

# Het kind en het badwater

Een reflectie op het verantwoordingsarrangement voor woningcorporaties



**Het kan verkeren. Eind 2014 presenteerde de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties haar kritische analyse van de corporatiesector. Ze hield een pleidooi voor een sterker besef van ‘maatschappelijke dienstbaarheid’, meer transparantie en een aanscherping van het interne en externe toezicht. Minder dan vier jaar verder klagen corporaties over de veelheid aan verantwoording, doorgeslagen toezicht en bijkomende hoge kosten. Is het werkelijk zo erg met die verantwoordingslast? Wat moet en kan anders? Wat is eigenlijk de bedoeling van verantwoording en hoe voorkomen we dat het kind met het badwater wordt weggegooid? Een pleidooi voor maatschappelijke verantwoording: minder ‘hoe’ en meer ‘waartoe’.**

Tekst Jos Koffijberg

**D**it jaar wordt de herziene Woningwet geëvalueerd, nog geen drie jaar na invoering. De maatregelen uit de Herzieningswet zijn omvangrijk; ze hebben tijd nodig om zich te ‘zetten’. Mede daarom kiest de minister voor een beperkte evaluatie: een inventarisatie van de voorlopige effecten, waarbij de doelen van de herziening het kader vormen. Eén van de risico’s daarvan is echter dat de achterliggende gedachte van de wet en de bredere samenhang buiten beeld blijven. Corporaties worden nu geconfronteerd met verschillende toezichts- en verantwoordingsinstrumenten, maar hebben niet de indruk dat iemand zich verantwoordelijk voelt voor het geheel. In dit artikel proberen we dat geheel wel in beeld te brengen.

### Waar komen we vandaan?

Toen de verzelfstandiging van woningcorporaties midden jaren negentig realiteit werd, was er wel degelijk een besef van het belang van verantwoording en toezicht. De corporatiesector probeerde de overheid echter op afstand te houden en het toezicht te beperken, met een beroep op zelfregulering. Niettemin deden zich in de twintig jaar daarna ontsporingen voor, waarop de Tweede Kamer besloot tot instelling van een parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties (PEW). Het eindrapport ‘Ver van huis’ viel op door de scherpe toon. In ‘De balans verstoord’ kwam een groep experts in opdracht van Aedes al eerder tot een vergelijkbare analyse (De Jong, 2013). Tabel 1 vat de kernoorzaken samen. Beperkte disciplinerende en controleerbaarheid ondergraven de democratische en maatschappelijke legitimiteit van corporaties, aldus de enquêtecommissie (2014:14). Het rapport van de commissie laat zich lezen als één groot

#### Kernoorzaken van de misstanden in de corporatiesector

- het ontbreken van eigenaren of belanghebbenden in de corporate governance (geen ‘derde macht’)
- geen heldere omschrijving en begrenzing van de publieke taak van corporaties; prestatieafspraken gemeenten-corporaties zijn te vrijblijvend
- grote financiële risico’s waarop onvoldoende zicht bestaat
- een zekerheidsstructuur waardoor corporaties, maar ook banken, risico’s kunnen afwentelen op het collectief
- tekortschietend intern toezicht: onvoldoende ‘first line of defense’
- tekortschietend extern toezicht: onduidelijke taakverdeling, onvoldoende bevoegdheden en onvoldoende risicobesef
- geen collectief moreel kompas en zelfcorrigerend vermogen.

Tabel 1.

BRON: PEW, 2014; DE JONG, 2013 (BEW. JK)

pleidooi voor meer transparantie, verantwoording en organisatie van tegenkracht.

### Waar staan we?

De aanbevelingen van de enquêtecommissie zijn grotendeels verwerkt in de herziene Woningwet, die halverwege 2015 van kracht werd. Hoe ziet het ‘verantwoordings- en toezichtsarrangement’ er inmiddels uit?

- Het interne toezicht moet aan strengere eisen voldoen op het gebied van deskundigheid, onafhankelijkheid en zelfevaluatie. Nieuw te benoemen commissarissen moeten een fit- & proper-test doorlopen. De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) investeert veel in kennisontwikkeling en een professionele toezichtscultuur.
- De accountantscontrole is aangescherpt.
- Lokale driehoek: gemeenten worden gestimuleerd om een Woonvisie op te stellen, corporaties moeten vervolgens

## WONINGMARKT DRAAIT DOOR

met gemeente én huurders prestatieafspraken maken en zich over de realisatie daarvan verantwoorden.

- Het externe toezicht: een nieuw gevormde Autoriteit woningcorporaties (Aw) ziet integraal toe op financiële continuïteit, rechtmatigheid, integriteit en governance. De Aw maakt de (interne) governance van corporaties tot kern van het toezicht, vanuit de veronderstelling dat een goed functionerende interne besturing en RvC de beste garantie zijn tegen risico's en het weglekken van maatschappelijk bestemd vermogen. Daarnaast ziet het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) toe op de financiën, de interne besturing en risicobeheersing met het oog op de borgbaarheid van leningen. Hoewel het WSW een private instelling is, maakt het materieel deel uit het externe toezicht. De Aw houdt toezicht op het WSW.
- Visitatie: corporaties moeten zich eens per vier jaar laten visiteren en zich verantwoorden over hun maatschappelijke prestaties, de relatie met belanghebbenden en de governance. 90% van de corporaties deed dat al op grond van de Governancecode, het parlement wilde dat ook voor de andere 10%, waaronder Vestia en WSG. De Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) ontwikkelt de visitatiemethodiek en accrediteert de bureaus die de visitaties uitvoeren.

### Wat valt op?

Er is weinig integraliteit in de verantwoording. De externe toezichthouders laten de volkshuisvestelijke prestaties buiten beschouwing; de term 'integraal toezicht' is betrekkelijk. Het wordt aan de lokale partijen en de visitatiecommissie gelaten om zich daarover

een beeld en een oordeel te vormen.

Het stelsel leunt voor de prestaties en de doeltreffende inzet van het maatschappelijke vermogen sterk op de lokale cyclus van Woonvisie, prestatieafspraken en verantwoording. Veel gemeenten zijn hier actief mee bezig. Toch is dit niet zonder risico. Al jaren schiet de volkshuisvestingscapaciteit in veel gemeenten (kennis en kunde) tekort - over tegenmacht gesproken. Huurdersorganisaties zijn evenmin altijd de gewenste stevige onderhandelingspartner. Prestatieafspraken zijn ook nu nog vaak weinig 'smart'. Bovendien kunnen lokale partijen er gezamenlijk belang bij hebben om bepaalde ambities minder hoog te stellen of doelgroepen te weren. Er is geen partij die dáárop toeziet.

Verder valt op dat het ministerie van BZK zich beperkt tot een systeemrol. De minister formuleert slechts enkele inhoudelijke prioriteiten waarover corporaties lokaal afspraken moeten maken, en rapporteert de Kamer in een jaarlijkse 'Staat van de Volkshuisvesting'.

Het instrument dat nu het dichtst bij een integrale beoordeling komt is de maatschappelijke visitatie. Maatschappelijke prestaties staan daarbij voorop en worden gezien in samenhang met het oordeel van lokale belanghebbenden, de inzet van het vermogen en de governance.

Hoe zit het met de doublures in het verantwoordingsarrangement? Tabel 1 geeft een indicatie. De grootste overlap zien we op financieel gebied, dat de aandacht heeft van zowel accountant, Aw, WSW en visitatie. Zij leggen wel verschillende accenten: de accountant let op juistheid jaarrekening en interne risicobeheersing, de Aw kijkt vooral naar de financiële continuïteit en het 'omvalrisico', het WSW naar de financiën met het oog op de borgbaarheid van lenin-

“Er is weinig  
integraliteit  
in de verant-  
woording.”

**JOS KOFFIJBERG**

gen. De visitatiecommissie kijkt naar de financiële continuïteit en doelmatigheid, waarbij ze gebruik maakt van de cijfers van Aw en WSW. Daarnaast beoordeelt de visitatiecommissie hoe de vermogensinzet verband houdt met de maatschappelijke ambities en prestaties en hoe keuzes zijn onderbouwd.

Nieuw is de overlap op het gebied van governance. Al jaren voorziet de visitatiemethodiek in een beoordeling van de interne besturing, het functioneren van het interne toezicht en de externe verantwoording. Ook gaat de visitatiecommissie na in hoeverre een corporatie de Governancecode naleeft - een verzoek van Aedes en VTW. De grote verandering sinds de herziene Woningwet is echter dat de Aw zich nu uitdrukkelijk op de governance richt. Dat doet ze weliswaar 'risicogericht' en selectief, maar inmiddels heeft de Aw wel alle corporaties aan een governance-inspectie onderworpen. De Aw kijkt overigens slechts beperkt naar de externe governance, de omgang met belanghebbenden.

Het gevoel van drukte en overlap wordt op drie manieren versterkt. Ten eerste door timing: soms vinden de verschillende beoordelingen met bijbehorende gesprekken vlak na elkaar plaats, tot ergernis van corporaties. Ten tweede door de informatieopvraag door alle genoemde beoordelaars,

waarbij het nut van sommige informatie corporatiebestuurders ontgaat. Ten derde speelt mee dat corporaties in korte tijd moesten voldoen aan tal van andere, arbeidsintensieve, administratieve eisen uit de Woningwet, zoals de scheiding daeb/niet-daeb, aanpassing statuten en marktwaarde-waardering. Veel corporaties geven aan dat ze al met al te weinig rendement van extra verantwoording en toezicht ervaren.

### Tijdelijkheid van het ongemak

Het afgelopen jaar is al flink gewerkt aan vermindering van de overlap. Aw en WSW gaan proefdraaien met een gezamenlijk beoordelingskader waarbij de Aw zich in beginsel op de interne governance richt en het WSW de financiën beoordeelt. SVWN en Aw hebben de afspraak gemaakt dat de governance-inspectie pas twee jaar na de vierjaarlijkse visitatie plaatsvindt, tenzij de Aw aanleiding ziet om eerder onderzoek te doen. Ook hebben zij afgesproken elkaars rapportages zoveel mogelijk te benutten. Aw, WSW, BZK en Aedes hebben een bestuursakkoord gesloten om de informatie-uitvraag bij corporaties te reduceren met maar liefst 50% in vijf jaar.

Doublures en administratieve lasten verdienen serieuze aandacht en krijgen die ook. Maar ze mogen niet de enige overweging zijn bij de inrichting van verantwoording en toezicht.

	<b>Maatsch. prestaties</b>	<b>Financiën</b>	<b>Compliance</b>	<b>Governance</b>	<b>Stake-holders</b>
Lokale driehoek	+				(+)
Accountant		+	+		
Aw		+	+	+	
WSW		+		+	
Visitatie	+	+		+	+

Tabel 2. Externe beoordelaars woningcorporaties volgens Woningwet

### Waar willen we heen?

*Vertrouwen, legitimatie en leren*

Verantwoording en toezicht dienen het doel van vertrouwen en legitimatie: vertrouwen van klant, burger en maatschappij in het functioneren van corporaties. Voor een ‘eigenaarloze’ organisatie als de corporatie is investeren in verantwoorden extra belangrijk. Daarom heeft Aedes in 2015/2016 al geïnvesteerd in een ‘toolbox legitimatie’. Verantwoorden hóórt (‘noblesse oblige’), moet (wet) en lóónt ook (blijkt uit onderzoek). Bij iedere vorm van verantwoorden en toezicht is het bovendien de kunst om het leer- of verbeterpotentieel zo goed mogelijk te benutten (Schillemans, 2009). Het gaat om leren door verantwoorden, waarbij het leereffect overigens grotendeels schuilt in de anticipatie op de komst van het verantwoordings’forum’, die aanzet tot reflectie op het eigen functioneren.

*Public value*

Denken over verantwoorden zou moeten beginnen bij de maatschappelijke functie en daarmee het bestaansrecht van de corporatie. Door de herziene Woningwet is de corporatietaak weliswaar beperkt, maar het maatschappelijk belang van corporaties reikt nog steeds ver. Corporaties dragen bij aan het langer zelfstandig thuis wonen van mensen met een zorgbehoefte, aan duurzame energievoorziening, aan een inclusieve stad en leefbare buurten. Het gaat om het creëren van maatschappelijke waarde, om public value. Dat betekent werken aan drie zaken tegelijk: (1) maatschappelijke waarde - een gewenst maatschappelijk effect, (2) het organiseren van benodigde capaciteit en (3) de

steun van belanghebbenden (‘autoriserende omgeving’) (Moore, 1995; zie figuur 1). ‘Maatschappelijke waarde’ is geen vast gegeven, maar wordt bepaald in de lokale context, in dialoog; het gaat om afwegingen. De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken betekent dat public value meestal alleen in samenwerking met anderen kan worden gerealiseerd.

**“Het gevoel van drukte en overlap wordt op drie manieren versterkt.”**

*Eisen aan het verantwoordingsarrangement*

Deze ontwikkelingen vormen een uitdaging voor verantwoording en toezicht. Het denkschema van Van der Steen (figuur 2; zie Ruimte en Wonen 01/2018:8; Schram c.s., 2015) kan hierbij behulpzaam zijn.

Eenzijds is verantwoording nodig over klassiek-bestuurlijke zaken als rechtmatigheid, compliance, financiële en bestuurlijke risico’s (segment linksonder). Die lenen zich uitstekend voor ‘verticaal’ toezicht door Aw en WSW, op basis van gezond wantrouwen, vanuit een principaal-agentrelatie. Veel van deze zaken zijn goed te normeren en te meten, al geldt dat minder voor de governance. Ook moet een corporatie laten zien dat ze doelmatig werkt. Kpi’s zijn nuttig, een toets op nakoming van gemaakte prestatie-afspraken ook (segment linksboven).

Een sterke focus op de linkerkant, schrijven Van der Steen c.s. (Schram, 2015:34),



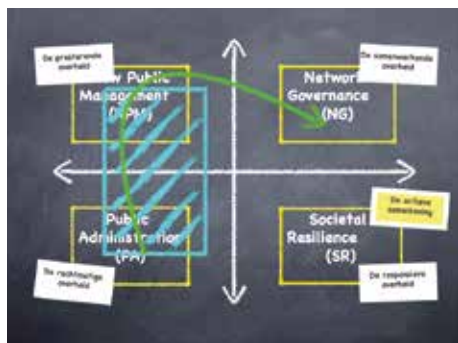
Figuur 1: Strategische driehoek Mike Moore

kent echter het gevaar van 'hitting the target, missing the point'. Er is óók en vooral behoefte aan verantwoording over de bijdrage van de corporatie aan het maatschappelijke gewenste effect: 'outcome' naast 'output'. Dat vereist inzicht in het functioneren van lokale netwerken: de meer formele netwerken zoals de 'lokale driehoek', maar ook de informele netwerken waarin een corporatie participeert. Veel corporaties, gedreven door het gedachtengoed van 'de bedoeling' (Hart, 2012) zoeken actief de verbinding met bewoners en hun leefwereld. Verantwoording is hier lastiger omdat sprake is van meer horizontale relaties en omdat verschillende sectorale verantwoor-

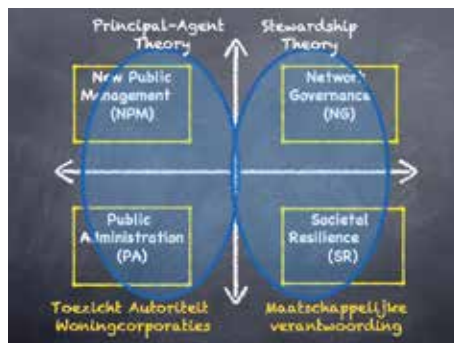
dingsregimes soms botsen en eenduidige beoordelingsmaatstaven ontbreken.

### Aanvullende mechanismen

De Aw ziet af van volkshuisvestelijk, inhoudelijk toezicht vanuit de erkenning dat lokale situaties sterk verschillen en landelijke normering niet mogelijk/wenselijk is. Daarom is de lokale cyclus van belang. Idealiter bespreken gemeente, corporatie en huurders hun gezamenlijke ambities in het licht van de lokale volkshuisvestingproblematiek, komen tot een visie en prestatieafspraken, en leggen wederzijds verantwoording af. Zoals gezegd laat de praktijk in veel gemeenten te wensen over. Gegeven het belang van de maatschappelijke opgaven zijn daarom aanvullende verantwoordingsmechanismen nodig, die zicht bieden op public value en die stem geven aan de belanghebbenden. Dat kan een maatschappelijke visitatie zijn, waarin een onafhankelijke externe commissie, eventueel aangevuld met peers, de corporatie en lokale partijen kritisch bevraagt. Maar er zijn ook andere, eveneens horizontale instrumenten denkbaar. Bovendien vraagt ook visitatie om vernieuwing om haar toegevoegde waarde te behouden.



Figuur 2: Martijn van der Steen, 2017



### Hoe komen we daar?

Vanuit dit meervoudige perspectief kent de ontwikkelingsagenda voor toezicht en verantwoording drie accenten: afmaken, verminderen en vernieuwen.

- *Afmaken*: verder implementeren van onlangs ingezette lijnen. De Aw zal het toezicht op governance verder moeten uitwerken en aan kennisopbouw, competenties en uniformering van beoordeling moeten werken. Belangrijk is ook dat de lokale driehoek tijd krijgt om de cyclus van Woonvisie, prestatie-afspraken en verantwoording daarover goed in te regelen. Dat vraagt om professionalisering van gemeenten en huurdersorganisaties.
- *Verminderen*: waar mogelijk en verantwoord moeten doublures worden beperkt. Het is goed dat Aw en WSW hun gezamenlijk beoordelingskader toetsen en vanaf 2019 landelijk toepassen. Investeren in 'schrappen' en in slimme technologie zal de informatie-uitvraag flink kunnen verminderen. In de visitatie kan het zelfstandige oordeel over 'financiële continuïteit' vervallen. SVWN en Aw zullen de komende anderhalf jaar ervaringen uitwisselen en verkennen of een verdergaande taakverdeling rond de beoordeling van interne governance op termijn wenselijk is.
- *Vernieuwen*: bovenal is vernieuwing nodig op het gebied van inhoudelijke, maatschappelijke verantwoording. Diverse corporaties kennen inmiddels een maatschappijraad. Andere doen actief mee met een visitatie-experiment gericht op vernieuwing van het gesprek met stakeholders, waarin ook unusual suspects en de leefwereld van bewoners in beeld komen. Binnenkort start SVWN nog een experiment waarin ook het

functioneren van het lokale woonnetwerk wordt onderzocht. Daarnaast is het wenselijk meer directe vormen van 'toezien' door belanghebbenden uit te proberen. Er bestaat nog steeds geen onafhankelijke app of digitaal platform waarin klanten/burgers rechtstreeks een oordeel kunnen geven over het functioneren van corporaties, zoals Zorgkaart-Nederland in de zorg. Staat enig paternalisme een dergelijke, mogelijk disruptieve vernieuwing in de weg? (De Waal, 2015) Een verkennend NSOB-rapport hierover in opdracht van BZK heeft jammer genoeg nauwelijks aandacht gekregen (Frankowski e.a., 2015).

### De goede dingen doen

De parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties begon haar analyse met de constatering dat twee basale vragen niet konden worden beantwoord: doen corporaties de goede dingen? En: doen ze de dingen goed? Met de aangescherpte toezichts- en verantwoordingseisen wordt die laatste vraag steeds beter bediend, zij het vooral vanuit een risico-perspectief. De vraag of corporaties de goede dingen doen, is veel minder goed belegd. Tegenover een teveel aan verantwoording over het 'hoe' staat een tekort aan verantwoording over het 'wat' en 'waartoe' (vgl. Geuijen, 2013). Nu het andere steeds beter op orde komt, moeten we vooral hierin investeren. Corporaties ontleenen hun bestaansrecht en drive immers aan hun maatschappelijke functie en bijdrage aan de public value. ■

#### LEES MEER

Lees dit artikel, en meer, ook online op [www.ruimte.wonen.nl/artikelen](http://www.ruimte.wonen.nl/artikelen)