

**Jaarcongres 21 juni 2012**

# **Gericht toezicht, voorwaarde voor professionele vrijheid**

Utrecht, augustus 2012



- Voorwoord** • Marien de Langen, voorzitter De Vernieuwde Stad 5
- 1 **‘Laatste waarschuwing om het beter te doen’** • Jim Schuyt, bestuursvoorzitter De Alliantie en dagvoorzitter 7
- 2 **‘Financiële denken zit onvoldoende in DNA woningcorporaties’** • Kees Koedijk, hoogleraar Financieel Management 11
- 3 **‘Zonder tegenkracht kunnen de zaken helemaal fout lopen’** • Gerard Erents, interim-bestuurder Vestia 15



## Voorwoord

**‘Gericht toezicht, voorwaarde voor professionele vrijheid’ was het kernachtige motto van het onlangs gehouden jaarcongres van De Vernieuwde Stad. In een tweetal zeer interessante bijdragen gaven Kees Koedijk (hoogleraar Financieel Management) en Gerard Erents (partner bij ORKA-Advies) zeer openhartig en direct hun visie op de situatie in volkshuisvestingsland.**

Kees Koedijk liet uitgebreid het unieke karakter van het corporatiestelsel in Nederland zien en de prestaties die zijn geleverd. Probleemwijken die eigenlijk die naam niet verdienen als je dat vergelijkt met steden in het buitenland, een enorme voorraad socialehuurwoningen van hoge kwaliteit. Verspeel die kwaliteiten niet, was zijn oproep. Tegelijkertijd sprak hij de verwachting uit dat op termijn de achtervang van de overheid zal gaan verdwijnen. Hij riep corporaties op de kracht van het (eigen) collectief beter te benutten. En om de financiële kennis in de sector te versterken.

Vervolgens gaf Gerard Erents in een tweegesprek met dagvoorzitter Jim Schuyt een negental lessen die hij heeft getrokken uit zijn enorme ervaring bij corporaties die in de problemen zijn geraakt. Het regende daarbij wijsheden, zoals: zorg er als bestuur of RvC voor dat er voldoende checks and balances zijn in de organisatie. Zelfoverschatting door een bestuurder leidt gemakkelijk tot een houding dat er “wat bij hoort”. Een RvC moet vaker tegen een bestuurder zeggen dat de Raad niet kan instemmen met een voorstel als die bestuurder het zelf niet kan uitleggen. En: de positie van een bestuursvoorzitter is twee kanten op (naar de RvC en naar de organisatie) van enorm gewicht.

De beide bijdragen zorgden voor een zeer geslaagd jaarcongres dat langdurig inspiratie zal geven. Een impressie van het congres is in deze publicatie uitgebreid terug te lezen.

Marien de Langen,  
voorzitter De Vernieuwde Stad



## I ‘Laatste waarschuwing om het beter te doen’

De rekening van de Vestia-deal is hoog, stelt Jim Schuyt, oud-voorzitter van De Vernieuwde Stad. “Maar de rekening van alle mogelijke alternatieven zou vele malen hoger zijn geweest. Bovendien zijn er nu de nodige lessen te leren over het toezicht in de sector.”

‘Gericht toezicht, voorwaarde voor professionele vrijheid’, luidde de titel van het Jaarcongres 2012 van De Vernieuwde Stad. De bijeenkomst, waar Schuyt formeel door De Vernieuwde Stad werd uitgezwaaid, had volgens hemzelf niet op een beter moment kunnen worden gehouden.

Want slechts twee dagen daarvoor kwamen Vestia en de bancaire sector tot een akkoord over de afwikkeling van de financiële schade, die werd geleden door te risicovolle en te omvangrijke handel in derivaten. Het grootste deel komt voor rekening van Vestia, een ander deel nemen de banken voor hun rekening, en de sector draait via een generieke heffing op voor de resterende 700 miljoen euro.

Schuyt: “De positieve kant van het verhaal is dat het stelsel waarop de corporatiesector is gefundeerd, heeft bewezen te werken. De garantiestructuur is in werking getreden, en tot in de tweede lijn is de borging aangesproken. De derde lijn, het vangnet van de overheid, is buiten schot gebleven. En dat is goed nieuws voor een overheid die toch al zo in de problemen zit. Natuurlijk, de rekening voor de corporatiesector is hoog. Maar de rekening van alle mogelijke alternatieven zou vele malen hoger zijn geweest.”

### ‘Toezicht heeft gefaald’

De andere kant is echter heel wat minder positief, erkent hij. “Want niet alleen is de relatie met de banken op het spel gezet, ook heeft het toezicht in het geval van Vestia gefaald. De inmiddels vertrokken directeur-bestuurder en zijn treasurer bleken in relatieve vrijheid hun gang te kunnen gaan. Zelfoverschatting is voor zowel interne als externe toezichthouders een moeilijk te vatten begrip, leert ons de casus Vestia.”

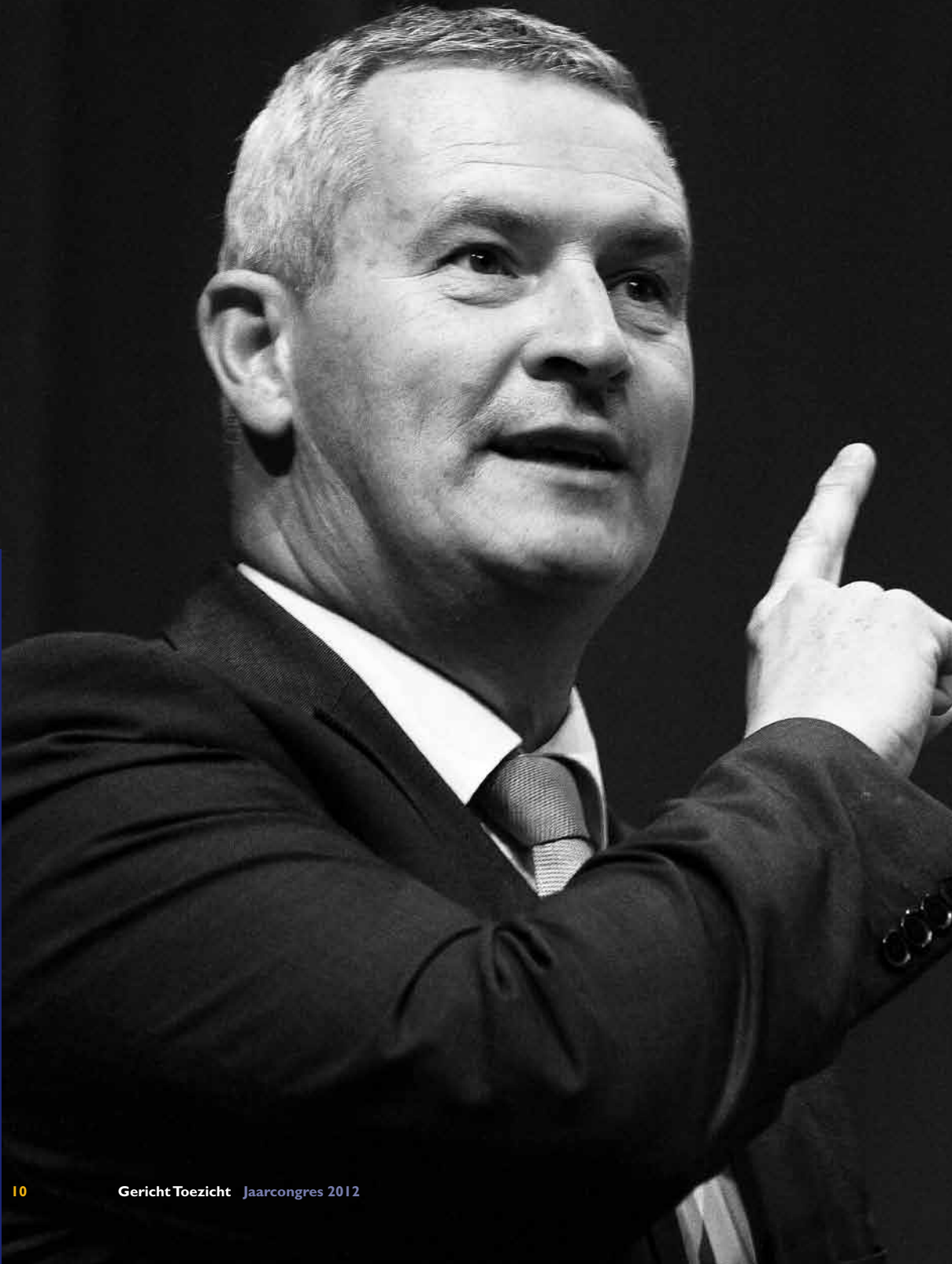
Vraag is dan ook vooral: hoe nu verder? “Welke lessen zijn er nog meer te leren uit Vestia, en de eerdere gevallen dat een woningcorporatie uit de bocht vloog? Is het garantiestelsel, met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, nog wel houdbaar? Moeten het Centraal Fonds en het Ministerie van Binnenlandse Zaken hun toezichthoudende taken uitbreiden of aanpassen?

Is het instrumentarium van de Raden van Commissarissen toereikend om misstanden in de toekomst te voorkomen? En vooral ook: hoe voorkomen we dat de politiek in een regelreflex schiet of de corporatiesector de commerciële markt op stuurt?”

Deze en vele andere vragen kwamen expliciet aan de orde op het Jaarcongres van De Vernieuwde Stad. “Het is mij duidelijk dat de ordeningsdiscussie nog niet voltooid is, en dat de sector met name op financieel terrein haar zaken nog beter op orde moet krijgen”, concludeert Schuyt. “Als het gesprek daarover serieus wordt aangegaan, zou Vestia best wel eens onze laatste waarschuwing kunnen zijn geweest.”







## 2 ‘Financiële denken zit onvoldoende in DNA woningcorporaties’

Het financiële denken is sinds de bruteringsoperatie onvoldoende in het DNA van de volkshuisvesting terechtgekomen. Dat verklaart volgens Kees Koedijk, hoogleraar Financieel Management aan de Tilburg University, de grote problemen met financiële producten zoals derivaten. Hij verwacht dat het toezicht op de corporaties op dezelfde manier zal evalueren als het toezicht op de pensioenfondsen. Zoals de Pensioen- en Verzekeringskamer dat eerder heeft gedaan zal op termijn ook het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting fuseren met De Nederlandsche Bank.

Na de bruteringsoperatie, in het kader waarvan rijk en corporatiesector voor vele miljarden aan leningen en subsidies tegen elkaar wegstreepten, is de wereld voor volkshuisvesters niet bepaald eenvoudiger geworden, stelt Kees Koedijk vast. “De bruteringsoperatie was in feite een revolutie op kousenvoeten. Voor die tijd kenmerkte de volkshuisvesting zich nog door massieve overheidsinterventie. Daarna is de overheid veel meer op afstand komen te staan.”

In eerste instantie leidde het tot een periode van grote rust, waarin de verzelfstandigde sector min of meer haar eigen gang kon gaan. Een tijd die in schril contrast staat met de onrust van de afgelopen tien jaar. Koedijk: “Wie alleen daarop zou afgaan, beoordeelt de situatie in de sector al snel als volstrekt hopeloos. De grens van wat nog acceptabel is, is inmiddels ook wel zo’n beetje bereikt. Wie geeft er nu eens een keer richting aan de koers die van de woningcorporaties verwacht wordt?”

Want juist aan een duidelijke koers ontbreekt het tot op de dag van vandaag. “We voeren al sinds 2005 de staatssteundiscussie, wat inmiddels de scheiding tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten is gaan heten. Daar kwam in 2008 de invoering van de VPB overheen, gevolgd door de Vogelaarheffing, de herziening van de Woningwet, de discussie over de huurtoeslag, de verhuurdersheffing, et cetera. Stuk voor stuk massieve stelseldiscussies, die het gevolg zijn van het feit dat de sociale huursector na de bruteringsoperatie in een niemandsland terecht is gekomen. De perceptie van de buitenwereld is anno 2012 dat de corporaties heel erg rijk zijn. Dat veronderstelde enorme vermogen verleidt politiek en bestuur tot micromanagement. Aan veel discussies in de Eerste en Tweede Kamer is dan ook geen touw meer vast te knopen. Wat willen ze nu eigenlijk? Waar zijn we met elkaar mee bezig?”

## Succes na verzelfstandiging

Volgens Koedijk is het voor alles van belang om te kijken naar de successen van de huidige ordening. “Want vergeet niet we dankzij de woningcorporaties in Nederland over prachtige wijken kunnen beschikken. Ondanks de politieke discussie, die langzamerhand nergens meer over gaat, zijn de corporaties massief blijven investeren in wijken en buurten. En het resultaat mag er zijn. Zet de woningkwaliteit in Amsterdam Zuidoost, de Schilderswijk en Witte Vrouwenveld maar eens langs die van de achterstandsbuurten in New York, Parijs en Liverpool en het enorme verschil in kwaliteit is direct zichtbaar. Er is dus wel degelijk heel veel tot stand gebracht.”

Een tweede succes is de welvaart van de sector. “De corporatiesector is heel groot en heel sterk. De sociale woningvoorraad vertegenwoordigt een waarde van 380 miljard euro. Dat is ongelofelijk veel. Nederland heeft ook het hoogste aantal socialehuurwoningen per 1000 inwoners: 154 versus het Europese gemiddelde van 40. In de corporaties verenigt zich de kracht van de collectiviteit. En die kracht kunnen we heel goed gebruiken.”

## Mislukkingen

Tegelijkertijd zijn er echter ook de nodige mislukkingen geweest. De woningcorporaties zijn in de eerste plaats steeds inefficiënter geworden. Zo zijn de exploitatielasten, uitgedrukt in percentage van de huur per eenheid, gestegen van 44 procent in 1998 tot 52 procent in 2010. “Vergelijk dat eens met een institutionele belegger als Alterra Vastgoed, die uitkomt op 25 procent. Natuurlijk zijn het twee onvergelykbare grootheden, maar het biedt de corporaties wel een mooie uitdaging.”

Een andere mislukking is volgens Koedijk de aanhoudende fusiegolf. “We zijn de laatste jaren van 600 toegelaten instellingen teruggedaan naar 400. Dat zou mooi zijn als de sector er beter door zou gaan presteren, maar dat is dus niet het geval. De gemiddelde netto bedrijfslasten per woongelegenheden zijn het afgelopen decennium alleen maar gestegen. Uit de cijfers blijkt dat de sector eerder schaalnadelen dan schaalvoordelen ondervindt. En desondanks gaan de fusies gewoon door. Gemiddeld verdwijnen 10 tot 30 corporaties per jaar.”

Mislukt is ook het toezicht. “Omdat de corporaties voortdurend negatief in het nieuws komen, is bij het grote publiek de perceptie ontstaan van een sector die op hol is geslagen. Dat is met name het gevolg van tekortschietend toezicht. Zowel intern als extern. Want ook het ministerie van Binnenlandse Zaken stelt veel te weinig kaders en verspilt veel te veel tijd en energie aan micromanagement.”

## Financiële kennis van zaken

Het toezicht zelf is veel te veel volkshuisvestelijk en veel te weinig financieel georiënteerd. “De corporatiesector is er een van volkshuisvesters en bouwers. Het financiële denken is volstrekt onvoldoende in het DNA van de corporaties terecht gekomen. De grote uitdaging van de komende jaren is om op twee benen te gaan lopen. Een volkshuisvestingspoot en een financiële poot. Dat laatste been zal megasprongen moeten maken om bij te trekken.”

De oorzaak daarvan ligt ten dele bij de externe toezichthouder, het Centraal Fonds. “De financiële kennis daar is te zwak”, aldus Koedijk. “Dat kan veel beter.” Datzelfde geldt voor de interne toezichthouder, de Raad van Commissarissen. “Ook dat orgaan ontbeert financiële kennis van zaken. En ook dat wreekt zich in kwesties zoals de Vestia-affaire.”

De politiek zal willen reageren met nieuwe wet- en regelgeving. “Gevreesd moet worden dat de uitkomst van de parlementaire enquête over de woningcorporaties alleen maar tot nog meer regeldruk gaat. Daarom is dit ook het moment bij uitstek om te kijken waar de sector zelf heen wil. Zodat er nog enige invloed op de uitkomst van de enquête kan worden uitgeoefend.”

### **Aanpassing noodzakelijk**

Wat de Vestia-affaire in ieder geval duidelijk heeft gemaakt, is dat de huidige garantiestructuur werkt maar dat er aanpassingen nodig zijn. “Ik pleit niet voor opheffing van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, want dat is een geweldig instrument op collectief niveau. Maar de corporaties doen er wel goed aan om vast te wennen aan het idee dat de achtervang van de overheid in het systeem zal moeten worden losgelaten. Dat vangnet is op termijn moeilijk houdbaar.”

Verder zal in het toezicht moeten worden geleerd van de geschiedenis van het toezicht op de pensioenfondsen. Koedijk: “De discussie over het toezicht op de woningcorporaties is namelijk in veel opzichten identiek. Duidelijk is dat het vele malen beter kan. Daarom verwacht ik ook dat het financiële toezicht binnen drie jaar bij De Nederlandsche Bank terecht zal komen. Dat komt er nu nog even niet van, omdat men daar de handen vol heeft aan de bankencrisis. Maar op termijn gaat het zeker gebeuren. Dan zal er ook een vorm van extern toezicht gaan ontstaan, waarmee veel meer financiële discipline kan worden afgedwongen.”

De sector op haar beurt zal zich moeten aanleren los te komen van het zelfstandig ondernemerschap en de blik veel meer op maatschappelijke problemen te richten. “Woningcorporaties maken op dit moment veel te weinig gebruik van de kracht van het collectief. Zoals de sector na de Tweede Wereldoorlog de woningnood heeft weggewerkt, is het nu ook heel belangrijk dat zij zich verbindt aan grote maatschappelijke thema's. De kennis-economie, de pensioen crisis, de demografische ontwikkeling, met vergrijzing en krimp: stuk voor stuk terreinen waarop corporaties zich kunnen profileren en ook het verschil kunnen maken. Maak kortom weer verbinding met het grote geheel. Dan komt het in de relatie met politiek en samenleving vanzelf weer goed.”



### 3 ‘Zonder tegenkracht kunnen de zaken helemaal fout lopen’

Is de Vestia-affaire het zoveelste incident of zit er structureel iets fout in het corporatiebestel? In een tweegesprek legde interviewer Jim Schuyt, voormalig voorzitter van De Vernieuwde Stad, die vraag voor aan Gerard Erents, partner van ORKA-Advies en interim-bestuurder van Vestia. Erents gaat uit van het laatste, zo bleek. “Wie als enige verantwoordelijk is voor de besluitvorming binnen een corporatie moet zijn eigen tegenkracht organiseren. Gebeurt dat niet, dan ontstaan de problemen vanzelf.”

Daags voor het Jaarcongres van De Vernieuwde Stad kwam de veelbesproken deal tussen Vestia en de bancaire sector naar buiten. Logisch dus, dat Schuyt als eerste van Erents wilde weten wat zijn gemoedstoestand was. “Blij kan ik natuurlijk niet zijn, omdat het de sector heel veel geld kost. Het was daar ook bijna nog op misgelopen. De avond voordat er een akkoord werd bereikt, heb ik zelfs de hoorn er nog op geknald: verklaar ons dan maar failliet! Gelukkig werd ik na tien minuten alweer teruggebeld.”

De uiteindelijke overeenkomst, die de sector een heffing via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting oplevert van 700 miljoen, vult Erents met gemengde gevoelens. “Enerzijds ben ik opgelucht dat we eruit zijn gekomen. Die 700 miljoen is natuurlijk veel geld, maar het komt in feite neer op een risicopremie van één procent om de garantiestructuur in de sector overeind te houden. Dat is niet veel, zeker niet in vergelijking met het bedrijfsleven.

Anderzijds overheerst bij mij het gevoel dat Vestia er nog lang niet is. Want laten we vooral ook niet de andere voorwaarden voor de sanering vergeten: de verkoop van 15.000 woningen, het gedwongen ontslag van een deel van onze medewerkers, en de stagnatie die in de investeringen zal opreden. Dat zijn zure appels.”

**Schuyt: De vraag is welke lessen er geleerd kunnen worden van de incidenten die zich tot op heden hebben voorgedaan. Zijn het inderdaad incidenten of heeft het toch een structureler karakter?**

**Erents:** “Gezien de aantallen kun je niet meer praten over incidenten. Het zegt iets over de corporatie als organisatie, meer dan over het toezicht. Woningcorporaties behoren in feite tot het midden- en kleinbedrijf. De balans is weliswaar omvangrijk, maar er werken maar weinig mensen in de sector. Vooral bij belangrijke besluiten valt op dat de corporatie wordt geleid als een eenmansbedrijf.

Daar zit hem ook een belangrijk probleem. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming binnen een corporatie ligt vaak bij een persoon. En als daar vervolgens geen tegenkracht voor is georganiseerd, kunnen de zaken helemaal fout lopen. Het is erg handig om een extern toezichthouder te hebben, maar het gaat er voor alles om dat het in de eigen tent goed geregeld is. En dat gaat verder dan het allemaal even op papier zetten.”

Dat bleek bij Vestia. “Toen daar de derivaten ter sprake kwamen, haakte de Raad van Commissarissen naar eigen zeggen al na twee minuten af. Alleen vond men het stom om dat te erkennen. Dat had natuurlijk nooit mogen gebeuren.”

**Schuyt: *Mag je dan van een extern toezichthouder verwachten dat hij 400 zeer complexe financiële producten napluist, terwijl hij weet dat de accountant daar zijn goedkeuring aan heeft gegeven?***

**Erents:** “Het zit daarvóór. Die 400 contracten zijn getekend door de directeur-bestuurder. Het zou eigenlijk zo moeten zijn dat er binnen de organisatie alarmbellen gaan rinkelen op een moment dat er voor 4,5 miljard aan leningen uitstaat, en er voor 24 miljard euro aan derivaten wordt aangekocht. Dat moet vanzelf tot vragen leiden. Zoals ook de accountant veel eerder signalen had kunnen geven dat dit toch wel heel raar was. Het was zo duidelijk dat dingen niet konden.

Toen ik als interim-bestuurder bij Rochdale aantrad, wezen de mensen al vol bewondering naar Vestia: die heeft pas een lage rente. Ik geloof daar dus niet in. Je kunt geen lage rente krijgen zonder hoog risico te lopen. Hier is de rente kunstmatig omlaag gebracht met de gedachte: na ons de zondvloed. En het zit vervolgens in de genen van de organisatie dat niemand daar iets van durft te zeggen.”

**Schuyt: *Is het dus een kwestie van houding en gedrag? Een te geïsoleerde opstelling, teveel visie of en te groot ego? Of heeft het toezicht gewoon niet gefunctioneerd?***

**Erents:** “Kijk, Erik Staal is natuurlijk een man, die een hoge dunk heeft van zichzelf en waar je ook zo ruzie mee hebt. Dat is lastig, voor de organisatie zowel als voor de toezichthouder. Met een iets meegaander type was het waarschijnlijk heel anders gelopen. En laten we wel wezen: als de rentestand niet zo laag was geweest, was Vestia nog steeds door iedereen de hemel in geprezen. Juist bij de toezichthouders, het rijk en de gemeenten overheerste het beeld dat Vestia de club is die problemen oplost.”

**Schuyt: *Hoe organiseer je in zo'n situatie dan de tegenspraak?***

**Erents:** “Voor toezichthouders is het meest belangrijk dat ze met goed bestuur van doen hebben. Dan gaat het om de poppetjes, maar bovenal om de noodzakelijke checks and balances. Daarnaast zijn er een heleboel kengetallen beschikbaar voor de toezichthouders waar al het nodige uit te destilleren is.



De mensen bij Vestia verdienen bijvoorbeeld meer dan bij andere corporaties. Dat had de wenkbrauwen al kunnen doen fronsen. Vind je het gek dat iedereen tevreden was? Wij waren de vervelende klootzakken en Erik Staal was gewoon heilig. Want er was in feite totale vrijheid. Dat is analoog aan de situatie die ik aantrof bij Rochdale. De hofhouding van de directeur-bestuurder was er niet op uit tegenspraak te bieden maar om mee te praten.

De derivatenkwestie is natuurlijk een specifiek probleem. De toezichhouders hebben onvoldoende opgepikt dat dit niet logisch was. Maar het probleem was ook dat niemand er iets van zei. Zelfs de huisaccountant niet. Iedereen had de cijfers tot zijn beschikking, en kon zien dat er heel veel verlies werd geleden. Maar er was niemand die het aan de kaak stelde. Daar hebben we met de banken ook de meeste discussie over gehad. Hoe kun je nu als bank voor 500 miljoen euro aan derivaten afsluiten met een club die slechts 700 miljoen eigen vermogen heeft? Iedere stresstest had uitgewezen dat dit onverstandig was. Alleen is zo'n test nooit uitgevoerd."

**Schuyt: Tegen echte boeven kun je je niet wapenen. Maar wat moet er wel gebeuren in het toezicht en binnen de eigen organisatie om dit soort praktijken boven water te krijgen?**

**Erents:** "In de eerste plaats: toetsing vooraf op kennis en kunde. Wat voor vlees hebben we in de kuip? Wie is de bestuurder? Wie zitten er in de Raad van Commissarissen en wat valt er van te verwachten? Ten tweede, minstens zo belangrijk: toetsing achteraf. Waarom gaat iemand weg bij de corporatie? Heeft het iets met de gang van zaken te maken?"

De samenstelling van de Raad van Commissarissen is een ander punt. Het moeten mensen zijn met verstand van zaken en afkomstig uit verschillende disciplines. Ikzelf pleit er daarnaast jaren voor dat de leden van een Raad van Commissarissen verplicht educatie moet volgen om de kennis op peil te houden. Dat mag je ook verwachten, omdat de verantwoordelijkheid enorm groot is.

Verder moeten we af van die belachelijk lage vergoeding. Als je goede mensen wilt hebben in je toezichhoudend orgaan, moet je niet gaan beknibbelen op de beloning. Wie voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten, komt altijd slechter uit. Waarom betalen we aan een adviseur honderden euro's per uur, en belonen we de toezichthouder met een schijntje? Terwijl we juist aan dat toezicht zoveel waarde hechten? Dat is eigenaardig. Tot slot moet integriteit natuurlijk wel in de genen van de organisatie zitten. Iedereen moet weten dat bepaalde zaken wel of niet door de beugel kunnen. Als de directeur-bestuurder van een woningcorporatie met een auto van 160.000 euro komt aanzetten, moet dat tot vragen leiden. Als dat niet zo is, sijpelt dat soort gedrag vanzelf door tot diep in de organisatie. En worden er dus geen vragen gesteld over de levensstijl en het uitgavenpatroon van de treasurer als dat helemaal niet past bij een maandsalaris van 7000 euro."

**Schuyt: Is dat dan zelfoverschatting of zelfverrijking?**

**Erents:** "Die twee hangen met elkaar samen. Als je jezelf heel goed vindt, vind je al gauw dat er ook een bepaalde beloning bij hoort. Maar niet iedereen die zichzelf goed vindt, is per defi-



nitie corrupt. Opvallend vind ik vooral dat woningcorporaties over hele simpele dingen heel ingewikkeld doen. In essentie is treasury niets meer of minder dan een instrument om de rentelasten beheersbaar te houden en terug te verdienen. Dat kun je vrij eenvoudig bereiken. Maar dan is het niet leuk. Het is veel interessanter om heel ingewikkeld te doen. Daarom zie je dat veel corporaties hun treasury-afdelingen enorm hebben opgetuigd. Maar wie treasury ziet als instrument om winst mee te maken, loopt grote kans dat het uiteindelijk flink misloopt. In feite komt het er gewoon op neer dat je moet kunnen snappen wat er gebeurt. Als Raad van Commissarissen kun je bijvoorbeeld de bestuurder laten uitleggen wat voor derivaten hij wil afsluiten. Als hij daar zelf niet toe in staat is, moet je er vooral niet in meegaan. Houd het simpel. Misschien is dat wel de voornaamste les die we uit dit soort kwesties kunnen trekken.”

