

De parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties heeft een stortvloed van materiaal opgeleverd waaruit blijkt hoe het bestuur in de praktijk van toonaangevende woningcorporaties werkte en hoe het toezicht daarop faalde. Maar was dat onderzoek echt nodig om tot het inzicht te komen dat er van alles mis was in de sector en in het bijzonder in de financiële situatie van Vestia? Het is ook de vraag of al die pagina's zullen leiden tot werkelijke verbetering van het functioneren van de woningcorporaties. Toch zijn er enkele lichtpuntjes te ontdekken in de reacties van overheid, toezichthouders en individuele woningcorporaties.

EEN AANGEKONDIGD DRAMA

WAS EEN ENQUÊTE NODIG OM DE FOUTEN VAN VESTIA TE ONTHULLEN?

Jan Stolker

“Toevallig heb ik rechten gestudeerd, dus vroeg ik waar staat dat dat niet kon”. Dat was één van de bravoure uitspraken van Erik Staal. De voormalig voorzitter van het bestuur van Vestia ging er prat op het enige bestuurslid te zijn van de grootste woningcorporatie van Nederland¹. De ex-directeur van een andere woningcorporatie, Leks Verzijlbergh van het Limburgse Servatius, vertelt de enquêtecommissie dat hij een negatieve aanwijzing van de minister ingelijst aan de muur van zijn werkkamer hangt.²

Voor een commissaris is weinig kennis van de theorie van tone at the top nodig om bij dit soort uitspraken een uitroep te plaatsen.

Complex inzicht

Het parlementair onderzoek naar de ontsporingen in de sociale woningsector biedt een complex inzicht in governance vraagstukken – lees vraagstukken van besturing van organisaties, toezicht op het bestuur en disciplineren. Een parlementaire enquête was nodig om de ogen te openen voor de gevolgen van gemaakte poli-

tieke keuzes; daarnaast levert dit onderzoek ook nuttige studiemateriaal - post mortem – aan de woningsector, de financiële sector en de beroepsgroep accountants.

Ondertussen is de schade van de schandalen in de sociale woningsector zeer groot.

Dit artikel is geschreven vanuit het perspectief van de Raad van Commissarissen op de ontwikkeling van de problematiek rond de woningcorporaties, in het bijzonder Vestia. Daarna worden enige van de conclusies en aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie besproken. Tevens wordt teruggekeken naar de jaarverslagen van Vestia uit 2009 en 2010, waar voor de goede lezer de derivatenproblematiek al in volle kleuren geschilderd wordt.

Ten slotte volgen er enige suggesties ten aanzien van de governance en in het bijzonder de rol van de commissarissen in de sociale woningsector.

Duizenden pagina's en 12 rapporten

“Ongeveer één derde van alle Nederlanders woont in een huis van een woningcorporatie. Daarmee heeft Ne-

derland relatief de grootste sociale huursector ter wereld.” Met deze zin start het verslag van het Hoofdrapport van de Parlementaire Enquête Commissie, onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Roland van Vliet naar de ontsporingen in de sector van de woningcorporaties. Met die zin wordt ook de maatschappelijke reikwijdte van de problematiek in de sector geschetst.

Duizenden pagina's en diverse boeken zijn inmiddels gepubliceerd over de affaire Vestia en de ontsporingen bij zuster-corporaties zoals Rochdale, Woonbron, Servatius en WSG. En de enquêtecommissie doet daar met een twaalfal rapporten nog een flinke schep bovenop.

De vraag is gerechtvaardigd of al die pagina's zullen leiden tot werkelijke verbetering van het functioneren van de woningcorporaties.

Een belangrijke deelvraag in dit artikel is: waren al die onderzoeken nodig om tot het inzicht te komen dat er van alles mis was in de sector en in het bijzonder in de financiële situatie van Vestia.

Liberalisering

Voor professionals in het toezicht biedt het onderzoek van de Parlementaire Enquête Commissie een uitgelezen kans om te zien hoe het bestuur in de praktijk van toonaangevende woningcorporaties werkte en hoe het toezicht daarop faalde. Daarmee biedt zij ook een kans om te reflecteren op bestuur en toezicht in andere sectoren van de non-profitsector, waar vergelijkbare ontsporingen plaats vonden (zoals onderwijsorganisaties en zorginstellingen).

Uit de rapporten van de commissie valt te lezen dat de ontsporingen in de sector voortvloeien uit “structurele tekortkomingen in het stelsel van volkshuisvesting”. In feite een mooie bewoording voor het feit dat de sector vanaf de liberalisering in 1993 onder regie van staatssecretaris Heerma, meer dan ooit een speelbal van de lokale en nationale politiek werd, waarbij niemand in de politiek de eventuele ongunstige scenario's als gevolg van de liberalisering voldoende serieus nam.

De jaren '90 zijn de jaren waarin een groot optimisme ontluikt over het voordeel van de vrije markt, “als middel om welvaart voor velen te creëren”³ en de rol van

ondernemerschap in de bevrijde organisaties. Tegelijkertijd vormt zich in Den Haag een misprijzend oordeel over het functioneren van organisaties onder nauwe regie van de staat of de politiek. Europese regelgeving, waar ook Nederland aan meewerkt, geeft tenslotte de finale stimulans tot het afstoten van staatsbedrijven en -organisaties. Daarbij lijkt Nederland voorop te lopen. Activiteiten als telefonie, postbussen en delen van het openbaar vervoer worden geprivatiseerd en zo op afstand van de overheid en de politiek gezet.

Het doorbreken van de strakke regierol van de overheid en de financiële verzelfstandiging van de woningcorporatiesector (de zgn bruteringsoperatie) volgen in 1993. Daarbij wordt het ondernemerschap en een nieuwe regierol van de corporaties naar de lokale omgeving gestimuleerd. Correcties, een kernelement van goed governance, vinden dan niet meer plaats door de overheid. Tezamen vormen deze keuzes belangrijke ingrediënten voor het debacle.

Kalveren in de wei

En het gaat al snel fout, want over de jaren '90 constateert de commissie: “Net een jaar na de juridische verzelfstandiging (de commissie bedoelt de financiële verzelfstandiging), gedragen enkele corporaties door de nieuw verworven vrijheid zich als kalveren in de wei”⁴. Een laissez faire houding van de verantwoordelijke staatsecretarissen wordt geconstateerd. Deze leidt tot het overschatten van de voordelen van “beleidsmatig opportunisme” en van de effectiviteit van het toezicht op de sector. In 1994 worden al ontsporingen met derivaten geconstateerd, die vervolgens door middel van een circulaire worden verboden. Helaas lijkt niemand, de externe toezichthouders inclusief, deze circulaire te hebben gelezen. Een voorbeeld van nutteloze regelgeving.

Het wachten is dan nog slechts op de komst van visionaire bestuurders die de geboden ruimte ten volle gaan benutten.

Die visionairs zijn er gekomen. Vestia, onder leiding van Eric Staal, verovert in de jaren '90 / 2000 met een ongekende energie de positie van veruit grootste woningcorporatie van Nederland en diversificeert zijn or-

EEN LAISSEZ FAIRE HOUDING VAN DE OVERHEID LEIDT TOT HET OVERSCHATTEN VAN DE EFFECTIVITEIT VAN HET TOEZICHT OP DE WONINGSECTOR

ganisatie vervolgens – deels gedwongen door achterblijvende resultaten op de kernactiviteit – in de richting van financiële activiteiten.

De directie van Vestia meent dat het verantwoord en zelfs gewenst is met open treasuryposities de strijd aan te gaan met de financiële markten. Dit wordt naast haar schaalgrootte de tweede pijler onder haar unieke verdienmodel. Collega corporaties die deze strategie niet kunnen volgen worden als kleine krabbelaars te kijk gezet.

Daarbij wordt Vestia geholpen door het internationale bankwezen dat er geen probleem mee heeft Vestia – in relatie tot haar weerstandsvermogen - van exorbitante kredietlijnen te voorzien en haar financiële producten aan te bieden die geen verband houden met de kerntaken van een woningcorporatie.

Uit de ondervraging van de hoofdrolspelers in het drama Vestia blijkt dat de keuze voor grootscheepse speculatieve treasury-activiteiten ook zijn oorsprong vindt bij de algemeen directeur, die gekenmerkt wordt door narcistisch gedrag. Zoals ook bij het debacle van Ahold is de combinatie van narcistisch gedrag van de directeur met inadequaat optreden van de toezichthouders dodelijk. Daarbij speelden overigens bij Vestia ook diverse kwesties van “belangenverstrengeling, fraude en zelfverrijking”. De voorbeelden komen zowel in de verhoren als in een aantal boeken gebaseerd op het drama Vestia aan de orde.

Organisatorisch speelt qua governance een grote rol dat met de verzelfstandiging van de sector corporaties, die tot dan toe vaak de juridische vorm van vereniging hadden, worden omgezet in stichtingen. Waar bij een vereniging, coöperatief of anderszins, nog sprake is van een zekere controle en “countervailing power” door de leden van die vereniging (zie bijvoorbeeld het ingrijpen van de leden van de Coöperatieve Vereniging Rabobank), ontbreekt dit correctiemechanisme geheel bij de rechtsvorm stichting.

De rol van de toezichthouders

Wat betreft het toezicht is er in de woningcorporatiesector sprake van een zeer complex stelsel van partijen die elk op hun eigen manier en elk met eigen doelstellingen toezicht houden. Intern is er de Raad van Commissarissen (RvC), extern zijn er de externe accountant, de toezichthouders op de sector (het Centraal Fonds Volkshuisvesting, het CFV, en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, het WSW) en als laatste het beleidsbepalende ministerie van Volkshuisvesting (VROM).

De conclusie van de commissie over de leden van de onderzochte RvC's in de sector is hard: zij waren vaak niet professioneel, deskundig en kritisch genoeg. Er waren onvoldoende checks and balances – mede als gevolg van rekrutering van nieuwe commissarissen uit de vrienden- en kennissenkring. Uit de verhoren van de voormalige commissarissen lijkt het alsof ze nu pas tot hun verrassing ontdekken dat zij onvoldoende kundig waren.

Ter verdediging van de RvC's wordt door de enquêtecommissie aangevoerd dat de externe toezichthouders op de sector en de minister het beleid van Vestia ondersteunden, prezen, en daarmee impliciet goedkeurden (zie bijvoorbeeld de beoordelingsbrief waarin Vestia door het ministerie geprezen wordt voor haar actieve treasurybeleid). En Vestia-topman Staal kreeg voor zijn doortastend beleid ten aanzien van een aantal volkshuisvestingskwesties volop waardering.

Medewerkers van de sectortoezichthouders CFV en WSW worden meermalen in de enquêteverslagen geciteerd en daarmee gekenschetst als onvoldoende deskundig en naïef. Governance-technisch lijkt het erop of niet alleen deze organen niet functioneerden, maar ook dat zij impliciete legitimiteit gaven aan het ontsporende gedrag van de corporaties.

De jaarrekening van Vestia

Een andere vraag is: was al dat onderzoek nu nodig om het inzicht in de problematiek te krijgen dat de betrokkenen klaarblijkelijk niet hadden?

Als we ons concentreren op Vestia, was al in het jaarverslag van 2009, maar ook in eerdere jaarverslagen, voor een student economie duidelijk te lezen hoe groot het probleem van de derivaten was geworden. Door hantering van het archaische systeem van kostprijs-hedge accounting probeert Vestia de problematiek van de posities buiten de balans te houden. Maar de toelichtende noten geven helderheid. Ter illustratie een citaat uit het jaarverslag van 2010: *De marktwaarde van de derivaten was per 31 december 2010 € 557 miljoen negatief tegenover € 149 miljoen negatief per 31 december 2009. Dit is gebaseerd op saldobestemmingen van de tegenpartijen. De af te dekken positie t/m 2020 bedraagt circa € 9,8 miljard.* Er volgt een opsomming van types derivaten zoals: Interest rate swaps, gestructureerde producten (exotics), swaptions. Luchtig wordt gesteld dat “het gebruik van derivaten valt binnen de kaders van het financieel statuut”. Daarbij moet bedacht worden dat het eigen vermogen, waarin geen correctie plaatsvindt voor het negatieve saldo op derivaten ultimo 2010 op € 747 mln wordt berekend. De controlerend accountant houdt het bij het controleren of de optelling van de boekhoudposten klopt en keurt het verslag goed. Hiermee wordt een rookgordijn opgetrokken voor de niet

geschoolde lezer van het jaarverslag.⁵ Dat de stand van derivatenposities in november 2011 opgelopen is tot EURO 21,6 mrd, waarvan bijna de helft bestaat uit open posities, suggereert dat Vestia in een spel van Quitte of Dubbel terecht gekomen is.

Accountant en financiers

Het jaarverslag 2010, nu onder controle van KPMG, is in feite een copy paste versie van het verslag waar Deloitte zijn handtekening onder heeft gezet. De komst van een nieuwe accountant wordt door geen van de betrokkenen aangegrepen om eens kritisch te kijken naar het verdienmodel, de interne controle of de rapportage systemen. Laat staan dat de Raad van Commissarissen geholpen werd – of zich liet helpen – door de externe accountant om haar beeld op het management bij te sturen.

De banken hebben ook in deze casus laten merken dat hun core competentie vanaf het midden van de jaren '90 van het financieren van ondernemingen op basis van een professionele beoordeling van krediet risico's, afgeleid naar het roekeloos plaatsen van creatieve financiële producten bij cliënten die incompetent bleken als afnemer. In de jaren '90 waren de particulieren het lijdend voorwerp van de nieuwe verdienmodellen van banken en verzekeraars (denk aan de woekerpolissen en andere gewiekste belegging- en financieringsproducten). In de jaren 2000, na een scherpe correctie door de poli-



Erik Staal: "rechten gestudeerd"



Campus Maastricht, luchtkasteel van Servatius

tiek en de rechter, verschoof de focus van het beleid van een aantal van de grootste Nederlandse en buitenlandse banken naar een andere categorie cliënten. Binnen het Nederlandse bedrijfsleven, boden in het bijzonder het onervaren MKB en daarnaast de onervaren non-profit organisaties ruime groeikansen. Het waarborgfonds WSW, dat eventuele verliezen vereffent via de hele sector, vormt een ultieme “moral hazard” voor financiers van de corporatiesector.

Uit het rapport blijkt dat na de problemen in de particuliere sector de banken in onderlinge concurrentie over elkaar heen rolden om deze financiële producten aan de woningcorporatiesector aan te bieden. In parafrase met de uitspraak van Erik Staal lijkt het of de banken hebben gedacht: “als nergens staat dat het niet mag, dan kan het”. Overigens krijgt ING als enige toch nog een pluim van de commissie omdat zij - weliswaar in een laat stadium - haar kredietlijnen aan Vestia heeft opgezegd.

De rol van Aedes en VTW

Ook de koepelorganisaties van de sector bleken ineffectief en faalden volgens de commissie in hun opzet van “zelfregulering”. Dat blijkt te maken te hebben met gezag in de sector en kennis van zaken. Voorzitter Calon van Aedes verklaart in de commissie niet op de hoogte te zijn geweest van het speculatief gebruik van derivaten. Dat is extra onhandig omdat hij ook commissaris is bij het

WSW, dat in haar jaarverslag 2012 juist hoog opgeeft van de uitgebreide branche ervaring dankzij de persoonlijke relatie met Aedes. Enige invloed op Vestia had Aedes overigens niet, omdat Vestia zich kon permitteren geen lid te zijn.

Reacties van politiek en sector

De reactie van de politiek staat, net als na de Enron affaire in 2001, al snel vast: “something needs to be done”. Als gevolg van die affaire ontstond indertijd de ingrijpende Sarbanes Oxley wetgeving. En in Nederland volgde in 2003 de Code Tabaksblad. Maar die codes hebben niet kunnen verhinderen dat zes jaar later het gehele financiële systeem van de westerse economieën tot op de rand van de afgrond raakte.

De minister van Volkshuisvesting reageerde al vóór de enquêtecommissie aan de slag ging in juni 2014 met een wetsvoorstel en inmiddels ligt er concept wetgeving klaar. Daarin vinden we ondermeer scherpere regels rond fiattering van investeringsplannen, kwaliteitseisen aan toezichthouders, het verplaatsen van de taken van financieel toezichthouder CFV naar een “Financiële Autoriteit Woningcorporaties met bevoegdheden” en een grotere rol voor de huurders, te weten een voordrachtsrecht voor de Raad van Commissarissen van de corporaties en een instemmingsrecht bij fusies.

De woningcorporatiesector is op basis van de 18 aanbevelingen van de commissie in actie gekomen. De nieuwe, in zekere zin verfrissende governancecode (2015) van de VTW/Aedes (die momenteel op het internet circuleert) biedt hoop. Hier vinden we een voorbeeld van het nieuwe soort codes dat organisaties nodig hebben: niet meer puur procedureel, maar met beide benen in de praktijk staand door vanaf het begin van de code de positie van de bewoners als primaire belanghebbenden voorop te stellen en vervolgens beknopt te benoemen wat - vooral gedrags- en competentiematig - goed bestuur in dienst kan staan. Voor de invulling in de praktijk kan verder een voorbeeld worden genomen aan de vele woningcorporaties die de afgelopen decennia wel goed functioneerden en nu opgezaald zitten met de hoge lasten van het Vestia drama.

Aangenomen mag worden dat inmiddels de raden van

commissarissen van de sector de resultaten van het onderzoek in relatie tot het eigen functioneren hebben geëvalueerd. Bij diverse andere corporaties zijn in ieder geval op veel kleinere schaal ook problemen met derivaten aan het licht gekomen.

Enkele aandachtspunten

- ★ Met alle betrokken externe stakeholders in de toezichtkolom zal moeten worden uitgesproken wie waarvoor verantwoordelijk is en welke sancties er mogelijk zijn.
- ★ Het functioneren van corporaties kan transparanter worden door het organiseren van een jaarvergaderingsysteem, waar - bij afwezigheid van leden of aandeelhouders - stakeholders (huurders) worden uitgenodigd en waar rekening en verantwoording wordt afgelegd door bestuur, commissarissen en accountant over strategie, plannen en (financiële) resultaten. Wellicht hebben we het hier over “de derde laag” die Calon in de enquête suggereerde.
- ★ Het verplicht opnemen van huurders in de Raad van Commissarissen van corporaties lijkt ook een goed begin van transparantie en betrokkenheid van de primair belanghebbenden. Echter, hier schuilt levensgroot het gevaar van schijnveiligheid. Immers, de vraag moet beantwoord worden waarom de huurdercommissarissen, zonder indringende ervaring of serieuze opleiding, ondanks hun directe belang als huurder, beter zouden functioneren dan extern gekozen toezichthouders.
- ★ De rol van het Audit Committee moet veel meer serieus worden genomen: Vestia had überhaupt geen Audit Committee en was daar niet de enige in. Het belang van de countervailing power van een goed Audit Committee binnen een Raad van Commissarissen, kan echter niet onderschat worden. Daartoe is wel een serieuze invulling van het Audit Committee een vereiste. Een RvC, waar bijvoorbeeld de voorzitter tegelijk voorzitter is van het Audit Committee verspeelt haar kans op een kritische discussie. Dit is gelukkig in de nieuwe code verboden, maar nog geen standaard praktijk.
- ★ Verplichte en uitgebreide financiële en accounting expertise behoren te staan in het competentieprofiel van de leden van het Audit Committee.
- ★ Wat betreft de jaarverslaggeving zou de beroepsgroep

accountants met belanghebbenden opnieuw na moeten gaan wat het primaire doel is van het jaarverslag en met name de balans en verlies- en winstrekening. Die overzichten dienen de lezer een direct en helder inzicht te geven in de financiële positie van de organisatie en de ontwikkeling daarvan. Een en ander zonder het risico te lopen na een zoektocht in toelichtende noten tot een ander beeld te komen. Kostprijs hedge accounting zou in de ban gedaan moeten worden.

- ★ Het voorstel van de VTW tot verplichte PE punten op basis van permanente educatie lijkt een goede start om tot betere governance te komen.

Noten

1. Opgetekend in het FD dd 31-12-2012
2. Commissieverslag rapport 4, pag 90
3. Bart Stellinga in zijn art uit 2012 voor de WRR: “privatisering, verzelfstandiging en marktwerking”
4. Commissieverslag rapport 4 pag 63
5. Zie ook: Jaarverslag Vestia over 2009, zinsnede uit accountantsverslag Deloitte(verslag dd 30 juni 2010): “ In die beoordeling (“de professionele oordeelsvorming van de accountant”) neemt de accountant in aanmerking het voor het opmaken van en getrouw weergeven in de jaarrekening van vermogen en resultaat relevante interne beheersingssysteem, ten einde een verantwoorde keuze te kunnen maken van de controlewerkzaamheden die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van het interne beheersingssysteem van Stichting Vestia Groep”.

Over de auteur:

Drs Jan Stolker (1955), econoom, is Program Director van het programma voor Commissarissen en Toezichthouders van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is hij ondermeer adviseur van bestuurders en commissarissen en gespecialiseerd in herstructureringen.

