

Voortgangsnotitie van de stuurgroep Nieuw arrangemente overheid-woningcorporaties

De stuurgroep is voornemens om begin december zijn advies neer te leggen. Met deze voortgangsnotitie geeft de stuurgroep de huidige stand van gedachteontwikkeling ten aanzien van het nieuwe arrangemente tussen de overheid en de woningcorporaties.

Publiek belang

De stuurgroep is zich er van bewust dat woningcorporaties moeten opereren binnen een grote dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen. Die dynamiek is mede bepalend voor de keuzes die in een nieuw arrangemente moeten worden gemaakt. Daar waar woningcorporaties eind negentiende eeuw vanuit particulier initiatief zijn ontstaan om te voorzien in goede huisvesting, zijn het heden ten dage private ondernemingen waarvan het vermogen een maatschappelijke bestemming heeft, namelijk de 'brede zorg van het wonen'. In deze maatschappelijke bestemming en het grote publieke belang dat is gemoeid met de inzet van deze middelen, ligt de legitimering van het publiekrechtelijk stelsel waarin de corporaties zijn ingebed.

Midden jaren negentig is als reactie op maatschappelijke ontwikkelingen het belang van de volkshuisvesting ruimer gedefinieerd en is het werkdomein van corporaties uitgebreid met de zorg voor leefbare buurten en wijken. Nadien is ook het bieden van adequate woonzorgarrangementen aan het werkdomein toegevoegd. Actueel is de verbreding van het werkdomein naar het bijdragen aan de fysieke, sociale en economische kwaliteit van het wonen in wijken en buurten. De van oudsher gehanteerde term van 'brede zorg voor het wonen' behoeft daarmee nadere concretisering, met name waar het gaat om het sociale en economische domein.

Naar verwachting, zal die ontwikkeling van verbreding zich verder doorzetten. Louter terugkijken en teruggrijpen op het verleden, is daarmee niet de juiste manier om tot een toekomstbestendig arrangemente te komen. Er moet ruimte zijn om de corporatie de mogelijkheid te geven mee te groeien met de maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen.

Borging via twee lijnen

Tegen deze achtergrond is de vraag hoe het arrangemente tussen overheid en woningcorporaties zodanig kan worden ingericht, dat corporaties optimaal inhoud kunnen geven aan hun eigen doelstellingen én aan de publieke belangen op het terrein van de 'brede zorg van het wonen'. Doel van de stuurgroep is hierbij te komen tot een vernieuwd en solide bestuurlijk arrangemente, dat de corporaties meer armslag geeft om hun rol als maatschappelijke ondernemers waar te maken en dat tegelijkertijd voldoende waarborgen biedt voor de publieke belangen.

Het beoogde arrangemente moet duidelijk en expliciet zijn over de rol en verantwoordelijkheid van woningcorporaties en de wijze waarop het publiek belang wordt geborgd. Het publiek belang moet te allen tijden zijn geborgd op het

vlak van de te leveren prestaties, de governance en de financiële positie van corporaties. Daarmee wordt ook duidelijk waar verwachtingen liggen ten aanzien van de inzet van hun middelen.

De borging vindt aan de ene kant plaats via publiekrechtelijke regelgeving en daarbij behorend toezicht. Tegelijkertijd kan de corporatiesector met eigen waarborgen zoals professioneel functionerende Raden van Commissarissen (RvC's), governancecodes en het kerninstrument visitatie ten behoeve van de lokale verantwoording, invulling geven aan het maatschappelijk ondernemerschap. Hiermee kan worden aangesloten bij de verwachte modaliteit van de Maatschappelijke Onderneming in het Burgerlijk Wetboek. Mocht deze modaliteit niet of onvoldoende doorgaan, dan moeten dergelijke voorschriften in het arrangement worden opgenomen.

Langs deze lijnen moet in een nieuw arrangement een nieuwe balans worden gevonden tussen publieke borging en de eigen invulling van het maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties. Naarmate de corporatiesector via eigen instrumenten beter in staat zal zijn de publieke belangen te borgen, kan het externe toezicht als instrument van publieke borging verminderd worden.

Publieke borging

De van oudsher gehanteerde term van 'brede zorg van het wonen' behoeft nadere concretisering, met name waar het gaat om het sociale en economische domein. Het werkdomein van corporaties is gelegen in het werken aan de kwaliteit van wonen en leven in wijken en buurten. Deze brede zorg voor het wonen maakt het mogelijk dat woningcorporaties goed kunnen inspelen op de lokale vraagstukken. Die vraagstukken kunnen sterk uiteenlopen van het enkel voorzien in betaalbare huisvesting tot de fysieke, sociale en economische verbetering van wijken en buurten. De publieke regelgeving ten aanzien van het werkdomein van woningcorporaties moet hiervoor de ruimte bieden.

Woningcorporaties kunnen lokaal in samenspraak met hun belanghouders komen tot hun prestaties. De corporatiesector zal in eerste instantie zelf moeten waarborgen dat die prestaties tot stand komen. De minister houdt een eigen rol ten aanzien van de woningcorporaties, waarvan het gezien het voorgaande in de rede ligt om die rol terughoudend in te vullen. Het gaat daarbij om het volgende:

- indien op het terrein van de prestaties de corporatie het laat afweten, en haar maatschappelijk bestemde vermogen niet daarvoor inzet;
- indien op het terrein van de governance de corporatie zich niet houdt aan de eisen van de verwachte modaliteit van de Maatschappelijke Onderneming en in het verlengde hiervan de Aedes- en governancecode;
- indien op financieel terrein sprake is van evidente financiële wanprestaties en fraude.

De stuurgroep staat de mogelijkheid van het instellen van een toezichthoudende autoriteit voor ogen, waarin taken van bestaande toezichthouders, voor zover gecontinueerd, opgaan. Naar de mening van de stuurgroep zou een dergelijke autoriteit zich een onafhankelijk oordeel moeten vormen, op grond van jaarverslag, accountantsverklaring en het visitatieoordeel en waar nodig eigen

bevindingen. De status en positionering van een dergelijke autoriteit werkt de stuurgroep nader uit. Een dergelijke autoriteit zou van toepassing moeten zijn voor alle corporaties, ongeacht of ze lid zijn van Aedes.

Borging binnen de sector

De corporatiesector geeft met eigen waarborgen, invulling aan het maatschappelijk ondernemerschap. Dit heeft betrekking op zowel de prestaties, de financiële positie als de governance.

Het past in de ontwikkelingsgang van woningcorporaties en de sector als geheel, dat de branche door middel van een transparante governance-structuur vastlegt op welke wijze corporaties opereren. De branche heeft dit inmiddels vastgelegd in de Aedescode, de daaraan gelieerde governance-code en de adviesregeling Izeboud. Een belangrijke rol is hierbij neergelegd bij de Raad van Commissarissen (RvC). Een verdere professionalisering van Raden van Commissarissen is hiervoor in de komende jaren nodig.

Woningcorporaties opereren midden in de (lokale en regionale) maatschappij. Alleen met betrokkenheid van haar directe belanghouders, zullen zij in staat zijn adequate maatschappelijke prestaties te leveren. Gemeenten en huurders vormen de belangrijkste belanghouders in deze. Twee aspecten moeten zijn geborgd:

- a. Overleg en betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding moet gestructureerd invulling krijgen;
- b. Over de geleverde prestaties moeten corporaties periodiek en openbaar verantwoording afleggen.

De verwachte modaliteit van de Maatschappelijke Onderneming formuleert eisen ten aanzien van het eerstgenoemde punt. Ook de Aedes- en governancecode stellen eisen aan de betrokkenheid van belanghouders. De verplichte visitatie is het instrument dat invulling geeft aan het tweede genoemde punt. Per 1 januari 2009 is een onafhankelijke visitatiestichting operationeel, die de visitatiemethodiek vaststelt en zonodig actualiseert en via accreditatie en licensering de kwaliteit van de verplichte visitatie borgt.

Als naar de mening van een belanghouder, de corporatie onvoldoende invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden, kan zij zich wenden tot de Commissie Aedescode. Deze Commissie spreekt zich uit of het handelen van de corporatie al dan niet in lijn is met de Aedescode.

De stuurgroep vindt de mogelijkheid van bindende uitspraken van groot belang. Daartoe denkt hij aan een vorm van een 'last resort', waar belanghouders zich rechtstreeks toe kunnen wenden en die een bindende uitspraak doet over het geschil dat wordt voorgelegd. De stuurgroep laat deze mogelijkheid nader onderzoeken.

Op het financiële vlak kan de sector zelf door bijvoorbeeld early warning borgen dat de soliditeit van de woningcorporatie wordt bewaakt. Primair is het aan de RvC om op dit vlak het interne toezicht uit te oefenen en zich daar door middel

van het jaarverslag over te verantwoorden. Waar nodig zijn nadere afspraken nodig over de uniformering van de jaarverslaglegging.

Het arrangement moet de wijze waarop de sectorwaarborg invulling krijgt vastleggen. Daarbij moet worden vastgelegd dat dergelijke vereisten voor alle woningcorporaties gelden, ongeacht of ze lid zijn van Aedes.

Verder proces

De stuurgroep stelt vast dat sprake is van een complex dossier, waarover hij zich in een aantal bijeenkomsten heeft gebogen. Tevens heeft hij in een tweetal werkconferenties met respectievelijk de belanghouders van corporaties en vertegenwoordigers uit de sectoren zorg en onderwijs, een aantal eerste denklijnen besproken en getoetst. De resultaten hiervan zijn betrokken in de voorgestelde hoofdlijnen.

Deze hoofdlijnen bevatten de basisprincipes wat betreft de publieke en private borging van de publieke belangen die zijn gemoeid met de inzet van woningcorporaties voor de 'brede zorg van het wonen'. Op basis van deze basisprincipes wordt met voortvarendheid verder gewerkt aan de concretisering hiervan. Voor verdieping van het voorgaande zijn vanuit de stuurgroep een drietal werkgroepen ingesteld. Deze werken in de vorm van een intensieve tweedaagse werkbijeenkomst. De werkgroepen zullen in oktober inhoudelijke bouwstenen leveren voor het advies van de stuurgroep.

Eén van de werkgroepen zal zich richten op de uitwerking van de governance. Onderzocht wordt welke implicaties de verwachte modaliteit van de Maatschappelijke Onderneming voor de corporaties zal opleveren. Kernvraag is hoe de RvC bij kan dragen aan het vertrouwen in de maatschappelijke onderneming. Daarbij wordt ook de verwachte modaliteit van de Maatschappelijke Onderneming betrokken. In de werkgroep governance is de VTW uitgenodigd.

Een tweede werkgroep richt zich op de uitwerking van de hoofdlijnen van het arrangement, in het bijzonder ten aanzien van het financieel toezicht in brede zin. Hierbij kunnen ondermeer eventuele wijzigingen in de financiële verantwoording aan de orde komen. In deze werkgroep zijn vertegenwoordigers van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw uitgenodigd.

De derde werkgroep richt zich op de borging van het publiek belang. Daarbij komen ook de vragen aan de orde die betrekking hebben op het externe toezicht, een 'last resort' waar belanghouders terecht kunnen en de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook de wenselijkheid en positionering van een 'autoriteit' zal hierbij aan de orde komen. In deze werkgroep zijn vertegenwoordigers van de Woonbond en de VNG uitgenodigd.

Aan de genoemde werkgroepen nemen ook bestuurders van woningcorporaties deel.

De stuurgroep gaat er van uit voor 1 december aanstaande, mede op basis van de resultaten van deze werkgroepen, het eindadvies uit te brengen.

(9 oktober 2008)