

VTW

NOTITIE



NOVEMBER 2021

DENKTANK

TOEKOMST TOEZICHT WONINGCORPORATIES

INHOUD

	INTRODUCTIE	5
1	ANALYSE	9
2	ADVIES	15
3	TEN SLOTTE	21

INTRODUCTIE

Aan de leden van de VTW

Haarlem/Utrecht, 19 november 2021

Geachte leden van de Vereniging van Toezichthouders van Woningcorporaties, Al bijna anderhalve eeuw dragen woningcorporaties bij aan een samenleving waar iedereen fatsoenlijk en betaalbaar kan wonen, waar niemand wordt uitgesloten en waar de plek waar je woont niet bepalend is voor de kansen die je krijgt. Toezichthouders op woningcorporaties hebben hierin een belangrijke rol. Het ontbreken van een gezaghebbende achterban maakt de Raad van Commissarissen tot het belangrijkste orgaan om het bestuur van een woningcorporatie een spiegel voor te houden en aan te spreken op verantwoord gedrag. Een goede invulling van het intern toezicht is zodoende een opdracht van maatschappelijk belang.

TIJD VOOR EEN NIEUWE VISIE OP INTERN TOEZICHT

De context en het krachtenveld waarin woningcorporaties hun rol vervullen zijn aan voortdurende verandering onderhevig.. Het toezicht moet mee veranderen en kent daarnaast zijn eigen ontwikkeling. Na de parlementaire enquête en de invoering van de Woningwet 2015 was het bij veel woningcorporaties tijd voor corrigeren, saneren en herijken. Evenals het externe toezicht bewaakte het interne toezicht deze maatschappelijk gewenste ontwikkeling door de nadruk te leggen op de doelmatigheid en rechtmatigheid van het bestuurlijk handelen. Er is een krachtige governancecode opgesteld en visitatie werd een verplicht onderdeel van de beleidscyclus.

Deze ontwikkelingen hebben hun waarde bewezen. Woningcorporaties hebben het beschadigde vertrouwen van politiek en samenleving grotendeels herwonnen. Het is mede aan het interne toezicht om het hernieuwde vertrouwen te bestendigen. Tegelijkertijd biedt dit herwonnen vertrouwen de kans om de maatschappelijke waarde van corporaties te vergroten en de doelmatigheid van het toezicht te verhogen. Nederland heeft te maken met meerdere crises. Denk aan de wooncrisis, de klimaatcrisis, een toenemende kansenongelijkheid en een historisch laag vertrouwen in instituties. Corporaties kunnen een rol van betekenis spelen als het erom gaat deze crises het hoofd te bieden. Het is noodzakelijk dat het toezicht dit onderkent.

RESULTATEN DENKTANK 'TOEKOMST TOEZICHT WONINGCORPORATIES'

Op verzoek van de VTW hebben vijftien deskundigen en vernieuwers¹ zich in de afgelopen maanden gebogen over de vraag waar het toezicht tenminste aan moet voldoen om zijn rol effectief te kunnen blijven vervullen². Het resultaat van deze exercitie is als volgt samen te vatten:

‘De volkshuisvesting is gebaat bij toezicht dat het gedrag van de woningcorporatie in de eerste plaats beoordeelt vanuit het gezichtspunt van haar directe belanghebbenden en met kennis van het krachtenveld waarin zij werkzaam is. De menselijke maat, de lokale samenwerking en de nationale volkshuisvestingsopgaven zijn hierin sleutelwoorden. Door met deze inzet de dialoog aan te gaan met het bestuur, kan de maatschappelijke waarde van de woningcorporatie worden gewaarborgd’.

Er zijn veel omstandigheden die ervoor zorgen dat het toezicht anno 2021 ten opzichte van dit wensbeeld tekortschiet. De denktank adviseert daarom het intern toezicht op vier punten verder te ontwikkelen:

1. Geef het brede huurdersperspectief een volwaardige en toetsbare plaats in het toezicht op het gedrag van de corporatie.
2. Benader de woningcorporatie als onderdeel van een netwerk van organisaties met een bredere gezamenlijke ambitie.
3. Zie erop toe dat de woningcorporatie naar vermogen bijdraagt aan de nationale volkshuisvestelijke opgaven.
4. Zorg voor een actuele toezichtsvisie die leidend is voor de wijze waarop het toezicht de financiële stabiliteit, maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit van de corporatie bewaakt

NIEMAND MAAKT HET VERSCHIL ALLEEN

De adviezen van de denktank beperken zich tot de rol en invulling van het toezicht, maar in de overtuiging dat voor een vitale volkshuisvesting de komende jaren veel meer nodig is. Verbeter de wereld, begin bij jezelf, is ons uitgangspunt. Maar niemand maakt het verschil alleen.

Dit advies raakt aan zaken die buiten de directe invloedssfeer van het intern toezicht zelf liggen. Ook de omgeving van het interne toezicht zal zich verder (moeten) ontwikkelen, en als het aan de denktank ligt in samenhang en in dezelfde richting. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de huurdersvertegenwoordiging, aan die van de partners in het lokale netwerk en aan die van de bestuurders van woningcorporaties.

Maar de adviezen raken evenzeer de rol van het Rijk en het externe toezicht. Een belangrijke voorwaarde voor succes is wat betreft de denktank dat een nieuw kabinet komt met een duidelijke visie op de volkshuisvesting, en een heldere formulering van de nationale opgaven paart aan een passend speelveld voor woningcorporaties, inclusief de bijbehorende middelen.

OPZET VAN DEZE BRIEF

Er is de denktank gevraagd advies te geven over ‘hoe’ het interne toezicht haar rol het beste kan blijven vervullen. In het vervolg van deze brief worden de bevindingen van de denktank toegelicht. Dat gebeurt in twee delen, een analysesdeel en een adviesdeel.

De analyse start met een beschrijving van het interne toezicht anno 2021. Dan wordt stil gestaan bij de volkshuisvestelijke resultaten waaraan het succes van de corporaties en daarmee van het toezicht wordt afgemeten. Er is veel werk verzet, maar om de volkshuisvestelijke opgaven van morgen het hoofd te bieden is meer nodig. De denktank constateert dat de situatie urgent is, en ook de governance van corporaties raakt. Het analysesdeel sluit af met het benoemen van vier kwetsbaarheden in de volkshuisvesting die volgens de denktank het meest relevant zijn vanuit het oogpunt van governance.

In het tweede deel van deze brief formuleren we ons antwoord op de vraag hoe het beter kan. We schetsen vier ontwikkelrichtingen en doen concrete suggesties hoe daar vorm en inhoud aan te geven.

UITNODIGING VOOR DIALOOG

Met deze adviezen besluit de denktank haar brief, maar beslist niet het denken en het gesprek. Het is eerder andersom: de denktank ziet deze brief nadrukkelijk als startpunt van een, niet vrijblijvende, dialoog. De toekomst van het toezicht op woningcorporaties is immers een wezenlijk onderdeel van een toekomstbestendige volkshuisvesting.

Jacobine Geel

Voorzitter denktank ‘Toekomst toezicht woningcorporaties’

- 1 Anouk Corel, Erik Dannenberg, Sylvo Gaastra, Jacobine Geel, Bharti Girjasing, Robert de Heer, Patrick Kenis, Bert Krikke, Jantine Kriens, Anna Oosterhuis, Martin van Rijn, Hans Ton, Carlo Vankan, Anne-jo Visser, Esmé Wiegman.
- 2 De denktank is ondersteund door Jeroen Frissen en Derk Windhausen van Circusvis, die ter voorbereiding op dit advies veel hebben gelezen en hebben gesproken met diverse specialisten en ervaringsdeskundigen op het gebied van volkshuisvesting en toezicht.

1

ANALYSE

INTERN TOEZICHT IN DE VOLKSHUISVESTING

GROTE MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE NAAR TIJD EN CONTEXT

Verantwoord gedrag gaat bij woningcorporaties over het borgen van de maatschappelijke meerwaarde, de financiële stabiliteit en de legitimiteit. Wat financiële stabiliteit betekent is vastgelegd in een geaccepteerd normenkader waaraan kan worden getoetst. De maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit van een corporatie zijn veel minder duidelijk omschreven. Dat blijkt ook uit de governancecode, die de maatschappelijke opdracht weliswaar centraal stelt, maar de invulling ervan openlaat. Ook in de in 2015 herziene Woningwet wordt het werkveld van woningcorporaties wel afgebakend, maar niet ingevuld.

Wat als maatschappelijke meerwaarde wordt gezien is afhankelijk van tijd en context. Door de jaren heen schoof het geregeld heen en weer tussen het invullen van kwantitatieve en kwalitatieve tekorten, en tussen een brede en een smalle rolopvatting. Het bewoog zich van de wederopbouw naar de stadsvernieuwing en van de VINEX naar de wijkaanpak. Ook opvattingen over de breedte van de doelgroep en over de rolopvatting van woningcorporaties veranderden meer dan eens. Hoewel vroeger meer dan nu laat de wetgeving bewust ruimte voor een situationele invulling. Wat maatschappelijk gewenst is betekent in Rotterdam iets anders dan in de Achterhoek. De opgave verschilt per gebied en over de invulling kunnen in overleg met huurders en gemeenten daarom lokaal prestatieafspraken worden gemaakt.

Het is aan lokale partijen om de juiste en bij de tijd passende invulling te geven aan de volkshuisvestelijke opgave. Desalniettemin beïnvloedt het Rijk de lokale resultaten wel degelijk. Tot de jaren negentig met name door juridische en financiële sturing, daarna vooral door communicatieve sturing. Het Rijk doet onderzoek, agendeert nieuwe thema's, spreekt partijen aan, tekent convenanten en woonagenda's, en organiseert 'tafels' en andere vormen van dialoog.

Haar wendbaarheid is een van de belangrijkste kwaliteiten van de sector. Volgens Harvard-professor Mark Moore (*'creating public value'*) is het inspelen op een maatschappelijke urgentie zelfs een voorwaarde voor de legitimiteit van een maatschappelijke organisatie. Het herkennen van de maatschappelijke urgentie en daarnaar handelen is daarmee een belangrijke pijler van goed toezicht.

DE VERDIENSTEN VAN DE VOLKSHUISVESTING

RUIM HONDERD JAAR VOLKSHUISVESTING, ER IS ZOVEEL BEREIKT

Wendbaarheid is niet het enige waar de sector in uitblinkt. Niet voor niets trekt de Nederlandse volkshuisvesting geïnteresseerden van over de hele wereld. Zij komen van heinde en verre om met eigen ogen te zien hoe onze volkshuisvesting heeft bijgedragen aan een samenleving met een betaalbare woning voor iedereen, en zonder ontoegankelijke getto's of troosteloze suburbs. Sociale woningbouw, doordacht, meestal onder architectuur, en zelfs op de beste plekken van de stad.

Ook de laatste decennia is er nog veel bereikt. Het aantal woningen steeg in vergelijking met het aantal huishoudens, de kwaliteit van de woningen verbeterde spectaculair en de leefbaarheid ontwikkelde zich gemiddeld genomen positief. Vooralsnog bedienen woningcorporaties een brede doelgroep, en met een marktaandeel van ruim 30 procent mag Nederland zich naar internationale maatstaven rijk rekenen.

Ook bij de woningcorporaties, een van de pijlers onder die volkshuisvesting, veranderde veel ten goede. Na de verzelfstandiging in de jaren negentig van de vorige eeuw werd sterk geprofessionaliseerd en mede als gevolg van ingrepen na een aantal flinke financiële en morele uitglijders verbeterde de verhouding met lokale overheden en de huurders. De controle en de governance verbeterden, en doordat tegelijkertijd de bedrijfslasten werden teruggedrongen, ontstond een solide basis om ook in de toekomst een wezenlijke bijdrage te kunnen blijven leveren.

DE RESULTATEN BLIJVEN NU ACHTER

ER MOET WAT GEBEUREN

De positieve ontwikkeling stagneert. In de volkshuisvesting blijven de resultaten de laatste jaren achter bij wat wenselijk is. Recent luidde een coalitie van de grootste branche- en belangenverenigingen op het gebied van wonen, bouwen, zorg en welzijn de noodklok. Tot de ondertekenaars behoorden de Nederlandse gemeenten, de gezamenlijke woningcorporaties, zorgorganisaties en bouwers. Ook de belangrijkste vertegenwoordigers van de huurders en de kopers onderschreven het Actieplan Wonen. De 34 partijen waren het er unaniem over eens dat er een enorm tekort is aan woningen, dat de betaalbaarheid van wonen voor veel mensen in het geding is, dat de bestaande woningvoorraad niet toekomstbestendig is en dat de leefbaarheid in veel buurten aandacht vraagt.

Als het Actieplan Wonen door de oogharen wordt bekeken en wordt gecombineerd met de vele onderzoeken die voorhanden zijn, zijn er in de volkshuisvesting tekortkomingen op vier niveaus. Er is meer nodig op het niveau van de samenleving als geheel, meer op het niveau van de stad en regio, meer op het niveau van de wijken en meer op het niveau van het individu.

MEER NODIG VOOR DE SAMENLEVING

Voor de samenleving als geheel staat de grondwettelijk verankerde zorg voor goed wonen aantoonbaar onder druk. Ook de klimaatdoelstellingen, hoewel internationale en afdwingbare afspraken, worden onvoldoende gerealiseerd, in weerwil van de wens van de samenleving.

Het woningtekort is inmiddels opgelopen tot 330.000 woningen. De prijzen van koop- en vrije sector huurwoningen zijn als gevolg daarvan tot grote hoogte gestegen, evenals de wachttijden in de sociale huur. Het aantal daklozen neemt toe, de

huisvesting van kwetsbare groepen kent grote tekorten en voor mensen die echt niet meer bij elkaar willen wonen is er geen alternatief. Duizenden mensen zijn in sociale nood door gebrek aan een thuis.

Er zijn te weinig woningen en de beschikbare woningen zijn onvoldoende toekomstbestendig. Dat is ten dele een gevolg van veranderende woonbehoeften, onder andere omdat mensen langer zelfstandig blijven wonen. Maar ook is het zo dat bestaande woningen nog vaak een negatieve bijdrage leveren aan het klimaat. Er ligt een enorme opgave om het wonen te verduurzamen. In het huidige tempo worden die ambities niet waargemaakt.

MEER NODIG VOOR DE STAD EN DE REGIO

De woningmarkt is bijna overal vastgelopen. Er zijn niet alleen te weinig woningen, maar er is ook onvoldoende doorstroming. Daardoor wonen veel mensen niet passend en blijft de beschikbare woningvoorraad kwalitatief onderbenut. Voor de meeste starters zijn de prijzen te hoog en de wachttijden te lang om een plek op de woningmarkt te bemachtigen. Voor bewoners die bijvoorbeeld vanwege hun gezondheid of de fase in hun leven een vervolgstap willen zetten in hun wooncarrière komt weinig verleidelijk aanbod beschikbaar. De passende woning moet nog worden gebouwd of is al bezet. Op de woningmarkt wacht iedereen op iedereen.

Op het niveau van stad en regio zien we een ongewenste driedeling ontstaan. In populaire gebieden stijgen de prijzen zo sterk dat alleen de hoogste inkomens er een woning kunnen kopen of huren. De middeninkomens worden verdrongen en verhuizen naar een nabijgelegen kern in de regio. Voor de laagste inkomens bieden de corporaties soelaas in de stad zelf, maar met name in wijken die economisch en sociaal kwetsbaar zijn. Het totaalplaatje is dat binnen de stad en de regio een ruimtelijke driedeling ontstaat, waarin hogere inkomens, lagere inkomens en middeninkomens ieder hun eigen wereld hebben. Hoewel het vanwege leefbaarheid van het grootste belang is dat mensen ongeacht leeftijd, inkomen of achtergrond blijven ontmoeten, neemt de afstand juist toe. De consequenties hiervan zijn groot en onomkeerbaar. Want als we elkaars leefwereld niet meer kennen ontstaat er een karikaturaal beeld van elkaar.

Ook in krimpgebieden ontstaan concentraties van kansarmoede en vergrijzing, maar hier juist vanwege een tanende populariteit. De kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving leiden tot een krimpende bevolking, die op zijn beurt de kwaliteit van het gebied negatief beïnvloedt. Vanwege beperkte mogelijkheden voor opleiding, werk en carrière kampen deze met groeiende leegstand en verloedering, en een afnemende investeringsbereidheid.

MEER NODIG VOOR WIJKEN EN DORPEN

Ook als het gaat om leefbaarheid blijven de resultaten achter bij de volkshuisvestelijke bedoeling. Veel bewoners van sociale huurwoningen leven in armoede, hebben gezondheidsproblemen, of ervaren belemmeringen op het gebied van taal of cultuur, en niet zelden is sprake van een combinatie hiervan. In wijken met veel sociale huurwoningen neemt het aantal zelfredzame bewoners af, wat vaak leidt tot een verminderde samenredzaamheid. Meer overlast en minder veiligheid kunnen hiervan het gevolg zijn. De al genoemde ruimtelijke driedeling binnen steden en regio's, tussen buurten met veel sociale huur en overige buurten, overstijgt de sociaaleconomische verschillen. Ook wat betreft de leefomstandigheden nemen de verschillen toe, waar ze tot tien jaar geleden nog afnamen.

MEER NODIG VOOR HET INDIVIDU

In de huursector is de betaalbaarheid van het wonen al jaren in het geding. Veel mensen zijn onzeker of ze hun huis nog wel kunnen betalen. Volgens het NIBUD heeft een kwart van de huurders dusdanig hoge woonlasten dat zij onvoldoende overhouden voor andere primaire levensbehoeften. Dat is nooit de bedoeling geweest van goede volkshuisvesting.

Als het gaat om woonkwaliteit is onduidelijk wat de individuele huurder mag verwachten. Het bestaande bouwbesluit beperkt zich tot voorwaarden aan nieuwbouw en renovatie, en is een eenmalige toets. Wie een reeds bestaande woning huurt kan te kampen krijgen met vocht of gehorigheid, met toenemende overlast en onveiligheid in de wijk, of terechtkomen in een woning die te groot en ook te duur is. Waar kan een individuele huurder van een bestaande woning zijn recht halen?

Ook onduidelijk is waar een individuele huurder op mag rekenen als het gaat om betrokkenheid van de verhuurder of corporatie. Mag een huurder van een sociale huurwoning er op rekenen dat haar corporatie oog heeft voor wat huurders nodig hebben om overeind te blijven en verder te komen? Zijn het bieden van stabiliteit, en het zorgen voor een leefbare buurt onderdeel van de dienstverlening? Mag een huurder er op vertrouwen gehoord te worden als hij of zij dreigt 'om te vallen' of te worden vermalen door het systeem? Op het niveau van de systeemwereld is participatie wel geregeld, maar op het niveau van het individu is dit uiterst onduidelijk.

KWETSBAARHEDEN DIE BETER PRESTEREN BELEMMEREN

DE SITUATIE IS URGENT EN DE OORZAAK ZIT DIEP

De grote waarde van het Actieplan Wonen is dat sectorbreed wordt erkend dat de resultaten in de volkshuisvesting momenteel tekort schieten zijn en dat actie geboden is. Dat verklaart waarom de meeste voorgestelde acties concreet zijn en binnen de bestaande kaders passen. Door de kaders zelf niet ter discussie te stellen blijft men buiten allerlei politieke discussies. Dat vergroot de haalbaarheid. Maar is het voldoende?

De denktank meent dat ook de diepere oorzaken van het achterblijven van volkshuisvestelijke resultaten aangepakt moeten worden. Want als iedereen het eens is over de urgentie, maar het toch niet lukt om te komen tot verbetering, zou het zo kunnen zijn dat het probleem dieper zit en bijvoorbeeld gezocht moet worden in de ordening van de volkshuisvesting, in de dominante economische logica, in het denken over sturing en rolopvattingen. Maar laten we dichtbij beginnen.

Wij zien ook in de governance van de volkshuisvesting kwetsbaarheden die een beter presteren in de weg staan. We benoemen er vier.

DE SYSTEEMWERELD IS STERKER DAN DE LEEFWERELD

Het intern toezicht is onderdeel van een systeem, waarin de wetgeving, de vereiste financiële ratio's, de governance, de KPI's, de benchmark en natuurlijk de collectieve ambities op het gebied van woningbouw, duurzaamheid, inclusiviteit, veel dominant zijn dan de belangen van een individuele huurder.

Natuurlijk hebben individuele huurders er baat bij als er werk wordt gemaakt van de collectieve opgaven in het wonen zoals de woningbouw, duurzaamheid en inclusiviteit. Maar huurders ervaren ook hoe het vervullen van die opgaven kan conflicteren met hun individuele belangen, zeker als alles tegelijk moet. Omdat de collectieve opgaven groter zijn dan de in de sector beschikbare middelen, kan er druk ontstaan om via een verhoging van de huur het financieel rendement te vergroten. Ook kunnen het verdichten van buurten of het bieden van huisvesting aan bijzondere doelgroepen wenselijk zijn vanuit een collectief belang, maar door individuele huurders heel anders worden ervaren. En maatregelen die de duurzaamheid of leefbaarheid vergroten staan voor huurders helemaal niet per se hoog op de prioriteitenlijst.

Als de plannen van de corporatie niet aansluiten bij het gevoelde persoonlijke belang van de huurder, is het begrijpelijk dat huurders de maatregelen niet steu-

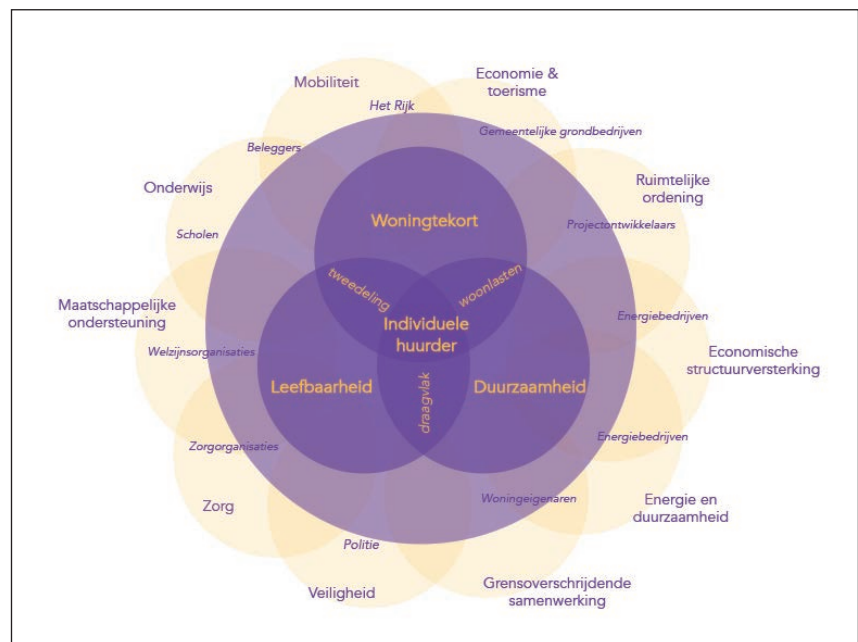
nen en zelfs ervaren als een ongewenste ingreep in hun persoonlijke leef sfeer. Om voortgang te boeken is het gebruik van institutionele doorzettingsmacht op dit moment vaak onvermijdelijk.

In de governance van de volkshuisvesting is het perspectief van de zittende of zoekende individuele huurder ondergeschikt aan het financiële, het juridische, het bedrijfsmatige en het collectieve volkshuisvestelijke perspectief. Leefwereld en systeemwereld zijn uit balans.

VOLKSHUISVESTELIJKE RESULTATEN KOMEN TOT STAND IN NETWERKEN

We zien dat de woningcorporaties voor de opgave staan om binnen een breed en steeds verder uitdijend netwerk van vele partijen acteren met verschillende opgaven en logica's te komen tot maatschappelijk meerwaarde.

Partijen in de volkshuisvesting zijn bij het creëren van maatschappelijke meerwaarde afhankelijk van veel andere partijen. Die afhankelijkheid is overigens wederzijds. Omdat iedere partij beseft dat ze die ander morgen weer tegenkomt en omdat een niet gedragen oplossing op termijn altijd op weerstand stuit, kunnen de belangen van de andere partijen nooit worden veronachtzaamd. Die wederzijdse afhankelijkheid is er al als een partij zijn eigen subdoelen wil bereiken, zoals in het geval van een woningcorporatie die meer wil bouwen. Maar hij wordt nog veel bepalender als het gaat om een hoger doel, zoals het vergroten van de kansengelijkheid van mensen of, de leefbaarheid van wijken. Niemand maakt het verschil alleen.



Ook buurgemeenten, de regio als geheel en de partijen die daar werken behoren tot het netwerk. Want de problemen manifesteren zich dan wel in de wijk, maar de oplossingen liggen vaak op lokaal of zelfs regionaal niveau. Daar komt bij dat de volkshuisvesting meerdere 'markten' raakt, met ieder een eigen dynamiek en logica. De woning is onderdeel van de kapitaalintensieve vastgoedmarkt, de wijk van de sociale samenlevingsmarkt, de dienstverlening van de woningmarkt, de kwetsbare bewoner van de zorgmarkt, de bouwlocatie van de grondmarkt, enzovoort. Wat aan de ene tafel vanzelfsprekend is, stuit aan een andere tafel op weerstand. Iedere opgave is zo een 'wicked problem'.

Het werken in netwerken en op meerdere markten, maakt de governance in de volkshuisvesting uiterst complex. Het gedrag van een woningcorporatie en de resultaten die zij behaalt, kunnen alleen op waarde worden geschat als er kennis is van het krachtenveld waarin ze werkzaam is.

TE WEINIG OOG VOOR DE NATIONALE VOLKSHUISVESTELIJKE OPGAVEN

We zien dat het zwaartepunt in de ordening van de volkshuisvesting lokaal ligt, terwijl er ook grote opgaven zijn die een nationaal of zelfs internationaal karakter hebben. Het ontbreekt op dit moment aan een effectieve sturing op nationaal geambieerde volkshuisvestelijke resultaten.

Voor deze nationale opgaven zoals de oplossing van het woningtekort, verduurzaming en het huisvesten van mensen in nood lijkt de in de nieuwe Woningwet gepresenteerde ordening weinig effectief. Deze ordening beoogt landelijke ambities via de woonagenda's een plek in lokale woonvisies geven, om deze vervolgens te laten landen in prestatieafspraken. Wij constateren dat er zeker woonagenda's en woonvisies worden opgesteld en dat er prestatieafspraken worden gemaakt waarin ook de huurders een stem hebben. Maar hoewel de nationale opgaven hierin wel op de achtergrond doorklinken, wegen financiële, juridische, bedrijfsmatige en lokale volkshuisvestelijke belangen zwaarder. De optelsom van de lokale volkshuisvestelijke resultaten is vanuit landelijke optiek niet voldoende.

In de governance van de volkshuisvesting heeft het nationale volkshuisvestelijke perspectief geen volwaardige plek.

BEPERKTE BESCHIKBAARHEID VAN MIDDELEN LEIDT TOT EEN VOLKSHUISVESTELIJKE SPAGAAT

De financiële situatie bij de meeste woningcorporaties is stabiel en gezond, maar tegelijkertijd zijn de opgaven en ambities groot. In veel regio's laat de financiële positie van de woningcorporaties het niet toe om de door de samenleving gevraagde investeringen in nieuwbouw, verduurzaming en leefbaarheid te kunnen financieren.

Berekeningen van de ministeries van BZK, EZ en Financiën met Aedes laten zien dat de kosten van rente, onderhoud, bouw en de belastingen harder stijgen dan de huurinkomsten. Hoe efficiënt de corporaties ook werken, op termijn komt daarvoor het einde van de financiële polsstok van de gezamenlijke woningcorporaties in beeld. Zolang de netto belastingdruk – het verschil tussen verschuldigde belastingen en ontvangen subsidies – niet aanzienlijk wordt verlaagd, blijven woningcorporaties veroordeeld tot het tegen elkaar afwegen van noodzakelijke volkshuisvestelijke resultaten op het gebied van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit.

Woningcorporaties komen in een volkshuisvestelijke spagaat tussen de basisvoorwaarden van de volkshuisvesting. Daarbij worden ze niet geholpen door een ondergrens bij of door een hiërarchie tussen de basisvoorwaarden. Het gaat er daarbij niet om welke ambities te realiseren, maar wel hoe het leed te verdelen.

De governance van de volkshuisvesting is onvoldoende toegerust op een situatie waarin er een tekort is aan middelen om in de basisvoorwaarden te voorzien. Ze dwingt onvoldoende af dat er beargumenteerde, controleerbare en gelegitimeerde keuzen wordt gemaakt.

2 ADVIES

KWETSBAARHEDEN VRAGEN (OOK) IETS VAN HET TOEZICHT

VERBETER DE WERELD, BEGIN BIJ JEZELF

Onze analyse eindigt met de conclusie dat de urgentie van de problematiek in de volkshuisvesting groot is en dat de oorzaak ervan diep zit. Ook kwetsbaarheden in de governance van de volkshuisvesting staan een beter presteren in de weg. Wij benoemen er vier.

Dit tweede deel beschrijft hoe het toezicht haar rol ook in de toekomst effectief kan blijven vervullen, en zo bijdragen aan betere volkshuisvestelijke resultaten. Maar hoewel de denktank is ingesteld om precies hierop te adviseren, heeft ons denken zich hier niet toe beperkt.

De denktank is ervan overtuigd dat de hele inrichting van het huidige stelsel van volkshuisvesting aan een kritische beschouwing onderworpen moet worden. Onze analyse biedt hiervoor relevante aangrijpingspunten. Het is zeer wenselijk dat wetgever en beleidsmakers zich door de analyse in deze notitie uitgedaagd voelen om de heersende economische logica onder het stelsel aan een kritische beschouwing te onderwerpen en tot voorstellen voor vernieuwing te komen. De geconstateerde disbalans tussen de leef- en systeemwereld moet wat ons betreft leiden tot maatregelen die de participatie van huurders versterken, tot een herziening van het huurtoeslagstelsel en tot aanpassing van de woonruimteverdeling. Een scherper besef van de betekenis en reikwijdte van maatschappelijke netwerken voor het functioneren van woningcorporaties heeft gevolgen voor de breedte van prestatieafspraken, en kan aanleiding zijn om financieringsstromen te ontschotten. En ook voor de al veel besproken afschaffing van de verhuurderheffing biedt deze notitie argumenten.

Wat betreft concrete adviezen heeft de denktank zich overigens beperkt tot wat de bevindingen betekenen voor de invulling van het toezicht. Verbeter de wereld, begin bij jezelf. Daarbij zijn de logica en volgorde aangehouden uit het eerste deel van deze brief, samengevat in onderstaande figuur.



AFSTAND NEMEN EN VERBINDEN

Om het interne toezicht te versterken, zodat het vanuit zijn eigenstandige en onafhankelijke positie kan bijdragen aan effectieve en eigentijdse volkshuisvesting, schetst de denktank vier ontwikkelrichtingen. De bestaande perspectieven, te weten het financiële, het juridische, het bedrijfsmatige en het lokale perspectief, blijven van betekenis, maar zijn gelet op de huidige opgaven onvoldoende. Daarnaast is nodig dat het toezicht actief de verbinding zoekt met de dagelijkse werkelijkheid van de huurders, de horizontale verbinding met andere partijen in het lokale netwerk versterkt, en in het toezicht op het beleid van de corporatie de volkshuisvestelijke opgaven op landelijk niveau mede betreft.

VORMVRIJ, MAAR ONONTKOOMBAAR

De denktank formuleert haar adviezen als ontwikkelrichtingen, niet als een standaard checklist van relevante acties. Daarvoor zijn de verschillen tussen corporaties, maar ook die tussen raden van commissarissen te groot en te betekenisvol. De adviezen geven allereerst te denken, en vanuit dat denken te doen, passend bij wat de context vereist.

Maar hoewel vormvrij bedoelen wij onze adviezen beslist niet vrijblijvend. Er moet iets gebeuren, ook met het intern toezicht, om de urgente opgaven het hoofd te bieden. Aan de slag gaan met de vier ontwikkelrichtingen is wat ons betreft een onontkoombare opdracht, al het iedere raad van commissarissen vrij hoe hier vorm en inhoud aan te geven.

VOORBEELDEN TER ILLUSTRATIE EN INSPIRATIE

Om de gewenste verandering kracht bij te zetten geeft de denktank de Vereniging van Toezichthouders van Woningcorporaties in overweging om aan de hand van de geschetste ontwikkelrichtingen al bestaande initiatieven binnen en buiten de sector in kaart te brengen en mede daardoor nieuwe initiatieven te stimuleren. Op die manier kunnen raden van commissarissen worden geïnspireerd om hiermee ook zelf aan het werk te gaan. Ter illustratie en inspiratie wordt iedere ontwikkelrichting afgesloten met enkele voorbeelden.

ONTWIKKELRICHTING 1

BETER VERBINDEN, DOOR AANDACHT VOOR DE MENSELIJKE MAAT

Wat logisch lijkt vanuit de regels staat niet zelden mijlenver af van de bedoeling waarmee ze ooit werden opgesteld. Dat is het geval op veel terreinen van de samenleving en geldt ook voor het terrein van de volkshuisvesting. Een woning die volgens de regels passend is en met huurtoeslag wordt toegewezen, kan toch onbetaalbaar zijn voor de bewoner. En dat is maar één voorbeeld. Wetgeving, een normkader, beleid en procesbeschrijvingen zijn belangrijk voor een efficiënte en rechtvaardige volkshuisvesting. Maar kunnen in hun complexiteit en (gebrek aan) onderlinge samenhang lang niet altijd recht doen aan alle individuele omstandigheden. Dat betekent niet dat het hele systeem op de schop moet. Maar er moet wel ruimte zijn om in specifieke situaties af te wijken. De bedoeling moet altijd zwaarder wegen dan het systeem dat de bedoeling dient.

BETEKENIS VOOR HET TOEZICHT

Behalve de toets vooraf op de deugdelijkheid van het beleid, vormt het toezicht ook het maatschappelijk geweten van de corporatie bij de toepassing ervan. Dit vraagt om een visie op waar huurders en (toekomstige) woningzoekenden minimaal mogen rekenen. Intern toezichthouders zouden meer moeten kunnen redeneren vanuit de effecten voor individuele huurders en woningzoekenden dan vanuit de mogelijkheden en beperkingen van de corporatie.

Voorwaarde hiervoor is toezichthouders zich kunnen inleven in mensen met een andere achtergrond, opleidingsniveau, belevingswereld of huishoudboekje dan zichzelf. Niet alleen via rapportages en benchmarks, met gemiddelden en cirkeldiagrammen. Maar ook door zelf actief de verbinding te leggen met de dagelijkse realiteit waarmee deze mensen te maken hebben.

ADVIES DENKTANK

De denktank bepleit om het individuele huurdersperspectief een volwaardige en achteraf toetsbare plaats te geven in het toezicht op het gedrag van de corporatie.

VOORBEELDEN TER INSPIRATIE

- Iedere toezichthouder spreekt eens per halfjaar uitgebreid met een huurder of woningzoekende, in de woning van de huurder zelf.
- Iedere toezichthouder loopt regelmatig een dag mee met de uitvoering, om gevoel te houden met de cultuur van de dagelijkse corporatiepraktijk.
- Formuleer samen met de huurders ‘de basiswaarden voor de huurder’ waaraan het corporatiegedrag kan worden getoetst (naar analogie met financiële toetsingscriteria).
- Benoemen van de voorzitter vraagt instemming van de huurdersvertegenwoordiging.
- Geef de huurdersvertegenwoordiging de bevoegdheid om zelfstandig onderwerpen voor het intern toezicht aan te dragen.
- Stel als intern toezichthouder een eigen postbus in waarin huurders die vermalen raken in het systeem hun verhaal kwijt kunnen.

ONTWIKKELRICHTING 2

HORIZONTAAL VERBINDEN, DOOR AANDACHT VOOR LOKALE NETWERKEN

Vanuit de huurder bekeken is de prestatie van een corporatie gericht op één onderdeel van hun leven, het wonen. Zoals de politie zorgt voor veiligheid in de straat, het onderwijs voor de sfeer op die ene school, de zorg voor een ziekenhuis in de buurt. Als al die elementen goed op elkaar aansluiten is dat heel bepalend voor het welzijn van een huishouden. Maar vaak gaat het niet goed, of niet vanzelf, en worden mensen van het kastje naar de muur gestuurd zonder passende hulp of ondersteuning te vinden. Of zijn tientallen organisaties betrokken bij één huishouden, maar zonder het gewenste effect.

Het denken en werken in organisatienetwerken biedt mogelijkheden om gezamenlijk waarde te creëren, waar iedere partij afzonderlijk tekort zou schieten. In wijken waar de leefbaarheid onder druk staat zien we al veelbelovende voorbeelden van die gezamenlijkheid. Gemeente, politie, corporatie, onderwijs en welzijn maken een gedeelde probleem- en kansanalyse, en formuleren vandaaruit een gezamenlijke ambitie en domein overstijgende aanpak. Ook de Actieagenda Wonen is ontstaan vanuit een besef van het grote belang van dergelijke vormen van samenwerking. Die kunnen zich richten op de aanpak van sociale problemen, maar het kan evengoed gaan om het oppakken van de lokale bouwopgave door gemeente, corporaties en marktpartijen.

BETEKENIS VOOR HET TOEZICHT

Het creëren van waarde in organisatienetwerken heeft consequenties voor het toezicht van alle deelnemende partijen. Waar het op aankomt is om deelname aan een netwerk te benaderen als een kans, en niet allereerst als een verlies van soevereiniteit of als bron van (financiële) risico's. Het belangrijk te erkennen dat de meerwaarde van het participeren in een organisatienetwerk op andere dan alleen financiële grondslagen kan berusten.

Het toezicht moet het corporatiebestuur scherp houden in het bereiken van een optimum tussen het gedrag dat de corporatie vanuit haar eigen verantwoordelijkheid laat zien, en het gedrag van de corporatie als onderdeel van het lokale netwerk. Daarbij moet het toezicht er op letten dat de manier van toezichthouden op de corporatie het doel van het organisatienetwerk niet bemoeilijkt of zelfs ondermijnt. Dat vraagt kennis van de maatschappelijke opgaven op lokaal en regionaal niveau, met het krachtenveld daar rondom. Het vraagt de eigen rol te kunnen afstemmen op de positie van de corporatie in het netwerk.

ADVIES DENKTANK

Benader de woningcorporatie als onderdeel van een netwerk van organisaties met een bredere gezamenlijke ambitie. Maak in het toezicht continu de afweging vanuit het organisatie- en het netwerkdoel. Voorkom dat de manier van toezichthouden op de corporatie het doel van het organisatienetwerk bemoeilijkt.

VOORBEELDEN TER INSPIRATIE

- Bespreek jaarlijks de brede lokale opgave met andere toezichthouders in het lokale krachtenveld, met de gemeenteraad en met huurders.
- Borg in de het profiel en in de kennisontwikkeling dat het interne toezicht de logica begrijpt die het gedrag van andere spelers in het lokale netwerk bepaalt.

ONTWIKKELRICHTING 3

VERTICAAL VERBINDEN, DOOR VERANTWOORDELIJKHEID TE NEMEN VOOR DE NATIONALE OPGAVEN

Als de focus ligt bij wat lokaal en regionaal nodig is, bestaat het risico dat nationale (en mogelijk ook provinciale) opgaven niet voldoende worden gediend. Dit risico wordt vergroot doordat de directe belanghebbenden bij nationale opgaven minder georganiseerd zijn. Denk aan woningzoekenden als direct belanghebbenden bij de bouwproductie, mensen in nood als direct belanghebbenden bij bijzondere huisvesting en toekomstige generaties als belanghebbenden bij de klimaatdoelen. Kenmerkend voor nationale opgaven is dat de geografische invulling ervan ondergeschikt is aan het bovenliggende doel. Andersom kunnen opgaven nationaal urgent zijn, terwijl er lokaal of regionaal geen urgentie wordt gevoeld om op deze thema's te acteren.

Daarbij is het belangrijk te erkennen dat de huidige ordening van de volkshuisvesting – met agenderende rijksprogramma's, lokale woonvisies, prestatieafspraken en visitaties – de nu aantoonbare tekorten in de volkshuisvesting niet hebben weten te voorkomen. Met name de landelijke opgaven waar corporaties op lokaal of regionaal geen prestatieafspraken over maken blijven onderbelicht. Het maken van losse sectorale afspraken (het bouwen van een x-aantal woningen, het huisvesten van een y-aantal statushouders, volledig gasloos zijn in 2050, het voldoen aan normen voor betaalbaarheid etc.) geeft wel richting, maar dwingt lokaal nog te weinig af. Er is behoefte aan een overkoepelende, landelijke visie op wonen in de ruimste zin van het woord, die kan worden vertaald in een haalbare opdracht voor de corporatiesector. De Rijksoverheid lijkt de meest aangewezen figuur om hierin het initiatief te nemen.

BETEKENIS VOOR HET TOEZICHT

Net als de lokale opgaven vragen ook de nationale volkshuisvestelijke opgaven aandacht van het toezicht. Dat geldt zowel voor de legitimatie van de door de corporatie gekozen koers, als voor de beoordeling van de effecten van het gedrag van de corporatie. Volkshuisvestelijk gaat het om de vraag of de corporatie voldoende oog heeft voor de nationale opgaven. Financieel om de vraag of de corporatie de middelen die ze tot haar beschikking heeft, efficiënt benut. Daarbij is ook aan de orde of de beschikbare middelen volkshuisvestelijk gezien elders beter kunnen renderen (verevening). Dit veronderstelt wel dat de nationale volkshuisvestelijke opgaven voldoende zijn uitgewerkt om te kunnen betrekken in het toezicht.

ADVIES DENKTANK

Voel je verantwoordelijk er op toe te zien dat de woningcorporatie naar vermogen bijdraagt aan de nationale volkshuisvestelijke opgaven.

VOORBEELDEN TER INSPIRATIE

- Besteed in het jaarverslag afzonderlijk aandacht aan het toezicht op de geleverde bijdrage aan de door het Rijk geformuleerde nationale opgaven en maak duidelijk wat dat betekent voor de lokale opgaven;
- Neem deel aan bijeenkomsten waarin commissarissen uit verschillende regio's elkaar bevragen over het toezicht op de verwezenlijking aan de nationale opgaven;
- Organiseer een periodiek gesprek tussen het intern toezicht en de extern toezichthouder vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor het toezicht op de nationale opgaven.

ONTWIKKELRICHTING 4

HOGER MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT, DOOR VOLDOENDE AFSTAND VAN DE DAGELIJKSE AANSTURING

Bij het ontbreken van een heldere, breed gedragen definitie van volkshuisvestelijk rendement, hebben individuele corporaties zelf veel eigen beslisruimte. Dat biedt gelegenheid om beleid en uitvoering af te stemmen op de interne en externe omgeving van de corporatie. De grote verschillen tussen corporaties (van klein tot heel groot) en tussen werkgebieden (van grootstedelijk tot regionaal) kunnen daarmee recht worden gedaan.

De keerzijde is dat de maatschappelijke waarde van de corporatie voor huurders, woningzoekenden en andere belanghebbende in belangrijke mate afhankelijk is van de individuele bestuurlijke afweging. Nu de opgaven groter zijn dan de beschikbare middelen, is het onvermijdelijk dat deze individuele afweging ook gaat om het prioriteren binnen de kerntaak. Gaat ze onderpresteren op de kwaliteit, de beschikbaarheid of de betaalbaarheid van het wonen? Kiezen tussen deze basisvoorwaarden is voor een woningcorporatie, als kiezen tussen kinderen voor een moeder. De governance van de volkshuisvesting moet zijn toegerust op het maken van dergelijke keuzes.

BETEKENIS VOOR HET TOEZICHT

Het toezicht draagt bij aan de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming, door het bestuur niet alleen steun, maar ook de tegenkracht te bieden die nodig is. De tegenkracht richt zich zowel op het besluitvormingsproces als op de inhoud. Dat vraagt van het toezicht dat ze het corporatiebestuur scherp houdt en voedt. Dat ze de overwegingen van het bestuur niet automatisch volgt, maar vanuit een eigen verantwoordelijkheid naar de belanghebbenden van de corporatie toetst en waar nodig afremt. Dat kan alleen als ze voldoende is verbonden met de vraagstukken waar de corporatie voor staat – daarover gingen de eerste drie adviezen - en voldoende afstand heeft tot het bestuur om tot een eigen interpretatie en afweging te komen.

ADVIES DENKTANK

Zorg voor een actuele toezichtsvisie (en pas deze regelmatig aan) die leidend is voor de wijze waarop het interne toezicht de financiële stabiliteit, maatschappelijke meerwaarde en legitimatie van de corporatie bewaakt. Een visie die is afgestemd op de lange termijnstrategie van de corporatie en die aansluit op het krachtenveld waarin deze gerealiseerd moet worden.

VOORBEELDEN TER INSPIRATIE

- Organiseer een eigen onafhankelijke ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een functionaris die geen directe werkrelatie heeft met het corporatiebestuur.
- Onderzoek de mogelijkheden om via het extern toezicht de eigen corporatie te verbeteren.
- Neem zelf initiatief voor nader onderzoek naar de maatschappelijke context die van invloed is voor het functioneren van de woningcorporatie (naar analogie van Rekenkamer)
- Maakt werkafspraken met het bestuur (haal- en brengplicht) die bijdragen aan een reëel beeld van het maatschappelijk presteren. Waar schuurt het en waar glanst het?

3

TEN SLOTTE

Toezichthouders van een woningcorporatie moeten het bestuur een spiegel voorhouden en aanspreken op verantwoord gedrag. Aan ons als denktank intern toezicht woningcorporaties is gevraagd te reflecteren op hoe die rol effectief en toekomstbestendig in te vullen. Een spannende opdracht, die ons leidde langs meer dan 100 jaar trotse volkshuisvesting en vier niveaus blootlegde waarop de resultaten achterblijven bij het gewenste resultaat. Ook kwetsbaarheden in de governance bleken hier debet aan. En hoewel er veel meer nodig is om de huidige volkshuisvestelijke opgaven succesvol het hoofd te bieden, kan een versterking van het interne toezicht hieraan zeker een bijdrage leveren.

Een van de sleutels tot effectiever toezicht is een verdiept besef van wat er speelt in het leven van de mensen voor wie je het uiteindelijk doet, in dit geval de huurders en toekomstige huurders. Dat dit belangrijk is, is niet uniek voor het terrein van de volkshuisvesting. Talloos waren in de afgelopen periode de voorbeelden waar het mis ging omdat men dit uit het oog verloor. Of het nu gaat om de belastingdienst, de regering of een woningcorporatie, alleen wie het burgerperspectief tot uitgangspunt neemt van zijn handelen en wijze van organiseren kan effectief bijdragen aan een publiek doel. Dat geldt evenzeer voor het interne toezicht.

Dit gezegd hebbend zijn we ons er als denktank weer eens zeer bewust van geworden dat verantwoord en effectief gedrag van een woningcorporatie geen *one size fits all* is. Kritieke prestatie-indicatoren, lijstjes met activiteiten die behoren tot diensten van aanmerkelijk economisch belang, financiële ratio's en benchmarks kunnen nuttig zijn en inzicht geven, maar iedere corporatie moet hierin ook een eigen afweging maken, afhankelijk van de doelgroep, het werkgebied, of de partners in het netwerk. Dit vraagt van toezichthouders dat zij zich hier vanuit hun eigen toezichtsvisie toe kunnen verhouden. Tegendenken en meebewegen vraagt in de ene toezichtrol nadrukkelijk iets anders dan in een andere.

Effectief toezicht op woningcorporaties draait uiteindelijk om de kunst om alles vanuit de verschillende perspectieven te kunnen benaderen, de informatie te wegen en gewogen keuzes te maken, altijd in gesprek met het bestuur en vanuit kennis van en in verbinding met de bredere omgeving van de corporaties. Kortom, toezicht is mensenwerk.

