

Parlementaire Enquête Woningcorporaties

Theo Stubbé, 31 oktober 2014



Inleiding:

Na ruim een jaar voorbereiding begon de [Parlementaire Enquête Woningcorporaties](#) in juni 2014 met de openbare verhoren en op 30 oktober 2014 kwam de rapportage: 1250 pagina's. De media staan vol van met overzichten; zo schrijft het FD een lovend commentaar. Ik beperk mij in deze nieuwsbrief tot enige saillante punten uit het hoofdrapport. De commissie heeft precies gedaan waar ik bang voor was, namelijk constateren dat iedereen (grote) fouten heeft gemaakt om vervolgens alleen aanbevelingen opstellen voor de corporatiesector. Waarom geen aanbevelingen voor de banken, ministers en de Tweede Kamer? De causaliteit in het rapport is soms ver te zoeken. De grondigheid van het rapport en de klare taal hebben wel een goede indruk gemaakt, zodat er misschien een streep getrokken kan gaan worden onder de afgelopen periode. Verder doet het mij deugd dat de commissie wel 124 keer het woord 'gedrag / gedragingen' heeft gebruikt in het hoofdrapport, want met nieuwe regels win je alleen de vorige oorlog. Het is nog niet veel op de 109.707 woorden van het hoofdrapport, maar toch! Ik haal een paar passages aan.

Opmerkelijk passages:

Het valt op hoe vaak de commissie in herhaling valt met het uitbundig beschrijven van de schandalige affaires. Natuurlijk zijn de affaires schandalig, maar op pagina 9 staat in één zinnetje: 'Sinds het midden van de jaren negentig gebeurde dat tot op heden in totaal vijftien keer.' Bedoeld wordt het aanstellen van een externe toezichthouder door de minister. Vergelijk dat nu eens met de vele schandalen in het bedrijfsleven en bij projecten bij de overheid. De Vestia zaak (323 keer genoemd) is een schandaal van de 'buiten categorie', die onmiddellijk in de mondiale top van financiële schandalen staat. Toch is het goed te realiseren dat er 15 affaires bekend zijn op de circa 800 corporaties uit midden jaren negentig.

Het acht uur Journaal citeert de voorzitter van de commissie met de woorden dat er 3,7 miljard Euro, maatschappelijk kapitaal, verdamp is. Ik vind dit soort woorden tendentius, want onze regering, minister Blok, haalt nu *jaarlijks* 1,7 miljard weg bij de corporaties. Ik voer dan niet eens de discussie van wie dit geld was, want het waren geen belastingcentjes. Laten we het houden op *volkshuisvestelijk* kapitaal.

Ik vind dat Marc Calon (voorzitter Aedes) het goed doet! Tijdens de openbare verhoren was hij een van de weinige spelers in het veld die openlijk sprak over fouten in het verleden. Je leest in het rapport tussen de regels door dat het 'oude Aedes' flinke kritiek krijgt, maar dat de commissie waardering heeft voor de huidige houding van Calon en zijn leden.

De commissie bekritiseert op enkele plaatsen in het rapport dat het zogenaamde *piepsysteem* niet gewerkt heeft. Daarmee wordt bedoeld dat er geen acties voortvloeide uit foute gedragingen. Ik vind de constatering juist, maar de oorzaak dat het piepsysteem niet werkte lag aan *alle* spelers in het veld, als partners in crime. Iedereen had boter op zijn hoofd. Ik herinner de publieke opinie er graag aan dat de politici tot enige jaren geleden vol lof waren over de corporaties. Vooral als de corporaties investeerden in dorpen en wijken (anticyclisch en onrendabel), waar geen projectontwikkelaar zich voor interesseerde.

Onder de titel 'Hoe kon het gebeuren?' beschrijft de commissie de vier hoofdoorzaken, elk beginnende met een 'G': Menselijk Gedrag, Gebrek aan duidelijke Grenzen, Gebrekkige Governance en veel Geld en weinig risicobesef. Ik herken deze vier aspecten als de 'drifts to failure', zoals de commissie Halsema beschreef in het rapport uit 2013. Ik trek in mijn boek 'Reflectie & Governance', dat begin november uitkomt, dezelfde conclusies.

Opmerkelijk is dat de commissie zich geen raad weet met haar eigen constatering over het gedrag en Good Governance. De commissie komt met regeldrift en structuuroplossingen, maar die leveren echt geen duurzame gedragsveranderingen in de boardroom. Ik citeer ten slotte de volgende passage (pagina 15): 'De reden dat het overgrote deel van de corporatie niettemin toch prima lijkt te functioneren en er nog geen problemen naar voren zijn gekomen, is voor een belangrijk deel te danken aan de professionaliteit en het goede gedrag van veel bestuurders.' Het staat er echt! Het staat in zo'n schril contrast met alle negatieve uitlatingen elders in het rapport.

Ik vind het ook opmerkelijk hoe de commissie doet alsof het vroeger allemaal beter was bij de corporaties. Op pagina 16 wordt een pleidooi gehouden dat corporaties veel beter aangestuurd zouden worden als zij nog steeds gesubsidieerd zouden zijn. Ik twijfel sterk of deze stelling waar is, maar alle, wat mag dat dan wel niet kosten? In een tijd dat de zorgkosten pijnlijk gereduceerd moeten worden zit toch niemand te wachten op een rekening voor de sociale woningbouw? De overheid steekt al 20 jaar geen cent in de volkshuisvesting! Kom daar maar eens mee in andere landen, zeker in vergelijking tot de geleverde kwaliteit van woningen en leefbaarheid. Op pagina 17 staat een tabel met een vergelijking tussen vroeger en nu, die ik eenzijdig belicht vind. In de jaren negentig was Nederland helemaal niet zo tevreden over de piepkleine, kneuterige (soms zelfs gemeentelijke) corporaties, waar a mateurisme hoogtij vierde.

Ik kan mij goed vinden in de analyse dat de overheid geen heldere kaders opgesteld heeft voor de volkshuisvesting. Elke corporatie heeft gekozen voor zijn eigen invulling van de volkshuisvesting met een weinig transparante bedrijfsvoering. Ook het interne toezicht was niet scherp op de resultaten en stelden meestal ook geen heldere kaders voor de bestuurders. Er is nu gelukkig een trendbreuk zichtbaar dat corporaties omgaan naar een strakke bedrijfscultuur. De aanbevelingen van de commissie leiden echter tot een terugkeer naar de oude gemeentelijke woningbedrijven en woningbouwverenigingen. Bij de hunkering naar de oude structuren vergeet men vaak de onkunde van de lokale politiek op dit terrein en het cliëntelisme van de kleine organisaties.

De openbare verhoren waren soms tenenkrommend en ik deel de ergernis hierover met de commissie. Er was geen sprake van enige mate van zelfreflectie bij de bestuurders (behalve bij de heren Kromwijk, van der Moolen en Calon). De commissie is hierin echter inconsistent: de commissie is teleurgesteld in het ontbreken van zelfreflectie en schrijft tegelijk weinig waarde te hechten aan zelfregulering. In mijn nieuwe boek beschrijf ik uitgebreid dat alleen met reflectie een intrinsieke en duurzame verbetering tot stand komt van het gedrag bij Governance.

De commissie schrijft over het huidige *hybride* stelsel, alsof je kiest voor een positie van de corporatie tussen de markt en de overheid. Dit is een eendimensionale visie op de semipublieke organisaties. Je hoort bij de markt of je hoort bij de overheid en meer smaken zijn er niet. Ik geloof in een derde, alternatieve weg, namelijk de corporatie die werkt vanuit co-creatie en het samen optrekken met de huurders en andere belanghebbers. Mijn complimenten voor de bespiegelingen van de commissie hierover op pagina 29.

De commissie gaat daarna in negen pagina's de aanbevelingen beschrijven voor een betere volkshuisvesting. De commissie analyseert dat alle spelers in het veld het beter hadden moeten doen, maar de aanbevelingen richten zich alleen op het functioneren van de corporaties. Ik bespreek enkele van de 18 aanbevelingen:

- 1) Terug naar de kerntaak van de volkshuisvesting vind ik een goed uitgangspunt, maar de commissie draaft voor mij te ver door. Zij stelt centralistische maatregelen voor, waarbij de landelijke en gemeentelijke overheden opleggen wat de corporaties moeten doen (en betalen!). Typisch een voorbeeld waarbij politici denken dat de overheid het beter kan dan het (maatschappelijk) ondernemerschap.
- 2) Er staan aanbevelingen die begrenzings voorstellen aan het werkgebied en aan de schaalgrootte. Deze conclusies komen zomaar uit de lucht komen vallen. Op basis van een onderbuikgevoel wordt dat opgeschreven, want het causaal verband met de affaires wordt niet aangetoond.
- 3) Ik kan mij goed vinden in het versterken van de positie van de huurders, als klanten die met een vuist op tafel kunnen slaan. De gekozen voorbeelden voor huurders-participatie zijn volgens mij een beetje naïef, want het overgrote deel van de huurders heeft geen interesse in de bestuurlijke taken. Zij willen gewoon goed, veilig en goedkoop wonen. Op dat vlak moet de co-creatie plaatsvinden.
- 4) Ik vind het een goed plan dat de minister kan ingrijpen bij het interne toezichthouderschap, maar ik heb behoorlijke scepsis over de plannen voor de geschiktheidstoets voor leden van de RvC. Verderop slaat de commissie de plank behoorlijk mis met de aanbeveling dat de RvC de opdrachtgever moet zijn van de accountant. Dat staat al lang in de huidige governance code en uit mijn ervaring stelt elke RvC ook de accountant aan. Uit diezelfde praktijkervaring vind ik dat de aansturing van de accountants wel wat scherper mag worden uitgevoerd.
- 5) De aanbevelingen maken enige opmerkingen over het WSW en de banken, maar deze twee aanbevelingen staan getalsmatig niet in verhouding tot de ander 15 aanbevelingen.
- 6) Prima dat de commissie kiest voor een integraal toetsende Woonautoriteit die niet valt onder het ministerie. Ik begrijp echter niet zo goed waarom de commissie het WSW onder het ministerie wil laten vallen, want het WSW is een instituut van de corporaties. Daar gaat de minister helemaal niet over.
- 7) De commissie vergaloppeert zich (pag. 38) als zij opmerkingen maakt over gewenst gedrag en specifiek over integriteit. Zij doet voorstellen om integriteit te toetsen, terwijl een toets per definitie geen toegevoegde waarde en al helemaal geen impact heeft op het gewenste gedrag.
- 8) Ten slotte ben ik aangenaam verrast met de laatste aanbeveling waarin de commissie een pleidooi houdt voor experimenten met alternatieven voor woningcorporaties.

Conclusie

De commissie heeft een eigen positie gekozen in het Haagse debat over de toekomst van de corporaties. Daarmee draagt dit rapport bij aan de discussie over de nieuwe wet en regelgeving. De commissie heeft gedegen werk geleverd, maar de commissie heeft een diepliggende inconsistentie: de commissie besteedt heel veel tekst aan de schandalige gedragingen van diverse spelers in het veld, maar levert geen wezenlijke aanbeveling voor soft controls. Ik wil ook graag dat de beschreven weeffouten uit het systeem gehaald worden, met daar bovenop verbeteringen in Good Governance. Over een week presenteer ik mijn boek 'Reflectie & Governance'. Ik hoop hiermee bij te dragen aan die soft controls.

Appetizer uit het boek *Reflectie & Governance* (verschijnt 7 november 2014)

Het boek *Reflectie & Governance* levert een bijdrage aan de *Good Governance* bij semipublieke organisaties. Governance is de samenwerking tussen het besturen van een organisatie en het toezichthouden op een organisatie. Het besturen en het toezicht op deze organisaties staat de laatste jaren zwaar onder druk. Er zijn diverse affaires geweest bij de zorg (bv Philadelphia), bij de corporaties (bv Rochdale) en in het onderwijs (bv IN Holland). In al die gevallen stonden de kranten vol uitingen van verontwaardiging en werden de details van de fouten breed uitgemeten. De toonzetting was emotioneel, zo sprak men over ‘zakkenvullers en graaiers’ als het ging over de (te hoge) beloning van bestuurders. De genoemde sectoren worden ook door de (landelijke) politiek fors aangepakt, zoals blijkt uit uitgebreide debatten in de Tweede Kamer, nieuwe wetsvoorstellen en een Parlementaire Enquête Woningcorporaties.

Ik vrees dat de gewenste verbeteringen niet bereikt worden omdat de politiek doorslaat in het nemen van maatregelen. In dit boek beschrijf ik dat de voornaamste oorzaak van de publieke (en dus politieke) verontwaardiging de veranderde maatschappij is. Nederland is het maatschappelijke houvast kwijt. Ter inspiratie beschrijf ik vier voorbeeldpersonages uit de afgelopen eeuwen die een prominente rol speelden in soortgelijke stormachtige tijden. Governance van semipublieke organisaties heeft zich te richten op de samenleving en dus moeten deze organisaties zich aanpassen aan de maatschappelijke veranderingen.

Ik vrees dat we afstormen op maatregelen en richtlijnen vanuit de overheid die niet zorgen voor verbeteringen in het gedrag van besturen en toezichthouden. Het opstellen van regels en (Governance) codes zegt misschien iets over de gewenste waarden en normen, maar hoe zetten we dat om in nieuw gedrag? Ik denk dat het reflecteren op de gewenste waarden en op ons huidige gedrag de enige weg is tot de aanpassingen aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Semipublieke organisaties

Semipublieke organisaties zijn private rechtspersonen, die zich richten op de behartiging van publieke taken en belangen en op de dienstverlening van publieke diensten en/of die geheel of gedeeltelijk met publieke middelen worden gefinancierd¹. Bijna al deze rechtspersonen hebben geen winstoogmerk (verenigingen of stichtingen). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) inventariseerde dat er in 2013 380 woningcorporaties, 1600 – 2700 onderwijsinstellingen en 1800 – 4600 zorginstellingen² waren.

Peter Elverding, voormalig CEO van DSM, laat optekenen³: ‘Toezichthouder zijn is een vak. Een vak dat in het bedrijfsleven uiterst serieus genomen wordt. De publieke sector kan daar nog veel van leren.’ Ik denk dat de consequentie van deze stelling is dat er constante

De woningcorporaties zijn sinds 1995 financieel losgemaakt van de overheid. Dat betekent concreet dat Nederland een systeem heeft van volkshuisvesting dat de overheid al 20 jaar geen cent kost. Sterker nog: de overheid haalt nu 1,7 miljard per jaar weg uit de volkshuisvesting en het is de sector zelf die de kosten betaalt van de geldverslindende affaires. Andere Europese landen kennen niet zo’n succesvol en goedkoop systeem van volkshuisvesting.

¹ Rapport: Van tweeluik naar driehoeken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 27 mei 2014, Pagina 19

² Rapport: Van tweeluik naar driehoeken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 27 mei 2014, Pagina 43

³ Ik ben Integer, jij bent integer, Rob de Lange & Jaap ten Wolde (2014)

bijbscholing nodig is, zoals iedereen zijn eigen vak bijhoudt. Zowel de bestuurders als de toezichthouders moeten regelmatig bijleren in kennis en vaardigheden. Maar hoever moet je gaan? Ik denk dat toezichthouders ook moeten toezien op het behalen van de maatschappelijke doelen en het presteren van de bestuurders hierbij. Hiervoor zijn soms andere competenties nodig dan alleen de vakinhoudelijke kennis, zoals financiële en juridische ervaringen.

Leren

Er wordt onderscheid gemaakt tussen kennisleren, vaardigheidsleren en *houdingsleren*⁴. (i) Het *kennisleren* gaat over inhoudelijke componenten zoals juridische kennis, kennis over bedrijfskundige aspecten of over onderwijs, zorg of vastgoed. Over deze onderwerpen kun je eenvoudig bijbscholing vinden, al dan niet specifiek voor een bepaalde branche of gespecificeerd voor bestuurders of voor toezichthouders. (ii) Het *vaardigheidsleren* kan je ook relatief goed inkopen bij bureaus in de markt. Denk hierbij aan managementvaardigheden, onderhandelingsvaardigheden en presentatievaardigheden. (iii) De derde vorm van leren - het *houdingsleren* - is het moeilijkst te definiëren en zal je ook niet zomaar kunnen inkopen. *Houdingsleren* gaat over het inzicht in het eigen gedrag, normen en waarden. Houdingsgedrag is het onderzoeken van de omgang met anderen, met aspecten zoals integriteit, moed hebben om door te vragen, vertrouwen geven, verbinding maken, je kwetsbaar opstellen etc. Houdingsleren wordt vaak vereenzelvigd met zelfreflectie om problemen te voorkomen en snel en bewust leerprocessen in te zetten. Dit boek wil bijdragen aan die laatste vorm van leren. Een succesvol team van toezichthouders heeft naast goede kennis en ervaring ook een goed reflectief vermogen nodig.

In dit boek beschrijf ik de publieke verontwaardiging als een gevolg van de veranderde maatschappij. Wij zijn echter allemaal onderdeel van deze maatschappij en dat betekent dat het moeilijk is om te kunnen duiden wat nu de verandering is en wat de symptomen hiervan zijn. Het willen leren over ander gedrag begint zodoende met het begrijpen van de veranderde samenleving en het accepteren dat daar ander gedrag bij hoort. De Engelsen hebben een mooie uitdrukking over leren: 'you can lead a horse to water, but you can not make it drink'. Hiermee wil ik zeggen dat het aanbieden van leren in ander gedrag pas tot resultaten leidt als de toezichthouder en bestuurder willen leren. Daarom besteed ik veel aandacht aan de veranderde samenleving.

Het bijzondere is echter dat *houdingsleren* constant plaatsvindt, zowel individueel als met het Governance team. *Houdingsleren* is dus niet een training volgen en PE (Permanente Educatie) punten halen. *Houdingsleren* is je verwonderen over wat er gebeurt en je afvragen wat er goed gaat en wat er beter kan. *Houdingsleren* is dus reflectief. Ik ben ervan overtuigd dat Governance zonder permanente *reflectie* – op jezelf, op het team en op de Governance – geen goede en duurzame Governance kan opleveren. Reflectie is volgens mij het sleutelbegrip voor het werken aan en het verbeteren van het gedrag. Het bevorderen en verbeteren van reflectie is zodoende de bijdrage die ik met dit boek wil leveren aan betere Governance bij semipublieke organisaties.

Reflecteren

Er zijn de laatste maanden vele lezenswaardige artikelen verschenen die op verschillende manieren betogen dat goede en integere Governance een zaak is van normen en waarden. Zo schrijft Hans Hoek⁵ over de zeven hoofdzonden die in de 4^e eeuw na Christus zijn opgesteld en al sinds de oprichting van de VOC

⁴ Waarschijnlijk is het begrip *houdingsleren* voor het eerst gebruikt door prof. F. Korthagen

⁵ Het Financieele Dagblad van 22 mei 2014

genoemd worden als leidraad voor goede Governance. Een ander voorbeeld wordt door Caroline de Gruyter⁶ aangehaald: Korea had in de 19^e eeuw geen wetten nodig, want de maatschappelijke en sociale conventies waren zo sterk dat wetgeving niet nodig was. Of wat vindt u van de boeddhistische levenswijsheden volgens Frits Spangenberg⁷ dat alle kwaad voortkomt uit onwetendheid, begeerte of kwaadsprekerij. Er zijn vast nog vele bronnen voor normen en waarden die bijdragen aan goede Governance.

Ik wil met dit boek geen nieuw lijstje aan deze wijsheden toevoegen; ik denk dat al deze lijstjes prima te gebruiken zijn, zolang als de bestuurders en de toezichthouders bereid zijn kritisch naar zichzelf, naar de ander en vooral naar het gedrag en de prestaties te kijken. 'Wat is het effect van mijn functioneren op de omgeving, de maatschappij en in hoeverre kan ik mijn functioneren verbeteren?'

Reflecteren is volgens mij de kern waar de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties op uit zou moeten komen, maar ik vrees dat dit begrip te vaag is voor een politieke rapportage. Toch zou reflectie door de overheid en door de deelnemers geholpen hebben om het systeem eerder bij te sturen. Dan zouden diverse affaires en zonnekoninggedrag minder schadelijk geweest zijn. Een goede, serieuze reflectie bij de banken zou de perverse derivaten business eerder gereduceerd hebben tot simpele en transparante instrumenten voor de financiële wereld. Goede reflectie van bestuurders en toezichthouders zou eerder geleid hebben tot professionalisering van de Governance. Kortom, ik ben van mening dat de kennisinstrumenten en de afspraken over de verantwoordelijkheid niet de echte faalfactoren zijn, maar de factor mens. Zoals de Commissie Halsema⁸ schrijft zou reflectie geen crimineel gedrag voorkomen hebben, maar het zou wel de 'drift to failure' hebben kunnen indammen. Reflectie leer je echter niet uit een boekje, dus moet hieraan gewerkt worden. Met dit boek wil ik aantonen dat de maatschappij anders (Governance) gedrag vraagt en dat dit andere gedrag verkregen wordt door permanente reflectie. Ik wil met dit boek handvatten geven voor de wijze waarop bestuurder en toezichthouder aan ander gedrag kunnen werken.

⁶ NRC van 22 maart 2014

⁷ Het Financieele Dagblad van 4 augustus 2014

⁸ Advies Commissie Behoorlijk Bestuur 'Een lastig gesprek', september 2013 – pag. 19