

De toezichtstructuur van corporaties staat door een aantal incidenten binnen en buiten de volkshuisvestingssector in de belangstelling. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen, wat zijn de ervaringen en hoe moet het nu verder met het toezicht? Enkele suggesties gebaseerd op de praktijk.

# Toezicht bij woningcorporaties valt of staat bij het zelfreinigend vermogen

Corporaties zijn privaatrechtelijke personen die belast zijn met de uitoefening van publieke taken. Zij streven niet primair winstdoelstellingen na, maar kunnen juist sociale doelstellingen laten prevaleren. Dit brengt rechten en plichten met zich mee die voortvloeien uit de erkenning van de privaatrechtelijke rechtsvorm als Toegelaten Instelling Volkshuisvesting. Woningcorporaties dienen op grond van de taakstelling verplicht werkzaam te zijn op het gebied van de volkshuisvesting.

De *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* en de daarop volgende bruteringsmarkering markeren een grotere zelfstandigheid van de corporaties. Met die verzelfstandiging is de verhouding tussen de corporaties en de overheid veranderd. Bij die veranderde verhouding horen ook andere sturingsinstrumenten. Het BBSH<sup>1</sup> vormt daarvoor het kader op rijksniveau. Op gemeentelijk niveau werd het instrument van prestatieafspraken geïntroduceerd. In de afgelopen jaren is de taakstelling van de corporaties uitgebreid met allerlei gebieden die aan wonen gerelateerd zijn, zoals ouderenzorg, leefbaarheid en de zorg voor het openbare terrein. In het BBSH zijn deze onderwerpen en de rol van de corporaties vastgelegd.

Corporaties moeten verantwoording afleggen via de jaarstukken: een jaarverslag, een volkshuisvestingsverslag, een jaarrekening, de Cijfermatige Kerngegevens en de bijbehorende ac-

countantsverklaringen. Deels vloeit deze verplichting voort uit het Burgerlijk Wetboek, deels uit specifieke wetten en regelgeving, zoals de Bedrijfstakcode woningcorporaties.<sup>2</sup> Deze stukken vormen de basis voor het extern toezicht, waarin het Ministerie van VROM en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting voor de financiële kant van het toezicht de belangrijkste rol spelen. De accountant beoordeelt in opdracht van de Raad van Toezicht (hierna RvT) de jaarrekening van de woningcorporatie.

Het toezicht door deze instanties vindt achteraf plaats. Preventief toezicht kan plaatsvinden op grond van het BBSH met het middel van de aanwijzing, als de minister meent dat een situatie strijdig is met de belangen van de volkshuisvesting.

De belangrijkste peiler voor het toezicht is echter het intern toezicht, dat gestalte krijgt via de Raad van Toezicht. De corporatiesector heeft gekozen voor zelfregulering. Het rapport van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties, beter bekend als de Commissie-Glasz<sup>3</sup>, is hierbij leidend. In zijn algemeenheid vindt de Commissie-Glasz dat corporaties hun intern toezicht moeten inrichten overeenkomstig de regeling van commissarissen bij structuurvennootschappen (aanbeveling 4). De Commissie-Glasz pleit voor een tweelagenmodel met een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht. Dit is voor verreweg de meeste corporaties in de afgelopen ja-

**DRS. ING. J.L. HOOGHIEMSTRA** en  
**MW. DRS. M. STURM MMC**

Beiden management-consultants en werkzaam voor D&T Management & ICT Consultants

## *De belangrijkste peiler voor het toezicht is echter het intern toezicht, dat gestalte krijgt via de Raad van Toezicht*

ren reden geweest om de overgang te maken van een drielagenstructuur, met een directie, een bestuur en een RvT, naar een tweelagenstructuur.<sup>4</sup>

### **Actuele ontwikkelingen**

Het kader voor het toezicht is opnieuw vastgelegd in de nota *Mensen, Wensen, Wonen*. In de Woonwet wordt dit kader uitgewerkt. De ministerraad heeft inmiddels ingestemd met het voorstel hiervoor en het wetsvoorstel is nu voor advies naar de Raad van State. In de Woonwet zullen bepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat gemeenten woonvisies opstellen. Ook zijn er bepalingen opgenomen dat corporaties prestatieplannen moeten opstellen. Prestatiecontracten zullen de verbinding gaan vormen tussen de woonvisies en de prestatieplannen van de corporaties en deze contracten zullen in de visie van het ministerie niet vrijblijvend kunnen zijn. Belangrijk is, dat de nadruk wordt gelegd op het maken van lokale afspraken, die inzichtelijk maken wat de burger mag verwachten. Kennis van de lokale vraagstukken en de bereidheid daarop in te spelen, krijgen dus weer meer aandacht in een omgeving die wordt gekenmerkt door toenemende regionalisering en ook landelijk opererende corporaties. Ook dit stelt eisen aan het toezicht.

De nieuwe Woonwet voorziet erin dat het gebied waarop corporaties activiteiten mogen ontplooiën, wordt uitgebreid, zodat het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties actief kan worden ingezet. Daarbij wordt gedacht aan stedelijke vernieuwing, verruiming van het assortiment van woningen en woondiensten (koop en huur), en verhoging van de kwaliteit van woningen en woonmilieus. Deze activiteiten moeten bijdragen aan de maatschappelijke taak van de corporatie, te weten het huisvesten van kwetsbare groepen. Daarmee verdwijnt het huidige onderscheid tussen

kern- en nevenactiviteiten. De sector als geheel krijgt de wettelijke plicht om beschikbare middelen zo goed mogelijk in te zetten, zodat taken en middelen met elkaar in evenwicht zijn. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zal worden omgevormd tot het Toezichtorgaan Wooncorporaties dat naast het financieel toezicht, gaat toezien op de rechtmatigheid van de inzet van de corporaties.

In het jaarlijks verslag van de corporatie aan het toezichtorgaan en aan het ministerie moet ook een opgave komen van de hoogte van de salarissen en andere vergoedingen van individuele bestuurders en commissarissen. Een corporatie die substantieel onvoldoende prestaties levert (taakverwaarlozing), kan met deze wet via een aanwijzing gecorrigeerd worden om bepaalde prestaties wél te leveren.

Uit recent onderzoek van het Ministerie van VROM bij 40 corporaties blijkt, dat het toezicht op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle vooral bij kleinere corporaties nog te wensen overlaat. Het ministerie heeft aangekondigd maatregelen te zullen nemen, waaronder de verplichting een standaard voor de administratieve organisatie te ontwikkelen, die corporaties voor hun eigen situatie kunnen aanpassen. Het hebben van een goede administratieve organisatie zou onderdeel kunnen zijn van de bedrijfstakcode voor de corporaties en het instellen van een controlerfunctie zal worden gestimuleerd. Ook zullen richtlijnen in de regelgeving worden opgenomen om het intern toezicht door middel van een risicoanalyse te laten bepalen welke risicovolle processen moeten worden vastgelegd. Gedacht kan worden aan financiële transacties, het aangaan van verplichtingen en de inkoop van goederen, leveringen en diensten (waaronder aanbestedingen). In de regelgeving zullen ook waarborgen voor een goede administratieve organisatie worden opgenomen. Het ligt in de rede dit op te nemen in het accountantsproto-

col. Accountants zullen dan jaarlijks hun oordeel geven over de administratieve organisatie van corporaties.<sup>5</sup>

Nieuw is ook, dat in het BBSH is vastgelegd, dat twee leden van het toezichthoudende orgaan worden benoemd op bindende voordracht van de huurders. De toevoeging van een extra huurdervertegenwoordiger, als enige externe stakeholder in de RvT vertegenwoordigd, lost echter het probleem van een gebrekkige vertegenwoordiging van stakeholders bij het toezicht niet op. Ook de huurdervertegenwoordigers in de RvT worden geacht zonder last of ruggespraak als volwaardig toezichthouder te functioneren en zijn net als de overige RvT-leden volledig bestuursaansprakelijk. Ook voor de vertegenwoordiging van de belangen van andere externe stakeholders bestaan geen garanties. Overigens kan in dit verband de aanbeveling<sup>6</sup> worden genoemd van de Sociaal Economische Raad (SER) in een advies over de toezichtstructuur bij structuurvennootschappen, om de leden van de RvC, op voordracht van de RvC, te laten benoemen door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, waarbij de OR het recht krijgt een 'bijzondere voordracht' aan de RvC te doen voor ten hoogste eenderde van het aantal commissarisplaatsen.<sup>7</sup>

Recent is sprake geweest van een aantal incidenten binnen en buiten de sector, die maken dat met meer aandacht wordt gekeken naar het functioneren van het toezichthoudende orgaan (RvT). Daarbij valt te denken aan het (gedwongen) opstappen van bestuursvoorzitters van al dan niet beursgenoteerde ondernemingen – recent nog de topman van de Rabobank –, kritiek op het functioneren van de Raad van Commissarissen bij onder meer Laurus en KPN en een tweetal 'bestuurscrises' bij twee middelgrote corporaties.

Kortom: toezichthouden staat in de belangstelling. Reden om te bezien

## *Twee leden van het toezichthoudende orgaan worden benoemd op bindende voordracht van de huurders*

wat de ontwikkelingen in het verleden en de actuele ontwikkelingen betekenen voor het intern toezicht bij corporaties.

### **Lessen uit het verleden en voornemens voor de toekomst: betekenis voor het toezicht**

Wat opvalt, is dat de nadruk, ook gelet op vorenstaande, lijkt te liggen op het aanscherpen van wet- en regelgeving om het toezicht beter te laten functioneren. Wet- en regelgeving bepalen echter alleen het kader voor het functioneren en bieden weinig aanknopingspunten voor het feitelijk functioneren. Daarbij dient men zich te realiseren dat corporaties in toenemende mate *footlose* zijn geworden. Vanwege het feit dat de meeste corporaties hebben gekozen voor omzetting van vereniging naar stichting als rechtsvorm, heeft de huurder geen zeggenschap meer behalve als klant. Het extern toezicht is nog niet krachtig ontwikkeld. Zo hebben gemeenten geen instrumenten om corporaties te houden aan de gemaakt prestatieafspraken, als deze er al zijn. De minister grijpt alleen in als zich een crisissituatie voordoet en het CFV vervult slechts een beperkte toezichthoudende rol. Deze situatie bij corporaties bemoeilijkt de disciplinerende en legt een grote druk op het intern toezichthoudend orgaan om het eigen functioneren kritisch tegen het licht te houden.

Uit de adviespraktijk is gebleken dat, voor welk model voor de toezichtstructuur de corporatie ook heeft gekozen, bij het houden van toezicht een aantal dilemma's en vraagstukken vaak opduikt:

- 1 Verhouding tussen toezicht op afstand en betrokkenheid.
- 2 De gewenste mate van regionale of lokale binding tegenover het risico van belangenverstrengeling.
- 3 De verhouding tussen inhoudelijke deskundigheid versus maatschap-

pelijke betrokkenheid en kennis van de sector.

- 4 Wat zijn de (on)mogelijkheden voor kleine corporaties om het toezicht volgens de nu geldende normen in te vullen.

### **Afstand en betrokkenheid**

Door de Commissie-Glasz en anderen wordt gepleit voor een Raad van Toezicht op afstand. In de advisering over de gewenste topstructuur is telkenmale benadrukt, dat bij voorkeur geen oud-bestuurders plaatsnemen in de RvT en dat de RvT zodanig moet opereren dat de directeur-bestuurder voldoende beleidsvrijheid heeft en zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid kan nemen. De RvT heeft vooral een moniterende rol en het initiatief voor het toetsen van vraagstukken of het doen van voorstellen ligt bij de directeur-bestuurder.

Wij signaleren dat Raden van Toezicht deze aanbeveling zeer serieus nemen. Zelfs zozeer, dat in een aantal gevallen sprake is van een zekere verkramptheid in het op afstand blijven. Er zijn namelijk situaties die vragen om meer betrokkenheid van de Raad van Toezicht. Dit is het geval als de RvT signaleert dat het bestuur niet goed functioneert. De RvT moet ingrijpen als deze situatie voortduurt. Een andere situatie waarin meer bemoeienis gewenst is, doet zich voor als de corporatie in zulke turbulente omstandigheden terechtkomt dat een gezamenlijk optrekken van directeur-bestuurder en RvT noodzakelijk is.

Het is voor de RvT altijd van belang om voor haar informatievoorziening niet alleen afhankelijk te zijn van de directeur-bestuurder, maar ook om zelfstandig een oordeel te kunnen vormen over de situatie bij de corporatie. De RvT kan dit doen door het onderhouden van contacten met de OR, de accountant en via het eigen netwerk ook met externe stakeholders.

### **Lokale binding**

Een tweede dilemma dat zich voordoet, is de vraag in hoeverre de leden

van het toezichthoudend orgaan een lokale binding moeten hebben. Het ministerie legt in de voorgenomen wetgeving weer meer de nadruk op beleid van de corporatie dat is afgestemd op de lokale situatie. Soms noopt de gewenste deskundigheid en professionaliteit in de RvT corporaties echter om verder te kijken dan de eigen gemeente of regio. Voor landelijk opererende corporaties is dit zelfs onontkoombaar. Het gevaar doet zich echter voor dat de mogelijkheden van de corporatie – die in veel gevallen een bescheiden schaal heeft dan de organisaties waarvoor de toezichthouders zelf werkzaam zijn – niet aansluiten bij het referentiekader van het toezichthoudend orgaan of dat de lokale situatie vraagt om maatwerk. Het is daarom wenselijk om enige mate van lokale betrokkenheid te organiseren in of door het toezichthoudend orgaan. In de RvT kunnen enkele leden zitting nemen met een lokale binding en als dit niet mogelijk of wenselijk is, kan worden gedacht aan het organiseren van themabijeenkomsten waarin de RvT wordt geïnformeerd over de lokale situatie in de gebieden waar de corporatie werkzaam is. Bij kleine corporaties die uitsluitend lokaal werkzaam zijn, kan de RvT via het eigen netwerk soms een waardevolle rol vervullen door het onderkennen van nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld voor projectontwikkeling.

De keerzijde van de lokale binding hebben wij echter ook in de praktijk ervaren. Er zijn leden van Raden van Toezicht die in feite op niet veel meer kunnen bogen dan kennis van de lokale situatie. Dit is ten enenmale onvoldoende om goed te kunnen functioneren als toezichthouder. Een kwalijker aspect van een te grote lokale betrokkenheid doet zich echter voor als sprake is van belangenverstrengeling. Vaak gaat het hierbij niet zozeer om geldelijk gewin, maar meer om het verwerven of versterken van een positie in de plaatselijke gemeenschap doordat men lid is van de RvT van de corporatie. Gunsten en diensten en wederdien-



sten kunnen daarvan een gevolg zijn. De ervaring leert, dat dergelijke leden van de RvT slechts met grote moeite kunnen worden bewogen hun positie op te geven. Een maximum zittings-termijn en een rooster van aftreden, duidelijke afspraken over belangenverstrengeling die ook regelmatig worden getoetst en waaraan consequenties worden verbonden, en heldere, niet mis te interpreteren procedures (bijvoorbeeld voor aanbesteding) kunnen dit probleem grotendeels ondervangen.

Overigens is ons opgevallen, dat bij veel corporaties koudwatervrees heerst voor open werving van kandidaten voor het toezichthoudend orgaan. Het zou te weinig goede kandidaten opleveren is een veelgehoorde opmerking. Vaak wordt dan ook teruggevallen op het eigen netwerk. Wij hebben goede ervaringen met open werving door middel van advertenties. Vaak melden zich deskundige en gemotiveerde kandidaten aan, die echter geen onderdeel uitmaken van het netwerk van de zittende RvT leden en daarom bij werving uit het eigen netwerk over het hoofd waren gezien.

### **Inhoudelijke deskundigheid en maatschappelijke betrokkenheid**

Een ongewenste situatie die enige gelijkennis heeft met het hiervoor beschreven probleem, doet zich voor als leden van de RvT uitsluitend worden geworven op basis van hun inhoudelijke, professionele deskundigheid, zonder dat zij kunnen bogen op kennis van of zelfs betrokkenheid bij de volkshuisvestingssector. In deze situatie doet zich het gevaar voor, dat corporaties ten prooi vallen aan een offensieve, uitsluitend commerciële, dadendrang of dat onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de geldende wet- en regelgeving waardoor plannen soms op het laatste moment op last van de minister moeten worden afgebroken. Bij het werven van leden voor het toezichthoudend orgaan is het daarom van belang ook te toetsen op sociaal-maatschappelijke betrokkenheid (geldt

voor allen) en volkshuisvestelijke kennis (moet minimaal bij één of enkele leden aanwezig zijn).

### **De (on)mogelijkheden voor kleine corporaties**

Het laatste dilemma waarvoor wij aandacht willen vragen is dat van de kleine corporaties. In de discussie over de eisen aan de administratieve organisatie en interne controle is al aandacht gevraagd<sup>8</sup> voor de onevenredige druk die deze eisen zullen leggen op het werkapparaat. Ook de directeur van het CFV vraagt zich in een recent artikel<sup>9</sup> af of het "gerechtvaardigd is om te bezien of het opvragen van gegevens wel bij alle corporaties identiek moet zijn. Heeft het zin dezelfde informatie op te vragen bij een corporatie met 22 woningen als bij een corporatie met 65.000 woningen? De uniformering van vraagstellingen dateert eigenlijk nog vanuit de tijd van voor het in werking treden van het Besluit beheer sociale huursector in 1993". Hij stelt dat 'het wenselijk (is), de gedachten over het risicoprofiel van een corporatie, gebaseerd op de drie elementen "markt", "financiële continuïteit" en "kwaliteit van de organisatie", te koppelen aan de omvang van eventuele risico's en de kwaliteit van het beheersingskader. Daarbij spelen schaalgrootte, het ondernemen van nieuwe en risicovolle (neven-) activiteiten, alsmede de omvang van de taakstelling ten aanzien van nieuwbouw en herstructurering een belangrijke rol'.

Eenzelfde redenering kan gelden voor de inrichting en werking van de topstructuur. Bij een kleine corporatie is het vaak onmogelijk alle benodigde kennis te organiseren in het werkapparaat. Een drielagenstructuur met een terzake deskundig bestuur, waarin een aantal specialismen, bijvoorbeeld de juridische, is vertegenwoordigd, kan in dergelijke situaties een goed werkbaar constructie blijken te zijn. Hetzelfde geldt voor een sterk lokaal netwerk van het bestuur, dat de directeur kan benutten voor het realiseren van beleidsvoornemens. Juist in deze gevallen geldt echter wel, dat duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de rollen van de drie betrokken organen, dat regelmatig nieuw bloed aan de topstructuur moet worden toegevoegd en dat afspraken moeten worden gemaakt om belangenverstrengeling tegen te gaan.

Onze conclusie is, dat de situatie van

iedere corporatie vraagt om maatwerk, waarbij echter een aantal algemeen geldende eisen nooit uit het oog mag worden verloren. De belangrijkste is waarschijnlijk wel, dat het functioneren van de topstructuur regelmatig door alle betrokkenen kritisch tegen het licht moet worden gehouden en dat men niet moet schromen om daaraan (personele) consequenties te verbinden. Dit doet een appèl op het zelfreinigend vermogen van de RvT, juist vanwege het feit dat andere externe stakeholders niet bij machte zijn in te grijpen in de toezichtstructuur, tenzij de situatie al zo ver is geëscaleerd dat sprake is van (imago-)schade voor de corporatie.

### **Noten**

- 1 Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) is in 1993 van kracht geworden.
- 2 De Bedrijfstakcode Woningcorporaties is in 1995 verschenen naar aanleiding van het advies van de Commissie Gedragscode Woningcorporaties (AGW) van de toenmalige NWR en NCIV.
- 3 In mei 1998 is het rapport verschenen: *Naar professioneel toezicht. Advies van de commissie Intern Toezicht Woningcorporaties*, uitgebracht in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.
- 4 De vorderingen van corporaties bij de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie-Glasz zijn beschreven in de rapportage *Half vol of half leeg!* door drs. M.A. van Buul RA, P. Klop RA en mw. J.N. Vollaard, Deloitte & Touche, november 2001.
- 5 Brief van staatssecretaris Remkes aan de Tweede Kamer op 31-05-02.
- 6 Het betreft de aanbeveling die onderdeel uitmaakte van een integraal advies (2000) om aandeelhouders en werknemers meer invloed te geven op de samenstelling van de Raad van Commissarissen. Deze adviezen zouden moeten leiden tot vers bloed van buiten in het door de zogeheten old boys netwerk gedomineerde wijze van benoemen van nieuwe commissarissen.
- 7 Op 8 januari 2002 is op basis van het SER-advies van 2001 een wetsvoorstel tot wijziging van de structuurregeling van NV en BV bij de Tweede Kamer ingediend (TK 28179, nrs. 1 t/m 3) en thans in behandeling.
- 8 Reactie op de brief van staatssecretaris Remkes (VROM) aan de Tweede Kamer (persbericht AED-DES d.d. 31-05-2002).
- 9 'Droomhuis of drijfzand: De toezichtketen bij corporaties nader beschouwd' (J. van der Moolen in *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 5, september 2002).