



> Governance sociale huisvesting in Europa;

een vergelijking met Engeland en Duitsland

GOVERNANCE SOCIALE HUISVESTING IN EUROPA; EEN VERGELIJKING MET ENGELAND EN DUITSLAND

Colofon

Uitgave van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW).

Auteurs: Rudy de Jong en Jan van der Moolen, in opdracht van de VTW

Foto omslag: ©iStockphoto.com/nlshop

Ontwerp: Coers en Roest ontwerpers bno drukkers BV, Arnhem

Druk: Zoeterhage, Zoetermeer

ISBN/EAN: 978-94-91008-16-0

1e druk: april 2014



INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
Sociale huisvesting in Europa: grote diversiteit	5
Hoofdstuk 1 De externe governance van sociale verhuurders in Europa	7
1.1 Externe governance van sociale verhuurders: de rechtsvorm	7
1.2 Externe governance van sociale verhuurders: de geldverschaffers	7
1.3 Externe governance van sociale verhuurders: de regelgeving	9
Hoofdstuk 2 De interne governance van sociale verhuurders: bestuur en toezicht	11
Hoofdstuk 3 Sociale huisvesting in Duitsland	13
3.1 De woningmarkt in Duitsland	13
3.2 Privatisering van de woningmarkt	15
3.3 Overheidsbeleid ten aanzien van de huursector	15
3.4 Branche-organisatie GDW	16
3.5 Juridische status verhuurders	16
3.6 De externe governance van verhuurders	16
3.7 De interne governance van verhuurders	17
3.8 Rol en positie van bestuur en intern toezicht	17
3.9 Vraagstukken rond intern toezicht	19
Hoofdstuk 4 Sociale huisvesting in Engeland	20
4.1 De woningmarkt in Engeland	20
4.2 Privatisering van de woningmarkt	20
4.3 Overheidsbeleid en extern toezicht	21
4.4 Brancheorganisatie NHF	23
4.5 Historie en juridische status van sociale verhuurders	23
4.6 De interne governance van sociale verhuurders	25
4.7 Hoofdprincipes Governance Code	27
Hoofdstuk 5 Conclusies	29
5.1 Wat valt er te leren van Engeland en Duitsland?	29
5.2 De balans tussen externe disciplinerende en intern toezicht	32
Bronnen	34

Sociale huisvesting in Europa: grote diversiteit

Als het om sociale huisvesting gaat, is Nederland een buitenbeentje, in Europa maar ook in de rest van de wereld. In Nederland is bijna één op de drie woningen een sociale huurwoning. Oostenrijk is goede tweede met bijna een kwart. In de meeste westerse landen gaat het om 16-18% van de woningvoorraad.

Nederland is ook een buitenbeentje als het gaat om het soort organisaties dat sociale huurwoningen aanbiedt. In Nederland zijn non-profit organisaties (woningcorporaties) de enige aanbieders. In andere landen worden sociale huurwoningen ook verhuurd door gemeentebedrijven, coöperatieve verenigingen en commerciële aanbieders.

Land	% woning-voorraad	% huur-woningen	Aanbieders sociale huurwoningen				
			Gem.	Overh. bedrijf	Coöperatie	Non-profit	Commercieel
Denemarken	19%	51%					
Duitsland	5%	8%					
Finland	16%	53%					
Frankrijk	17%	44%					
Nederland	31%	75%					
Oostenrijk	23%	56%					
Tsjechië	17%	Nb					
UK	17%	50%					
Zweden	18%	48%					
	= Dominante vorm						
	= Komt ook voor						

Tabel 1. Aanbieders sociale huurwoningen

Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat er geen eenduidige definitie van sociale huurwoningen bestaat. In Nederland wordt als een sociale huurwoning beschouwd: een woning van een woningcorporatie met een huur onder de liberalisatiegrens (gereguleerde huurwoning). Een goedkope woning van een particuliere verhuurder wordt niet als een sociale huurwoning gezien. In Duitsland is een sociale huurwoning een woning waarbij subsidie wordt verstrekt, onafhankelijke van wie de woning verhuurt. In Zweden bestaan geen sociale huurwoningen, maar (voor iedereen toegankelijke) publieke huurwoningen, die door overheidsbedrijven worden verhuurd. In Oost- en Zuid-Europa is een sociale huurwoning gelijk aan armenhuisvesting.

In het licht van de grote diversiteit in Europa en de bijzondere positie van Nederland kan de interne governance van sociale verhuurders niet op basis van een paar organisatorische kenmerken met elkaar worden vergeleken. De interne governance hangt samen met de

externe governance en met het (sociale) verhuursysteem in een land. Het gaat om de hele context waarbinnen de positie en het handelen van sociale huisvesters wordt gelegitimeerd. Daarom wordt in dit rapport eerst ingegaan op de bredere context van externe en interne governance in de Europese sociale huisvesting. Om de verschillende manieren waarop de governance kan worden ingericht, beter te kunnen beoordelen, wordt vervolgens ingezoomd op twee buurlanden met een enigszins vergelijkbare historie en waar eveneens de politieke steun voor sociale huisvesting sterk is teruggelopen. Maar ook twee landen waar andere keuzes zijn gemaakt: Engeland en Duitsland.



1. DE EXTERNE GOVERNANCE VAN SOCIALE VERHUURDERS IN EUROPA

Net als bij andere organisaties wordt de governance van sociale verhuurders vooral bepaald door drie factoren: de rechtsvorm, het eigendom (c.q. de geldverschaffers) en de regelgeving.



1.1 EXTERNE GOVERNANCE VAN SOCIALE VERHUURDERS: DE RECHTSVORM

De verschillende, hiervoor genoemde aanbieders hebben veelal een eigen rechtsvorm die zijn eigen wettelijke governance-structuur kent.

Als sociale huurwoningen worden aangeboden door de overheid gebeurt dat soms direct (bijvoorbeeld door een gemeentedienst), maar meestal door een overheidsbedrijf. Dat wil zeggen dat de overheid (meestal de gemeente) de aandelen van dat bedrijf bezit. In het eerste geval is de governance gekoppeld aan die van de betreffende overheid. In het tweede geval is de rechtsvorm meestal een NV of BV met de overheid als aandeelhouder. Die rechtsvorm valt onder het privaatrecht, zij het dat er voor overheidsbedrijven specifieke regelgeving kan bestaan om de concurrentie niet teveel te verstoren. Omdat de gemeente als (enig) aandeelhouder in feite het hoogste orgaan is, kan haar invloed groot zijn. Vaak hebben gemeenten het recht bestuursleden te benoemen of voor te dragen.

Coöperaties zijn verenigingen met leden, dus staan qua governance dicht bij woningbouwverenigingen. Een verschil is dat leden van een coöperatie in principe kapitaal inbrengen (en dus mede-eigenaar (kunnen) zijn), en dat winstuitkeringen mogelijk zijn. De financiële betrokkenheid maakt de ALV bij coöperaties in het algemeen sterker dan bij een woningbouwvereniging.

In landen met een grote coöperatieve sector (Tsjechië, Polen, Duitsland, Zweden) kunnen leden vaak zowel huren als kopen van de vereniging. Een coöperatieve vereniging die alleen woningen verkoopt – en waarbij de leden dus mede-eigenaar zijn – kan qua governance dicht bij een Vereniging van Eigenaren staan.

Commerciële verhuurders, die ook sociale huurwoningen exploiteren, hebben één of meer private eigenaren. Hun rechtsvorm (BV, NV, etc.) bepaalt in principe de governance. Non-profit is een verzamelnaam, maar bedoeld wordt hier de restcategorie, d.w.z. niet-winstbeogende instellingen, niet zijnde overheidsinstellingen, coöperatieve verenigingen, verenigingen van eigenaren of commerciële bedrijven. In Nederland hebben deze

non-profits de rechtsvorm van stichting of vereniging. In andere landen bestaat ook de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming of gelden eisen t.a.v. bepaalde soorten non-profits.

Bij de governance van de vereniging is

hiervoor al kort stilgestaan. De stichtingsvorm verdient hier wat extra aandacht, omdat de governance hiervan niet vanzelfsprekend is.¹

Nederland is het enige land waar de Stichting de dominante rechtsvorm is.

In Nederland is de stichting de dominante rechtsvorm voor woningcorporaties. In andere landen is dat niet het geval.

In Europa bestaat geen eenduidige definitie van een stichting. In de meeste landen is een stichting een liefdadigheidsinstelling, die zich bezig houdt met geld inzamelen, beheren en besteden voor een goed doel. Over het algemeen wordt de stichtingsvorm niet gebruikt voor een onderneming, alhoewel dit niet is uitgesloten. In verschillende landen mag een stichting geen winst maken.

In Duitsland mogen stichtingen wel als onderneming opereren, maar mogen ze hun inkomsten uitsluitend besteden aan erkende publieke en sociale doelen. In Frankrijk komen stichtingen weinig voor en heeft de overheid veel zeggenschap, o.a. door het benoemen van een bestuurslid. In Engeland (en andere Angelsaksische landen) is de stichting als rechtsvorm niet opgenomen in het BW en heeft geen precieze betekenis. Een foundation is in Engeland synoniem aan een charity (liefdadigheid).

De Nederlandse sociale verhuurders hebben dus een rechtsvorm, die in andere landen weinig voor sociale verhuurders wordt gebruikt. Een bijzonder vraagstuk van de stichting is de zwakke externe governance. Een stichting heeft geen leden of externe eigenaren die de RvT van Toezicht of het Bestuur benoemen en aan wie de Raad van Toezicht verantwoording aflegt.

¹ In Nederland is ook de verenigingsvorm toegestaan, maar door de regelgeving staan de woningstichting en de woningvereniging in Nederland qua governance dicht bij elkaar.

1.2 EXTERNE GOVERNANCE VAN SOCIALE VERHUURDERS: DE GELDVERSCHAFFERS.

Sociale huisvesting is nodig omdat de markt niet voor iedereen in goede, betaalbare huisvesting voorziet. Om die reden wordt sociale huisvesting in veel landen gesubsidieerd.

Land	Subsidie	Overheids leningen	Belasting voordeel	Overheidsgarantie	Huur toeslag
Denemarken					
Duitsland					
Finland					
Frankrijk					
Nederland					
Oostenrijk					
Tsjechië					
UK					
Zweden					

Tabel 2: Publieke financiering sociale huisvesting

Subsidiëring geeft overheden een belangrijk instrument om het gedrag van sociale verhuurders te sturen. De mate van invloed die de overheid daaraan ontleent, verschilt sterk van land tot land.

In Nederland en Zweden worden sociale huisvesters niet (meer) rechtstreeks gesubsidieerd en zijn er ook geen specifieke belastingvoordelen. Dat betekent dat in deze twee landen de “*zilveren koorden*” geen deel uitmaken van de governance van de sector.²

Naast subsidiëring is ook het eigendom van belang. Dat zijn immers de verschaffers van het eigen vermogen. In landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden hebben de meeste sociale verhuurders aandeelhouders. In veel gevallen is dat de (lokale) overheid, maar het kunnen ook maatschappelijke organisaties zijn (bijvoorbeeld werkgevers- of werknemersverenigingen) of commerciële bedrijven. Die aandeelhouders

In Noord-West Europa krijgen alleen in Zweden en Nederland de sociale verhuurders geen subsidie meer.

In de meeste landen hebben sociale verhuurders aandeelhouders of particuliere eigenaren

² Dat neemt niet weg dat de Nederlandse woningcorporaties en de Zweedse gemeentelijke woonbedrijven bepaalde financiële voordelen hebben, waaraan de overheid zeggenschap kan ontleen. In Nederland staan gemeenten en de rijksoverheid garant voor het grootste deel van de leningen van corporaties. In Zweden kunnen de gemeenten als eigenaar en aandeelhouder genoeg nemen met een gematigd dividend.

hebben over het algemeen rechtstreeks invloed op de benoeming van bestuurders en interne toezichthouders. In andere landen is het – anders dan in Nederland – dan ook niet gebruikelijk dat een Raad van Toezicht zelf zijn leden werft en benoemt.

1.3 EXTERNE GOVERNANCE VAN SOCIALE VERHUURDERS: DE REGELGEVING

Omdat er geen eenduidige definitie bestaat van sociale huisvesting en het aanbod ervan is ondergebracht bij verschillende soorten aanbieders en rechtspersonen, verschilt de regelgeving sterk.

In Tsjechië en Duitsland bestaat geen specifieke regelgeving voor sociale verhuurders. In andere landen is de sociale verhuur deel van die van de publieke sector en valt onder de daarvoor geldende regelgeving.

Behoeftte aan specifieke regelgeving bestaat vooral in landen met veel (zelfstandige) non-profit verhuurders, zoals Nederland, Engeland, Frankrijk en Oostenrijk.

Specifieke regelgeving is overigens maar één van de instrumenten om te sturen op het gedrag van sociale verhuurders. Een zeker zo sterk instrument is het verstrekken van subsidies of andere voordelen. Ook aandeelhouderschap of de mogelijkheid om leden van bestuur of RvT te benoemen, geeft invloed op beleid en gedrag. Regelgeving, controle en actief toezicht kunnen daarmee worden verbonden.

Daarnaast is het natuurlijk ook mogelijk om sociale verhuur te bevorderen via algemene regelgeving en niet via de erkenning van een specifieke groep sociale verhuurders met eigen regelgeving. De beschrijving van de situatie in Duitsland in hoofdstuk 3 geeft hiervan een goed voorbeeld.

Omdat corporaties geen subsidie krijgen en geen aandeelhouders hebben, is er meer regelgeving.

Kortom: wat betreft de vormgeving van de externe governance nemen de Nederlandse sociale verhuurders in Europa een bijzondere positie in. Het zijn zelfstandige non-profits, die weinig of geen financiële voordelen (meer) genieten. De overheid heeft dus vrijwel alleen specifieke regelgeving en toezicht tot haar beschikking om hun gedrag te sturen. Dat verklaart mogelijk deels de sterke tendens in Nederland om de activiteiten van corporaties via regelgeving te beperken tot de publieke prioriteiten.



2. DE INTERNE GOVERNANCE VAN SOCIALE VERHUURDERS: BESTUUR EN TOEZICHT

De vormgeving van de interne governance is grotendeels de resultante van de rechtsvorm, het eigendom, c.q. de geldverschaffers en de regelgeving.

Iedere sociale verhuurder heeft een Bestuur, maar binnen dat Bestuur kunnen verschillende functies zijn ondergebracht.

Het Bestuur van een overheidsbedrijf wordt in het algemeen benoemd door het betreffende overheidsorgaan. In zo'n Bestuur worden vaak zetels gereserveerd voor vertegenwoordigers van de gemeente of van bepaalde belangengroepen. In de structuur bestaat in het algemeen geen afzonderlijk toezichthoudend orgaan, maar een soort Rekenkamer, die toeziet op de juiste besteding van publieke middelen.

Het Bestuur van een (coöperatieve) vereniging wordt in principe benoemd door de Algemene Ledenvergadering (of een Ledenraad). De statutaire organen bestaan meestal uit vrijwilligers en er is een directeur in loondienst. Het toezicht op de financiële gang van zaken gebeurt door een Kascontrolecommissie.

Bij een Nederlandse woningbouwvereniging is een afzonderlijke Raad van Toezicht verplicht, die toezicht houdt op het Bestuur en bestuursleden benoemt. De ledenvergadering benoemt de leden van de Raad. De figuur van een statutaire directeur-bestuurder is niet verplicht, maar wel gebruikelijk.

Bij zowel non-profit als commerciële organisaties bestaat een belangrijke tweedeling tussen het Angelsaksische *one-tier board* model (UK) en het Continentale *two-tier board* model. In een *one-tier board* zitten uitvoerende (*executive*) en niet-uitvoerende (*non-executive*) bestuursleden. Het *two-tier board* model kent twee afzonderlijke organen: het Bestuur en de Raad van Toezicht.

In de praktijk kunnen die systemen heel verschillend functioneren, maar ook erg op elkaar lijken. "Toezicht op afstand" komt bij de Engelse woningcorporaties niet voor. Maar een situatie, waarin een Raad van Toezicht en het Bestuur elkaar frequent spreken en de Raad werk maakt van zijn adviseerende rol, komt dicht bij het functioneren van een *one-tier board*. Nog sterker komen de twee modellen bij elkaar in de Auditcommissie, waaraan in beide systemen steeds meer belang wordt toegekend.

Het Nederlandse model waarin de Raad van Toezicht zijn eigen leden benoemt, komt in andere landen weinig voor.

Bij non-profit en commerciële organisaties met aandeelhouders worden leden van de Raad van Toezicht en soms ook bestuurders benoemd door de aandeelhouders. Daarnaast hebben soms ook de (lokale) overheid of werknemers een voordrachts- of benoemingsrecht. Het Nederlandse model waarin de Raad van Toezicht zelf zijn eigen leden werft en benoemt, komt in andere landen weinig voor. In het algemeen vormt de Raad van Toezicht daar meer een afspiegeling van de verschillende betrokken belangen.

In veel West-Europese landen wordt het interne toezicht uitgeoefend door vrijwilligers, die hoogstens een onkostenvergoeding ontvangen. Lidmaatschap van een intern toezichthoudend orgaan wordt veelal gezien als een “erebaantje”, dat goed is voor het professionele netwerk. Wel is een tendens naar professionalisering zichtbaar, onder meer onder druk van discussies over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Nederland lijkt in deze ontwikkeling voorop te lopen.



3. SOCIALE HUISVESTING IN DUITSLAND

Sinds de huursector in Duitsland vanaf eind jaren tachtig is geprivatiseerd, bestaat er voor de wet geen sociale huursector meer. Dat wil zeggen: alle woningbedrijven worden gezien als private ondernemingen en er bestaat geen wettelijke regeling meer voor een specifieke groep sociale verhuurders.

Dit neemt niet weg dat er nog steeds veel verhuurders zijn met maatschappelijke doelstellingen. Ruim een kwart van alle huurwoningen en twee-derde van de bedrijfsmatig verhuurde woningen wordt aangeboden door gemeentelijke woningbedrijven, coöperatieve verenigingen en non-profit verhuurders.

Ook wil de privatisering niet zeggen dat er geen subsidies meer worden verstrekt voor nieuwe, betaalbare huurwoningen. Dat gebeurt nog wel, zij het op beperkte schaal. Bovendien is dit sinds 2006 niet meer de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maar van de deelstaten (*de Bundesländer*) en de gemeenten. Alle verhuurders kunnen in principe in aanmerking komen voor die subsidies.

Daarnaast bestaat er een landelijke regeling voor huurtoeslag, die ook beschikbaar is voor eigen woningbezitters (*Wohngeld*).

In tegenstelling tot Nederland is het begrip sociale huurwoning dus niet aan de verhuurder gekoppeld, maar aan de woning waarvoor subsidie wordt verstrekt. Aan die subsidie zijn bepaalde eisen verbonden. Die eisen betreffen met name de verplichte verhuur aan huishoudens met een laag inkomen en de maximale huur die gevraagd mag worden. Na afloop van een bepaalde subsidieperiode vallen de woningen weer onder de “normale” regels voor de particuliere huursector.



3.1 DE WONINGMARKT IN DUITSLAND

In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen is de huurmarkt in Duitsland groter dan de koopmarkt. Zo'n 60% van alle woningen wordt verhuurd. Ca. 5% van de huurwoningen vallen onder subsidie-eisen en worden gezien als sociale huurwoningen.

De huursector bestaat uit verschillende soorten verhuurders:

	Aantal woningen	% van totaal	% van verhuur	Aantal verhuurders	Gemiddelde omvang
Particuliere verhuurders	13,8 mln	36%	58%		
Gemeentelijke/ publieke woningbedrijven	3,1 mln	8%	13%	750	3.700
Coöperatieve verenigingen	2,3 mln	6%	10%	1.900	1.200
Overige verhuurders/ non-profit / kerken	1,8 mln	5%	8%	100	1.700
Commerciële woningbedrijven	2,6 mln	7%	11%	150	6.500
Huurwoningen totaal	23,6 mln	61%	100%		
Koopwoningen	15,1 mln	39%			

Tabel 3: Eigendomsverhoudingen Duitse woningmarkt

Opvallend is dat bijna 60% van de huurmarkt bestaat uit particuliere verhuurders, d.w.z. privépersonen die één of enkele woningen verhuren. De rest van de huurmarkt wordt gevormd door vier soorten verhuurders, die elkaar qua omvang niet veel ontlopen. De grootste groep betreft de gemeentelijke woningbedrijven met ruim 3 miljoen woningen, gevolgd door de commerciële huursector (2,6 miljoen), de coöperatieve sector (2,3 miljoen) en de overige verhuurders, waaronder de non-profit sector (1,8 miljoen woningen).

De verhuurders die het best met Nederlandse corporaties zijn te vergelijken, zijn de non-profit verhuurders en in mindere mate de gemeentelijke woningbedrijven. Bij deze verhuurders (en bij de coöperaties) zijn de huren lager dan in de commerciële huursector. Samen verhuren ze een kleine 5 miljoen woningen, zo'n 40% van de bedrijfsmatig verhuurde woningen, 20% van de totale huurmarkt en zo'n 13% van de woningmarkt als geheel.

Opvallend is dat de gemiddelde omvang van de verhuurders in de non-profit sector (1.700 woningen) en gemeentelijk sector (3.700 woningen) een stuk kleiner is dan die van de Nederlandse woningcorporaties.

3.2 PRIVATISERING VAN DE WONINGMARKT

Tot de hereniging van Oost- en West-Duitsland in 1989 was de publieke huursector veel groter dan nu. In 1990 werden echter de belastingvoordelen van non-profit verhuurders afgeschaft en in de jaren daarna werden grote delen van het overheidsbezit verkocht aan grote, deels internationale beleggers.³

Daarvoor waren economische redenen – zoals de kosten van de hereniging – maar een belangrijk verklaring was ook het gedaalde vertrouwen in de sociale huursector. Het corruptieschandaal bij een van de grootste sociale verhuurders van Duitsland: Neue Heimat uit Hamburg (eigendom van vakbonden) speelde daarbij een belangrijke rol.

3.3 OVERHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN DE HUURSECTOR

Sinds de privatisering bestaat in Duitsland geen sociale huursector meer die een publieke taak uitvoert. Dat wil echter niet zeggen dat de woningmarkt geheel is geliberaliseerd. Integendeel. Er is wel geprivatiseerd, maar niet gedereguleerd. Bovendien bestaat het overgrote deel van de bedrijfsmatige verhuurders uit gemeentebedrijven, coöperatieve verenigingen en non-profit organisaties; verhuurders die maatschappelijke vraagstukken meewegen in hun bedrijfsvoering. Net als Nederlandse woningcorporaties hebben deze woonbedrijven dus een hybride bedrijfsvoering.

Wat betreft het overheidsbeleid bestaan er belangrijke verschillen met Nederland. Het belangrijkste verschil is dat in Duitsland de koopsector minder fiscaal wordt gestimuleerd en de huursector juist meer.⁴ Anders dan in Nederland wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen soorten verhuurders.

In Duitsland bestaat ook huurtoeslag, zij het dat die ook beschikbaar is voor eigen woningbezit. De toeslag voor huurders ligt lager dan in Nederland. Verder is er ook in Duitsland sprake is van vrij strenge huurregulering en een hoge mate van huurbescherming.⁵ Vooral omdat het aanbod van (nieuwe) huurwoningen minder door regelgeving wordt beperkt, is de dynamiek op de huurmarkt in Duitsland groter dan in Nederland.

³ Geschat wordt dat in totaal zo'n 730.000 huurwoningen (20%) aan beleggers zijn verkocht.

⁴ Verhuurders mogen rente, aflossing en kosten van de inkomsten uit verhuur aftrekken en zolang niet wordt verkocht hoeft geen vermogensbelasting over de huurwoning te worden betaald. Ook is de (langdurige) verhuur van woningen vrijgesteld van Gewerbesteuer: een lokale belasting voor bedrijven. Deze fiscale voordelen worden gezien als een belangrijke verklaring van de populariteit in Duitsland van de verhuur van woningen.

⁵ Dit gebeurt met behulp van het systeem van "Vergleichsmiete", een vergelijking met huren in de omgeving. Huurovereenkomsten worden aangegaan voor onbepaalde tijd en kunnen alleen in bijzondere situaties door de verhuurder worden opgezegd.

3.4 BRANCHE-ORGANISATIE GDW

De leden van GDW zijn 15 *Regionalverbände* van woningbedrijven. De GDW vertegenwoordigt zo indirect ruim een kwart van de huursector in Duitsland: 3.000 organisaties die gezamenlijk zo'n 6 miljoen woningen verhuren. In tegenstelling tot Aedes behartigt de GDW niet alleen de belangen van non-profit organisaties, maar ook van commerciële verhuurders en coöperaties.

3.5 JURIDISCHE STATUS VERHUURDERS

Afgezien van de coöperatieve verenigingen heeft het overgrote merendeel van de verhuurders in Duitsland de juridische status van BV (GmbH) of NV (AG). Minder dan 1% van de verhuurders in Duitsland is een stichting of vereniging, terwijl in Nederland ca. 80% van de huurwoningen door stichtingen en verenigingen wordt aangeboden. De verklaring voor dit grote verschil is waarschijnlijk dat er in Nederland al kort na de eerste Woningwet van 1901 voor gekozen is om subsidies voor sociale woningbouw alleen toe te kennen aan organisaties die geen winstuitkeringen aan derden doen (i.c. verenigingen en stichtingen), terwijl in Duitsland al sinds jaar en dag ook andere organisaties hiervoor in aanmerking komen. Dit verklaart ook deels waarom in Nederland het begrip sociale huisvesting gekoppeld is aan één soort verhuurder (de woningcorporaties) en in Duitsland aan de woning die wordt gesubsidieerd.

3.6 DE EXTERNE GOVERNANCE VAN VERHUURDERS

Aangezien in Duitsland alle bedrijfsmatige verhuurders worden gezien als private bedrijven, is er geen sprake van overheidstoezicht op een specifieke groep verhuurders. De governance-eisen zijn verbonden zijn met algemene regelgeving ten aanzien van rechtspersonen. Afgezien van de reguliere accountantscontrole hebben verhuurders geen specifieke verantwoordingsplicht naar publieke toezichthouders.

Dat er geen specifieke regelgeving voor de externe en interne governance van verhuurders bestaat, neemt niet weg, dat er wel indirecte beïnvloeding plaatsvindt. Dat gebeurt via regionale of lokale bouwregelgeving en subsidies, maar vooral ook via de fiscale steun voor de verhuur van woningen. Zo bevordert de fiscale regelgeving dat verhuurders zich beperken tot de verhuur van woningen en geen andere commerciële activiteiten ondernemen.⁶

⁶ De vrijstelling van Gewerbesteuer vervalt als ook andere activiteiten worden uitgevoerd, die niet direct met de "vermögensverwaltung" te maken hebben. Daarbij speelt de regelgeving t.a.v. fiscale beleggingsinstellingen (REIT) een rol.

Omdat bedrijfsmatige verhuurders over het algemeen de rechtsvorm van een NV, BV of coöperatieve vereniging hebben, is de voor die rechtspersonen geldende regelgeving van toepassing. Net als in Nederland liggen in die regelgeving de basiseisen vast ten aanzien van de inrichting van de interne governance. Bedrijven hebben dus veel ruimte om hun interne governance in te richten. Corporate Governance Codes spelen echter een in belang toenemende rol. Formeel gelden die alleen voor beursgenoteerde ondernemingen en bedrijven waarin de rijksoverheid deelneemt, maar in de praktijk dienen ze ook als richtsnoer voor andere woningbedrijven.⁷ Dat geldt vooral voor de grote verhuurders met publieke aandeelhouders.

3.7 DE INTERNE GOVERNANCE VAN VERHUURDERS

Het voorgaande betekent dat verhuurders in Duitsland - in tegenstelling tot Nederlandse corporaties - vrijwel altijd aandeelhouders hebben aan wie dividend wordt uitgekeerd. Dat kunnen gemeenten zijn en commerciële beleggers, maar ook kerken, andere non-profit organisaties en privépersonen. Aandeelhouders kunnen een relatief zware stempel op de interne governance leggen omdat zij zowel het bestuur als de leden van de RvT benoemen en het beleid op hoofdlijnen moeten goedkeuren (statuten, fusie, jaarstukken, etc.). Over het algemeen worden de woningondernemingen bedrijfsmatig bestuurd en moeten zorgen voor voldoende rendement om dividend te kunnen uitkeren. Maar afhankelijk van het soort aandeelhouders vindt ook meer of minder beïnvloeding plaats van het uitvoerend beleid. Als gemeenten de belangrijkste aandeelhouders zijn, kan de politieke invloed groot zijn.

Verder functioneren de “niet-commerciële” woningbedrijven over het algemeen in een lokale, maatschappelijke context, die van invloed kan zijn op het beleid. Formeel is er echter geen sprake van georganiseerde invloed van stakeholders op de bedrijfsvoering.

3.8 ROL EN POSITIE VAN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT

Net als Nederlandse woningcorporaties hebben de Duitse woningbedrijven een afzonderlijk Bestuur en Raad van Toezicht. De RvT functioneert als werkgever van het bestuur.⁸ De formele verdeling van verantwoordelijkheden is vergelijkbaar. De RvT houdt toezicht en

⁷ De Public Corporate Governance Kodex geldt in principe niet voor regionale en lokale overheden. Maar als meer dan 50% van de aandelen in handen is van een overheidsorgaan, hebben de overheden het recht om een aanvullend accountantsonderzoek te laten doen, waarin over de Corporate Governance wordt gerapporteerd.

⁸ Bestuurders worden over het algemeen benoemd voor bepaalde tijd. Bij NV's is dat volgens de wet (Aktien Gesetz) verplicht (maximaal 2x 5 jaar).

staat het bestuur met advies terzijde. Het Bestuur moet de RvT adequaat en tijdig informeren. Belangrijke beleidsbeslissingen en verantwoordingsdocumenten moeten door de RvT worden goedgekeurd.⁹ De RvT toetst of wordt voldaan aan regelgeving en is de opdrachtgever van de accountant.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen.

In Duitsland worden de leden van de RvT (en soms ook van het bestuur)¹⁰ benoemd door de aandeelhouders. Zij worden geacht niet alleen het bedrijfsbelang, maar ook het belang van de aandeelhouders te behartigen. Bij grotere bedrijven heeft de ondernemingsraad recht op een voordracht voor één zetel. Voor het overige zijn er geen wettelijke kwaliteitszetels, ook niet voor huurders. Informeel bestaan die soms wel.

Opvallend is dat de Duitse Raden van Toezicht in het algemeen geen contacten hebben met stakeholders, dus ook niet met de gemeente of met huurderorganisaties.

De Duitse Raden van Toezicht zijn minder geprofessionaliseerd dan in Nederland. Dat geldt zeker voor de gemeentelijke woningbedrijven. De RvT bestaat meestal uit vrijwilligers, die een afspiegeling vormen van de verschillende betrokken belangengroepen, waaronder politieke partijen. De RvT bestaat dan ook al snel uit 10 of meer personen. De relatie tussen bestuur en RvT in Duitsland lijkt op die van een bestuur van vrijwilligers met een professionele directie, zoals we die in Nederland kennen bij een aantal semipublieke en maatschappelijke organisaties.

Over het algemeen ontvangen leden van een RvT geen vergoeding voor hun werkzaamheden. Meestal worden wel de onkosten vergoed en soms wordt een vergoeding betaald per bijgewoonde vergadering. Als vergoedingen worden betaald, liggen die lager dan in Nederland (een paar duizend euro per jaar) en worden die vaak doorbetaald aan de werkgever (veelal de gemeente).¹¹

Bij commerciële verhuurbedrijven of verhuurbedrijven met deels commerciële aandeelhouders is de RvT meer geprofessionaliseerd en wordt meestal ook een vergoeding betaald.

De vergaderfrequentie verschilt sterk per organisatie. Bij de grote gemeentelijke verhuurbedrijven is vaak sprake van een gestandaardiseerd vergaderrooster van 4 vergaderingen per jaar. Bij kleine organisaties kan de frequentie sterk oplopen.

⁹ Dit ligt deels vast in de wet en deels in interne reglementen. In de Public Corporate Governance Code ligt vast dat de RvT kan bepalen dat een aantal bestuursbesluiten aan haar moet worden voorgelegd.

¹⁰ Volgens de Public Corporate Governance Code benoemt de aandeelhoudervergadering het management.

¹¹ De GDW is van mening dat het beter zou zijn om de leden van de RvT een redelijke vergoeding te betalen, zodat er ook eisen aan de kwaliteit en verantwoordelijkheid kunnen worden gesteld.

3.9 VRAAGSTUKKEN ROND INTERN TOEZICHT

De relatief lage professionaliteit van Raden van Toezicht is een groeiend punt van aandacht in Duitsland. Daar komt bij dat de RvT vaak op een “eiland” functioneert. Er is sprake van een kenniskloof met de directie en er is in het algemeen geen (interne) controller die rechtstreeks aan de RvT rapporteert. De RvT heeft verder ook weinig contact met andere medewerkers uit de organisatie of met derden. Ze kan dan ook weinig tegenwicht bieden tegen de directie.

Een bijkomend vraagstuk is dat de invloed van bepaalde aandeelhouders groot kan zijn en er soms rechtstreeks invloed wordt uitgeoefend op het beleid. Ook kan de aandeelhoudersvergadering een besluit van de RvT overrulen.¹² Dat maakt de speelruimte van de RvT kleiner dan in Nederland.

Mogelijke aansprakelijkheid van interne toezichthouders is een groeiend punt van aandacht, maar gezien de afstand van de RvT tot de bedrijfsvoering kan men zich er nog weinig bij voorstellen. De discussie over de verantwoordelijkheid van de interne toezichthouders bevindt zich nog in een beginstadium.

Binnen de RvT's is veel discussie over het eigen functioneren, bijvoorbeeld over de samenstelling, de (macht)verhoudingen, het profiel van de leden en kwaliteitscriteria. Vooruitstrevende bedrijven kennen vormen van zelfevaluatie, maar dat is zeker geen gemeengoed. Door de wijze waarop de RvT wordt samengesteld, vormt ze vaak geen eenheid. Dat maakt het lastig om consequent aan professionalisering te werken.

Er bestaan enkele (informele) verenigingen van interne toezichthouders, die professionalisering bevorderen. Deze zijn echter weinig bekend en spelen geen stimulerende rol binnen de woonsector, zoals de VTW dat doet.

¹²Volgens de Public Corporate Governance Code mogen bij een NV de aandeelhouders geen rechtstreekse opdrachten geven aan het management. Bij een BV kan dat wel, maar moet beperkt blijven.

4. SOCIALE HUISVESTING IN ENGLAND

De omvang van de sociale huursector kende in Engeland eind jaren 70 van de vorige eeuw haar top met ruim 5,5 miljoen woningen van de circa 17,7 miljoen woningen in totaal: dat is 31%. In 2008 was dat beeld geheel anders. Deels door de in de jaren 80 van de vorige eeuw ingezette verkoop van sociale huurwoningen via het “right to buy” en deels door overdracht van bezit van gemeenten naar grotendeels woningcorporaties (housing associations). Meer dan 2,5 miljoen sociale huurwoningen zijn verkocht. Dat betekent dat in minder dan 30 jaar een reductie bereikt werd van 30% van de totale omvang aan sociale huurwoningen. De verkoop van sociale huurwoningen is sinds 2008 ingezakt tot onder de 10.000 woningen per jaar. De overdracht van ruim 1,1 miljoen woningen van gemeenten aan woningcorporaties deed de omvang van de oorspronkelijke door gemeenten beheerde sociale woningvoorraad nog verder kelderen.

4.1 DE WONINGMARKT IN ENGLAND

De eigendomsverhoudingen in Engeland zijn bijna het spiegelbeeld van die in Duitsland. Bijna twee-derde van de woningen is privé-eigendom. De huursector is ongeveer gelijk verdeeld over private en sociale verhuur.

	Aantal woningen	% van totaal	% van verhuur	Aantal verhuurders	Gemiddelde omvang
Private verhuur	4,2 mln	19%	50%		
Gemeente (council housing)	1,7 mln	7%	20%		
Coöperatieve verenigingen	0,05 mln	0%	0%	680	70
Corporaties (housing associations/ registered providers of social housing)	2,5 mln	10%	30%	1.700	1.500
Huurwoningen totaal	8,4 mln	36%	100%		
Koopwoningen	14,8 mln	64%			

Tabel 4: Eigendomsverhoudingen woningmarkt UK 2013

4.2 PRIVATISERING VAN DE WONINGMARKT

Door een herstructurering van het subsidiesysteem via een wijziging van de Woningwet in 1974 werd het mogelijk dat private organisaties toegang kregen tot overheidsgelden om te kunnen bouwen. Aanvankelijk was dat vrij maar na 1996 is er een registratie te

vergelijken met de status van toegelaten instelling in Nederland. Organisaties dienden te worden geregistreerd als “Registered Social Landlords” – RSL’s, qua doelstelling en opzet vergelijkbaar met de Nederlandse woningcorporatie. De registratie geschiedde bij de “Housing Corporation”: een overheidsorgaan los van het departement en te vergelijken met wat in Nederland Zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s) worden genoemd. Anno 2014 zijn er circa 1.700 corporaties actief waarvan 250 zeer actief en groot in omvang. De overige 1.450 hebben een woningbestand kleiner dan 1.000 eenheden. Die wijziging van de Woningwet en het subsidiesysteem was ingegeven door de noodzaak tot bezuinigingen. De wijziging maakte het mogelijk dat de private partijen toegang kregen tot private financiering met subsidiëring door de overheid op een schaal die voor lokale overheden daarvoor niet mogelijk was. De koppeling van dit nieuwe subsidiesysteem aan veranderingen in het huurbeleid en invoering van principes rond het New Public Management, maakten dat lokale overheden vanaf midden jaren 70 enorme restricties zagen in de exploitatie van het sociale woningbezit. Maar er speelde ook wat anders: het besef bij lokale overheden dat de marktwaarde van het woningbezit vele malen groter was dan de schuld en dat verkoop zou kunnen leiden tot verkoopwinsten. Dat leidde naast verkopen aan particulieren tot complex-gewijze verkoop: de zogeheten “Large scale voluntary transfers”. Daarbij was overigens instemming van de huurders vereist. Het verkrijgen van deze toestemming bleek echter op weinig weerstand te stuiten voor het doorzetten van de transacties. Maar ook van de zijde van het Rijk was er veel enthousiasme: het kwam tegemoet aan de wens tot verlaging van de overheidsuitgaven en het paste in het toenmalige beleid van huurharmonisatie.

4.3 OVERHEIDSBELEID EN EXTERN TOEZICHT

Sinds de majeure wijzigingen in eigendom en in regelgeving heeft het overheidsbeleid niet stilgestaan. De hiervoor genoemde *Housing Corporation* had twee functies: het houden van toezicht en het toekennen van subsidies voor investeringen (*Social housing grant*). De koppeling van deze functies van toezicht houden en financier werd onwenselijk bevonden. Het systeem kende een dubbele petten probleem. De *Housing Corporation* werd daarom in 2008 opgesplitst. Er kwam een *Homes & Community Agency* die de financiering voor haar rekening nam en een *Tenant Services Authority* waar het toezicht werd ondergebracht. Inmiddels is per 1 april 2012 dit duale stelsel weer terug gedraaid en is het (externe) toezicht naast de werkzaamheden rond financiering, ondergebracht bij de *Homes & Community Agency*, de HCA. Daar werken circa 190 mensen aan het (externe) toezicht en een kleine 1.000 mensen aan vraagstukken van financiering en investeren. Klaarblijkelijk is ook in Engeland al een jarenlange discussie gaande over de vormgeving en positionering van het externe toezicht op sociale verhuurders.

De HCA is een zelfstandig functionerend orgaan dat wordt gefinancierd en betaald door het rijk. Binnen de organisatie is er een Regulation Board die het toezicht uitvoert en een *Committee Board* die de financieringsvraagstukken doet. Beide hebben een eigen directe lijn naar de verantwoordelijke minister. Daarmee wordt opmerkelijk genoeg het belang van een goede scheiding van de twee functies, hoewel binnen één organisatie ondergebracht, benadrukt. Binnen het externe toezicht is de focus verschoven van naleven van op de consument gerichte regelgeving naar economisch toezicht door te letten op de levensvatbaarheid van organisaties.

De focus van de HCA ligt op een drietal terreinen:

- a. Governance vraagstukken
- b. Financiële continuïteit/levensvatbaarheid
- c. Prijs-kwaliteit verhoudingen ("*value for money*")

De HCA richt zich in het toezicht op het beschermen van een robuuste economische regulering, op het houden van vertrouwen van de financiële wereld en op beschermen van de belastingbetaler. Hoewel er regelgeving en normering is ontwikkeld met betrekking tot de relatie tot huurders, ligt de nadruk van naleving daarvan bij de sociale verhuurders en hun huurders. Dat is anders bij de economische en governance vraagstukken. Om als sociale woonvoorziening in aanmerking te komen voor overheids gelden, moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden om als "*Registered social landlord*" te worden geaccepteerd. De HCA monitort of aan de voorwaarden wordt voldaan. Dat geschiedt jaarlijks bij de 250 grote organisaties. Bij de kleinere geschiedt dat om de 2 à 3 jaar.

Door in het systeem de mogelijkheid te creëren dat corporaties moeten bieden op de beschikbare subsidies voor de jaarlijkse investeringsprogramma's, is er nadrukkelijk een tendens naar schaalvergroting. Het zijn vooral de grotere organisaties die de subsidies binnen halen. De verwachting van veel betrokkenen in de Engelse sociale huursector is dat de schaalvergroting zal doorzetten. Risico's die worden gezien, betreffen de in de toekomst verwachte herfinanciering die mede beïnvloed worden door de tendens naar voor de financiering geldende hogere markrente.

De systematiek heeft tot op heden geleid tot makkelijk te verkrijgen financiering door het vertrouwen van de financiers.¹³ Sinds de kredietcrisis is lange termijn bankfinanciering nauwelijks meer beschikbaar en wordt door een toenemend aantal corporaties obligaties (bonds) uitgegeven. Om dat mogelijk te maken is individuele rating nodig. Er bestaat geen

¹³ De rente van bankleningen ligt gemiddeld 30 tot 70 basispunten boven LIBOR en van obligaties ca. 100 basispunten boven staatsleningen (gilts). Bij een gezamenlijke uitgifte van 15 corporaties met overheidsgarantie lag de spread op 0,4%.

garantiestructuur zoals we die in Nederland kennen.¹⁴ Klaarblijkelijk is er veel vertrouwen in het functioneren van het systeem en daarbinnen de externe toezichthouder en de door deze instantie in te zetten instrumenten waaronder het ingrijpen in de samenstelling van de board met daarin bestuur en interne toezichthouder. Een faillissement heeft zich nog niet voorgedaan.

Teneinde te kunnen investeren is overleg met de gemeente vereist. Deze overlegverplichting is vastgelegd in de *Housing and regeneration Act*. Of voldaan is aan de eisen van die wet, wordt nagegaan door de HCA voordat subsidie wordt verstrekt aan een woningcorporatie. Daarnaast dient te worden voldaan aan een aantal door de overheid vastgelegde kwaliteitsvereisten (de *Decent Homes Standards*).

Het externe toezicht is van karakter veranderd: waar tot voor enige jaren de aandacht vanuit de *Housing Corporation* lag op processen, is dat nu met de HCA verschoven naar uitkomsten door middel van audits en gepubliceerde normen en standaards (Regulatory Framework). Voor wat betreft het waken over de belangen van huurders is de taak beperkt: er worden normstellingen geformuleerd maar mogelijk ingrijpen door de HCA is beperkt tot situaties waarbij mogelijk sprake is van ernstige bedreiging van de positie van de huurder.

4.4 BRANCHEORGANISATIE NHF

De *National Housing Federation* (NHF) behartigt de belangen van de woningcorporaties in de UK. Zo'n 1.000 corporaties zijn lid, die gezamenlijk ca. 90% van de sociale huurwoningen verhuren.

4.5 HISTORIE EN JURIDISCHE STATUS VAN SOCIALE VERHUURDERS

De oorsprong van corporaties kan behoorlijk verschillen. Dit beïnvloedt ook de interne toezichtstructuur. Een aantal corporaties is voortgekomen uit liefdadigheid, de charitas. Bekende voorbeelden zijn Peabody en de Guinness trust. Waar de laatste is ontstaan vanuit betrokkenheid van de bekende bierbrouwer, ontleent de eerste haar naam aan de ambassadeur van de Verenigde Staten die in 1850 zich zorgen maakte over de

¹⁴ Wel is in opvolging van een lening van de Europese Investeringsbank van 500 miljoen pond begin 2014 een garantiefonds ingesteld van 3,5 miljard pond door de Housing Finance Corporation waar een groep van 15 woningcorporaties in mei 2014 zo'n 200 miljoen pond 'verzilverd' zal hebben voor de bouw van "affordable housing".

huisvestingstoestanden in Engeland en daarvoor een kapitaal beschikbaar stelde. De invloed van deze “trustees” is nog steeds zichtbaar.

De tweede categorie corporaties zijn opgericht in de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw. Kerken en ondernemers die optraden als initiatiefnemer voor het oprichten van een corporatie, vergelijkbaar met wat een eeuw eerder in Nederland geschiedde. Zij zijn opgezet als businessmodel en met de subsidie wijzigingen in 1974 en de mogelijkheid makkelijk toegang te verkrijgen tot private financieringsbronnen, hebben zij een grote vlucht genomen.

De derde categorie wordt gevormd door de organisaties die voormalig gemeentelijk woningbezit hebben overgenomen via de eerder genoemde “*large scale voluntary transfers*”. Deze worden ook wel aangeduid als ALMO: een “*arm’s length management organisation*”. De beide laatste categorieën verklaren ook waarom in de Engelse structuur een grotere nadruk ligt op verdienmodellen en minder op het nastreven van sociale doeleinden.

Woningcorporaties worden dan ook gezien als de private sector. In de praktijk van de Engelse corporaties zien we echter dat de spanning tussen beide elementen (de sociale doelstelling versus de economische levensvatbaarheid) voortdurend terug komt. Door de verschillende herkomst en de van toepassing zijnde regelgeving (bij trusts bijvoorbeeld ook de fiscale regelgeving en bij voormalig gemeentelijk bezit regels rond de vertegenwoordiging in het interne toezicht), is het wel een complex geheel. Opvallend genoeg zijn er de afgelopen jaren weer een paar ALMO’s terug gekeerd in de handen van de lokale overheid. Op de achtergrond hiervan speelt de discussie over de spanningsboog tussen bedrijfseconomische grondslagen versus het kunnen en willen voldoen aan sociale doelstellingen.

Wat ook logisch voortvloeit uit het voorgaande is dat in de regelgeving rond corporaties, de sinds april 2012 geldende regelgeving meer uitgaat van zelfregulering, of zoals de Engelsen het zelf noemen: “*co-regulation*”. Dat past ook goed in het Engelse bestuurlijke systeem waar veel gebaseerd is op gewoonterecht (*common law*) en minder op geschreven regels. In de discussies over de vormgeving van het interne toezicht is en wordt veel geleund op adviezen uit de private sector. Te noemen zijn onder meer de rapporten van de drie commissies Cadbury, Turnbull en Greenbury en de aanbevelingen van de Hampel Commissie. In al die aanbevelingen wordt zwaar geleund op de “agency” theorie: de bestuurder, werknemer en de aandeelhouder hebben elk eigen belangen. Er moeten dus elementen in de besturing van en verantwoording door de organen worden ingebouwd die waarborgen bevatten. In alle rapporten komt ook het belang terug van het interne toezicht en de rol van de voorzitter binnen het Angelsaksische model van de one tier board: bestuur en commissarissen zitten in één orgaan. In Nederland gebruiken we het

Rijnlandse model van de two-tier board: een scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over twee organen: het bestuur en de raad van commissarissen of raad van toezicht.

4.6 DE INTERNE GOVERNANCE VAN SOCIALE VERHUURDERS

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het interne toezicht zijn vastgelegd in de statuten van een organisatie. Daarin is zwaar geleund op bevindingen en adviezen vanuit de profit sfeer en de daar gestelde eisen aan bestuur en toezicht. Door de koepel van corporaties, de *National Housing Federation* (NHF), is een Governance en Gedragscode opgesteld die afgeleid zijn van de in 2010 voor private ondernemingen gepubliceerde Corporate Governance Code. De HCA monitort jaarlijks (in ieder geval bij de 250 grootste corporaties) de uitkomsten van de audit over de governance aan de hand van de in de Code vastgelegde uitgangspunten. De HCA heeft daarbij aangegeven dat de Code gevolgd moet worden. De meer financieel getinte vraagstukken worden beoordeeld op basis van de jaarrekening. Daarbij geldt vrij hard de regel van “*comply or explain*”: je past het toe en indien niet, leg uit waarom het anders is. Daarbij is een *Code of good practice*, uitgegeven door de regering, van toepassing.

Elke corporatie kent dan ook een onderscheid tussen “governance” en “management”. De governance wordt gevormd door een orgaan waarin zowel “*non-executives*” zitten als “*executives*”. Voor de meeste corporaties betekent dit in de praktijk dat in dit orgaan (hierna “Board”) twee *executives* zitten: naast de bestuurder (CEO) is er de financiële bestuurder (CFO). De overige leden bestaan uit zogeheten *non-executives*. Het gemiddeld aantal leden bedraagt 12, maar er is een discussie lopende over het terug dringen van het aantal leden. Vooral bij de corporaties die voortkomen uit de charitas en uit de gemeenten levert dit een probleem op vanwege de vertegenwoordiging. Zo is bij organisaties met voormalig gemeentelijk bezit een verdeling te zien van een derde deel afkomstig uit de kringen van de huurders, een derde uit de gemeente en een derde bestaat uit onafhankelijke leden. De benoeming geschiedt door coöptatie. De zittingsduur is beperkt tot 9 jaar met steeds benoemingen voor een periode van 3 jaar. Tot voor 15 à 20 jaar waren de *non-executives* vaak onbetaald, momenteel worden bij ongeveer de helft van de corporaties de *non-executives* betaald, zo is recent gebleken uit een onderzoek van de NHF waar 210 corporaties aan deelnamen. Er geldt aldus de bevindingen van dit laatste onderzoek, een gemiddelde vergoeding per jaar van 4.000 pond voor leden en voor voorzitters van 10.000 pond.¹⁵

¹⁵ Bij een koersverhouding pond-euro van € 1,25 gaat het bij voorzitters om bedragen rond € 12.500 per jaar en bij de leden van €5.000.

De meerderheid van de board bestaat dus uit non-executives. De voorzitter dient in ieder geval een non-executive te zijn. De gemiddelde tijdsbesteding wordt op 2 à 3 dagen per maand geschat, voor de voorzitter zoals te verwachten, meer. Over het algemeen is er formeel elk kwartaal een vergadering en wordt een aparte vergadering uitgeschreven over bijzondere zaken als investeringsvoornemens, schaalvergroting en risicomangement. Omdat de executives wel dagelijks aanwezig zijn in de organisatie en veelal de onderwerpen inbrengen, bestaat het gevaar van een onbalans tussen beide groepen. Aandacht voor deskundigheid, selectieprocessen bij vacatures, diversiteit, geschiktheid en kwaliteitsprofielen is er dan ook groot. Bij de grote corporaties (70 à 80) is de HCA jaarlijks één keer aanwezig bij een vergadering van de Board.

De *Board* is in zijn geheel verantwoordelijk voor de continuïteit en levensvatbaarheid en voor de governance. De verantwoordelijkheid is mooi aan te geven in de volgende zin: *"The board's job is to ensure that the business is well run, not to run the business"*. Het belang van de financiële continuïteit en de waarborg van belangen van huurders en stakeholders staan voorop. Daarnaast is de werkgeverstaak voor de top van de organisatie van belang. Hoewel er wel zorgen zijn over de kwaliteit, is er ook een sterke nadruk op de morele component om vanuit de opgebouwde deskundigheid elders, je in te zetten voor organisaties in de sociale verhuur. Veel ouderen uit de profit-wereld geven daar gehoor aan. Opmerkelijk daarbij is ook de zienswijze bij lokale bestuurders dat woningcorporaties vooral worden gezien als de bringer van investeerders naar de stad.

Voor de aanstelling en het bepalen van het salaris van bestuurders in de board adviseert een remuneratiecommissie. De salarissen worden jaarlijks gepubliceerd zodat een ieder kan beoordelen of het salaris gegeven de omvang/schaal/complexiteit redelijk in verhouding is. Dat geldt ook voor de betaalde *non-executives*. Hoewel er rare uitschieters zijn in de vergoedingen, heeft dit nauwelijks of niet geleid tot verhalen in de pers. Zo'n 90% van wat betaald wordt, wordt klaarblijkelijk logisch bevonden. Uitschieters zijn voor de HCA wel aanleiding tot gesprek. Wel is er tegenwoordig meer aandacht voor de hoogte van salarissen vanwege een aantal incidentele uitschieters bij zowel de *executives* als de *non-executives*.¹⁶

Daarnaast kent men audit/financiering- of treasurycommissies en risk-management commissies. De auditcommissie doet het gesprek met de accountant. Zowel de audit- als remuneratiecommissie bestaan uit *non-executives*. Soms zijn ook onafhankelijke externen lid van deze commissies. De *Board* als geheel blijft verantwoordelijk.

¹⁶ Bij de executives ging het om een salaris van bijna 380.000 pond voor een corporatie met 81.566 woningen, gevolgd door een salaris van 329.600 pond bij een corporatie van 33.636 woningen. Bij de non-executives was de uitschieter een voorzitter met vier maal het gemiddelde van de sector.

Aansprakelijkstellingen van commissarissen bij corporaties hebben zich in Engeland nog niet voorgedaan. Maar net als bij de salarissen is er ook op dit onderdeel meer aandacht groeiende in Engeland. Opvallend is ook dat voor de *non-executives* het vrij gewoon is om in het woningbezit van de corporatie rond te lopen en zo informatie op te doen vanuit huurders, wijken en buurten.

Onder de *Board* fungeert over het algemeen een *management board*, te vergelijken met het in Nederland gebruikelijke managementteam. Aansturing geschiedt door de bestuurder en de financiële bestuurder die beiden ook in de *Board* zitten.

4.7 HOOFDPRINCIPES GOVERNANCE CODE

De door de NHF vastgestelde Code die door de externe toezichthouder wordt bewaakt, kent een twaalfal hoofdprincipes, die vervolgens uitgewerkt zijn. Deze principes zijn:

- a. *“The board must be effective in leading and controlling the organisation and acting wholly in its best interest. Board members must ensure that the interests of the organization are placed before any personal interests.*
- b. *Each board must be clear about its duties and responsibilities. These must be set out and made available for all existing and potential board members.*
- c. *All board members must receive induction on joining the board and should regularly refresh and update skills.*
- d. *Recruitment to board vacancies must be open and transparent, based on merit and objective selection and assessment techniques. The board must undertake a formal and rigorous annual appraisal of its members and of the board as a whole.*
- e. *Each board must be headed by a properly appointed and skilled chair who is aware of his or her duties as head of the board and the clear division of responsibilities between the board and the executive.*
- f. *The board must act effectively, making clear decisions based on timely and accurate information.*
- g. *There must be clear working arrangements between the board and the chief executive and clear delegation of authority.*
- h. *Committees of the board may be established where the board determines that they will provide expertise and enable it to scrutinize and deliver effective corporate governance and manage risk.*
- i. *Boards must provide leadership in operating in an open and transparent manner, having satisfactory dialogue with key stakeholders including tenants. Board must demonstrate accountability to shareholders and other key stakeholders.*
- j. *Boards must demonstrate leadership and commitment to equality, diversity and inclusion as*

outlined in the Equality Act 2010, across the organisation's activities.

- k. The board must establish a formal and transparent arrangement for considering how the organization ensures financial viability, maintains a sound system of internal controls, manages risk and maintains an appropriate relationship with external auditors.*
- l. Organisations must maintain the highest standards of probity and conduct."*

De HCA monitort dus jaarlijks de uitkomsten van de evaluatie en schuift, in ieder geval bij de grootste corporaties, aan bij vergaderingen van de *Board*. Vertrouwen is daarbij het uitgangspunt. Men richt zich daarbij op de prestaties en er kan ingegrepen worden tot op het niveau van de samenstelling van de *Board*. De actuele discussies over het interne toezicht gaan vooral over het kunnen blijven voldoen aan het vereiste niveau van deskundigheid. Zo worden ook in Engeland geluiden gehoord dat huurders niet aan de vereiste niveaus voldoen. Bezien wordt of niet beter kan worden voldaan aan eisen vanuit huurders via zogeheten huurderpanels waarin allerlei vraagstukken aan de orde kunnen komen in plaats van de een derde deel afvaardiging van de *Board* uit de kringen van huurders. Daaraan ten grondslag ligt een publicatie uit 2007 waarin indringend wordt ingegaan op de vraag of de *Board* van een maatschappelijke organisatie de vaardigheid en het niveau heeft om in een complexe omgeving te balanceren tussen economische realiteit en het voldoen aan de sociale opdracht en kernwaarden. De gemiddelde omvang van 12 personen staat sinds enige tijd ter discussie. Ook de relatie tussen de *executives* en *non-executives* heeft de aandacht, zeker na een reeks van schandalen in vooral de profit sfeer. Zijn deze *boards* nog wel in staat om de strategische koers uit te zetten en te bewaken? En tenslotte geldt ook in Engeland dat ondanks de wettelijke regeling, in de relatie tussen lokale overheden en sociale woonvoorzieners gezien wordt of de lokale overheidsinvloed niet vergroot kan worden.



5. CONCLUSIES

De Nederlandse sociale verhuurders zijn in veel opzichten een buitenbeentje in Europa.

- de sector is bijna tweemaal zo groot als in andere West Europese landen;
- heeft met uitzondering van de WSW-borging geen overheidssteun;
- bestaat uit één soort (toegelaten) verhuurders;
- en wordt gedomineerd door een rechtsvorm zonder leden of aandeelhouders, die in andere landen vooral voor een liefdadigheidsinstelling wordt gebruikt: de stichting.

Deze combinatie van factoren brengt governance-vraagstukken met zich mee die de meeste andere landen niet hebben.

- De grote omvang van de sector brengt met zich mee dat niet alleen de laagste inkomensgroepen worden gehuisvest, maar ook (lagere) middeninkomens. Daarmee opereren corporaties in een marktsegment dat concurreert met commerciële aanbieders. In de meeste andere landen is dit niet of veel minder het geval.
- Het grotendeels ontbreken van overheidssteun en van helder volkshuisvestelijk toezicht geeft de overheid niet alleen minder directe verantwoordelijkheid voor de sector, maar ook minder sturingsmogelijkheden.
- Het beperken van de sociale huursector tot “toegelaten instellingen” schermt de sector af voor invloeden van buiten en geeft risico’s op “monopolievorming”.
- Het ontbreken van externe eigenaren, van invloed van leden, of van een sterke subsidiërelatie met de overheid maakt de externe disciplinerende relatie zwak. Vergeleken met andere landen is minder duidelijk aan wie de corporatie verantwoording aflegt.



5.1 WAT VALT ER TE LEREN VAN ENGELAND EN DUITSLAND?

De beschrijving van de sociale huisvesting in onze buurlanden Engeland en Duitsland laat een groot aantal overeenkomsten zien, maar ook veel verschillen. Verschillen die van grote invloed zijn op de positie en de werkwijze van het interne toezicht.

Allereerst zijn er een paar belangrijke overeenkomsten.

- De sociale huursector is na de Tweede Wereldoorlog sterk in omvang gegroeid. Aan het eind van de jaren 80 was de sociale huursector in de drie landen ongeveer even groot, zo’n 30% van de woningmarkt.
- Vanaf het eind van de jaren 80 startte in de drie landen – mede vanwege budgetproblemen – een privatiseringsbeleid. Subsidies werden verlaagd of afgeschaft, overheidsbezit werd verkocht of overgedragen, sociale verhuurders werden verzelfstandigd.

- De privatisering en verzelfstandiging ging gepaard met afname van de politieke steun voor sociale verhuurders.
- Na de privatisering begon de sector stap voor stap te professionaliseren.
- Alle drie de landen kennen interne toezichthouders, zij het dat die in Engeland in één board samenwerken met de uitvoerende bestuurders. In principe verkleint dat de afstand tussen bestuur en intern toezicht, maar in de praktijk hoeft het verschil niet groot te zijn.

Maar er zijn ook belangrijke verschillen.

- In Engeland en Duitsland is eventuele overheidssteun in principe beschikbaar voor alle verhuurders. In Nederland is dat niet het geval. Het gevolg is dat in Engeland en Duitsland sociale verhuurders meer als private bedrijven worden gezien dan in Nederland en er meer concurrentie is. In Nederland lijkt sprake te zijn van een meer in zichzelf gekeerde sector.
- Een ander opvallend verschil is het gewicht dat aan zelfregulering wordt toegekend. In Nederland zijn door Aedes na de verzelfstandiging weliswaar veel initiatieven voor zelfregulering genomen, maar daarbij heeft het vrijwel steeds ontbroken aan steun van de overheid. De centrale regulering nam in de loop der tijd daarentegen toe. In Duitsland is zelfregulering van bedrijven en sectoren een leidend principe en stelt de overheid zich op het gebied van governance vrij afwachtend op. Bijzonder is de grote betekenis die in Engeland wordt toegekend aan de zelfregulering, of zoals ze het zelf noemen “co-regulation”. Een groot verschil met Nederland is dat deze niet vrijblijvend is. De externe toezichthouder heeft de normen niet alleen geaccepteerd, maar oefent er ook toezicht op uit. Dat uit zich o.a. in de jaarlijkse aanwezigheid van de externe toezichthouder bij vergadering van de totale board van een Engelse corporatie. En in de mogelijkheid om hard in te grijpen, ook in de samenstelling van de board. De Engelse structuur lijkt directer en efficiënter dan de Nederlandse.
- Opvallend is ook de verhouding met gemeenten. De verhouding tussen gemeenten en corporaties is in Nederland onderhevig aan sterk wisselend beleid, vooral vanwege de inherente spanning tussen toezicht en financiële belangen. In Duitsland zijn de verhoudingen helder. Verhuurders zijn private organisaties; er is geen toezichtrelatie met de gemeente. Als gemeenten invloed willen, verkrijgen ze die via aandeelhouderschap. In Engeland en tot op zekere hoogte ook in Nederland zien gemeenten corporaties als brengers van investeringen. Corporaties dienen investeringen met hen af te stemmen. Maar ook hier let de Engelse externe toezichthouder bij de toekenning van financiering en subsidiëring actief op een aantal zaken die bij de gemeente liggen: is er bouwgrond beschikbaar en kunnen de plannen gerealiseerd worden. De samenwerking lijkt hierdoor minder vrijblijvend dan in Nederland.

- Een verschil betreft verder het gebruik van een Governance Code.
 In Duitsland wordt het hanteren van zo'n code alleen verplicht opgelegd aan beursge-noteerde ondernemingen en aan publieke bedrijven. Voor andere bedrijven is de code niet verplicht, maar functioneert wel als een leidraad. Die situatie lijkt redelijk veel op de Nederlandse situatie. Een belangrijk verschil is echter wel dat alle verhuurders gezien worden als normale bedrijven. Discussies over de maatschappelijke doelstellingen of over de hoogte van de salarissen doen zich dan ook weinig voor.
 In Engeland is gekozen voor een code met 12 hoofdprincipes, die kort en helder als opdracht zijn geformuleerd en daardoor een meer sturende werking hebben. Dat laat onverlet dat de in Nederland actuele discussies ook in Engeland spelen: de spanning tussen zakelijke bedrijfsvoering en de sociale doelstelling, de hoogte van salarissen, de beschikbaarheid van deskundige mensen, de bevordering van kennis en de verantwoording naar buiten toe.
- Een belangrijk verschil ligt ook in de wijze waarop corporaties zich voorzien van externe financiering. Engeland en Duitsland kennen geen systeem als het WSW dat corporaties min of meer afschermt van de directe disciplinerende werking van de kapitaalmarkt. In Duitsland financieren de meeste verhuurders zich met leningen van regionale banken, waarbij hun bezit als onderpand dient en waarbij een prudente Loan-to-value wordt gehanteerd.
 De Engeland corporaties financieren zich sinds jaar en dag eveneens met bankleningen, zij het zonder overheidsgarantie. Sinds de kredietcrisis is deze wijze van financiering veel minder beschikbaar en geven corporaties obligaties uit. Om zelfstandig toegang te hebben tot de kapitaalmarkt vond altijd al een financiële toets plaats, maar sinds obligaties worden uitgegeven, is ook een individuele credit rating noodzakelijk. De externe disciplinerende werking die uitgaat van de financiers is daardoor groter dan in Nederland. Opvallend is dat in beide landen zonder overheidsgaranties externe financiering goed mogelijk is en tegen voorwaarden die niet veel ongunstiger zijn dan in Nederland. Kennelijk geeft het bestaande systeem, de strenge financiële toets en de mogelijkheid van hard ingrijpen, voldoende vertrouwen aan de markt en lijkt daarmee zeker zo robuust als het Nederlandse model.
- Wat betreft het interne toezicht is een belangrijk verschil dat de samenstelling ervan in Duitsland en Engeland vaker een afspiegeling is van de verschillende betrokken belangen. Een verklaring daarvoor ligt deels in de verschillende soorten verhuurders met hun eigen governance-structuur en achtergrond. Maar daarnaast lijkt er ook minder belang te worden gehecht aan de onafhankelijkheid van het interne toezicht en wordt ze meer gezien als een platform waarin de verschillende belangen een plek krijgen.

5.2 DE BALANS TUSSEN EXTERNE DISCIPLINERING EN INTERN TOEZICHT

Uit de internationale vergelijking komt het beeld naar voren dat de externe disciplinering in Engeland en Duitsland breder en sterker is dan in Nederland.

Aandeelhouders, financiers, concurrenten, belanghebbenden en direct, betrokken extern toezicht geeft de samenleving meer grip op het handelen van de (sociale) verhuurders.

De externe disciplinering is in andere landen breder en sterker dan in Nederland

Een gevolg van de zwakke externe disciplinering is dat in Nederland meer dan elders de nadruk ligt op regelgeving en op verkleining van de bewegingsruimte van corporaties. In Duitsland wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten verhuurders, maar wordt via algemene fiscale regelgeving de risico's van verhuurders beperkt. In Engeland hebben corporaties veel ruimte voor verbreding van hun activiteiten, maar is de externe toezichthouder veel dichterbij de (risico's van de) bedrijfsvoering betrokken. Beide systemen vormen een steun in de rug voor de interne toezichthouders.

Een gevolg is dat meer nadruk ligt op regelgeving en verkleining van het werkveld van corporaties.

Een ander gevolg van de zwakke externe disciplinering is waarschijnlijk dat in Nederland hogere eisen aan het interne toezicht worden gesteld. Zij moet niet alleen toezicht houden op de bedrijfsvoering en op het realiseren van de bedrijfsdoelstellingen, maar heeft ook een "scharnierfunctie" in het financiële toezicht en in het realiseren van publieke doelen. Falen van de corporatie wordt het interne toezicht in Nederland dan ook zwaarder aangerekend dan in Duitsland of Engeland. De nadruk op professionalisering is relatief groot en intern toezicht wordt steeds meer als een reguliere betaalde functie gezien. Nederland lijkt in dit opzicht voor te lopen op Engeland en Duitsland. In die landen is het interne toezicht nog meer op vrijwilligerswerk en op extern draagvlak gebaseerd. De verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid is (nog) minder een punt van discussie.

Een gevolg is ook dat hogere eisen aan intern toezicht worden gesteld.

Al met al laat de vergelijking met andere landen vooral zien dat intern toezicht en externe disciplinerende vaten zijn en dat in Nederland het gewicht sterk naar één kant overhelst. Alhoewel dat op het eerste gezicht contrair lijkt, kan versterking van de externe disciplinerende juist leiden tot een steun in de rug en een scherpere focus van het interne toezicht.

BRONNEN

BDO (2011): Governance in social housing: A survey of audit committee chairs.

Bundesfinanzministerium Deutschland (2009): *Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes*. Teil A. Public Corporate Governance Kodex des Bundes.

Cecodhas Housing Europe (2012): *Nuts and bolts of European Social Housing systems*. Housing Europe Review.

Droste, C en T Knorr-Siedow (2011): *Social Housing in Germany – Changing Modes for a Changing society*. In: *Social Housing across Europe*. La documentation Française, Paris.

Ecorys (2010): *Governance in semi-publieke instellingen: welke lessen kunnen we leren in het buitenland?* Rapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

Elsinga, M, M. Haffner cs. (2007): *Beleid voor de private verhuur: een vergelijking van 6 landen*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

GDW (2009): *Compliance in der Wohnungswirtschaft*. GDW Arbeitshilfe 62.

GDW (2013): *Jahrestatistik 2012*.

Houard, N. c.s. (2011): *Social housing across Europe*. La documentation Française.

Hutchinson, F.J. en Ward, C, 2012: Corporate governance and social housing – Adopting a market model? *Journal of finance and management in public services*, Volume 10, 2.

Interviews (2014): Christian Gebhardt, Claudi Buchta (GDW); Jörn von der Lieth, Miriam Lehmann, Elisa Kirchner (Hilfswerk-Siedlung GmbH); Bronwen Rapley (HCA, Social Housing Regulator, Ian B. Perry (vm. Yourhousinggroup).

Jager, J. (2006): *Weerbarstig huurbeleid*. Masterscriptie universiteit Amsterdam.

Malpass, P en Victory, C. (2010): The modernisation of social housing in England, *International journal of housing policy*

NHF (2010): Excellence in governance: NHF Code for members and good practice guidance.

Rabobank (2013): Anders wonen, naar een werkende woningmarkt. Internetpublicatie.

Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. Proefschrift. Delft.

Schaar, J. van der (2009) *De ontwikkeling van het corporatiebestel*. Webpublicatie RIGO.

Stephens, M, M. Elsinga, en T Knorr-Siedow (2008): *The privatisation of social housing: three different pathways*. In: *Social Housing in Europe. A review of policies and outcomes*. London.

Stone, M.E. (2003): *Social housing in the UK and US: Evolution, issues and prospects*

TU Delft, OTB (2010): *Economische crisis, woningmarkt en beleidsinterventies; een internationale inventarisatie*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM.

Whitehead, C, en K. Scanlon (2007/2008): *Social Housing in Europe I/II*. LSE, London.

> Contact

Bezoekadres:
Plompetorengracht 9
3512 CA Utrecht

Postadres:
Postbus 85185
3508 AD Utrecht

Telefoon: 030 - 25 25 785
Fax: 030 - 31 00 315
E-mail: bureau@vtw.nl
Website: www.vtw.nl

Governance sociale huisvesting in Europa

Met de publicatie 'Governance sociale huisvesting in Europa; een vergelijking met Engeland en Duitsland' wil de VTW een bijdrage leveren aan de discussie over het corporatiestelsel en de rol van het intern toezicht hierin.

Jan van der Moolen en Rudy de Jong beschrijven de verschillende manieren waarop de governance is ingericht in de Europese sociale huisvesting. Hierbij kijken ze specifiek naar de positie en werking van het interne toezicht. Vervolgens zoomen de auteurs in op twee buurlanden met een enigszins vergelijkbare historie en waar eveneens de politieke steun voor sociale huisvesting sterk is teruggelopen. Maar ook twee landen waar andere keuzes zijn gemaakt: Engeland en Duitsland.

De vergelijking met andere landen laat vooral zien dat intern toezicht en externe disciplinerende vaten zijn en dat in Nederland het gewicht sterk naar één kant overhelt. Alhoewel dat op het eerste gezicht contrair lijkt, kan versterking van de externe disciplinerende juist leiden tot een steun in de rug en een scherpere focus van het interne toezicht.

ISBN/EAN: 978-94-91008-16-0

