

Toezicht op verbindingen

Hoe richt je goed toezicht in bij woningcorporaties?

Toezicht wordt ingewikkelder bij een toename van juridische entiteiten. Het toezichthoudende orgaan moet vooraf goed bepalen hoe ze toezicht gaat houden. In dit artikel worden, aan de hand van het toezicht op verbindingen bij woningcorporaties als case, hiervoor criteria geformuleerd. Geconcludeerd wordt dat een goede inrichting mogelijk is, maar dat dan wel aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan.

Klaas Franken



Het toezicht op corporaties is ondoorzichtiger geworden door een toename in verbindingen. De normering voor het toezicht op die verbindingen ontbreekt. De Kaderstellende visie op toezicht van het Rijk, een handreiking van de Algemene Rekenkamer en twee theorieën van wetenschappers over toezicht in de publieke sector worden besproken. Op basis van deze kaders, de nu geldende en naar verwachting in 2012 vast te stellen wet- en regelgeving en een impressie van de praktijk, wordt geconcludeerd dat per verbinding een toezichtsvisie en -kader, een duidelijke rolverdeling, vaste verantwoordingsmomenten en -onderwerpen en een professionaliseringsplan moet worden vastgesteld. Al deze vast te stellen zaken moeten wel proportioneel, dus op basis van een risicoanalyse per verbinding, plaatsvinden.

De laatste jaren wordt steeds meer gebruik gemaakt van andere juridische entiteiten binnen het verband van overheids- en not-for-profitinstellingen. De activiteiten die worden uitgevoerd en de risico's die hierbij gelopen worden, zijn daardoor vaak minder transparant, terwijl de verantwoordelijkheid wel publiek geldt. In dit artikel wordt het toezicht op verbindingen bij woningcorporaties als case uitgewerkt, omdat in deze sector al veel problemen zichtbaar zijn geworden op dit terrein.

Verbindingen en (neven)activiteiten

Corporaties zijn zo complex en hybride geworden dat velen zich afvragen hoe daarop nog adequaat toezicht is uit te oefenen. De woonbond stelt dat het toezicht op verbindingen ernstig tekort schiet¹ en het intern toezicht ernstig belemmerd is door de sterke toename in het aantal verbindingen en dat juist de verbindingen de grootste bedreiging voor de financiële continuïteit van veel corporaties vormen.² In de Tweede Kamer is het toezicht op verbindingen expliciet onderwerp van Kamervragen geweest in het afgelopen jaar.³ Ultimo 2009 hadden woningcorporaties voor circa € 3,9 miljard hun eigen verbindingen gefinancierd, wat circa 5,8% van de totale financiering van corporaties zelf is.⁴

Een verbinding is volgens het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) een dochtermaatschappij, deelneming of anderszins bestaande financiële of bestuurlijke band met een andere rechtspersoon of vennootschap. Corporaties moeten toegestane nevenactiviteiten die buiten de kerntaken of maatschappelijke opdracht van het BBSH vallen, zodra ze meer dan kleinschalig zijn, onderbrengen in een verbinding. Welke nevenactiviteiten zijn toegestaan is toegelicht in circulaire.⁵ Nevenactiviteiten mogen pas plaatsvinden als de uitvoering van de kernactiviteiten boven elke twijfel verheven is of als de nevenactiviteiten onlosmakelijk verbonden zijn aan de kernactiviteiten.

Er is geen compleet heldere normering voor de werking van intern toezicht op verbindingen

Onduidelijk en ondoorzichtig

In vier circulaire zijn regels vastgelegd over welke nevenactiviteiten wel en welke niet mogen en voor welke nevenactiviteiten toestemming gevraagd moet worden.⁶ Door de combinatie van regels in de Woningwet, het BBSH en de circulaire is bij corporaties veel onduidelijkheid over wat wel en niet mag. Tegelijkertijd is door het Centraal Fonds en de minister de verantwoordelijkheid voor het toezicht wel neergelegd bij het intern toezicht, waardoor het extern toezicht afhankelijk is geworden. De minister stelde zelf al in MG 1999-23 dat verbindingen de doorzichtigheid en controleerbaarheid van de corporatie veelal niet eenvoudiger maken. In MG 2001-26 heeft de minister aangegeven dat er in een verbindingenconstructie geen sprake mag zijn van een ondoorzichtige 'wolk' die het in- en externe toezicht belemmert. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Woningwet is gesteld dat er nauwelijks sprake is van politieke sturing en tegelijkertijd zwak toezicht. Er is geen compleet heldere normering voor de werking van intern toezicht op verbindingen.

Theorie rondom toezicht

Door diverse wetenschappers en in diverse rapporten zijn elementen genoemd van goed intern toezicht. Hierna worden de kernelementen van deze theorieën beschreven.

Goodijk (2010) stelt in zijn oratie dat voor een verdere ontwikkeling en professionalisering van het toezicht in de publieke sector een eigen toezichtvisie en een daarop gebaseerd toezichtplan nodig zijn. In de visie omschrijft de interne toezichthouder de doelstelling, rollen, taken en verantwoordelijkheden van de eigen raad. Het toezichtplan omvat de positionering van de raad, een concreet toetsingskader, een professionaliseringsplan en momenten van publieke verantwoording. Volgens Goodijk is dit noodzakelijk om te voorkomen dat bestuurders en toezichthouders een eigen gesloten werkelijkheid creëren en zaken teveel op hun beloop laten. Internationaal vergelijkend onderzoek toont volgens hem steeds vaker aan dat, behalve structuren, vooral het gedrag van mensen zelf bepalend is voor goed governance. Goodijk wijst hier expliciet op, omdat de verzakelijking en hybridisering van de corporaties vanzelfsprekend andere eisen aan het bestuur en toezicht stelt dan in eerdere situaties van overheidsaansturing en budgetfinanciering. De toegenomen complexiteit roept ook de vraag op waarop nog en hoe dan precies toezicht gehouden moet worden. Meer dan tot nu toe zou vastgelegd dienen te worden dat de raad toezicht uitoefent op het gehele concernverband, inclusief deelnemingen en samenwerkingsverbanden.

De Algemene Rekenkamer (2008) heeft in haar handreiking 'Kaders voor toezicht en verantwoording' gesteld dat de belangrijkste uitgangspunten bij het interne toezicht de duidelijke scheiding van bestuur en toezicht, de onafhankelijke uitoefening van het toezicht, de integraliteit op basis van goede informatie, oordeelsvorming over het bestuur en verantwoording aan de buitenwereld zijn. De raad heeft een onafhankelijke positie blijkend uit structuur en regels, onafhankelijke attitude blijkend uit kritische vraagstelling en consequenties durven trekken en onafhankelijke oordeelsvorming op basis van goede informatievoorziening.

Door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005) is in de Kaderstellende visie op toezicht uitgegaan van zes principes voor toezicht. Toezicht moet onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend zijn. Deze principes voor toezicht op instellingen op afstand zijn ook goed toepasbaar op toezicht binnen concernverband. Onafhankelijkheid draait om de juiste positionering van het toezicht ten opzichte van de onder toezichtstaande en belanghouders, transparantie over het verantwoor-

den, professionaliteit over de constante ontwikkeling van de toezichthouder, selectiviteit over maatwerk op basis van risicomanagement, slagvaardigheid over ingrijpen en zakelijkheid en samenwerking over intensiteit, vorm en inhoud van het toezicht.

Minderman (2003) heeft in zijn artikel 'Vier vuistregels voor adequaat toezicht binnen de publieke sector' enkele juridische aspecten van toezicht benoemd. Deze betreffen de noodzaak van een koppeling tussen doelstellingen en bevoegdheden, vaststelling van een minimumpakket aan bevoegdheden, het behoud van zelfstandigheid van de onder toezicht gestelde en het beginsel van proportionaliteit.

Wetten en regels

In MG 2001-26 stelde de minister al dat de corporatie inzichtelijk verantwoording moet afleggen over alle activiteiten en financiële stromen tussen de corporatie en de verbindingen. De accountant moet in zijn verklaring ingaan op de nevenactiviteiten in verbindingen. De corporatie moet haar verantwoording dus zodanig opzetten dat de accountant zich hierover uit kan spreken.

De verwachting is dat in 2012 een grondige herziening van de Woningwet zal plaatsvinden. In de nieuwe Woningwet zijn aangescherpte normen voor toezicht bij woningcorporaties en werken met verbindingen opgenomen. Verbindingen moeten mede werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting en de corporatie mag maximaal vermogen verschaffen naar rato van de werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting. In artikel 26 is expliciet opgenomen dat de interne toezichthouder vooraf duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of vennootschap moet goedkeuren. In de conceptwet staat nu echter dat dit alleen zo is bij een ingrijpende betekenis voor de corporatie, wat ingeval van verbindingen niet bijdraagt aan een heldere normering. De eventueel in verbindingen te ondernemen activiteiten moeten wel vooraf goedgekeurd worden door de toezichthouder en inzichtelijk gemaakt worden richting de gemeenten waar de corporatie werkzaam is.

Het bestuur moet de interne toezichthouder jaarlijks op de hoogte stellen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de corporatie. Hierbij zijn verbindingen niet expliciet benoemd. Wel is bepaald dat over de verbindingen een afzonderlijk jaarverslag wordt opgesteld, inclusief een verslag over het belang voor de volkshuisvesting en beleid ten aanzien van belanghebbenden. De interne toezichthouder doet apart verslag over verleende voorafgaande instemmingen.

In de memorie van toelichting bij de herzieningswet is door de minister gesteld dat het interne toezicht niet voldoende in staat is gebleken om de ontwikkeling van de professionalisering van de corporatie bij te houden. Toch wordt, ten opzichte van eerder voorgenomen beleid van de minister, de verantwoordelijkheid voor de interne organisatie van de corporatie meer overgelaten aan de corporatie zelf, waarbij waarborgen voor checks en balances moeten worden opgenomen.⁷

In de per juli 2011 vernieuwde Governancecode Woningcorporaties is, ten opzichte van de oude governancecode, explicieter aandacht besteed aan verbindingen. Zo is nu, naast de bepaling dat uitoefening van stemrecht in verbindingen bij majeure besluiten voorafgaande toestemming vereist van de interne toezichthouder, ook bepaald dat er een 'verbindingenstatuut' moet vastgesteld worden met een toetsingskader waarin criteria worden benoemd die worden gehanteerd bij het aangaan en beëindigen van verbindingen. Nieuw toegevoegd is de eis dat het bestuur in het jaarverslag specifiek ingaat op de wijze waarop het risicomanagement en de interne beheersing van verbindingen is geregeld en dat de interne toezichthouder toezicht dient te houden op het risicomanagement en de interne beheersing van verbindingen.

De praktijk

In de praktijk bij woningcorporaties is de inrichting en werking van het interne toezicht nog te verbeteren. Zo bleek eind 2009 nog dat bij 10% van de corporaties het bestuur en de interne toezichthouder door hetzelfde verenigingsorgaan benoemd worden. Hierdoor is het interne toezicht niet onafhankelijk. Eerder al concludeerde het Centraal Fonds Volkshuisvesting in haar jaarlijkse toezichtsverslag dat een substantieel deel van de woningcorporaties mogelijk onrechtmatig handelde, waaronder gevallen waarin de interne toezichthouder niet voldeed aan de wettelijke eisen. In de jaarverslagen over 2006 heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting in 40% van de gevallen waar corporaties verbindingen hebben, geen verantwoording gevonden van de interne toezichthouder over die verbindingen. In de casestudies onder tien voorlopers op het gebied van toezicht wordt het toezicht op verbindingen nog wisselend ingericht en uitgevoerd. Soms is er voor elke verbinding een aparte interne toezichthouder en soms ligt er geen risicoanalyse aan de intensiteit van het interne toezicht ten grondslag. De onduidelijkheid over welke informatie noodzakelijk is, welke risico's er in de verbindingen aanwezig zijn en hoe de informatieverstrekking over verbindingen moet plaatsvinden, maakt het interne toezicht lastig. Het aantal verbindingen blijft in de afgelopen jaren steeds verder toenemen, terwijl het aantal corporaties afneemt. De structuur per corporatie wordt mede daardoor steeds complexer.

Welke criteria zijn te geven voor goed toezicht op verbindingen?

Op basis van de behandelde theorie kan gesteld worden dat basiscriteria voor toezicht zijn:

- duidelijke doelstelling van het toezicht (toezichtvisie);
- ondubbelzinnige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen toezicht en bestuur;
- formulering van concrete informatievoorziening (toetsingskader);
- vooraf geformuleerde verantwoordingsmomenten en -onderwerpen;

- uitoefening op basis van risicoanalyse (proportioneel);
- versterking van gedrag en houding met een professionaliseringsplan.

Specifiek voor verbindingen moet hier aan toegevoegd worden dat, bijvoorbeeld in een verbindingenstatuut, deze criteria per verbinding worden bepaald, maar zoveel mogelijk gelijk zijn aan de criteria die gelden voor de woningcorporatie zelf. Vanwege de bijzondere plaats van verbindingen binnen het toezicht, zal van elke verbinding (in verhouding met belang en activiteiten) een businessplan, activiteitenplan, begroting en risicoanalyse moeten worden opgesteld, waarmee die prospectieve documenten samen met de periodieke rapportage, jaarrekening en jaarlijkse formaliteiten de basis van de informatievoorziening en het toezicht op verbindingen vormen.

Het interne toezicht op verbindingen blijft een eindverantwoordelijkheid van de raad van commissarissen van de corporatie

Het interne toezicht op verbindingen blijft een eindverantwoordelijkheid van de raad van commissarissen van de corporatie. Daardoor is het raadzaam de directe verantwoordelijkheid ook bij de raad van commissarissen van de corporatie te beleggen. Wil de raad deze verantwoordelijkheid kunnen nemen, dan heeft zij ook bevoegdheden nodig. Deze bevoegdheden moeten in de statuten van de corporatie en van dochtermaatschappijen, in aandeelhoudersovereenkomsten met joint-ventures en deelnemingen of samenwerkingsovereenkomsten met overige verbindingen worden vastgelegd.

In de nieuwe Woningwet en de Governancecode Woningcorporaties zijn bovengenoemde criteria opgenomen of is gesteld dat de interne toezichthouder hier met het bestuur van de corporatie een corporatie-specifiek toezichtarrangement voor moet vormen. De daadwerkelijke uitwerking en uitvoering van die nader in te vullen regels en principes zal in het komende jaar plaatsvinden. De criteria en de (nog te realiseren) uitwerking van die criteria dragen bij aan inzicht in het interne toezicht op verbindingen, wat zal bijdragen aan het vertrouwen van het externe toezicht en belanghouders in woningcorporaties. Als inspiratie voor interne toezicht stelt Margriet Meindertsma (voormalig lid van de Eerste Kamer voor de PvdA) dat goed intern toezicht een kwestie van kunnen, durven en mogen is. De criteria zijn vooral gericht op kunnen en mogen. Het durven is wel te beïnvloeden met de criteria, maar is uiteindelijk iets dat in de toezichthouders zelf schuilt.

Auteur

Klaas Franken (klaas@fineut.nl) is adviseur Risicomanagement & Management Control en tevens interim-controller binnen een netwerk van specialisten die voor woningcorporaties werken. Hij is student binnen cohort 2011 van het Zijlstra Center.

Noten

- 1 Woonbond (2009), *'Verbindingen' bij woningcorporaties*, Amsterdam.
- 2 Woonbond (2010), *Sectorbeeld realisatie woningcorporaties 2009*, Amsterdam.
- 3 Tweede Kamer (2010/11), *Aanhangsel van de Handelingen nr. 1253*, Den Haag.
- 4 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010), *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties verslagjaar 2009*, Naarden.
- 5 Ministerie VROM, MG 1999-23 en MG 2001-26, Den Haag.
- 6 Ministerie VROM, MG 1999-23, MG 2001-26, MG 2006-04 en MG 2007-04, zie Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010), *Beleidsregels 2011*, Naarden.
- 7 Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (2008/09), *Kamerstukken II 2008/09, 29453, nr. 118*.

Literatuur

- Aedes (2006), *Inspiratie voor intern toezicht*, Hilversum.
- Algemene Rekenkamer (2008), *Kaders voor toezicht en verantwoording*, Den Haag.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009 en 2010), *Verslag Financieel Toezicht Woningcorporaties*, Naarden.
- Goodijk, Prof. dr. ir. R. (2010), *Toezicht in semi-publieke organisaties (oratie)*, Tilburg.
- Governancecode woningcorporaties.
- Halteren, S. van en V. Gruis (2010), *Toezicht in Zicht*, Delft.
- Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting met memorie van toelichting (2011).
- Minderman, Dr. G. D., (2003), *Vier vuistregels voor adequaat toezicht binnen de publieke sector, Public Controlling*, November, pp. 5-9.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005/06), *Kaderstellende visie op toezicht*, Kamerstukken 2005/06, 27831, nr. 15.
- Besluit Beheer Sociale Huursector (2005).