corporatie is. In dit risicoprofiel onderscheidt het CFV drie elementen:

- Financiële positie. Ten aanzien van de financiële positie wordt beoordeeld of sprake is van een verhoogd risico van de gewone bedrijfsuitoefening, fluctuerende prognoses, verkoopafhankelijkheid en overige verhuuractiviteiten, treasury en projecten.

- **Woningmarkt.** Voor het verkrijgen van een beeld van de marktpositie van een corporatie binnen een regionale woningmarkt, wordt beoordeeld of er sprake is van een verhoogd marktrisico. Daartoe worden marktindicatoren afgezet tegen gegevens uit de woningmarkt en tegen specifieke corporatiegegevens. Een apart punt van aandacht vormt de herstructureringsopgave waar vele corporaties voor staan.
- **Organisatie.** Uitgangspunt voor het CFV is dat er binnen een corporatie sprake is van een kwalitatief goed intern toezicht, waaraan eisen gesteld mogen worden. Daarnaast dient er sprake te zijn van transparantie van de te beoordelen corporaties en dient een duidelijke juridische structuur van de corporaties en de daarmee gelieerde rechtspersonen voorhanden te zijn.

Naast het financiële toezicht adviseert het CFV de Minister van VROM tevens inzake de rechtmatigheid van statutenwijzigingen en het beoordelen van de naleving van de procedurevoorschriften in wet- en regelgeving. Deze rechtmatigheidsbeoordeling voert het CFV uit door een analyse van het jaarverslag, de jaarrekening en de verklaring en mededeling van de accountant. De individuele beoordeling van het rechtmatig handelen van corporaties wordt uitgevoerd op basis van een achttal in de kerngegevens opgenomen vragen.

Jaarlijks rapporteert het CFV aan de Minister van VROM over de financiële positie van de corporatiesector. In de rapportage wordt ingegaan op het totaal van beoordelingen over de financiële positie van de individuele corporaties. Daarnaast worden verschillende ontwikkelingen gesignaleerd die opvallend uit de cijfers naar voren komen. Hierbij gaat het om trends op het gebied van bedrijfswaarde, herstructurering, overmaat, bedrijfslasten, rendementen, et cetera. De Minister integreert het financiële oordeel in het oordeel over de door corporaties geleverde volkshuisvestelijke prestaties en het rechtmatig handelen.

Om de sector te faciliteren in het eigen interne toezicht voert het CFV ook jaarlijks een benchmarkstudie uit. Deze studie gaat onder andere in op de financiële positie, rendementen, kengetallen, bedrijfswaarde, kenmerken woningbezit, productie, winst- en verliesrekening en balanswaarden. De cijfers van de individuele corporatie worden in de benchmark afgezet tegen de cijfers van de referentiecorporatie, de regio en geheel Nederland. Het CFV gebruikt de kengetallen bij de individuele beoordeling van corporaties.

3.3 Andere majeure actoren met betrekking tot het toezicht op woningcorporaties

3.3.1 Waarborgfonds Sociale Woningbouw

De beoordelende taak van het WSW heeft in sterke mate betrekking op de kredietwaardigheid van de corporaties. Het WSW bevordert de toegang tot de kapitaalmarkt voor deelnemende woningcorporaties door geldverstrekkers garanties te verlenen. Door de zekerheidsstructuur die

het WSW biedt, hebben alle deelnemende woningcorporaties probleemloos toegang tot de kapitaalmarkt en kunnen ze tegen een gunstige rente geld lenen. Het WSW is een particuliere stichting en werd in 1983 door de corporatiekoepels opgericht, met financiële steun van het Rijk.

Het WSW onderzoekt de kredietwaardigheid van de instellingen bij eerste registratie als deelnemer en bij jaarlijkse herbeoordeling. Bij een verzoek tot borgstelling wordt zonnodig specifiek onderzoek naar het onderpand gedaan. Door deze werkwijze worden de risico's voor de andere deelnemers, de achtervangers en de geldgevers tot het uiterste beperkt.

Verder beoordeelt het WSW tijdens zijn toezichthoudende werkzaamheden de financiële juridische en (markt)technische positie en de kwaliteit van bepaalde onderdelen van de organisatie. De beoordeling begint met een financiële toets aan de hand van WSW-verslagstaten. Daarnaast is een accountantsmededeling vereist. De accountantsmededeling is voorgeschreven en lijkt qua bewoording op de accountantsverklaring bij de jaarrekening. De mededeling volgt echter niet vanzelf uit de jaarrekeningcontrole maar wordt verstrekt in het kader van een zogenoemde bijzondere controleopdracht. De accountantsmededeling is tevens gericht op de juistheid van de verstrekte (niet-financiële) informatie, de beoordeling van toekomstgerichte informatie en de naleving van de door het WSW gestelde regels.

3.3.2 De gemeentes als opdrachtgever

Als opdrachtgever voor de woningcorporaties hebben gemeentes ook een belangrijke toezichthoudende rol. De verhouding tussen gemeente en corporatie is hierbij complex. Woningcorporaties trachten niet alleen goedkope grond bij de gemeente te verwerven voor de bouw van sociale huurwoningen, maar onderhandelen tevens met het grondbedrijf over grondaankoop voor de bouw van dure huur- of koopwoningen. Deze dubbel rol kan voor onduidelijkheid zorgen. Bovendien hebben gemeentes soms moeite met het beoordelen van het werk van de woningcorporaties, waardoor het lastig is om het toezichthoudende werk adequaat invulling te geven.

In dit verband pleit de Commissie de Boer voor een minder vrijblijvende relatie tussen de woningcorporaties en overheid. Corporaties en gemeentes moeten volgens de commissie werken met prestatiecontracten, waarbij een onafhankelijke arbiter ingrijpt als partijen er samen niet uit komen. De helft van de gemeentes werkt op dit moment met convenanten maar die zijn niet bindend genoeg volgens de commissie. Ook het onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer door het bureau RIGO Research & Advies (verder: RIGO) (2005) stelt dat de samenwerking en afspraken tussen gemeentes en corporaties beter kunnen. Het is echter moeilijk om de doeltreffendheid hiervan extern te beoordelen. De auteurs zien in de praktijk een grote mate van vrijheid voor corporaties om zelf te bepalen wat de maatschappelijk gewenste prestaties zijn. Het

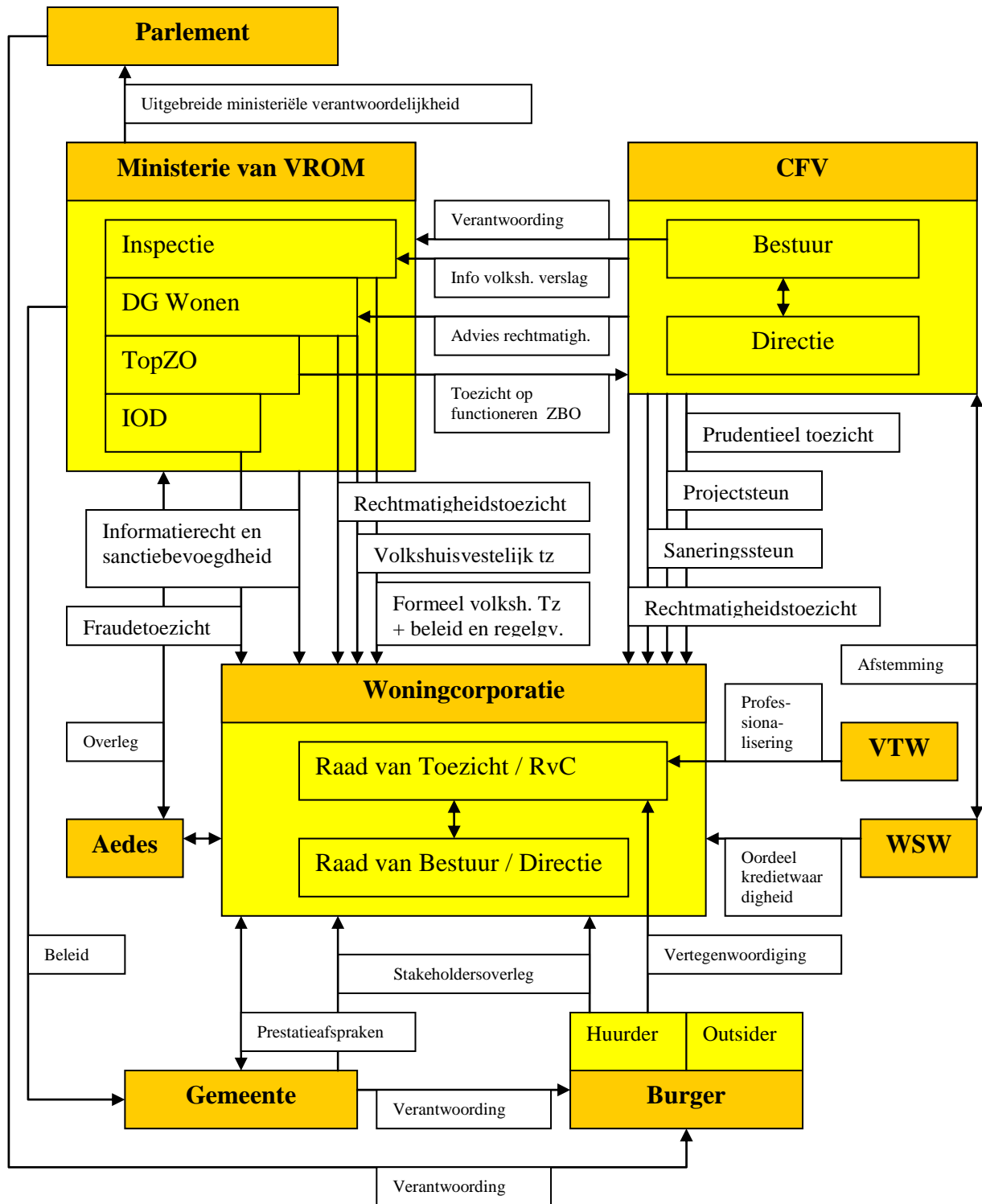
RIGO adviseert dat corporaties de effectieve inzet van hun middelen op een niet vrijblijvende manier gaan afstemmen met de buitenwereld. De gemeente zou zich op basis van een prestatieplan vooraf een oordeel moeten vormen over de voorgenomen prestaties van een corporatie.

3.3.3 *Aedes*

Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties en richt zich op drie functies: belangenbehartiging, ledenbinding en ordening, en services. Toezicht houden op de sector is geen taak voor Aedes, maar via de derde kernfunctie, het bieden van service, is er wel enige inbreng op het gebied van toezicht. Zo heeft Aedes een stuwende rol op dit gebied middels de Aedes bedrijfstakcode (Aedes 2002) waarin aanbevelingen voor het intern toezicht zijn opgenomen. Tevens biedt Aedes sinds begin 2006 een opleiding aan, Professioneel Toezicht houden bij woningcorporaties, bestemd voor de leden van Raden van Commissarissen of Raden van Toezicht. Aanvullend daarop voert onderzoeksbureau Hay Groep in opdracht van Aedes momenteel een representatief onderzoek uit naar de jaarverslagen van corporaties over 2004. De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om corporaties praktische handreikingen te bieden voor hun jaarverslaggeving. Verder heeft Aedes overleg met de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), waarbij vanuit de gemeenschappelijke doelstellingen wordt bekeken bij welke activiteiten samenwerking een meerwaarde heeft. Daarnaast heeft de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) de opdracht gekregen om voor de woningcorporatiebranche een onafhankelijk systeem van visitaties te ontwikkelen. Daarbij staat de beoordeling van het behalen van maatschappelijke doelstellingen centraal.

Figuur 2 geeft een schematische weergave van de actoren in het speelveld rondom (toezicht op) woningbouwcorporaties en de relaties tussen deze actoren.

Figuur 2. Huidige toezichtstructuur



4 BELEIDSMODELLEN

De voortdurende discussies over de rol van woningcorporaties op de woningmarkt zijn een indicatie dat de huidige institutionele inkadering van woningcorporaties geen optimale resultaten oplevert. De vraag is in hoeverre toezicht hier verbetering in kan aanbrengen. Toezicht is geen panacee voor elk probleem. Van de zes uitgangspunten voor goed toezicht, zoals door het kabinet Balkenende geformuleerd in de Kaderstellende visie toezicht 2005 (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2005), is selectiviteit wellicht de belangrijkste. (De andere uitgangspunten zijn slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.) Toezicht is geen wondermiddel waar alles automatisch van gaat glimmen. Toezicht brengt kosten met zich mee en wanneer het verkeerd wordt toegepast, zijn deze kosten hoger dan de baten. Voordat toezicht wordt ingezet en geïnstitutionaliseerd, moet het daarom helder zijn wat het doel is dat men wil bereiken en of toezicht daarvoor de beste oplossing is. Wie wil je beschermen en is toezicht daarvoor het juiste middel? Dit raakt de legitimiteit van het toezicht. De vervolgstap is de vormgeving van het toezicht.

4.1 Drie theoretische beleidsmodellen

De legitimiteit van het toezicht op woningcorporaties is afhankelijk van de politieke keuzes op volkshuisvestelijk terrein. Grofweg kan de politiek kiezen uit drie modellen om op woningcorporaties toe te passen in het kader van het volkshuisvestelijk beleid. De drie modellen zijn ieder voor zich goed te verdedigen als ze consistent worden gehanteerd. Tussen de modellen is dus keuzevrijheid, binnen de modellen zijn de kaders voor de vormgeving van het toezicht redelijk eenduidig. Alle modellen hanteren het uitgangspunt dat wonen een (sociaal) grondrecht is van iedere burger en dat dit de overheid legitimeert een volkshuisvestingsbeleid te voeren dat zwakkere groepen in de samenleving ondersteunt bij het vinden van een geschikte en betaalbare woonruimte. Het verschil ligt in de mate waarin de politieke wens regeert deze betrokkenheid te vertalen in actief overheidsoptreden op (de onderkant van) de woonmarkt. De woningcorporaties zijn een zeer relevante partij op deze markt, omdat zij het merendeel van de woongelegenheden verzorgen voor de huishoudens waarop de beleidsaandacht zich richt.

Model A gaat uit van de politieke veronderstelling dat volkshuisvesting een zodanig belangrijk beleidsveld is, dat de politiek te allen tijde de vinger aan de pols moet houden. Staatsrechtelijk betekent dit een volledige politieke verantwoordelijkheid van de Minister van VROM voor het volkshuisvestingsbeleid en de uitkomsten. Gegeven dat de ontwikkelingen op de woningmarkt snel kunnen wijzigen, betekent dit dat de Minister op een nauwe aansluiting tussen beleid en uitvoering moet aansturen. Verantwoordelijkheid moet samengaan met de mogelijkheid om in te grijpen. Geheel zelfstandig opererende woningcorporaties passen daarom niet in dit model. Directe sturing door de Minister is nodig en kan worden vormgegeven door de functies van

woningcorporaties te incorporeren in de overheidsstructuur. Een extra toezichtorgaan is dan buiten de orde, omdat de overheid de ontwikkeling en exploitatie van huisvesting voor de doelgroepen zelf ter hand neemt.

Voordelen van dit model zijn de directe sturing en duidelijke politieke verantwoording. Het model kan zeer flexibel inspelen op wijzigende omstandigheden op de woningmarkt en in het politieke veld. ‘Vage’ maatschappelijke doelstellingen kunnen vrij eenvoudig in concreet handelen worden omgezet. Nadelen liggen in het ontbreken van marktimpulsen die de effectiviteit en efficiëntie van het systeem bevorderen. Ook kan dit directe overheidsingrijpen ongewenste effecten hebben op andere delen van de woningmarkt, zoals verstoringen van het gelijke speelveld.

Model C gaat uit van de politieke veronderstelling, dat commerciële partijen op de woningmarkt in beginsel in staat zijn zorg te dragen voor een adequate ontwikkeling en exploitatie van woningen in alle segmenten van de markt, mits de overheid de juiste kaders schept. De corresponderende politieke verantwoordelijkheid is beperkt tot het scheppen van dit kader. In dit model past dat de overheid de ontwikkeling en exploitatie van niet-winstgevende segmenten van de woningmarkt inkoopt bij commerciële partijen. De overheid bepaalt nog steeds haar beleid, maar voor de uitvoering gaat zij commerciële transacties aan met marktpartijen. Voor woningcorporaties als toegelaten instelling is geen ruimte in dit model. Zij worden ‘gewone’, commerciële marktpartijen, al dan niet na afoming van vermogen dat de overheid zichzelf toerekent. Toezicht op woningcorporaties is dan ook niet meer nodig.

Voordelen van dit model zijn dat de marktkrachten ten volle worden benut, wat de effectiviteit en efficiëntie van het systeem ten goede komt, en dat de verhoudingen tussen staat en private sector helder zijn. Het speelveld is voor alle partijen gelijk. Nadeel is dat de directe sturing van de overheid op bouw en exploitatie van woningen voor de doelgroep ontbreekt. In contracten kan maar tot op beperkte hoogte worden vastgelegd hoe de commerciële contractpartij zich dient te gedragen. Het aantal te bouwen huizen en de te vragen huurprijzen zijn eenvoudig te contracteren, de kwaliteit van het onderhoud van de woningen, stedelijke vernieuwing en leefbaarheid van de woonomgeving zijn dat niet. Eenmaal afgesloten contracten laten ook weinig ruimte voor gewijzigde (politieke) inzichten. Maatschappelijke doelen zullen dus alsnog, buiten de woningmarkt om, moeten worden geregeld door (gemeentelijke) overheden.

Model B bevindt zich tussen bovenstaande twee extremen in. Woningcorporaties spelen hierin een grote rol voor het bereiken van de overheidsdoelstellingen, maar staan op afstand. Door hun status als toegelaten instelling zijn ze te beschouwen als hybride of maatschappelijke ondernemingen. In juridische zin staan ze geheel los van de overheid, maar tegelijkertijd vormt het bereiken van maatschappelijke doelen (statutair) hun bestaansreden. De landelijke overheid legt kaders op via Woningwet en BBSH, stuurt op kortere termijn via beleidsplannen en overleg

met de corporaties, en gemeentes maken op basis van hun decentrale woonvisie concrete prestatieafspraken met de corporaties. Een toezichthouder controleert of corporaties zich verantwoordelijk gedragen.

Het model tracht zo de voordelen van beide andere modellen te combineren: de overheid kan sturen, de Minister heeft een geprofileerde politieke verantwoordelijkheid, de realisatie van moeilijk contracteerbare maatschappelijke doelen vindt plaats door zelfstandige organisaties die (lokale en bouwkundige) expertise ontwikkelen en hun financiële vermogens effectief en efficiënt inzetten. Het gevaar dreigt echter dat twee risico's het model overheersen. Corporaties zijn zo zelfstandig dat de overheid er geen grip meer op heeft en de ministeriële verantwoordelijkheid een farce wordt. Tegelijkertijd zijn corporaties zodanig afgeschermd van de markt dat ze geen prikkels ontvangen effectief en efficiënt te opereren, maar wel het gelijke speelveld met commerciële partijen verstoren.

Toezicht op woningcorporaties kan een deel van deze problemen verzachten. Binnen dit model zijn diverse varianten mogelijk, die opnieuw afhangen van de politieke voorkeur meer of minder directe grip te willen houden op het reilen en zeilen van de corporaties. Wanneer de voorkeur uitgaat naar het snel overheidsmatig kunnen inspelen op veranderingen op de woningmarkt en in het politieke veld, ligt het voor de hand het toezicht door een VROM-orgaan te laten plaatsvinden en de rol van het interne toezicht bij corporaties beperkt te houden (variant 1). Bij een voorkeur voor een wat grotere afstand tussen politiek en sector, past een buiten het Ministerie geplaatste toezichthouder en een grotere rol voor het interne toezicht bij corporaties (variant 2). Dit gaat gepaard met een grotere vrijheid voor en vertrouwen in corporaties, en een ministeriële verantwoordelijkheid op afstand.

4.2 Huidig model

Het huidige systeem vertoont de meeste kenmerken van model B en zwemt daarbij tussen de varianten 1 en 2. Corporaties worden redelijk vrij gelaten in hun doen en laten en de financiële toezichthouder CFV staat op afstand van het Ministerie; dit zijn kenmerken van variant 2. De vervlechting van het beleid met het toezicht door VROM 'Wonen' en de VROM-inspectie duidt meer op variant 1, terwijl de politieke belangstelling vanuit de Tweede Kamer voor het functioneren van woningcorporaties binnen VROM soms wordt ervaren als passend bij model A. De Minister lijkt voor elk klein incident bij de zelfstandige corporaties aan de tand te moeten worden gevoeld. Het huidige model is dus niet geheel consistent in zichzelf.

Overigens lijkt niemand in het veld een overstap naar model A of model C serieus in overweging te nemen, met uitzondering van de Raad van Economisch Adviseurs (2006) na, die onlangs een lans brak voor model C. Ondanks de problemen van het huidige systeem worden de zegeningen ervan blijkbaar door veel partijen ook ingezien en die nopen vooralsnog niet tot een radicale structuurwijziging. Bij eventuele veranderingen in het huidige model moet dus worden opgepast

Advies toezicht op woningcorporaties

dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid. Het systeem kan worden verbeterd, maar zit in wezen niet slecht in elkaar.

De (huidige) politieke voorkeur is op te maken uit de brief van de Minister aan de Tweede Kamer van december 2005. Hierin benadrukt de Minister het belang van woningcorporaties en extern publiek toezicht. Dit is model B, variant 2 ten voeten uit. Deze variant B2 nemen we in het vervolg van het advies daarom als uitgangspunt.

5 TOEZICHTDOELEN EN AANSLUITING HUIDIG TOEZICHTMODEL

Gegeven de politieke wil om toezicht te houden – de conclusie van hoofdstuk 4 – gaat dit hoofdstuk nader in op de legitimiteitsvraag van het toezicht en aansluitend op welke doelen het toezicht in de corporatiesector zich zou moeten richten (§5.1). Vervolgens gaan we aan de hand van de geïdentificeerde doelen in op de balans tussen intern en extern toezicht die hierbij in beginsel in de rede ligt (§5.2). Tot slot wordt het huidige toezichtmodel aan de hand van dit kader beoordeeld (§5.3).

5.1 Legitimering toezicht en toezichtdoelen

De kaderstellende visie Andere Overheid van het kabinet heeft de uitgangspunten dat burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben en dat de overheid zo min mogelijk lasten voor hen moet veroorzaken. Dit zijn belangrijke noties om mee rekening te houden bij de inkleding van het publieke toezicht. De eigen verantwoordelijkheid van woningcorporaties komt bijvoorbeeld tot uiting via het interne toezicht bij corporaties. Publiek toezicht leidt bovendien altijd tot lasten, zodat daarmee selectief moet worden omgegaan. Om tot een goede verhouding tussen intern en publiek extern toezicht te komen, moet eerst duidelijk worden waarom publiek toezicht nodig is. Hierboven is de politieke wil benadrukt. De politiek vindt de corporaties te belangrijk voor het volkshuisvestingsbeleid om ze vrij te laten in hun doen en handelen en wil daarom dat er toezicht op deze instellingen bestaat. Dit motief is sterk gekoppeld aan het maatschappelijk bestemd vermogen van woningcorporaties. Weliswaar zijn corporaties in juridische en financiële zin geheel zelfstandig, maar hun vermogen heeft louter sociale woningbouw als bestemming, en zou mede zijn opgebouwd en in stand worden gehouden door (in)directe overheidssubsidies, -regulering en garantstellingen. Op dit maatschappelijke vermogen in de ‘dode hand’ van particuliere verenigingen en stichtingen zou dan extern publiek toezicht in aanvulling op het interne toezicht gerechtvaardigd zijn om de volgende vier redenen.

Ten eerste dienen woningcorporaties prudent om te gaan met het hun ter beschikking staande maatschappelijk gebonden kapitaal. Er bestaan onvoldoende marktprikkels die borgen dat bestuurders het vermogen goed beheren. In een vennootschap vervullen aandeelhouders die rol, maar die ontbreken bij corporaties. Evenmin kan gesteld worden dat corporaties opereren in een open markt met dito commerciële prikkels. Publiek toezicht is daarom nodig en kent twee aspecten. Allereerst met betrekking tot de vraag of het financiële beleid de continuïteit van de corporatie niet in gevaar brengt. Een financiële deconfiture van een corporatie wordt politiek niet wenselijk geacht. Naast de financiële huishouding dient, ten tweede, de interne organisatie op orde te zijn. Zonder goede beslis- en beheersingsstructuur is een gezond financieel beleid onmogelijk.

Een tweede reden voor extern toezicht is gelegen in het gebrek aan marktprikkels in de huidige situatie om gedrag te stimuleren dat leidt tot het behalen van de maatschappelijke doelstellingen. Op dit moment is geen andere prikkel dan de loyaliteit van corporatiebestuurders aan de stichtingsdoelstellingen aanwezig. Het toezicht dient zich hier op drie aspecten te richten. In de eerste plaats is dit het stimuleren van ‘goede activiteiten’ die de door de overheid gewenste effecten hebben. In de tweede plaats betreft dit het voorkomen van weglek van vermogen door het uitvoeren van activiteiten die in strijd zijn met de stichtingsdoelstelling. Denk bijvoorbeeld activiteiten die buiten het gebied van nationale volkshuisvesting vallen. In de derde plaats is er de controle bij statutenwijzigingen en fusies – het rechtmatigheidstoezicht.

De derde reden voor extern toezicht ligt in het maatschappelijke belang dat woningcorporaties efficiënt met hun middelen omgaan. De ‘markt’ waarop corporaties actief zijn, genereert weinig prikkels die de corporaties tot een efficiënte bedrijfsvoering dwingen. De vermogenspositie is in het algemeen zodanig sterk, dat corporaties ook bij niet-optimale efficiëntie niet bang hoeven te zijn te worden weggeconcurrerd of failliet te gaan. Door de vereniging- of stichtingstructuur is er ook geen gremium van eigen-vermogenverschaffers, zoals een algemene vergadering van aandeelhouders, dat het corporatiebestuur dwing tot efficiënt handelen. Kortom, de aanwezigheid van een groot eigen vermogen aangevuld met het gemis aan marktwerking leidt tot het ontbreken van efficiëntieprikkels (X-inefficiëntie).

De vierde reden komt voort uit de wens dat verduistering of misbruik van het maatschappelijk bestemd vermogen te allen tijde moet worden tegengegaan. Deze dimensie raakt aan de integriteit van corporaties. Het betreft hier preventie van zaken als fraude en corruptie, maar bijvoorbeeld ook een overdadig salarisbeleid. Integriteitsproblemen kunnen de reputatie van een corporatie bedreigen en in het ergste geval daarmee ook haar voortbestaan. Gezien de omvang van het vermogen in de corporatiesector en het feit dat een integriteitsprobleem in de top van een corporatie per definitie niet door het interne toezicht kan worden opgelost, bestaat hier een rol voor extern toezicht.

Samengevat zijn de doelen van het toezicht de volgende:

1. Financieel gezonde sector (prudentieel financieel toezicht)
 - a. Via beoordeling financiële positie en ontwikkeling
 - b. Via beoordeling interne beheersingsstructuur (*governance*);
2. Effectief opererende sector (toezicht op maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid)
 - a. Via stimuleren ‘sociale woningbouw’-activiteiten
 - b. Via voorkomen van weglek en/of tegengaan van niet-‘sociale woningbouw’-activiteiten
 - c. Via controle bij statutenwijzigingen en fusies;
3. Efficiënt opererende sector (efficiëntietoezicht);

4. Integere sector (integriteitstoezicht)
 - a. Preventief (opzet en werking beheersingsstructuur).
 - b. Reactief op basis van signalen (strafrechtelijk onderzoek).

5.2 Balans tussen extern en intern toezicht

Onder het gekozen beleidsmodel zijn woningcorporaties zelfstandige organisaties met een eigen professionaliteit en verantwoordelijkheid. Daarbij past dat de relatie tussen corporaties en overheid is gebaseerd op vertrouwen. Het uitgangspunt is dan ook dat het interne toezicht bij de corporaties alle vier doelen van het toezicht bestrijkt. Voor zover het interne toezicht niet bij voorbaat toereikend is, moet extern toezicht hierop aanvullend zijn.

5.2.1 Prudentieel financieel toezicht

Extern prudentieel toezicht op de financiële soliditeit van instellingen is wenselijk gezien de omvangrijke vermogens van corporaties met een maatschappelijke bestemming. Voorkomen dient te worden dat slecht financieel beleid van corporaties deze vermogens onnodig aantast. Zonodig vroegtijdig ingrijpen door een externe toezichthouder helpt hierbij: voorkomen is beter dan genezen. Dit brengt met zich mee, dat corporaties periodiek inzicht dienen te geven in hun financiële prestaties, zodat de toezichthouder de ontwikkeling hierin kan volgen.

De huidige florissante financiële positie van de woningcorporatiesector doet de vraag rijzen hoe uitgebreid en intensief het financiële toezicht nog moet zijn. Dit is in beginsel een politieke keuze, waarin de afweging moet worden gemaakt tussen het maatschappelijke belang van financieel solide en niet-(onverwacht)-faillierende corporaties enerzijds en het belang van de sector om de toezichtlasten te beteugelen anderzijds. Het huidige beleid is erop gericht faillissementen tegen (vrijwel) elke prijs te voorkomen.

Afgezien daarvan bevinden zich ook in de huidige situatie diverse corporaties met een zwakke financiële positie. Een gunstige huidige situatie biedt ook geen garanties voor de toekomst. De woningmarkt kan zich in een andere richting ontwikkelen. Ook is niet uitgesloten dat de woningcorporaties in de komende jaren de publieke roep om een grotere activiteit op het gebied van maatschappelijke prestaties zullen beantwoorden, wat gevolgen kan hebben voor hun financiële positie.

Gekoppeld aan het puur financiële toezicht past een externe beoordeling van de interne beslis- en beheersingsstructuur (*governance*) van corporaties. Het gaat hierbij om aspecten als dat het interne toezicht in orde is, de taakafbakening tussen bestuur en RvC helder is, bestuurders en commissarissen betrouwbaar en (op zijn minst als team) deskundig zijn, de interne informatievoorziening en verslaglegging adequaat en betrouwbaar zijn, en de juridische structuur van de corporatie en daarmee gelieerde rechtspersonen eenduidig is. Dit is een terrein waar corporaties met vormen van zelfregulering de noodzakelijke interesse van een externe

toezichthouder tot een minimum kunnen beperken, bijvoorbeeld door adequate bedrijfstakcodes nauwgezet en niet-vrijblijvend toe te passen.

5.2.2 Toezicht op maatschappelijke prestaties

De discussie over het functioneren van woningcorporaties concentreert zich op de vraag of corporaties, gegeven hun middelen, voldoende maatschappelijke prestaties leveren. Daarbij wordt vooral gekeken naar de bouw en exploitatie van woningen voor de doelgroep. Directe prikkels om deze maatschappelijke prestaties te genereren lijken te ontbreken. Kenmerk van de bouw van sociale huurwoningen is dat het een verlieslatende activiteit is. De 'onrendabele top' zou ongeveer €40.000 per woning bedragen. In tegenstelling tot andere verlieslatende producten met positieve externe effecten, zoals het openbaar vervoer, onderwijs of theater, wordt de bouw van sociale huurwoningen niet (direct) door de overheid gesubsidieerd. Anders dan bij dit type 'maatschappelijke ondernemingen' kan de overheid dus niet direct sturen met behulp van geldstromen waarvan de instellingen afhankelijk zijn. Met de bruteringswet in 1995 zijn de corporaties als het ware eens en voor altijd voorgefinancierd. De financiële prikkel is daarmee voor de corporaties verdwenen om deze verliesgevende activiteiten op te starten. Sterker nog, vanuit het prudentiële toezicht bestaat er de perverse prikkel juist niet te investeren in sociale huurwoningen. Dit verslechtert immers de solvabiliteit van de onderneming.

Ondanks de maatschappelijke bestemming van het corporatievermogen en de samenhang tussen het volkshuisvestelijk beleid en de corporatieactiviteiten, ligt extern toezicht op dit gebied minder voor de hand dan bij het prudentiële toezicht. Zowel bij wenselijkheid van als adequate mogelijkheden tot extern toezicht kunnen vraagtekens worden gezet. Wat betreft de wenselijkheid speelt op dit gebied van het beleid van woningcorporaties de zelfstandigheid van corporaties een grote rol. In het gekozen beleidsmodel staan ze niet voor niets op afstand van het Ministerie. Het ligt dan in beginsel niet in de rede dat de overheid via de toezichthouder alsnog plaats neemt op de stoel van de ondernemer. Uitgangspunt is dat de corporatie zelf en volledig verantwoordelijk is voor het door haar gevoerde beleid. Deze uitgebreide eigen verantwoordelijkheid is niet vrijblijvend, maar gaat vanzelfsprekend gepaard met een even uitgebreide verantwoordingsplicht hoe invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke taakopdracht. Naarmate deze eigen verantwoording beter georganiseerd is en de corporatiesector het publiek vertrouwen in zichzelf waarmaakt, is de rol voor extern toezicht op dit vlak navenant kleiner.

De mogelijkheden voor adequaat extern toezicht op maatschappelijke prestaties zijn beperkt op het rechtmatigheidstoezicht in enge zin na: het houden van toezicht op de vraag of de maatschappelijke doelstellingen formeel worden gerespecteerd bij statutenwijzigingen en fusies. Aangezien de statuten de basis zijn waarop de woningcorporaties hun beleid baseren, dient dit aspect van het externe toezicht te worden gecontinueerd.

Het is lastiger om weglek van vermogen tegen te gaan. Hiervoor moet immers duidelijk zijn welke activiteiten niet onder de sociale volkshuisvesting doelstelling van de corporaties vallen. Een doelstelling als het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving is dermate vaag, dat een groot grijs gebied van activiteiten bestaat waarvan onduidelijk is of hier nu geld weglekt of een zinvolle bijdrage aan de sociale volkshuisvesting wordt geleverd. Flagrant schendingen zullen echter ondubbelzinnig te herkennen zijn, zodat een rol voor extern toezicht mogelijk is.

De kern van de huidige discussie zit hem echter niet in de vraag of corporaties hun statuten op orde hebben en geen branchevreemde activiteiten ontwikkelen, maar of zij de juiste en voldoende maatschappelijke prestaties leveren. Dit gebrek aan vertrouwen in de goede wil van de corporatiebranche moet zij zich vooraleerst zelf aantrekken, aldus de commissie Sas (2005, 5): “Dat is echt niet alleen een imagoprobleem: de mate van presteren en de transparantie van beleidskeuzes staan soms terecht ter discussie.”

Extern toezicht kan op dit vlak alleen effectief opereren als er heldere normen aanwezig zijn. Weliswaar geeft het BBSH diverse taakopdrachten en richtlijnen, en worden in de december 2005 brief van de Minister concrete getallen over productie genoemd, maar al deze normen zeggen zelfs bij ruimhartige interpretatie nog weinig over welke prestaties van een individuele corporatie in een specifieke context mogen worden verwacht. Het feit dat zulke individualiseerbare normen grotendeels ontbreken is geen nieuw gegeven in de discussie. Dat ze niet zijn gecreëerd vormt op zijn minst een aanwijzing dat dit heel lastig is en misschien wel onmogelijk. In de woorden van de WRR (2004: 222): “Het toezicht op sociale doelstellingen is onvoldoende geconcretiseerd, zodat de invulling daarvan door de corporaties moeilijk is te beoordelen. Doen ze het nu goed of slecht? Soms weten we het gewoon niet. De discussie woekert voort over de vraag waar de grens ligt tussen het opbouwen van een gerechtvaardigd vermogen van de corporaties om enige financiële reserve te hebben, en het oppotten van gelden die eigenlijk zouden moeten worden geïnvesteerd in stedelijke vernieuwing.” In de context van een specifieke wijk, gemeente of regio moet worden bepaald wat de vraag is aan sociale volkshuisvesting en wat de mogelijkheden van de daar actieve corporaties zijn. Via prestatieafspraken met betrokken gemeente(n), overleg met belanghebbende partijen en transparante verantwoording over gemaakte beleidskeuzes, investeringsruimte en bereikte resultaten, moeten corporaties zichzelf waar maken.

Slechts op indirecte wijze kan een vorm van extern toezicht op dit gebied interveniëren. Een eerste manier is dat de toezichthouder een oordeel geeft over de redelijkheid van de voorstellen tussen corporaties en gemeentes, wanneer problemen ontstaan om tot prestatieafspraken te komen. Deze taak van bemiddeling lijkt echter niet primair een taak voor een toezichthouder te zijn. Bij voldoende ‘concurrentie’ op de markt voor woningcorporaties zou bemiddeling niet nodig hoeven te zijn tussen vrijwillige contractpartijen. Deze marktwerking kan overigens

worden bevorderd door over te gaan op landelijke toelating van corporaties, hetgeen reeds een beleidsvoornemen is. Uitgaande van de goede wil van beide partijen is bemiddeling ook niet nodig. Het ontbreken van goede wil bij de gemeente zal via het democratische proces worden gecorrigeerd. Een eventueel ontbreken van goede wil bij corporaties zou met name een zaak voor het interne toezicht voor corporaties zijn.

Gezien de sleutelrol voor het wederzijdse vertrouwen tussen overheid en corporaties, en de belangrijke rol voor het interne toezicht binnen corporaties om dit vertrouwen te schragen, kan een tweede wijze van externe toezichtbeïnvloeding verlopen via het beoordelen van de besturing (*governance*) van de corporaties. Zolang de professionaliteit (kennis, kunde, durf en onafhankelijkheid) van het interne toezicht niet door de beroepsgroep zelf kan worden gegarandeerd, kan hier een ondersteunende rol bestaan voor het externe toezicht om besturings- en beheersprocessen bij corporaties door te lichten, transparantie over beleid en resultaten af te dwingen en interne toezichthouders te toetsen op deskundigheid en betrouwbaarheid.

Een mogelijkheid om wel op centraal niveau normen te stellen (en daar vervolgens toezicht op te houden) is door het vaststellen van een minimum jaarlijks investeringsniveau voor corporaties. Een dwang tot investeren zonder aan te kunnen geven waarin en hoe, lijkt echter geen gelukkige combinatie om tot optimale economische en sociale resultaten te komen. Ongerichte dwang werkt bovendien verstrend op de benodigde vertrouwensrelatie tussen overheid en corporatie. Een oplossing kan hier zijn om het beoogde investeringsniveau van een corporatie te koppelen aan de woonvisie van de gemeente(s) waarin de corporatie actief is. Zo kan het kwantitatieve vereiste aan een relevante inhoudelijke opdracht worden verbonden.

Een andere, minder dwingende wijze van sturing kan plaatsvinden middels de Transparantiemethodiek (Conijn 2004), die het budget laat zien dat de woningcorporaties beschikbaar hebben voor maatschappelijke doeleinden. Hieronder wordt de rol van de corporatie als vastgoedondernemer (die geld oplevert) gescheiden van die van maatschappelijke dienstverlener (die geld kost). Dit leidt tot transparantie over het functioneren van de corporatie in beide rollen en geeft daarmee voeding aan interne en externe toezichthouder voor afspraken over de bestemming van het beschikbare maatschappelijke vermogen.

5.2.3 Toezicht op efficiëntie

Het toezicht op een efficiënte bedrijfsvoering is in de huidige situatie vrijwel alleen belegd bij het interne toezicht. In beginsel is dat daarvoor ook de juiste plek. In een marktomgeving gaan automatisch prikkels uit om efficiënt te opereren; het voortbestaan van de onderneming staat dan op het spel. Die ontbreken in de corporatiesector. Een lichte prikkel gaat uit van het financiële toezicht. Omdat het CFV en WSW een financiële toetsing of kredietwaardigheidsonderzoek op woningcorporaties uitvoeren, zijn zij betrokken bij de beoordeling van de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Gezien de financiële gezondheid waarin de meeste corporaties thans verkeren,

gaat hier echter nauwelijks een efficiëntieprikkel vanuit. De solvabiliteit en kredietwaardigheid worden niet bedreigd door een lagere dan optimale efficiëntie. RIGO en CFV hebben dan ook twijfels over de efficiëntie van woningcorporaties, mede omdat de bedrijfslasten van de woningcorporaties sterk zijn gestegen in de laatste jaren (CFV 2005b). Een goed inzicht in de efficiëntie van woningcorporaties is tot op heden echter niet mogelijk, “mede omdat in de beschikbare gegevens de bedrijfslasten niet worden toegerekend naar de afzonderlijke activiteiten van de woningcorporaties” (RIGO 2005).

Dit leidt tot twee gevolgtrekkingen. Ten eerste moet ook hier voornamelijk worden berust in een vertrouwen op de interne mechanismen van corporaties om de efficiëntie van bedrijfsprocessen op niveau te houden. Een adequate verantwoording, bijvoorbeeld via het oordeel van visitatiecommissies of het publiceren van efficiëntie-indicatoren (zoals de Aedes kostenindices), moet dit vertrouwen schragen. Het niet publiceren van salarissen is in dit verband geen signaal dat het vertrouwen bevordert. Het ruimhartig gaan voldoen aan de aanbevelingen van de commissie Glasz (1998) en Sas (2005) zou wel een stap in de goede richting zijn.

Ten tweede is in aanvulling hierop een beperkte mate van extern toezicht mogelijk. Voor zover de sector niet zelf met een adequate efficiëntieanalyse komt, is dit ook wenselijk. Het CFV werkt reeds met een benchmark waarmee corporaties zich kunnen vergelijken met een referentiegroep, maar zonder uitsplitsing van activiteiten van woningcorporaties is het niet mogelijk tot een goed oordeel over de efficiëntie van een corporatie te komen.

5.2.4 Integriteitstoezicht

Fraude, corruptie, misbruik van machtspositie of vermogen, en/of ander crimineel gedrag is ontoelaatbaar, maar komt voor, ook in sectoren met een maatschappelijke doelstelling. Gezien de enorme vermogens in de sector is adequaat toezicht hier essentieel. Reputatieschade is snel opgelopen en eenmaal geschonden blazoen is lastig weer op te poetsen. Intern toezicht is hier het eerste aanspreekpunt. Via goede interne checks-and-balances moeten de mogelijkheden voor alle vormen van maatschappelijk ontoelaatbaar gedrag zo veel mogelijk worden beperkt. Een strikte naleving van de bedrijfstakcode is hiervoor een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Zeker voor het geval het bestuur of de RvC van de corporatie niet adequaat reageert op of zelfs betrokken is bij ontoelaatbare handelingen, volstaat het interne toezicht niet. Publiek extern toezicht is dus zeer wenselijk.

Dit zal een reactief en repressief element in zich dragen, wanneer doortastend moet worden ingegrepen op basis van signalen van het interne toezicht, andere externe toezichthouders, gemeentes of andere betrokken partijen. Ook preventief kan het nodige worden gedaan. Bewustwording is een eerste stap naar de vermindering van integriteitsrisico's. Dit kan een externe toezichthouder stimuleren. Tevens kan die behulpzaam zijn door *guidance* te verlenen –

bijvoorbeeld door het toetsen van de feitelijke situatie van corporaties aan de *best practices* in de sector – hoe dit soort problemen kan worden voorkomen.

5.3 Beoordeling van de huidige toezichtstructuur

Uit de literatuur en de gevoerde gesprekken met deskundigen komen we tot de volgende observaties over het functioneren van de huidige toezichtstructuur.

5.3.1 Extern toezicht

Wat betreft de eerste toezichtdoelstelling van woningcorporaties, de beoordeling van de financiële positie van de instellingen, valt op dat zowel het publiekrechtelijke CFV als het privaatrechtelijke WSW activiteiten op dit terrein verrichten. Beide instellingen geven aan dat er inderdaad een overlap in hun werkzaamheden bestaat. Een ontwikkeling is reeds gaande om informatievraag aan de sector zoveel mogelijk met elkaar af te stemmen. Niettemin kan deze overlap als inefficiënt worden aangemerkt.

Er is nauwelijks sprake van toezicht op het behalen van de maatschappelijke doelstellingen door de corporaties. Dit valt officieel alleen bij het interne toezicht binnen de scope. Rekeninghoudend met de onvrede waarop corporaties maatschappelijke doelstellingen bereiken, is dit een zorgpunt. Zowel de rijksoverheid als de gemeentelijke overheid heeft duidelijke belangen bij het behalen van deze maatschappelijke doelstellingen, maar heeft het concrete toezicht daarop niet vormgegeven.

Ook het toezicht op efficiëntie van de bedrijfsvoering vindt slechts in zeer beperkte mate plaats. Dit is slechts beperkt opgenomen in het werkzaamheden van het CFV en WSW. Het onderwerp is wel belegd binnen de scope van het interne toezicht, maar daarbij bestaan er twijfels over de kwaliteit van de feitelijke uitvoering.

Ten slotte is het integriteitstoezicht matig ontwikkeld. Dit vindt, voornamelijk op reactieve wijze, plaats door de VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Andere partijen besteden hier nauwelijks of geen aandacht aan.

5.3.2 Intern toezicht

In de praktijk blijkt de interne toezichthoudende rol beperkt op effectieve wijze te worden vervuld. Uit verschillende rapporten van RIGO (2005), WRR (2004), CFV, Commissie de Boer en Commissie Sas blijkt dat de kwaliteit van het interne toezicht bij woningcorporaties nog voor verbetering vatbaar is.

Het CFV (2005a) noemt in haar onderzoek naar het interne toezicht bij corporaties verscheidene tekortkomingen. Zo is de taakopvatting van de RvC veelal nog te beperkt met een nadrukkelijke focus op de financiële continuïteit, ontbreekt in veel gevallen een duidelijk toezichtkader voor de RvC waardoor haar taken en verantwoordelijkheden onduidelijk zijn en hierdoor binnen de sector onwenselijke verschillen ontstaan, is van een zelfevaluatie door de RvC om de kwaliteit van het

toezicht te beoordelen vaak geen sprake, en is de verantwoording over de toezichtwerkzaamheden door de RvC in het jaarverslag nog zeer beperkt.

5.3.3 Conclusie

We beoordelen de toereikendheid van de huidige toezichtstructuur aan de mate waarin het toezicht in staat is om te valideren of de corporaties hun doelstellingen behalen. Tabel 4 geeft een beeld van de mate waarin de diverse actoren zich richten op de doelstellingen zoals hierboven opgenomen.

Tabel 4. Beoordeling toereikendheid huidige toezichtstructuur

Partijen	Prudentieel toezicht		Toezicht op maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid			Toezicht op efficiëntie	Toezicht op integriteit
	Financiële positie	Governance	Bevorderen maatschappelijke prestaties	Voorkomen weglek	Controle statuten		
VROM	Indirect	Nee	Indirect	Indirect	Indirect	Nee	Reactief
CFV	Ja	Beperkt	Nee	Beperkt	Ja	Nauwelijks	Nauwelijks
WSW	Ja	Nee	Nee	Nauwelijks	Nee	Nee	Nee
Gemeentes	Nee	Nee	Beperkt	Nee	Nee	Nee	Nee
RvC corporatie	Ja	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt
Oordeel totaal	Goed	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Redelijk	Onvoldoende	Matig

Uit de analyse volgt dat een vorm van toezicht wenselijk is op de vlakken van financiën en governance, maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid, efficiëntie, en integriteit. De huidige toezichtstructuur geeft hier beperkt invulling aan. Met name op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties en efficiëntie heeft het toezicht thans onvoldoende zicht. Dit is nadrukkelijk geen uitspraak met betrekking tot vraag of de corporaties hun zaken op deze vlakken wel of niet op orde hebben. Bovenstaande analyse toont enkel dat van het toezicht thans geen prikkels naar de corporaties uitgaan, die hen noodzaken op deze vlakken goed te presteren.

Het is vervolgens een politieke keuze welke doelen het toezicht moet behartigen en tot in welke mate. Het gaat hierbij om de afweging tussen enerzijds de mate van grip die je als overheid wilt houden en de maatschappelijke zekerheid die je met toezicht wilt bieden en anderzijds het beperkt houden van toezichtlasten en het erkennen van de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de sector. Gezien de betrokken grote belangen (huisvesting als grondrecht en de grote rol van corporaties op dit vlak) en de enorme vermogens die met de corporatiesector gemoeid zijn, het (vermeende) gebrek aan maatschappelijke prestaties, de beperkte verantwoording en transparantie en de twijfels over efficiëntie (CFV 2005a, REA 2006, RIGO 2005) verdient het aanbeveling te streven naar verbetering van zowel het externe als interne toezicht. Des te meer, omdat de maatschappelijke aandacht groeit voor zaken als integriteit, efficiëntie, effectiviteit en een adequate verantwoording en transparantie hierover, en zich inmiddels heeft vertaald in een dalend maatschappelijk vertrouwen in corporaties (zoals geconstateerd in Sas 2005).

Positief is dat het interne toezicht zich in een ontwikkelingsfase bevindt naar meer professionaliteit. De interne governance staat duidelijk op de kaart, met lovenswaardige initiatieven als de Aedes bedrijfstakscodex, de VTW-activiteiten om het interne toezicht te professionaliseren, de ontwikkeling van benchmarks voor prestaties en een door de sector gedragen visitatie. Het externe toezicht kan profiteren van deze kwaliteitsverbetering in het interne toezicht.

De ene vorm van toezicht kan de andere echter niet vervangen, beide zullen noodzakelijk blijven. Een helderdere taakafbakening tussen toezichthouders zou daarbij helpen evenals een uitbreiding naar de terreinen waar het toezicht als geheel onvoldoende is ontwikkeld. Een optie is om deze uitbreiding als een tijdelijke toename in het externe toezicht vorm te geven, gedurende de professionaliseringsslag van het interne toezicht. Wanneer deze slag in het interne toezicht naar tevredenheid van betrokkenen is gerealiseerd, kan het externe toezicht op bepaalde terreinen wellicht weer iets terugtreden.

Aandacht verdient hierbij de huidige nadruk op het financiële toezicht, zowel extern als intern, die soms een belemmering vormt voor het bereiken van maatschappelijke prestaties. Omdat het toezicht zich met name op het financiële vlak presenteert is de perverse prikkel ontstaan voor corporaties om verlieslatende, sociale activiteiten links te laten liggen. Dit betekent niet zozeer dat het financiële toezicht minder moet worden; dit zou haaks staan op de groeiende vermogens en complexiteit van financiële constructies en verbindingen in de corporatiesector. Wel moet naar een wijze worden gezocht waar het leveren van maatschappelijke prestaties sterker in het toezichtoordeel wordt meegewogen.

6 OPTIES VOOR EEN ANDER TOEZICHTMODEL: INSTITUTIONELE STRUCTUUR

6.1 Extern toezicht

Gegeven de politieke keuze voor het beleidsmodel B waarin woningcorporaties een belangrijke rol als zelfstandige, hybride organisaties spelen, zijn er meerdere mogelijkheden om het toezicht institutioneel vorm te geven. De in de kabinetsvisie onderscheiden principes van goed toezicht bieden opnieuw een richtsnoer. Naast selectief, is goed toezicht samenwerkend, transparant, onafhankelijk, professioneel en slagvaardig.

Samenwerkend toezicht heeft als uitgangspunt dat de corporaties geen onnodige last van het toezicht ondervinden. Dit is in de eerste plaats een efficiëntievraagstuk. Bundeling van het toezicht bij één toezichthouder vergroot de effectiviteit en efficiëntie, omdat de diverse objecten van toezicht (financiële continuïteit, rechtmatigheid en effectiviteit, efficiëntie en integriteit) nauw met elkaar samenhangen. Door bundeling kunnen afgewogener keuzes door de toezichthouder worden gemaakt, met name waar de doelstelling van het leveren van maatschappelijke prestaties op korte termijn soms botst met die van prudent financieel beleid. Bundeling van toezicht leidt tevens tot een bundeling van kennis, wat de professionaliteit van het toezicht ten goede komt. Tevens kan de informatievraag dan worden gebundeld, zodat eventuele overlap in informatievraag tussen toezichthouders wordt voorkomen. Zoals uit de beschrijving van de huidige situatie blijkt in hoofdstuk 2, 4 en 5, houden verschillende organen binnen VROM en het CFV zich bezig met extern publiek toezicht. De taakafbakening tussen hen is niet altijd even duidelijk, wat soms ook aanleiding heeft gegeven tot ongemak. Bundeling leidt tot een heldere taakafbakening wat de **transparantie** van het toezichtstelsel ten goede komt.

Vanuit het oogpunt van samenwerking, professionaliteit, vermindering toezichtlasten en een heldere taakafbakening dient een principiële keuze voor bundeling van het toezicht bij één instantie te worden gemaakt.

Voor deze bundeling bestaan grofweg drie opties.

1. Bundeling van het toezicht bij VROM. De meest passende plek daarvoor is natuurlijk bij de bestaande VROM toezichthouder, de VROM Inspectie. Deze optie is eerder betiteld als variant 1 van model B.
2. Bundeling van het toezicht bij de financiële toezichthouder, het CFV. Dit past in beleidsmodel variant B2.
3. Het financiële toezicht overlaten aan het (privaatrechtelijke) WSW. Het WSW verzamelt en analyseert al financiële gegevens van corporaties, zodat hier voor het financiële toezicht makkelijk aansluiting bij kan worden gevonden. Daarnaast vindt geen apart extern toezicht plaats, afgezien van enig marginaal toezicht bij VROM dat zich baseert op het werk van het

WSW, externe accountants en de Rekenkamer. Deze optie staat wat los van de andere twee, maar we willen haar expliciet in de beschouwing meenemen, omdat zij zo wordt voorgesteld door de Commissie de Boer (2005). Deze optie benadrukt de zelfstandige rol van woningcorporaties en betekent een inperking in plaats van een uitbreiding van het externe toezicht. Zij bevindt zich op het grensgebied tussen beleidsmodel B en C.

Voor de geloofwaardigheid van een toezichthouder zijn **onafhankelijkheid** en een transparante taakverdeling, beïnvloedings- en beslisstructuur cruciaal. Aan de ene kant betekent dit een heldere scheiding tussen beleid en toezicht, oftewel een scheiding tussen het beleidsdepartement en de toezichthouder, en anderzijds een scheiding tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande corporaties. Toezichthouders moeten los van beïnvloeding door onder toezicht staande of andere belanghebbende organisaties hun werk kunnen doen. Bij deze punten wringt de schoen met optie 3 om het financiële toezicht door het WSW en marginaal voor het overige door VROM te laten plaatsvinden. Het WSW is een privaatrechtelijke organisatie die voor en door de corporaties is opgericht. Daardoor is er geen sprake van een formeel onafhankelijke positie ten opzichte van de corporaties. Tevens is het lidmaatschap van het WSW vrijwillig en dus (potentieel) onvolledig, terwijl het toezicht verplicht moet zijn.

Met betrekking tot de principes van onafhankelijkheid en transparantie heeft optie 1 de schijn tegen, maar dit hoeft niet onoverkomelijk te zijn. Bij een goede splitsing op het Ministerie tussen de afdeling beleid en de afdeling toezicht kan de gewenste scheiding worden vormgegeven. Het is een politieke vraag of de Minister verantwoordelijk moet (willen) zijn voor de details van het toezicht. Als dat niet zo is, liggen de andere opties meer voor de hand. Het vraagstuk van onafhankelijkheid kan overigens aan belang winnen, wanneer in het kader van de EU-mededingingsregels door de toezichthouder moet worden gecontroleerd of woningcorporaties zich niet onrechtmatig inlaten met marktversturende activiteiten. Aangezien de overheid belanghebbende is in dit dispuut met Brussel, zal een op afstand van het Ministerie geplaatste toezichthouder niet de schijn van belangenverstremgeling op zich laden die een intern VROM orgaan wel mee zal dragen.

Toezicht dient **slagvaardig** te zijn. Ook dit aspect van goed toezicht leunt tegen het effectiviteits- en efficiëntievraagstuk aan. De toezichthouder moet, wanneer dit nodig is, zonder omhaal in actie kunnen komen en maatregelen kunnen treffen tegen de onder toezicht staande instellingen. Om zijn werk goed te kunnen doen, moet de toezichthouder allereerst de juridische en fysieke mogelijkheden hebben de informatie bij de instellingen op te vragen die hij nodig acht. Tevens moet de toezichthouder gepaste sancties kunnen opleggen, wanneer hij misstanden op het spoor is en aan verzoeken tot vrijwillige verbetering van de situatie geen gehoor wordt gegeven. Optie 1 is, in de huidige situatie, het meest slagvaardig. Corporaties hebben een informatie-verstrekkingplicht naar VROM en de Minister beschikt over alle formele mogelijkheden tot

ingrijpen. Het CFV en een eventuele nieuwe toezichthouder ontberen die deels, maar zouden die toegewezen kunnen krijgen. Dit ligt anders met betrekking tot het WSW. Het is onwenselijk aan een privaatrechtelijke organisatie publiekrechtelijke dwangmiddelen toe te kennen.

Goed toezicht is tevens **professioneel**. Toezichthouders dienen zich voortdurend op het niveau van individu, organisatie en beroepsgroep te blijven ontwikkelen. Uit de geluiden in het veld valt op te maken, dat de professionaliteit bij CFV uitstekend is. Zeker op financieel gebied loopt VROM hier iets achter.

Tabel 5. Beoordeling opties institutionele structuur

Opties:	Criteria:	Onafhankelijk	Slagvaardig	Professioneel	Totaal
1. Bundeling bij VROM Inspectie		<i>Matig</i>	<i>Goed</i>	<i>Redelijk</i>	<i>Redelijk</i>
2. Bundeling bij CFV		<i>Goed</i>	<i>Goed, mits meer bevoegdheden</i>	<i>Goed</i>	<i>Goed</i>
3. Financieel toezicht bij WSW		<i>Onvoldoende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Goed</i>	<i>Matig</i>

Al met al lijkt op basis van bovenstaande criteria een principiële keuze voor bundeling van het toezicht bij het CFV of de VROM Inspectie nodig te zijn, omdat het WSW als privaatrechtelijke organisatie niet over de benodigde onafhankelijkheid en bevoegdheden kan beschikken. Vooral vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid verdient bundeling bij het CFV hierbij de voorkeur.

6.2 Intern toezicht

6.2.1 Vormgeving en taken

Bij de discussie rond de beheersing van corporaties is het onderwerp intern toezicht van groot belang. De rol van intern toezicht kan met behulp van het onderscheid tussen *decision management* en *decision control* (Fama & Jensen 1983) worden verduidelijkt. *Decision management* is een taak van de directie en betreft het formuleren van de strategische richting voor de toekomst van de onderneming op langere termijn en betrokkenheid bij cruciale besluiten van de uitvoerders. Daarentegen is *decision control* de verantwoordelijkheid van het intern toezicht. Dit behelst het zich informeren over en houden van toezicht op de prestaties van de bestuurders en verantwoording afleggen aan diegenen die een legitieme eis daartoe hebben.

Het is in de wetenschappelijke literatuur en in de diverse governance codes die er wereldwijd bestaan inmiddels een breed geaccepteerde gedachte, dat de functies van *decision management* en *decision control* bij verschillende organen moet zijn belegd om de benodigde *checks and balances* adequaat in te vullen. De meeste woningbouwcorporaties hebben voor een stichting als rechtspersoon gekozen. Daarbij kan voor intern toezicht een raad van toezicht worden gevormd,

vergelijkbaar met een raad van commissarissen bij kapitaalvennootschappen, maar ook is het mogelijk om binnen het bestaande stichtingsbestuur een onderscheid te maken tussen de in het bestuur op te nemen professionals, die dan het dagelijkse bestuur vormen, waarna het toezicht specifiek wordt uitgeoefend door de thans zittende bestuursleden (algemeen bestuur).

Kwaliteitseisen aan de samenstelling van een raad van toezicht zijn te ontleen aan diverse normenkaders op het gebied van *corporate governance* zoals de code Tabaksblat. Die bevat de volgende essentiële elementen.

De raad van toezicht dient een profielschets op te stellen van zijn omvang en samenstelling, rekening houdende met de aard van de corporatie, haar werkzaamheden en de gewenste deskundigheid, ervaring en onafhankelijkheid van zijn leden. De raad van toezicht moet deze profielschets jaarlijks evalueren.

Bij de samenstelling van de raad van toezicht moeten de vereisten in acht worden genomen, dat elk van zijn leden in staat moet zijn de hoofdlijnen van het totale beleid van de corporatie te beoordelen; ten minste één van zijn leden relevante kennis en ervaring moet hebben, opgedaan op financieel administratief en/of accounting terrein bij een instelling van vergelijkbare complexiteit; alle leden, met uitzondering van maximaal één persoon, onafhankelijk dienen te zijn; en de voorzitter van de raad van commissarissen geen voormalig bestuurder van de corporatie mag zijn. Elk nieuw lid van de raad van toezicht dient na benoeming een door de corporatie samengesteld en gefinancierd introductieprogramma te volgen, waarin aandacht wordt besteed aan ten minste de algemene financiële en juridische zaken, de financiële verslaggeving door de corporatie, specifieke aspecten die eigen zijn aan de corporatie en haar activiteiten alsmede de verantwoordelijkheden van de leden van de raad van toezicht.

Daarnaast bestaan de inhoudelijke aspecten van intern toezicht. Uit verschillende rapporten van RIGO, WRR, CFV en de commissie de Boer blijkt dat ook de inhoudelijke kwaliteit van het interne toezicht bij woningcorporaties nog voor verbetering vatbaar is. De sector dient dit nadrukkelijk beter in te vullen, zodat recht wordt gedaan aan de volgende elementen, waaraan op dit moment twijfels bestaan of die binnen de gehele sector op een voldoende niveau wordt ingevuld:

- De zorg voor een goede samenstelling van het bestuur, een evenwichtige leeftijdsopbouw binnen het bestuur en de zorg voor de vervulling van de bestuurlijke taak in de toekomst;
- Het toezien op de goede verhouding tussen het bestuur en de diverse belanghebbenden;
- Het adviseren omtrent het door het bestuur te voeren beleid. Het advies ter zake aan het bestuur is niet vrijblijvend. Het bestuur moet dit advies in beginsel ontvangen met de bereidheid om het op te volgen;
- Het toezien op het verwezenlijken van het beleid zoals het bestuur dit in overleg met de toezichthouder heeft vastgesteld;

- Door medeondertekening van de jaarrekening het nemen van verantwoordelijkheid voor het toezicht op de administratieve organisatie, de controle en de beheersingsmeet-systemen, de verslaggeving en de relatie met de accountant;
- Niet enkel inhoudelijke toetsing van de aan haar toezicht onderhevige bestuursbesluiten, maar ook toetsing op de zorgvuldige wijze van totstandkoming.

Indien het interne toezicht bij woningbouwcorporaties dit goed invult, dan vallen alle vier de genoemde doelstellingen binnen de scope van dit toezicht (financiële positie, maatschappelijke prestaties, efficiëntie en integriteit).

6.2.2 Initiatieven vanuit de sector

Om tot zo'n betere invulling te komen, zijn er reeds initiatieven genomen door bijvoorbeeld de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW). De VTW heeft drie speerpunten: positionering, professionalisering en tot stand brengen van een cultuuromslag. De positionering zou volgens de VTW zo moeten zijn, dat het interne toezicht het scharnier tussen de interne governance van corporaties en het externe toezicht vormt. Intern toezicht is in dit perspectief niet bedoeld voor een beleidsmatig oordeel over het corporatiebeleid, maar wel om het functioneren van het bestuur aan de gegeven normenkaders te toetsen. Het probleem hierbij is dat die beoordelingskaders grotendeels ontbreken. De professionalisering heeft betrekking op de aspecten kunnen (gerelateerd aan kennis over de bedrijfseconomische, maatschappelijke en juridische kant van het actief zijn als corporatie), durven (kritische en onafhankelijke toezichthouders) en mogen (bevoegdheden). De cultuuromslag moet bevorderen dat de RvC niet te goed van vertrouwen is jegens het door haar te controleren bestuur. De initiatieven die de VTW daartoe neemt om deze speerpunten te bevorderen en de deelname van veel interne toezichthouders aan deze activiteiten zijn een belangrijke stap in de goede richting.

Ook in de Aedes Code en het advies van de commissie Glasz zijn handreikingen te vinden voor een adequate invulling van het interne toezicht. Daarnaast vormt de ontwikkeling van visitaties een bruikbaar middel om de kwaliteit van het interne toezicht te verbeteren. Een sectorbrede vorm van visitatie is op dit moment in ontwikkeling, waarvoor reeds een conceptueel kader is uitgewerkt. Dit vormt een belangrijk instrument voor de corporaties om in de toekomst de prestaties te meten en te vergelijken. Een andere ontwikkeling in dit kader betreft de benchmark studies, die externe accountants in toenemende mate uitvoeren voor corporaties. Ook dit vormt voor het interne toezicht een goed instrument om invulling te geven aan de werkzaamheden. Dit zijn ontwikkelingen die de sector zelf nader dient op te pakken.

6.2.3 Mogelijke rol voor externe toezichthouder

Naast deze zelfregulerende ontwikkelingen kan ook de externe toezichthouder een aanjagende rol spelen bij de verdere professionalisering van het interne toezicht. Van groot belang voor een goed functionerend intern toezicht is dat de leden van de raad van toezicht goed geëquipeerd zijn, zodat zij in staat zijn kritisch weerwerk te bieden aan de directie. Daarvoor is een bepaalde mate van deskundigheid en ervaring met bestuurlijke processen nodig, die bijvoorbeeld kan worden bereikt door de toezichthoudende taak deels te laten uitoefenen door mensen die zelf bestuurder zijn geweest van een vergelijkbare, commerciële of financiële instelling. Aangezien de rol van de interne toezichthouder dusdanig van belang en kwalitatief nog zodanig voor verbetering vatbaar is, kan worden overwogen om, in een zekere parallel met de financiële sector, de externe toezichthouder de bestuurders en leden van de raad van toezicht op geschiktheid te laten beoordelen. Factoren als deskundigheid, relevante ervaring en betrouwbaarheid zijn daarbij van groot belang. Omdat dit een grote verandering inhoudt, kan worden overwogen bij de invoering van een dergelijk systeem te kiezen voor een overgangsregeling, waarin bijvoorbeeld alleen de nieuw te benoemen bestuurders en interne toezichthouders vanaf een bepaald moment dienen te worden getoetst.

Afgezien van de mogelijkheid voor een kwaliteitstoetsing van bestuurders en leden van de raad van toezicht is er voor een externe toezichthouder nog een aantal taken denkbaar. Zo kan deze specifieke themaonderzoeken uitvoeren of benchmark onderzoeken opzetten op dit terrein. Daarnaast is het wenselijk dat de externe toezichthouder, die de positie van de corporaties moet beoordelen, voor zijn werk een oordeel velt over de kwaliteit van het interne toezicht per corporatie in de periodieke onderzoeksrapportages in het kader van zijn toetsing van het beheersingssysteem van de financiële positie van de instelling .

7 STRATEGISCHE POSITIONERING CFV

De analyse in de voorgaande hoofdstukken heeft tot de constatering geleid dat de huidige toezichtstructuur het meest aansluit bij het beleidsmodel B. Hierin spelen woningcorporaties een grote rol in het bereiken van de volkshuisvestingsdoelstellingen en staan ze als maatschappelijke ondernemingen tussen overheid en markt in. De combinatie van enerzijds afstand tussen corporatie en overheid en anderzijds het maatschappelijke karakter van het vermogen van corporaties geeft in dit model aanleiding tot het aanstellen van een externe toezichthouder voor de sector. Om redenen van effectiviteit, efficiëntie, onafhankelijkheid, slagvaardigheid en professionaliteit verdient een bundeling van het toezicht bij een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie serieuze overweging – variant B2 in ons model.

Met deze variant als uitgangspunt gaan we in dit hoofdstuk nader in op de vraag van de Minister aandacht te besteden aan de strategische positionering van het CFV als onderdeel van het externe toezicht op de woningcorporaties. Een uitbreiding en centralisering van het toezicht bij het CFV, zoals passend in de B2 variant, vereist aanpassingen in de relationele verhoudingen van het CFV met VROM en de andere actoren in het veld. Daartoe beschouwen we de governance van het CFV (§7.1), mede in relatie met de taken en bevoegdheden die met deze variant corresponderen (§7.2).

7.1 Externe governance CFV

Wanneer het toezicht op afstand van het Ministerie wordt geplaatst is een goede relatie tussen beleidsmaker en toezichthouder-beleidsuitvoerder cruciaal. Wederzijds vertrouwen en respect liggen hieraan ten grondslag. Een aangrijpingspunt voor de formele vormgeving kan in het toezicht op financiële instellingen worden gevonden. In lijn met het advies Koster (2003) kan aansluiting worden gevonden bij het samenwerkingsmodel zoals in het financiële toezicht tussen enerzijds Ministerie van Financiën en anderzijds AFM en DNB gebruikelijk is. De Minister bepaalt daarbij de normenkaders, maar delegeert de toezichtbevoegdheid en sanctie-instrumenten aan de toezichthouder. De toezichthouder is verantwoordelijk voor de toezichtaanpak, onderhoudt de relaties met de individuele onder toezicht staande instellingen, voert zeer regelmatig overleg met het Ministerie, licht het Ministerie aanvullend onverwijld in over grote incidenten, consulteert de sector en adviseert het Ministerie over wenselijke aanpassingen in de wetgeving.

Ook voor het besturingsmodel van het CFV kan aansluiting worden gezocht bij wat in andere sectoren gebruikelijk is, zoals bij de AFM. Deze bestuursstructuur heeft twee lagen: een Bestuur en een Raad van Toezicht die toezicht houdt op het beleid van het Bestuur. De Minister benoemt (voor een vaste termijn) en ontslaat de leden van het Bestuur. In lijn hiermee kan worden overwogen een ontwikkelingsproces bij het CFV in gang te zetten waarbij het huidige model van Bestuur en directie wordt omgevormd tot een model met een Bestuur en een Raad van Toezicht. Hier zal goed moeten worden gekeken naar de precieze taken en bevoegdheden voor Bestuur en

Raad van Toezicht en de benodigde eisen van deskundigheid en betrouwbaarheid voor de leden ervan, voordat zo'n nieuwe structuur wordt geëffectueerd. De voorbeeldfunctie van de toezichthouder zal zich daarbij moeten uiten in een strenge inachtneming van principes van goed bestuur, bijvoorbeeld ten aanzien van passende gedragscodes, nevenfuncties, klokkenluiderregeling, enzovoort.

Een tweede aspect betreft de verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht staande instellingen. Zoals bij andere ZBO-toezichthouders gebruikelijk is, verdient het aanbeveling tot een regelmatig overleg te komen tussen toezichthouder CFV en representatieve organisaties zoals Aedes, maar bijvoorbeeld ook het WSW en de VTW, over de toezichtstrategie en -uitkomsten, en wat daarbij van de sector mag worden verwacht. Mede in het licht van de beperking van de toezichtlasten is een zich verder ontwikkelende samenwerking tussen het CFV en het WSW toe te juichen, al kan door de verschillende aard van de instanties een dubbele informatievraag niet systematisch worden voorkomen.

7.2 Taken en bevoegdheden

Indien consequent wordt vastgehouden aan de toepassing van de variant B2 waarbij bundeling van het toezicht plaatsvindt bij een op afstand van het Ministerie geplaatste toezichthouder, betekent dit logischerwijze dat een aantal toezichttaken van VROM overgaat op het CFV (rechtmatigheidstoezicht) en het CFV een expliciete toezichttaak krijgt toebedeeld op het terrein van *governance* en integriteit. Een bescheiden toezichttaak op het gebied van maatschappelijke prestaties en efficiëntie, bijvoorbeeld via de verzameling en publicatie van vergelijkende gegevens tussen corporaties op deze terreinen, verdient tevens aanbeveling.

De slagvaardigheid van het CFV is daarbij gediend met een uitbreiding van de aan het CFV ter beschikking staande toezichtbevoegdheden. Gebruikelijk in andere toezichtvelden is het bestaan van een informatieverstrekkingsplicht van de onder toezicht staande instellingen aan de toezichthouder, gebonden aan een termijn van voldoening en eventueel gekoppeld aan een sanctie als aansporingsinstrument. Dit strekt met betrekking tot het CFV eveneens tot aanbeveling. Een meldingsplicht voor corporaties ten aanzien van (dreigende of reeds opgetreden) problemen en beleidsbeslissingen met mogelijk substantiële impact op het welvaren van de corporaties (zoals grote garantiestellingen), kan daarbij een behulpzaam onderdeel vormen van deze informatieverstrekkingsplicht.

De slagvaardigheid en geloofwaardigheid van het CFV worden verder vergroot door het Fonds de bevoegdheid toe te wijzen een aantal formele maatregelen te treffen. Te denken valt aan de bevoegdheden tot publicatie van (geanonimiseerde) vergelijkende gegevens van individuele corporaties, het opleggen van aanwijzingen en (bestuurlijke) boetes, het aanstellen van een (stille)

curator en het intrekken van de status van toegelaten instelling. Daarbij is een keuze nodig over welke machtsmiddelen direct aan het CFV ter beschikking komen staan en voor welke – op advies van het CFV – de Minister zich het beschikkingsrecht voorbehoudt. De onderliggende politieke afweging hierbij is die tussen enerzijds het belang van ministeriële grip op de toepassing van maatregelen met sanctionerende aard, vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid, en anderzijds de slagvaardigheid en onafhankelijkheid van de toezichthouder.

Bij een uitbreiding van de toezichttaken van het CFV gaan de bestaande taken van project- en saneringssteun meer knellen. De rol van toezichthouder is wezenlijk anders dan die van steunverlener. Toezicht controleert, beoordeelt en – indien nodig – sanctioneert. Steunverlening betreft advisering, begeleiding en ondersteuning. Wanneer deze functies niet helder gescheiden zijn, kunnen zij met elkaar botsen. Drie opties zijn hier mogelijk. De minst ingrijpende is ‘Chinese muren’ binnen het CFV te plaatsen tussen de toezichthoudende- en de steunverlenende afdelingen. Dit heeft het voordeel dat weinig aanpassingen nodig zijn, maar het nadeel dat de takenscheiding niet altijd helder zal zijn. Optie 2 is om de steunverlenende taken in een aparte organisatie te plaatsen. De takenscheiding is duidelijk, maar het lijkt onwenselijk hiervoor een apart instituut te creëren. Optie 3 is een volledige heroverweging of er nog genoeg maatschappelijke baten te verwachten zijn van het laten voortbestaan van de sanerings- en projectsteunfaciliteit. Van beide soorten steun wordt de laatste jaren zeer weinig gebruik gemaakt. Gezien de huidige vermogenspositie van corporaties lijkt een beroep op saneringssteun in de komende periode niet te verwachten. Adequaat financieel toezicht helpt nieuwe problemen bovendien voorkomen. Het beroep op de projectsteun kan wellicht toenemen, wanneer de procedures worden versoepeld en versneld, maar eerder moet de vraag worden gesteld waarom nog projectsteun nodig zou zijn bij de huidige niveaus van vermogensovermaat. Stimulering van de *matching* van behoeften en middelen tussen corporaties en/of landelijke toelating van corporaties lijken een meer voor de hand liggende oplossing te zijn.

7.3 Fasering

Indien deze nadere invulling en bundeling van toezichttaken bij het CFV zijn beslag krijgt, is een zorgvuldige fasering van belang. De eerste fase van de transitie zou enkele aanpassingen rond de governance van het CFV kunnen betreffen, terwijl de tweede fase dan de inhoudelijke transitie van de werkzaamheden van het CFV behelst. Het toewerken naar een gezaghebbende externe toezichthouder vergt tijd, geduld en overleg met diverse stakeholders. Daarbij moet tevens worden bedacht, dat de corporaties niet opereren in een transparante, commerciële markt, hetgeen in de financiële sector veel meer het geval is. In het bijzonder de afbakening van taken tussen het ministerie en het CFV op het gebied van het toezicht op het maatschappelijk presteren, alsmede de informatieverstrekking daarover, vergt zorgvuldige afweging. Daarbij moet worden opgepast dat

door overhaaste veranderingen de sterke punten van de huidige structuur niet verloren te gaan. De sector dient geen oude schoenen weggooien voordat ze nieuwe heeft.

De eerste fase van de transitie betreft enkele aanpassingen rond de governance van het CFV. Een uitbreiding en centralisering van het toezicht bij het CFV vereist aanpassingen in de relationele verhoudingen van het CFV met VROM en de andere actoren in het veld, mede in relatie met de taken en bevoegdheden die met deze variant corresponderen.

Met betrekking tot de relatie tussen het CFV en het Ministerie gaat het om het afbakenen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rekening houdend met de Kaderwet op de ZBO's, waarbij een helder raamwerk wordt geboden voor het onderscheid tussen beleid en toezicht. Essentieel element in dat kader is dat de Minister verantwoordelijk blijft voor het volkshuisvestelijk beleid. De Minister bepaalt de normenkaders, maar delegeert de toezichtbevoegdheid en sanctie-instrumenten aan de toezichthouder. De toezichthouder kan daarbij enkel binnen de door de Minister uitgevaardigde beleidskaders overgaan tot het opstellen van toezichthouderregels. Deze toezichthouderregels kunnen bijvoorbeeld nadere toelichting bevatten voor de sector, die nodig is omdat de overkoepelende wetgeving ongewenste ruimte voor interpretatie biedt. Daarbij moet de Minister over interventiemogelijkheden beschikken in geval van calamiteiten, gezien de ministeriële verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestelijk beleid.

Een tweede aandachtspunt is de afstemming door het CFV van de invulling van zijn beleid met de representatieve organisaties uit de sector (zoals Aedes en de VTW). Gebruikelijk is bijvoorbeeld dat een toezichthouder de toezichthouderregels in overleg met de representatieve organisaties uit de sector opstelt en ook voor het overige regelmatig overleg met de sector voert.

Ten derde moet in deze eerste fase aandacht bestaan voor de wijze van invulling van het bestuur en de raad van toezicht van CFV, zoals de wenselijke samenstelling en profiel, en de benoemings- en ontslagprocedure.

De tweede fase betreft de inhoudelijke transitie van de werkzaamheden van het CFV. Dit vergt een afgewogen oordeel over de sanctiemiddelen die het CFV kan inzetten, de invulling van de informatieverstrekkingsplicht voor de sector, de wenselijkheid van een meldingsplicht voor corporaties bij het zich voordoen van incidenten en de verenigbaarheid van de uitgebreide toezichttaken met de taken van project- en saneringssteun.

Figuur 3 geeft een schematisch overzicht van de voorgestelde transitie.

8 GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Aedes (2002), *Aedescode. Code voor de leden van Aedes vereniging van woningcorporaties*, Hilversum.
- CFV (2005a), *Private taak, publieke zaak*, Naarden.
- CFV (2005b), *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties*, Naarden.
- CFV (2005c), *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2005. Verslagjaar 2004*, Naarden.
- Conijn, J.B.S. (2004), *De Transparantiemethodiek. Een instrument voor maatschappelijk ondernemen*, SEV.
- Commissie de Boer (2005), *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*, in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties en Ministerie van VROM.
- Commissie Glasz (1998), *Naar professioneel toezicht*, Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties, Hilversum.
- Commissie Sas (2005), *Corporaties lokaal verbinden; presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid*, advies van de verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger aan de Ledenraad van Aedes, Hilversum.
- Commissie Leemhuis (2005), *Verbetering positie en zeggenschap huurders*, advies van de commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties).
- CPB (2006), *Investeringsprikkels voor woningcorporaties*, Den Haag.
- Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie (2004), *Tafel van elf*, Den Haag.
- Koster, P. (2003), *Analyse CFV*, powerpointpresentatie in opdracht van CFV.
- KPMG (1998), *Inzicht*, Onderzoek naar het intern toezicht bij woningcorporaties in opdracht van het Ministerie van VROM, Amstelveen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005), *Kaderstellende visie toezicht, Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht*, Den Haag.
- Priemus, H. (2005), *Zwalkend volkshuisvestingsbeleid*, B&G, 19-24, maart.
- Raad van Economische Adviseurs (2006), *Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, advies 2006/1.
- RIGO (J.B.S. Conijn) (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, RIGO, Amsterdam.
- SEO (2006), *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Amsterdam.
- SER (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag
- SEV (J. Deuten, en G. de Kam) (2005), *Weten van renderen. Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*, Rotterdam.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving*, Den Haag.
- VROM (1989), *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen*, Den Haag.

Advies toezicht op woningcorporaties

VROM (1999), *Wonen in de 21^e eeuw. Van kwantiteit naar kwaliteit*, Den Haag.

VROM (2005), *Woningcorporaties*, brief Minister Dekker, 11 december 2005, Tweede kamer 2004/2005, 29 453 nr.30.

VROM-Raad (2005), *Vorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*, Advies 047, Den Haag.

Wolters, A., en R. Verhage (2001), *Concurrentie in corporatieland. Marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie*, Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag.

WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag.

9 LIJST VAN GESPREKSPARTNERS

Ir. H.P.C. Beerens – VROM Inspectie
A.M.H. Bertram – VROM DG Wonen
Mr. P. Boerenfijn MRE – Aedes
Mr.drs. L.C. Brinkman – CFV
Drs. A. De Jong – VROM TopZO
M. Glaser – Ons Doel
Drs. G. Izeboud RA – CFV
M.C. Meindertsma – VTW
B. Munneke – kleine en middelgrote woningcorporaties
Drs. J.M. Norder – wethouder Den Haag
Prof.dr.ir. H. Priemus – TU Delft
Ir. A.M. Roessen – VROM DG Wonen
Drs. V.M.E. Schaap – VROM DG Wonen
Drs. J.G.C.M. Schuyt – Alliantie
Drs. J. van der Moolen – CFV
Drs. R.C. van der Post – WSW
Drs. C. van Gent – VROM TopZO
Drs. M. van Giessen – VROM DG Wonen
Mr. W.D. Van Leeuwen – Aedes
M. van Veen – Woonbond
Ir. P.O. Vermeulen – BNG
Mr. G.J.R. Wolters – VROM Inspectie