

ACHTERGROND CORPORATIES

CORPORATIES / ENQUÊTECOMMISSIE / ANALYSE

Arnoud Vlak fileert eindrapport over corporatiesector:
‘Corporatie wordt speelbal van politieke kortetermijnbelangen’

In december behandelt de Tweede Kamer het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties. Volgens Arnoud Vlak, een van de door de commissie in het openbaar gehoorde deskundigen, raken de achttien verbeteringsvoorstellen van de commissie niet aan de kern van de problemen. Zorgelijk is dat als gevolg daarvan het eigen vermogen van de corporatiesector inzet wordt van een opportunistisch belangenspel tussen lokale overheden en huurdersbelangengroepen, aldus de voormalig Aedex-directeur.

Arnoud Vlak

Het moet gezegd: de enquêtecommissie gaat in zijn conclusie slechts op een enkel onderdeel verder dan de novelle van Blok. Zo pleit zij voor het verbieden van commerciële activiteiten aan alle corporaties. Daarnaast stelt ze voor de positie van de huurders te versterken via een huurdersvertegenwoordiging en een periodieke huurdersraadpleging. Op basis hiervan is de verwachting gerechtvaardigd dat de novelle en daarmee de herziening van de Woningwet nu snel en ongeschonden door de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer zullen komen. Te hopen is dat dit vóór de aanstaande Provinciale Statenverkiezingen gebeurt, omdat het voortbestaan van het huidige kabinet daarna niet zeker is. Snelheid is evenzeer geboden voor de corporatiesector zelf, waar de aanhoudende onzekerheid tot verstarring heeft geleid.

Emotionele termen Jammer is dat de commissie in haar rapport de lijn heeft doorgezet die ze tijdens de openbare verhoren al koos: het voortdurend door elkaar laten lopen van waarheidsvinding en publieke verantwoording, met als gevolg dat het element publieke verantwoording (ofwel het kanaliseren van de publieke verontwaardiging) de boventoon krijgt. Het rapport mist daardoor op belangrijke onderdelen analytische diepgang. Ronduit storend is het veelvuldig gebruik van emotionele termen die niet thuis horen in een onderzoeksrapport over een sector die met 250 miljard euro geïnvesteerd kapitaal belangrijke publieke belangen moet waarborgen. De commissie heeft zelfs niet de publieke belangen benoemd die met het bestaan van woningcorporaties worden gewaarborgd. Dat zou binnen een politiek-maatschappelijke discussie moeten worden bepaald en niet binnen haar opdracht liggen. Maar waar gaat het met een parlementaire enquêtecommissie anders om? Dan gaat het toch juist om op basis van fact finding en analyse oplossingsrichtingen te formuleren en de politiek-maatschappelijke consequenties van elk van die oplos-

singen tot de feiten terug te brengen? Dat de commissie hiervan heeft afgezien, geeft ook de burger geen moed. De eerste reactie van PvdA-senator Adri Duijvestein spreekt dan ook boekdelen: het politiek-ideologische debat staat weer op de agenda en zal pas nu losbarsten. De kans is dus groot dat we een herhaling gaan zien van het debat van de afgelopen twintig jaar.

Opofferen rendement Heel even maar schampt de commissie aan de dieperliggende oorzaak van de bij de woningcorporaties geconstateerde problemen. En dat is dat het gaat om een bijzonder kapitaalintensieve sector waarbinnen het economisch eigenaarschap – of het aandeelhouderschap – ontbreekt. En dat trekt zijn sporen door het hele corporatiebestel. Het is immers de aandeelhouder die bepaalt voor welke doelen wél en voor welke doelen het beschikbaar gestelde eigen vermogen níét kan worden ingezet. Dit raakt aan de risicorendementsverhouding: in welke mate mag bij de realisatie van zekere maatschappelijke doelen rendement worden opgeofferd? Alleen bij de analyse van de tekortkomingen in de governance van corporaties (het ontbreken van de derde macht, die van de aandeelhouder, tegenover die van het bestuur enerzijds en de raad van commissarissen anderzijds) komt de commissie hieraan heel even toe. Het begrip aandeelhouderschap komt pas weer terug in de uiterst dunne schets van mogelijke toekomstscenario's voor het corporatiebestel. Maar dan in de context

van het mogelijk aantrekken door corporaties van kapitaal voor 'privatisering' van het corporatiebezit. Dit miskent waar het werkelijk om gaat: eigen vermogen dat al in ruime mate voorhanden is, maar niemand gaat erover.

Woonautoriteit De commissie lijkt te denken dat dit probleem kan worden omzeild door het publiekrechtelijke externe toezicht op corporaties aanzienlijk te versterken met een nieuw te vormen Woonautoriteit. Het opzetten van en uitrusten met echte bevoegdheden van de Woonautoriteit is inderdaad een goede zaak. Maar kan versterking van het extern publiekrechtelijk financieel toezicht, aangevuld met een 'fit and proper test' op commissarissen en controle op de benoeming van corporatiebestuurders, wel dienen ter ondervanging van het ontbreken van het economisch eigenaarschap binnen de governance van corporaties? Ik denk van niet. Daarom is die eigenaar in andere kapitaalintensieve sectoren met een groot maatschappelijk belang, zoals in de pensioen-, banken- en verzekeringssector, wel geïdentificeerd, met een concrete taak belast en onder sterk extern publiekrechtelijk toezicht geplaatst. Het rapport herbergt nog meer problemen. Zo is een van de centrale aanbevelingen dat de minister slechts 'systeemverantwoordelijk' is en zich geen oordeel heeft te vormen over de individuele prestaties van de corporaties. Hoewel niet hardop gezegd, betekent dit dat hij zich ook geen oordeel hoeft te vormen over de prestaties van het collectief van de corporaties.

Prestatieovereenkomst Kennelijk gaat het op landelijk niveau niet meer om de vraag wat we met corporaties inhoudelijk willen bereiken (de 'publieke belangen'). Volgens de commissie moet dat gebeuren in de interactie tussen de individuele corporaties en de gemeenten op basis van nog in te voeren verplichte prestatieovereenkomsten. En om de positie van gemeenten te versterken wordt het corporaties niet langer toegestaan



Arnoud Vlak: 'Corporaties lopen het risico te worden verscheurd in een door opportunisme gevoede belangenuitruil.'

om in meer dan één woningmarktgebied actief te zijn. Het risico dat de corporaties speelbal worden van korte termijn politieke belangen ligt daarmee op de loer. Een sterke en rolvaste Woonautoriteit zou dit kunnen voorkomen. Maar dit wordt onmogelijk als de aanbevelingen over de versterking van de rol van huurders in ogenschouw worden genomen. Zo stelt de commissie voor de huurdersvertegenwoordiging instemmingsrecht te geven op bepaalde investeringsvoornemens.

Terug in hok Dat kan er toe leiden dat investeringen worden nagelaten om huurverhogingen niet te hoeven door te voeren. Zou het corporatiebestuur aan deze druk van twee kanten – huurders en politiek – weerstand kunnen bieden? Zo niet, mag dat dan wel van een op grote afstand staande externe toezichthouder worden verwacht? Ik denk van niet. Wat de commissie aanbeveelt, is niet minder dan het depolitiseren van corporaties op landelijk niveau om hen vervolgens tot speelbal te maken in het spel tussen beroepsactivisten en de lokale politiek. Zo worden de corporaties niet alleen in het spreekwoordelijke hok terug gezet, maar lopen ze ook nog eens het risico te worden verscheurd in een door opportunisme gevoede belangenuitruil. Denken we serieus dat op deze manier de bedrijfsvoeringsrisico's van corporaties werkelijk worden verminderd ten opzichte van hoe deze zich de voorbije twintig jaar hebben ontwikkeld? En wie, met een ontwikkeld gevoel voor governance en bedrijfseconomische risico's in een kapitaalintensieve omgeving, is er zo'n context nog bereid om als bestuurder of commissaris verantwoordelijkheid voor een corporatie te dragen? Niet zonder

reden neemt de enquêtecommissie in krachtige bewoordingen afstand van de corporatie als maatschappelijke onderneming. Daarvoor is sinds de verzelfstandiging te veel scheef gegroeid. Terecht stelt de commissie dat corporaties minder moeten denken vanuit privaat ondernemerschap en meer vanuit maatschappelijke dienstbaarheid. Letterlijk zegt de commissie: 'Het gaat om het besef dat corporaties geen normale ondernemingen zijn, maar maatschappelijk dienstverleners.' Corporaties maken maatschappelijk het verschil door solidariteit tussen generaties op het gebied van het wonen te organiseren. Dat doen ze door bij de inzet van hun eigen vermogen de afweging tussen korte- en langetermijn te maken. Dat is bij uitstek de rol van de economisch eigenaar.

Pensioenfondsen Die rol moet dan ook niet onder het tafelkleed worden geschoven, maar juist een voornamere plek krijgen binnen de governance van corporaties. Ter inspiratie: binnen de governance van de Nederlandse pensioenfondsen is dit al geregeld. Tot slot. De enquêtecommissie behandelt het vraagstuk van het economisch eigendom van de corporaties als de spreekwoordelijke 'olifant in de kamer'. Een situatie die alom bekend is, maar die niemand durft aan te roeren uit angst voor wat daardoor wordt losgemaakt. In plaats daarvan komen de aanbevelingen van de commissie neer op het wegrepen van het onderwerp in een structuur waarin het eigen vermogen van de corporaties inzet wordt van het belangenspel tussen lokale overheden en huurdersbelangengroepen. Daarmee zijn de publieke belangen waarvoor corporaties in het leven zijn geroepen niet gediend.

Emotionele termen passen niet in rapport over sector van 250 miljard