

Nieuw arrangemente overheid- woningcorporaties

Stuurgroep Meijerink
Den Haag, 27 november 2008

1. Inleiding

1.1. Voorgeschiedenis

In 2007 is overleg gestart tussen het ministerie voor WWI en de brancheorganisatie voor woningcorporaties Aedes over de modernisering van het arrangement overheid - woningcorporaties. Het niet bekrachtigde Onderhandelaarsakkoord van najaar 2007 bevat passages over de doelen en uitgangspunten voor een dergelijk nieuw arrangement. Mede gelet op een door de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling 2008 aangenomen motie inzake modernisering van het toezicht en de governance van corporaties, is vervolgens door de minister voor WWI en de voorzitter van Aedes een stuurgroep ingesteld onder voorzitterschap van de heer Meijerink. De opdracht voor deze stuurgroep is met een voorstel te komen voor een dergelijk arrangement.

De stuurgroep heeft in haar werkzaamheden naast haar eigen beraadslagingen, door middel van bijeenkomsten zowel de landelijke belanghouders van corporaties betrokken, alsmede vertegenwoordigers van de sectoren zorg en onderwijs. Daarnaast heeft zij in een werkconferentie met bestuurders van woningcorporaties, vertegenwoordigers van gemeenten, alsmede van de Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties (VTW) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), onderdelen van het arrangement besproken en doorontwikkeld¹.

Dit rapport beschrijft het nieuwe arrangement, zoals opgesteld door de stuurgroep. Dit arrangement draagt de volledige verantwoordelijkheid van de stuurgroep².

1.2. Hoofdlijn

De hoofdlijn van het arrangement is de volgende. Allereerst is de positionering van de woningcorporaties van belang. Het arrangement gaat uit van corporaties als private maatschappelijke ondernemingen met een publiek belang: de 'brede zorg voor het wonen'. Het arrangement legt dit publiek belang uiteen in drie deeldomeinen, die achtereenvolgens worden getypeerd als wat 'MOET' (de sociale taak), wat 'KAN' (de woonomgeving en het maatschappelijk vastgoed) en wat te 'OVERWEGEN' is in de lokale context (de wijk- en buurtaanpak). Dit laatste deeldomein betekent 'nee, tenzij' voor de corporatie. Dit in tegenstelling tot het eerste deeldomein, waar 'ja, tenzij' geldt.

Het arrangement tussen overheid en woningcorporaties is zodanig ingericht, dat corporaties optimaal inhoud kunnen geven aan hun eigen doelstellingen én aan het publiek belang van de inzet van het maatschappelijk bestemd vermogen op het terrein van de 'brede zorg voor het wonen'.

Dit publiek belang is fundamenteel. Daarom voorziet dit arrangement niet in de mogelijkheid van vrijwillige uittreding van corporaties uit het stelsel.

¹ Vertegenwoordigers van de Woonbond en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), waren eveneens uitgenodigd maar hebben aangegeven niet deel te willen nemen.

² De Stuurgroep bestaat uit: Rien Meijerink, onafhankelijk voorzitter, Leon van Halder, Merijn van Giessen (beiden van het ministerie van VROM), Willem van Leeuwen, Hendrien Witte (beiden van Aedes), Oscar Papa, extern secretaris (B&A Groep).

Het arrangemente borgt het publiek belang en biedt tegelijkertijd ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap. Er is sprake van publiekrechtelijke regelgeving en daarbij behorend toezicht in de vorm van een Autoriteit. De corporatiesector biedt waarborgen zoals professioneel functionerende Raden van Commissarissen (RvC's) en governancecodes. Visitatie is kerninstrument.

In het arrangemente is kennisgenomen van de verwachte modaliteit van de Maatschappelijke Onderneming in het Burgerlijk Wetboek. De uitwerking daarvan is nu nog niet helder. Voor zover deze modaliteit er niet in gaat voorzien, moeten de in dit arrangemente opgenomen publiekrechtelijke voorschriften met betrekking tot de governance in de regelgeving worden opgenomen. Dit betreft bijvoorbeeld de algemeen verbindend verklaring van branchecodes en het betrekken van belanghouders bij de beleidsvorming en verantwoording.

Dit arrangemente geldt voor alle woningcorporaties, ongeacht of ze lid zijn van Aedes.

Het arrangemente is daarmee vernieuwend en bestuurlijk solide. Het geeft de corporaties meer armslag om hun rol als maatschappelijke ondernemers waar te maken en biedt tegelijkertijd waarborgen voor het publieke belang.

2. De positionering van corporaties

2.1. De opdracht voor de corporaties

In de AedesCode is goed weergegeven waar corporaties heden ten dage voor staan: "In het besef dat een thuis meer is dan een huis: de burens, een schone, veilige woonomgeving en andere voorzieningen, doen corporaties alles wat in hun vermogen ligt om samen met mensen die voor wonen een beroep op hen doen, goed wonen waar te maken. Voor mensen met lage inkomens, die vooral goed en betaalbaar willen wonen. Voor mensen op leeftijd, die zo lang mogelijk zelfstandig willen wonen. Voor mensen die voor het eerst een woning zoeken, die niet jaren willen wachten. Voor mensen met psychische en fysieke problemen, die volwaardig willen wonen. Voor mensen in achterstandswijken, die uitzicht willen op verbetering van hun leefomstandigheden. Voor de echte kansarmen: zwerfkinderen, dak- en thuislozen, die een dak boven hun hoofd moeten". Corporaties zijn hiermee voor de samenleving aanspreekbaar op de kwaliteit van wonen en leven in buurten en wijken.

Woningcorporaties opereren heden ten dage binnen de grote dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen. Die dynamiek is mede bepalend voor dit nieuwe arrangemente. Woningcorporaties zijn eind negentiende eeuw ontstaan om te voorzien in goede huisvesting. Het zijn private ondernemingen, die met maatschappelijk bestemd vermogen werken aan de 'brede zorg voor het wonen'. In deze maatschappelijke bestemming en het grote publieke belang dat is gemoeid met de inzet van deze middelen, ligt heden ten dage de legitimering van het publiekrechtelijk stelsel waarin de corporaties zijn ingebed.

Omdat wonen een lokale aangelegenheid is, ligt de context voor het presteren

door corporaties ook lokaal. Tegelijkertijd betekent het dat de corporatie responsief is naar haar lokale omgeving als het gaat om de beleidsvorming en de realisatie van haar prestaties. De corporatie is transparant naar haar lokale omgeving in wat zij doet, waarom en wat de gerealiseerde prestaties zijn. De corporatie legt daarover verantwoording af naar haar lokale omgeving, ondermeer door de verplichte openbare en onafhankelijke visitatie en de jaarverslaglegging.

2.2. De relatie met belanghouders

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

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

Het eerstgenoemde punt is vastgelegd in de Aedes- en governancecode. Deze stellen eisen aan de betrokkenheid van belanghouders. Artikel 2 van de Aedescode verplicht de corporatie tot een actief en open overleg met haar belanghouders. Daartoe worden de belanghouders door de corporatie benoemd en gepubliceerd. De governancecode schrijft voor dat de corporatie tenminste eenmaal per jaar met de door haar benoemde belanghouders overlegt. Het verslag van dit overleg wordt openbaar gemaakt. In het jaarverslag verantwoordt de corporatie de vorm van overleg.

De verplichte visitatie is het instrument dat invulling geeft aan het tweede genoemde punt. Per 1 januari 2009 is een onafhankelijke visitatiestichting operationeel, die de visitatiemethodiek vaststelt en zonodig actualiseert en via accreditatie en licentiering de kwaliteit van de verplichte visitatie borgt.

2.3. Het publiek belang

Van oudsher is de inspanning van corporaties gericht op het voorzien in betaalbare huisvesting voor lagere inkomens, de doelgroep. Midden jaren negentig is als reactie op maatschappelijke ontwikkelingen het belang van de volkshuisvesting ruimer gedefinieerd en is het werkdomein van corporaties uitgebreid met de zorg voor leefbare buurten en wijken. Nadien is ook het bieden van adequate woonzorgarrangementen aan het werkdomein toegevoegd. Actueel is de verbreding van het werkdomein naar het bijdragen aan de fysieke, sociale en economische kwaliteit van het wonen in wijken en buurten. Naar verwachting, zal die ontwikkeling van verbreding zich verder doorzetten. Louter terugkijken en teruggrijpen op het verleden, is daarmee niet de juiste manier om tot een toekomstbestendig arrangement te komen. Er moet ruimte zijn om de corporatie de mogelijkheid te geven mee te groeien met de maatschappelijke ontwikkelingen. De maatschappij vraagt daarom.

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

3. Het werkdomein

3.1. Drie onderdelen, drie rollen

De 'brede zorg voor het wonen' omvat meer dan alleen het bouwen en verhuren van woningen voor de doelgroep. Belanghouders spreken de corporaties daar ook op aan. Het gaat dan om de zorg voor de woonomgeving, investeren in maatschappelijk vastgoed en sociale en economische activiteiten in het kader van de wijkaanpak.

Op basis van deze constatering, kent dit arrangement een driedeling in verantwoording binnen het werkdomein van corporaties. In dit werkdomein staat de bewoner centraal, maar per onderdeel van het werkdomein verschilt de scope van de activiteiten van de corporatie. In het eerste deeldomein staat de huisvesting van de bewoner in zijn woning centraal; op dit domein 'MOET' de corporatie actief zijn. In het tweede deeldomein gaat het om de bewoner en zijn directe woon- en leefomgeving; op dit domein 'KAN' de corporatie actief zijn. In het derde deeldomein, tenslotte, gaat het om de bewoner en de wijk waarin deze woont; in dit deeldomein moet de corporatie 'OVERWEGEN' of en in welke vorm zij actief is.

Het eerste deeldomein: Bouwen en verhuren c.q. verkopen van woningen

Corporaties zijn er primair om te voorzien in de huisvesting van mensen met een lager inkomen (de doelgroep). Het gaat om het bouwen en verhuren c.q. verkopen van sociale huur- en koopwoningen. Dit is de primaire rol van corporaties die 'moet'. In het arrangement is dit het eerste deeldomein. Het onvoldoende presteren op dit eerste deeldomein, betekent dat de corporatie wat uit te leggen heeft.

Het eerste deeldomein omvat ook de rol om te voorzien in huisvesting van andere doelgroepen. Het gaat hierbij om investeringen in dure huur- en koopwoningen. De lokale context bepaalt mede of de corporatie ook een rol neemt ten aanzien van deze duurdere huur- en koopwoningen.

Kenmerkend voor het eerste deeldomein is dat de woning de primaire drager is voor het handelen van de corporatie. Er is sprake van een 1 op 1 relatie met de huurder of koper.

Het tweede deeldomein: Investeren in de woonomgeving en in maatschappelijk vastgoed

Woningen staan in een woon- en leefomgeving. Dat maakt dat de corporatie kan kiezen of zij ook investeert in de woonomgeving. Daarnaast is er maatschappelijk vastgoed, zoals scholen en zorggebouwen. Ook die kunnen in relatie worden gezien met het woningbezit en de woonomgeving van dat bezit.

Kenmerkend is dat de woning niet de primaire drager is voor het handelen van de corporaties, maar dat sprake is van een indirecte drager (*'het is belangrijk voor de klanten en de woningen van de corporatie'*). In het arrangement is dit het tweede deeldomein.

Bij de invulling van deze rol, is wederkerigheid belangrijk. De corporatie begeeft zich op het terrein waar (met name) de gemeenten en/of andere maatschappelijke ondernemingen hun primaire verantwoordelijkheden hebben. Of de corporatie zich op dit deeldomein inzet, is mede context afhankelijk en betreft een lokale afweging. Deze wederkerigheid vloeit voort uit een lange termijn relatie en krijgt invulling doordat de gemeente of andere instellingen er ook iets tegenover stellen. Voor zover het gemeenten betreft kan het hierbij gaan om medewerking in procedures, vergunningen, bestemmingsplan en/of gronduitgifte. Als die wederkerigheid niet aanwezig is, zal de corporatie aan deze rol niet zondermeer invulling behoeven te geven.

Omdat de relatie met het wonen indirecter is, moet de corporatie zich verantwoorden over haar rol en inzet. Dat geldt ook de afweging om geen invulling te geven aan de rol in dit deeldomein. In het arrangement is daartoe een beoordelingskader voorgeschreven. Dit ligt in de lijn die de Commissie De Boer in 2005 in haar advies heeft aanbevolen. Een dergelijk beoordelingskader bestaat uit de volgende elementen:

- een deugdelijke argumentatie voor de investering, geredeneerd vanuit het wonen,
- een adequate bedrijfseconomische onderbouwing,
- een legitimerend contract met overheid of instelling op wiens gebied men zich begeeft,
- en de toets van de Raad van Commissarissen.

Langs deze weg verantwoordt de corporatie haar inzet op dit tweede deeldomein.

Het derde deeldomein: de wijk- en buurtaanpak

In dit derde deeldomein gaat het om de wijkaanpak. In het kader van de wijkaanpak wordt steeds vaker een beroep op corporaties gedaan om te investeren in de sociale en economische ontwikkeling van de buurt of wijk. De relatie met het wonen is veelal 'dun': het gaat daarbij om het investeren in de mensen die in de wijk wonen. Dit raakt de werkdomeinen van andere maatschappelijke ondernemingen, zoals instellingen in de zorg en het onderwijs.

Het arrangement laat voor corporaties ruimte een rol te vervullen in dit derde deeldomein, maar verplicht de corporaties zich te verantwoorden waarom zij dat doen en wat daarbij haar inzet is. Hierbij gelden voor dit deeldomein de volgende criteria:

1. De buurt- en wijkaanpak is territoriaal gebonden. De corporatie presteert op dit derde deeldomein daarom in die buurten en wijken waar zij bezit heeft en niet daarbuiten.
2. De corporatie begeeft zich op de primaire werkdomeinen van andere maatschappelijke ondernemingen, zoals instellingen van onderwijs en zorg, maar steeds vastgoed gerelateerd. De primaire rol voor dit type van prestaties ligt dan ook bij deze andere maatschappelijke ondernemingen. De inzet van de corporaties moet derhalve proportioneel zijn en daarmee beperkt van omvang.
3. De inzet van de corporatie in het derde deeldomein komt ook tot uitdrukking in de rol die de corporatie neemt. Het arrangement benoemt hierbij rollen als faciliteren, initiëren en/of tijdelijk aanjagen. Tijdelijkheid en proportionaliteit staan daarmee voorop.

Als de corporatie in dit deeldomein prestaties levert, verantwoordt zij zich hierover expliciet. Het credo is 'nee, tenzij'. Een adequate verantwoording van het waarom en de omvang van de inzet van de corporatie, is nodig.

Ook hier geldt dat afweging moet plaatsvinden in de lokale context en is wederkerigheid in de relatie met de gemeente of andere maatschappelijke ondernemingen van groot belang.

Het arrangement regelt dat ook ten aanzien van dit deeldomein het eerder in het tweede deeldomein aangehaalde beoordelingskader, zoals aanbevolen door de Commissie De Boer, wordt toegepast. Met behulp van dit kader, waarin de drie voornoemde criteria worden meegenomen, verantwoordt de corporatie haar inzet op dit derde deeldomein.

3.2. Resumerend: de vereisten

Met deze onderverdeling voor het werkdomein, geeft het arrangement voor corporaties ruimte voor maatschappelijke prestaties die verder gaan dan de primaire rol van huisvester voor de doelgroep. Het arrangement bevat, gekoppeld aan het werkdomein, een aantal vereisten. Dit betreft:

De wederkerigheid in relaties

In het tweede en derde deeldomein is voor corporaties de genoemde wederkerigheid van belang, met name in verhouding tot gemeenten en andere maatschappelijke ondernemingen. Het uitgangspunt daarbij is dat sprake is van partnerschap op langere termijn.

Een beoordelingskader

Een rol in het tweede en derde deeldomein behoeft een transparante verantwoording door de corporatie. Het arrangement kent hiervoor een beoordelingskader, zoals die in 2005 door de Commissie De Boer is aanbevolen. Het verplicht hanteren van een dergelijk beoordelingskader, maakt deel uit van dit arrangement.

De proportionaliteit in de inzet van middelen

De drie deeldomeinen vormen het speelveld waarop de corporatie haar middelen inzet. Daarbij geldt het principe dat hoe 'dunner' de relatie met het wonen wordt – van het 1^e naar het 3^e deeldomein -, hoe kleiner de bijdrage van de corporatie is in het totaal van de benodigde investeringen. Deze proportionaliteit is onderdeel van het arrangement.

4. Publieke borging: Autoriteit

4.1. Een onafhankelijke en gezaghebbende Autoriteit

De rol en verantwoordelijkheid van woningcorporaties en de wijze waarop het publiek belang wordt geborgd, moet expliciet zijn. Het publiek belang moet te allen tijden zijn geborgd op het vlak van de te leveren prestaties, de governance en de financiële positie van corporaties. Daarmee wordt ook duidelijk waar verwachtingen liggen ten aanzien van de inzet van hun middelen. In het arrangement is de publieke borging vorm gegeven door middel van een nieuw op te richten Autoriteit. De Autoriteit fungeert als enige toezichthouder.

Deze Autoriteit oordeelt gezaghebbend over de prestaties, de financiële continuïteit en de (toepassing van de) governance bij individuele corporaties. De positionering van deze Autoriteit bevindt zich op het kruispunt van horizontale verantwoording en extern toezicht. In deze Autoriteit gaan de taken, voor zover gecontinueerd, van bestaande toezichthouders op. De Autoriteit gaat over alle corporaties.

De Autoriteit heeft de status van een Zelfstandig BestuursOrgaan (ZBO), geregeld bij wet. De taakinvulling kan worden opgenomen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB). Een aantal interventiemiddelen dat thans bij de minister is belegd, wordt ondergebracht bij deze Autoriteit.

De Autoriteit bestaat uit een Bestuur van drie à vijf gezaghebbende en onafhankelijke leden, benoemd door de Kroon. De Kroon benoemt hen, met uitzondering van de voorzitter, op voordracht van de branche en de directe landelijke belanghouders. Het Bestuur beschikt over een werkapparaat voor de gegevensverzameling en data-analyse. De secretaris van het Bestuur, is tevens de directievoerder van het werkapparaat.

De Autoriteit werkt binnen een publiekrechtelijk kader. De minister is daarvoor verantwoordelijk. De Autoriteit formuleert haar eigen beleidsregels, gehoord hebbende de branche. De beleidsregels behoeven de goedkeuring van de minister.

De minister heeft geen zeggenschap over de beoordeling door de Autoriteit van individuele corporaties en daaruit al dan niet voortvloeiende interventies. De minister kan alleen de Autoriteit de verplichting opleggen haar beleidsregels aan te passen met het oog op haar handelwijze naar alle corporaties.

De Autoriteit beschikt over een aantal eigen interventiemogelijkheden (zoals de aanwijzing en de toezichthouder). De Autoriteit kan in voorkomende gevallen de

minister verzoeken zwaardere sancties toe te passen (zoals het verzoek de bewindvoerder te doen benoemen). De minister kan evenwel niet eigenstandig interventies tegen individuele corporaties instellen, anders dan op verzoek van de Autoriteit.

Bij de vorming van de Autoriteit wordt een nieuwe organisatie neergezet. Vervolgens wordt de overgang georganiseerd van toezichtstaken – voor zover gecontinueerd - bij nu bestaande organen naar deze Autoriteit. De rol en taak van de beoogde Autoriteit wordt derhalve niet ondergebracht bij één van de bestaande organisaties om van daaruit 'uit te breiden'. Een vernieuwing van het toezichtsarrangement staat derhalve voorop.

De taken van het CFV worden teruggebracht tot de projectsteun en saneringsteun. Het bestuur van dit fonds wordt benoemd op voordracht van de corporatiesector.

4.2. Het werkveld en de werkwijze van de Autoriteit

De Autoriteit let in haar werkzaamheden nadrukkelijk op signalen uit de markt en bevindingen van haar eigen werkorganisatie. Het werkveld van de Autoriteit heeft betrekking op de prestaties van de corporatie, de financiële continuïteit van de corporatie en de juiste toepassing door de corporatie van de governance.

De werkwijze van de Autoriteit op deze onderscheiden onderdelen, is als volgt.

a. *Het oordeel over de prestaties*

De Autoriteit geeft een eigen oordeel over de prestaties van de corporatie. Dit oordeel wordt opgemaakt tegen de achtergrond van de lokale context van de corporatie en ten opzichte van landelijke prioriteiten indien en voor zover deze een doorwerking hebben gekregen in de lokale prestatieafspraken. Wederkerigheid in de lokale relaties van de corporatie, wordt hierin meegewogen.

De Autoriteit maakt gebruik van bestaande bronnen, zoals het visitierapport, het jaarverslag, het volkshuisvestelijk verslag en de lokale prestatieafspraken. Zij is terughoudend met eigen gegevensverzameling, vanuit het oogpunt van beperking van de administratieve lasten. De minister beslist, na ruggespraak met de branche, over de informatievraag van de Autoriteit op het punt van de prestaties.

Het oordeel van de Autoriteit met betrekking tot de prestaties kent twee modaliteiten met bijbehorend vervolg:

- *Prestaties op orde:* Indien de prestaties voldoende op orde zijn, worden de prestaties weer bezien na een periode van vier jaar. Hiermee wordt het ritme van de visitatie gevolgd.
- *Prestaties niet op orde:* Bestuur en Raad van Commissarissen zijn aan zet. De Autoriteit toetst uiterlijk na een jaar of er verandering is opgetreden.

Met deze tweedeling is meteen duidelijk wat de corporatie kan verwachten. Als het op orde is, geeft de Autoriteit vertrouwen, als het niet op orde is zal de Autoriteit weer snel opnieuw toetsen.

De beoordeling van de prestaties gebeurt vooral op basis van de visitatie in samenhang met de aanwending van het vermogen. 'Geld' is een essentiële randvoorwaarde om prestaties te kunnen leveren, maar – anders dan in het private bedrijfsleven – geen doel op zichzelf. Als er – na realisatie van de lokale opgave - financiële ruimte aanwezig blijft, kan die elders worden aangewend ten behoeve van de 'brede zorg voor het wonen' als daar mogelijkheden voor zijn. De Autoriteit kan de corporatie verzoeken hiervoor een plan op te stellen, waarin duidelijk aangegeven wordt hoe deze ruimte ingezet zal worden.

Artikel 6 van de Aedescode beschrijft de inzet van middelen door de corporatie. De branche is voornemens op basis van dit artikel een norm voor financiële ruimte te formuleren. In de norm wordt de relatie tussen maatschappelijk presteren en de investeringen gelegd. De norm is gebaseerd op de systematiek van kasstromen. Het ligt in de lijn van dit arrangement dat de Autoriteit deze norm voor "financiële ruimte" gaat hanteren. Mocht dit niet lukken of de instemming van de minister niet krijgen, dan zal de Autoriteit zelf een norm formuleren in haar beleidsregels. Deze behoeft de goedkeuring van de minister.

b. *Het oordeel over de financiën*

De Autoriteit richt haar financieel toezicht primair op de financiële continuïteit van de individuele corporatie. De Autoriteit verricht deze toets jaarlijks. Daarbij maakt de Autoriteit gebruik van de beoordeling van de kredietwaardigheid, zoals die door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) voor het merendeel van de corporaties wordt uitgevoerd. Dit naar analogie van het gebruik van het visitatierapport bij de beoordeling van de prestaties van de corporatie.

De Autoriteit vormt zich een eigen oordeel. Ook hier maakt de Autoriteit gebruik van de informatie die al beschikbaar is, bijvoorbeeld van het WSW, voordat eigen gegevensverzameling plaatsvindt. Dit met het oog op beperking van de administratieve lasten.

Het WSW is niet zelf toezichthouder. Het WSW toetst de financiële positie van de corporatie in relatie tot de risico's van borging op de kapitaalmarkt en betreft een privaat instituut.

De oordeelsuitspraak kent twee modaliteiten:

- De continuïteit is wel verzekerd. De volgende toets vindt een jaar later weer plaats.
- De continuïteit is niet verzekerd. De Autoriteit beziet de nadere benodigde acties.

Primair is het aan de RvC om op dit vlak het interne toezicht uit te oefenen en zich daar door middel van het jaarverslag over te verantwoorden. Zodra blijkt dat een project substantieel overschrijding van de vastgestelde begroting kent, moet daarvan door de corporatie melding worden gedaan bij de Autoriteit.

c. *Het oordeel over de governance*

Het toezicht op een juiste uitvoering van de vereisten van de governance is primair een interne zaak van bestuur en RvC. Het arrangement schrijft voor dat de RvC hierover transparant verantwoording moet afleggen in een governance-verslag van de RvC, op te nemen in het jaarverslag. De goedkeurende verklaring van de accountant heeft daarmee ook betrekking op dit governance-verslag.

De Autoriteit beoordeelt op basis van het jaarverslag vervolgens de toepassing van de algemene governance-eisen, zoals vastgelegd in de Aedecode en governancecode, waarvan de werkingsfeer wettelijk geborgd is in de verwachte modaliteit van de Maatschappelijke Onderneming dan wel de Woningwet.

Het voorgaande leidt tot een dringende oproep aan de Visitatiestichting om de governance, in het bijzonder de wijze waarop het intern toezicht zijn eigen kwaliteit borgt, een sterkere inbedding in de visitatiemethodiek krijgt dan thans het geval is. Daarmee wordt de Autoriteit beter in staat gesteld ook op het punt van de governance van het visitatierapport gebruik te maken.

Tevens wordt een dringende oproep aan de Visitatiestichting gedaan om te voorzien in een vast format van zelfevaluatie door de corporatie.

4.3. Het instrumentarium van de Autoriteit

In de huidige ordening beschikt de minister over een aantal instrumenten, waarmee zij jegens de corporatie kan interveniëren. Het betreft in volgorde van oplopende zwaarte de aanwijzing, de last onder dwangsom, het aanstellen van een toezichthouder, het doen van een verzoek aan de rechter een bewindvoerder aan te stellen en tenslotte de intrekking van de toelating met het verzoek aan de rechter tot ontbinding van de onderneming over te gaan.

Het arrangement regelt dat de Autoriteit de beschikking heeft over een deel van dit instrumentarium, om zo corporaties met onvoldoende oordelen tot verbeteringen te stimuleren, dan wel sancties toe te passen als corporaties langdurig een onvoldoende oordeel ontvangen.

De eerste stap in de interventie van de Autoriteit is de waarschuwingsbrief en/of het normoverdragend gesprek. Hiermee wordt een eerste signaal gegeven dat de corporatie moet prikkelen om tot verbetering te komen.

De Autoriteit heeft de volgende drie instrumenten om tot interventie over te gaan:

1. De aanwijzing van de Autoriteit aan het bestuur van de corporatie. Dit betreft een 'gij zult' uitspraak van de Autoriteit.
2. De last onder dwangsom, al dan niet met openbaarmaking. Niet nakomen kost geld.
3. De benoeming van een toezichthouder.

Zwaardere sancties zijn voorbehouden aan de minister, op verzoek van de Autoriteit. Het gaat hierbij om de volgende sancties:

4. Het verzoeken van de rechter een bewindvoerder aan te stellen.
5. Het ontslaan van de RvC.
6. Het verzoeken van de rechter tot ontbinding van de onderneming.

Wat betreft het onder 5. genoemde punt, zal deze bevoegdheid bij wet moeten worden geregeld. Thans beschikt de minister niet over deze bevoegdheid.

De toepassing van dit instrumentarium ziet er als volgt uit. Bij negatieve oordelen stuurt de Autoriteit een waarschuwingsbrief en/of houdt een normoverdragend gesprek. Indien de corporatie onvoldoende reageert om tot verbetering te komen, gaat de Autoriteit over tot het geven van verplichtende aanwijzingen aan de corporatie, zonedig met een last onder dwangsom. Als deze aanwijzingen niet worden opgevolgd, impliceert dit dat de commissarissen niet hebben ingegrepen: het interne toezicht heeft gefaald. In dat geval stelt de Autoriteit een externe toezichthouder aan. Als ook dit onvoldoende effect heeft, verzoekt de Autoriteit de minister zwaardere middelen in te zetten zoals een bewindvoerder, ontslag van de RvC of ontbinding van de onderneming.

4.4 Last resort

In het arrangement is de mogelijkheid van bindende uitspraken in geschillen met belanghouders essentieel. De Autoriteit is daarom naast toezichthouder ook 'last resort' indien er tussen de corporatie en een belanghouder een geschil optreedt waar men gezamenlijk niet uitkomt. De Autoriteit is bevoegd een uitspraak over dergelijke geschillen te doen, voor zover het een onderwerp betreft dat verband houdt met de toezichthoudende taak die aan de Autoriteit is toebedeeld in codes en/of regelgeving. Voor bijvoorbeeld veel geschillen tussen de huurderorganisatie en de corporatie, is de Overlegwet van toepassing, waarvoor uitsluitend de rechter bevoegd is.

De Autoriteit is 'last resort' voor conflicten tussen corporaties en gemeenten over de totstandkoming van prestatieafspraken. De Autoriteit zal zich daarbij niet uitspreken, voordat partijen gebruik hebben gemaakt van mediation. Ook geldt de voorwaarde dat de gemeente bij dergelijke conflicten haar beleid moet hebben vastgelegd in een woonvisie.

De Autoriteit kan uitspraken doen richting corporaties en gemeenten. Wat betreft interventies treedt de Autoriteit alleen op richting corporaties. Wat gemeenten betreft moet de minister zonedig gebruik maken van bestuurlijke interventies.

De Autoriteit is ook 'last resort' voor kwesties aangaande de governance. Bijvoorbeeld indien de huurdersorganisatie door de corporatie niet erkend wordt als belanghouder, of indien een door de corporatie erkende belanghouder een geschil heeft met de RvC waar men niet uitkomt.

Een uitspraak van de Autoriteit is overigens voor beroep vatbaar bij de bestuursrechter.

4.5. Toestemming fusies

Fusies tussen corporaties dienen in de huidige situatie de toestemming van de minister. Belangrijke toetsingscriteria zijn hierbij de laagdrempeligheid en de toegankelijkheid, alsmede de waarborg van lokale verankering. Dit geldt overigens voor alle corporaties, of ze fuseren of niet.

Deze toestemmingsprocedure wordt gewijzigd en komt te liggen bij de Autoriteit. Fusies moeten voldoen aan de genoemde toetsingscriteria. Deze criteria worden nader geoperationaliseerd in de Aedes- en governancecode. Het arrangement bepaalt dat de RvC bij het voornemen tot fusie verantwoording aflegt hoe hieraan na fusie wordt voldaan.

Het arrangement kent daarnaast de verplichte procesvereiste dat de lokale belanghouders actief in kennis worden gesteld van het voornemen tot fusie en hun visie kunnen geven op de wijze waarop voldaan wordt aan deze criteria. Daarmee zijn deze belanghouders in staat eventueel hun bezwaren kenbaar te maken. Geschillen kunnen worden voorgelegd bij de Autoriteit.

Het voorgaande leidt tot de aanbeveling dat de Visitatiestichting in de visitatie na een fusie de effecten van de fusie te betreft. Ook in de jaarlijkse verantwoording door de RvC in de vorm van haar governance-verslag, verantwoordt zij zich hierover. Daarmee wordt de toets van de governance-vereisten op dit punt van fusies ook op de langere termijn geborgd.

4.6. Sectorbeeld

De Autoriteit maakt jaarlijks een toezichtverslag. Tevens stelt zij jaarlijks een sectorbeeld op. In het sectorbeeld wordt een geconsolideerd overzicht gegeven van het totale (maatschappelijke) presteren van de corporaties, ook in relatie tot landelijke ambities. Hierbij worden tevens de relevante omgevingsfactoren meegenomen. Beide verslagen worden door de minister aangeboden aan de Tweede Kamer.

Daarnaast kan de Autoriteit op verzoek van de minister analyse doen op effecten van rijksbeleid, voor zover het gaat om de consequenties van het rijksbeleid voor met name het vermogen van de corporaties.

5. Borging binnen de sector

5.1. Governance code en algemeen verbindend verklaring

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

Het arrangement neemt de door Aedes en de VTW opgestelde governancecode als uitgangspunt. Deze code is nu alleen van toepassing op leden van Aedes. Het arrangement regelt de wettelijke verankering door middel van een algemeen verbindend verklaring van de branche-codes en regeling.

De minister verklaart de (belangrijkste vereisten van) de Governance-code algemeen verbindend (AVV). Daarbij vindt formele toetsing plaats op procesvereisten. De inhoudelijke toetsing is niet anders dan marginaal. De belangrijkste vereisten zijn in ieder geval de verplichte visitatie, de bezoldiging van bestuurders en de borging van de betrokkenheid van lokale belanghouders.

5.2. Integriteit en treasury

Het arrangement gaat er van uit dat alle corporaties beschikken over een integriteitcode en een treasury-statuu. Voor de leden van Aedes geldt nu al dat zij op grond van de governance-code een integriteitcode op bedrijfsniveau hanteren, alsmede een klokkenluidersregeling.

Het punt van de integriteit is ook in algemene zin een belangrijk vraagstuk. Het arrangement bevat de bepaling dat de integriteit van zowel bestuurders als commissarissen (snel) wordt getoetst, tenminste bij aanstelling en bij herbenoeming, door een onafhankelijke instantie. Daarbij worden bestaande instrumenten gehanteerd, zoals de verklaring van goed gedrag.

Bij een treasury-statuu gaat het met name om:

- De wijze waarop het vermogen mag worden belegd, in het bijzonder ter vermijding van risicovolle beleggingen;
- De mate van aanhouden van voldoende liquide middelen;
- Het verbod te bankieren (doorlenen door bijvoorbeeld hypotheeken te verstrekken).

5.3 Verantwoording door de RvC

De RvC moet in het jaarverslag van de corporatie een apart hoofdstuk opnemen. Voor leden van Aedes geldt deze verplichting in algemene zin al door middel van de governancecode. Dit moet specifieker worden. De RvC moet haar specifieke oordeel geven over de onderwerpen waarop zij toezicht houdt. Dit betreft in ieder geval de geleverde prestaties, de inzet van het vermogen, de financiële continuïteit, de rechtmatigheid en voldoen aan de branchecodes, de integriteit en de governance. Ook dit hoofdstuk valt onder de goedkeurende accountantsverklaring.

Ook hierin komt de zelfevaluatie van de RvC aan de orde. Door deze verantwoording wordt transparantie over de governance gerealiseerd. Het sluitstuk hierop is dat de minister, daartoe verzocht door de Autoriteit, de RvC kan ontslaan indien de verklaringen van de RvC in het jaarverslag bij herhaling pertinent onjuist blijken te zijn. Dit ter beoordeling van de Autoriteit. Er mag van worden uitgegaan dat hiervan een aanmerkelijke impuls op het professioneel gedrag van het intern toezicht uitgaat.

5.4. Kwaliteitseisen intern toezicht

Een verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering van commissarissen is noodzakelijk. Hierbij zijn de volgende stappen van belang:

- Op het niveau van de RvC als geheel wordt een profiel opgesteld met deskundigheid /persoonlijkheidseisen, en vereisten aan diversiteit van de RvC (afspiegeling van de maatschappelijke context waarin de corporatie opereert);
- Daarvan worden individuele profielen voor commissarissen afgeleid
- De werving van nieuwe commissarissen gebeurt (ook) via publieke werving;
- Introductie, scholing en zelfevaluatie van de (Raad van) Commissarissen is verplicht (onderdeel governancecode);
- In het governance-hoofdstuk van het jaarverslag verantwoordt de RvC zich over de eigen deskundigheid/bijscholing en vermeldt de resultaten van de zelfevaluatie.

Aan de door Aedes ingestelde Monitoringcommissie wordt dringend aanbevolen om vorengenoemde punten nauwgezet te volgen en zonodig voorstellen te doen voor aanscherping van de codes in dit verband.

6. Samenvatting

Dit arrangement versterkt de borging van het publiek belang. Belanghouders krijgen een sterkere positie. Er worden hogere eisen gesteld aan het functioneren van de Raden van Commissarissen. Periodiek vindt verplicht een integrale visitatie plaats. Prestaties worden in de context beoordeeld. Een onafhankelijke en gezaghebbende Autoriteit houdt toezicht. Er ligt een gedifferentieerd interventie-instrumentarium. De corporaties krijgen ruimte om maatschappelijk te ondernemen, maar wel binnen verantwoordingsgrenzen.

Samengevat zijn de kernelementen van het arrangement de volgende:

1. Het uitgangspunt is dat corporaties private maatschappelijke ondernemingen zijn met een publiek belang;
2. Het publiek belang komt tot uiting het werkdomein van corporaties. Dit kent drie deeldomeinen, die achtereenvolgens worden gekenmerkt door het 'moet', het 'kan' en het 'afwegen'
3. De rol van de corporatie is per deeldomein verschillend qua verantwoordelijkheid en inzet van middelen. Proportionaliteit is hierbij het uitgangspunt;
4. Daar waar het deeldomein 'kan' en 'afwegen' aan de orde is, verantwoordt de corporatie haar inzet door middel van een beoordelingskader dat in lijn is met het advies van de Commissie De Boer uit 2005;
5. Er is één publiekrechtelijk toezichthouder: de onafhankelijke en gezaghebbende Autoriteit;
6. De Autoriteit oordeelt over de prestaties, de financiële continuïteit en de governance van de individuele corporatie; de Autoriteit oordeelt op basis van bestaande bronnen, waaronder het kerninstrument visitatie;

7. De Autoriteit beschikt over een eigen instrumentarium voor interventies, betreffende de aanwijzing, de last onder dwangsom en de benoeming van een toezichthouder;
8. Zwaardere sancties zijn voorbehouden aan de minister, op verzoek van de Autoriteit, en betreffen het verzoeken van de rechter een bewindvoerder aan te stellen, het ontslaan van de RvC en het verzoeken van de rechter tot ontbinding van de onderneming over te gaan;
9. Voor geschillen tussen de corporatie en belanghouders, is de Autoriteit last resort die bindende uitspraken doet;
10. Het arrangement geldt voor alle corporaties; de minister verklaart de periodieke visitatie en de (belangrijkste vereisten van de) governancecode algemeen verbindend;
11. De minister is systeemverantwoordelijke en verantwoordelijk voor wet- en regelgeving;
12. In dit arrangement worden aanbevelingen voor aanscherpingen gedaan aan de Visitatiestichting en de Aedes Monitoringcommissie. Het arrangement gaat er van uit dat deze oproepen worden gehonoreerd.