

7 Woningcorporaties: verantwoord vermogen

Taco Brandsen en Jan-Kees Helderman

7.1 Inleiding

De vraag in hoeverre woningcorporaties zich moeten verantwoorden voor de besteding van hun vermogen, is buitengewoon actueel. Woningcorporaties hebben privaat eigendom over maatschappelijk bestemde middelen en in die constructie schuilt de kern van het verantwoordingsdilemma. We spreken van een verantwoordingsdilemma, niet van een paradox, omdat er bij woningcorporaties geen sprake is van een tegenstelling tussen politieke aansturing en maatschappelijke verantwoording. Corporaties zijn namelijk in belangrijke mate immuun voor politieke aansturing. In het verleden konden woningcorporaties worden aangestuurd door aan subsidies gekoppelde bepalingen en voorschriften. Bovendien waren de meeste woningcorporaties tot in de jaren negentig van de vorige eeuw nog gewone verenigingen, die via hun ledenraad konden worden aangestuurd. Inmiddels bevinden woningcorporaties zich in een sturingsvacuüm en is hun maatschappelijke verantwoording aan revitalisering toe.

De legitimiteit van woningcorporaties staat dan ook volop ter discussie. Zowel de politieke aansturing (en het bijbehorende toezicht door de overheid) als de maatschappelijke verantwoording van woningcorporaties wordt als gebrekkig ervaren. Men hoeft slechts te denken aan de moeizame onderhandelingen over de wijkaanpak, de ruzie over de vennootschapsbelasting, of het conflict over de huurprijnsregulering. In de kern komt het hier op neer: woningcorporaties zijn private, niet op winst gerichte organisaties (veelal stichtingen) die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting mogen en moeten werken. Zij werken met maatschappelijk bestemd vermogen, maar dat vermogen is in eigendom van de woningcorporaties. De mogelijkheden om politieke en maatschappelijke verantwoording effectief te versterken zijn beperkt. Wat dat betreft is de discussie over verantwoording hooguit een afgeleide van een fundamentele discussie over de onderlinge relatie.

In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe de in dit boek veronderstelde paradox zich heeft kunnen ontwikkelen tot een ingewikkeld dilemma. In de volgende paragraaf schetsen we de historische achtergrond van de Nederlandse sociale huursector. Vervolgens gaan we in paragraaf 7.3 in op de vormgeving van politieke en maatschappelijke verantwoording. In paragraaf 7.4 gaan we nader

in op de praktijk van de twee vormen van verantwoording. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusie.

7.2 Historische achtergrond

In internationaal opzicht is de grootte van de Nederlandse sociale huursector uniek (Boelhouwer & Van der Heijden, 1992; Lundqvist, 1992; Barlow & Duncan, 1994; Kemeny, 1995; Harloe, 1995). In 1996 had de sociale huursector een aandeel van 40% in de woningvoorraad, bijna twee keer zo groot als de sociale huursector in andere Europese landen (Boelhouwer & Van der Heijden, 1996). Evenzo uniek is het feit dat de daadwerkelijke voorziening van sociale huurwoningen in Nederland in handen was en is van private non-profitinstellingen. De groei van de sociale huursector heeft zich vooral na de Tweede Wereldoorlog voltrokken en ging in belangrijke mate ten koste van de private verhuur. In 1947 was het marktaandeel van de sociale huursector slechts 12%, aan het eind van de jaren tachtig 42%. In de jaren negentig heeft zich een lichte daling ingezet, maar ook nu nog behoort ruim een derde van de woningvoorraad tot de sociale huursector.

Even bijzonder is de wijze waarop de sociale huursector institutioneel is vormgegeven. In 1852 werd in Amsterdam de eerste bouwvereniging opgericht, de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse in Amsterdam' (Van der Schaar, 1987). In de Woningwet van 1901 werd het fundament gelegd voor het huidige woningcorporatiestelsel. Instellingen die voor financiële bijdragen in aanmerking wilden komen, moesten door de Kroon worden erkend en mochten uitsluitend werken op non-profitbasis. Belangrijk was de aanvullende voorwaarde in het zogenoemde toelatingsbesluit dat een toegelaten instelling *uitsluitend* in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam zou mogen zijn. Uitkeringen aan leden of derden (huurders, kapitaalverschaffers) waren uitgesloten. De ontwerpers van de Woningwet formuleerden daarmee een pragmatische oplossing voor de principiële vraag hoe de woningcorporatie maatschappelijk verankerd kon worden, maar toch volledig in het categorale belang van het 'goede wonen' haar strategische afwegingen kon maken. Concreet: hoe kapitaalverschaffers en andere belanghebbenden (huurders, overheden, politiek, maatschappelijke stakeholders) het best aan de toegelaten instelling konden worden gebonden, zonder dat zij een te grote directe invloed op het bestuur en beleid van de toegelaten instelling konden claimen. In deze bestuursjuridische constructie schuilt een nog altijd actueel kerndilemma van de woningcorporatie, gezien de recente discussie over stakeholdersdialogen en de over de mate van invloed van bewoners op het beleid van de woningcorporatie.

7 WONINGCORPORATIES: VERANTWOORD VERMOGEN

De verrassend moderne keuze die de ontwerpers van de Woningwet destijds maakten is nog fascinerender, wanneer we ons bedenken dat destijds al was voorzien dat de sociale huursector ooit als een 'revolving fund' zou kunnen moeten functioneren; dat wil zeggen, een huursector die zichzelf door vermogensopbouw in stand kan houden. Wat uiteraard niet was voorzien, was dat het bijna een hele eeuw zou duren voordat deze situatie uiteindelijk zou worden bereikt. Vóór en tijdens de oorlog waren grote woningtekorten ontstaan, die niet door de markt konden worden opgevangen. De overheid had geen andere keuze dan de woningbouw kunstmatig tot grote hoogten te stuwen door een combinatie van sterke regulering en zware subsidiëring van de bouw en exploitatie van woningen ('objectsubsiëring'). Het volkshuisvestingsbeleid won daardoor politiek en economisch snel aan belang. Corporaties werden allengs de belangrijkste speler op de huurmarkt. In deze fase van hun bestaan werden ze zeer sterk gereguleerd. De vormgeving van hun bouwopgave, de verdeling van hun woningen, beheer en organisatievorm: de nationale overheid had overal stevig grip op. De private status had na verloop van tijd dan ook weinig praktische betekenis meer. Eind jaren zestig verbeterde hun situatie enigszins. Het advies van de Commissie-De Roos in 1964 opende voor woningcorporaties de mogelijkheid van vermogensopbouw en professionalisering van de interne bedrijfsvoering (Faber, 1997). Dat bleek een lange weg te zijn, niet in de laatste plaats doordat het volkshuisvestingsbeleid tot ver in de jaren tachtig zou worden bepaald door sociaal-economische doelstellingen en eerder aangegane verplichtingen in het huur- en subsidiebeleid. Toen de ergste woningnood in de jaren tachtig opgelost leek, daalde de politieke prioriteit van het volkshuisvestingsbeleid snel. Het was de aanleiding voor een reeks hervormingen, bestaande uit deregulering, normering en decentralisatie van budgetten (Brandesen & Helderman, 2004).

De stelselherziening in de volkshuisvesting die in de late jaren tachtig werd ingezet, was een zoektocht naar een doelmatiger besteding van het in het verleden opgebouwde vermogen en naar nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en overheid. Huurstijgingen werden ingezet om objectsubsidies af te bouwen. De kern van de hervormingen was dat de risico's van investeringen in de woningmarkt werden geprivatiseerd naar de woningcorporaties. In 1995 culmineerde dit in de 'bruteringsoperatie', een vrij geruisloos verlopen, maar zeer omvangrijke operatie. Daarin streepten overheid en corporaties in één keer alle nog lopende objectsubsidies en rijksleningen tegen elkaar weg. Naast de financiële zelfstandigheid werd ook de regulering sterk verminderd. Boven een bepaalde grens zijn de huren nu vrij van regulering, waardoor er meer ruimte is voor onderhandeling tussen huurder en verhuurder. Corporaties zijn niet langer verplicht hun prijzen jaarlijks met een lande-

lijk vastgesteld minimumpercentage te verhogen, waardoor ze kunnen differentiëren en beter op de vraag kunnen inspelen. Daarnaast is het aantal gedragsvoorschriften teruggebracht, inclusief de verantwoordingsverplichtingen, waarop we in de volgende paragraaf nader ingaan.

7.3 Vormen van politieke en maatschappelijke verantwoording

Zoals de historische schets heeft laten zien, hebben bedoelde en onbedoelde omstandigheden tot een uniek volkshuisvestingsbestel geleid. Geen land ter wereld is zo ver gegaan in de idee dat de sociale huursector als een 'revolving fund' zou kunnen functioneren. Maar ook binnen de Nederlandse context nemen woningcorporaties een unieke positie in. Zij zijn immers een van de weinige 'maatschappelijke ondernemers' die daadwerkelijk over het vermogen beschikken om te kunnen ondernemen. Het principiële dilemma van de ontwerpers van de Woningwet was: hoe kan de woningcorporatie zo worden gepositioneerd dat zij afdoende wordt beschermd tegen korte termijn belangen van de politiek, de markt en maatschappelijke belanghouders? Wat in 1901 niet kon worden voorzien was dat 33% van de totale woningvoorraad tot de sociale huursector zou behoren, in het bezit van bijna 450 woningcorporaties. De marktwaarde van de sociale woningvoorraad wordt geschat op € 291 miljard. Als er ergens de financiële vermogens aanwezig zijn voor maatschappelijk ondernemen, dan is dat wel in de volkshuisvesting.

Bij een dergelijke sector past uiteraard een bijzonder regime van rechten en plichten. Het is dan ook niet verbazend dat juist in deze sector de discussie over horizontale verantwoording een hoge vlucht heeft genomen. Het stelsel heeft zich in de eerste jaren na de brutering nog in betrekkelijke rust kunnen ontwikkelen. Het technocratische karakter van het beleid heeft discussies lange tijd gedempt. Recent zijn deze echter weer losgebarsten, breed uitgemeten in de pers, met veel aandacht voor de vraag of corporaties correct met hun vrijheid omgaan, en wie er eigenlijk zeggenschap over hen en hun vermogens heeft. De woningcorporatie dient een belang dat groter en omvattender is dan dat van haar directe belanghebbenden. Winst maken is in de volkshuisvesting bijna onvermijdelijk, maar op eventuele winst en het opgebouwde vermogen rust een maatschappelijke bestemmingsplicht. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of derden zijn verboden. Maar daarmee neemt tegelijkertijd het belang van de politieke sturing, het toezicht en de verantwoording op het functioneren van de woningcorporatie toe. De paradox van politieke sturing en maatschappelijke verantwoording ligt als het ware in de figuur van de woningcorporatie besloten. In het vervolg van deze paragraaf wordt op beide vormen van verantwoording nader ingegaan.

Politieke verantwoording

De bruteringshad verstrekkende consequenties voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de woningcorporaties en de overheid. Voor de bruteringshad werden woningcorporaties door de overheid voornamelijk gestuurd *via* middelen. Het adagium 'wie betaalt, bepaalt' heeft lange tijd de politiek-bestuurlijke verhoudingen gedictieerd. Aan subsidiecontingenten (subsidies en aantallen woningen) konden tal van aanvullende bepalingen worden gekoppeld. Het verstrekken van de subsidie was bovendien een garantie voor de investering. Huurprijzen waren gekoppeld aan sociaal-economisch beleid en aan de verstrekte subsidie. Na de bruteringshad gaat het om sturing *van* maatschappelijk bestemde middelen die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar die nog wel als maatschappelijk gebonden vermogen worden aangemerkt. De bruteringshad heeft weliswaar geleid tot een verdere verzelfstandiging van woningcorporaties, maar uitdrukkelijk niet tot een privatisering van het vermogen van woningcorporaties. Op het vermogen rust nog altijd de in de wet verankerde bestemmingsplicht. Woningcorporaties kunnen in die zin worden getypeerd als de executeur-testamentair van de erfenis van honderd jaar volkshuisvestingsbeleid (Helderman & Brandsen, 2004).

In vergelijking met andere dienstverleners kennen corporaties sinds de bruteringshad een relatief grote vrijheid. Ook in vergelijking met woningcorporaties in andere landen moet worden geconstateerd dat de sturing van overheidsregulering betrekkelijk licht is. Corporaties hoeven zich slechts achteraf tegenover het Rijk te verantwoorden. Ze zijn gebonden aan zogenoemde 'prestatievelen', die zijn vastgelegd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH): kwaliteit van de woningen, verhuur van de woningen, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, financiële continuïteit, leefbaarheid, en wonen en zorg. Deze prestatievelen geven in algemene formuleringen aan waar corporaties zich op moeten richten. De inhoudelijke toetsing van prestaties door de VROM-Inspectie is zeer beperkt.

De grote diversiteit en complexiteit van de opgaven en omstandigheden op lokaal niveau maken het onmogelijk (en volgens de meesten onwenselijk) om landelijke maatstaven te ontwikkelen en deze vervolgens te toetsen. Een corporatie moet het dan ook wel erg bont maken, wil zij gesanctioneerd worden. De middelen hiertoe zijn zwaar (intrekking van de toelating of aanstelling van een toezichthouder) en worden mede daarom maar weinig gebruikt. De gevallen zijn vooralsnog op één hand te tellen. Over de precieze inhoudelijke invulling van hun taken dienen corporaties op lokaal niveau met de gemeenten te onderhandelen en prestatieafspraken te maken. Het belang van goede afspraken is groot, want hierin komen politieke en maatschappelijke verantwoording – althans in theorie – samen. In de praktijk blijkt dat niet altijd gemakkelijk te gaan.

Wat betreft de financiën is er toezicht door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), een zelfstandig bestuursorgaan wiens taken gestaag zijn uitgebreid. Ten eerste verstrekt het CFV subsidies aan toegelaten instellingen die in financiële problemen zijn gekomen (de saneringstaak). Ten tweede verschafft het projectsteun aan woningcorporaties wanneer de financiële middelen ontoereikend zijn voor de lokale volkshuisvestingsopgave. Ten derde heeft het CFV een taak in het financiële toezicht op woningcorporaties. Zo heeft zij een maatstaf ontwikkeld om het zogenoemde weerstandsvermogen van een woningcorporatie te kunnen meten op basis van de bedrijfswaarde. Daarnaast stimuleert het CFV de professionalisering van het interne toezicht. In het verleden hadden de meeste woningcorporaties een verenigingsvorm, maar inmiddels is de stichtingsvorm de dominante rechtspersoon. De relatie tussen de woningcorporatie en huurders is daardoor fundamenteel veranderd. De dagelijkse leiding is in handen van een Raad van Bestuur, met een verplichte Raad van Commissarissen (RvC) of Raad van Toezicht (RvT) op afstand. In het BBSH zijn ook de taken en bevoegdheden van de intern toezichthouders en de wijze waarop de raad wordt gevormd vastgelegd. Zo is er een verplichte voordracht van twee leden vanuit de huurdersorganisatie.

Horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording is de laatste jaren sterk in opkomst in de corporatiesector. De invulling daarvan verschilt echter sterk tussen organisaties onderling. Het is nog altijd een lappendeken van instrumenten, waarvan sommige nog verkeren in de fase van experimenten en andere door een deel van de sector zijn geaccepteerd. Sinds de brutering is zelfregulering feitelijk inzet van onderhandelingen geweest. Verschillende instanties zijn actief in de ontwikkeling van een nieuw instrumentarium voor horizontale verantwoording. Naast brancheorganisatie Aedes zijn er de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), commerciële instanties en samenwerkingsverbanden van corporaties als Futura Wonen, Het Netwerk en De Vernieuwde Stad. Daardoor is er sprake van enige concurrentie, die de vernieuwing op het terrein van de verantwoording heeft bevorderd. Deels gaat het hierbij om verplichte vormen van verantwoording. We noemden al het verplichte aantal van twee vertegenwoordigers van de huurders in de Raad van Commissarissen. Daarnaast zijn woningcorporaties verplicht te overleggen met vertegenwoordigers van de huurders over tal van zaken die het woningbeheer raken. De dialoog met stakeholders op lokaal niveau vindt voor een groot deel buiten de sfeer van formele arrangementen plaats. Het is vrijwel onmogelijk daar in algemene zin zicht op te krijgen.

Het lidmaatschap van Aedes is gekoppeld aan de AedesCode, een verbijzondering van een door een aantal branches gezamenlijk ontworpen branchecode. Daarnaast is er de Governancecode Woningcorporaties, die afspraken bevat over de regels van goed bestuur bij woningcorporaties. Uitgangspunt is dat het primaat van toezicht berust bij het intern toezicht. 'Stakeholderparticipatie' is nadrukkelijk opgenomen. Ook het nieuwe en vanaf 2008 verplichte visitatiestelsel, dat voorziet in onafhankelijke, externe audits, geeft stakeholders een expliciete rol door inzicht te geven in het presteren van de corporatie volgens de maatstaven van deze stakeholders. Voor een aantal woningcorporaties heeft de code vooral een codificerende werking, maar bij een groot aantal andere heeft hij echter wel degelijk een verandering teweeggebracht (Hooge en Helderma, 2007). Daarnaast zijn er verscheidene vormen van maatschappelijke verantwoording, waaraan corporaties zich afzonderlijk en op vrijwillige basis committeren. Enkele van deze instrumenten beginnen al gebruikt te worden in de sector. Dat geldt bijvoorbeeld voor keurmerken als het KWH-Huurlabel, die vooral gericht zijn op kwaliteitsbeleid. Het instrument visitatie is inmiddels nader uitgewerkt en sinds kort opgenomen in de branchecode, maar tot nog toe is slechts een beperkte groep corporaties daadwerkelijk gevisiteerd. Ook voor benchmarks als Aedex, een vastgoedindex, geldt dat zij slechts door een minderheid van de corporaties worden toegepast. Daar behoren over het algemeen wel de grotere corporaties toe, die naar de buitenwereld het meest zichtbaar zijn. Een deel van de genoemde instrumenten is gericht op zaken die buiten het verticale toezicht vallen, zoals kwaliteitsbeleid en bedrijfsvoering.

Al met al is horizontale verantwoording in opkomst, al zijn er nog grote verschillen binnen de sector en is er nog vrij weinig bekend over de feitelijke werking van nieuwe arrangementen. Van een (schijn)tegenstelling met politieke aansturing is echter geen sprake: corporaties zijn financieel autonoom en worden nauwelijks aangestuurd vanuit een centrale instantie. Verder vraagt het diverse en bij uitstek lokale karakter van het wonen om inhoudelijke normering op lokaal niveau of zelfs op het niveau van organisaties. De belangrijkste ontwerp vraag van het moment is hoe de immuniteit van het vermogen en de subsidiariteit binnen de lokale besluitvorming behouden kunnen blijven, zonder tegelijkertijd de effectiviteit van het toezicht teniet te doen.

7.4 De relatie tussen politieke en maatschappelijke verantwoording

Wie de relatie tussen politieke en maatschappelijke verantwoording in de corporatiesector wil beschrijven, kan dat niet doen zonder een nadere analyse van de sturingsmechanismen waaraan hij onderhevig is. Daarbij gaat het om een

bijzondere situatie. Enerzijds zijn corporaties bij uitstek hybride organisaties: zij zijn private non-profitorganisaties die zich tussen staat, markt en middenveld in bewegen (Brandsen, 2006). Anderzijds hebben ze meer vrijheid dan de meeste instellingen, omdat de betreffende mechanismen slechts beperkt functioneren. Sinds de financiële verzelfstandiging bewegen zij zich feitelijk in een bestuurlijk niemandsland.

Een gebrekkige markt en falend beleid

De woningmarkt is een kwetsbare investeringsmarkt en voorraadmarkt. Omdat woningen lang meegaan, bestaat het aanbod uit een voorraad. De vraag naar woningen kan veel sneller veranderen dan het aanbod, wat betekent dat er grote tekorten of overschotten kunnen ontstaan en er lange tijd geen sprake is van evenwicht. Het wordt gecompliceerder als we bedenken dat niet alleen het aanbod aan woningen immobiel is, maar vaak ook de vraag: mensen verhuizen meestal over een beperkte afstand, omdat zij door werk, vrienden en familie aan een bepaalde stad of regio gebonden zijn en omdat een verhuizing nu eenmaal duur is. Het gevolg van een immobiel aanbod én een beperkt mobiele vraag is dat er in één regio grote tekorten aan woonruimte kunnen ontstaan, terwijl in een andere regio overschotten bestaan. Doordat de woningvoorraad langzaam verandert, vinden we er woningen uit verschillende perioden en van verschillende aard, temeer daar mensen uiteenlopende woonwensen hebben; met andere woorden, het aanbod is erg heterogeen. De markt is dan ook traag en ondoorzichtig. Omdat de woningmarkt conjunctuurgevoelig is, en zij een economische conjunctuur ernstig kan verstoren, was het in Nederland gevoerde volkshuisvestingsbeleid in het verleden vooral gericht op het sturen op conjuncturele ontwikkelingen van de markt (Van der Schaar, 1987). Alleen de sociale woningbouw kon rechtstreeks door de overheid worden gestuurd. Mede daardoor zijn pogingen om de productie in de woningmarkt te sturen door de tijd heen systematisch mislukt. Toch worden er steeds weer grootschalige bouwprogramma's aangekondigd, ook recent nog.

Hiervoor is opgemerkt dat de brutering verstrekkende consequenties heeft gehad voor de politieke aansturing van woningcorporaties. Daarin ligt de kern van het probleem van de politieke aansturing van woningcorporaties. Het gaat om sturing van maatschappelijk bestemde middelen, die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar wel als maatschappelijk gebonden vermogen worden aangemerkt. Het dominante coördinatieprincipe in de verhouding tussen woningcorporaties en overheid kan worden gekenmerkt als 'onderhandelde overeenstemming'. Zowel op lokaal niveau als op nationaal niveau wordt getracht via onderhandeling tot een uitruil van middelen en doelen te komen. Maar die onderhandelingen verlopen moeizaam en worden vaak ge-

frustreerd door andere dossiers of onderling wantrouwen. Het vertrouwen is de afgelopen jaren aan beide zijden flink afgenomen.

De ontwikkelingen rondom de 40-wijken aanpak zijn wat dat betreft illustratief. Woningcorporaties hebben op instigatie van demissionair minister Winsemius in februari 2007 het zogenoemde 'Antwoord aan de Samenleving' gepresenteerd, waarin zij voorstellen deden voor investeringen en onderlinge steun in de zogeheten probleemwijken. In het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende stond de wijkaanpak hoog op de agenda. Er werd zelfs een aparte minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) voor benoemd. Maar de onderhandelingen over de uitwerking van het door de woningcorporaties gepresenteerde aanbod en de vraag vanuit het ministerie werden gefrustreerd door de discussie over de vennootschapsbelasting. Ook het terugdraaien van eerdere afspraken over de huurprijoliberalisering zette kwaad bloed bij de corporaties. Op lokaal niveau blijken onderhandelingen over de wijkactieplannen moeizaam te verlopen door de onduidelijke posities van de betrokken partijen. Veel gemeenten willen de regie over de wijkaanpak behouden, maar zijn voor de financiering afhankelijk van de medewerking van woningcorporaties. Omdat de wijkaanpak een belangrijk dossier is en resultaten snel zichtbaar moeten zijn, worden prestatieakkoorden afgedwongen zonder dat duidelijk is waaraan prestaties worden afgemeten en waarop woningcorporaties uiteindelijk worden afgerekend. Het ontbreekt de overheid niet alleen aan sturingsinstrumenten, ook is zij zelf zoekende naar een juiste houding ten opzichte van de corporaties.

Kortom, de markt noch de staat is effectief. Daarmee staan uiteraard ook de verantwoordingsmechanismen onder druk. Na een periode van betrekkelijke rust rond de eeuwwisseling komen corporaties weer geregeld in het nieuws. Vaak gaat het over vermeende gebrekkige prestaties en onvoldoende inzet van het opgebouwde vermogen. Daarnaast laten enkele politici zich in het openbaar kritisch uit over het huidige toezicht. Al met al staat de legitimiteit van de corporaties onder druk, wat een stimulans is geweest voor de ontwikkeling van de eerdergenoemde alternatieve vormen van verantwoording. Ook deze zijn echter niet zonder problemen. Gemeenten en huurders worden als bijzondere stakeholders aangeduid en krijgen in de praktijk prioriteit (Hooge en Helderman, 2007), maar wie de overige stakeholders zijn (en wie niet) is vooral afhankelijk van de lokale situatie. Verder blijken vooral institutionele partijen invloed te hebben, niet de bewoners. In de praktijk is de effectiviteit van bewonersparticipatie nog steeds sterk afhankelijk van de medewerking van het management. Dat gegeven ligt aan de basis van twee recente ontwikkelingen. De eerste is dat instrumenten van maatschappelijke verantwoording steeds

vaker een verplichtend karakter hebben. Eerder werd al gewezen op de voor leden van de branchevereniging verplicht gestelde codes, waaraan vervolgens een instrument als de visitatie wordt opgedrongen. Hiermee komt de branchevereniging in de ongemakkelijke positie van quasi-toezichthouder, die op zijn beurt in een legitimiteitscrisis terechtkomt (Van Heffen-Oude Vrielink & Brandsen, 2004). En het mag niet baten: dergelijke arrangementen worden nog steeds als onvoldoende hard beschouwd. Ze hebben althans niet kunnen voorkomen dat de legitimiteitsdiscussie weer is opgelaaid. Bovendien blijft ook bij arrangementen als de Governancecode noodzakelijkerwijs veel ruimte over voor een situatieafhankelijke invulling. Een tweede ontwikkeling is dat vanuit de nationale toezichthouders steeds nadrukkelijker wordt ingezet op intern toezicht als sluitstuk van het stelsel. Via deze weg wordt een poging gedaan een centraal ontwerp dilemma van de woningcorporaties op te lossen.

Intern toezicht

In het sturingsvacuüm dat is ontstaan na de bruteringscrisis wordt veel van het toezicht verwacht. Maar feitelijk herhaalt de discussie zich hier. Politieke sturing en extern toezicht staan tegenover intern toezicht en horizontale verantwoording. Het intern toezicht neemt een tussenpositie in tussen politieke en horizontale verantwoording. Hoewel het in zijn formele vormgeving veelal gekopieerd is van modellen uit het bedrijfsleven, is zijn betekenis in de maatschappelijke dienstverlening anders en verstrekkender.

Het rapport van de Commissie-Glasz uit 1998 over de onafhankelijkheid van het interne toezicht zette de toon voor de vormgeving van Raden van Toezicht in de corporatiesector. In 2002 wordt de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) opgericht, die tot doel heeft het intern toezicht te professionaliseren. In 2003 doet financieel toezichthouder CFV onderzoek naar de kwaliteit van het intern toezicht bij woningcorporaties (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2003). De conclusie luidt dat de professionaliteit van de Raden van Toezicht te wensen overlaat. Geconcludeerd wordt dat bij de meeste onderzochte corporaties de RvT vooral toezicht houdt op de financiële continuïteit van de woningcorporatie en op de beleidskaders vanuit het meerjarenplan, en niet, of in veel mindere mate, op de mate waarin de maatschappelijke doelen van de woningcorporatie bereikt worden. Ook uit later onderzoek komt dit consequent naar voren. De Commissie-Schilder constateert in 2006 dat 'vanuit het bestaande toezicht onvoldoende prikkels naar de corporaties uitgaan die hen noodzaken op de terreinen van governance, maatschappelijke prestaties en efficiëntie goed te presteren' (Commissie-Schilder, 2006). In lijn met eerdere adviezen en onderzoeken adviseert de Commissie-Schilder daarom het interne toezicht bij woningcorporaties verder te verbeteren.

Intern toezichthouders krijgen zo een steeds bredere taak, breder dan die van hun collega's in het bedrijfsleven, waarmee zij in eerste instantie werden vergeleken. Aedes en de VTW stellen in 2005: 'Het gaat uitdrukkelijk om meer dan financiën en bedrijfsvoering alleen: ook het maatschappelijk rendement en het volkshuisvestelijk presteren moeten zoveel mogelijk inzichtelijk worden gemaakt. De eisen die hiermee gesteld worden (...) hebben uiteraard gevolgen voor het intern toezicht.' Woningcorporaties moeten hun prestaties richting stakeholders verantwoorden en de relatie met stakeholders moet dan ook expliciet onderdeel zijn van een code voor corporate governance. Aedes en de VTW stellen dat een dergelijke 'meervoudige verantwoording' voor corporaties essentieel is en dat deze onderdeel moet zijn van een governance-code. Hierdoor worden verschillende elementen van het stelsel met elkaar verbonden: een intern toezichtsorgaan is wettelijk verplicht gesteld en de Governancecode verplicht de intern toezichthouders zich breed op te stellen. Politieke aansturing, zelfregulering en maatschappelijke verantwoording raken vervlochten. Hoezo paradox?

De pleidooien voor een beter intern toezicht eindigen er overigens stevast mee dat goed toezicht vooral afhankelijk is van de kwaliteit van personen. Interne toezichthouders zijn niet zozeer directe representanten van stakeholders, maar onafhankelijke en kritische deskundigen die zijn benoemd vanwege het politiek en maatschappelijk gewicht dat zij in de schaal kunnen leggen. Intern toezichthouders moeten voortdurend bewust verschillende belangen afwegen en samen een hoog zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen hebben. Alle pogingen tot slim ontwerp ten spijt, ook in de corporatiesector eindigt de discussie met een beroep op persoonlijke kwaliteit. De vraag is of er in Nederland nog voldoende goede toezichthouders worden geboren om gelijke tred te houden met de uitbreiding van de toezichtsfunctie.

7.5 Samenvatting en conclusies

Door de brutering is de positie van de corporaties onduidelijk geworden. Daarmee heeft zij het belang van een goed systeem van toezicht en verantwoording versterkt. Woningcorporaties zoeken hun positie binnen het primaat van de politiek en de eisen van de democratische rechtsstaat. De discussie hierover gaat uiteindelijk over het vermogen tot beschikken, bestemmen en besturen (Branden & Helderma, 2004). Vragen rond toezicht en verantwoording weerspiegelen de fundamentele en tegelijkertijd bijna onmogelijke discussie over het eigendom van maatschappelijke ondernemingen en het vermogen dat in deze ondernemingen ligt opgeslagen.

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Van een tegenstelling tussen politieke en maatschappelijke verantwoording is in deze context geen sprake. De politieke aansturing is beperkt en zal waarschijnlijk ook niet wezenlijk toenemen. Opkomende vormen van horizontale verantwoording zijn weliswaar van groot belang voor de sector, maar zullen op zichzelf niet voldoende zijn om de steeds oplaaierende discussie over het gebrek aan politieke sturing te blussen. In de afgelopen periode is gepoogd om de twee vormen van verantwoording aan elkaar te verbinden via de band van het intern toezicht door de reikwijdte van bestaande structuren van zelfregulering en -controle op te rekken. In hoeverre dit systeem succesvol is, zal moeten blijken. Vermoedelijk is uiteindelijk de dialoog tussen corporaties, overheid en stakeholders de meest effectieve weg om verantwoording te realiseren. Dat vraagt echter om enige rust in de onderlinge verhoudingen. Op het moment van schrijven is die rust nog ver weg.