

SCRIPTIE



IN HET BELANG VAN BELANGHEBBENDEN

INTERN TOEZICHT BIJ WONINGCORPORATIES

Diane Versteeg
S 0018821

MANAGEMENT EN BESTUUR
PUBLIC ADMINISTRATION; TRACK RECHT EN BESTUUR

EXAMENCOMMISSIE
Mr. M. Hamsen
Prof. mr. dr. M.A. Heldeweg

VOORWOORD

Voor u ligt het laatste hoofdstuk van mijn studietijd, mijn afstudeerscriptie. Het heeft even geduurd, maar het resultaat is er en daar ben ik trots op.

Graag wil ik hierbij iedereen die mij gesteund heeft in het afronden van deze scriptie dan ook bedanken. Dat zijn ten eerste mijn afstudeerbegeleiders Marc Harmsen en Michiel Heldeweg, die mij hebben geholpen met de laatste loodjes. Caroline Raat, die hielp bij het opzetten van deze scriptie.

Maar natuurlijk ook mijn vrienden en familie, in het bijzonder Desirée, die er tijd in stak om mij voort te helpen. Rik, die altijd bleef geloven. Papa, mama en Anneke die altijd bleven hopen. En al die andere vrienden die steeds maar aangaven dat ze het zo goed vonden dat ik door bleef gaan: dank jullie wel!

Diane Versteeg

19 augustus 2013

MANAGEMENT SAMENVATTING (NEDERLANDS)

Dit onderzoek gaat over (intern) toezicht bij woningcorporaties en het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming. De volgende hoofdvraag stond centraal in dit onderzoek:

BIEDT HET WETSVOORSTEL TOT INTRODUCTIE VAN DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING EEN VERANDERING IN DE VORMGEVING EN WERKING VAN HET INTERN TOEZICHT BIJ WONINGCORPORATIES?

De woningcorporatiesector kenmerkt zich door de aanwezigheid van veel sectorale wetgeving en governancecodes die intensief in gebruik zijn. Bovendien maakte deze sector in haar ruim honderdjarige geschiedenis een andere ontwikkeling door dan de overige semipublieke sectoren. Voor dit onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen de bestaande wetgeving voor woningcorporaties en het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is de volgende probleemstelling geformuleerd:

In hoeverre is het intrekken van het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming een verlies voor de woningcorporaties, waar het de mogelijkheden tot beïnvloeding van beleid van de maatschappelijke onderneming en versterking van het intern toezicht binnen een woningcorporatie betreft?

Sturing en organisatie van instellingen in het maatschappelijk middenveld staat dagelijks in de belangstelling. In veel gevallen staat de rol van intern toezicht bij deze instellingen ter discussie, vaak naar aanleiding van (structurele) tekorten op de begroting. Het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen beoogde de instellingen een middel te geven om de interne organisatie van maatschappelijke ondernemingen in dienst te stellen van de (kritische) omgeving van deze instellingen en controle op het bestuur makkelijker te maken.

Dit onderzoek is descriptief van aard. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en interviews.

De omschrijving van 'maatschappelijke ondernemingen' in het wetsvoorstel zorgt ervoor dat deze van 'normale' ondernemingen worden onderscheiden. Een maatschappelijke onderneming is een privaatrechtelijke rechtspersoon, met een maatschappelijke doelstelling die parallel loopt aan het algemeen belang en de winstuitkering gebruikt voor de uitvoering van de maatschappelijke doelstelling. Een maatschappelijk belang wordt een publiek belang als de overheid zich de uitvoering van dit belang aantrekt. Sinds de jaren '80 zijn een aantal publieke belangen omschreven in de Grondwet; 'voorzien in voldoende woongelegenheid' is er daar één van. Langzamerhand zijn publieke belangen verwant geraakt met het begrip 'publieke taak'. Een publieke taak is geen juridisch begrip, maar er is een aanwijzing voor wat publieke taken zijn. Deze lijken op publiekrechtelijke of overheidstaken, zijn daarmee verwant, lijken op een taak die door een publiekrechtelijke organisatie wordt uitgevoerd of wordt ervaren als een publieke taak (bijvoorbeeld door historische ontwikkeling). Dit betekent ook dat taken die in het verleden door de overheid werden uitgevoerd, soms nog lang als publieke taak worden gezien.

De uitvoerders van publieke taken zijn vaak nog (indirect) afhankelijk van publieke middelen. Dit vraagt om voldoende en goed toezicht op de werkwijze van de uitvoerder. Het ontbreken van concurrentie en de afwezigheid van voldoende mogelijkheden tot inspraak (voice) hebben gevolgen voor de legitimiteit van deze organisaties. Legitimiteit van organisaties wordt bepaald door input-legitimiteit, output-legitimiteit en het draagvlak dat de organisatie binnen de samenleving heeft. De grotere financiële belangen en toenemende mondigheid van afnemers en andere belanghebbenden draagt bij aan wenselijkheid van speciale wetgeving voor woningcorporaties.

Omdat op de uitvoering van publieke taken zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verhoudingen van toepassing zijn sluit het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen aansluiting bij het privaatrecht. De 'rechtsvorm' maatschappelijke onderneming is een modaliteit van de bestaande vereniging en stichting. Veel volkshuisvestingsorganisaties zijn al vormgegeven als vereniging of stichting, omdat dit in de Woningwet staat dat alleen organisaties vormgegeven als vereniging of stichting als 'toegelaten instelling' kunnen worden aangemerkt. Verenigingen hebben op basis van hun rechtsvorm al controlerende organen, voor stichtingen werkzaam in de

volkshuisvesting werd dit pas verplicht met de introductie van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Ook op basis van de Governancecode Woningcorporaties is het verplicht een raad van commissarissen of raad van toezicht in te stellen.

Communicatie met bewoners over de woonomgeving is daarnaast geregeld in de Overlegwet en het BBSH. Zo is geborgd dat een woningcorporatie niet zonder overleg een ingrijpend renovatieproject begint. Overigens zijn huurders hier ook op basis van het Burgerlijk Wetboek Boek 7 tegen beschermd.

Ondanks de borging van toezicht in de Governancecode, het BBSH en de Overlegwet is er behoefte aan versterking van het intern toezicht. Het wetsvoorstel introduceerde hiervoor de zogenaamde belanghebbendenvertegenwoordiging. Alle belanghebbenden bij de maatschappelijke onderneming zouden hierin een plaats krijgen.

Toch zorgt dit er niet voor dat het wetsvoorstel voorziet in de behoefte tot versterking van het intern toezicht. In het huidige privaatrecht zijn al voldoende wettelijke waarborgen voor medezeggenschap, financiële verantwoording, geschilbeslechting en controle op commissarissen. Deze wettelijke waarborgen zouden moeten worden versterkt, door betere vertegenwoordigers namens de bewoners aan te stellen of meer toezicht vanuit de overheid mogelijk te maken. Deze laatste maatregel zou overigens geen recht doen aan de wens vooral gebruik te maken van de aanwezige kennis bij de specialisten over hun eigen werkveld.

Toezicht is belangrijk voor het vertrouwen in (grote) organisaties, zeker wanneer 'exit' en 'voice' slechts in beperkte mate mogelijk zijn. Organisaties zouden een plicht moeten voelen om afnemers betrokken te houden. Als afnemers (bijvoorbeeld in een belanghebbendenvertegenwoordiging) mede-eigenaar zijn van de maatschappelijke onderneming, zijn zij ook eigenaar van onvoorziene (mogelijk problematische) situaties. Dan is er sprake van co-creatie en gezamenlijk ondernemerschap. Uit de combinatie van advies- en enqueterect blijkt geen betrokkenheid; maar zijn de afnemers vrij in hun rol naar de organisatie, terwijl echte betrokkenheid gevraagd wordt.

Toezichthouders moeten zich voldoende bewust zijn van hun taak: onafhankelijk toezicht houden op de organisatie. De wet op de maatschappelijke onderneming is een aardige poging om dit nader in te vullen, maar slaagt door de algemene opzet onvoldoende. Bestaande Governancecodes kunnen een goede aanvulling zijn op bestaande wetgeving. Hiervoor zou de minister de Code verbindend moeten verklaren. Op basis van deze regelgeving zijn er voldoende mogelijkheden om zowel beleidsbeïnvloeding als versterking van intern toezicht mogelijk te maken, bijvoorbeeld door:

- Versterking van invulling, benoemen en taakomschrijving van een belanghebbendenorgaan; of dit nu een huurdersorganisatie, belanghebbendenvertegenwoordiging of vergadering van winstbewijshouders betreft;
- Vastlegging van maatschappelijke doelstelling voor woningcorporaties op basis van Governancecode Woningcorporaties;
- Door vastlegging van deze maatschappelijke doelstelling ook verbetering van taakomschrijving bestuur en raad van toezicht;
- Ingrijpen door de Minister indien de woningcorporatie handelt in strijd met volkshuisvestelijk belang.

MANAGEMENT SUMMARY

Social housing associations and the law proposal to 'introduction of the social enterprise' are the main subjects in this research. The main question in this research was:

DOES THE INTRODUCTION OF THE SOCIAL ENTERPRISE OFFER A CHANGE IN THE ORGANISATION AND OPERATION OF THE INTERNAL CONTROL OF SOCIAL HOUSING ASSOCIATIONS?

Characteristic for the social housing sector in the Netherlands is the presence of sectoral legislation and frequently used governance codes. Furthermore, the development of the social housing sector in the past hundred years has been different than the other, so-called semi-public sectors. This research compares the existing legislation for social housing organisations and the proposed law for social enterprises. The following problem definition answers the main question:

What is the extend to which the withdrawal of the law proposal to introduction of the social enterprise is a loss for the social housing corporations, when considering the possibilities of influencing policymaking of social enterprises and the inforcement of internal control of social housing corporations?

Organisation and control of institutions in the civil society are of daily concern of the public. Mostly because the role of internal control systems is under discussion, often on the occasion of financial problems. The law proposal for social enterprises aimed at giving means for the institutions to be able to service the (critical) environment and strengthen control on the board of the institution.

This is a descriptive research. With use of a literature study and four interviews, the problem definition has been analysed using five sub-questions:

1. A social enterprise: what is it?
2. Why was a change in legislation for social enterprises needed?
3. What legislation is available for the social housing sector at this moment?
4. What would the social enterprise look like, when the law proposal would be introduced and what are the most important criticism on the organisation and control of the social enterprise?
5. Which lessons can be learned from the current co-operation and participation with tenants in the social housing sector?

Since the law proposal there is a definition for social enterprises. These are private corporations, with a social goal which is the same as the public interest, and uses the profit to execute the social goal. A social interest becomes a public interest, when the government attracts this interest. Since the last constitutional change in the Netherlands, in 1983, a number of public interests are part of the constitution and the government has the responsibility to take care of the execution of these interests. Slowly, the public interests have become intertwined with the concept 'public task'. This is not a juridical concept, but there is an indication what tasks are considered as 'public tasks'. These tasks look like tasks described in public law, have a connection with public law, look like tasks executed by public law-organisations, or these tasks are experienced as a public task (for example because of historical development). This means that tasks, which in the past have been executed by the government, will long be seen as public tasks.

The executors of public tasks often depend (sometimes indirect) on public money. This situation asks for sufficient and high quality control on the work of the executor. With the absence of competition and not enough opportunities for voice, the legitimacy of the organisation is under pressure. Legitimacy of organisations depends on three aspects: input-legitimacy, output-legitimacy and support for the organisation in society. Larger financial interest and increasing empowerment of tenants and other stakeholders makes specific law for social housing corporations more important.

Because both public and civil law applies to social housing corporations, the law proposal joins the defined corporations in civil law. The 'corporation' social enterprise is a modality of the Dutch juridical corporations

'vereniging' or 'stichting'. Many social housing associations are founded as 'vereniging' or 'stichting', because only social housing associations founded as these juridical corporations can be marked as so-called 'toegelaten instelling', described in the Woningwet. The 'vereniging' already has internal controls, because this is prescribed in civil law. For the 'stichtingen', internal control only became obligatory with the introduction of the 'Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH)'. Besides this public law instrument, the sector has also implemented a governance code, the 'Governancecode Woningcorporaties', which obliges the social housing associations to installation of a Supervisory Board.

Communication with tenants has been implemented through the 'Overlegwet' and BBSH. A social housing association must consult the tenants, before they can start with a thorough renovationproject. Civil law projects tenants also against thorough renovation in 'Burgerlijk Wetboek Boek 7'.

Despite this assurance of control in the 'Governancecode Woningcorporaties', the BBSH and the 'Overlegwet', there is need for strenghtening of internal controls in social housing associations. One of the new elements in this law proposal to strengthen the internal controls, was the so-called 'belanghebbendenvertegenwoordiging'. All stakeholders of the social enterprise could take place in this counsel.

However, this does not fulfill the need of strengthening the internal controls. In the current laws, especially in the civil law, there are enough legal guarentees for voice, financial accountability, dispute resolution and control on the board. These legal guarantees should be strenghtened by better representatives on behalf of the tenants, or through introduction of control from government institutions. This last measure would not justify the choice to use the knowledge available with specialists in their own field.

Control is important for trust in (large) organisations, especially when 'exit' and 'voice' are only available to a limited extent. Organisations should see it as their duty to keep in touch with their customers and stakeholders. When customers, for example in the 'belanghebbendenvertegenwoordiging', are part-owners of the social enterprise, then they are also responsible for contingent (and potential problematic) situations. Then there is real co-creation and collective entrepreneurship. However, the combination of the right of advisory and the right of inquiry does not show commitment, but a free role towards the organisatison.

A supervisory board should be aware of its task, which is the independent internal control on the organisation. The law proposal to the introduction of the social enterprise is an attempt to emphasize this task, but failes in this attempt, because of the general purpose to introduce this corporation in more than one sector. The existing governance codes can be a good complement to the existing laws for corporations in the civil society. To give these codes more strength, the government should declare these codes obligatory for the sector it applies to. The current laws offer enough possibilities to give stakeholders the opportunity to influence policy of the organisation and strengthen internal controls. For example through:

- Strengthening the nomination, appointment and taskdescription of a stakeholdersboard. This can be a tenantsorganisation, a 'belanghebbendenvertegenwoordiging' or a shareholdersmeeting;
- Secure the social goal of social housing organisations on the basis of the 'Governancecode Woningcorporaties';
- Improvement of the taskdescription for the board and supervisory board by securing the social goal of the social housing organisation;
- Intervention by the minister when the social housing corporation acts contrary to the social housing interest.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Management samenvatting (Nederlands)	3
Management summary	5
Inhoudsopgave	7
1 Een private onderneming... of een verlengstuk van de overheid	9
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	9
1.2 Onderzoek	11
1.3 Leeswijzer	13
2 Ondernemen in dienst van het maatschappelijk belang	15
2.1 Maatschappelijke ondernemingen	15
2.2 Van woningcorporaties en andere maatschappelijke ondernemingen	17
2.3 Verzelfstandiging van overheidsdiensten	20
2.4 Controle op verzelfstandigde overheidsdiensten	25
2.5 Samenvatting en conclusie hoofdstuk 2	29
3 Het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen	32
3.1 Aanleiding tot het wetsvoorstel	32
3.2 Inhoud van het wetsvoorstel	34
3.3 Naar andere verhoudingen?	37
3.4 Maatschappelijke onderneming: speciale rol en speciale voorschriften?	41
3.5 Samenvatting en conclusie hoofdstuk 3	44
4 Wetgeving voor woningcorporaties	47
4.1 Grondwet	47
4.2 Woningwet	48
4.3 Wet overleg huurders verhuurder (oVERLEGWET)	49
4.4 Besluit beheer sociale huursector	50
4.5 Boek 2 Burgerlijk wetboek: verenigingen en stichtingen	51
4.6 Boek 7 burgerlijk wetboek: Huurrecht	59
4.7 Zelfregulering: Governancecodes	60
4.8 Samenvatting: Voorzieningen in het bestaande recht	62
5 Inspraak, medezeggenschap en toezicht bij woningcorporaties	63
5.1 Onderzoek Commissie Governancecode woningcorporaties	63
5.2 Samenwerken in koepels en overleggen	66
5.3 Wijzer door ervaring	71

5.4	Conclusie hoofdstuk 5.....	77
6	Conclusie	80
6.1	Aanleiding tot het onderzoek en onderzoeksvragen	80
6.2	Maatschappelijke ondernemingen: een onderneming als alle andere?.....	81
6.3	Wenselijkheid van een eigen organisatie- en sturingsmodel	81
6.4	Vereniging, stichting, en maatschappelijke onderneming.....	82
6.5	Ervaring met toezicht en medezeggenschap	84
6.6	Beantwoording hoofdvraag	85
7	Discussie en aanbevelingen.....	87
8	Bijlagen	88
8.1	Literatuur	88
	Kamerstukken.....	88
	Boeken.....	88
	Pré-adviezen	89
	Oraties en dissertaties.....	89
	Rapporten.....	89
	Artikelen in Kranten en Tijdschriften.....	90
	Elektronische Bronnen	90
8.2	Interview Woonbond	91
8.3	Interview Aedes	96
8.4	Interview EigenHaard.....	103
8.5	Interview Mitros	110
8.6	Vergelijking onderdelen wetsvoorstel en huidige wetgeving	118

1 EEN PRIVATE ONDERNEMING... OF EEN VERLENGSTUK VAN DE OVERHEID

Er is het hofje, met het bruggetje er naar toe in wit en groen. Dan de bakstenen huizen in de Dorpsstraat. En de kleine appartementen net voorbij het dorps huis, aan het water van het Wormerveld. Ziedaar een groot deel van het bezit van woningbouwvereniging Jisp, met in totaal 74 huizen één van de kleinste coöperaties van Nederland. De voorzitter heet Cees Sluis. Hij is 73 jaar en woont in één van de huizen van de vereniging¹.

Dit onderzoek gaat over (intern) toezicht bij woningcorporaties en het wetsvoorstel tot introductie van een maatschappelijk onderneming. In juli 2009 werd dit wetsvoorstel door de toenmalig minister van Justitie voorgelegd aan de Tweede Kamer². Nog voordat het in stemming kon worden gebracht en dit onderzoek was afgerond, werd het wetsvoorstel door het kabinet Rutte-I ingetrokken³. Controle op sturing en organisatie van instellingen in het maatschappelijk middenveld is daarmee niet verdwenen uit de actualiteit. Nog regelmatig vullen de kranten zich met reportages over de gang van zaken bij instellingen in de semipublieke sector. Vaak worden hierbij vragen gesteld over de rol van het intern toezicht bij deze instellingen. Het is immers hun taak het bestuur te controleren.

1.1 AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK

Het kabinet Balkenende-IV heeft, wellicht mede in navolging van het proefschrift van haar naamgever⁴, de problematiek rond deze semipublieke instellingen (veelal voor maatschappelijke dienstverlening) op de politieke agenda gezet en het *Wetsvoorstel Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming*⁵ ingediend.

In de Memorie van Toelichting (MvT) bij dit wetsvoorstel⁶ wordt gesteld dat veel maatschappelijke instellingen hun plaats vinden tussen staat, markt en maatschappij. Ze vinden hun oorsprong in maatschappelijk initiatief. Ze werden als vereniging of stichting opgericht, vaak door weldoeners of door de kerk, maar soms ook door de 'belanghebbenden' zelf. Zoals de arbeiders op zoek naar een betaalbare woning, de kerkgangers op zoek naar op christelijke leest geschoeid onderwijs en zorg. Deze maatschappelijke verankering is in de loop der tijd minder sterk geworden. De uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog zorgde ervoor dat de instellingen meer in de invloedssfeer van de overheid raakten, maar dit veranderde in de jaren '90 van de twintigste eeuw.

Volgens de principes van 'new public management' (NPM) werd maatschappelijke dienstverleners opgedragen dat zij 'meer met minder konden doen' (efficiënter werken) en dienden zij de organisatie meer volgens de 'principaal-agent' theorie te herijken⁷. Dit betekende vooral dat zij meer vraaggestuurd moesten gaan werken. Ook verwachtte men dat een marktgerichte organisatie innovatiever is dan een overheidsdienst. Daarnaast speelden bezuinigingen op de overheidsfinanciën een rol. Deregulering, liberalisering en privatisering deden hun

¹ Van den Eerenbeemt & Meijer, 'Ondernemertje spelen kan niet meer', *De Volkskrant* 28 oktober 2009.

² *Kamerstukken II* 2008/2009, 32003, nr. 2

³ *Kamerstukken I* 2010/2011, 32417, A; *Kamerstukken I* 2010/2011, 32417, nr. 47

⁴ Balkenende, 1992

⁵ Hierna: wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming

⁶ *Kamerstukken II* 2008/2009, 32003, nr. 3

⁷ WRR, 2004, p. 45

intrede⁸. Daarnaast hebben schaalvergroting, professionalisering en ook bureaucrativering bijgedragen aan een minder vanzelfsprekende maatschappelijke inbedding van de maatschappelijke dienstverleners in de samenleving⁹.

Door deze ontwikkelingen bevinden de maatschappelijke instellingen zich in een krachtenveld tussen overheid, markt en samenleving. De overheid is representant en hoeder van het algemeen belang, de markt is een steeds belangrijker aanbieder van publieke en direct daaraan gerelateerde diensten, en tenslotte de burger – in een netwerk of een gemeenschap – als (historisch) initiator en huidig afnemer van maatschappelijke dienstverlening¹⁰. Door de invloed die deze drie krachten uitoefenen op maatschappelijke organisaties zijn zij in een vacuüm terecht gekomen. Het is voor hun publiek vaak onduidelijk wie de *eigenaar* is van de maatschappelijke organisatie, vooral als de dienstverlening niet optimaal is of wanneer er fouten worden gemaakt. Er is een raad van bestuur voor de dagelijkse gang van zaken en een raad van toezicht die hier (intern) toezicht op houdt.

Slechte dienstverlening of onregelmatigheden in bedrijfsvoering zijn nadelig voor de gemeenschap – en daarmee voor het algemeen belang. Partijen in de Tweede Kamer worden zich dan vaak bewust van hun onmogelijkheid in te grijpen in de bedrijfsvoering van een maatschappelijke instelling. Toch wordt intuïtief, vanuit de historie, naar de indirect verantwoordelijke minister gewezen met de vraag of deze het probleem kan oplossen. Als een minister of staatssecretaris besluit dat meer regie nodig is, wordt de innovatieve kracht van de markt afgestopt.

Vaak is er voor afnemers geen mogelijkheid om van aanbieder te wisselen. Een woningcorporatie is feitelijk monopolist die een onmisbaar goed aanbiedt¹¹. Huurders zijn afhankelijk van een bepaalde aanbieder. Dit betekent dat een klant weinig mogelijkheden heeft om zijn ongenoegen kenbaar te maken. Deze situatie verzwakt de vraag naar goed (intern) toezicht, vooral omdat de parlementaire controle door privatisering is weggevallen.

Met het wetsvoorstel zouden nieuwe middelen gecreëerd worden waarmee burgers een positiefkritische bijdrage leveren aan de maatschappelijke inbedding van het werk van de maatschappelijke onderneming. Dit zou bijvoorbeeld moeten plaatsvinden door verzekering van de positie van een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging. Vooral dit laatste orgaan is een noviteit en bood volgens het wetsvoorstel voor een ieder die zich belanghebbende acht, de mogelijkheid een positie in deze vertegenwoordiging te verwerven¹². De verplichte instelling van een raad van toezicht is een minder opvallende maatregel, aangezien veel governancecodes dergelijke raden voorschrijven.

Feitelijk beoogde het wetsvoorstel een versterking van het intern toezicht door belanghebbenden een stem te geven en beïnvloeding van het beleid mogelijk te maken. Echter, in governancecodes, maar ook in sectorale en algemene vennootschapsrechtelijke regelingen, worden al mogelijkheden geboden voor inspraak en is contact met belanghebbenden opgenomen. Bovendien zou een goed functionerende raad van toezicht een belanghebbendenvertegenwoordiging overbodig maken. De vaste Kamercommissie voor Justitie vraagt zich in haar reactie op het wetsvoorstel daarom af in hoeverre dit wetsvoorstel zou bijdragen aan de maatschappelijke verankering en binding van organisaties in de semipublieke sector. Meer concreet: in hoeverre zou een wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming van toegevoegde waarde zijn?

⁸ WRR, 2004, p. 43

⁹ *Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 3, nr. 4.*

¹⁰ Mouwen, 2007

¹¹ Raat, 2007, p. 255

¹² *Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 3, p. 6.*

1.2 ONDERZOEK

Dit onderzoek gaat over maatschappelijke ondernemingen. Meer precies gaat het over woningcorporaties, een sector die regelmatig genoemd werd als sector die de wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen zou moeten implementeren¹³. Deze sector kenmerkt zich door de aanwezigheid van veel sectorale wetgeving en governance codes die intensief in gebruik zijn. De doelstelling van het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen – meer betrokkenheid en een sterk intern toezicht – zou misschien behaald kunnen worden door deze sectorale wetgeving sterker in te zetten.

1.2.1 DOELSTELLING

Doel van het onderzoek is een vergelijking te maken tussen bestaande wetgeving voor woningcorporaties en het wetsvoorstel met betrekking tot de mogelijkheden voor afnemers en andere belanghebbenden om invloed uit te oefenen op het beleid van een maatschappelijke onderneming. En zo ja, zou een dergelijke versterking van beïnvloeding van het beleid, ook zorgen voor versterking van het intern toezicht? Uit deze vergelijking dient naar voren te komen of nieuwe wetgeving gewenst is, of dat met bestaande wetgeving hetzelfde doel bereikt kan worden. De focus van dit onderzoek richt zich op woningcorporaties.

Gezien de doelstelling betreft dit een descriptief onderzoek.

1.2.2 PROBLEEMSTELLING

Bovenstaande aanleiding tot het onderzoek en de geformuleerde doelstelling leiden tot de volgende probleemstelling:

In hoeverre is het intrekken van het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming een verlies voor de woningcorporaties, waar het de mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid van de maatschappelijke onderneming en versterking van het intern toezicht binnen een woningcorporatie betreft?

In deze probleemstelling komen vier elementen aan de orde.

- Het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming
- De verwijzing naar eerdere (bestaande) wetgeving door deze te vergelijken
- Beïnvloeding van het beleid van de woningcorporatie
- Versterking van intern toezicht binnen de woningcorporatie

1.2.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van de onderzoeksvragen is het concretiseren van de term ‘maatschappelijke onderneming’, waarom wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen volgens de wetgever nodig was, de wetgeving die van toepassing is op woningcorporaties en de mate waarin afnemers (en andere belanghebbenden) betrokken zijn bij de organisatie. Woningcorporaties zijn de grootste aanbieder van (sociale) huurwoningen in Nederland en hebben daarom baat bij een nette woonomgeving. Uit het wetsvoorstel blijkt dat de wetgever er van uit gaat dat huurders een intrinsieke motivatie hebben om mee te denken en mee te werken aan de uitvoering van de taken van de

¹³ Kamerstukken II 2008/2009, 23453, nr. 118; Raat, 2007, p. 292

woningcorporatie. De verwachting is dat de betrokken huurders – zeker als zij voor langere tijd afhankelijk zijn van dienstverlening door de woningcorporatie – ook belang hebben bij een organisatie die haar taken goed uitvoert.

1. WAT HOUDT HET BEGRIP MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING IN?
2. WAAROM WERD EEN VERANDERING IN WETGEVING VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN WENSELIJK GEACHT?

Een maatschappelijke onderneming bestaat juridisch gezien niet. Wel zijn in bestuurskundige en sociaaleconomische literatuur aanknopingspunten te vinden over wat een maatschappelijke onderneming zou kunnen zijn. Hierbij geeft de historische ontwikkeling van woningcorporaties een voorbeeld van de algemene ontwikkeling van maatschappelijke ondernemingen tussen overheid, markt en samenleving. Het is juist interessant woningcorporaties nader te onderzoeken, omdat zij in hun relatief korte historie altijd tussen deze drie krachten bewogen. In de volkhuusvesting trad verstatelijking namelijk relatief vroeg op, vanwege de voorwaarden van zekerheid en voldoende kapitaal. Deze historische ontwikkeling vormt de basis voor de bespreking van de juridische kenmerken van de woningcorporaties, maatschappelijke ondernemingen en de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Door de positie tussen markt, overheid en samenleving werken klassieke correctiemechanismen niet in de semipublieke sector. Door verschillende vormen van toezicht is het mogelijk in te grijpen bij onregelmatigheden. Echter, toezicht houden is een vak en goede toezichthouders lijken dun gezaaid. Uit verschillende situaties in de semipublieke sector – en woningcorporaties spelen hierbij een grote rol – blijkt dat vooral het intern toezicht onvoldoende functioneert. Het wetsvoorstel lijkt ook dit intern toezicht te willen versterken.

De ontwikkeling van woningcorporaties en maatschappelijke ondernemingen wordt onderzocht door middel van een literatuurstudie. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van historische beschrijvingen van de ontwikkeling van woningcorporaties; relevante wetgeving en haar totstandkomingsgeschiedenis; correspondentie tussen de ministers en de Tweede Kamer; evenals onderzoek dat vooraf ging aan de ontwikkeling van het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen.

3. WELKE REGELGEVING IS NU VAN TOEPASSING OP DE SOCIALE HUURSECTOR?

De taakstelling van een woningcorporatie vloeit voort uit verschillende wettelijke regelingen. Deze wettelijke regelingen vormen de basis voor het onderzoek naar de organisatie en werkwijze van woningcorporaties. Aangezien woningcorporaties private instellingen zijn die een publieke taak uitvoeren, zijn zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke wetgeving van toepassing.

Met het privaatrecht wordt de verhouding tussen burgers en bedrijven onderling geregeld. De meeste regelingen zijn geplaatst in het Burgerlijk Wetboek (BW), dat in historie in ieder geval teruggaat tot 1828¹⁴. Desalniettemin is het rechtspersonenrecht in vergelijking met andere delen van het burgerlijk recht niet oud: vanaf 1976 zijn er voor het eerst algemene bepalingen voor alle rechtspersonen¹⁵. Eén van deze algemene bepalingen is het recht een overeenkomst te sluiten.

Het publiekrecht regelt de verhoudingen tussen burgers en de staat. Deze verhouding is bijzonder vanwege de macht die de staat kan uitoefenen tegenover haar burgers. Willekeurig is bij deze machtsuitoefening niet toegestaan. De Grondwet biedt waarborgen voor het uitoefenen van macht. Zo moeten besluiten goed worden

¹⁴ Dijk et al., 2007, p. 5; Van Wijk et al., 2008, p. 16

¹⁵ Dijk et al. 2007, pp. 4-5

genomen: ‘met voldoende waarborgen omkleed’, aldus de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent bijvoorbeeld dat een besluit zeker niet op basis van persoonlijke voorkeuren mag worden genomen.

Maatschappelijke ondernemingen zijn door privatisering klem geraakt tussen de voorwaarden die gepaard gaan met publieke dienstverlening en private overeenkomsten. Publieke dienstverlening schrijft voor dat besluiten zonder willekeur worden genomen. Private overeenkomsten zijn in principe gestoeld op wederzijdse afhankelijkheid. In het geval van maatschappelijke ondernemingen is sprake van een machtsverhouding enerzijds (de cliënt is afhankelijk van goede dienstverlening) en een vrij gesloten overeenkomst anderzijds (gesloten tussen twee private partijen). Dit betekent dat een cliënt een aanbieder kan kiezen die de gewenste maatschappelijke dienst tegen de gunstigste voorwaarden levert. Echter is veel maatschappelijke dienstverlening kostbaar en dat betekent dat de aanbieders en afnemers van maatschappelijke dienstverlening niet op gelijke voet staan.

4. HOE ZOU DE RECHTSVORM VAN EEN MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING ER VOLGENS HET WETSVOORSTEL UIT GAAN ZIEN EN WAT IS DE BELANGRIJKSTE KRITIEK OP DEZE VORMGEVING?

In het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming wordt een nieuwe rechtsvorm voor verenigingen en stichtingen tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming geïntroduceerd. Het voorstel en het commentaar hierop zijn uitgebreid besproken in verschillende literatuur. Ook in dit onderzoek wordt het wetsvoorstel geanalyseerd. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij reacties van de Raad van State, reacties uit het werkveld en academische literatuur.

5. HOE ZIJN DE ERVARINGEN MET INSPRAAK EN ZEGGENSCHAP DOOR DE HUURDERS IN DE SOCIALE HUURSECTOR?

Sectorale wetgeving en governancecodes dragen bij aan versterking van de positie van huurders in de sociale huursector. De ervaringen die hierbij tussen huurders en verhuurders zijn opgedaan bieden mogelijk aanknopingspunten voor de werkbaarheid van een verplichte belanghebbendenvertegenwoordiging. Door interviews met vertegenwoordigers van de koepel van woningcorporaties (Aedes), de koepel van huurdersorganisaties (Woonbond) en participatiemedewerkers wordt een beeld van deze samenwerking geschetst. Daarnaast biedt een analyse van het onderzoek van de monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties¹⁶ aanknopingspunten.

1.3 LEESWIJZER

De beantwoording van de vijf deelvragen leidt tot een antwoord op de probleemstelling. In het *tweede hoofdstuk* wordt ‘maatschappelijk ondernemen’ onder de loep genomen, waarbij aandacht wordt geschonken aan de evolutie van de term maatschappelijke onderneming en de ontwikkelingen die daar aan vooraf zijn gegaan, zoals verstatelijking, deregulering en privatisering. Tevens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de achtergrond van deze ontwikkelingen en meer specifiek hoe deze ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de sociale huursector. De beantwoording van de vraag ‘wat een maatschappelijke onderneming is’ komt dan ook in dit tweede hoofdstuk aan de orde.

In het *derde hoofdstuk* wordt aandacht besteed aan de wetgeving die nu op woningcorporaties van toepassing is. Aangezien woningcorporaties (toegelaten instellingen) wettelijk gezien de vorm van vereniging of stichting dienen aan te nemen, komt ook het verenigings- en stichtingsrecht uitgebreid aan de orde in dit hoofdstuk. De deelvraag

¹⁶ Het Zijlstra Center, 2010

‘welke wetgeving is nu van toepassing op woningcorporaties’ wordt dan ook vanzelfsprekend in dit derde hoofdstuk beantwoord.

Vervolgens wordt in het *vierde hoofdstuk* aandacht besteed aan het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming. De aanleiding tot het wetsvoorstel, de vormgeving van maatschappelijke ondernemingen en daarnaast ook de kritiek van verschillende auteurs op het wetsvoorstel komen in dit hoofdstuk aan de orde. Zowel de tweede (waarom verandering in wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen noodzakelijk wordt geacht) als de vierde deelvraag (hoe zou een maatschappelijke onderneming er volgens het wetsvoorstel uit kunnen zien) komen in dit vierde hoofdstuk aan de orde.

Het *vijfde hoofdstuk* is gebaseerd op bevindingen uit onderzoek. Daarbij is gebruik gemaakt van de resultaten van kwantitatief onderzoek door Het Zijlstra Center, in opdracht van de Commissie Governancecode Woningcorporaties, over de ervaringen met de Governancecode Woningcorporaties. In dit onderzoek werd uitgebreid aandacht besteed aan de relatie tussen de besturen, raden van commissarissen / raden van toezicht en huurdersorganisaties. Omdat woningcorporaties niet alleen op basis van de Governancecode Woningcorporaties met de huurders in gesprek dienen te gaan, maar ook op basis van bepalingen in het Besluit Beheer Sociale Huursector, geeft dit onderzoek een inzicht in de vormgeving van huurdersorganisaties en hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van beleid. Daarnaast wordt het eigen onderzoek gepresenteerd, dat bestaat uit vier interviews met betrokkenen van woningcorporaties, de Woonbond en Aedes.

In het *zesde hoofdstuk* wordt de vergelijking tussen de wetten gepresenteerd, gevolgd door het *zevende hoofdstuk* met conclusies en aanbevelingen.

2 ONDERNEMEN IN DIENST VAN HET MAATSCHAPPELIJK BELANG

In dit onderzoek staat de positie van maatschappelijke ondernemingen binnen de samenleving centraal. Deze positie krijgt vorm door hun relatie met afnemers, de verhouding tot de overheid en hun rol als marktpartij. Daarnaast richt het onderzoek zich specifiek op de positie van woningcorporaties als maatschappelijke onderneming. In verschillende uitingen – van de minister, maar ook van de corporaties zelf – komt naar voren dat zij als maatschappelijke onderneming kunnen worden beschouwd¹⁷.

Dit hoofdstuk leidt tot beantwoording van de vraag *wat een maatschappelijke onderneming is*. Hiervoor is aansluiting gezocht bij sociaal-maatschappelijke en economische theorie. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk de ontwikkeling waarbinnen de introductie van het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen (hierna: Wmo) past. Tenslotte komt de vraag *waarom* een verandering in wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen wenselijk werd geacht aan de orde.

2.1 MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN

De term ‘maatschappelijke onderneming’ is nieuw en bestaat juridisch gezien niet. In bestuurskundige en (rechts)-economische literatuur is het begrip op verschillende manieren gedefinieerd. Dit hangt samen met het feit dat veel klassieke sturingsvormen sinds de jaren '90 van de twintigste eeuw niet meer toepasbaar zijn op het dagelijks leven. De ontwikkeling van maatschappelijke ondernemingen past in een tijdsbeeld waarin de overheid zich terugtrekt en maatschappelijke dienstverlening niet alleen zelf in de hand houdt. Andere partijen nemen deze taken geheel of gedeeltelijk over. Er ontstaat een nieuw evenwicht waarbinnen de overheid, het bedrijfsleven en de samenleving elkaar helpen om tot de beste prestaties te komen. De uitvoering van het zogenoemde ‘publiek belang’ is daarmee niet alleen een zaak van de overheid, maar ook van private maatschappelijke dienstverleners geworden.

2.1.1 DEFINITIE

De Ru c.s.¹⁸ definiëren een maatschappelijke onderneming als volgt:

Een maatschappelijke onderneming is een **onderneming** die is vormgegeven als een **privaatrechtelijke rechtspersoon**, die een **maatschappelijk doel** nastreeft dat **parallel loopt aan het algemeen belang**. De **winst wordt niet uitgekeerd**, maar geheel en alleen **aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel** dat de onderneming nastreeft.

Uit deze definitie blijkt dat de maatschappelijke doelstelling het belangrijkste onderdeel van maatschappelijk ondernemen¹⁹ is. Voor ‘gewone ondernemingen’ is het maken van winst in principe de belangrijkste doelstelling van het bestaan.

Ondernemerschap is niet gebonden aan één rechtsvorm. Door privatisering heeft ondernemerschap sinds een aantal decennia ook haar intrede gedaan in de publieke sector. Voorbeelden van (redelijk) succesvolle

¹⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 29453, nr. 118

¹⁸ De Ru, Burggraaf, & Spaans, 2005, p. 19

¹⁹ Maatschappelijk ondernemen is iets anders dan maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). MVO houdt in dat een bedrijf de verantwoordelijkheid neemt voor de effecten van bedrijfsactiviteiten op mens, milieu en maatschappij. Hierbij is het zoeken naar de balans tussen drie P's van People, Planet, Profit (in het Nederlands: Mens, Milieu, (bereiken van economische) Meerwaarde).

privatisering zijn bijvoorbeeld de telecom- of energiesector. Deze ontwikkeling is versterkt door de verandering van *government* naar *governance* binnen de overheid. Het laatste begrip staat symbool voor een meer gezamenlijke aanpak van beleid en de oplossing van beleidsproblemen. Er wordt niet alleen top-down gestuurd, maar ook vanaf de werkvloer.

Ondernemerschap betekent niet alleen dat het beleid gezamenlijk wordt vormgegeven, ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt nadrukkelijker bij de professional in plaats van bij de beleidsbepaler. De gedachte hierachter is dat meer autonomie in de bedrijfsvoering leidt tot een innovatiever aanbod en een efficiënter en effectiever gebruik van algemene middelen.

De instellingen die zorg dragen voor de uitvoering van volkshuisvesting, zorg en onderwijs worden gezamenlijk *semipublieke sector* genoemd. De publieke en semipublieke sector bestaan uit organisaties die geheel of gedeeltelijk met publieke middelen worden gefinancierd. De publieke sector bestaat uit de ministeries, decentrale overheden, openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen, die bij of krachtens de wet zijn ingesteld. We spreken dan van *publiekrechtelijke rechtspersonen*²⁰. De semipublieke sector wordt gedefinieerd aan de hand van vier criteria²¹:

- Status van 'rechtspersoon met een wettelijke taak'
- De mate waarin een organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt
- Het publieke belang dat de organisatie behartigt
- De mate waarin sprake is van commerciële concurrentie.

De individuele woningcorporaties zijn op grond van deze criteria niet te benoemen als 'semipubliek', het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is wel een semipublieke instelling.

2.1.2 EEN MAATSCHAPPELIJK OF PUBLIEK BELANG

Een essentieel element de definitie van De Ru c.s. is dat de maatschappelijke onderneming een maatschappelijk doel nastreeft dat parallel loopt aan het algemeen belang. Het nastreven van een maatschappelijk doel betekent in deze definitie vooral dat een maatschappelijke onderneming publieke diensten levert – in dit onderzoek wordt gesproken over 'maatschappelijke dienstverleners'. De Sociaal Economische Raad (SER) spreekt ook wel van publieke dienstverlening: het leveren van diensten die specifiek gericht zijn op een publiek, ofwel maatschappelijk belang²².

Een maatschappelijk belang is een belang waarvan de uitvoering ten goede komt aan de gehele samenleving. Een maatschappelijk belang is niet per definitie ook een publiek belang. Een maatschappelijk belang wordt pas een publiek belang als de overheid zich de uitvoering van het maatschappelijk belang aantrekt²³.

De bepaling *wat* een publiek belang is, is relevant voor de vraag of de overheid zich een bepaald maatschappelijk belang moet aantrekken. Moet de overheid eindverantwoordelijk zijn, zodat de belangen die voor de samenleving als geheel van belang zijn, ook daadwerkelijk worden behartigd? Dit is vooral een politieke vraag en daarom onderhevig aan publieke opinie en politieke invloed²⁴.

²⁰ art. BW 2:1.

²¹ *Kamerstukken II 2007/2008, 28479, nr. 36.*

²² SER, 2005

²³ WRR, 2000, p. 20

²⁴ WRR, 2004, p. 21

Het is bijzonder dat in de Grondwet een aantal bepalingen zijn opgenomen die samen ook ‘sociale grondrechten’ worden genoemd²⁵. ‘Zorg voor voldoende woongelegenheden’²⁶ is daar één van, maar ook onderwijs²⁷ en zorgvoorziening²⁸ zijn onderwerp van zorg voor de overheid. De uitwerking van deze zorgplicht is verder opgenomen in sectorale wetgeving. Voor de woningcorporaties geldt een scala aan sectorale wetgeving en ministeriële regelingen in het publiekrecht, maar daarnaast zijn vanuit het privaatrecht ook de algemene regelingen voor rechtspersonen en de regelingen voor verenigingen en stichtingen van toepassing²⁹.

2.2 VAN WONINGCORPORATIES EN ANDERE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN

“Van proletariër wordt de man kapitalist, bezitter van een vast goed. Dat bezit verhoogt zijn zedelijke waarde. Met de pligten die hij daarvoor te vervullen heeft erlangt hij tevens zekere rechten, die aan een hogere klasse van burgers zijn geschonken, en stijgt op den maatschappelijke ladder. Ook voor de overige klassen der maatschappij, voor den geheelen staat, is zij van betekenis. Immers door de geleidelijke werking zal een der voornaamste aanleidingen tot een den strijd tusschen arbeid en kapitaal vervallen en daardoor de maatschappelijke orde meer verzekerd worden.”³⁰

De visie op *hoe* maatschappelijke dienstverlening moet worden vormgegeven kan van tijd tot tijd verschillen. Het historisch verloop van particulier initiatief naar verstatelijking en vervolgens ‘vermarkting’ heeft geleid tot gelaagde ininstitutionele regimes waarin verschillende coördinatie mechanismen bestaan³¹. De verschillende sectoren die in het wetsvoorstel worden aangewezen als mogelijke gebruikers van de voorgestelde rechtsvorm verschillen van elkaar in ontwikkeling. De bespreking waarom een nieuwe rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen noodzakelijk werd geacht, begint daarom met de historische ontwikkeling van woningcorporaties.

2.2.1 OORSPRONG EN ONTWIKKELING

Door de industrialisatie aan in de 19^e eeuw trokken meer mensen naar de stad. Woningen waren (ook in die tijd) duur en de arbeiders waren daarom aangewezen op het huren van kleine kamers voor veelal grote gezinnen. Hierdoor kwam de sociale hygiëne onder druk te staan, de leefomstandigheden van de werknemers waren hier mede debet aan. Het eerste volkshuisvestingsbeleid werd nog vooral als uitvloeisel van volksgezondheidsbeleid³² gezien. Zorg voor betere arbeiderswoningen werd onderdeel van de ‘brede sociale kwestie’: de opgave de volksmassa rustig te houden en te integreren in bestaande maatschappelijke verhoudingen³³.

Toch kwamen de eerste initiatieven voor het verbeteren van de woningmarkt niet van de overheid. De ‘gegoede burgerij’ en de industriële elite richtten de eerste woningcorporaties op: private non-profit organisaties voor de

²⁵ art. 19 t/m 23 Gw

²⁶ art. 22 lid 2 Gw

²⁷ art. 23 Gw

²⁸ art. 22 lid 1 Gw

²⁹ De bespreking van deze wetgeving is te vinden in hoofdstuk 3.

³⁰ Van der Schaar, 1987, pp. 71,72

³¹ WRR, 2004, p. 78

³² Brandsen, 1999, p. 165

³³ Brandsen, 1999, p. 165

verhuur van woningen aan de werkende klasse. De oprichters namen genoegen met een kleine winst. Hierdoor lagen de huurprijzen wel op een niveau dat ze vooral betaalbaar waren voor de geschoolde arbeiders die goed werden betaald³⁴.

Rond de eeuwwisseling nam de overheid het initiatief tot regulering van de sociale huursector. De Woningwet deed haar intrede. Met deze wet werden drie belangrijke keuzes gemaakt³⁵:

- De mogelijkheid tot het verstrekken van leningen en subsidies om de huurprijs laag te houden
- Subsidie op verhuur van de woning in plaats van de bouw van de woning
- Woningcorporaties komen in twee typen voor: als gemeentelijke organisatie of als private organisatie.

In de Woningwet van 1901 werd bepaald dat voortaan alleen erkende corporaties die zich exclusief toelegden op sociale huisvesting in aanmerking kwamen voor financiële ondersteuning. Deze financiële ondersteuning bestond uit *objectsubsidies*: deze dekken het verschil tussen de kostprijs en de vraagprijs (huurprijs) van een woning. Dit betekent dat naarmate de huren lager zijn, het subsidiebedrag toeneemt³⁶.

Vóór de Tweede Wereldoorlog werden de instrumenten uit de Woningwet nauwelijks gebruikt om de sociale huursector op peil te brengen en verder te professionaliseren³⁷. De vooroorlogse regeringen hielden vast aan het principiële standpunt dat woningvoorziening een zaak was van de private sector. Na de Tweede Wereldoorlog, tijdens de wederopbouwperiode werd dat anders.

Vernieuwing en uitbreiding van de woningvoorraad waren belangrijke doelstellingen van de wederopbouw. Het zou nog tot de jaren zestig duren voordat de corporaties een grote rol gingen spelen op de woningmarkt. De woningcorporaties kregen vanaf die tijd het primaat in de sociale huursector. De financiële positie van de corporaties verbeterde en zij waren in staat hun nieuwe volkshuisvestingsplichten daadwerkelijk te vervullen. Sociale en commerciële verhuurders werden daarbij gelijkgeschakeld. Woningcorporaties mochten daardoor ook commercieel verhuren en met deze opbrengsten de sociale woningbouw bekostigen³⁸. De productie van woningen groeide enorm in de jaren '70 van de vorige eeuw – een hoeveelheid die nog steeds niet is geëvenaard³⁹.

Dit succes van woningbouw was een gevolg van een uitgebreid en zeer complex financieringssysteem voor de volkshuisvesting, dat nauw samenhang met loonkostenontwikkeling. Rijksleningen werden uitgegeven om de bouwkosten te drukken en objectsubsidies verlaagden de huurprijs⁴⁰. De keerzijde van dit beleid was dat de subsidielast voor de overheid bleef stijgen. Aan het eind van de jaren zestig werd daarom onder andere de individuele huursubsidie ingevoerd, bedoeld om de financiële steun te concentreren bij diegenen die het werkelijk nodig hadden. Ook met dit instrument kon het loonbeslag van de woonkosten worden gematigd en ging de politiek van loonmatiging niet ten koste van de individuele consumptieruimte⁴¹.

³⁴ Brandsen, 2004, p. 58

³⁵ Brandsen, 2004, pp. 58-59

³⁶ Brandsen, 1999, p. 166

³⁷ Brandsen, 1999, p. 168

³⁸ WRR, 2004, p. 95

³⁹ T. Gualthérie van Weezel, 'Historisch dieptepunt woningbouw', *De Volkskrant* 13 april 2011

⁴⁰ WRR, 2004, p. 96

⁴¹ WRR, 2004, p. 96

“In Nederland bestond aanvankelijk enthousiasme voor collectieve verzorging. Commentatoren spreken achteraf zelfs over het zoeken naar een heilstaat. Nadat de eerste oliecrisis (1973) financiering bemoeilijkte, sloeg het oordeel om. Er werd nadruk gelegd dat het stelsel zó duur zou zijn, dat instandhouding de economie [...] en de marktsector in het bijzonder te zwaar zou belasten. Het zou voor de overheid zelfs principieel onmogelijk zijn de doeleinden van de verzorgingsstaat en het bedrijfsleven gelijktijdig adequaat te dienen.”⁴²

Tot de vroege jaren '80 hadden de woningcorporaties veel speelruimte. Daarna kreeg de overheid te maken met een economische teruggang. De overheidsuitgaven werden herzien en de stijgende uitgaven in de volkshuisvesting kregen daarmee toenemende politieke aandacht. Het financieringssysteem werd door zowel de corporaties als de overheid als te complex beschouwd.

De eerste stap naar financiële ontvlechting van staat en sector werd in 1982 gezet met het akkoord van Wassenaar. Werknemers waren bereid af te zien van automatische prijscompensatie in ruil voor arbeidsduurverkorting, waardoor voor de overheid de noodzaak verdween het huurbeleid te beoordelen op inkomenseffecten. Vanaf 1982 stegen de huren voor het eerst sneller dan de bouwkosten en de inflatie, waardoor de objectsubsidies konden worden teruggebracht⁴³.

In 1984 werd het privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) opgericht. De risico's verbonden aan kredietgaranties verschoven hiermee van de overheid naar de deelnemende corporaties zelf. In dezelfde tijd startte de verschuiving van overheidssubsidiëring van de objectkant naar de subjectkant. Het doel van deze operatie was de sector te transformeren tot een *revolving fund*: een sector die in staat is zijn uitgaven volledig te financieren uit eigen inkomsten. Een fout in de voorwaarden van de rijksleningen van 1985-1986 stelde de woningcorporaties in staat hun leningen rentevrij af te lossen met het hogere subsidiebedrag van die jaren. De toenmalige staatssecretaris (Heerma) besloot daarop de corporaties wettelijk te verplichten een deel van hun kapitaalvoorraad te besteden aan woningverbetering, op straffe van een verplichte eenmalige bijdrage aan het in 1988 opgerichte Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), dat financiële sanering van de corporaties tot taak had⁴⁴.

De definitieve verzelfstandiging van de woningcorporaties volgde in 1993. De corporaties en het Rijk vonden elkaar toen in een politieke ruil om de uitstaande leningsverplichtingen in keer weg te strepen tegen de nog uitstaande objectsubsidies. Beide partijen hadden daar baat bij: het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) werd ineens verlost van de grootste kostenpost op zijn begroting, terwijl de woningcorporaties eigenaar werden van de in het verleden opgebouwde vermogensposities (vastgelegd in 'stenen') en zo financieel onafhankelijk werden. Tevens verloor deze operatie beide partijen van de administratieve ballast van het historisch gegroeide financieringssysteem. Deze 'bruteringsoperatie' zorgde ervoor dat de uitgaven aan de volkshuisvesting als percentage van de totale uitgaven van de overheid werd teruggebracht van 8,7 procent in 1985 naar 2,7 procent in 1998⁴⁵.

⁴² SCP, 2005, p. 5

⁴³ WRR, 2004, p. 96

⁴⁴ WRR, 2004, pp. 96-97

⁴⁵ WRR, 2004, p. 97

2.2.2 DE SOCIALE HUURSECTOR: EEN BUITENBEENTJE

De volkshuisvesting volgt in grote lijnen de ontwikkeling van particulier initiatief naar verstatelijking en vermarkting volgens hetzelfde tijdspad als de andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening. De verschillen liggen in de aard van het verstatelijkingsproces en de oorsprong van het particulier initiatief.

Processen op de woningmarkt vertonen weinig gelijkenis met het klassieke beeld van marktwerking. Dit heeft te maken met de goederen (woningen) die in het beleid centraal staan. Deze woningen hebben de volgende eigenschappen⁴⁶:

- Het zijn *duurzame goederen*. Zij worden niet ineens geconsumeerd, maar over een lange periode. Meestal gaat het om enkele tientallen jaren.
- Woningen zijn *duur*. Een huis moet vaak met vreemd vermogen worden gebouwd of gekocht.
- Een huis heeft een *vaste plek* en kan niet worden verplaatst. Zelfs al staat het leeg en is er elders een tekort aan woonruimte.
- Iedereen heeft een dak boven zijn hoofd nodig: een woning is een *noodzakelijk en onvervangbaar* goed.

De woningmarkt als geheel kenmerkt zich op grond van bovenstaande eigenschappen door een immobiel aanbod. Daarnaast is sprake van een beperkt mobiele vraag, omdat mensen beperkt gemotiveerd zijn te verhuizen. Een andere beperkende factor ligt in de heterogeniteit van het aanbod: in de ene periode is het duurder een woning te bouwen dan in een andere periode⁴⁷.

Een woningcorporatie heeft door de aard van de dienst die ze levert – voorzien in woonruimte – zowel omvang als continuïteit nodig om investeringen in woningbouw voor sociale verhuur economisch rendabel te maken⁴⁸.

2.3 VERZELFSTANDIGING VAN OVERHEIDSDIENSTEN

De overheid beschikt over verschillende middelen om er voor te zorgen dat taken worden uitgevoerd. Ze kan een overheidsdienst in het leven roepen, maar inkoop van diensten en goederen via private (markt)partijen is ook mogelijk. De keuze tussen overheidsdienst of inkoop via marktpartijen levert andere manieren van sturing en regulering op.

In deze paragraaf wordt beschreven welke theorieën ten grondslag liggen aan verzelfstandiging van overheidsdiensten en welke gevolgen dit heeft gehad voor de manier waarop de overheid invloed uitoefent op de partijen die de zogenoemde ‘publieke taken’ uitvoeren.

2.3.1 DE UITVOERING VAN EEN PUBLIEKE TAAK

“...All organizations are public because political authority affects some of the behavior and processes of all organizations. This simple allegation contains in it the seeds of a theory of publicness. It implies that: (1) public pertains to the effects of political authority; (2) organizations can be more public in respect to some activities

⁴⁶ Brandsen, 1999, p. 163

⁴⁷ Brandsen, 1999, p. 164

⁴⁸ WRR, 2004, p. 94

and less public in respect to others; (3) all organizations are public, but some are more public than others.”⁴⁹

In paragraaf 2.1.2 is het publiek belang al aan de orde geweest, maar daarnaast kennen we ook het begrip ‘publieke taak’. Een publieke taak is geen juridisch begrip, een *publiekrechtelijke* taak bestaat wel⁵⁰. Private organisaties die een publiekrechtelijke taak uitvoeren, worden in bepaalde gevallen als bestuursorgaan beschouwd⁵¹, maar om deze organisaties gaat het in dit onderzoek niet. Het begrip ‘publieke taak’ geeft geen duidelijkheid over welk recht er van toepassing is, maar geeft een functie aan. Publieke taken zijn taken⁵²:

- die *lijken op* publiekrechtelijke of overheidstaken;
- daarmee verwant zijn;
- *gelijkenis hebben met* een taak die door een publiekrechtelijke organisatie wordt uitgevoerd;
- taken die over het algemeen als publieke taak worden *ervaren*.

Bij de uitvoering van publieke taken binnen private verhoudingen zijn criteria aanwezig die bij publieke verhoudingen vaak niet of slechts gedeeltelijk aanwezig zijn. Het gaat dan om wederkerigheid, gelijkheid, vrijwilligheid en contractsvrijheid. Normale marktwerking is bij de uitvoering van deze publieke taken vaak niet mogelijk of, om wat voor reden dan ook, niet gewenst⁵³. Zoals bleek in paragraaf 2.2 kan ook de historische ontwikkeling van wat een publieke taak is en in hoeverre de overheid hier verantwoordelijkheid voor draagt, van invloed zijn op wat een publieke taak is. Echter: dit hoeft niet te betekenen dat de overheid de uitvoering van de dienst dan in eigen hand neemt.

Het spectrum van (maatschappelijke) dienstverlening loopt van publieke dienst naar vrije markt (zie hiervoor ook Tabel 1). Daarbinnen zijn een aantal kenmerken te noemen die wijzen op meer verbondenheid met een overheidsdienst of juist eerder met een vrije-marktorganisatie. Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in de organisatie van dienstverlening; de mate van zelfstandigheid (binnen of buiten de overheid); de mate waarin het een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie betreft; en of de transacties een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk karakter hebben. Een belangrijk gevolg van verzelfstandiging is dat de overheid (en meer in het bijzonder de minister) geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de publieke taak heeft. Het voordeel hiervan is dat de organisatie gebruik kan maken van de eigen professionaliteit, een nadeel is dat de controle op publieke taken slechts mogelijk is door de bevoegdheid voor deze taak bij de organisatie weg te halen (zie voor uitgebreide analyse paragraaf 2.4).

⁴⁹ Bozeman, 1987, p. 83

⁵⁰ Raat, 2007, p. 83

⁵¹ Awb art. 1:1 lid 1, sub b

⁵² Raat, 2007, pp. 24-25

⁵³ Raat, 2007, p. 26

Tabel 1: Helderweg, Beleid en Bestuur

Spectrum	Organisatie van dienstverlening	Zelfstandigheid in/van overheid	Publieke of private organisaties	Publieke of private allocatie / transacties
Publieke dienst Vrije markt	Ambtelijke dienst	Openbaar lichaam	Publiekrechtelijke organisaties	Publiekrechtelijke allocatie (gezagstransacties)
	Zelfbeheer	Interne verzelfstandiging		
	Contractmanagement			
	Agentschap			
	Publiekrechtelijk ZBO	Externe verzelfstandiging	Privatisering (deelname privaatrechtelijke organisaties)	Privaatrechtelijke allocatie / Liberalisering (ruiltransacties)
	Privaatrechtelijk ZBO			
	Overheidsvennootschap			
	Uitbesteden			
	Concessie			
	Vergunning			
BW / MW (vrije markt)				

Maatschappelijke ondernemingen vinden veelal hun oorsprong in particulier initiatief. De 'sociale kwestie' in Nederland en de Tweede Wereldoorlog hebben de verandering van private organisatie naar overheidsgestuurde dienstverlening gestimuleerd. De latere stap naar meer privatisering werd vooral ingegeven door economische motieven.

2.3.2 VERZELFSTANDIGING VOLGENS NEO-INSTITUTIONELE ECONOMIE

Publieke dienstverlening overlaten aan de markt vindt haar oorsprong gedeeltelijk in theorieën uit neo-institutionele economie en economische organisatie-theorie.

Binnen de neo-institutionele economie worden drie stromingen onderscheiden⁵⁴:

- Eigendomsrechtentheorie (property rights)
- Transactiekostentheorie
- Principaal-agentbenadering of agencytheorie

⁵⁴ Mol, Verbon, & De Vries, 1997, pp. 7-8

2.3.2.1 EIGENDOMSRECHTENTHEORIE

De property rights theorie besteedt aandacht aan de vraag op welke manier economische actoren door verschillende verdelingen van eigendomsrechten tot bepaalde activiteiten worden gestimuleerd.

Eigendomsrechten worden in deze theorie ruim gedefinieerd: het begrip omvat alle juridische regelingen die randvoorwaarden aan economische activiteiten stellen. Dit kunnen veiligheids- of milieuoverwegingen zijn, arbeidsrechtelijke bepalingen, of de inbreng van eigenaars en managers op het besluitvormingsproces van ondernemingen⁵⁵.

Eigendomsrecht valt uiteen in drie categorieën⁵⁶:

- Usus (het recht op gebruik van een zaak)
- Usus fructus (het recht op vruchtgebruik)
- Abusus (het recht om de vorm of inhoud van een zaak te veranderen of te verhandelen)

In beginsel komen in het geval van overheidseigendom alle eigendomsrechten exclusief toe aan overheidsorganen. Echter, deze kan gebruiksrechten of vruchtgebruiksrechten delegeren of afstaan aan derden. Overheidseigendom wordt hierdoor een zeer hybride verschijnsel⁵⁷.

Vanuit de eigendomsrechtentheorie bestaat de verwachting, dat de mate van kostenefficiëntie toeneemt als degene die een recht op gebruik van een zaak heeft, tevens een exclusief recht op vruchtgebruik en verhandelbaarheid toekomt. In dat geval worden inspanningen die tot een hogere efficiëntie leiden beloond met hogere exploitatie-overschotten of hogere verkoopopbrengsten, die geheel of gedeeltelijk aan de eigenaar toekomen.

Verzelfstandiging leidt alleen tot een hogere mate van efficiëntie als naast een grotere beslissingsvrijheid ook verantwoordelijkheid ten aanzien van de economische continuïteit opgelegd wordt, of wanneer concurrentie tussen gelijksoortige instellingen mogelijk is⁵⁸.

2.3.2.2 TRANSACTIEKOSTENTHEORIE

De transactiekostenbenadering kiest de efficiëntie van transacties als uitgangspunt. Een transactie wordt gedefinieerd als de overdracht van een goed of dienst via een technisch scheidbare verbindingsschakel. Bij een verbindingsschakel houdt de ene fase van het productieproces op en begint de andere fase. Een transactie brengt kosten met zich mee. De efficiëntie van een transactie slaat op de som van de productie- en transactiekosten; deze moeten zo laag mogelijk zijn⁵⁹.

De besturingsstructuur die volgens de transactiekostentheorie moet leiden tot de laagste kosten van zowel de productie als de transactie. Hiervoor zijn de kenmerken van de transacties bepalend. De exploratie van deze causale relatie wordt beschouwd als de essentie van de transactiekostenbenadering⁶⁰.

⁵⁵ Künneke, 1997, p. 20

⁵⁶ Künneke, 1997, pp. 20-21

⁵⁷ Künneke, 1997, p. 21

⁵⁸ Künneke, 1997, p. 33

⁵⁹ Van Helden, 1997, p. 38

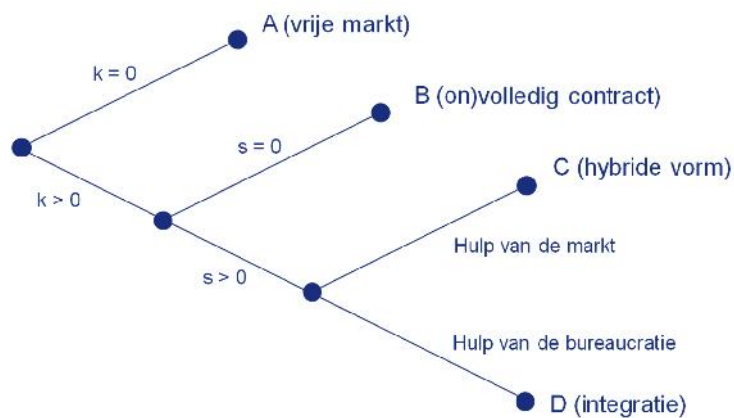
⁶⁰ Van Helden, 1997, p. 39

De belangrijkste toepassing van de transactiekostentheorie als basis voor de keuze van een besturingsstructuur is uitgewerkt door Oscar Williamson. Volgens hem zijn er vier kenmerken bepalend voor de manier waarop een transactie tot stand komt:

- Frequentie
- Onzekerheid
- Specificiteit
- 'Probity'⁶¹

Het vierde kenmerk is vooral van toepassing op transacties waarbij het landsbelang in het geding is, bijvoorbeeld als het gaat om zaken als defensie. Bij deze theorie hoort een keuzeproces, weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1: keuzeproces transactiekostentheorie Williamson



In deze figuur is te zien welke invloed kenmerken van de transactie hebben op de keuze voor organisatieinrichting. De kleine letters k en s staan achtereenvolgens voor de mate van onzekerheid en de mate van 'safeguards' die ingebouwd worden in de transactie (het contract).

Bij een grote onzekerheid ($k > 0$) – over bijvoorbeeld de kwaliteit van de geleverde dienst – is het aantrekkelijker om de dienst verder richting een hiërarchische organisatie te schuiven. Wanneer er ook niet voldoende zekerheden in het contract ingebouwd zijn ($s > 0$) pleit dit voor

integratie van de dienst richting hiërarchie. Echter, een hiërarchische organisatie ontbreekt het vaak aan innovativiteit. Door de dienst met hulp van de markt vorm te geven, wordt dit probleem opgelost. Hierdoor ontstaat een hybride organisatievorm: niet geheel markt, niet geheel hiërarchie en/of overheid.

2.3.2.3 PRINCIPAAL-AGENTTHEORIE

Een principaal-agentrelatie ontstaat als een principaal (eigendoms-)rechten delegeert aan een agent. De principaal is de opdrachtgever die de agent inschakelt om een bepaalde dienst uit te voeren.

Een opdrachtgever zoekt misschien een agent die meer kennis heeft van het productieproces. Kenmerkend voor principaal-agentrelaties is informatie-asymmetrie. Dit wil zeggen dat de doelen van de agent anders kunnen zijn dan de doelen van de principaal. De vraag is of de doelen van de principaal voldoende worden behaald en de acties die de agent daarvoor moet ondernemen, voldoende worden gecompenseerd⁶². In een ideale situatie is dit

⁶¹ Probity laat zich niet makkelijk vertalen. De letterlijke Nederlandse vertaling is 'rechtschapenheid', maar een meer gangbaar begrip is integriteit.

⁶² Hazeu, 2000, p. 81

het geval en zijn principaal en agent voldoende van elkaars belangen op de hoogte, maar in werkelijkheid zal dit maar zelden voorkomen.

De doelen van de principaal en de agent moeten daarom worden afgestemd. Dit vraagt in veel gevallen om monitoring en controle van het gedrag van de agent⁶³. Soms is de aanwezigheid van concurrentie voldoende om monitoringsproblemen op te lossen. Levering van diensten van goede kwaliteit zorgt voor een voorsprong in de markt. Echter, in markten waar sprake is van onvolledige concurrentie, is er weinig tot geen prikkel om tot verbetering over te gaan.

2.3.3 'SHIFT IN GOVERNMENT'

Privatisering van overheidsdiensten past in een ontwikkeling die ook wel *shift in government* wordt genoemd⁶⁴. *Government* gaat over formele en institutionele processen die op nationaal niveau plaatsvinden om de publieke orde te handhaven en collectieve actie te stimuleren. *Governance* stond in het verleden synoniem voor 'de overheid bestuurt'. Tegenwoordig gaat governance over het proces van besturen, veranderende voorwaarden of regels, een nieuwe methode waarmee de samenleving wordt bestuurd. Deze beide methoden van besturen bijten elkaar niet en zijn vaak complementair aan elkaar. Het verschil betreft het *beleidsproces*, niet de beleidsuitkomst⁶⁵.

Door deze verandering duiken steeds vaker elementen op die kenmerkend zijn voor een *transactiestaat*, waarbij de basis ligt in wederkerigheid tussen burgers en overheid. Zij sluiten samen een contract (transactie) en spreken met elkaar af te zorgen voor de levering van een goed of dienst. Voor de behartiging van publieke belangen wordt steeds vaker 'de markt' ingeschakeld en de rol van de overheid wordt kleiner. Dit uit zich in een vorm van *marktmeesterschap*⁶⁶ waarbij de overheid als toezichthouder op de markt optreedt.

De oorsprong van governance ligt in New Public Management (NPM). In de jaren '80 van de 20^e eeuw werd, onder invloed van stijgende overheidsuitgaven en een economische recessie, de belastingdruk te hoog. Onder invloed van Reagan in de VS en Thatcher in Groot-Brittannië werd de plaats van de overheid opnieuw uitgevonden. Om de bezuinigingsdoelstellingen te halen, plaatste de overheid veel uitvoeringsdiensten op afstand (verzelfstandiging en privatisering) om invloed van de tucht van de markt tot efficiëntere bestedingen te komen⁶⁷.

Grenzen tussen de publieke en private sector zijn door deze ontwikkelingen vervaagd. Er zijn bestuurlijke mechanismen ontstaan die niet (alleen) rusten op autoriteit en het uideelen van sancties, maar op samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en burger. Ook dit past in een bredere ontwikkeling waarbij er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private organisaties voor het uitvoeren van beleid⁶⁸.

2.4 CONTROLE OP VERZELFSTANDIGDE OVERHEIDSDIENSTEN

Verzelfstandiging van overheidsdiensten heeft voor politici twee voordelen⁶⁹. Zij zijn niet meer verantwoordelijk voor fouten in de uitvoering van beleid na verzelfstandiging en kunnen hier dan ook niet op aangesproken worden. Politieke risico is daardoor kleiner geworden. Een ander voordeel is het zogenaamde *patronage*: door

⁶³ Mercurio & Medema, 2006, p. 264

⁶⁴ Stoker 1998

⁶⁵ Stoker 1998

⁶⁶ Heldeweg, 2006, p. 377

⁶⁷ Stoker 1998

⁶⁸ Stoker 1998

⁶⁹ Van Thiel, 2000, p. 222

belangengroepen te betrekken bij de uitvoering van beleid, bijvoorbeeld door ze te benoemen in een bestuur, kunnen politici deze groepen aan zich binden en zich verzekeren van meer politieke steun.

Een nadeel van verzelfstandiging is dat de mogelijkheid om in te grijpen bij falen van de uitvoeringsorganisatie verkleind is. De inefficiëntie en ineffectiviteit die met dit falen gepaard gaat is onwenselijk⁷⁰. Immers: met minder investeringen in overheidsdiensten neemt de druk op de uitgaven van consumenten alsnog toe.

2.4.1 LEGITIMITEIT VAN BESLISSINGEN

De problemen die samenhangen met verzelfstandiging spitsen zich toe op de legitimiteit van beslissingen. Legitimiteit is een lastig te definiëren begrip. Legitimiteit van beslissingen wordt grofweg op twee manieren beoordeeld: door input-legitimiteit (input-legitimacy) en output-legitimiteit (output-legitimacy)⁷¹.

Input-legitimiteit gaat over de manier waarop een beslissing genomen is. Hierbij bepalen de 'juiste' stappen in het besluitvormingsproces de beoordeling van de legitimiteit van het besluit. Output-legitimiteit gaat veel meer over de werking van het besluit, en of het genomen besluit het gewenste effect sorteert. Op beide manieren kan een besluit als *legitiem* worden beschouwd.

Privatisering heeft effect op de verhouding tussen overheid en burgers. De directe band tussen de twee groepen verdwijnt omdat steeds vaker een private partij een publieke dienst verleent. De legitimiteit van beslissingen is daarom ook afhankelijk van de organisatie waarbinnen beslissingen worden genomen. De volgende definitie van legitimiteit is daarom van toepassing op de maatschappelijke ondernemingen in dit onderzoek:

Legitimiteit van beslissingen wordt beïnvloed door drie elementen: de mate waarin aan bestaande regelgeving wordt voldaan; de rechtvaardigheid van de regels volgens de algemene opinie en het bestaansrecht dat ondergeschikten aan de machthebbers toekennen⁷².

Organisaties worden grofweg op drie manieren ingericht: via de gemeenschap (netwerk), hiërarchie en markt⁷³. Deze drie organisatievormen kennen hun eigen systeem om sociale orde in stand te houden. Elke ordeningsvorm heeft ideaaltypisch een eigen correctiemechanisme voor het ontstaan van onvolkomenheden (gebreken) in de sociale ordening.

Kenmerkend voor de gemeenschap is *samenwerking*. Sociale orde – en aansluitend acceptatie van beslissingen – komt tot stand op basis van gemeenschappelijke doelstellingen en waarden. Subtiele vormen van sociale correctie houden de sociale orde in stand.

Kenmerkend voor een hiërarchische organisatie is *dwang*. Sociale orde komt tot stand op basis van (legitieme) macht van een superieur over ondergeschikten. Het voor de samenhang gewenste gedrag is neergelegd in instructies waar de ondergeschikten zich aan moeten houden.

Kenmerkend voor de markt is *ruil*. Sociale orde komt tot stand op basis van de bevordering van het eigen belang door uitwisseling met anderen.

⁷⁰ Van Thiel, 2000, p. 223

⁷¹ Van Kersbergen en Van Waarden, 2004

⁷² Heldeweg, 2009

⁷³ De Ridder, 2004, p. 4

2.4.2 OPSTAND: EXIT, VOICE EN LOYALTY

Als de prestaties van een organisatie of bedrijf afnemen zijn er twee mogelijke manieren waarop de klanten of leden van de organisatie in opstand komen⁷⁴:

- *Exit*: klanten stoppen met het kopen van de geleverde dienst of product, of leden kiezen er voor de organisatie te verlaten
- *Voice*: klanten of leden tonen hun ongenoegen direct aan management of andere autoriteiten.

De exit-optie werkt vooral bij *volledige concurrentie* – ideaaltypisch een marktsituatie. Voice is werkt vooral in hiërarchische organisatiestructuren, zoals in geval van overheidsdiensten.

In werkelijkheid is een mix van beide concurrentiemechanismen aanwezig. Dit heeft te maken met *loyalty*: loyaliteit naar de organisatie⁷⁵. Loyaliteit van klanten of leden van de organisatie bepaalt of zij geneigd zijn de zekerheid van exit te ruilen tegen de onzekerheid van voice. Vragen om verbetering van een product of dienst wil niet zeggen dat deze verbetering ook daadwerkelijk plaatsvindt. Wanneer een andere organisatie gekozen wordt, is de verandering in handen van de klant of het lid, terwijl voice de verandering in handen van de organisatie legt. Een groot gevoel van loyaliteit naar de organisatie zal de bereidheid tot voice versterken. Deze bereidheid wordt versterkt als klanten of leden veel waarde hechten aan beïnvloeding van de organisatie. Loyaliteit werkt het beste als een substituuut niet direct voorhanden is.

Loyaliteit vervangt de exit-optie niet. Wel wordt de kans op 'exit' verkleind en de bereidheid tot 'voice' versterkt. Loyaliteit is functioneel als klanten of leden die het beste voor hebben met de organisatie hun onvrede over de gang van zaken binnen de organisatie kunnen uiten. Op deze manier ontwikkelen verbeteringen en hervormingen zich *binnen* de organisatie.

Publieke of maatschappelijke dienstverlening kan door iedereen worden geconsumeerd. Praktisch gezien is er geen mogelijkheid om een andere dienst aan te kopen dan de dienst die door één leverancier geleverd wordt⁷⁶. Anders gezegd: er is geen keuzemogelijkheid omdat er geen (volledige) concurrentie is. In sommige situaties is geen 'exit' mogelijk. Deze situatie levert geen keuze tussen 'exit' en 'voice', maar een keuze tussen 'voice' van binnenuit en 'voice' van buitenaf. De afnemer moet dan bepalen of het waardevol is om nog in de organisatie betrokken te blijven, of juist er uit te stappen en van buitenaf proberen de gang van zaken te veranderen. Deze laatste manier lijkt in sommige gevallen op 'klokkenluiden': het naar buiten brengen van informatie met als doel gedragingen van organisaties openbaar te maken en op die manier te veranderen. Het zijn vaak de meest loyale en gemotiveerde medewerkers die hiernaar grijpen⁷⁷.

2.4.3 TOEZICHT ALS AANVULLING OP CORRECTIEMECHANISMEN

Als exit en voice onvoldoende zijn, omdat er bijvoorbeeld geen sprake kan zijn van 'exit', kan de introductie van toezicht een oplossing bieden. Voor de organisatiestructuren gemeenschap, hiërarchie en ruil, is toezicht een vorm van sociale controle die een aanvulling vormt op de bestaande correctiemechanismen.

⁷⁴ Hirschmann, 1970, pp. 3-4

⁷⁵ Hirschmann, 1970, pp. 77

⁷⁶ Hirschmann, 1970, 100-101

⁷⁷ Raat, 2007, p. 283

Een effectieve toezichthouder moet kunnen sanctioneren. Deze kan ingrijpen in beslissingen en handelingen van anderen, andere organen of personen die primair verantwoordelijk zijn voor beslissingen of handelingen⁷⁸. Toezicht maakt het mogelijk om geconstateerde gebreken in de primaire sociale orde op te vangen: gemeenschapsfalen, marktfalen of hiërarchisch falen⁷⁹. Deze gebreken in ordening treden op door verschillende omstandigheden⁸⁰.

Gebreken in gemeenschapsordering treden op als de groep te groot wordt. Sociale controle is dan niet meer effectief. Groepsleden gaan de kantjes eraf lopen, nemen meer middelen van de gemeenschap dan hen toekomt en liften mee op de inspanningen van anderen.

Bij marktfalen kan de exit-strategie gebruikt worden, maar niet altijd is de consument in staat gebreken te constateren zonder dat hij of zij daarbij mogelijk gevaar loopt. Een toezichthouder ziet toe op de geleverde kwaliteit van goederen en diensten en kan ingrijpen voordat dergelijk gevaar optreedt. Toezicht is dan een aanvulling op het marktordeningsprincipe.

Een hiërarchische structuur houdt opportunistisch gedrag binnen de perken omdat leden van de samenleving of de organisatie zich conformeren aan de voorschriften van de hogere lagen in de organisatie. De top van de organisatie heeft geen baas meer boven zich, maar als er weer een baas boven baas komt, verplaatst het probleem zich slechts een niveau hoger. Volgens de corporate governancetheorie dient de top van de organisatie daarom gesplitst te worden in een leidinggever en een controleur. Het ene orgaan – de leidinggever – kan besluiten nemen en uitvoeren, het andere orgaan – de controleur – kan besluiten ratificeren en controleren.

Als de eigenaar van een onderneming de meeste invloed heeft in de leiding van de organisatie is het niet nodig de leiding en de controle te scheiden. Ondernemingen die zichzelf financieren door de uitgifte van aandelen hebben deze scheiding wel nodig, omdat investeerders garantie willen dat hun belang in goede handen is. Bij non-profit organisaties is er helemaal geen eigenaar aanwezig: de financiering van deze organisaties geschiedt met belastinggeld. Bij deze organisaties zal *altijd* een scheiding van bestuur en toezicht noodzakelijk zijn.

Het is onduidelijk waarom de scheiding van leiding en controle opportunistisch gedrag tegengaat. Dit ligt vooral aan de manier waarop de Raad van Toezicht controle uitvoert op de Raad van Bestuur. Bij semi-publieke instellingen zou, als de afnemers worden gezien als principaal, de rol van de Raad van Toezicht gestoeld moeten zijn op het behartigen van het belang van de afnemers. Een goede dienst, een goede kwaliteit voor een passende prijs. Als de Raad van Toezicht niet goed werkt, worden deze belangen niet behartigd.

Het is daarom de vraag of zelfregulering door de koepelorganisaties voldoende is en of interne controle op de bedrijfsvoering voldoende is gewaarborgd. Omdat de banden van de woningcorporaties met de overheid vrijwel geheel zijn doorgesneden is een controle vanuit de volksvertegenwoordiging niet meer mogelijk. Of de nieuwe vormgeving van intern toezicht afdoende is om de bedrijfsvoering te controleren staat ter discussie. Als het intern toezicht niet functioneert, moet een oplossing gezocht worden. Dit kan een organisatieverandering zijn, meer zeggenschap terug leggen bij de overheid, of aan betrokken partijen meer mogelijkheden tot 'voice' geven?

De vormgeving en werkwijze van het intern toezicht is van het grootste belang voor de beoordeling van het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen. Daarmee raakt bovenstaande problematiek de kern van de

⁷⁸ De Ridder, 2004

⁷⁹ N.B.: dit is een ander begrip dan het falen dat in de neo-institutionele economie gebruikt wordt. Om verwarring te voorkomen, worden in het vervolg van dit onderzoek de termen gemeenschapsordeningsgebreken, marktordeningsgebreken of hiërarchische ordeningsgebreken gebruikt.

⁸⁰ De Ridder, 2004

onderzoeksvraag: *in hoeverre draagt de invoering van het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen bij aan versterking van het intern toezicht?*

2.4.4 PERVERSE PRIKKELS EN INTERN TOEZICHT

Recent sprak de Tweede Kamer over de bonus die de bestuurder van ING meekreeg. Het concern, dat ten tijde van de kredietcrisis staatssteun kreeg om het hoofd boven water te houden, keerde nu alweer ruim 2 miljoen euro uit als beloning aan de topman. De reden voor deze ophef was dat de staatssteun nog niet geheel was terug betaald en het ING-concern nog even daarvoor had besloten de pensioenen niet te indexeren. Na veel protest uit de samenleving besloot de top van het bedrijf de beloning alsnog te weigeren⁸¹.

Het bovenstaande voorbeeld heeft op het eerste gezicht niets te maken met dit onderzoek. Toch is het een prachtige illustratie van de stand van zaken voor veel maatschappelijke ondernemingen die in een spagaat zitten tussen de overheid, markt en de samenleving. De overheid wil dat het publiek belang zo efficiënt mogelijk wordt behartigd, de samenleving wil graag volledige aandacht voor hun vraag en de markt oriëntatie van de organisatie die de dienst zo goed mogelijk wil aanbieden maar ook concurrerend moet optreden.

De beloningsstructuur waarover zoveel ophef ontstaat, is geïnspireerd op het zogenoemde Angelsaksisch ondernemingsmodel. Dit model is geïnspireerd op de principaal-agent vraagstukken uit de rechtseconomie en neo-institutionele economie. Deze vraagstukken gaan er van uit dat een agent (uitvoerder) beter zijn best zal doen als deze door de principaal (opdrachtgever) beloond wordt voor uitzonderlijke prestaties⁸². In veel bedrijven (voornamelijk bij multinationals) is deze beloningsstructuur gemeengoed geworden. Hierbij horen afrekenbaarheid en meetbare prestaties.

Deze 'prestatie-indicatoren' komen ook binnen de geprivatiseerde sector voor⁸³. Mede onder invloed van de overheid⁸⁴, die meetbare resultaten wil presenteren om de status van de sector te beoordelen. Maar dergelijke prestatienormen kunnen leiden tot *perverse prikkels*: om te voldoen aan de norm raakt de dienstverlening uit het oog. De bekendste vorm hiervan is 'stopwatchzorg'⁸⁵: verzorgers krijgen een vooraf bepaalde tijd voor de uitvoering van een verzorgende taak waarbij niet de behoeftes van de cliënt op dat moment belangrijk zijn, maar de hulpvraag die vooraf soms tot in detail is besproken en vastgesteld. Voor aanvullende vragen kan de cliënt in sommige gevallen alleen door een andere verzorger geholpen worden. Deze manier van werken past bij het Angelsaksisch organisatiemodel, maar in het geheel niet bij het Rijnlands model waarin veel verschillende actoren binnen één organisatie samenwerken⁸⁶.

2.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE HOOFDSTUK 2

In dit hoofdstuk kwam de beantwoording van de vraag *wat een maatschappelijke onderneming is* aan bod. De maatschappelijke onderneming past binnen de ontwikkeling van government naar governance, en vroeg vanwege

⁸¹ Tonkens, 2011

⁸² Mouwen, 2007

⁸³ RMO, 2010

⁸⁴ Zie hiervoor ook paragraaf 2.3.3, 'Shift in government'

⁸⁵ RMO, 2010

⁸⁶ Mouwen, 2007

de speciale rol in de samenleving om passende wetgeving. Waarom zou speciale wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen nodig kunnen zijn?

Het wetsvoorstel dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek, biedt een eerste aanwijzing voor wat onder een maatschappelijke onderneming wordt verstaan. Juridisch gezien bestaat een 'maatschappelijke onderneming' niet. De volgende definitie is op basis van de gegevens in de literatuur en in het wetsvoorstel gebaseerd:

EEN MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING:

- EEN PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSPERSOON;
- EEN MAATSCHAPPELIJKE DOELSTELLING PARALLEL AAN HET ALGEMEEN BELANG;
- WINST WORDT NIET UITGEKEERD, MAAR KOMT TEN GOEDE AAN DE MAATSCHAPPELIJKE DOELSTELLING.

Een essentieel element in deze definitie is het nastreven van een maatschappelijk doel dat parallel loopt aan het algemeen belang. Een maatschappelijk belang is een publiek belang, als de overheid zich de uitvoering van dit belang aantrekt. In de grondwet zijn sinds 1983 een aantal van deze belangen opgenomen die gezamenlijk bekend staan als 'sociale grondrechten'.

Voorzien in voldoende woongelegenheden is één van deze sociale grondrechten. Aan het begin van de 20^e eeuw werden de eerste woningcorporaties opgericht. Destijds vooral vanuit particulier initiatief, de rijksoverheid bemoeide zich nauwelijks met de bouw van sociale woonvoorziening. De keuze om hierin faciliterend op te treden, was vooral ingegeven door aandacht voor verbetering van de volksgezondheid. Geleidelijk werd volkshuisvesting onderdeel van zorg voor de overheid.

In de jaren '80 werd deze trend gekeerd en werden de woningcorporaties zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. De rijksoverheid verschoof de kredietgaranties naar het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), waardoor de corporaties zelf verantwoordelijk werden voor de risico's verbonden met de bouw en verhuur van woningen. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) werd verantwoordelijk voor het financieel toezicht op de corporaties.

Naast woningcorporaties zijn onderwijs- en zorginstellingen genoemd als maatschappelijke ondernemingen. Deze organisaties hebben gemeen dat zij 'publieke taken' uitvoeren. Een publieke taak is geen publiekrechtelijke taak. Op publiekrechtelijke taken is het publiekrecht van toepassing. Voor publieke taken geldt dit niet. Er kunnen zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verhoudingen aanwezig zijn. Normale marktwerking is bij de uitvoering van publieke taken vaak niet mogelijk of, om wat voor reden dan ook, ongewenst.

Door verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn meer publieke taken buiten publiekrechtelijke verhoudingen gekomen. Toch zijn veel private uitvoerders van publieke taken (indirect) afhankelijk van publieke middelen. Dit vraagt om voldoende en goed toezicht op de werkwijze van de privaatrechtelijke uitvoerder. Door de veranderde relatie tussen uitvoerders van publieke taken en de overheid is dit lastiger dan in het verleden. Corporaties zijn zelf verantwoordelijk en de huurders zijn 'klant' geworden. Ideaaltypisch nemen de klanten dan de positie van principaal over van de overheid: omdat er vraag is naar deze dienstverlening geven de klanten (indirect) opdracht om te voorzien in goede en betaalbare huisvesting.

Toch is het moeilijk woningcorporaties als een bedrijf te zien. Kenmerkend voor een markt is de mogelijkheid te wisselen van aanbieder. Een typische marktorganisatie haalt hier ook haar legitimatie vandaan (zoals beschreven in paragraaf 2.4; exit en voice). In de sociale huursector is dit niet mogelijk en zijn mensen aangewezen op één (of enkele) aanbieders.

Ontbreken van concurrentie en de afwezigheid van andere mogelijkheden tot voice, gelden ook voor andere instellingen in het maatschappelijk middenveld. Dit heeft vooral gevolgen voor de legitimiteit van deze organisaties. De input-legitimiteit is gering, door het ontbreken van stabiele toetsingsfactoren over de manier waarop beslissingen worden genomen. Dit betekent dat deze organisaties vooral op het vlak van output-legitimiteit zich kunnen onderscheiden. Het gevaar hierbij is dat één fout op het vlak van output-legitimiteit het bestaansrecht van de organisatie als vanzelf op het spel zet.

Veel organisaties gebruiken daarom prestatie-indicatoren. Een nadeel van deze prestatie-indicatoren is dat dit kan leiden tot perverse prikkels: wel doen waarop getoetst wordt, maar geen stap extra zetten. Terwijl dat juist in het maatschappelijk belang het verschil kan maken en vaak ook gevraagd wordt door de maatschappij. Afstemming van vraag en aanbod lijkt de grootste uitdaging voor deze maatschappelijke ondernemingen. Kan het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen daar aan bijdragen?

3 HET WETSVOORSTEL MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN

In juli 2009 stuurde de toenmalige minister van Justitie⁸⁷ het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming naar de Tweede Kamer. De reacties uit het veld waren niet erg enthousiast en ook de Tweede Kamer was niet onder de indruk. Nog voordat het in stemming kon worden gebracht, viel het kabinet Balkenende-IV⁸⁸ en trad het eerste kabinet Rutte aan. Het wetsvoorstel werd door het nieuwe kabinet, zonder opgaaf van redenen, ingetrokken⁸⁹.

Dit hoofdstuk gaat over dit wetsvoorstel. De aanleiding en de kern van het wetsvoorstel komen aan bod, evenals reacties uit het veld en de academische wereld. Hierbij vormen de Memorie van Toelichting, de reactie van de Raad van State en de Tweede Kamer de achtergrond.

3.1 AANLEIDING TOT HET WETSVOORSTEL

Het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming valt in een breder initiatief tot modernisering van het ondernemingsrecht. De nota 'Modernisering Ondernemingsrecht'⁹⁰ geeft aan dat modernisering nodig is om Nederland als vestigings- en ondernemingsland te profileren:

“Er is behoefte aan flexibele rechtsvormen die beantwoorden aan de behoeften van gebruikers, belanghebbenden en derden, met een evenwichtige bevoegdheids- en verantwoordingsstructuur, die prikkelt tot betrouwbare financiële informatie en verantwoording⁹¹.”

Tevens geeft het wetsvoorstel uitwerking aan het voornemen, opgenomen in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende-IV, om een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming te ontwikkelen⁹². Het doel is de instellingen die zich tot maatschappelijke ondernemingen hebben ontwikkeld een herkenbare plaats in het rechtsverkeer te geven. Het rapport van de werkgroep 'Bruikbare rechtsorde' (Commissie-Wijffels) wees uit dat de ontwikkelingen die de instellingen in de semipublieke sector hebben doorgemaakt voorzieningen in het rechtspersonenrecht wenselijk maken.

Steeds grotere financiële belangen die met hun activiteiten gemoeid zijn en de mondigheid van afnemers en andere belanghebbenden vragen om structuren waarin belangen en bevoegdheden een evenwichtig geheel vormen, toezicht gegarandeerd is, transparantie over activiteiten bestaat en een goede financiële verantwoording gegarandeerd is. Voor instellingen in de semipublieke sector zou het belangrijk zijn te beschikken over rechtsvormen die hen in staat stellen in te kunnen spelen op de veranderende eisen die aan deze organisaties gesteld worden. Ook de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) refereert hier nadrukkelijk naar. Veel maatschappelijke ondernemingen vinden hun oorsprong in maatschappelijk initiatief en werden als vereniging of stichting opgericht. De verankering van de maatschappelijke ondernemingen in de samenleving is in de loop der tijd minder sterk geworden. Hierdoor is de maatschappelijke inbedding niet vanzelfsprekend en zijn

⁸⁷ Ernst Hirsch Ballin

⁸⁸ Dit was het vierde kabinet dat minister-president Balkenende binnen tien jaar onder zijn hoede had. Het kabinet werd gevormd door CDA, PvdA en ChristenUnie, en viel op 20 februari 2010 als gevolg van onenigheid over een vervolg van de militaire missie in Afghanistan.

⁸⁹ *Kamerstukken I* 32417 A, Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 november 2010

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2005/2006, 29752, nr. 2; 'Nota Modernisering Ondernemingsrecht'

⁹¹ *Kamerstukken II* 2008/2009, 32003, nr. 3, p. 4

⁹² *Kamerstukken II* 2008/2009, 32003, nr. 3, p. 2

correctiemechanismen afwezig. Daardoor is bij onvrede al snel de overheid – bij onduidelijke vormgeving van eigenaarschap van de maatschappelijke onderneming – het aanspreekpunt voor verzet en ongenoegen.

De MvT erkent dat het stelsel van belangen binnen de maatschappelijke onderneming een publieke component heeft. Tegelijkertijd zijn er ook belangen van privaatrechtelijke aard, omdat de verhouding tussen bestuur, raad van toezicht, werknemers, afnemers, belanghebbenden en eventuele investeerders vooral een zaak is van ordening binnen de instelling⁹³. Het wetsvoorstel zou een model moeten bieden voor “elke instelling die een maatschappelijk belang behartigt en de besluitvormingsstructuur van een maatschappelijke instelling voor zichzelf passend acht”⁹⁴. Het privaatrecht beoogt de burgers en instellingen in de eerste plaats zelf in staat te stellen hun belangen goed te ordenen en hun zaken te regelen. Daarom, zo geeft de MvT aan, is niet gekozen voor een sturingsinstrument voor de overheid, maar een ordeningsinstrument voor de instellingen⁹⁵.

De ontwikkelingen die de instellingen die een belangrijke maatschappelijke taak uitvoeren doormaken, vragen volgens het kabinet om ondersteuning en verdere hulp uit het privaatrecht⁹⁶. De instellingen zijn ooit begonnen als kleine, door vrijwilligers bestuurde organisaties en zijn nu uitgegroeid tot grote, professioneel geleide organisaties. Een dergelijke organisatieverandering vraagt om een andere manier van sturing. Hierbij staan de interne verhoudingen borg voor een strategisch beleid, dat recht doet aan maatschappelijke en ideële doelen en aan een positiefkritische wens tot betrokkenheid. De structuur van de instellingen zou garanties moeten bieden voor een evenwicht tussen de belangen in de instellingen.

3.1.1 BELANG VAN VERANTWOORDING

Maatschappelijke dienstverlening speelt zich (grotendeels) af op het terrein van de sociale grondrechten. Het is daarom noodzakelijk het maatschappelijke en publieke belang te borgen op een wijze die recht doet aan de inzet, verantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers en de instellingen. Dit betekent dat de overheid een zorgplicht heeft in deze grondrechten te voorzien. Tegelijkertijd heeft de overheid geen directe invloed op de bedrijfsvoering: veel instellingen zijn op afstand van de overheid gezet en zelf verantwoordelijk voor de financiën. Het gaat niet alleen om het leveren van de verlangde prestaties, maar ook om de manier waarop dat gebeurt en het maatschappelijk draagvlak dat er voor de uitvoering is⁹⁷. Hiervoor is verticale verantwoording naar de overheid, en horizontale verantwoording naar de samenleving en de individuele klant noodzakelijk⁹⁸.

3.1.2 TOEZICHTHOUDERS ALDUS SER EN WRR

De SER pleit voor een bredere toepassing van het raad-van-toezichtmodel, waarbij een niet functionerende raad van toezicht wordt ontslagen. Door een wettelijke verankering van de raad van toezicht zou deze als integraal toezichthouder het bestuur en het functioneren van de organisatie kunnen beoordelen, zo oordeelt de WRR. De ontslagprocedure van een toezichthouder zou volgens de WRR via de ondernemingskamer in Amsterdam moeten lopen⁹⁹. Toch ziet de WRR vooral iets in bindende zelfregulering, met aandacht voor de wijze waarop de organisaties kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van dienstverlening borgen en zelf een oordeel geven over de resultaten en acties die vervolgens ‘ter correctie en verbetering’ worden uitgevoerd¹⁰⁰. Toezicht op

⁹³ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, p. 4

⁹⁴ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, p. 5

⁹⁵ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, p. 5

⁹⁶ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, p. 1

⁹⁷ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, pag. 1

⁹⁸ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, pag. 3

⁹⁹ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, pag. 3-4

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2008/2009*, 32003, nr. 3, pag. 3

kwaliteit van dienstverlening zou vooral in de handen van deskundigen moeten liggen, bijvoorbeeld door inspecties die extern toezicht uitoefenen door selectief toezicht op basis van een aantal richtinggevende kwaliteitsindicatoren¹⁰¹. Er zou een 'effectieve verhouding' tussen verschillende soorten tegenspelers en instellingen moeten ontstaan. Cliënten moeten dan voldoende toegang krijgen tot informatie en de organisatie moet transparanter worden. Laagdrempelige geschillenbeslechting is noodzakelijk en naast cliënten moeten ook andere belanghebbenden in het beleid meegenomen worden¹⁰².

3.2 INHOUD VAN HET WETSVORSTEL

Het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming is grotendeels gebaseerd op de bepalingen voor stichtingen en verenigingen. Hieraan ligt ten grondslag dat deze rechtsvormen zowel met publiekrechtelijke als privaatrechtelijke wetgeving compatibel zijn. Daarnaast zijn bepalingen voor kapitaalvennootschappen in het wetsvoorstel opgenomen.

3.2.1 OPRICHTING

De maatschappelijke onderneming is een rechtspersoon en wordt bij notariële akte opgericht¹⁰³. Deze akte bevat de eerste statuten van de maatschappelijke onderneming, waarin in ieder geval wordt vermeld dat er een bestuur, een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging zijn.

Wijziging van de statuten van de maatschappelijke onderneming door een van haar organen is slechts mogelijk indien de statuten hiertoe de mogelijkheid bieden. Indien er een statutenwijziging plaatsvindt is het bestuur verplicht een afschrift van de wijziging en de gewijzigde statuten neer te leggen in het handelsregister.

3.2.2 DOELSTELLING

De maatschappelijke onderneming dient op verantwoorde wijze economische activiteiten te verrichten, maar brengt ook mensen en vermogen bijeen voor een maatschappelijk doel. Een maatschappelijke onderneming houdt één of meer ondernemingen of instellingen in stand. Een externe of maatschappelijke doelstelling is kenmerkend voor de maatschappelijke onderneming. Dat betekent dat er geen uitkeringen worden gedaan aan oprichters, leden van de organen van de maatschappelijke onderneming of anderen, tenzij deze uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben.

3.2.3 SAMENSTELLING EN BEVOEGDHEDEN VERPLICHTE ORGANEN

In het wetsvoorstel zijn voor maatschappelijke ondernemingen een bestuur, een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging verplicht gesteld. Voor het bestuur en de bestuurders gelden grotendeels dezelfde bevoegdheden en daarmee gepaard gaande aansprakelijkheid als voor bestuurders van andere rechtspersonen.

In het wetsvoorstel wordt aan het **bestuur** de mogelijkheid geboden om andere raden in te stellen die het bestuur met raad en daad bijstaan op het gebied van statutair vastgestelde onderwerpen¹⁰⁴. In de Memorie van Toelichting staat dat dit een mogelijkheid biedt aan verenigingen die geprofessionaliseerd zijn en behoefte

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 3, pag. 4*

¹⁰² *Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 3, pag. 3*

¹⁰³ *Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 2, art. 307b lid 4*

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 2, art. 307q*

hebben aan omzetting naar een maatschappelijke onderneming. Verschillende commissies kunnen dan in de nieuwe rechtsvorm ingepast worden¹⁰⁵.

Een **raad van toezicht** wordt per onderneming (eventueel per instelling) die de maatschappelijke onderneming in stand houdt ingesteld. De raad van toezicht benoemt zelf haar leden en stelt in een profielschets haar omvang en samenstelling vast om onafhankelijkheid ten aanzien van het bestuur te garanderen. Deze bepaling is overgenomen uit verschillende governancecodes. De taken van de raad van toezicht bestaan uit toezicht houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de door de maatschappelijke onderneming in stand gehouden onderneming(en) en instelling(en). Hierbij richt de raad van toezicht zich op het belang van de maatschappelijke onderneming met speciale aandacht voor het maatschappelijk belang. Als de raad van toezicht een besluit niet goedkeurt, heeft dit geen gevolgen voor de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur. De regelingen voor het ontslag en schorsing van toezichthouders zijn geheel aan het vennootschapsrecht ontleend. Het betreft hier de regels tot benoeming en ontslag conform Artikel BW 2:57 jo. Artikel BW 2:37. Dit betekent dat voor benoeming en ontslag van de raad van toezicht dezelfde regels gelden als voor benoeming en ontslag van het bestuur.

De **belanghebbendenvertegenwoordiging** is het derde verplichte orgaan van de maatschappelijke onderneming. Deze moet representatief zijn voor de in de statuten genoemde belanghebbenden. Omdat de omgeving per maatschappelijke onderneming kan verschillen, heeft de wetgever geen voorschriften opgenomen over de samenstelling van de belanghebbendenvertegenwoordiging. De volgende thema's zijn van belang bij de samenstelling van een belanghebbendenvertegenwoordiging:

- De statuten vermelden de belanghebbenden, evenals de wijze van benoeming en ontslag van de belanghebbendenvertegenwoordigers¹⁰⁶
- Afnemers komen in ieder geval in aanmerking voor een plek in de belanghebbendenvertegenwoordiging
- Anderen die belang hebben bij adequate behartiging van het maatschappelijk belang komen mogelijk ook in aanmerking voor een plek in de belanghebbendenvertegenwoordiging
- Indien de statuten de mogelijkheid bieden, kan voor elke onderneming of instelling die een aparte belanghebbendenvertegenwoordiging ingesteld worden.

De belanghebbendenvertegenwoordiging heeft een dubbele adviesbevoegdheid. Deze bestaat uit een jaarlijks advies over het strategisch beleid van de onderneming en daarnaast de bevoegdheid advies uit te brengen over een besluit genoemd in artikel 307m en besluiten die op grond van de statuten open staan voor advies door de belanghebbendenvertegenwoordiging. Daarnaast krijgt de belanghebbendenvertegenwoordiging de bevoegdheid goedkeuring te geven aan besluiten over:

- De overdracht van de onderneming die door de maatschappelijke onderneming in stand gehouden wordt;
- Het aangaan of verbreken van samenwerking met een andere rechtspersoon;
- Belangrijke investeringen;
- Wijziging van statuten;
- Ontbinding van de maatschappelijke onderneming;

¹⁰⁵ De toelichting in de Memorie van Toelichting doet, waarschijnlijk onbedoeld, een beetje 'Orwelliaans' aan. Het is alsof Squeezer en Snowball ons vanaf hun Animal Farm toespreken: 'De belanghebbendenvertegenwoordiging verschaft alle belanghebbenden, waaronder de leden, een solide positie. Het is evenwel denkbaar dat er leden zijn die een directer belang hebben dan andere belanghebbenden, zoals huurders van een woningcorporatie die de verenigingsvorm heeft.'

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 2, art. 307c, lid 1 sub a*

- Aangifte van faillissement en aanvraag van surséance van betaling.

Voor besluiten die aan de ondernemingsraad van de onderneming worden voorgelegd heeft de belanghebbendenvertegenwoordiging geen bevoegdheid. De belanghebbendenvertegenwoordiging heeft in die zin vooral een rol voor de belangenbehartiging van de afnemers van de geboden diensten.

3.2.4 ENQUÊTERECHT

In het wetsvoorstel wordt een aanpassing van het enquêterecht voorgesteld. Belanghebbenden zijn normaal gesproken vooral geïnteresseerd in dienstverlening door de maatschappelijke onderneming. Het wetsvoorstel biedt de belanghebbendenvertegenwoordiging de mogelijkheid een verzoek tot het instellen van een enquête bij de ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam. Dit kunnen zij verzoeken als een besluit is genomen dat afwijkt van het advies van de belanghebbendenvertegenwoordiging. Een andere voorwaarde is dat het bestuur bij het afwegen van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot dit besluit had kunnen komen. De rechter toetst het besluit vervolgens marginaal¹⁰⁷. Mocht de ondernemingskamer het beroep gegrond vinden, dan verklaart deze dat het bestuur bij afweging van de betrokken belangen niet het voorgelegde besluit had kunnen nemen.

Volgens het wetsvoorstel kan de rechter twee soorten voorzieningen treffen:

- Het bestuur verplichten het besluit geheel of gedeeltelijk in te trekken, eventueel aangevuld met de verplichting gevolgen van het besluit ongedaan te maken;
- Het bestuur verbieden handelingen te (laten) verrichten ter uitvoering van het besluit of onderdelen daarvan. De reeds door derden verworven rechten kunnen door deze voorziening niet worden aangetast.

Normaliter zal de ondernemingskamer in geval van enquête in de eerste fase onderzoek doen naar het beleid en de gang van zaken bij een rechtspersoon. Als uit dergelijk onderzoek blijkt dat er sprake is van wanbeleid kunnen voorzieningen worden getroffen zoals genoemd in art. 2:365 BW:

- Schorsen of vernietigen van een besluit (van bestuurders, toezichthouders, algemene vergadering of enig ander orgaan) van de rechtspersoon;
- Tijdelijke aanstelling van één of meer bestuurders of toezichthouders;
- Tijdelijke afwijking van de door de ondernemingskamer aangegeven bepalingen van de statuten;
- Tijdelijke overdracht van aandelen ten titel van beheer;
- Ontbinding van de rechtspersoon.

Een enquêteprocedure zal niet altijd aansluiten bij de belangen die de belanghebbendenvertegenwoordiging behartigt. Hierbij valt alleen al te denken aan de beïnvloeding van slagvaardigheid van de organisatie. Door besluiten in een gerechtelijke procedure te laten toetsen, neemt de snelheid van een besluitvormingsprocedure af.

¹⁰⁷ Marginale toetsing is een begrip uit het bestuursrecht. De rechter gaat na of het bestuur een besluit in redelijkheid, gelet op de betrokken belangen, had mogen nemen. De inhoud van het besluit wordt niet getoetst.

3.2.5 FINANCIËLE VERANTWOORDING

In het wetsvoorstel zijn geen aanvullende bepalingen voor financiële verantwoording opgesteld. De voorschriften zoals deze in Titel 9 BW zijn opgenomen over de jaarrekening zijn ook van toepassing op de maatschappelijke onderneming.

Aangezien een winsttoogmerk ontbreekt, stelt een maatschappelijke onderneming een exploitatierekening op. Verdere financiële verantwoording gebeurt door het opstellen van een jaarrekening. Deze ligt ter inzage van de belanghebbendenvertegenwoordiging en wordt ondertekend door bestuur en toezichthouders. De raad van toezicht stelt de jaarrekening vast.

De belanghebbendenvertegenwoordiging speelt geen rol in controle op de jaarrekening en is niet bevoegd deze vast te stellen.

3.2.6 PROCESRECHT

Door een structuur voor maatschappelijke ondernemingen te verankeren in het privaatrecht, ontstaat er volgens de wetgever een instrument waarmee de ondernemingen zichzelf kunnen reguleren. Volgens de wetgever geldt dit niet voor governancecodes, aangezien deze via het publiekrecht verplicht gesteld kunnen worden en daardoor een instrument zijn voor de overheid.

Door bepalingen over toezicht en belangenvertegenwoordiging in de privaatrechtelijke structuur van de onderneming te verankeren, werken zij tussen de betrokkenen bij de instelling en daarmee vóór de instelling. Bij conflicten treedt de burgerlijke rechter op. De bestuursrechter heeft in de verhouding tussen de betrokkenen en de instellingen geen rol.

3.3 NAAR ANDERE VERHOUDINGEN?

Uit bovenstaande beschouwing blijkt dat het belang van toezicht voor de verschillende betrokkenen steeds weer anders is vormgegeven. Een belangrijke voorwaarde voor goed functionerend toezicht is dat er bij constatering van problemen, ook de mogelijkheid is om in te grijpen (zie hiervoor ook paragraaf 2.4). Moet hiervoor de organisatie veranderen, moet de overheid hiertoe meer zeggenschap krijgen, of moeten de 'belanghebbenden' inderdaad de mogelijkheid krijgen toe te zien op de bedrijfsvoering?

Het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel werd al snel in twijfel getrokken. De onderliggende vragen voorafgaand aan introductie van het voorstel werden niet beantwoord, aldus betrokkenen uit het veld. En lost invoering van een vergelijkbare wet de specifieke problemen voor woningcorporaties op, of gaan de vragen dieper dan de invoering van een organisatieverandering?

3.3.1 GEEN AANSLUITING BIJ DE VRAGEN UIT HET WERKVELD

Vrijwel alle organisaties die op één of andere wijze werkzaam zijn in het maatschappelijk middenveld, vinden het wenselijk dat er wetgeving is die recht doet aan de veranderde rol van deze organisaties. Sinds zij voor een deel van de uitvoering van beleid verantwoordelijk zijn en daarom steeds vaker naast overheden staan, herkennen zij de roep om passende wetgeving. Steeds meer vraagstukken vragen om een integrale aanpak. Daarom juicht bijvoorbeeld Aedes de keuze voor één beleid voor maatschappelijke ondernemingen toe¹⁰⁸. Vooral de oplossing

¹⁰⁸ Aedes, 2009

van het toezichtsvraagstuk zien de corporaties als een belangrijke hindernis die de overheid samen met de maatschappelijke ondernemingen kan nemen.

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting geeft uitgebreid commentaar¹⁰⁹ op het wetsvoorstel en erkent dat er aandachtspunten zijn voor het functioneren van maatschappelijke ondernemingen. Het gaat dan om:

- Het zijn grote organisaties waar veel geld in om gaat en waar de samenleving belang bij heeft;
- Versterking van de positie van belanghebbenden;
- Creëren van een voorziening voor het aanpakken van disfunctionerende Raden van Toezicht;
- Versterking van verticale en horizontale verantwoording;
- Versterking van de professionaliteit van Raden van Toezicht (vaardigheden, competenties, rol);
- Ontsluiten van informatie voor cliënten en andere belanghebbenden als voorwaarde voor invloed en dialoog;
- Een laagdrempelige geschillenbeslechting.

Volgens het CFV komt het wetsvoorstel niet tegemoet aan deze aandachtspunten. Zo is de versterking van verantwoording onvoldoende geregeld: er is volgens het CFV geen enkel artikel dat iets regelt over **HORIZONTALE VERANTWOORDING**. Ook in de **VERSTERKING VAN DE PROFESSIONALITEIT** is niet voorzien. Het profiel dat in art. 307j wordt vermeld, is volgens het CFV niets anders dan de algemene omschrijving die nu al gebruikelijk is in de verschillende codes. Het gaat juist meer om de specifieke aspecten van de persoon (competenties, rol, integriteit). Ontsluiting van informatievoorziening aan belanghebbenden is nergens geregeld en ook ontbreekt een laagdrempelige geschillenregeling. Een beroep bij de Ondernemingskamer is volgens het CFV geen laagdrempelige voorziening.

Het CFV is van mening dat de nieuwe rechtsvorm geen toevoeging biedt. Het specifieke kenmerk van een maatschappelijke onderneming en waarin het zich onderscheidt van iedere andere onderneming is, zo stelt art. 307a, dat het zich een maatschappelijk belang ten doel stelt en dat de werkzaamheden en diensten zich specifiek en uitsluitend richten op dat maatschappelijk belang. In de woningcorporatiesector wordt ook als wezenlijk ervaren dat de instelling gehouden is het vermogen geheel en uitsluitend aan te wenden voor dat doel. Volgens het CFV zou deze **BESTEMMINGSPLICHT** eigenlijk voor iedere maatschappelijke onderneming moeten gelden, maar in het wetsvoorstel bepaalt art. 307a lid 2 niet hetzelfde.

Ook op het gebied van de horizontale beleidsinhoudelijke verantwoording is er volgens het CFV een kans gemist. Juist vanwege de maatschappelijke taak vindt men dat het bestuur **MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDING MOET AFLEGGEN**. Omdat de financiële verantwoording vaak al geldt op grond van het BW voegt de financiële verantwoording niets nieuws toe. De dialoog met belanghouders is volgens het CFV ontoereikend, omdat dit alleen de door het bestuur in de eigen statuten erkende belanghebbenden betreft. De bepaling lijkt volgens het CFV te mager en vrijblijvend, omdat het nog maar de vraag is wie naar de Ondernemingskamer zou stappen wanneer een besluit afwijkt van het advies van belanghebbenden? Het CFV vraagt zich af waarom het bestuur niet ten minste één keer per jaar apart verantwoording wordt afgelegd over de vraag welke beleidsdoelen zijn gesteld en hoe het met de voortgang van deze doelstellingen gaat.

Ook het nieuwe orgaan 'belanghebbendenvertegenwoordiging' is niet toegesneden op de wensen uit de samenleving. Het hinkt volgens het CFV op twee gedachten: adviesrecht en medezeggenschap. De voorgestelde regeling is een opgetuigde procedure voor besluitvorming tot aan een beroep op de rechter toe. De rechter kan en mag vervolgens slechts *marginaal toetsen*. Volgens het CFV zou er een **VERSTERKING VAN DE**

¹⁰⁹ Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, 2009

‘OUTPUTLEGITIMATIE’ nodig zijn: wat zijn de problemen/uitdagingen waar de woningcorporatie voor staat en hoe slaagt zij in het oplossen er van? Dit moet de woningcorporatie duidelijk kunnen maken – de informatie- en verantwoordingsplicht – en daarover dient zij in dialoog te gaan met betrokkenen of ruimer: iedere belangstellende (vereist informatierecht). Het CFV vraagt zich af waarom de maatschappelijke taak een onderscheidend kenmerk is, maar er in de verantwoording niets mee gedaan wordt. De maatschappelijke onderneming zou zich jaarlijks de vraag moeten stellen of zij nog steeds het predicaat maatschappelijke onderneming verdienen en in hoeverre zij dat waar maken. En, de vraag stellen betekent ook dat er een antwoord moet komen. Het zal dan volgens het CFV niet vaak gaan over de onderwerpen die zijn genoemd in art. 307m, maar juist om de koers en de kwaliteit van de dagelijkse dienstverlening en de behartiging van de kerntaak.

Ruimhartige informatie uitwisseling is van wezenlijk belang om serieus advies te kunnen geven en medezeggenschap mogelijk te maken. Een expliciete openbaarheidbepaling ontbreekt, hoewel dit juist voor de maatschappelijke onderneming wel wenselijk moet worden geacht. De overheid is ook gehouden meer openbaar te maken dan voor bedrijven geldt (vgl. Wet Openbaarheid Bestuur). Het adviesrecht in het wetsvoorstel bevat geen regels over informatierecht, waardoor het voor een onwelwillend bestuur mogelijk is het adviesrecht behoorlijk uit te hollen.

Andere belangrijke aandachtspunten zijn de verzekering van kwaliteit van het bestuur en intern toezicht en de mogelijkheid te kunnen ingrijpen bij slecht functioneren van één van beide, is een ander belangrijk aandachtspunt. De Ondernemingskamer kan ingrijpen bij slecht functioneren, maar het is niet duidelijk of de Raad van Toezicht bevoegd is een lid te ontslaan. Het is op zich mooi om een voorziening bij de Ondernemingskamer te hebben, maar de gronden impliceren dat dit alleen aan de orde kan zijn in extreme situaties. Er lijkt behoefte te zijn aan de mogelijkheid een lid van de RvT te vervangen als deze niet beschikt over de juiste kennis of competenties, of dat de rolopvatting niet goed is, of iemand het benodigde lef ontbeert. Het wetsontwerp kent alleen een voorziening voor zware gevallen, er is geen tussenweg.

3.3.2 RAAD VAN STATE: DOELSTELLING WETSVOORSTEL WORDT NIET GEHAALD

De Raad van State heeft in het commentaar op het wetsvoorstel¹¹⁰ vooral aandacht besteed aan de doelstelling en de doelstellingen van het wetsvoorstel. Hierbij komen zij tot de conclusie dat geen van deze (deel-)doelstellingen wordt gehaald.

Een eerste doelstelling van het wetsvoorstel was zorgen voor verduidelijking van maatschappelijk ondernemen. De uitwerking die de regering aan het begrip ‘maatschappelijk ondernemen’ en de ‘maatschappelijke onderneming’ heeft gegeven, vindt de RvS onvoldoende. Het kenmerk dat maatschappelijke ondernemingen zich op het snijvlak van overheid en het private domein bevinden, is te algemeen. Ook andere organisaties zijn werkzaam op dit snijvlak en combineren publieke en private elementen. Door de verscheidenheid aan organisaties en instellingen die een publiek belang dienen, is het niet eenvoudig het werkterrein van maatschappelijke ondernemingen af te bakenen, laat staan hier een rechtsvorm aan te verbinden. Op het gebied van werkterrein, rechtsvorm, wijze van financiering en vormen van toezicht bestaan er grote verschillen tussen de organisaties en instellingen die zich als maatschappelijke onderneming zouden kunnen presenteren, zelfs binnen een sector.

Het behartigen van het algemeen belang heeft te weinig onderscheidende waarde, omdat het algemeen belang naar tijd en plaats verschilt. De keuze voor de rechtsvorm is daarvoor niet beslissend. Ook

¹¹⁰ Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 4

kapitaalvennootschappen in zorg, wonen en onderwijs kunnen werken. Het is vooral de historische ontwikkeling en de manier waarop de overheid zich met hen heeft bemoeid, dat er maatschappelijke ondernemingen zijn. Daarom moet de wetgever verduidelijken wat een maatschappelijke onderneming is. Hierbij moet het wezenlijk verschil tussen instellingen werkzaam in zorg, wonen en onderwijs en andere instellingen, organisaties en ondernemingen die zich inzetten voor een maatschappelijk doel leidend zijn. Het wetsvoorstel richt zich nu op instellingen die door middel van publiekrechtelijke wetgeving, overheidsfinanciering en toezicht tot de overheid verhouden. Dit is een beperking van het wetsvoorstel.

De drie deeldoelstellingen genoemd in het wetsvoorstel zijn:

- Verbetering van herkenbaarheid van maatschappelijke ondernemingen;
- Structurering van wettelijke waarborgen¹¹¹ voor instellingen met een maatschappelijke doelstelling;
- Creëren van voorwaarden waardoor de overheid meer op de achtergrond kan treden.

De Memorie van Toelichting geeft geen aanwijzing dat de herkenbaarheid van maatschappelijke ondernemingen ontbreekt. Ook levert deze vermeende onherkenbaarheid geen beperkingen voor deelname aan rechts- en economisch verkeer. Partners in het rechtsverkeer onderkennen een speciaal karakter van de maatschappelijke instellingen. Dat maatschappelijke ondernemingen moeilijk herkenbaar zijn, ligt mogelijk in de grote verscheidenheid aan instellingen die onder dit begrip schuilgaan. Basiselementen binnen een voorgeschreven structuur vergroten de herkenbaarheid niet. Ook het wetsvoorstel dient vele doelen en biedt instellingen daarom een grote mate van inrichtingsvrijheid.

De tweede deeldoelstelling, een structurering van wettelijke waarborgen voor instellingen met een maatschappelijke doelstelling, kan volgens de Raad van State ook bereikt worden door de bestaande wettelijke regelingen en gedragscodes. De rechtsvormen vereniging en stichting, aangevuld met publiekrechtelijke regels of zelfregulering, bereiken op belangrijke onderdelen als intern toezicht en medezeggenschap hetzelfde als in het wetsvoorstel. Zo is in de woningsector een scheiding van bestuur en toezicht verplicht. Eventuele meerwaarde van het wetsvoorstel schuilt vooral in artikel 307d, dat bevoegdheid geeft aan de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam om een commissaris wegens taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen of een ingrijpende wijziging van omstandigheden te ontslaan.

Medezeggenschap in de woningcorporatiesector is geregeld in het BBSH en in de Overlegwet. Deze wetten, aangevuld met statuten geven nader omschreven belanghebbenden bepaalde informatie- of overlegrechten. Zo kunnen huurders ten minste twee leden bindend voordragen voor het bestuur en de raad van toezicht (art. 7, lid 1, BBSH). Voorts dienen zij op grond van de wet op het overleg huurders verhuurder te worden geïnformeerd over meerjarenplannen, en zij mogen daarover ook overleg voeren of advies geven (art. 17 BBSH). In de gevallen waarvoor de VSMO primair is bedoeld, overlapt de belanghebbendenvertegenwoordiging in sommige gevallen de huurdersvertegenwoordiging. Dit is niet wenselijk.

Volgens de Raad van State is de belanghebbendenvertegenwoordiging een van de belangrijkste kenmerken waardoor de maatschappelijke onderneming zich onderscheidt van andere rechtspersonen. Zoals hierboven weergegeven concludeert de Raad van State dat de regels over de rechten van belanghebbenden al zijn opgenomen in verschillende branchecodes. Hier gaan de rechten soms verder dan in het wetsvoorstel is opgenomen. De Raad van State adviseert de verhouding tussen de belanghebbendenvertegenwoordiging en andere medezeggenschapsorganen nader te regelen. Ook vindt de Raad van State dat het

¹¹¹ Wettelijke waarborgen voor intern toezicht, medezeggenschap, financiële verantwoording, geschilbeslechting, controle op commissarissen.

belanghebbendenbegrip te ver wordt opgerekt door het zo vaag te houden als in het wetsvoorstel is gedaan. Over de mogelijkheid een verzoek tot statutenwijziging in te dienen bij de ondernemingskamer indien iemand van mening is dat deze alsnog moet worden opgenomen als belanghebbende, is de Raad mild. Rechtstreeks belanghebbenden¹¹² zouden in de belanghebbendenvertegenwoordiging moeten worden opgenomen, dus zij mogen ook deze plek eisen.

De derde deeldoelstelling, meer ruimte creëren voor een terugtrek van de overheid, blijkt niet uit aanverwant beleid en publiekrechtelijke regelgeving. De gedachte achter deze doelstelling is dat er door een algemene regeling van de maatschappelijke onderneming meer recht gedaan wordt aan de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit van de instellingen, waardoor de informatieverplichtingen jegens de overheid kunnen worden beperkt. Publiekrechtelijke regels met betrekking tot zowel de juridische vormgeving van de instellingen¹¹³ als voorschriften met betrekking tot het afleggen van verantwoording aan de overheid, zouden tot hun essentie kunnen worden teruggebracht, wanneer in een algemene regeling, al dan niet in het BW, zou kunnen worden voorzien. De toelichting bij het wetsvoorstel constateert terecht dat deze nieuwe verhoudingen niet door de rechtsvorm zelf, maar door veranderingen in het overheidsbeleid en de publiekrechtelijke regelgeving moeten worden bereikt.

De Raad van State ziet geen meerwaarde in de voorgestelde semipublieke rechtsvorm. Met bestaande rechtsvormen, aangevuld met publiekrechtelijke regelingen of zelfregulering, wordt hetzelfde bereikt. De Raad van State vraagt zich af waarvoor dit wetsvoorstel is bedoeld. Reserveren van een eigen domein en positie tussen overheid en markt is niet nodig, omdat deze organisaties deze positie in hun eigen sector al bekleden en daarmee al de erkenning krijgen die zij nodig hebben. Het zou volgens de Raad van State beter zijn te voorzien in publiekrechtelijke wetgeving waarmee kan worden voorzien in de mogelijkheid van ontslag wegens taakverwaarlozing door de ondernemingskamer van de leden van de raad van toezicht. De introductie van een (op termijn verplichte?) rechtsvorm in het BW is niet doelmatig. Het biedt de instellingen geen voordelen omdat zij al geregelmenteerd worden door een mix van privaatrecht, publiekrecht en eigen normen. Om onduidelijkheid op dit punt uit te sluiten, adviseert de Raad om de huidige wet- en regelgeving en sectorcodes nader in beeld te brengen, alsmede eventueel gewenste wijzigingen daarvan of verbeteringen daarin. Vervolgens kan de afweging worden gemaakt of gekozen wordt voor harmonisatie en zo nodig aanvulling van de publiekrechtelijke regelingen, dan wel voor de creatie van een semipublieke rechtsvorm in het privaatrecht, die naast het bestaande stelsel zal komen te staan.

3.4 MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING: SPECIALE ROL EN SPECIALE VOORSCHRIFTEN?

Na beoordeling van het wetsvoorstel door de Raad van State vraagt de vaste Kamercommissie voor Justitie zich af of een aparte regeling voor maatschappelijke ondernemingen wenselijk is. Zoals in paragraaf 3.3 weergegeven geeft ook het werkveld aan dat het wetsvoorstel onvoldoende voldoet aan de behoeften van de maatschappelijke ondernemingen. Hoe dachten verschillende wetenschappers over de uitwerking van het wetsvoorstel?

In het preadvies wordt geconstateerd dat 'toezicht' in het algemeen en intern toezicht in het bijzonder belangrijk zijn voor het vertrouwen in organisaties. Wanneer het intern toezicht goed werkt, draagt dit bij aan de legitimiteit van organisaties en werkt het als correctiemechanisme wanneer de dienstverlening achteruit loopt. Het lijkt er

¹¹² Deze term is afkomstig uit het publiekrecht. Waar de Raad van State zich juist kan vinden in deze beschrijving, wordt in het antwoord op de reactie van de Raad van State juist het woord 'rechtstreeks' weggehaald, vanwege de lading die de term uit het publiekrecht heeft meegekregen.

¹¹³ Zoals de verplichting in de Woningwet dat een toegelaten instelling de vorm moet aannemen van een vereniging of stichting.

dan ook op dat een (niet genoemd) doel van het wetsvoorstel een versterking van het intern toezicht voorziet. Dit komt ook terug bij de bespreking van de bevoegdheden van de belanghebbendenvertegenwoordiging.

3.4.1 REGELING VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN

Verschillende auteurs twijfelen over de wenselijkheid van een regeling voor maatschappelijke ondernemingen¹¹⁴.

In het NVJ-preadvies schrijven De Jongh e.a. dat de voorgestelde regeling voor maatschappelijke ondernemingen niet voorziet in een behoefte vanuit het veld. Een manier om tegemoet te komen aan de wensen van maatschappelijke ondernemingen zou **EEN CONVENANT BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN** kunnen zijn, waarin afspraken over deregulering van toezicht en de introductie van een 'modaliteit maatschappelijke onderneming' worden gemaakt. Een modaliteit is voor alle rechtspersonen beschikbaar en kan op basis van vrijwilligheid worden ingepast. Een andere vorm om wel aan de wensen uit het veld tegemoet te komen, is **VOORBEELD TE NEMEN AAN BUITENLANDSE RECHTSVORMEN**. Zo kent Groot-Brittannie een Community Interest Company (CIC). De CIC is in de basis vaak een privaatrechtelijk bedrijf, maar oefent haar activiteiten uit in het belang van de community (maatschappij). Er is een beperking gelegd op de mogelijkheid om winst aan aandeelhouders uit te keren en er wordt toezicht gehouden door een publieke autoriteit. Dit 'keurmerk' is beschikbaar voor alle Britse rechtsvormen en blijkt tot op heden een succes.

Volgens Dortmund¹¹⁵ zijn de bestaande rechtsvormen voldoende flexibel om zich aan te passen aan regels die ingezet zijn voor het **KEURMERK 'MO'**. Zowel vereniging, stichting als coöperatie kunnen afhankelijk van hun doelstelling en inrichting een maatschappelijke onderneming zijn. De winst kan grotendeels ten goede komen aan, zoals in de brief van de minister vermeld, het 'maatschappelijk belang dat volgens de statutaire doelstelling wordt gediend'. Ook bij de BV is het volgens Dortmund mogelijk aanpassingen te doen om anderen dan de aandeelhouders in de winst te laten delen. Hij pleit dan ook voor het **BENUTTEN VAN BESTAANDE RECHTSVORMEN**. In een aanvullende, afzonderlijke regeling kan worden gesteld wanneer men aan het kenmerk van de maatschappelijke onderneming voldoet.

De kritiek van Helder¹¹⁶ is gebaseerd op een analyse van de kritiek van verschillende organisaties die door de minister om een reactie op het voorontwerp zijn gevraagd. Hij wijst er op dat de reacties variëren van 'niet enthousiast' tot 'afwijzend', waarbij hij benadrukt dat de behoefte aan een nieuwe rechtsvorm nauwelijks wordt gevoeld. Tevens acht hij **HET NEDERLANDSE RECHTSPERSONENRECHT FLEXIBEL GENOEG OM VERANDERINGEN IN DE OMGEVING OP TE VANGEN**. Desalniettemin zou invoering van een 'modaliteit' voor maatschappelijke ondernemingen goed kunnen passen in een algehele herziening van Boek 2 BW.

Scheltema en Scheltema bespreken **PROBLEMEN DIE KUNNEN ONTSTAAN WANNEER PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSPERSONEN PUBLIEKE OF PUBLIEKRECHTELIJKE TAKEN UITVOEREN**¹¹⁷. Organisaties die publieke taken uitvoeren, worden niet als onderdeel van de overheid gezien. Deze organisaties zijn gebonden aan het privaatrecht. Volgens Raat **MOETEN DEZE ORGANISATIES ZICH AAN 'RECHTSSTATELIJKE NORMEN' HOUDEN** als deze in voor in voor deze organisaties geldende wettelijke

¹¹⁴ De Jongh, Schild, & Timmerman, 2010, p. 216

¹¹⁵ Dortmund, Tijdschrift Ondernemingsrecht, december 2007

¹¹⁶ Helder, Tijdschrift Ondernemingsrecht, december 2007

¹¹⁷ Scheltema & Scheltema, Gemeenschappelijk recht, 2003, pp. 64-65

regelingen zijn neergelegd, of als de burgerlijke rechter bij de invulling van vage begrippen in het privaatrecht de grondrechten meeneemt als wegingsfactor¹¹⁸.

In zijn reactie op het wetsvoorstel is Scheltema dan ook gematigd positief over het enkele feit dat er een voorstel tot wettelijke regeling van de maatschappelijke onderneming is gekomen¹¹⁹. Toch zou een wettelijke regeling er heel anders uit kunnen en moeten zien. Scheltema wijst op het belang van een professionele organisatie, waarin goed gebruik van kennis belangrijk is. De democratische rechtsstaat gaat uit van centrale sturing, terwijl dit niet altijd meer toepasbaar is. Daarom wordt gezocht naar andere manieren van sturing en verantwoording. Met betrekking tot de instellingen die werkzaam zijn in de semi-publieke sector concludeert Scheltema dat zij inderdaad behoefte hebben aan **EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID, AANGEVULD MET EEN REGELING VOOR INTERNE EN HORIZONTALE VERANTWOORDINGSPROCESSEN**. Hierdoor kan de verantwoording richting de overheid verminderen. De keuze voor een afzonderlijke rechtspersoonsvorm is volgens Scheltema de juiste keuze. Daarnaast richt hij zijn aandacht op een eenvoudig op te richten publiekrechtelijke rechtspersoon, waarbij het niet belangrijk is of dit een voorziening in het publiek- of in het privaatrecht is. Een afzonderlijke wet zou volgens Scheltema het meest van toepassing zijn voor maatschappelijke ondernemingen. Naast de vormgeving van maatschappelijke ondernemingen is volgens Scheltema ook de geschilbeslechting van belang. Zo is het volgens Scheltema vreemd dat er is gekozen voor de ondernemingskamer als rechter voor geschillen. Zaken over over het professionele beleid, kwaliteitszorg en belangenafweging binnen de instelling hebben namelijk een bestuursrechtelijk karakter; hoewel het maar de vraag is of deze zaken bij de bestuursrechter het beste af zijn.

3.4.2 BELANGHEBBENDENVERTEGENWOORDIGING

De belanghebbendenvertegenwoordiging is een nieuw orgaan binnen het rechtspersonenrecht. Dat betekent dat er nog geen ervaring is met de vormgeving van een belanghebbendenvertegenwoordiging en de rol die deze belanghebbendenvertegenwoordiging ten opzichte van het bestuur en de raad van toezicht speelt.

De Ru c.s. gaven in algemene termen aan dat het voor de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming een goede regeling omtrent betrokkenheid van belanghebbenden een vereiste zou moeten zijn. Hiermee sloten zij aan bij het SER-advies uit 2005¹²⁰. Burgers dienden actiever te participeren ten aanzien van de publieke dienstverlening. Overigens geven zowel de SER als De Ru c.s. niet aan *hoe* die betrokkenheid moet worden vormgegeven. Deze vormgeving komt pas aan de orde in het advies van de commissie-Wijffels, die voor het eerst de 'belanghebbendenvertegenwoordiging' als begrip introduceert. Volgens de commissie-Wijffels zou zelfs de lokale overheid vanuit een eigen specifiek belang zitting kunnen nemen in de belanghebbendenvertegenwoordiging.

In het preadvies van De Jongh c.s. wordt vermeld dat na de kritiek op het voorontwerp van het wetsvoorstel de bevoegdheden van de belanghebbendenvertegenwoordiging zijn afgezwakt en voorschriften voor het betrekken van belanghebbenden zijn toegevoegd. Tevens wordt gewezen op de mogelijkheden die de maatschappelijke onderneming heeft om zelf de vormgeving van de belanghebbendenvertegenwoordiging vast te stellen, maar daarnaast wordt opgemerkt dat de verplichting tot het instellen van een dergelijk orgaan met deze vrijheid in contrast staat. Als de branchecodes een inspraakregeling voorschrijven, voegt een belanghebbendenvertegenwoordiging volgens de auteurs van het preadvies niets toe. Zij zien dit orgaan dan ook

¹¹⁸ Raat, 2007, p. 199

¹¹⁹ Scheltema, Tijdschrift Ondernemingsrecht, december 2007

¹²⁰ SER, 2005

als een extra voorschrift voor de rechtspersoon, zonder dat vooraf duidelijk is wat de meerwaarde van dit orgaan kan zijn¹²¹.

Commentaar van Dortmund heeft betrekking op het idee achter de nieuwe rechtsvorm, dat volgens hem gaat over de versterking van inspraak en invloed van belanghebbenden bij sommige rechtsvormen, zoals verenigingen en stichtingen. Hij concludeert dat belanghebbenden bij verenigingen alle bevoegdheden kunnen krijgen die zij maar willen (hoewel de bevoegdheid tot het benoemen van commissarissen bij een structuurcoöperatie enigszins beperkt is). Aan belanghebbenden bij een stichting kunnen ook al veel bevoegdheden worden gegeven, wanneer zij op basis van art. 2:285 BW de lege plaatsen in organen van de stichting vervullen.

Holtzer¹²² is in zijn reactie op de belanghebbendenvertegenwoordiging stellig; naar zijn mening heeft de overheid met de belanghebbendenvertegenwoordiging een 'medezeggenschapsrechtelijk monstrum' gecreëerd. Daarnaast concludeert hij dat het denkwerk rondom medezeggenschap in de maatschappelijke onderneming nog niet af is. Aan de belanghebbendenvertegenwoordiging wordt een groot aantal ingrijpende bevoegdheden toegekend, terwijl de invulling van dit orgaan geheel aan de maatschappelijke onderneming wordt overgelaten. Het is onduidelijk wat de taak van een belanghebbendenvertegenwoordiging is, want de vergelijking met een algemene vergadering van aandeelhouders gaat volgens Holtzer mank. In de belanghebbendenvertegenwoordiging zitten geen kapitaalverschaffers of andere 'eigenaren' van de onderneming. Dit laatste is volgens hem ook nadrukkelijk niet de bedoeling. Toezicht op de raad van toezicht lijkt dicht bij de gedachte achter het wetsontwerp te liggen, maar hiervoor biedt het wetsvoorstel geen ruimte omdat er eerder in een adviesrecht aan het bestuur wordt voorzien. Waar Holtzer nog meer vraagtekens zet, is de toekenning van zowel enquête-recht als adviesrecht aan één medezeggenschapsorgaan. Dit is nog niet eerder vertoond in wettelijke voorschriften voor medezeggenschapsorganen en ook niet wenselijk, aangezien dan de kalkoen het kerstdiner keurt.

Scheltema is gecharmeerd van de poging om meer horizontale invulling van beleidsbeïnvloeding en verantwoording te ontwikkelen en op deze manier de verantwoording in verticale lijn (naar de minister) te vervangen door verantwoording op horizontaal niveau. Toch zijn de (zakelijke) onderwerpen waarover de belanghebbendenvertegenwoordiging mee mag praten vreemd. Advisering over deze onderwerpen is belangrijk, maar bij de uitvoering van publieke taken gaat het juist over het inhoudelijk beleid van de school of woningcorporatie. Controle op de kwaliteit van deze dienstverlening lijkt logischer voor een belanghebbendenvertegenwoordiging dan controle op de financiële situatie van de instelling, aangezien deze financiële controle toch wel wordt uitgevoerd door de overheid. Vervolgens wijst Scheltema op de problematiek die gepaard gaat met het samenstellen van een dergelijk orgaan, aansluitend op de (per definitie) te beperkte invulling van een behoefte aan een vorm van horizontale legitimatie van het beleid. Het beleid van een maatschappelijke onderneming raakt namelijk niet alleen de direct betrokkenen, maar ook meer algemene publieke belangen.

3.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE HOOFDSTUK 3

In dit hoofdstuk is het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen besproken. In het vorige hoofdstuk kwam aan bod welke vraagstukken ontstaan als overheidsdiensten worden verzelfstandigd. Om deze vraagstukken op te lossen, zou speciale wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen een oplossing kunnen zijn.

¹²¹ De Jongh, Schild, & Timmerman, 2010, p. 219

¹²² Holtzer, 2007

De maatschappelijke onderneming is een rechtspersoon. De vormgeving van deze rechtspersoon sluit aan bij de vormgeving van verenigingen en stichtingen. Deze rechtspersonen zijn zowel met privaats- als publiekrecht compatibel. Een maatschappelijke onderneming heeft per definitie een maatschappelijke doelstelling.

Naast de bestaande regelingen voor de interne organisatie van rechtspersonen (en verenigingen en stichtingen in het bijzonder) kent het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen een noviteit door drie organen verplicht te stellen voor maatschappelijke ondernemingen: een bestuur, een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging. Zowel de raad van toezicht als de belanghebbendenvertegenwoordiging hebben een adviserende rol naar het bestuur. Bij ingrijpende beslissingen is het bestuur verplicht de raad van toezicht of de belanghebbendenvertegenwoordiging om advies te vragen. Bij advisering van het bestuur richten zowel raad van toezicht als belanghebbendenvertegenwoordiging zich op het maatschappelijk belang. De raad van toezicht heeft een rol in het goedkeuren van de jaarrekening, de belanghebbendenvertegenwoordiging niet. Daar staat tegenover dat de belanghebbendenvertegenwoordiging via de Ondernemingskamer een enquête zou mogen verzoeken indien het bestuur onvoldoende geluisterd heeft naar het gegeven advies. De verwachting is dat een besluitvormingsprocedure hierdoor onnodig vertraging zou kunnen oplopen.

Het wetsvoorstel werd door zowel het werkveld als de wetenschappelijke auteurs niet goed ontvangen. Het zou onvoldoende aansluiten bij de vragen uit het werkveld. Zo is in het werkveld vooral behoefte aan horizontale verantwoording, meer aandacht voor professionaliteit in de sector en ontbreekt versterking van de zogenaamde 'outputlegitimatie'.

Volgens de Raad van State zijn de doelstellingen, die voorafgaand aan het wetsontwerp werden geformuleerd, niet gehaald. Het gaat dan om verduidelijking van het begrip 'maatschappelijk ondernemen', verbetering van herkenbaarheid van maatschappelijke ondernemingen, structurering van wettelijke waarborgen voor instellingen met een maatschappelijke doelstelling en het creëren van waarborgen waardoor de overheid meer op de achtergrond kan treden. Voor deze deeldoelstellingen biedt de bestaande wetgeving al voldoende mogelijkheden. De rechtsvormen vereniging en stichting, aangevuld met publiekrechtelijke regels of zelfregulering, bereiken op belangrijke onderdelen als intern toezicht en medezeggenschap hetzelfde als het wetsvoorstel. Medezeggenschap in de woningcorporatiesector is wettelijk geregeld in het BBSH en de Overlegwet. Door de belanghebbendenvertegenwoordiging zou de maatschappelijke onderneming zich van andere rechtspersonen moeten onderscheiden, maar de rechten voor belanghebbenden zijn al opgenomen in verschillende branchecodes. Omdat er uit bestaand aanverwant beleid en publiekrechtelijke regelgeving ook geen ruimte blijkt voor een terugtred van de overheid, wordt ook de derde deeldoelstelling niet behaald.

Versterking van intern toezicht zou volgens de Raad van State wel behaald kunnen worden door ontslag wegens taakverwaarlozing van leden van de raad van toezicht mogelijk te maken.

Toezicht in het algemeen en intern toezicht in het bijzonder zijn belangrijk voor het vertrouwen in organisaties. Wanneer het intern toezicht goed werkt, draagt dit bij aan de legitimiteit van organisaties en werkt het als correctiemechanisme wanneer de dienstverlening achteruit loopt. Hoewel versterking van intern toezicht niet genoemd is als doelstelling, komt dit in het commentaar op het wetsvoorstel steeds terug.

Versterking van maatschappelijke ondernemingen zou al kunnen door de bestaande wet- en regelgeving en sectorcodes nader in beeld te brengen, aangevuld met gewenste wijzigingen daarin. Met deze gegevens zou gekozen kunnen worden voor harmonisatie en eventueel aanvulling van publiekrechtelijke regelingen, of introductie van een semi-publieke rechtsvorm die naast het bestaande stelsel zou kunnen worden geplaatst.

Ook zou de wetgever er goed aan doen te kijken naar ontwikkelingen over de grens. De Britse Community Interest Company (CIC) zou een goed voorbeeld kunnen zijn voor maatschappelijke ondernemingen in Nederland. Er zijn

dan twee aanvullingen noodzakelijk op bestaande rechtsvormen: introductie van beperking van winstuitkeringen voor 'normale' vennootschappen en een algemene toezichthouder voor deze speciale ondernemingen die toezicht houdt op de behartiging van het algemeen belang.

Desalniettemin lijkt verbetering van het toezicht (en daarmee uitbreiding van de legitimiteit) van maatschappelijke ondernemingen te beginnen bij bewustwording bij toezichthouders zelf. Hierbij zouden zij zich aan 'rechtsstatelijke normen' moeten houden. Privaatrechtelijke organisaties zijn geen onderdeel zijn van de overheid, ook niet als zij publieke of publiekrechtelijke taken uitvoeren. Maar zij kunnen door toepassing van eigen kennis en professionaliteit bijdragen aan een efficiënte democratische rechtsstaat. Bewustwording van eigen verantwoordelijkheid wordt dan versterkt door regelingen voor interne en horizontale verantwoordingsprocessen.

4 WETGEVING VOOR WONINGCORPORATIES

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen voor veel auteurs niet voldoet. Vooral op het vlak van intern toezicht en horizontale verantwoording schiet het wetsvoorstel tekort. De ontwikkeling van woningcorporaties zoals geschetst in het tweede hoofdstuk, heeft de huidige wetgeving beïnvloed. Welke invloed heeft deze wetgeving op de huidige organisatiestructuur van woningcorporaties, en wat betekent dit voor het intern toezicht en medezeggenschap bij woningcorporaties?

Toepasselijke wetgeving voor woningcorporaties, ministeriële regelingen en zelfregulering in de vorm van governancecodes komen in dit hoofdstuk aan bod. Aan het einde van dit hoofdstuk is duidelijk welke wetgeving bepalend is voor de organisatie en werkwijze van de woningcorporaties, welke gevolgen dit heeft voor het intern toezicht en hoe de regelingen bepalend zijn voor de verhouding tussen de woningcorporaties en het Rijk.

4.1 GRONDWET

De wettelijke grondslag voor voorziening in betaalbare woningen is te vinden in de Grondwet, art. 22, lid 2: 'BEVORDERING VAN VOLDOENDE WOONGELEGENHEID IS VOORWERP VAN ZORG DER OVERHEID'.

Deze bepaling valt binnen de *sociale grondrechten* die bij de laatste Grondwetsherziening van 1983 in de Grondwet werden opgenomen. Andere sociale grondrechten zijn bijvoorbeeld toegang tot onderwijs en zorgvoorziening¹²³. Deze sociale grondrechten zijn, in tegenstelling tot andere grondrechten, niet op overheidsonthouding of overheidsinterventie gericht, maar worden gezien als een 'verwezenlijking van de materiële rechtsstaat'¹²⁴. Sociale grondrechten zijn niet bevoegdheidsbeperkend of bevoegdheidsverlenend en zijn merendeels niet inroepbaar voor de rechter. Wel drukken zij een taak uit die de overheid, al dan niet met hulp van haar onderdanen, moet vervullen¹²⁵.

De Memorie van Toelichting (MvT) bij de Grondwetsherziening uit 1983 geeft aan dat de introductie van dit artikel aansluit bij de blijvende aard van deze taakuitvoering. Voldoende woongelegenheid is één van de primaire levensbehoeften van de mens. De behoefte aan deze zorg heeft zich als gevolg van de Tweede Wereldoorlog verder ontwikkeld. Ook geeft de MvT aan dat onder 'voldoende woongelegenheid' niet alleen zorg voor het aantal, maar bijvoorbeeld ook kwaliteit, veiligheid en gezondheid van de woningen wordt verstaan¹²⁶.

De bepaling schrijft niet voor *hoe* de overheid voldoende woongelegenheid moet bevorderen. Wel is sprake van *codificatie* van een publiek belang. Dit is bijzonder, omdat *wat* een publiek belang is, steeds onder invloed staat van publieke opinie en politiek (zie hierover ook paragraaf 2.1.2). Door sociale grondrechten in de wet op te nemen, haalt de overheid alsnog de verplichting binnen te zorgen voor de uitvoering ervan, terwijl grondwettelijke bepalingen juist zijn bedoeld om vrijheid te scheppen voor de onderdanen¹²⁷. Volgens Kortmann moet er daarom niet teveel waarde gehecht worden aan sociale grondrechten, omdat zij een bedreiging voor de klassieke rechtsstaat kunnen vormen¹²⁸. Wat een publieke taak is, is in de Grondwet nu voor langere tijd vastgelegd. Het kost veel tijd en twee verschillende stemmingen met een tweederde meerderheid in de Tweede Kamer om de Grondwet te veranderen. De manier waarop de publieke taak wordt uitgevoerd, ligt niet vast. Het is

¹²³ Deze sectoren zijn ook genoemd in het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming.

¹²⁴ Kortmann, 2001, p. 65

¹²⁵ Kortmann, 2001, p. 66

¹²⁶ *Kamerstukken II 1975/-1976*, 13873, nr. 3

¹²⁷ Kortmann, 2001, p. 66

¹²⁸ Kortmann, 2001, p. 66

daarom mogelijk een verschil te maken door te kiezen voor een meer publieke of een meer private uitvoering. Beleidsbepalers kunnen dit verschil maken als dat nodig is.

4.2 WONINGWET

De Woningwet uit 1901 is, hoewel geregeld aangepast, bepalend geweest voor de ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid¹²⁹. De wet gaat over de bouw, gebruik, sloop, welstand en staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, en beschrijft de verplichtingen die Burgemeester en Wethouders van een gemeente hebben ten aanzien van onroerende zaken. Een onderzoek naar de woningbehoefte in de gemeente kan hierbij horen.

Voor de corporaties zijn de bepalingen in hoofdstuk 5 belangrijk. Artikel 70, lid 1 is sinds 1901 amper veranderd en beschrijft aan welke eisen een *toegelaten instelling* moet voldoen. Bij koninklijk besluit kunnen instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, worden toegelaten als zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid of stichtingen¹³⁰;
- Werkzaam uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting;
- Beogen geen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting.

Artikel 70c, lid 1 van de Woningwet schrijft voor welke taak de toegelaten instellingen uitvoeren. Zij dienen (bij voorrang) personen te huisvesten die door hun inkomen, of door andere omstandigheden, moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. In het tweede lid van dit artikel wordt beschreven welke voorschriften hiervoor gelden en daarnaast dat deze voorschriften voortvloeien uit een algemene maatregel van bestuur¹³¹. Verder is in de Woningwet een bepaling opgenomen die het de toegelaten instelling verbiedt onroerende zaken te vervreemden aan een wederpartij die geen toegelaten instelling of huurder van het betrokken onroerend goed is. Om een vergunning tot vervreemding te krijgen, moeten de belangen van de huurders in ieder geval voldoende meegenomen worden¹³².

De toegelaten instellingen staan onder toezicht van de Minister¹³³, deze kan indien noodzakelijk handhavend optreden. Het financieel toezicht op de toegelaten instellingen wordt uitgevoerd door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)¹³⁴.

Het CFV verstrekt ook subsidie aan toegelaten instellingen. De subsidie is bedoeld ter bevordering van de sanering van toegelaten instellingen die niet beschikken over de noodzakelijke financiële middelen, of bedoeld ter tegemoetkoming in de kosten van werkzaamheden van toegelaten instellingen¹³⁵. De middelen in het fonds zijn door de toegelaten instellingen gezamenlijk bijeen gebracht¹³⁶.

Een verzoek om toelating wordt geweigerd of wordt ingetrokken bij koninklijk besluit. Als toelating wordt ingetrokken, is dit te zien als een maatregel die genomen wordt als een toegelaten instelling niet langer

¹²⁹ Ook nu is er een herziening van de Woningwet op komst. Op 12 mei 2011 heeft minister Donner het wetsvoorstel 'Herziening Woningwet' naar de Tweede Kamer gestuurd.

¹³⁰ Op basis van deze bepaling is Boek 2 BW ook van toepassing op toegelaten instellingen. Zie hiervoor paragraaf 4.5.

¹³¹ De AMvB waar het hier om gaat, is het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Zie hiervoor ook paragraaf 4.4.

¹³² art. 70l Wonw

¹³³ art. 70d Wonw

¹³⁴ art. 71 jo. 71a Wonw

¹³⁵ art. 71a, lid 1 sub b Wonw

¹³⁶ art. 71e Wonw

uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is of uitkeringen doet anders dan in het belang van de volkshuisvesting¹³⁷. Het is mogelijk tegen een intrekking beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als een toegelaten instelling ernstige schade toebrengt aan het belang van de volkshuisvesting, kan de rechtbank deze toegelaten instelling onder bewind laten stellen, tenzij een andere daartegen gerichte maatregel mogelijk is. De minister dient een verzoek tot onder bewindstelling in¹³⁸. Beroep tegen een dergelijk besluit is mogelijk bij het gerechtshof en in hogere instantie is cassatie bij de Hoge Raad mogelijk.

4.3 WET OVERLEG HUURDERS VERHUURDER (OVERLEGWET)

De oorsprong van de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV, ook wel: Overlegwet) ligt in het regelen van het overleg tussen sociale verhuurders en hun huurders. De toegelaten instellingen worden in artikel 1, lid 1 sub d van deze wet genoemd. Sinds de laatste wijziging van deze wet is deze ook van toepassing op particuliere verhuurders.

Huurdersorganisaties en bewonerscommissies behartigen volgens deze wet de belangen van de huurders van een wooneenheid of wooncomplex. Het is mogelijk dat er meerdere huurdersorganisaties per wooneenheid of wooncomplex aanwezig zijn¹³⁹.

De woningcorporatie is verplicht mee te werken aan de oprichting en instandhouding van een huurdersorganisatie. Dat betekent bijvoorbeeld dat er wordt voorzien in de kosten die een huurdersorganisatie maakt. Ook dient de corporatie ten minste één keer per jaar met de betrokken huurdersorganisatie en bewonerscommissie te overleggen.

Bewonerscommissies en huurdersorganisaties hebben recht op informatie, overleg en advies over beleid en beheer van betrokken wooneenheden of wooncomplexen en de woonomgeving daarvan. Het gaat dan om zaken die rechtstreeks van invloed zijn op de woon- en leefsituatie van de huurders, alsmede zaken die voor hen van wezenlijk belang zijn¹⁴⁰. De corporatie dient hen hier schriftelijk over te informeren. Het gaat dan om:

- het in stand houden van en het treffen van voorzieningen aan wooneenheden en de direct daaraan grenzende omgeving;
- het slopen, renoveren, verwerven, vervreemden en bezwaren van wooneenheden;
- het toewijzings- en verhuurbeleid;
- de door de verhuurder in het algemeen te hanteren voorwaarden van de overeenkomst van huur en verhuur;
- het beleid inzake de huurprijzen;
- de samenstelling, het kwaliteitsniveau en de prijs van het door de verhuurder aan te bieden pakket van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning, het betrekken van een wooneenheid en het huisvesten van personen;
- een voorstel tot een fusie als bedoeld in de artikelen 2:312 en 2:313 BW;
- het beleid inzake de leefbaarheid in de buurten en wijken waar de betrokken wooneenheden of wooncomplexen zijn gelegen, alsmede inzake herstructurering van die buurten of wijken;

¹³⁷ art. 70 lid 2, 3, 4 Wonw

¹³⁸ art. 70e Wonw

¹³⁹ art. 2 WOHV

¹⁴⁰ WOHV, art. 3, lid 1; art. 4

- het beleid inzake het bijdragen aan het tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven;
- overeenkomsten met betrekking tot servicekosten als bedoeld in art. 7:237 BW en overeenkomsten met betrekking tot het beheer van het verhuurde;
- de beoogde inhoud van prestatieafspraken tussen de verhuurder en één of meerdere gemeenten in geval van onderhandelingen over zulke prestatieafspraken.

Als het bedrijfsbelang van de verhuurder zich verzet tegen deze openheid, vervalt de verplichting de huurders te informeren. De verhuurder dient beweegredenen voor deze voornemens en de gevolgen voor de betrokken huurders te vermelden als zij wijzigingen in gevoerd beleid en beheer zoals hierboven genoemd wil doorvoeren. Als de huurdersvereniging of bewonerscommissie hierover overleg wil voeren of advies wil uitbrengen, moet de corporatie dit orgaan daartoe de gelegenheid geven. De verhuurder kan dit advies opvolgen of naast zich neerleggen, maar hierbij moeten de beweegredenen duidelijk zijn. De huurdersvereniging of bewonerscommissie kan dan nog besluiten bezwaar in te dienen tegen dit besluit.

De huurders hebben door de bepalingen uit deze wet invloed op de organisatie. De invoering van deze wet was vooral van belang omdat de verenigingsvorm bij corporaties is vervangen door een stichtingsvorm. Daardoor verdween ook de formele interne democratie uit het verenigingsrecht¹⁴¹. Omdat er geen instemmingsrecht voor in de plaats kwam houdt de verhuurder alle beslissingsmacht. Een organisatie moet haar beslissingsmacht serieus nemen, omdat de organisaties een grote kennisvoorsprong bezitten¹⁴².

4.4 BESLUIT BEHEER SOCIALE HUURSECTOR

Het BBSH werkt de taken van de woningcorporaties uit de Woningwet verder uit. Daarnaast staat hierin vermeld hoe de corporatie de bewoners bij beleid en beheer dient te betrekken. Tevens is in het BBSH opgenomen of en welke maatregelen door de toezichhoudend minister ten aanzien van toegelaten instellingen kunnen worden genomen.

De werkzaamheden van de toegelaten instellingen beperken zich tot het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden. Dit betekent dat het voor een woningcorporatie zich niet met andere zaken dan de bouw van woningen bezig kan houden. Grootschalige projectontwikkeling lijkt daardoor niet mogelijk, maar er is rekening gehouden met de mogelijkheid dat corporaties zich ook bezig houden met de ontwikkeling van projecten die bijdragen aan een 'goede uitvoering van de kerntaken'.

Kerntaken van woningcorporaties zijn genoemd in artikel 11 BBSH en hebben betrekking op het verhuren, bouwen, onderhouden en slopen van woningen, evenals de zorg voor de omgeving van de woning. Zorg voor de leefbaarheid van de omgeving hoort daar volgens artikel 12 BBSH ook bij. Ook zijn de bijzondere doelgroepen waarvoor corporaties werken nader uitgewerkt. Hieronder verstaat het BBSH in ieder geval ouderen en gehandicapten. Wanneer het noodzakelijk is dat de huurder verhuist ten behoeve van de uitvoering van deze kerntaken, moet de woningcorporatie voorzien in een verhuiskostenbijdrage¹⁴³. Als de huurder schade lijdt door deze verhuizing, moet de corporatie ook in een schadevergoeding voorzien.

¹⁴¹ Raat, 2007, p. 291

¹⁴² Raat, 2007, p. 292

¹⁴³ art. 11g BBSH

Een woningcorporatie dient te voorzien in een goed klachtrecht. Een onafhankelijke klachtencommissie is één van de voorwaarden¹⁴⁴. Het BBSH geeft een aanvulling op de zaken die in de Overlegwet zijn geregeld en verduidelijkt deze. Uit de toelichting bij het BBSH blijkt dat afname van beïnvloeding van beleid en beheer van de betrokken instellingen door bewoners de belangrijkste reden voor invoering van deze regeling was.

Artikel 7 lid 1 BBSH bepaalt dat woningcorporaties een intern toezichthoudend orgaan moeten instellen. Huurders kunnen invloed uitoefenen op de samenstelling van dit orgaan door voor ten minste twee vrijkomende plaatsen in dit bestuur of orgaan een bindende voordracht uit te brengen.

In artikel 21 BBSH is opgenomen dat de toegelaten instelling goed financieel beleid en beheer voert, zodat het voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd. De batige saldi van de toegelaten instelling komen ten goede aan de werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting¹⁴⁵. Het voeren van goed beleid en beheer is uitgewerkt in het voeren van 'verantwoord financieel beleid en beheer'¹⁴⁶, het voeren van een goede administratie, een goed personeelsbeleid met een beheerste loonontwikkeling en kostenbewustzijn in het betrekken van goederen en diensten van derden¹⁴⁷. Verslaglegging van de werkzaamheden dient te gebeuren volgens de regels die in Boek 2 BW voor verenigingen en stichtingen gelden. Ook hoort de corporatie duidelijk te maken op welke manier zij de bewoners van haar woongebied betreft bij beleid en beheer¹⁴⁸.

Bij de beleidsvoorbereiding treden de instellingen in overleg met de gemeente(n) waarbinnen zij werkzaam zijn. In dit overleg moet het gaan over de activiteiten die de woningcorporatie op het grondgebied van de gemeente wil gaan uitvoeren. Het gaat dan bijvoorbeeld over het voorgenomen aan- en verkoopbeleid van de woningcorporatie, over de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van woonruimteverdeling en de afstemming van leefbaarheidsprojecten binnen de gemeente.

4.5 BOEK 2 BURGERLIJK WETBOEK: VERENIGINGEN EN STICHTINGEN

In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is bepaald welke soorten rechtspersonen het Nederlands recht kent: publiekrechtelijke, kerkelijke en privaatrechtelijke¹⁴⁹. Alle rechtspersonen staan voor het vermogensrecht gelijk met een natuurlijke persoon¹⁵⁰. Daarnaast zijn in de eerste titel van Boek 2 een aantal praktische onderwerpen opgenomen die voor alle rechtspersonen gelden¹⁵¹, zoals de hoofdregels betreffende de openbaarmaking van gegevens door rechtspersonen in art. 2:6. Totstandkoming, geldigheid en aantastbaarheid van besluiten zijn geregeld in artikel 2:12 t/m 2:16. Daarnaast zijn de regelingen van ontbinding en vereffening voor de praktijk belangrijk¹⁵².

¹⁴⁴ art. 16 BBSH

¹⁴⁵ art. 22 BBSH

¹⁴⁶ art. 21 BBSH

¹⁴⁷ art. 24 BBSH

¹⁴⁸ art. 26 BBSH

¹⁴⁹ art. 2:1-3 BW

¹⁵⁰ art. 2:5

¹⁵¹ art. 2:4-10 BW

¹⁵² Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:1 BW, aantek. 1

4.5.1 VERENIGINGEN

Voor de wetgever zijn de materiële afbakening van de vereniging, de bescherming van derden en de bescherming van de democratische opbouw van de vereniging belangrijk¹⁵³. Afwijking van deze kernmerken kan slechts bij op schrift gestelde statuten en binnen bepaalde grenzen.

4.5.1.1 OPRICHTING

Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel. De vereniging wordt bij meerzijdige rechtshandeling opgericht en mag geen winst onder haar leden verdelen¹⁵⁴. Een uitzondering geldt voor de coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij, deze mogen wel winst onder de leden verdelen. Een vereniging wordt opgericht bij notariële akte als het nodig is om registergoederen te verkrijgen¹⁵⁵. Dit kan ook na oprichting van de vereniging plaatsvinden als de algemene vergadering een dergelijke notariële akte nodig acht¹⁵⁶. In de statuten, die in de notariële akte worden opgenomen, worden de naam, het doel en de verplichting van de leden tegenover de vereniging genoemd. Tevens vermelden de statuten in welke gemeente in Nederland de vereniging zetelt, hoe het bestuur wordt benoemd of ontslagen, de manier waarop de algemene vergadering bijeen wordt geroepen en de bepaling van bestemming van het batig saldo bij ontbinding van de vereniging¹⁵⁷.

4.5.1.2 LIDMAATSCHAP

Het bestuur van een vereniging beslist over toelating van leden, tenzij de statuten daar een andere invulling aan geven¹⁵⁸. Een lidmaatschap is persoonlijk en gaat mee naar een verkrijgende rechtspersoon in geval van fusie of splitsing. Ook hier kunnen de statuten een andere invulling aan geven¹⁵⁹.

Het lidmaatschap van een vereniging eindigt door de dood van een lid (tenzij de statuten een lidmaatschapsovergang krachtens erfrecht toelaten); opzegging door het lid of door de vereniging; of ontzetting van het lid uit de vereniging. De vereniging kan het lidmaatschap alleen opzeggen in gevallen die de statuten beschrijven; als een lid niet aan de vereisten voor lidmaatschap voldoet en als redelijkerwijs niet van de vereniging verwacht kan worden dat het lidmaatschap voortduurt. Een lid kan ook uit de vereniging ontzet worden als een lid handelt in strijd met de statuten, reglementen of besluiten der vereniging; of wanneer het lid de vereniging op onredelijke wijze benadeelt. Tenzij de statuten anders bepalen, beslist het bestuur over deze gevallen van opzegging of ontzegging van het lidmaatschap. Als een lid uit de vereniging wordt ontzet, kan dit lid binnen één maand na ontvangst van kennisgeving van dit besluit beroep instellen bij de algemene vergaderingen, een daartoe bij de statuten aangewezen orgaan of een derde. Als de beroepstermijn loopt, is het lid voor deze duur geschorst¹⁶⁰.

Alle leden hebben stemrecht in de algemene vergadering. Er is discussie over de verlening van stemrecht aan leden die niet de volledige lidmaatschapsrechten hebben (zoals junior-leden in sommige verenigingen)¹⁶¹.

¹⁵³ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:26; art. 2:45 lid 3; art. 2:37 lid 2 en 2:38; 2:40, aant. 2

¹⁵⁴ art. 2:26 BW

¹⁵⁵ art. 2:30, lid 1 BW

¹⁵⁶ art. 2:28 BW

¹⁵⁷ art 2:27, lid 4 BW

¹⁵⁸ art. 2:33 BW

¹⁵⁹ art. 2:34 BW

¹⁶⁰ art. 2:35 BW

¹⁶¹ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:38, aant. 1

Ontzegging van stemrecht vindt slechts plaats bij schorsing of bij een te persoonlijke betrokkenheid van een lid bij een besluit dat rechten of verplichtingen aan het lid toekent¹⁶².

4.5.1.3 DE ALGEMENE VERGADERING

De wet kent aan de algemene vergadering alle bevoegdheden toe die de wet of de statuten niet aan andere organen opdraagt. Door op deze manier de 'restbevoegdheden' toe te kennen aan de algemene vergadering. Als het bestuur onbevoegd is, is de algemene vergadering op grond van art. 2:40 BW automatisch bevoegd en daardoor juridisch gezien het hoogste orgaan binnen de vereniging. Desalniettemin zal de grootste feitelijke macht vaak bij het bestuur liggen¹⁶³. Een ledenraad kan de algemene vergadering vervangen. Leden kiezen de afgevaardigden naar de ledenraad, hierdoor blijft hun betrokkenheid gewaarborgd.

De algemene vergadering heeft belangrijke bevoegdheden voor de benoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden. Deze zeggenschap is karakteristiek voor de vereniging en is ook één van de waarborgen voor het democratisch karakter van de vereniging¹⁶⁴. Zo is dwingend geregeld dat de algemene vergadering tenminste de helft van de bestuurders benoemt, alle leden middellijk of onmiddellijk aan de stemming deelnemen en een bindende voordracht van het bestuur door de algemene vergadering te doorbreken is. Daarnaast kan het orgaan dat een bestuurder benoemt deze ook op elk moment schorsen of ontslaan en bij benoeming buiten de vergadering kunnen ook de leden kandidaten stellen.

De algemene vergadering is bevoegd tot het nemen van een besluit tot wijziging van de statuten. Een voorstel tot wijziging moet binnen een periode van tenminste vijf dagen vóór de vergadering tot één dag na de vergadering aan de leden ter inzage worden gelegd. Als tijdens de algemene vergadering waarin deze wijziging aan de orde komt alle leden of afgevaardigden aanwezig of vertegenwoordigd zijn en zij met algemene stemmen dit besluit nemen is dit niet nodig. Voor alle andere situaties geldt dat een besluit tot statutenwijziging een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist, tenzij de statuten anders bepalen. De macht van de algemene vergadering blijkt ook uit de mogelijkheid tot wijziging van statutaire regelingen die in principe niet open staan voor wijziging: ook hier heeft de algemene vergadering alsnog het laatste woord.

Eenstemmig genomen besluiten buiten vergadering zijn geldig wanneer deze eenstemmig zijn genomen door alle leden of afgevaardigden, mits het bestuur ervan op de hoogte is dat alle leden of afgevaardigden een dergelijk besluit gaan nemen¹⁶⁵.

4.5.1.4 HET BESTUUR

Het bestuur roept de algemene vergadering bijeen. Ontnemen van deze bevoegdheid is niet mogelijk. Het bestuur kan de algemene vergadering zo vaak als wenselijk bij elkaar roepen, of zo vaak wet of de statuten het bestuur daartoe verplichten. Ook de leden kunnen een algemene vergadering bijeen roepen door hiertoe een schriftelijk verzoek aan het bestuur te doen. Dit verzoek wordt ingediend door zoveel leden of afgevaardigden die tenminste 10% van de stemmen ter vergadering vertegenwoordigen. Statuten kunnen een kleiner percentage voorschrijven, maar nooit een groter aantal¹⁶⁶.

¹⁶² Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:12, aant. 1, 2, 3. Doel van deze bepaling is te voorkomen dat persoonlijke belangen in de besluitvorming meegenomen worden.

¹⁶³ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:40, aant. 2

¹⁶⁴ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:37, aant. 1

¹⁶⁵ art. 2:40 lid 2 BW

¹⁶⁶ art. 2:41 BW

Uit het bovenstaande blijkt dat de algemene vergadering de hoogste macht binnen een vereniging is, maar feitelijk het bestuur de gang van zaken regelt. Het bestuur is, behoudens beperkingen in de statuten, belast met het besturen van de vereniging.

Een bestuurder kan lid zijn van de vereniging (en vaak worden de bestuurders ook uit de leden benoemd) maar dit hoeft niet. De statuten moeten dan wel de mogelijkheid bieden iemand 'van buiten' aan te stellen als bestuurder. Een bestuurder kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon zijn, maar de statuten kunnen eisen dat er natuurlijke personen als bestuurders werkzaam zijn. Een bestuur heeft vaak de grootste feitelijke macht en is niet verplicht aanbevelingen of opdrachten van de algemene vergadering uit te voeren¹⁶⁷. Het bestuur vertegenwoordigt de vereniging, tenzij uit de wet anders voortvloeit. De statuten kennen bevoegdheid tot vertegenwoordiging toe aan één of meer bestuurders of aan andere personen dan het bestuur toe. Voor zover uit de wet niet anders voortvloeit is de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur onbeperkt en onvoorwaardelijk.

De aansprakelijkheid van bestuurders is geregeld in de eerste titel van Boek 2 BW. Tussen de bestuurder en de rechtspersoon bestaat een contractuele rechtsverhouding: een opdracht of een arbeidsovereenkomst¹⁶⁸. Elke bestuurder is tegenover de rechtspersoon gehouden tot *een behoorlijke vervulling van de hem opgedragen taak*. Deze woorden bevatten objectiverend element. De verwachting is dat een bestuurder op zijn taak berekend is en deze nauwgezet vervult. Mist hij het inzicht of de bekwaamheid die van iemand in zijn positie mag worden verwacht, dan kan hij zich ter disculpatie niet daarop beroepen. Van (tekortkoming die tot) aansprakelijkheid (leidt) is pas sprake bij een onmiskenbare tekortkoming, een tekortkoming waarover geen redelijk oordelende verstandig ondernemer twijfelt. Daarnaast is van kennelijk onbehoorlijk bestuur sprake als geen redelijk denkend bestuurder – onder dezelfde omstandigheden – zo gehandeld zou hebben¹⁶⁹. In principe wordt de hoofdelijke aansprakelijkheid voor tekortkoming in besturen gezamenlijk door het bestuur gedragen, mits een bestuurder kan aantonen dat de tekortkoming niet aan hem te wijten is én dat hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen van de tekortkoming af te wenden.

4.5.1.5 FINANCIËLE VERANTWOORDING

Eén van de taken van het bestuur is het uitbrengen van een jaarverslag over de gang van zaken en het gevoerde beleid. Dit gebeurt op de algemene vergadering binnen zes maanden na afloop van het boekjaar¹⁷⁰.

Het jaarverslag legt de balans en de staat van baten en lasten met een toelichting ter goedkeuring aan de vergadering voor. De stukken worden ondertekend door de bestuurders en commissarissen. Als van één van hen de ondertekening ontbreekt, wordt daarvan onder opgave van redenen melding gemaakt. Na verloop van de termijn kan ieder lid van de gezamenlijke bestuurders in rechte vorderen dat zij deze verplichtingen nakomen. Als een raad van commissarissen ontbreekt en wordt omtrent de getrouwheid van de stukken aan de algemene vergadering geen accountantsverklaring afgelegd, dan wordt door de algemene vergadering jaarlijks een commissie benoemd van ten minste twee leden die geen deel van het bestuur uitmaken. Deze commissie onderzoekt de stukken die door het bestuur worden aangeleverd. Het bestuur is verplicht de commissie ten behoeve van haar onderzoek alle door haar gevraagde inlichtingen te verschaffen, haar desgewenst de kas en de

¹⁶⁷ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:40, aant. 2

¹⁶⁸ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:9, aant. 2. Deze aantekening bespreekt de overeenkomst tussen een gesalarieerde bestuurder en een rechtspersoon. Vooral bij vennootschappen komt nog wel eens voor dat een bestuurder een arbeidsovereenkomst aangaat. Bij ontslag van de bestuurder gelden de voorwaarden uit de arbeidsovereenkomst.

¹⁶⁹ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), art. 2:9, aant. 2

¹⁷⁰ Tenzij de algemene vergadering deze termijn verlengt.

waarden te tonen en de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van de vereniging ter beschikking te stellen. Een vereniging die een of meer ondernemingen in stand houdt welke ingevolge de wet in het handelsregister moeten worden ingeschreven, vermeldt bij de staat van baten en lasten de netto-omzet van deze ondernemingen¹⁷¹.

Voor een vereniging die een grote onderneming in stand houdt, zijn er meer voorwaarden opgesteld¹⁷². De 'grootte' van de onderneming wordt bepaald op grond van art. 2:360 lid 3 BW, met als belangrijkste criteria het in stand houden van een onderneming die in het handelsregister moet worden ingeschreven en een netto jaaromzet van € 3 500 000 heeft. Zo moet deze jaarrekening ten minste binnen 11 maanden na afloop van het boekjaar ter inzage worden gelegd. De jaarrekening wordt ondertekend door de bestuurders en door de commissarissen en wordt vastgesteld door de algemene vergadering. De jaarstukken liggen in ieder geval ten kantore van het bestuur, zowel voor de 'gewone'¹⁷³ vereniging als de 'grote' vereniging.

4.5.2 STICHTINGEN

In tegenstelling tot de andere privaatrechtelijke rechtspersonen in Boek 2 BW heeft een stichting geen algemene vergadering. De wet kent voor andere rechtspersonen steeds een algemene vergadering naast het bestuur en meestal een derde, toezichthoudend orgaan. Voor een stichting is alleen het bestaan van het bestuur beschreven¹⁷⁴. De wet ondervangt het ontbreken van een algemene vergadering en toezichthoudend orgaan door twee bijzondere regels:

- een aantal bevoegdheden die in beginsel aan een algemene vergadering toekomen worden niet zonder meer aan het bestuur verleend, maar moeten soms wel uitgeoefend worden
- er moet worden voorzien in enig toezicht op het bestuur.

De wet verleent met het oog op deze regels bevoegdheden aan de rechtbank. Deze wordt door een belanghebbende of het openbaar ministerie (OM) ingeschakeld. Dit kan als een statutenwijziging nodig is maar niet door het bestuur te realiseren is; als aanvulling van het bestuur gewenst is of als ontbinding moet plaatsvinden. Het (OM) vervult ook een controlerende rol ten opzichte van het bestuur op grond van art. 2:297 BW. Deze controlerende rol uit zich in het vragen van inlichtingen zoals een kascommissie van een vereniging of de raad van commissarissen van een coöperatie dat ook kan. Vaak kent een stichting één of meer organen naast het bestuur. De wet houdt hier uitdrukkelijk rekening mee. Het gaat dan om een dagelijks bestuur naast een algemeen bestuur, een college van toezicht en een vergadering van aangeslotenen of donateurs. Het ledenverbod stelt desalniettemin een grens aan de mogelijkheden.

4.5.2.1 OPRICHTING

Een stichting wordt door een rechtshandeling in het leven geroepen. Dit is een notariële akte. Dit kan ook een wilsbeschikking zijn. Na overlijden wordt dan als laatste wens van de overledene een stichting opgericht die een goed doel ondersteunt. De notariële akte bevat de statuten van de stichting. Deze statuten benoemen de naam; het doel; de wijze van benoeming en ontslag van bestuurders en de gemeente in Nederland waar de stichting

¹⁷¹ art. 2:48 BW

¹⁷² art. 2:49 BW

¹⁷³ Niet verwarren met de vereniging die niet is ingeschreven in het handelsregister. Bij de oprichting van een vereniging is inschrijving in het handelsregister niet verplicht. Echter, wanneer de vereniging registergoederen wil aankopen, is een inschrijving in het handelsregister noodzakelijk.

¹⁷⁴ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW), Titel 6, aant. 2

gezeteld is. Daarnaast vermelden de statuten ook de bestemming van het overschot, of de wijze waarop dit bestemming wordt vastgesteld, na vereffening van de stichting bij ontbinding¹⁷⁵.

De stichting beoogt met een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken¹⁷⁶. Een stichting kent geen leden, ook bestuurders van een stichting zijn geen leden van de rechtspersoon¹⁷⁷. Het is niet toegestaan om uitkeringen te doen aan oprichters, leden van organen of anderen, tenzij deze laatste groep een uitkering krijgt op basis van een ideële of sociale strekking¹⁷⁸. Dat laatste is gezien de doelstelling van een stichting noodzakelijk, omdat anders het verstrekken van fondsen in gevaar zou komen.

4.5.2.2 HET BESTUUR VAN EEN STICHTING

Uit de voornoemde voorwaarden voor stichtingen blijkt dat het bestuur het enige verplichte orgaan is dat de stichting kent. De bestuurders zijn, behoudens beperkingen volgens de statuten, belast met het besturen van de stichting¹⁷⁹.

Bestuurders zijn verplicht de stichting in te schrijven in het handelsregister. Als zij dit nalaten, zijn de bestuurders van de stichting hoofdelijk aansprakelijk voor de rechtshandelingen die in naam van de stichting worden uitgevoerd¹⁸⁰. Tenzij anders bepaald in de statuten, is het bestuur bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding en bezwaring van registergoederen. Daarnaast is het bestuur bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zicht voor een derde sterk maakt of tot zekerheidstelling voor een schuld van een ander verbindt. Statuten kunnen aan deze bevoegdheid tot het aangaan van overeenkomsten beperkingen en voorwaarden verbinden¹⁸¹.

Het bestuur is vertegenwoordiger van de stichting, tenzij de wet of de statuten anders bepalen¹⁸². De statuten kunnen bevoegdheid tot vertegenwoordiging toekennen aan één of meer bestuurders of aan andere personen dan bestuurders toekennen. Ook kunnen statuten bepalen dat het bestuur slechts met medewerking van één of meer anderen mag vertegenwoordigen.

In bepaalde gevallen is statutenwijziging door het bestuur (of overige organen van de stichting) mogelijk. Hierbij moet voldaan worden aan de volgende voorwaarden¹⁸³:

- Bestaande statuten geven hiervoor de mogelijkheid
- Wijziging bij notariële akte
- Een authentiek afschrift van de wijziging en de gewijzigde statuten dient in het handelsregister

Indien in de bestaande statuten geen wijzigingsmogelijkheid voor het bestuur is opgenomen en een ongewijzigde handhaving van deze regel zou leiden tot gevolgen die bij oprichting redelijkerwijze niet kunnen zijn gewild, kan de rechtbank op verzoek van een oprichter, bestuur of openbaar ministerie de statuten wijzigen¹⁸⁴. De rechtbank wijkt daarbij zo min mogelijk van de bestaande statuten af. Indien wijziging van het doel noodzakelijk is, wijst de

¹⁷⁵ art. 2:286 BW

¹⁷⁶ art. 2:285 lid 1 BW

¹⁷⁷ art. 2:285 lid 1, lid 2 BW

¹⁷⁸ art. 2:285 lid 3 BW

¹⁷⁹ art. 2:291 lid 1 BW

¹⁸⁰ art. 2:289 BW

¹⁸¹ art. 2:291 BW

¹⁸² art. 2:292 BW

¹⁸³ art. 2:293 BW

¹⁸⁴ art. 2:294 BW

rechtbank een doel aan dat aan het bestaande doel verwant is. De rechtbank is ook bevoegd om de statuten op een andere wijze dan verzocht te wijzigen, om op deze manier zo dicht mogelijk bij het bestaande doel te blijven. Tevens kan de rechtbank de statuten wijzigen om zo een wettelijke ontbinding te voorkomen. Er kan ook om vernietiging van de statutenwijziging gevraagd worden door de stichting, een belanghebbende of door het openbaar ministerie, om een wettelijke ontbinding te voorkomen¹⁸⁵.

De rechtbank heeft ook een rol bij controle op het bestuur en bij bevoegdheden die niet aan het bestuur kunnen worden toegeedeeld. Dergelijke bevoegdheden moeten wel af en toe kunnen worden uitgevoerd. Een aantal bepalingen in Titel 6 over stichtingen gaat over de bevoegdheid van de rechtbank en het openbaar ministerie.

Het openbaar ministerie is bevoegd te verzoeken om inlichtingen. Dit doet zij als er twijfel ontstaat of de wet en de statuten te goeder trouw nageleefd worden, of wanneer er twijfel ontstaat over de kwaliteit van het bestuur. Als deze inlichtingen niet – of niet behoorlijk – geleverd worden, beveelt de rechtbank dat de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van de stichting voor raadpleging door het OM ter beschikking gesteld worden.

Ook kan de rechtbank een bestuur ontslaan of schorsen. De bestuurder heeft dan iets gedaan of nagelaten dat in strijd is met de bepalingen van de wet of van de statuten, of heeft zich schuldig gemaakt aan wanbeheer. Tevens kan een niet of niet behoorlijk voldoen aan een door de voorzieningenrechter gegeven bevel tot openbaarmaking reden zijn voor ontslag of schorsing door de rechtbank. Het ontslag door de rechtbank geschiedt op verzoek van het openbaar ministerie of iedere belanghebbende¹⁸⁶.

Bestuurdersaansprakelijkheid is vooral van toepassing bij faillissement en door misleidende voorstelling van cijfers, jaarrekening of jaarverslag. Dit geldt alleen voor stichtingen die onderworpen zijn aan de heffing van vennootschapsbelasting¹⁸⁷. De bepalingen zijn afkomstig uit de aansprakelijkheidsbepalingen die gelden voor bestuurders en commissarissen van een naamloze vennootschap. In geval van faillissement van de stichting zou – naar analogie van de bepalingen voor de naamloze vennootschap – bij kennelijk onbehoorlijke taakvervulling in de drie jaar voorafgaand aan het faillissement, het bestuur of de bestuurder hoofdelijk aansprakelijk zijn¹⁸⁸. De vraag of het bestuur zijn taak niet behoorlijk vervulde, wordt beoordeeld naar hetgeen het bestuur voorzag of kon voorzien op het moment dat het bestuur zijn taak vervulde. Het woord ‘kennelijk’ drukt uit dat slechts een in het oog springende onbehoorlijkheid van de taakvervulling in aanmerking wordt genomen. ‘Kennelijk onbehoorlijke taakvervulling’ is hierin een minder strenge toetssteen dan ‘grove schuld of grove nalatigheid’. Onder kennelijk onbehoorlijk bestuur wordt verstaan dat geen redelijk denkend bestuurder onder dezelfde omstandigheden hetzelfde gehandeld zou hebben¹⁸⁹.

4.5.2.3 BIJZONDERE VERPLICHTINGEN JAARREKENING: INSTANDHOUDING ONDERNEMING

Voor stichtingen die één of meer ondernemingen in stand houden die volgens de wet in het handelsregister moeten worden ingeschreven gelden aanvullende regels voor de jaarrekening. Zij vermelden bij de staat van baten en lasten van de stichting ook de netto-omzet van deze ondernemingen¹⁹⁰. Vermelding van de netto-omzet

¹⁸⁵ art. 2:295 BW

¹⁸⁶ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW) art. 2:298, aant. 2

¹⁸⁷ Sinds 2010 zijn woningcorporaties verplicht vennootschapsbelasting af te dragen.

¹⁸⁸ Huijgen / Lennarts 2007 (T&C BW), art. 2:138, aant. 2

¹⁸⁹ Huijgen / Lennarts 2007 (T&C BW), art. 2:138, aant. 2

¹⁹⁰ art. 2:297 BW

van de stichting maakt het mogelijk na te gaan of de stichting valt onder de stichtingen bedoeld in art. 2:360 lid 3, waardoor art. 2:300 op de stichting van toepassing is¹⁹¹.

Een stichting die een grote onderneming drijft, is verplicht de jaarrekening op te maken en openbaar te maken binnen zes maanden na afloop van het boekjaar¹⁹². Deze jaarrekening wordt ondertekend door de bestuurders en eventueel door leden van een toezichthoudend orgaan (als dit er is). De wet stelt drie mogelijke bevoegde organen voor:

- Een orgaan dat in de statuten speciaal is aangewezen om de jaarrekening vast te stellen; dit kan het bestuur zijn of een toezichthoudend orgaan.
- Wijzen de statuten geen tekenbevoegd orgaan aan en kent de stichting een toezichthoudend orgaan, dan is dat bevoegd.
- Is er geen orgaan als bedoeld onder a of b aan te wijzen, dan is het bestuur bevoegd.

Hoewel er geen verplichting is een toezichthoudend orgaan aan te wijzen, blijkt uit bovenstaande regeling wel dat het wenselijk is een tekenbevoegd orgaan aan te wijzen.

4.5.2.4 OPMERKELIJK: DE BELANGHEBBENDE IN HET STICHTINGSRECHT

In het kader van dit onderzoek is het interessant dat het belanghebbendenbegrip terug komt in het stichtingsrecht. Uit Tekst en Commentaar bij het stichtingsrecht door Den Tonkelaar blijkt wat, op basis van jurisprudentie, onder 'iedere belanghebbende' moet worden verstaan.

DEGENE DIE EEN VERZOEK DOET, ZAL ZIJN BELANG MOETEN STELLEN EN ZO NODIG AANTONEN. BELANGHEBBENDE KAN BIJVOORBEELD ZIJN:

- *IEMAND DIE DEEL UITMAAKT VAN EEN ORGAAN VAN DE STICHTING;*
- *EEN 'ANDER' DIE GERECHTIGD IS TOT EEN UITKERING ALS BEDOELD IN ART. 2:285 LID 3 BW;*
- *DE STICHTING ZELF.*

OF IEMAND BELANGHEBBENDE IS, BLIJKT UITEINDELIJK UIT DE AARD VAN DE PROCEDURE. DAARBIJ SPEELT EEN ROL IN HOEVERRE DE PERSOON DOOR DE UITKOMST VAN DE PROCEDURE IN HET EIGEN BELANG WORDT GETROFFEN, DAT DEZE DAARIN BEHOORT TE MOGEN OPKOMEN TER BESCHERMING VAN HET EIGEN BELANG. OOK KAN HET ZIJN DAT IEMAND ZO NAUW BETROKKEN IS OF IS GEWEEST BIJ HET ONDERWERP DAT IN DE PROCEDURE WORDT BEHANDELD, DAT DAARIN EEN BELANG IS GELEGEN OM IN DE PROCEDURE TE VERSCHIJNEN (HR 6 JUNI 2003, NJ 2003, 468).

ALS GEDURENDE DE TIJD DAT EEN PERSOON DEEL HEEFT UITGEMAAKT VAN HET BESTUUR VAN DE STICHTING FEITEN ZIJN VOORGEVALLLEN DIE GROND KUNNEN GEVEN VOOR HET TREFFEN VAN IN HET ARTIKEL (2:285 BW) BEDOELDE MAATREGELEN, IS ZIJN BETROKKENHEID DAARBIJ ZODANIG DAT HIJ OOK NA

¹⁹¹ Den Tonkelaar 2007 (T&C BW) art. 299a, aant.

Deze beide artikelen zijn te vinden in Titel 9 Boek 2 BW over de jaarrekening en het jaarverslag. Grotendeels gaat deze titel over de jaarrekening. Er ontstaan steeds meer gedetailleerde voorschriften voor de toelichting (over bezoldiging en het jaarverslag, bijvoorbeeld door corporate governance-voorschriften. Ook het effectenrecht bevat soms verdergaande verplichtingen, bijvoorbeeld op grond van de transparantierichtlijn. In de titel is ook de accountantscontrole en openbaarmaking van de jaarrekening beschreven.

¹⁹² art. 2:300 BW

HET EINDE VAN HET BESTUURSLIDMAATSCHAP ALS BELANGHEBBENDE WORDT AANGEMERKT. DIT IS NIET HET GEVAL ALS ER EEN VERZOEK ALS BEDOELD IN LID 1 (2:285 BW) IS INGEDIEND. DIT MOET WEL BINNEN EEN REDELIJKE TERMIJN NADAT ZIJN BESTUURSFUNCTIE IS GEËINDIGD GEBEURD ZIJN (HR 10 NOVEMBER 2006, NJ 2007, 45 (STICHTING IHD)).

Opvallend is dat in dit commentaar naar voren komt dat de individuele belanghebbende mogelijk ontvankelijk kan worden verklaard wanneer er een vraag ontstaat naar het ontslag van een bestuurder.

4.6 BOEK 7 BURGERLIJK WETBOEK: HUURRECHT

De bepalingen in Boek 7 BW gaan over huurovereenkomsten. Dit zijn overeenkomsten waarbij een partij (de verhuurder) een verbintenis aangaat met een andere partij (de huurder) om een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te geven tegen een tegenprestatie¹⁹³. Deze tegenprestatie bestaat – zeker bij woningcorporaties – meestal uit het betalen van een huursom. Hieruit vloeien rechten en plichten voort.

De verhuurder is verplicht de zaak ter beschikking van de huurder te stellen en te laten voor zover dat voor het overeengekomen gebruik noodzakelijk is¹⁹⁴. Ook heeft de verhuurder verplichtingen als de verhuurde zaak gebreken vertoont. Een gebrek is een staat of eigenschap van de zaak, of een andere niet aan de huurder toe te rekenen omstandigheid, waardoor de zaak aan de huurder niet het genot kan verschaffen dat een huurder bij het aangaan van de overeenkomst mag verwachten¹⁹⁵. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de verhuurder van een woning bij onvoldoende onderhoud moet zorgen voor een verbetering van die woning en deze eventueel aan de eisen van de tijd moet aanpassen.

De huurder heeft een aantal rechten waar zij een beroep op kan doen. Deze rechten komen de huurder toe, onverminderd alle andere rechten en vorderingen¹⁹⁶. Als de huurder gebreken vaststelt, dan is de verhuurder verplicht deze op verlangen van de huurder te verhelpen. Kleine herstelwerkzaamheden die de huurder krachtens artikel 7:217 BW zelf moet doen en gebreken waarvoor de huurder aansprakelijk is vallen niet onder deze verplichting. De huurder mag, bij verzuim van het verhelpen van gebreken door de verhuurder, zelf de gebreken verhelpen en kan de daarvoor gemaakte kosten ook op de verhuurder verhalen. Het is mogelijk bij vermindering van het huurgenot een lagere huurprijs te vorderen – echter tot de gebreken verholpen zijn¹⁹⁷.

De huurder heeft ook een aantal verplichtingen tegenover de verhuurder. Zo is deze verplicht de tegenprestatie op overeengekomen wijze en tijdstippen te voldoen¹⁹⁸, zich ten aanzien van de gehuurde zaak als een goed huurder te gedragen¹⁹⁹. Daarnaast is alleen het overeengekomen gebruik van de zaak toegestaan, net zoals de verplichting de zaak te gebruiken waarvoor het naar zijn aard bestemd is²⁰⁰. De huurder is niet bevoegd veranderingen toe te brengen zonder schriftelijke toestemming; die bovendien gemakkelijk ongedaan kunnen worden gemaakt²⁰¹.

¹⁹³ art. 7:201, lid 1 BW

¹⁹⁴ art. 7:203 BW

¹⁹⁵ art. 7:204 BW

¹⁹⁶ art. 7:205 BW

¹⁹⁷ art. 7:207 BW

¹⁹⁸ art. 7:212 BW

¹⁹⁹ art. 7:213 BW

²⁰⁰ art. 7:214 BW

²⁰¹ art. 7:215, lid 1 BW

Als gedurende de huurtijd dringende werkzaamheden aan het gehuurde uitgevoerd moeten worden, of de verhuurder krachtens art. 5:65 BW iets moet toestaan ten behoeve van een naburig erf, moet de huurder daartoe gelegenheid geven, onverminderd zijn aanspraken op vermindering van de huurprijs, op ontbinding van de huurovereenkomst en op schadevergoeding²⁰². Dit geldt ook als de verhuurder bij een doorlopende huurovereenkomst overgaat tot renovatie van de gebouwde onroerende zaak waarop die overeenkomst van toepassing is, en de huurder daartoe een redelijk voorstel doet. Een dergelijk voorstel houdt rekening met de belangen van verhuurder, huurder en eventueel onderhuurders en wordt schriftelijk gedaan. Renovatie kan zowel sloop met vervangende nieuwbouw, of gedeeltelijke vernieuwing door verandering of toevoeging zijn²⁰³. Als de renovatie bij tien of meer woningen of bedrijfsruimten in een bouwkundige eenheid plaatsvindt, wordt vermoed dat het voorstel redelijk is als 70% (of meer) van de huurders het voorstel aanvaardt. Huurders die niet met dit voorstel instemmen, kunnen binnen acht weken na schriftelijke kennisgeving van de verhuurder een beslissing van de rechter vorderen over de redelijkheid van het voorstel²⁰⁴. Dit kunnen langsepende kwesties worden, zeker als de tegenstanders van de renovatieplannen juist vertegenwoordigd zijn in huurdersverenigingen.

Een uitwijkmogelijkheid voor de verhuurder is het inzetten van de bevoegdheid de huurovereenkomst op te zeggen op grond van dringende noodzaak voor renovatie. Hierbij moet de verhuurder voldoen aan wettelijke opzeggingsgronden die gelden voor een gebouwde onroerende zaak waarop de huurovereenkomst van toepassing is²⁰⁵. Indien verhuizing noodzakelijk is bij renovatie, draagt de verhuurder bij in de kosten die deze verhuizing voor de huurder meebrengt²⁰⁶. Een minimumbijdrage voor deze verhuis- en inrichtingskosten door verhuurders wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Hierbij geldt dat de verhuurder de bijdrage kan verminderen door een eventuele bijdrage van de gemeente mee te rekenen²⁰⁷.

De bepalingen over schadeloosstelling van huurders zijn vooral van belang vanwege de verplichting gesprekken en overleg te voeren met de betrokken huurders. De verhuurder doet hierbij ervaring op met samenwerking met huurders. Deze ervaring is relevant voor de bepalingen in het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming.

4.7 ZELFREGULERING: GOVERNANCECODES

De sociale huursector kent twee governancecodes: de Aedescode (2007) en de Governancecode Woningcorporaties (2006).

De koepel van woningcorporaties Aedes heeft in de Aedescode de Governancecode Woningcorporaties verplicht gesteld voor alle leden van Aedes. De code heeft tot doel om aan de buitenwereld duidelijk te maken waarop de leden van Aedes kunnen worden aangesproken. De Aedescode geeft acht punten waarop de woningcorporaties afrekenbaar willen zijn voor zichzelf, hun collega-corporaties en derden. De acht punten gaan over de maatschappelijke doelstelling, belanghouders, klanten, bestuur en toezicht, integer ondernemen, inzet van middelen, verantwoording en rapportage, en toepassing, naleving en sancties bij de Aedescode. Belanghouders worden benoemd en gepubliceerd met behulp van de Governancecode Woningcorporaties. Actief en open overleg met belanghouders is het uitgangspunt.

De langetermijn verantwoordelijkheid van woningcorporaties wordt in de maatschappelijke doelstelling erkend, evenals werken aan vitale wijken en buurten in kernen, dorpen en steden waar mensen graag willen wonen.

²⁰² art. 7:220, lid 1 BW

²⁰³ art. 7:220, lid 2 BW

²⁰⁴ art. 7:220, lid 3 BW

²⁰⁵ art. 7:220, lid 4 BW

²⁰⁶ art. 7:220, lid 5 BW

²⁰⁷ art. 7:220, lid 6 en 7 BW

Samenwerking met partners en responsiviteit naar de omgeving wordt erkend. Volgens de code staan de klanten centraal en wordt een participatiebeleid gevoerd. Bij de ontwikkeling van producten en dienstverlening wordt overleg met de klant gevoerd, en verantwoording over toepassing van de code vindt plaats in het jaarverslag. Wanneer dit niet naar behoren gebeurt, bestaat de sanctie eruit dat de corporaties elkaar daarop aanspreken en ook voor anderen aanspreekbaar willen zijn.

In de Governancecode Woningcorporaties is een grote rol toegedeeld aan de raad van commissarissen (in sommige corporaties ook wel raad van toezicht genoemd). Volgens de voorschriften in de Governancecode houdt de raad van commissarissen toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken in de woningcorporatie en aan de corporatie verbonden onderneming. Daarnaast staat de raad van commissarissen het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van deze taken staat het belang van de woningcorporatie centraal. Hiertoe weegt de raad van commissarissen de daartoe de in aanmerking komende belangen van betrokkenen bij de woningcorporatie af. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het functioneren van de raad van commissarissen ligt bij de raad zelf: indien een lid van de raad niet functioneert, wordt deze door de raad van commissarissen geboden af te treden. De raad is ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het functioneren van het bestuur, en beslist over benoeming, beoordeling, beloning en schorsing en ontslag van bestuurders.

In de Governancecode Woningcorporaties staat een hoofdstuk over maatschappelijke verantwoordelijkheid van woningcorporaties en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden. Uit deze code blijkt dat het bestuur een visie heeft op de maatschappelijke positie van woningcorporaties en deze visie is het uitgangspunt voor het beleid. Het bestuur vertaalt de visie in een missie en doelstellingen, betreft de belanghebbenden bij de beleidsvorming en voert met hen een dialoog over de uitvoering van het beleid. Het bestuur geeft ook inzicht in de realisatie van beleidsdoelstellingen en communiceert hierover met relevante belanghebbenden.

De belanghebbenden worden benoemd door het bestuur. De Governancecode geeft een aanwijzing wie belanghebbende kunnen zijn. Allereerst worden bewoners en hun vertegenwoordigers genoemd, niet alleen de huidige klanten, maar ook toekomstige klanten en andere burgers. Verder worden als mogelijke belanghebbenden de relevante overheden en hun instellingen op gemeentelijk en regionaal niveau genoemd, evenals maatschappelijke organisaties op het terrein van zorg, welzijn, onderwijs en veiligheid. Tenslotte worden ook collega-corporaties genoemd als mogelijke belanghebbenden.

De woningcorporatie dient in ieder geval één keer per jaar een vorm van overleg met deze belanghebbenden te voeren. Onderwerp van dit overleg is het voorgenomen beleid en de vormgeving daarvan. In het jaarverslag licht het bestuur de gekozen vorm van overleg toe.

Verder spreekt de Governancecode over een verplichte visitatie. Deze visitatie vindt ééns per vier jaar plaats en na afloop hiervan ligt er een gestructureerd oordeel over de maatschappelijk prestatie van de woningcorporatie. Deze visitatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bestuur en de raad van toezicht en wordt gedaan door een onafhankelijke, erkende partij.

De Governancecode kiest voor een opvallende 'pas toe of leg uit'-benadering. Dat houdt in dat de woningcorporatie in principe verplicht is de governancecode toe te passen. Als de corporatie ervoor kiest af te wijken van de governancecode dient zij te onderbouwen hoe en waarom dit is gedaan. Hierdoor ontstaat de verplichting na te denken over de manier waarop zij hun maatschappelijke verantwoording en taken uitvoeren – en eventueel bieden inzichten van de ene woningcorporatie aanknopingspunten voor het beleid van de andere corporatie.

4.8 SAMENVATTING: VOORZIENINGEN IN HET BESTAANDE RECHT

De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde kwam, is welke wetgeving bepalend is voor de organisatie en werkwijze van woningcorporaties. Hierbij is in het tweede gedeelte van dit hoofdstuk ook vooral aandacht geweest voor de vormgeving van het (intern) toezicht bij de corporaties. In hoeverre moeten de corporaties zich extern verantwoorden, en in hoeverre is het nu mogelijk om in te grijpen bij woningcorporaties als er misstanden geconstateerd zijn?

Het belang van volkshuisvesting is door de wetgever aangeduid in de Grondwet. Sinds 1983 valt 'voorzien in voldoende woongelegenheden' onder de zorgplicht van de overheid. In specifieke wetgeving heeft deze zorgplicht nadere invulling gekregen. Uit de voorschriften in de Woningwet blijkt dat alleen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen als instelling werkzaam in de volkshuisvesting worden toegelaten.

Hierdoor zijn de voorschriften voor organisatie en intern toezicht van verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen automatisch van toepassing op woningcorporaties. Uit de voorschriften in de Woningwet, BBSH en de governancecodes vloeien vervolgens aanvullende voorwaarden voor de woningcorporaties voort.

Het zijn ook de aanvullende voorwaarden die ervoor zorgen dat intern toezicht binnen woningcorporaties is gewaarborgd. Zo verplicht artikel 7 BBSH dat toegelaten instellingen een orgaan instellen dat belast is met intern toezicht. Daarnaast is in het BBSH ook uitgewerkt hoe de woningcorporaties verslag doen van hun volkshuisvestelijke taken. Het toezichthoudend orgaan is bij veel woningcorporaties bekend onder de naam 'raad van commissarissen', bij slechts enkele woningcorporaties heet het een raad van toezicht. Vanwege hun taak is deze raad te beschouwen als eindverantwoordelijke voor het intern toezicht en de controle op de woningcorporatie. Het bestuur heeft voor een aantal besluiten de goedkeuring van deze raad nodig en hun functioneren wordt ook door deze raad beoordeeld. Daarnaast gaat deze raad over de benoeming, beoordeling, schorsing en ontslag van bestuurders.

Mocht er alsnog iets mis gaan binnen de woningcorporatie, dan is de minister bevoegd tot handhaving. Het hangt van het onderwerp dat onder de rechter ligt af of hier een bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsgang gevolgd wordt. Dit is ongetwijfeld het gevolg van de keuze voor een privaatrechtelijke invulling van de verzorging van een publieke taak.

De corporaties hebben in de Governancecode Woningcorporaties hun maatschappelijke doelstelling en verantwoordelijkheid omschreven. De belangen van de woningcorporatie en alle belanghebbenden staan centraal bij de bepaling en uitvoering van het beleid. De corporatie legt hierover verantwoording af in zowel de jaarverslagen als tijdens een vierjarige visitatie. Ook opvallend is de keuze voor een 'pas toe of leg uit'-benadering. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om continue te verbeteren.

Gezien de bepalingen in de bestaande wetgeving, is vooral het BBSH en de Governancecode Woningcorporaties bepalend voor de organisatie en intern toezicht binnen de woningcorporatie. De privaatrechtelijke wetgeving heeft een functie waar het gaat om aansprakelijkheid van bestuurders, en is verder vooral van belang bij woningcorporaties die als vereniging zijn vormgegeven.

5 INSPRAAK, MEDEZEGGENSCHAP EN TOEZICHT BIJ WONINGCORPORATIES

De vijfde onderzoeksvraag gaat over de ervaring van woningcorporaties met inspraak en medezeggenschap door huurders. Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn interviews gehouden met de participatiemedewerkers die regelmatig contact hebben met huurderscommissies en huurdersvertegenwoordigingen. Op basis van bestaande wetgeving moeten woningcorporaties overleggen met huurders over verbouw, sloop en renovatie van de woning, woonomgeving of de woonomgeving. Huurders worden in ieder geval geïnformeerd over plannen voor hun wijk.

Daarnaast blijkt uit analyse in eerdere hoofdstukken dat het wetsvoorstel voor maatschappelijke ondernemingen wellicht ook ten doel heeft het intern toezicht te versterken. De Commissie Governancecode Woningcorporaties deed onderzoek naar de relatie en taakverdeling tussen bestuurders, raad van toezicht en de huurdersorganisatie. De meeste woningcorporaties kennen een zogenoemd 'two-tier board': uitvoering van en controle op bestuurlijke taken worden uitgevoerd door een bestuur en een raad van commissarissen.

De interviews met de vertegenwoordigers van de Woonbond en Aedes geven inzicht in de totstandkoming van het wetsvoorstel en bieden een beeld van landelijke ervaring met huurdersbetrokkenheid in de woningcorporatiesector.

5.1 ONDERZOEK COMMISSIE GOVERNANCECODE WONINGCORPORATIES

Het onderzoek uitgevoerd door de Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties (MGW) kende twee doelen:

- Op welke wijze en in welke mate worden de bepalingen uit de Governancecode Woningcorporaties nageleefd;
- In hoeverre wordt de Governancecode Woningcorporaties werkbaar geacht?

De MGW kent als taakopdracht bevordering van de actualiteit en bruikbaarheid van de Governancecode Woningcorporaties.

Alle woningcorporaties zijn voor deze enquête benaderd en voorzitters van besturen, Raden van Toezicht en huurdersvertegenwoordigingen zijn aangeschreven. De gevonden resultaten dienen als nulmetingen in geval het onderzoek wordt herhaald. Door de goede verdeling van respons kan er met een grote mate van zekerheid uitspraak worden gedaan over alle corporaties. In de hiernavolgende analyse ligt de nadruk op de ervaring van huurdersorganisaties. Echter wordt ook kort aandacht besteed aan de besturen en Raden van Commissarissen, omdat er in het rapport van de MGW ook aandacht is besteed aan deze organen vooral op het gebied van besluitvorming.

5.1.1 BESTUREN

Voor alle besturen geldt dat zij bekend zijn met de Governancecode. Ook vindt het overgrote deel van de besturen (76%) dat zij de Governancecode naleven²⁰⁸. 98% van de besturen is van mening dat grote besluiten altijd tijdig worden voorgelegd aan de Raad van Commissarissen²⁰⁹.

²⁰⁸ Rapport Monitoringscommissie governancecode woningcorporaties, p. 20

²⁰⁹ Rapport Monitoringscommissie governancecode woningcorporaties, p. 21

De kern van het werk van het bestuur (volgens de besturen zelf) bestaat volgens de meeste besturen uit het realiseren van volkshuisvestelijke doelen – 95% van de besturen is het met deze stelling eens. De besturen zijn het minder met elkaar eens wanneer wordt gevraagd of de kern van het bestuur het realiseren van financiële en bedrijfseconomische doelen is – 44% van de ondervraagde besturen is het hiermee oneens, 31% is hierover neutraal en 24% is het eens met deze stelling. Of het bestuur dan gericht moet zijn op maatschappelijke prestaties van de woningcorporatie wordt neutraal gereageerd, de besturen verschillen hierover behoorlijk van mening²¹⁰.

5.1.2 RADEN VAN TOEZICHT

Uit het onderzoek blijkt dat er een verschil bestaat tussen de antwoorden van voorzitters van de Raden van commissarissen van grotere en kleinere corporaties. Wel 93% van de Raden van Toezicht geeft aan volledig bekend te zijn met de Governancecode en 78% is van mening dat hun woningcorporatie volledig voldoet aan de Governancecode²¹¹. Volgens 93% van de RvT's worden majeure besluiten altijd tijdig door het bestuur aan hen voorgelegd²¹².

Uit het onderzoek blijkt dat de RvT zich mogelijk afhankelijk opstelt van het bestuur. Informatie wordt vrijwel altijd actief verworven bij het bestuur, maar niet bij overige functionarissen binnen de corporatie. Gecombineerd met het ontbreken van een vastgesteld toetsingskader waarin indicatoren voor het houden van toezicht zijn opgenomen, is dit een bedreiging voor goed intern toezicht.

De aanwezigheid van een auditcommissie draagt bij aan de hoeveelheid informatie die een RvT krijgt. De auditcommissie zorgt voor financiële informatie, informeert tijdig, beschrijft de werking van interne risicobeheersing en risicocontrolesystemen en verschaft informatie aan de externe toezichthouder. Het jaarlijks overleg van de auditcommissie en toetsing van het risicoprofiel van samenwerkingspartners blijft vaak onzichtbaar²¹³.

Zelfevaluatie door RvT's gebeurt wel, maar grotendeels zonder aanwezigheid van het bestuur en meestal ook zonder gevolgen voor de samenstelling van de RvT. Dit kan betekenen dat RvT's erg goed functioneren, maar het kan ook een teken zijn dat er weinig initiatief tot vernieuwing en 'opschoning' van de RvT is.

Volgens 71% van de RvT's behoort het realiseren van volkshuisvestelijke prestaties tot de kern van het werk van de RvT. Daarnaast behoort volgens 45% van de RvT's ook het realiseren van financiële en bedrijfseconomische doelen tot de kern van het werk. Over de maatschappelijke prestatie als kern van het werk zijn de Raden van Toezicht verdeeld, hoewel gemiddeld 45% van de RvT's dit wel als kerntaak ziet.

5.1.3 RELATIE TUSSEN INTERN TOEZICHT EN BESTUUR

In het onderzoek van de MCW kwam ook de relatie tussen het intern toezicht en het bestuur aan de orde. Volgens zowel besturen als RvT's is de informatievoorziening richting de RvT's goed. Maar liefst 81% van de RvT's geeft aan dat zij voldoende op de hoogte zijn van beleid en wet- en regelgeving. Toch geeft 71% van de besturen aan dat dit nog wel beter kan.

Volgens zowel de besturen als de RvT's zitten de RvT's niet op de stoel van het bestuur, maar dit blijkt per woningcorporatie flink verdeeld te zijn en verbeteringen zijn dan ook mogelijk. Bijvoorbeeld waar het gaat om de

²¹⁰ Rapport Monitoringscommissie governancecode woningcorporaties, p. 63

²¹¹ Rapport Monitoringscommissie governancecode woningcorporaties, p. 20

²¹² Rapport Monitoringscommissie governancecode woningcorporaties, p. 21

²¹³ Rapport Monitoringscommissie governancecode woningcorporaties, p. 33

vrijheid van het bestuur om dwingende aanwijzingen en adviezen van de RvT niet op te volgen, om de directe bemoeienis van de RvT met managementvraagstukken van de interne organisatie en de toetsende rol van de RvT bij het sluiten van contracten met derden. Een verklaring voor dit laatste punt zou kunnen zijn dat de RvT's aangeven dat zij hierover nog wel eens informatie van het bestuur missen, mogelijk achten zij het dan noodzakelijk een toetsende rol aan te nemen.

Zowel de besturen als Raden van Toezicht zijn het gemiddeld genomen eens over de vraag of het intern toezicht opgewassen is tegen het bestuur. Het is vaak wel zo dat het bestuur de RvT twee stappen voor is: het bestuur heeft mogelijk meer kennis dan het toezichthoudend orgaan. Wel stellen de RvT's voldoende kritische vragen aan het bestuur, soms (volgens de besturen) zelfs iets te vroeg.

5.1.4 CONTACT MET BELANGHEBBENDEN VOLGENS BESTUREN EN RAAD VAN TOEZICHT

Volgens een ruime meerderheid van de besturen en RvT's bewaakt de RvT dat het bestuur regelmatig in gesprek is met de belangrijke belanghebbenden over de prestaties en het beleid van de corporatie. Volgens een grote meerderheid van de besturen en RvT's zijn de primair belanghebbenden als zodanig benoemd.

De besturen noemden in meer dan 50% van de gevallen als belangrijkste gesprekspartners voor de woningcorporatie de gemeente, huurders/bewoners, zorginstellingen, andere woningcorporaties, het CFV, politie en justitie en het WSW. De Raden van Toezicht noemden in meer dan 50% van de gevallen de huurders/bewoners, de gemeenten, zorginstellingen, andere woningcorporaties, het CFV, het ministerie en welzijnsinstellingen als belangrijke gesprekspartners. Opvallend is dat de RvT vaker de huurders / bewoners als belangrijke gesprekspartner noemde dan de besturen: 97% om 78%. Volgens een ruime meerderheid van de huurdersvertegenwoordigingen is het bestuur ook in gesprek met de juiste belanghebbenden.

Respectievelijk 87% en 86% van de besturen en RvT's vinden dat de huurders voldoende invloed hebben bij de corporatie. Van de huurdersverenigingen zelf vindt 56% dat ze voldoende invloed hebben binnen de corporatie, 24% vindt dat ze onvoldoende invloed hebben. Er lijkt een vraag te zijn naar een extra hoofdstuk in de Governancecode over de positie van huurders. Van de besturen vindt 19% dat dit extra hoofdstuk er moet komen, onder de RvT's heeft 29% die mening. Onder de huurdersvertegenwoordigingen ligt dit percentage op 67%²¹⁴.

5.1.5 HUURDERSVERTEGENWOORDIGINGEN

Leden van de huurdersvertegenwoordigingen zijn gemiddeld ouder dan de leden van besturen en RvT's. De grootste groep (24%) is tussen de 60 en 64 jaar oud. Daarnaast is 37% ouder dan 65 jaar. Net zoals bij de besturen en RvC's zijn ook de leden van de huurdersvertegenwoordigingen voornamelijk van Nederlandse afkomst (94% tegen 99% bij besturen en RvC's). Tevens zijn vrouwen binnen de huurdersvertegenwoordigingen iets meer vertegenwoordigd dan binnen de besturen en RvC's, de man-vrouw verdeling bij de huurdersvertegenwoordigingen is 68%-32%.

Hoewel de meeste gevonden resultaten niet significant zijn, is het wel van belang om een aantal opvallende elementen te noemen. Zo blijkt dat de meeste huurdersvertegenwoordigingen niet volledig bekend zijn met de Governancecode Woningcorporaties, maar denken de meeste huurdersvertegenwoordigingen wel dat de eigen corporatie voldoet aan deze governancecode. Zij scoren hier maar een paar punten lager (ze zijn het iets vaker oneens met de stelling) dan de besturen en de RvC's.

²¹⁴ Rapport Monitoringscommissie governancecode woningcorporaties, p. 71

In het onderzoek waren een aantal stellingen gericht op de beoordeling van het bestuur door de huurdersvertegenwoordigingen. Het ging dan om:

- de transparantie van de algemene besluitvorming;
- eenduidigheid in handelen bij incidenten of ingrijpende gebeurtenissen;
- transparantie in informatievoorziening;
- met één gezicht naar buiten treden;
- het op voldoende wijze behartigen van de maatschappelijke doelstellingen van de corporatie;
- voldoende publieke verantwoording afleggen over de resultaten van het gevoerde beleid;
- voldoende zorg voor de belangen van de huurders.

De huurdersvertegenwoordigingen beoordelen de besturen voor elke vraag in minimaal 58% van de gevallen positief. De huurdersvertegenwoordigingen zijn het meeste eens met het als één gezicht naar buiten treden van het bestuur en daarnaast het behartigen van de maatschappelijke doelstellingen van de corporatie. Het minst eens zijn de huurdersvertegenwoordigingen het met de transparantie in de informatievoorziening en de algemene besluitvorming, evenals het eenduidig handelen van het bestuur bij incidenten of ingrijpende gebeurtenissen.

Huurdersverenigingen zien het bestuur meestal vaker dan één keer per jaar. Slechts 1% van de totale respons geeft aan het bestuur nooit te ontmoeten; ruim een kwart van de huurdersverenigingen ziet het bestuur meer dan 10 keer per jaar. De huurdersverenigingen zoeken ook zelf regelmatig contact met het bestuur, dit kan uitlopen tot meer dan 10 keer per jaar contact zoeken. Bijna de helft van de huurdersverenigingen (46%) zoekt twee tot vijf keer per jaar contact met het bestuur van de woningcorporatie. Over het algemeen beoordelen de huurdersverenigingen het contact met het bestuur als goed (71% van de huurdersverenigingen). Het grootste deel van de huurdersverenigingen vindt ook dat zij tijdig worden geïnformeerd over belangrijke besluiten (57% van de huurdersverenigingen), maar belangrijk is dat ook 19% aangeeft niet tijdig te worden geïnformeerd en 20% staat hier neutraal in. Ook de kwaliteit van de informatie over belangrijke besluiten lijkt te wensen over te laten: 17% van de huurdersorganisaties vindt dat de kwaliteit beter kan en 18% beoordeelt de kwaliteit van de informatievoorziening neutraal. Daar staat tegenover dat ruim de helft van de huurdersorganisaties wel goed wordt geïnformeerd (61%).

5.2 SAMENWERKEN IN KOEPELS EN OVERLEGGEN

Om een algemeen beeld te krijgen van de samenwerking tussen huurders en verhuurders zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Aedes (de koepel van woningcorporaties) en de Woonbond (de koepel van huurdersorganisaties). In deze interviews werden drie thema's besproken: de ervaring met huurderparticipatie met betrekking tot sloop en renovatie, de mate van representativiteit binnen huurdersorganisaties en de ervaringen die zijn opgedaan met samenwerking met huurdersorganisaties. De interviews hadden een exploratief karakter en de doelstelling was te achterhalen in hoeverre de woningcorporaties ervaring hadden met het achterhalen en verwerken van de mening van hun huurders.

In de gesprekken met de medewerkers van de koepelorganisaties lag de nadruk op de ontwikkeling van het wetsvoorstel en de plaats van het wetsvoorstel ten aanzien van huidige wetgeving.

5.2.1 ONTWIKKELING WETSVOORSTEL

De medewerker van de Woonbond wijst er op dat de ontwikkeling van het wetsvoorstel gelijk liep met de discussies over hoe corporaties zich verhouden tot de overheid, wat ze nu eigenlijk zijn, welke rol zij vervullen in de samenleving en hoe de governance van de corporaties vorm moet worden gegeven. Aedes benadrukt dat

minister-president Balkenende een groot voorstander was van de wet, maar de Tweede Kamer zo haar twijfels had over de uitvoering. Dit is ook terug te lezen in de reacties op het wetsvoorstel. Een maatschappelijke onderneming is vooral een bestuurskundig begrip, geen juridisch begrip. De oud-voorzitter van Aedes was een groot voorstander van het wetsvoorstel en vond het ook principieel juist dat er een modaliteit van vereniging of stichting in het BW kwam, speciaal voor maatschappelijke ondernemingen. Juist omdat de corporaties afkomstig zijn uit particulier initiatief, en zij pas na de Tweede Wereldoorlog werden ingekapseld door de overheid.

Volgens Aedes zijn woningcorporaties het prototype van een maatschappelijke onderneming. Ze hebben geen financiële banden meer met de overheid en zijn duidelijk op zoek naar een nieuwe positie als onderneming met een maatschappelijke missie. Omdat aandeelhouders of een eigenaar ontbreken is het niet duidelijk wie dan de maatschappelijke missie zou moeten (of kunnen) bepalen. In het verleden bepaalde de lokale omgeving de legitimiteit van de maatschappelijke taak. Voor corporaties is dit de ideale legitimering, maar deze bestaat niet meer.

Het wetsvoorstel kan volgens Aedes ook worden gezien als een poging het maatschappelijk middenveld los te trekken van politieke invloed. Een links kabinet vraagt meestal om meer regelgeving en het strakker trekken van de teugels, terwijl een rechts kabinet meer ziet in de tucht van de markt en het specifieke karakter van het maatschappelijk middenveld dan sneller om zeep helpt.

Volgens de Woonbond is het goed dat er meer duidelijkheid komt over de positie van woningcorporaties en wat zij wel en niet mogen doen op de commerciële markt. Echter, deze verduidelijking kwam ook al met de brief van Van der Laan en de in ontwikkeling zijnde nieuwe Woningwet. Het wetsvoorstel voegt dan ook niet veel toe aan deze bepalingen. In de brief van minister Van der Laan werd gepleit voor minder zelfregulering, maar juist voor meer toezicht en daarnaast ook een onafhankelijke Woonautoriteit. Dat roept bij de Woonbond ook de vraag op of de ontwerper van de wet wel kennis had van de wetgeving die in ontwikkeling was, en was er wel kennis over de Overlegwet? Van allerlei kanten is er commentaar geleverd op het wetsvoorstel. Er zijn bijna geen partijen te vinden die positief zijn over het wetsvoorstel, vooral omdat er eerder meer regels ontstaan dan minder.

5.2.2 ONDERNEMERSCHAP IN DE PUBLIEKE SECTOR

Het idee dat de overheid overal over gaat, is zowel historisch als principieel onjuist, stelt de medewerker van Aedes. De overheid heeft nu een heleboel taken naar zich toe getrokken, met als effect dat wanneer dingen fout gaan, de burgers ook eerst naar de overheid kijken als er iets niet goed gaat.

Daarnaast ziet Aedes een probleem ontstaan wanneer alle sectorale wetgeving met één wet (voor maatschappelijke ondernemingen) op elkaar moet worden afgestemd. De verschillende ministeries die voor één sector verantwoordelijk zijn, hebben (mede) op basis van deze sectorale wetgeving macht. Het lijkt daarom een illusie dat de bestaande regelgeving op de schop gaat, terwijl hieruit juist de invloed van de ministeries (en daarmee de overheid) kan worden bepaald. Deze stapeling van regelingen is een gevaar voor het goed functioneren van een maatschappelijke onderneming: het ondernemerschap wordt daarmee om zeep geholpen. Als een organisatie voldoet aan de eisen voor maatschappelijke ondernemingen zou er daardoor geen reden meer moeten zijn voor overheidstoezicht. Publieke regels kunnen dan ook worden afgeschaft, waardoor er meer ruimte ontstaat voor ondernemerschap in de publieke sector.

En daar gaat het volgens de Woonbond mis. Wanneer de risico's die de corporatie aan gaat te groot zijn en er daardoor sprake is van onbehoorlijk gebruik van financiële middelen, ontstaat er logischerwijs een roep om meer toezicht. De aankoop van de SS Rotterdam is hier een typisch voorbeeld van. "Een woningcorporatie heeft geen taak om een leerwerkproject te ontwikkelen, ook niet ter verbetering van de leefbaarheid van de wijk. Het is

begrijpelijk dat er wordt gezocht naar maatschappelijke verankering, maar niet ten koste van het geld dat door huurders (en de samenleving in het algemeen, gekeken naar de historie van de corporaties) bijeen is gebracht.”

Zeker met het oog op de huidige ontwikkelingen op de vastgoedmarkt moeten de corporaties er rekening mee houden dat hun vrijheid grenzen kent. De corporaties beschikken over groot kapitaal, in de vorm van stenen. De echte rijkdom is verdwenen. Verantwoord investeren is daarom belangrijk. Volgens de Woonbond lopen de corporaties alleen al voldoende risico door rekening te houden met ‘basisvoorzieningen’, zoals onderhoud, energiezuinig maken van woningen en investeren in woningen waar (demografisch gezien) vraag naar is. “Een corporatie is in die zin misschien wel een onderneming, maar geen commercieel bedrijf.” De Woonbond stelt daarom ook vragen over de noodzaak van de vennootschapsbelasting.

5.2.3 MAATSCHAPPELIJKE VERANKERING EN HUURDERSVERTEGENWOORDIGING

De Woonbond ziet kansen voor samenwerking waar het gaat om het ontwikkelen van betere methoden voor maatschappelijke verankering van de corporaties. Voldoende mensen bij de besluitvorming betrekken lukt niet altijd en bovendien is het maar de vraag in hoeverre iedereen wordt vertegenwoordigd door de huidige huurdersorganisaties. Door de Woonbond wordt ook onderzoek gedaan naar nieuwe (werkbare) initiatieven tot inspraak. Het algemene gevoel is wel dat de maatschappelijke verankering op lokaal niveau moet gebeuren, maar door de grootte van de corporaties is het moeilijker om de bewoners betrokken te houden.

Ook Aedes is doordrongen van dit belang. De ‘buitenwereld’ of lokale omgeving dient een grote rol te spelen in het beleid van de maatschappelijke onderneming. Maar de vraag is of een verplicht orgaan, zoals de belanghebbendenvertegenwoordiging hierbij kan helpen. De algemene opinie binnen Aedes en haar leden is dat verplichting geen zin heeft. Het is volgens hen ook bijzonder dat zo gauw de overheid wil dat er een bepaalde manier van besturen wordt gevraagd, er direct een verplichting wordt opgelegd. Wat hen betreft is het grote voordeel van een governancecode dat er een ‘pas toe of leg uit’-mentaliteit wordt gevraagd. De corporatie wordt op die manier gedwongen na te denken over hoe ze de belanghebbenden betrekken bij het beleid. Dit werkt ook vernieuwend: er ontstaan nieuwe ideeën over het betrekken van belanghebbenden bij de ontwikkeling van de wijken. Tegelijkertijd zijn er ook corporaties waar het in een soort hobbyïsme blijft hangen en waardoor het vraagstuk over legitimatie van de maatschappelijke dienstverlening onbeantwoord blijft.

Het gevaar is dat een toezichthouder een lijst met voorschriften gaat afwerken. Daardoor ontstaan weer perverse prikkels: het kan een kwestie worden van voorwaarden afvinken, in plaats van – zoals Aedes het graag heeft – een stimulans tot vernieuwen. Of, zoals er ook wel eens wordt gezegd: het ‘aanvonken’ van de medewerkers.

Aedes erkent een gebrek aan maatschappelijke verankering van de corporaties. Dat zorgt er tevens voor dat de corporaties een makkelijke prooi zijn als de overheid weer een nieuwe sector zoekt waar ze op kan bezuinigen. Daarom moet het ook duidelijk zijn waar het geld aan wordt besteed. Als dat duidelijk is en de corporatie als ‘revolving fund’ moet werken, zou er ook meer protest zijn tegen de invoering van een vennootschapsbelasting voor corporaties.

Enerzijds zou de aandacht van de corporatie voor de huurders omhoog kunnen, anderzijds lijkt het soms alsof huurders weinig aandacht hebben voor de belangen van (hun betrokkenheid bij) de corporatie. Het kost de corporaties moeite om voldoende mensen te vinden die zich in willen zetten voor bewonerscommissies en huurdersvertegenwoordigingen.

De Woonbond merkt dat vooral ouderen actief zijn in overlegorganen, en erkent daarnaast dat veel burgers weliswaar mondiger zijn geworden, maar dat zij ook lager opgeleid zijn en ook een afhankelijke relatie ten aanzien van de corporatie hebben. De representativiteit van de huurdersvertegenwoordiging zou een slag beter kunnen.

Het is wenselijk dat er meer mensen actief zijn in de huurdersvertegenwoordiging, maar tegelijkertijd is de animo onder mensen om mee te praten laag. Pas wanneer het gaat om het dak boven het hoofd en de

Taken van de huurdersvertegenwoordiging en bewonerscommissie en hun rol ten aanzien van het bestuur of de raad van toezicht / raad van commissarissen zijn duidelijk omschreven in de Overlegwet. Zowel bij de Woonbond als Aedes rijzen twijfels over de combinatie van deze taken met de taken die in de wet maatschappelijke onderneming worden omschreven.

In de Governancecode is een mogelijkheid opgenomen voor de huurders om twee commissarissen voor te dragen voor de RvT/RvC. In de wet maatschappelijke onderneming was er ook een mogelijkheid voor huurders om zelf in de RvT/RvC plaats te nemen, maar dit ziet Aedes niet zitten. Vooral vanuit het oogpunt van good governance klopt dit niet. Ze moeten dan gaan meebeslissen over het eigen lot, terwijl een commissaris juist onafhankelijk en onbevooroordeeld het bestuur moet kunnen controleren.

Het voorbeeld is de renovatie van een wijk. Eerst in overleg met de huurders (op basis van de overlegwet) en de bewonerscommissie. Dan een draagvlakmeting. Dan nog naar de huurdersvertegenwoordiging. Dan langs de belanghebbendenvertegenwoordiging. Dan controleert de RvC. Stel je voor dat overal huurders in zitten die het niet met elkaar eens zijn... Je moet steeds draagvlak zoeken om een besluit te kunnen nemen. Dit werkt trage besluitvorming in de hand en draait ondernemerschap de nek om.

5.2.4 BELANGHEBBENDENVERTEGENWOORDIGING

De omschrijving van de samenstelling van de belanghebbendenvertegenwoordiging en de taakomschrijving van de belanghebbendenvertegenwoordiging is in het wetsvoorstel vaag gehouden. Het wetsvoorstel moet van toepassing kunnen zijn op meerdere sectoren, waardoor er maatwerk kan worden geleverd voor elke sector.

5.2.4.1 SAMENSTELLING

Er zijn geen voorschriften voor de samenstelling van de belanghebbendenvertegenwoordiging. Het voordeel is dat iedere sector en iedere instelling een eigen groep belanghebbenden kan identificeren die het best op hen van toepassing is. Echter, deze vrije keuze van belanghebbenden roept voor de Woonbond wel vragen op over de verhouding van huurders ten aanzien van andere groepen belanghebbenden in de belanghebbendenvertegenwoordiging. Waar huurders nu, op basis van de Overlegwet, een aparte status hebben en de rechten goed omschreven zijn, is het maar de vraag hoe zij zich staande kunnen houden tussen professionals van bijvoorbeeld politie, zorginstellingen en maatschappelijk werk.

De samenstelling van de belanghebbendenvertegenwoordiging wordt in eerste instantie bepaald door het bestuur. Zij zijn volgens het wetsvoorstel bevoegd de belanghebbenden aan te wijzen die een plek in het orgaan dienen te hebben. Dat hierbij de afnemers van de maatschappelijke dienstverlening in ieder geval als belanghebbende moeten worden gezien, is in ieder geval verstandig. Daarnaast kan iedereen die zichzelf belanghebbende acht, maar geen plek in de belanghebbendenvertegenwoordiging heeft gekregen, via de rechter een plek in de belanghebbendenvertegenwoordiging af te dwingen. Dit kan een lange weg worden en kost wellicht veel tijd, maar volgens de medewerker van Aedes is dit een redelijke bepaling. De benadering van verschillende belanghebbenden kan door gebruik te maken van bestaande netwerken, vaak zijn er dorpsraden of jongerenverenigingen aanwezig. Het is mogelijk voor hen een plek in de belanghebbendenvertegenwoordiging op te nemen. De corporatie hoeft er geen last van te hebben wie er allemaal in de belanghebbendenvertegenwoordiging zitten. Er is bepaald dat deze een eenduidig advies moet uitbrengen, hoe

dit eenduidig advies en bijbehorende discussie gevoerd wordt, maakt niet uit. Onenigheid binnen de belanghebbendenvertegenwoordiging is niet het probleem van de corporatie.

Belangen kunnen tegenstrijdig zijn. Dit gebeurt bijvoorbeeld binnen renovatietrajecten: toekomstige huurders zijn hierbij gebaat, maar zittende huurders zijn huiverig omdat hun oude wijk verdwijnt en het nog onzeker is wat er voor terug komt. Dit vraagt om aandacht voor de omgang met deze verschillende belanghebbenden. Maar tegelijkertijd is het volgens de medewerker van Aedes maar de vraag wat het oplevert om een belanghebbendenvertegenwoordiging verplicht te stellen. Welk probleem, is er een probleem, dat met de belanghebbendenvertegenwoordiging wordt opgelost? De corporatie moet oog hebben voor de ontwikkeling van haar omgeving. Aandacht voor wie je bouwt, rekening houden met demografische veranderingen in de omgeving.

5.2.4.2 TAAKOMSCHRIJVING

Volgens de Woonbond en Aedes moet een bedrijfsmatige controlefunctie – vooral financieel toezicht – niet het doel zijn van invoering van een belanghebbendenvertegenwoordiging. De belanghebbendenvertegenwoordiging zou zich vooral bezig moeten houden met het ontwikkelen van en adviseren over beleid en strategie van de corporatie.

Volgens de medewerker van Aedes zou ook goedkeuring van het jaarverslag van de corporatie tot de taken van de belanghebbendenvertegenwoordiging kunnen horen. Openbaarheid van de jaarcijfers is belangrijk voor de controle op de uitgaven. Vaak wordt voor de rol van de belanghebbendenvertegenwoordiging een vergelijking gemaakt met de aandeelhoudersvergadering zoals die bij de nv wordt gebruikt. Echter, de relatie tussen de aandeelhouders bij een nv en de belanghebbenden bij een maatschappelijke onderneming is van een andere orde. Belanghebbenden hebben geen aandelen in de onderneming en voelen daarom de effecten van besluiten niet meteen in hun portemonnee. “Een belanghebbendenvertegenwoordiging heeft daardoor een vrijblijvend karakter”, aldus de medewerker van Aedes.

De Woonbond voorziet dat de invloed van de belanghebbendenvertegenwoordiging klein zal zijn omdat het bestuur van de corporatie minder contact zal hebben met de belanghebbendenvertegenwoordiging dan met de Raad van Toezicht / Raad van Commissarissen. Om goed te kunnen functioneren is het voor de belanghebbendenvertegenwoordiging belangrijk dat er voldoende mogelijkheden tot overleg zijn en de informatievoorziening adequaat is. “Een goede belanghebbendenvertegenwoordiging bestaat uit een goede afspiegeling van huurders en is representatief samengesteld. Meer informele bijeenkomsten en diverse vormen van inspraak kunnen zorgen voor een breed gedragen advies aan de corporatie”, volgens de Woonbond.

Wanneer goedkeuring door de belanghebbendenvertegenwoordiging een volgende stap in het besluitvormingsproces betekent, zou er volgens de medewerker van Aedes een perverse prikkel in de besluitvorming kunnen ontstaan. Dan zou het zelfs zo kunnen zijn dat luisteren naar de omgeving niet eens gebeurt – als er een goedkeuring is van de belanghebbendenvertegenwoordiging kan het project doorgaan.

5.2.5 NAAR EEN ANDERE MANIER VAN WERKEN

Zoals Aedes aangeeft: het lijkt er nu op dat de belanghebbendenvertegenwoordiging een soort gemeenteraad wordt voor de woningcorporaties. Iedereen moet vertegenwoordigd zijn, iedereen moet zijn zegje kunnen doen en daarna moet er ook nog een gezamenlijk advies naar het bestuur komen. Dat lijkt onwerkbaar te worden.

De Woonbond benoemt de mogelijkheid tot het ontstaan van een gemeenteraad zelfs bijna letterlijk, gezien de bedreiging die de Woonbond ziet voor de positie van de huurders. Een kleine belanghebbendenvertegenwoordiging waar alleen de huurders en de gemeente in zitten om de corporatie van

advies te voorzien. Echter, dat betekent een dubbelrol, aangezien zowel de huurders als de gemeente op basis van het BBSH al een rol spelen bij het ontwikkelen van beleid. Samen met de gemeente worden bouwplannen opgesteld en de huurders dienen voor renovatie en slooptrajecten betrokken te worden bij het ontwikkelen van het sociaal plan.

Als de belanghebbendenvertegenwoordiging en meer algemeen de wet maatschappelijke onderneming er zou komen, dan is Aedes in ieder geval niet voor stapeling van regelingen. Graag eerst eens nadenken of er ook afschaffing van sommige regelingen mogelijk is. Vaak komen er nieuwe ideeën bij, voordat de oude regelingen worden afgeschaft. Het is meestal met beste bedoelingen ingevoerd, maar gezamenlijk wordt het een monster. Desalniettemin zou het mogelijk zijn een convenant af te spreken, waarbij bijvoorbeeld de overlegwet uitgevoerd kan worden binnen de voorwaarden voor de maatschappelijke onderneming. Als de huurdersvertegenwoordiging in de belanghebbendenvertegenwoordiging plaats kan nemen, ben je al één overlegorgaan kwijt. Het gevaar zit in een eindeloze aaneenschakeling van overleggen waardoor de besluitvorming in gevaar komt.

Omdat belangen tegenstrijdig kunnen zijn is het verstandig dat de corporatie zelf weet wat er in de wijken en onder de bewoners speelt. Een besluit dat goed en gefundeerd is genomen en goed uitlegbaar is naar de bewoners, duidelijk aangeeft waarom het ook in hun belang is, is misschien een beter besluit dan een besluit dat langs de belanghebbendenvertegenwoordiging is geweest. Aedes benoemt daarnaast de mate van representativiteit van een belanghebbendenvertegenwoordiging: als deze representativiteit moeilijk te verwezenlijken is zou een oordeel van een professional misschien beter kunnen zijn dan dat van de belanghebbendenvertegenwoordiging.

Een andere mogelijkheid is het volledig omkeren van het besluitvormingsproces. Hierbij zijn de bewoners van de wijk de 'eisers', de bewoners geven aan wat hun wensen zijn en de corporatie wordt op die manier wijkgericht. De organisatie is dan dienstbaar aan de bewoners en hun omgeving. Omdat de beleidscyclus begint op de plek waar het probleem ontstaat, is de buitenwereld meteen betrokken bij de organisatie. De verwachting is ook dat er dan consensus bestaat over de missie van de corporatie. De rol van het rijk in de corporatiesector kan daardoor ook meteen verkleind worden: de bewoners gaan zélf over de prioriteiten en werkwijze van de corporatie.

Volgens de medewerker van Aedes is het visitatiesysteem uit de governancecode een succesvol concept. Het houdt in dat elke corporatie eens per vier jaar wordt onderzocht door een gekwalificeerd bureau. Dit kan elk onderzoeksbureau zijn, als het maar deze kwalificatie heeft ontvangen van de stichting die ten behoeve van deze kwalificatie door Aedes is opgericht. Het onderzoek verloopt volgens een vooraf vastgesteld stramien en het rapport is daarna openbaar. De vragen die worden beantwoord hebben betrekking op de mate waarin de organisatie zich houdt aan de governancecode, of zij hun doelstellingen hebben gehaald, hoe het vermogen er uit ziet en welke prestaties door de corporatie zijn geleverd. Omdat het rapport na het onderzoek openbaar is, is het voor iedereen controleerbaar of de corporatie goed functioneert. Hoewel de governancecode vrijblijvend lijkt, is door dit visitatiesysteem wel degelijk controle op de werkzaamheden van de corporatie mogelijk. En in tegenstelling tot de checklists, wordt de corporatie gestimuleerd om na te denken over haar werkzaamheden en de manier waarop zij hun doelstellingen halen. Een werkwijze is ook niet per definitie goed of fout, als maar blijkt dat er is nagedacht over 'hoe is het nu gedaan' en 'hoe gaan we het in de toekomst doen'.

5.3 WIJZER DOOR ERVARING

In de gesprekken met de participatiemedewerkers van de woningcorporaties lag de nadruk op de praktische dagelijkse ervaring met samenwerking met huurders en huurdersorganisaties. Aangezien de rechten van huurders vooral omschreven zijn waar het gaat om renovatie en sloop, lag de nadruk vooral op deze taak. De verwachting was dat de ervaring die de participatiemedewerkers hadden met betrekking tot deze besluitvormingsprocessen,

iets zou kunnen aangeven over de capaciteiten van de huurders om in een belanghebbendenvertegenwoordiging mee te praten over het beleid van de corporatie. De corporaties zijn gekozen vanwege hun grootte en de verschijning van deze corporaties in de media. Corporatie EigenHaard is voortgekomen uit een van de eerste woningcorporaties van Nederland, opgericht in Amsterdam. Bij woningcorporatie Mitros deed de rechter ten tijde van het interview een uitspraak over het besluitvormingsproces rond sloop en renovatie van Kanaleneiland in Utrecht.

De twee participatiemedewerkers die voor dit onderzoek zijn bevestigd, hebben beide te maken gehad met projecten die voorspoedig liepen, maar ook met projecten die op zijn zachtst gezegd moeizaam verliepen. Juist omdat deze projecten moeizaam verliepen (beide projecten belandden bij de rechter) zijn ze erg interessant om de verhouding tussen de corporatie en de huurders te verduidelijken. Het gaat hier vaak niet om financiële zaken, hoewel de huurdersvertegenwoordiging wel mee mag praten over beleid, maar over de praktische invulling van contact tussen corporatie en huurders op het moment dat er gesloopt of gerenoveerd moet worden.

5.3.1 AMSTERDAM: WONINGCORPORATIE EIGENHAARD

Eigen Haard is opgericht in 1909 als woningbouwvereniging, met als doel verbetering van de volkshuisvesting in Amsterdam. Na verschillende fusies en overnames heeft de corporatie in 2002 de rechtsvorm stichting aangenomen. Eigen Haard is actief in Amsterdam, maar ook in Aalsmeer, Amstelveen, Landsmeer, Lisse, Ouder-Amstel en de Zaanstreek. Het verhuren van woningen in de sociale sector is niet de enige activiteit van Eigen Haard. De vrije sector is daarbij gekomen. Eigen Haard beheert daarnaast huurwoningen van andere corporaties en ontwikkelt en bouwt nieuwbouwwoningen, die weer verhuurd of verkocht worden. Daarnaast houdt Eigen Haard zich bezig met innovatieve projecten, onder meer op het gebied van wonen en zorg. Naast het verhuren en bouwen van diverse soorten woningen voor verschillende doelgroepen, wordt geïnvesteerd in de leefbaarheid van buurten en wijken. Hierbij wordt rekening gehouden met de wensen en eisen van de klanten en met economische, technische en maatschappelijke ontwikkelingen. Op deze manier is Eigen Haard in staat kwalitatief goede diensten en producten aan te bieden op het gebied van wonen. Met een optimale balans tussen verantwoord maatschappelijk ondernemen en financieel rendement. Met die inzichten kan Eigen Haard doen waar ze goed in zijn. Goed wonen is het credo van Eigen Haard.

Het bovenstaande stuk is afkomstig van de website van woningcorporatie Eigen Haard²¹⁵. Zoals vele woningcorporaties geeft ook Eigen Haard aan dat zij zich in willen zetten voor goed wonen, leefbaarheid en de maatschappelijke ontwikkelingen wil volgen. Concreet betekent dat vaak dat er gebouwd, verbouwd en gesloopt moet worden. Om een dergelijk project in goede banen te leiden, wordt er door medewerkers van de corporatie samengewerkt met aannemers, maar in eerste instantie moeten ook de mensen in de straat het eens zijn met de werkzaamheden van de corporatie.

²¹⁵ Eigen Haard, 2011

In Amsterdam-Noord verliepen een aantal projecten moeizaam. Het project waar met de participatiemedewerker over gesproken is, was de renovatie van Het Breed (dat ook wel Plan Van Gool wordt genoemd). In de jaren '60 van de twintigste eeuw werd dit gebouwd voor mensen met hogere inkomens en er wonen nog steeds mensen uit die tijd die het hele idee van het plan omarmen. Het is een herkenbaar gebied, veel beton, maar ook opvallende 'avio-bruggen' die de verschillende flats met elkaar verbinden. De bedoeling van het renovatieplan is onder andere het gebied energiezuiniger te maken door het installeren van nieuwe ketels, nieuwe radiatoren, dubbel glas etcetera; maar daarnaast ook de veiligheid van het complex te verbeteren door bijvoorbeeld de trappenhuisen af te sluiten²¹⁶. Het project loopt al enkele jaren. Aan het begin van de planvorming is een samenwerkingsovereenkomst getekend met de bewonerscommissie, er is maandelijks overleg gevoerd en de bewonerscommissie heeft ook alle mogelijkheden gekregen om zich te laten ondersteunen.

In 2006 werd er een enquête uitgevoerd met goedkeuring van de bewonerscommissie en is begonnen met de renovatie. Allerhande problemen met de uitvoering van het plan aan de zijde van de aannemer zorgden er voor dat er na verloop van tijd weer opnieuw moest worden onderhandeld. Eigenlijk begon toen de ellende. De eerdere draagvlakmeting werd betwist, er kwam een nieuw bestuur voor de bewonerscommissie... Sinds 2009 is er wel onderhandeld, maar bleek het niet mogelijk een besluit te nemen. Omdat de plannen steeds moesten worden aangepast maar renovatie nodig is, zijn in de tussentijd normale onderhoudswerkzaamheden uitgesteld. Om dit normale onderhoudswerk af te dwingen, heeft de bewonerscommissie inmiddels de woningcorporatie voor de rechter gedaagd. Het is de wereld op zijn kop.

Volgens de corporatie is er steeds gewerkt naar een gezamenlijk akkoord voor een werkbaar renovatieplan. Het vermoeden van de corporatie is dat de bewonerscommissie naar een sociaal plan wil waarbij ze niet alleen de maximale verhuisvergoeding krijgen – terwijl dit niet nodig is voor deze renovatie omdat de mensen weer terug kunnen naar hun eigen woning – maar ook de maximale renovatievergoeding.

Een ander voorbeeld is de Czaar Peterbuurt waar mensen wonen in de zogenaamde 'plopanden': de elektriciteitsleidingen waren hier oud en van slechte kwaliteit, waardoor de kans op ontploffing groot was. Inmiddels wordt deze wijk naar nieuwe standaarden gerenoveerd en zien de woningen er weer goed uit. Waar in Amsterdam-Noord vooral bewoners te vinden zijn die van oudsher in deze wijken wonen en sterke sociale verbanden hebben, is er in de Czaar Peterbuurt vooral sprake van studenten of anderszins mensen die hier maar voor korte tijd wonen. Dit heeft een reden: de woningen waren gewoon slecht, maar wel heel goedkoop in de laatste jaren. De mensen die in de Czaar Peterbuurt kwamen wonen, hadden daar belang bij: doordat de wijk op de agenda stond voor renovatie, leverde deze renovatie hen een stadsvernieuwingsurgentie op. Dat betekent dat je bovenaan de lijst komt te staan voor een woning in Amsterdam; de corporatie is verplicht je aan een nieuwe woning te helpen. Dit is een luxe die maar weinig mensen in Amsterdam ervaren.

Uit deze twee voorbeelden blijkt dat alle overleg maatwerk is en dat het participatiewerk afhankelijk is van de bewoners waar je als corporatie mee te maken hebt. Dat kan liggen aan de sociale verbondenheid in de wijk, maar ook aan de perceptie die mensen hebben ten aanzien van een renovatie. In een wijk met vooral oudere bewoners (zoals in Amsterdam-Noord) is het voor een bewonerscommissie makkelijker in te spelen op het

²¹⁶ Vrienden van het Breed, 2011

ongemak dat wordt ervaren bij het renoveren van de wijk. Tegelijkertijd wordt de representativiteit van een dergelijke bewonerscommissie wel eens aan de orde gesteld.

In het Breed zijn 1167 wooneenheden. Hier is een bewonersvereniging actief met zeker 500 leden, op ledenvergaderingen komen telkens ongeveer 120 leden opdagen. In de statuten van de vereniging staat dat ze voor alle bewoners opkomen en daarom zijn ze ook zeker niet te negeren. Toch worden op informatieavonden ook andere meningen gehoord dan de bewonerscommissie aangeeft. Zo is er ook een groep die zichzelf 'Vrienden van het Breed' noemt, juist graag wil samenwerken met de corporatie en de werkwijze van de bewonerscommissie niet ondersteunt. Zij lopen tegen een muur aan die de bewonersvereniging nu vormt, terwijl deze ook niet meer de goede afspiegeling is van de huidige bewonerssamenstelling. Nieuwe bewoners zijn jonger, van allochtone afkomst, er zitten kunstenaars tussen, gezinnen: een gemêleerd gezelschap. Echter, in de bewonerscommissie zitten vooral oudere mensen die blijven hameren op de waarden uit de jaren '60. Hier zie je ook de belangen langs elkaar lopen. De bewonerscommissie vindt de 'openheid van het complex' belangrijk en is daarom tegen afsluiting van het trappenhuis, terwijl de corporatie het complex schoon wil kunnen houden en de voorstanders van de afsluiting graag een veilige omgeving wil voor de kinderen.

Hoewel er een groep mensen is die voorstander is van de renovatieplannen (en dit mogelijk een zwijgende meerderheid betreft) moet de corporatie op basis van de regelgeving blijven luisteren naar en samenwerken met de bestaande bewonerscommissie. De corporatie kan geen nieuwe bewonerscommissie (laten) oprichten, omdat deze bewonerscommissie er al was. Bovendien moet je een dergelijke tweespalt binnen één complex niet willen creëren. Echter, omdat het zoveel tijd en energie kost en tegelijkertijd andere geluiden geen kans krijgen, vraagt de corporatie zich wel eens af hoe ver je moet gaan in je ondersteuning.

De problemen die op kleine schaal spelen met de bewonerscommissie in het Breed, zie je ook terug in de huurdersvertegenwoordiging van Eigen Haard. Niet in het verloop van het proces dat wordt gevolgd, in het algemeen gaat dit goed, maar ook bij de huurdersvertegenwoordiging laat de representativiteit te wensen over. De huurdersvertegenwoordiging van Eigen Haard heet Alert en bestaat uit lokale huurdersorganisaties (per regio waar Eigen Haard werkzaam is) en daaronder hangen weer de bewonerscommissies. Alert praat mee op directieniveau over beleidszaken als investeringen, strategisch voorraadbeleid, ambities, huurbeleid, verkoopbeleid en allerhande beleidswijzigingen. Alle huurdersbelangen komen hierbij aan de orde en het is gebaseerd op de voorschriften uit de Overlegwet. In deze wet zijn ook al zoveel elementen geregeld waarover zij meepraten en meebesluiten dat dit in de wet maatschappelijke onderneming niet veel beter kan worden. Het niveau van de leden van Alert is redelijk, maar ook zie je dat er (lokale) huurdersorganisaties zijn die het niet helemaal bevatten en dat heeft waarschijnlijk ook met de leeftijd van de leden te maken. De Amsterdamse lokale huurdersvertegenwoordiging bestaat uit vijf leden van 70 jaar en ouder. Mede daarom is het de vraag in hoeverre ze in staat zijn hun werkzaamheden goed uit te voeren. Het abstractieniveau ligt hoog, het gaat om complexe zaken en er moet veel informatie verwerkt worden. Daarnaast zijn ze niet in staat andere bewoners te betrekken bij hun werkzaamheden. Een stimulans om het anders aan te pakken is er niet, hoewel ze wel weten dat het anders moet. De zittende leden willen niet weg en andere mensen die zitting willen nemen in de huurdersvertegenwoordiging zijn ook niet te vinden.

Maar ook bij de medewerkers van de corporatie ontbreekt het over voldoende kennis van wet en regelgeving. Van participatiemedewerkers wordt vaak verwacht dat ze een renovatieproject van begin tot einde begeleiden. Hier zijn participatiemedewerkers eigenlijk niet op voorbereid, de kern van hun taak is vaak het beheer van

complexen en het volgen van de leefbaarheid in de wijk. Welke stappen genomen moeten worden voor het opstellen van een sociaal statuut is een heel ander verhaal.

Ik heb een handvat opgesteld voor de ontwikkeling van een sociaal statuut. Hoe moet een bewonerscommissie worden opricht? Welke voorwaarden moeten worden besproken? Hoeveel ondersteuning krijgt de bewonerscommissie, welke kosten worden vergoed? Hoe ziet het communicatie- en participatieplan voor het renovatietraject er uit?

De corporatie wordt groter en de bewoners worden mondiger. Veel mensen zitten daardoor verder van het vuur. Er is minder technische kennis, er is minder kennis over de rol die ieder speelt in het traject, externe ondersteuners krijgen meer ruimte omdat zij zelf op zoek moeten naar werk en de gemeente geen ondersteuning meer biedt. Een aparte afdeling binnen de corporatie die de renovatieprocessen ondersteunt is geen overbodige luxe.

5.3.2 UTRECHT: WONINGCORPORATIE MITROS

In Utrecht is een voorbeeld gevonden in de werkzaamheden op Kanaleneiland Noord-Noord. Binnen het plan 'DUO' (De Utrechtse Opgave) wordt door de corporaties Mitros en Portaal samengewerkt aan vernieuwing van deze wijk. Het gehele plan is tot stand gekomen in een driepartijenoverleg waarin de gemeente, de woningcorporaties en de huurdersorganisaties samenwerken. In het DUO-proces is er een handboekje vastgesteld met een renovatieprotocol.

Mitros had op de eigen sloopstempel in Kanaleneiland Noord-Noord geen georganiseerde bewonerscommissie. Deze werd opgericht toen het sloopproces op gang kwam. Hoewel er begeleiding vanuit de huurdersvertegenwoordiging van Mitros was – deze huurdersvertegenwoordiging heet Mitropool – bleek het toch moeilijk te zijn om een sterke commissie op te richten. Er zijn bewonersavonden georganiseerd en de commissie heeft wel degelijk mandaat op willen halen, maar het bleef toch een los verband. Uiteindelijk is samen met de bewonerscommissie het sociaal plan ontwikkeld. De eisen voor het sociaal plan zijn in de gemeente Utrecht zwaarder dan in de rest van Nederland, binnen het DUO-proces zijn er hogere voorwaarden opgenomen. In overleg met de bewonerscommissie werd een draagvlakmeting uitgevoerd door de adviestak van de Woonbond. Vanaf het begin van het proces was de bewonerscommissie van Portaal tegenstander van sloop, de commissie van Mitros was voorstander van sloop, maar wilde wel meer halen uit het sociaal plan. Op basis van deze draagvlakmeting is onder andere de DUO-zone uitgebreid en is er een 'urgentieperiode' van drie jaar behaald in plaats van de voorgestelde één jaar.

Met name deze laatste voorwaarde is uitzonderlijk en levert voor Mitros voordeel én nadeel op. Het nadeel zit er in dat mensen minder urgentie voelen om een nieuwe woning aan te nemen, omdat ze meer tijd hebben om te verhuizen binnen de urgentieregeling (drie jaar) kunnen ze ook makkelijker een bod dat niet aan de wensen voldoet weigeren. Anderzijds is het ook een voordeel, omdat het herhuisvesten van 450 huishoudens een grote opgave is.

Veel mensen hebben deelgenomen aan de draagvlakmeting. Voor de bewoners is het uitvoeren van een draagvlakmeting belangrijk, tevens is het een wettelijke plicht. Anderzijds hebben bewoners soms het gevoel voor

een voldongen feit te staan omdat gebiedsplannen vaak al zijn vastgesteld. De uitkomst staat daarmee vaak al vast. In Kanaleneiland-Noord was er evenwel geen uitkomst in het bestemmingsplan gedictieerd.

Stel eens voor dat een draagvlakmeting niet wordt gehaald. Wat is dan nog de waarde van het vastgestelde gebiedsplan of structuurvisie? Dit kan leiden tot complicaties verder in het proces. Beter is het de gemeentelijke procedures parallel te laten lopen met de procedures uit de DUO-regeling.

Uit de bewonersenquête en woonwensenonderzoek bleek dat 80% van de bewoners graag in Kanaleneiland wilde blijven wonen. Dit is een groot percentage, ook groter dan in andere herstructureringswijken waar Mitros ervaring mee had. Iedereen die aangeeft te willen blijven, heeft recht op (correcte) herhuisvesting. Daarbij bleek dat er meer vraag was naar grote woningen dan in het eerste plan was berekend. Hier is van geleerd en in de tweede nieuwbouwfase wordt hier wel rekening mee gehouden.

Een sociaal plan is niet altijd makkelijk te begrijpen. Veel huurders zijn van niet-Nederlandse afkomst, daarnaast is het inkomensniveau laag. Vaak hangt een laag inkomensniveau samen met het opleidingsniveau en ook dat kan meespelen in de mate van begrip van het voorgelegde sociaal plan. De combinatie van regels, subregels en voorwaarden is voor de medewerkers van de corporatie niet altijd makkelijk te bevatten, laat staan dat het overbrengen op anderen gemakkelijk gaat. Uiteraard wordt er wel tijd en energie gestoken in het zo goed mogelijk overbrengen van de informatie.

De kwestie die hier speelt is dat er na de draagvlakmeting, die positief eindigde, een bundeling van tegenstanders was die eiste dat de plannen werden stopgezet. Uiteindelijk kwam er een rechtsgang waarin deze eis kracht werd bijgezet. Deze ontwikkeling had effect op het renovatietraject; de urgentie om een verhuizing te regelen nam af en het proces liep vertraging op. Uit dit proces heeft de corporatie vooral geleerd dat het belangrijk is snel voor duidelijkheid te zorgen om het renovatieproces goed te laten verlopen.

De opzet en werkwijze van elke bewonerscommissie is weer anders. Er zijn er die netjes langsgaan bij de corporatie, vragen om de mate van erkenning en de status die de bewonerscommissie heeft. Ze organiseren informatiebijeenkomsten en regelen mandaat. Als een commissie een dergelijk advies uitbrengt, is het een zwaarwegend advies waar je slechts bij uitzondering van mag afwijken. Echter, soms blijkt dat de bewonerscommissie geen goede representatie geeft van hetgeen de meeste bewoners willen.

In Overvecht is er twee of drie jaar overlegd met een bewonerscommissie die tegen sloop van de wijk was. Uit de resultaten van de draagvlakmeting die in dezelfde wijk werd uitgevoerd bleek een ruime meerderheid van de bewoners van de wijk juist vóór sloop te zijn. De voorzitter van deze bewonerscommissie heeft naar aanleiding van dit resultaat haar conclusies getrokken en is opgestapt.

Omdat de bewonerscommissie nodig is om een draagvlakmeting uit te kunnen voeren, moet je hier mee in gesprek blijven tot dit mogelijk is. Het is wel de vraag in hoeverre je in gesprek moet blijven. Een projectontwikkelaar heeft geen belang bij de achtergrond van een wijk en is ook niet verplicht rekening te houden met de verschillende belangen. Ook de corporatie kan sneller werken indien ze vrij zijn los van alle officiële organen te werken. Hoewel een draagvlakmeting en de vragen daarin in samenwerking met de

bewonerscommissie wordt opgesteld en de resultaten met hen moeten worden besproken, kan het nog altijd zo zijn dat die bewonerscommissie de resultaten niet accepteert. Hoe lang moet je dan nog met elkaar proberen er uit te komen? Een leerpunt hierin is dat de corporatie steeds in gesprek moet blijven met alle huurders, niet alleen met de bewonerscommissie. Het is namelijk niet zeker of de bewonerscommissie ze allemaal vertegenwoordigt.

Verskillende huurders vragen om een verschillende aanpak. In het DUO-protocol is er een aanpak voorgesteld, een corporatie kan kiezen voor een klankbordgroep, een forum of een vertegenwoordiging. Mitros heeft ook gemerkt dat niet-Nederlanders vaak vragen om een andere structuur van inspraak en overleg. Ze moeten ook op een andere manier, en via andere organen worden benaderd. Anderzijds is er ook ervaring dat wanneer het echt belangrijk is, de mensen vanzelf wel komen. In Kanaleneiland is er gestart met een wekelijks spreekuur in de wijk. Hier was een buurtbeheerder aangesteld en een kantoor ingericht, voor de sloop en nieuwbouw werd er een informatiecentrum opgezet in de wijk. Hier kunnen de bewoners ook terecht voor een gesprek met een woonconsulent die het uithuizingsproces begeleidt, en er is hulp beschikbaar op het gebied van welzijn en maatschappelijk werk.

5.4 CONCLUSIE HOOFDSTUK 5

Het onderwerp van dit hoofdstuk betreft de ervaring met inspraak en medezeggenschap door huurders bij woningcorporaties. In het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen wordt immers expliciet de functie en het belang van interactie met belanghebbenden genoemd. Om te onderzoeken hoe de huidige samenwerking verloopt, zijn interviews gevoerd met vier personen: een vertegenwoordiger van de Woonbond, een vertegenwoordiger van Aedes en twee participatiemedewerkers die regelmatig deze gesprekken voeren in de wijk. Daarnaast geeft analyse van het onderzoek naar het gebruik van governancecodes in de corporatiesector, uitgevoerd door de Monitoringscommissie Governancecodes (hierna: MCG), een beeld van de landelijke ontwikkelingen op het vlak van intern toezicht, inspraak en medezeggenschap.

Op basis van de Governancecode Woningcorporaties beschikken vrijwel alle corporaties over een bestuur, een raad van toezicht en (meerdere) huurdersvertegenwoordigingen. De MCG onderzocht de samenstelling van besturen, raden van toezicht en huurdersvertegenwoordigingen. Daarnaast kwam de relatie tussen deze drie organen aan bod. Grote en kleine corporaties verschillen van elkaar als het gaat om samenstelling van en de relatie tussen deze drie organen. Kennis van de Governancecode is bij vrijwel alle besturen en raden van toezicht aanwezig en zij denken er ook aan te voldoen.

De top van de meeste corporaties is zich bewust van de rol van corporaties in de samenleving. Zowel besturen als raden van toezicht vinden dat realisatie van volkshuisvestelijke doelen tot de kern van hun takenpakket hoort. Het realiseren van financiële en bedrijfseconomische doelen hoort volgens de besturen niet tot hun kerntaken. De raden van toezicht zijn zich bewust van hun controlerende taak en verwerven ook actief informatie bij het bestuur, maar laten het vaak ook over aan het bestuur om hen van juiste informatie te voorzien. Ongeveer de helft van de raden van toezicht vindt dat zij een taak hebben bij het realiseren van financiële en bedrijfseconomische doelen.

De relatie tussen besturen en hun raad van toezicht is goed. Ze vinden ook dat ze goed tegen elkaar 'opgewassen' zijn. Wel kunnen ze beter op de hoogte zijn van wet- en regelgeving die op hun taak van toepassing is. Hierdoor is voor raden van toezicht waarschijnlijk ook meer duidelijkheid of het bestuur meer vrij gelaten kan worden, of dat er meer toezicht nodig is.

Het contact met belanghebbenden en hun vertegenwoordigers is in het algemeen goed. De relatie tussen het bestuur en de raad van commissarissen is wel iets beter, wellicht komt dit door meer kennis over de taken die

beide organen dienen uit te voeren. Mogelijk is dat bij huurdersorganisaties minder duidelijk. De raad van toezicht waakt over regelmatig overleg tussen bestuur en belangrijke belanghebbenden over het beleid en de prestaties van de corporatie. De gemeente en de huurders zijn hierbij de belangrijkste gesprekspartners en kunnen dan ook veel invloed op het beleid uitoefenen.

Uit het onderzoek van de MCG blijkt dat voor veel huurders dat beïnvloeding van beleid nog wel sterker kan. Een extra hoofdstuk in de Governancecode over de positie van huurders is vooral voor de huurdersorganisaties wenselijk, terwijl besturen en raden van toezicht dit minder noodzakelijk vinden. Wel oordelen de meeste huurdersorganisaties positief over het bestuur. De transparantie van algemene besluitvorming en bijbehorende resultaten is goed, evenals transparante informatievoorziening, eenduidig handelen en belangenbehartiging voor maatschappelijke doelstellingen van de corporatie en haar huurders. De meeste huurdersverenigingen zien hun bestuur vaker dan één keer per jaar, een kwart zelfs vaker dan 10 keer per jaar. Ruim de helft van de huurdersverenigingen vindt dat zij op tijd worden geïnformeerd over belangrijke besluiten.

De wet schrijft voor dat de woningcorporaties met huurders overleggen over verbouw, sloop en renovatie van woningen en de woonomgeving. Dat betekent dat huurders in ieder geval informatie krijgen over plannen voor hun wijk. Uit de ervaring van participatiemedewerkers blijkt dat samenwerking met verschillende huurdersorganisaties niet altijd even gemakkelijk is. Vaak staat het eigen belang voorop en het is moeilijk om tot een goede afspiegeling van de bewoners te komen. Inzet voor een huurdersvertegenwoordiging heeft vaak te maken met het belang dat mensen hechten aan hun woning of hun wijk. Vaak zijn het mensen die al jaren in een bepaalde wijk of complex wonen die in dergelijke organen vertegenwoordigd zijn. Ze hebben vaak geen weet van de belangen van jongere bewoners en staan hun plekje niet graag af.

Ook de Woonbond erkent dit representativiteitsprobleem. Oudere huurders zijn actief, maar jongeren en allochtonen laten het in dergelijke overlegorganen vaak afweten. Door actief op zoek te gaan naar vertegenwoordigers zou de representativiteit omhoog kunnen, aldus Aedes. Contact tussen huurders (lokale omgeving) en de corporatie is van essentieel belang voor een goed functionerende corporatie volgens Aedes en de Woonbond. Dit kan ook in een andere vorm dan een vergadering of vertegenwoordigend orgaan, de eerste corporaties hebben hier al ervaring mee. Belangrijk voor goed functioneren is een duidelijke rol en positie van een dergelijk overleg. Dit is door de voorschriften in de Overlegwet al voor huurders geregeld. De Woonbond maakt zich zorgen of dit voor een belanghebbendenvertegenwoordiging ook zo is; aangezien huurders dan tussen allerhande professionele organisaties terecht komen.

De partijen in de belanghebbendenvertegenwoordiging hebben waarschijnlijk tegenstrijdige belangen. Het is maar de vraag of effectieve besluitvorming plaatsvindt als alle partijen in de belanghebbendenvertegenwoordiging tot een eenduidig advies moeten komen. Daarnaast ontstaat het gevaar dat een advies van de belanghebbendenvertegenwoordiging slechts een schakel in een goed besluitvormingsproces wordt (input-legitimiteit). Dit komt het ondernemerschap niet ten goede. Anders dan bij een bv of een nv hebben de belanghebbenden geen direct belang bij de onderneming. Hierdoor ontstaat het gevaar dat zij geen duidelijke beslissing kunnen nemen.

Als het om het takenpakket gaat, lijkt de controlefunctie niet geschikt voor de belanghebbendenvertegenwoordiging. Hier zijn Aedes en de Woonbond het over eens. Beleidsontwikkeling zou wel tot het takenpakket van de belanghebbendenvertegenwoordiging kunnen horen, evenals het goedkeuren van het jaarverslag. Het wetsvoorstel geeft hier nu geen invulling aan, maar dit zou een hiaat kunnen oplossen als het om stichtingen gaat. Waar bij een verenging een verplichting bestaat voor de algemene vergadering om het jaarverslag goed te keuren, gebeurt dat bij een stichting alleen door de raad van toezicht. Wanneer ook de

belanghebbendenvertegenwoordiging dit jaarverslag dient te ondertekenen, wordt het bestuur gedwongen zich controleerbaar op te stellen.

Het werk van de corporatie moet afrekenbaar en controleerbaar zijn. Een gefundeerd (controleerbaar) oordeel van een professional kan soms effectiever en efficiënter zijn dan de goedkeuring van een belanghebbendenvertegenwoordiging. Volgens Aedes is dit waarschijnlijk beter. Het visitatieconcept dat in de Governancecode is geïntroduceerd, is hiervoor een bruikbaar middel.

In de interviews met de medewerkers van de koepelorganisaties kwam de ontwikkeling van het wetsvoorstel nogmaals aan bod. Zowel de koepel van de huurders (Woonbond) als de koepel van de corporaties (Aedes) gaf aan dat dit gebeurde in een periode waarin de positie van de corporaties opnieuw tegen het licht werd gehouden. De vraag over hoe de corporaties zich verhouden tot de overheid stak steeds de kop op. Het is, gezien de ontwikkelingen in het maatschappelijk middenveld en de overheidsfinanciën die onder druk staan, geen vreemde vraag om na te gaan in hoeverre de overheid nog verantwoordelijk moet zijn voor de instellingen die tussen markt en overheid opereren en daarom goed moeten opletten hoe zij hun maatschappelijk bijeengebracht vermogen uitgeven.

Dat er voor instellingen meer ruimte ontstaat voor ondernemerschap hoort daar bij. Er ontstaat een probleem wanneer de regulering voor alle sectoren gelijk wordt getrokken. Het is maar de vraag of de verschillende vakministeries hun macht willen afgeven. Terwijl het voor het goed functioneren van maatschappelijke ondernemingen noodzakelijk is om wetgeving niet te laten stapelen. Desalniettemin moeten de corporaties op de hoogte zijn van de risico's die zij lopen bij verschillende investeringen. De bomen groeien niet meer tot in de hemel – zeker niet in de huidige tijden van crisis – en een euro kun je maar één keer uitgeven. Volgens de Woonbond moeten de corporaties er rekening mee houden dat slechts het uitvoeren van kerntaken dan al een behoorlijke kostenpost is.

6 CONCLUSIE

Dit hoofdstuk beantwoordt de hoofdvraag van dit onderzoek. De beantwoording van de hoofdvraag leidt tot conclusies en aanbevelingen.

De te beantwoorden hoofdvraag:

BIEDT HET WETSVORSTEL TOT INTRODUCTIE VAN DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING EEN VERANDERING IN DE VORMGEVING EN WERKING VAN HET INTERN TOEZICHT BIJ WONINGCORPORATIES?

6.1 AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

In juli 2009 achtte het kabinet Balkenende-IV de tijd rijp voor een wetsvoorstel tot introductie van een maatschappelijke onderneming. Hoewel het volgende kabinet, Rutte-I, het wetsvoorstel vervolgens introk, is sturing en organisatie van instellingen in het maatschappelijk middenveld niet verdwenen uit de actualiteit. Nog regelmatig vullen de kranten zich met reportages over de gang van zaken bij instellingen in de semipublieke sector. In veel gevallen staat de rol van het intern toezicht bij deze instellingen ter discussie. Het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen beoogde de instellingen een middel te geven om de interne organisatie van maatschappelijke ondernemingen in dienst te stellen van de (kritische) omgeving van deze instellingen en controle op het bestuur makkelijker te maken.

Hiertoe werd een speciale rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen voorgesteld. Was deze speciale rechtsvorm een verbetering van de situatie tot dan toe, of zou een aparte rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen een verschil kunnen maken? En was de privaatrechtelijke weg wel het geijkte middel, of was een publiekrechtelijk instrument een betere keuze geweest?

In dit onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen de bestaande wetgeving voor woningcorporaties en het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen. In dit onderzoek is gekozen voor de woningcorporatiesector, omdat deze sector in haar ruim honderdjarige geschiedenis een andere ontwikkeling doormaakte dan de overige semipublieke sectoren. Woningcorporaties begonnen als privaat initiatief, en zijn later (gedeeltelijk) verstatelijk.

In dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd:

In hoeverre is het intrekken van het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming een verlies voor de woningcorporaties, waar het de mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid van de maatschappelijke onderneming en versterking van het intern toezicht binnen een woningcorporatie betreft?

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat houdt het begrip maatschappelijke onderneming in?
2. Waarom werd een verandering in wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen wenselijk geacht?
3. Welke regelgeving is nu van toepassing op de sociale huursector, en welk effect heeft de huidige wetgeving op sturing en organisatie van woningcorporaties?
4. Hoe zou de rechtsvorm van een maatschappelijke onderneming er volgens het wetsvoorstel uit gaan zien en wat is de belangrijkste kritiek op deze vormgeving?
5. Hoe zijn de ervaringen met inspraak en zeggenschap door de huurders in de sociale huursector?

De beantwoording van deze onderzoeksvragen komt in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan bod.

6.2 MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN: EEN ONDERNEMING ALS ALLE ANDERE?

Sinds de jaren '90 zijn allerhande instellingen die werken op het vlak van sociale woningbouw, zorgverlening en onderwijs 'op afstand' van de overheid gezet. Dit hield in dat de directe verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur en beheer van deze instellingen niet meer bij de Rijks- of lokale overheid en ministers lag, maar bij de instellingen zelf. Omdat deze instellingen werkzaam zijn op het terrein van sociale grondrechten, en voor de maatschappij nuttige taken verrichten, spreken we ook wel van het 'maatschappelijk middenveld'. Onderwerp van dit onderzoek zijn de instellingen die zich richten op sociale woningbouw; de woningcorporaties.

Het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen zorgde ervoor dat er ineens een verschil ontstond tussen 'normale' ondernemingen en 'maatschappelijke' ondernemingen. Een maatschappelijke onderneming:

- is een *privaatrechtelijke* rechtspersoon;
- heeft *maatschappelijke doelstelling*, parallel aan het *algemeen belang*;
- geeft *geen winstuitkering*, maar gebruikt deze voor uitvoering van de maatschappelijke doelstelling.

Een maatschappelijk belang wordt een publiek belang als de overheid zich de uitvoering van dit belang aantrekt. Het publiek belang is verwant geraakt met het begrip 'publieke taak', dat in het maatschappelijk verkeer ingeburgerd is. Dit is geen juridisch begrip, hoewel er wel een aanwijzing is wat publieke taken zijn. Publieke taken:

- *lijken op* publiekrechtelijke of overheidstaken;
- zijn daarmee *verwant*;
- *lijken op* een taak die door een publiekrechtelijke organisatie wordt uitgevoerd;
- *worden ervaren* als publieke taak.

In de Grondwet is 'voorzien in voldoende woongelegenheden' opgenomen als sociaal grondrecht. Daarnaast werd volkshuisvestingsbeleid lange tijd gestuurd door de overheid. De uitvoering werd verdeeld tussen gemeentelijke en particuliere woningbouwstichtingen en -verenigingen. Een groot deel van de maatschappij zal volkshuisvesting daarom als een 'publieke taak' zien. Op de uitvoering van publieke taken kunnen zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verhoudingen van toepassing zijn. Daarnaast is normale marktwerking bij de uitvoering van publieke taken vaak niet mogelijk of, om wat voor reden dan ook, ongewenst.

6.3 WENSELIJKHEID VAN EEN EIGEN ORGANISATIE- EN STURINGSMODEL

De nieuwe verhoudingen in het maatschappelijk middenveld vroegen volgens het kabinet Balkenende-IV om speciale wetgeving voor de instellingen die hierin werkzaam zijn. Afstemming van vraag en aanbod lijkt de grootste uitdaging voor deze organisaties.

Door toename van verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn private uitvoerders van publieke taken buiten publiekrechtelijke verhoudingen geraakt. Wel zijn deze uitvoerders van publieke taken (indirect) afhankelijk van publieke middelen. Dit vraagt om voldoende en goed toezicht op de werkwijze van de uitvoerder (de agent). Door de veranderde relatie tussen uitvoerders van publieke taken en de overheid is dit lastiger dan in het verleden. Corporaties zijn zelf financieel verantwoordelijk en de huurders zijn in het nieuwe model 'klant' geworden. Ideaaltypisch nemen de klanten dan de positie van principaal over van de overheid: omdat er vraag is naar deze dienstverlening geven de klanten (indirect) opdracht om te voorzien in goede en betaalbare huisvesting.

Toch is het moeilijk woningcorporaties als een bedrijf te zien. Kenmerkend voor een markt is de aanwezigheid van concurrentie, waardoor wisselen van aanbieder mogelijk is. Hier haalt een typische marktorganisatie haar

legitimatie vandaan. In de sociale huursector is dit niet mogelijk en zijn mensen aangewezen op één (of enkele) organisaties.

Het ontbreken van concurrentie en de afwezigheid van voldoende mogelijkheden tot voice, hebben gevolgen voor de legitimiteit van deze organisaties. Legitimiteit van beslissingen wordt bepaald op twee manieren: door input-legitimiteit of output-legitimiteit. De input-legitimiteit is gering, door het gebrek aan stabiele toetsingsfactoren over de manier waarop beslissingen worden genomen. Hierdoor kunnen organisaties zich vooral op het vlak van output-legitimiteit onderscheiden. Het gevaar hierbij is dat één fout op het vlak van output-legitimiteit het bestaansrecht van de organisatie als vanzelf op het spel zet.

Hierdoor komt een derde pijler van legitimiteit in gevaar: draagvlak. Zonder draagvlak geen legitimiteit. Indien legitimiteit ontbreekt, moet er een mogelijkheid zijn om deze legitimiteit ter discussie te stellen. Dit wordt samengevat in de termen 'exit' en 'voice'. Indien 'exit' mogelijk is, kan een afnemer kiezen voor een andere aanbieder. Indien 'voice' mogelijk is, kan de afnemer de organisatie en haar bestuurders wijzen op de verkeerde beslissingen en van binnenuit proberen de zaken te veranderen. Loyaliteit van afnemers is hierbij belangrijk, omdat zij bereid moeten zijn zaken van binnenuit te willen veranderen.

Twee kenmerken van de omgeving van woningcorporaties dragen bij aan de wenselijkheid van wetgeving voor maatschappelijke ondernemingen: de grotere financiële belangen en toenemende mondigheid van afnemers en andere belanghebbenden. Om dit in goede banen te leiden, zouden structuren nodig zijn waarin de belangen en bevoegdheden van maatschappelijke ondernemingen een evenwichtig geheel vormen, toezicht gegarandeerd is, transparantie over hun activiteiten bestaat en financiële verantwoording gewaarborgd is. De interne verhoudingen zouden in dit geval het strategisch beleid en een positiefkritische betrokkenheid waarborgen.

6.4 VERENIGING, STICHTING, EN MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING

Om passende interne verhoudingen mogelijk te maken, werd in het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen aansluiting gezocht bij het privaatrecht. De 'rechtsvorm' maatschappelijke onderneming is een modaliteit van de vereniging en stichting.

De wettelijke basis voor woningcorporaties volgt uit de Woningwet. Hierin staat dat de overheid alleen verenigingen en stichtingen die zich ten doel stellen zich in te zetten voor de volkshuisvesting ondersteunt. Vrijwel alle woningcorporaties zijn een vereniging óf stichting, en worden conform de Woningwet 'toegelaten instellingen' genoemd. Via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) staat de overheid garant voor de leningen die de corporaties aangaan. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) houdt toezicht op de woningcorporaties en kan ingrijpen als er (financiële) problemen ontstaan. Het CFV is bijeengebracht door de corporaties gezamenlijk.

Rechtspersonen kunnen rechtshandelingen verrichten. Rechtspersoonlijkheid is noodzakelijk om verbintenissen te kunnen sluiten, zoals huur- en koopovereenkomsten. Rechtspersoonlijkheid brengt niet alleen rechten, maar ook plichten met zich mee. Voor maatschappelijke ondernemingen gelden in vergelijking met de gewone vereniging en stichting aanvullende plichten. Eén daarvan is de instelling van drie organen: een bestuur (ook een verplichting in het huidig privaatrecht), een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging. Hiermee sluit het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen aan bij de ontwikkelingen in de governancecodes uit het begin van deze eeuw.

Hoewel veel corporaties rond 1900 begonnen als vereniging, zijn zij – vooral na de bruteringsoperatie van de jaren '80 van de vorige eeuw – in de loop der jaren veranderd in stichtingen. Hierdoor wordt de aansprakelijkheid van

bestuurders verkleind. Het nadeel van stichtingen is (een gebrek aan) verplichte interne controle op de bedrijfsvoering.

Om deze interne controle mogelijk te maken, is in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) opgenomen dat woningcorporaties, vormgegeven als stichting, een controlerend orgaan moeten instellen. Daarnaast is in de Governancecode Woningcorporaties opgenomen dat elke woningcorporatie een raad van commissarissen of raad van toezicht moet instellen.

Communicatie met bewoners is zowel geregeld in de Overlegwet als het BBSH. De Governancecode Woningcorporaties vult deze regelingen nog verder aan door de woningcorporaties te vragen de keuze voor communicatie met belanghebbenden toe te lichten. De verplichte visitatie die in de Governancecode is opgenomen, waarin de gehele woningcorporatie wordt doorgelicht aan de hand van vooraf gestelde eisen, kan ook bijdragen aan versterking van de zo gewilde legitimiteit voor woningcorporaties.

Omdat de Governancecode Woningcorporaties door de koepel van woningcorporaties in de vorm van de Aedescode voor alle leden verplicht is gesteld, rijst de vraag of binnen de huidige wetgeving al voldoende mogelijkheden geschapen zijn om het (intern) toezicht op woningcorporaties te versterken. Tijdens de interviews werd door de Woonbond de vraag gesteld of de ontwerpers van de wet wel voldoende op de hoogte waren van alle wetgeving voor woningcorporaties. De huidige wetgeving, met publiek- en privaatrecht en zelfregulering / governancecodes, zou wellicht in staat moeten zijn de doelstellingen, rechten en plichten die in het wetsvoorstel voor maatschappelijke ondernemingen werden omschreven, te bereiken.

Het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen introduceert een 'modaliteit' voor stichtingen en verenigingen. Aangezien veel maatschappelijke organisaties waarop het wetsvoorstel van toepassing is in het verleden als vereniging of stichting gevormd zijn, zou een omschakeling naar de voorgestelde modaliteit voor deze maatschappelijke organisaties weinig tot geen problemen opleveren.

Volgens de Raad van State heeft het wetsvoorstel niet aan de vooraf gestelde doelstellingen voldaan. Zo is verduidelijking van de rol en status, evenals de herkenbaarheid van maatschappelijke ondernemingen niet geslaagd. Maatschappelijke ondernemingen kennen, zoals ze nu zijn, al voldoende wettelijke waarborgen. Het gebruik van een privaatrechtelijk instrument voor zaken als intern toezicht, medezeggenschap, financiële verantwoording, geschilbeslechting en controle op commissarissen vindt de Raad van State vreemd, aangezien bestaande privaatrechtelijke structuren hiervoor voldoende ruimte bieden. Verkleining van de afstand tot de overheid lijkt volgens de Raad van State eveneens onmogelijk.

Ook de koepel van woningcorporaties sluit zich aan bij het commentaar van de Raad van State. Er is behoefte aan nieuwe kaders in de semi-publieke sector, vooral vanwege de integrale aanpak van steeds meer vraagstukken in het maatschappelijk middenveld. Het oplossen van het toezichtsvraagstuk is een tweede belangrijke hindernis die samen met de overheid genomen moet worden.

Volgens het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zou een wetsvoorstel voor maatschappelijke ondernemingen vooral de horizontale verantwoording moeten versterken. Het bestuur zou aan maatschappelijke verantwoording moeten doen en moeten werken aan verbetering van de output-legitimiteit. Controle moet mogelijk zijn, en verplichte openbaarmaking van jaarverslagen zou hiervoor een middel kunnen zijn. Daarnaast moet het mogelijk zijn om een slecht functionerende directie en raad van toezicht te ontslaan. Hiervoor heeft het Fonds, maar ook de minister, nog te weinig middelen.

Het wetenschappelijk commentaar is eenduidig: het wetsvoorstel voldoet niet aan de behoefte binnen de sector. Daarom geven zij andere middelen om het probleem op te lossen:

- Een convenant bestuurlijke verhoudingen;
- Introductie van een Community Interest Company (CIC) zoals in Groot-Brittannië, waar één algemeen toezichthouder voor deze instellingen is en het mogelijk is om privaat kapitaal in te brengen;
- Een keurmerk maatschappelijke ondernemingen;
- Rechtsvormen die flexibeler zijn;
- Verder nadenken over de publiekrechtelijkheid van grondwettelijke taken.

Het belang van goed functionerend toezicht zien alle auteurs. Dit is belangrijk voor het vertrouwen in de organisatie. Hierbij is het nog niet eens van belang hoe dit toezicht is vormgegeven, maar het moet werken. Het belang van een belanghebbendenvertegenwoordiging wordt niet gezien. Woningcorporaties moeten aan hun taken voldoen, ook zonder dat belanghebbenden inspreken. De inhoud en kwaliteit van dienstverlening is van belang, en juist hierop heeft een belanghebbendenvertegenwoordiging geen invloed.

Toezicht is belangrijk voor het vertrouwen in (grote) organisaties. Dit geldt niet alleen voor woningcorporaties, maar voor alle organisaties waar 'exit' in principe niet mogelijk is als middel om onvrede te uiten. Het risico bestaat dan dat betrokken eventueel onverschillig raken: als het goed gaat hoor je niemand (en is dat ook niet nodig?), als het fout gaat is de roep om ingrijpen om het hardst, maar ontstaat een idee dat je er toch niets aan kunt doen.

Anderzijds is het maar de vraag of burgers en afnemers zelf het initiatief moeten nemen om betrokken te raken bij de organisatie waarvan zij dienstverlening afnemen. De organisaties zouden een plicht moeten voelen om hen betrokken te houden. Als betrokkenheid gestimuleerd wordt, zijn de afnemers in een belanghebbendenvertegenwoordiging eigenaar van de maatschappelijke onderneming, en daarmee ook eigenaar van onvoorziene (problematische) situaties die ontstaan. Dan is er sprake van co-creatie en gezamenlijk ondernemerschap. Uit de combinatie van advies- en enquêterecht voor de belanghebbendenvertegenwoordiging blijkt dit niet. Zij zijn vrij in hun rol naar de organisatie toe, daar waar echte betrokkenheid gevraagd wordt.

6.5 ERVARING MET TOEZICHT EN MEDEZEGGENSCHAP

Op basis van wettelijke voorschriften en zelfregulering beschikt vrijwel elke woningcorporatie over een bestuur, een raad van toezicht en een huurdersvertegenwoordiging.

Besturen en raden van toezicht zijn zich bewust van de rol van corporaties in de samenleving. Realisatie van volkshuisvestelijke doelen behoort tot de kern van het takenpakket. Dit geldt in mindere mate voor het realiseren van financiële en bedrijfseconomische doelen. Omdat corporaties zelf verantwoordelijk zijn voor de financiële huishouding, zou hier voor zowel besturen als raden van toezicht een rol moeten zijn.

Uit onderzoek blijkt ook dat raden van toezicht in veel gevallen afhankelijk zijn van het bestuur voor het verkrijgen van informatie over de woningcorporatie. Goed toezicht is gebaat bij voldoende onafhankelijke informatie over de corporatie. Daarnaast blijkt dat raden van toezicht zich niet altijd bewust zijn van hun eigen rol en takenpakket. De vormgeving van dit orgaan lijkt op de vormgeving van de raad van commissarissen bij bv's en nv's, maar de rol zou bij een maatschappelijke onderneming anders kunnen zijn.

De relatie met huurders en andere belanghebbenden is goed. Er is regelmatig overleg tussen besturen en huurders, de raad van toezicht ziet hier ook op toe. Huurders vinden dat consultatie over beleid nog wel eens beter kan. Ook zou de taakomschrijving van een huurdersvertegenwoordiging beter kunnen, een extra hoofdstuk over huurdersparticipatie in de governancecode is geen overbodige luxe.

Op basis van wettelijke voorschriften moet een woningcorporatie met huurders overleggen over verbouw, sloop en renovatie van woningen en woonomgeving. Huurders krijgen in ieder geval informatie over plannen voor hun wijk. Samenwerking met verschillende huurdersorganisaties is niet altijd gemakkelijk. Vaak staat het eigen belang voorop en het is moeilijk om tot een goede afspiegeling van de bewoners te komen. Inzet voor een huurdersvertegenwoordiging heeft vaak te maken met het belang dat mensen hechten aan hun woning of hun wijk. Vaak zijn het mensen die al jaren in een bepaalde wijk of complex wonen die in dergelijke organen vertegenwoordigd zijn en staan hun plekje niet graag af.

Om dit representativiteitsprobleem bij belanghebbendenvertegenwoordigingen te voorkomen, moet actief gezocht worden naar vertegenwoordigers. Door mensen zelf een plek in de belanghebbendenvertegenwoordiging te laten aanvragen, zoals het wetsvoorstel nu omschrijft ligt de verantwoordelijkheid bij de belanghebbenden zelf. Uiteindelijk moeten zij gezamenlijk tot een definitief advies of oordeel komen. Hierin schuilt het gevaar dat er veel overleg plaatsvindt, en de besluitvorming daardoor ineffectief wordt. Een ander gevaar dreigt als een advies van de belanghebbendenvertegenwoordiging verplicht is als schakel in het besluitvormingsproces binnen de corporatie (input-legitimiteit).

Dit komt ondernemerschap en professionaliteit binnen een corporatie niet ten goede. Een controlefunctie lijkt geen geschikte taak voor de belanghebbendenvertegenwoordiging. Goedkeuring van het jaarverslag en beleidsontwikkeling zouden wel tot het takenpakket kunnen horen. Het wetsvoorstel geeft hier nu geen invulling aan, maar dit zou een hiaat kunnen oplossen als het om stichtingen gaat. Waar bij een verenging een verplichting bestaat voor de algemene vergadering om het jaarverslag goed te keuren, gebeurt dat bij een stichting alleen door de raad van toezicht. Wanneer ook de belanghebbendenvertegenwoordiging dit jaarverslag dient te ondertekenen, wordt het bestuur gedwongen zich controleerbaar op te stellen.

De belangrijkste conclusie na de gesprekken met Aedes, Woonbond en participatiemedewerkers is dat de corporatie met de omgeving in gesprek moet gaan. Door bewust te zijn van de rol van de woningcorporatie als volkshuisvester en zich aan de kerntaak van voorzien in voldoende woonzorg te houden is de corporatie al een eind op weg om zich in te zetten voor de samenleving. Een speciale wet voor maatschappelijke ondernemingen is dan niet eens nodig.

6.6 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

De bovenstaande antwoorden op de verschillende deelvragen leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag:

In hoeverre is het intrekken van het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming een verlies voor de woningcorporaties, waar het de mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid van de maatschappelijke onderneming en versterking van het intern toezicht binnen een woningcorporatie betreft?

Maatschappelijke ondernemingen hebben een positie ingenomen in het normaal maatschappelijk rechtsverkeer. Hiervoor is een speciale modaliteit van rechtspersoonlijkheid niet van belang. Zij kunnen prima functioneren als normale stichting of vereniging. Sommige auteurs betogen zelfs dat een maatschappelijke onderneming ook een speciaal soort vennootschap zou kunnen zijn. In deze beantwoording wordt de mogelijkheid van deze bijzondere vennootschap achterwege gelaten. Het intrekken van het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming is, waar het verduidelijking van de positie van maatschappelijke ondernemingen betreft, geen verlies voor woningcorporaties.

Wanneer het gaat om beïnvloeding van het beleid, moet gekeken worden naar de mogelijkheden tot beïnvloeding van beleid bij een vereniging of stichting. Woningcorporaties dienen, op basis van de voorschriften in de Woningwet, als vereniging of stichting te zijn vormgegeven. Bij een vereniging is de algemene vergadering het

hoogste orgaan; hier zijn de leden van de vereniging in vertegenwoordigd. Het bestuur is bevoegd de vereniging te representeren, maar in principe worden besluiten genomen met instemming van de algemene vergadering. Bij een stichting is er maar één verplicht orgaan, het bestuur, waarbij de statuten aanvullende regels kunnen stellen over beïnvloeding van het beleid. Echter is de verplichting tot beïnvloeding van beleid ingesteld via de Overlegwet en Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), voor woningcorporaties die zijn vormgegeven als een stichting.

Naast belangrijke bron van regelingen over beïnvloeding van beleid door huurders en overige belanghebbenden, biedt het Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) ook aanknopingspunten voor de vraag of versterking van intern toezicht mogelijk is via bestaande wetgeving. Op basis van artikel 7 en artikel 21 BBSH is het mogelijk om het (financieel) beleid van de woningcorporatie te toetsen door middel van intern toezicht. Daarnaast moeten verenigingen en stichtingen, op basis van Boek 2 BW, jaarlijks een jaarverslag en jaarrekening publiceren. Naast deze wettelijke verplichting zijn ook in de Governancecode Woningcorporaties de taken en verplichtingen van toezichthoudende instellingen opgenomen. Gezien de hoeveelheid regelingen is het intern toezicht op woningcorporaties in ieder geval stevig omschreven. Een goed functionerend intern toezicht is, op basis van de huidige wetgeving, zeker mogelijk.

Echter is het voor goed functionerend intern toezicht belangrijk dat de toezichthouders zelf bewust zijn van hun taak. Uit het onderzoek van de Monitoringscommissie Governancecodes blijkt dat deze bewustwording beter kan. De raden van toezicht zijn vaak nog te afhankelijk van bestuurders voor het verkrijgen van hun informatie. Dit staat onafhankelijk toezicht in de weg. De raad van toezicht zou zich in de uitvoering van haar taak (op basis van de voorwaarden in de Governancecode) rekenschap moeten geven van de maatschappelijke doelstelling die de corporatie nastreeft. Deze maatschappelijke doelstelling is in wettelijke voorschriften niet weergegeven. Het wetsvoorstel tot introductie van de maatschappelijke onderneming had hierin een meerwaarde kunnen bieden, omdat de maatschappelijke doelstelling in het wetsvoorstel expliciet omschreven werd.

De maatschappelijke doelstelling komt nu alleen terug in de Governancecode Woningcorporatie. De Governancecode is geen wettelijk voorschrift, maar zelfregulering. Gezien de doelstellingen die voor het wetsvoorstel werden omschreven zou de Governancecode een goede aanvulling kunnen zijn op de bestaande wetgeving. Hiervoor zou de minister de Code verbindend moeten verklaren. Op basis van deze regelgeving zijn er voldoende mogelijkheden om zowel beleidsbeïnvloeding als versterking van intern toezicht vorm te geven, bijvoorbeeld door:

- Versterking van invulling, benoemen en taakomschrijving van een belanghebbendenorgaan; of dit nu een huurdersorganisatie, belanghebbendenvertegenwoordiging of vergadering van winstbewijshouders betreft;
- Vastlegging van maatschappelijke doelstelling voor woningcorporaties op basis van Governancecode Woningcorporaties;
- Door vastlegging van deze maatschappelijke doelstelling ook verbetering van taakomschrijving bestuur en raad van toezicht;
- Ingrijpen door de Minister indien de woningcorporatie handelt in strijd met volkshuisvestelijk belang.

7 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

De aanbevelingen in dit hoofdstuk volgen op basis van de conclusie geschetst in hoofdstuk 6.

- Gezien de kleine hoeveelheid data die is verzameld in dit onderzoek, verdient het de aanbeveling het onderzoek inzake ervaring met huurdersverenigingen te herhalen met een grotere groep respondenten.
- Deze grotere groep respondenten dient ook een aantal vertegenwoordigers van huurdersverenigingen te bevatten. In dit onderzoek ontbreekt vertegenwoordiging van huurdersverenigingen; waardoor mogelijk een eenzijdig beeld is geschetst van de ervaring met huurdersvertegenwoordiging binnen woningcorporaties.
- Op basis van een grotere groep respondenten, aangevuld met onderzoek naar de precieze samenstelling van huurdersvertegenwoordigingen, is mogelijk ook meer te zeggen over de mate waarin huurdersverenigingen voldoende representatief zijn voor hun woningcorporatie.
- De suggestie van De Jongh, Schild en Timmerman om naar Brits voorbeeld een CIC in het leven te roepen, is interessant. Vooral de combinatie van de mogelijkheid tot externe investeringen en een sterk onafhankelijk toezicht is erg aantrekkelijk. Voor de Nederlandse situatie zou onderzocht moeten worden of een dergelijke vennootschap ook onder Nederlands recht mogelijk is.
- Mocht deze suggestie niet mogelijk zijn, dan verdient het de aanbeveling de suggestie van Scheltema te onderzoeken. Een publiekrechtelijke rechtspersoon met privaatrechtelijke middelen. Echter lijkt dit voor meer verwarring te zorgen dan de voorgestelde CIC uit het Britse recht.
- Het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen was een aardige poging om meer lijn te krijgen in regelgeving voor instellingen in het maatschappelijk middenveld. Dit is een sympathiek initiatief, maar uit dit onderzoek blijkt dat de woningcorporaties een heel andere sector zijn dan zorg en onderwijs. Andersom geldt dit ook. Daarom zou afstemming van wetgeving alleen mogelijk zijn als het gaat om versterking van intern toezicht. Het huidige wetsvoorstel biedt hiervoor onvoldoende aanknopingspunten. Door juist op het vlak van versterking van intern toezicht aansluiting te zoeken tussen de verschillende sectoren, zou een wetsvoorstel voor alle sectoren kunnen slagen.

8 BIJLAGEN

8.1 LITERATUUR

KAMERSTUKKEN

Kamerstukken II 2005/2006, 29752, nr. 2.

Kamerstukken II 2007/2008, 28479, nr. 36.

Kamerstukken II 2008/2009, 29453, nr. 118

Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 2

Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 3

Kamerstukken II 2008/2009, 32003, nr. 4

Kamerstukken I 2010/2011, 32417 A

Kamerstukken I 2010/2011, 32417, nr. 47

BOEKEN

Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: comparing public and private organizations*. Washington, D.C.: Beard Books.

Brandsen, T. (1999). *Volkshuisvesting: tegen de vlakte*. In W. Trommel, & R. Van der Veen, *De herverdeelde samenleving* (pp. 163-184). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Brandsen, T. (2004). *Quasi-market governance*. Utrecht: Lemma Publishers.

Dijk, P., Van der Ploeg, T., Overes, C., Schwarz, C., & Van Veen, W. (2007). *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij* (3e druk ed.). Deventer: Gouda Quint B.V.

Den Tonkelaar, J. (2007). *T&C BW*. Kluwer: Deventer.

Hazeu, C. (2000). *Institutionele economie*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Helden, G. van (1997). *Verzelfstandiging bezien vanuit de transactiekostentheorie*. In N. Mol, & H. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (pp. 37-58). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Heldeweg, M. (2006). *Bestuursrecht en beleid*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.

Hirschmann, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts, Londen: Harvard University Press.

Ru, H. de, Burggraaf, J., & Spaans, L. (2005). *De maatschappelijke onderneming*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Künneke, R. (1997). *Verzelfstandiging bezien vanuit de property rights-theorie*. In N. Mol, & H. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (pp. 17-35). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Mercuro, N., & Medema, S. (2006). *Economics and the law: from Posner to postmodernism and beyond*. Princeton: Princeton University Press.

Mol, N., Verbon, H., & De Vries, P. (1997). Verzelfstandiging van overheidsdiensten: interpretatiekaders vanuit de neo-institutionele economie. In N. Mol, & H. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (pp. 1-15). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Mouwen, C. (2007). Perspectieven en dilemma's van de maatschappelijke onderneming. In M. Dubbeldam, & P. Jagersma, *De passie van de professional - Besturing van veranderingsprocessen* (pp. 113-121). Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Scheltema, M. (2006). Vermenging van publiek- en privaatrecht. In T. Brandsen, W. van de Donk, & P. Kenis, *Meervoudig bestuur* (pp. 73-82). Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Scheltema, M., & Scheltema, M. (2003). *Gemeenschappelijk recht*. Deventer: Kluwer.

Wijk, H. van, Konijnenbelt, W., & Van Male, R. (2008). *Hoofdstukken van bestuursrecht* (14e druk ed.). Den Haag: Elsevier Juridisch.

PRÉ-ADVIEZEN

De Jongh, J., Schild, A., & Timmerman, L. (2010). Naar maatschappelijke varianten van de rechtsvormen in Boek 2 BW? *NVJ-preadviezen*, (pp. 190-252).

ORATIES EN DISSERTATIES

Balkenende, J. (1992). *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties (diss.)*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Heldeweg, M. (2009). Smart rules and regimes: publiekrechtelijke ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie. Enschede: Universiteit Twente.

Raat, C. (2007). *Mensen met macht*. Tilburg: Boom Juridische Uitgevers.

Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Schaar, J. van der (1987). Groei en bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingbeleid (diss.). Delft: Delftse Universitaire Pers.

Thiel, S. van (2000). *Quangocratization: trends, causes and consequences*. Utrecht: S.I. (proefschrift).

RAPPORTEN

Het Zijlstra Center. (2010). Rapport Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties. Amsterdam: Het Zijlstra Center.

SCP. (2005). De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SER. (2005). Ondernemerschap voor de publieke zaak. Den Haag.

WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

ARTIKELEN IN KRANTEN EN TIJDSCHRIFTEN

Eerenbeemt, M. van den, & Meijer, R. (2009, oktober 28). Ondernemertje spelen kan niet meer. *Volkskrant*.

Gualthérie van Weezel, T. (2011, april 13). Historisch dieptepunt woningbouw. *De Volkskrant*.

Kersbergen, K. van, & Van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* (43), 147-171.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, issue 155, 17-28.

ELEKTRONISCHE BRONNEN

Aedes. (2009, augustus 12). *Wetsvoorstel maatschappelijke onderneming*. Opgeroepen op juli 6, 2011, van Aedesnet.nl: <http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2009/07/20090728-wetsvoorstel-maatschappelijke-onderneming.pdf>

AOb. (sd). *AOB.nl*. Opgehaald van oud.aob.nl/kixtart/nm/.../6552-Dresscher%20Gebruik%20WMO.doc

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. (2009, november 2). *Reactie CFV op proeve voor een wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming*. Opgeroepen op april 16, 2013, van CFV home: http://www.cfv.nl/media_dirs/32/media_files_data/reactie_proeve_wet_maatschappelijke_onderneming.pdf

Eigen Haard. (2011, juli 18). *Over Eigen Haard*. Opgeroepen op juli 18, 2011, van Eigen Haard: <http://www.eigenhaard.nl/smartsite.shtml?id=100077>

RMO. (2010, september). *Terug naar de basis: Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Opgeroepen op september 5, 2011, van Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/publicaties/adviezen/2010/1390/>

Vrienden van het Breed. (2011, maart 10). *Vrienden van het Breed*. Opgeroepen op juli 18, 2011, van Vrienden van het Breed: <http://www.vriendenvanhetbreed.nl/>

8.2 INTERVIEW WOONBOND

Naar aanleiding van ons telefonisch gesprek waarin mijn onderzoeksvraag gelijk bleek aan de vraag die nog bij de Woonbond leeft. Vanuit mijn juridisch-bestuurskundige master kwam de vraag naar boven omdat er binnen de huidige publiekrechtelijke wetgeving heel duidelijk regelingen zijn waarin de omgang van huurders en woningcorporaties specifiek is geregeld. Vraag: waarom niet aansluiten bij de ontwikkeling van het belanghebbendenbegrip? Er komen alleen maar meer regels bij, het is niet zo dat de belanghebbendenvertegenwoordiging in de plaats komt van de huurdersverenigingen. Belanghebbenden zijn daarnaast ook meer dan alleen de huurders. Maar: bij veel woningcorporaties worden huurders wel echt als eerste belanghebbenden gezien, vandaar ook de keuze voor deze huurdersvertegenwoordiging in dit onderzoek.

Er zijn volgens de Woonbond maar weinigen die zich vragen stellen over de belanghebbendenvertegenwoordiging. Wel veel kritiek vanuit andere partijen gekomen, maar de belanghebbendenvertegenwoordiging in dit kader een beetje achter gebleven. Vandaar ook de interesse bij de Woonbond om medewerking te verlenen aan dit onderzoek.

Woningcorporaties zijn al veel bezig met huurders – steeds mondiger burgers ‘vinden’ ook veel meer van een bepaald onderwerp. Contact met Eigen Haard, Mitros en Welbions. Na het bestuderen van de mogelijkheden die de belanghebbendenvertegenwoordiging zou krijgen, de vraag: heeft de belanghebbendenvertegenwoordiging er wel belang bij om ook invloed uit te oefenen op de meer strategische en bedrijfsmatige keuzes die het bedrijf maakt? Het vermoeden is dat dit wetsvoorstel vooral hier een handreiking in wil geven – dit is althans mijn interpretatie.

Probleem dat er veel open einden zijn wordt ook door de Woonbond bevestigd. Daarnaast wordt ook door hen niet zeker gesteld dat dit daadwerkelijk een wet gaat worden.

Hoe denkt de Woonbond over het wetsvoorstel, hoe is de visie van de Woonbond van hoe huurders en woningcorporaties met elkaar omgaan? Derde punt: hoe ziet op dit moment de mate van representatie van de huurdersverenigingen er uit – in het wetsvoorstel wordt ook gevraagd om een representatieve samenstelling van de belanghebbendenvertegenwoordiging.

Reactie van de Woonbond is bekend (red.). Woonbond is een koepel van huurdersorganisaties, het is een vereniging met leden. De leden zijn huurdersorganisaties, bewonerscommissies op complex- en wijkniveau en persoonlijke leden. Vertegenwoordigen ongeveer 1,4 miljoen huurders, die zijn vertegenwoordigd in de huurdersorganisaties die lid zijn. Jannie is medewerker bij het onderdeel belangenbehartiging – en deze afdeling is verantwoordelijk voor het voeren van overleg met partijen die van belang kunnen zijn voor het beleid op woongebied.

Wat wil de wetgever met het wetsvoorstel? Het wetsvoorstel speelde in de tijd dat er een discussie over de governance in de corporatiesector gevoerd werd, dit ging ook over de vraag wat corporaties zijn, wat is hun plek en hoe verhouden zij zich tot de overheid. Vanuit Aedes en het ministerie voor WWI werd de stuurgroep-Meijerink ingesteld, die als hoofdadviser vooral voor meer zelfregulering pleitte. Juist in die tijd kwamen juist veel incidenten aan het licht: SS Rotterdam, Rochdale, SGBB, St. Servatius. Hoewel corporaties niet failliet kunnen gaan, er zit een borging achter, maar bijvoorbeeld SGBB is nu overgenomen. St. Servatius had in eerste instantie problemen met bouwen over de grens, maar de Campus Maastricht heeft deze corporatie pas echt in de problemen gebracht. Hierdoor was meer toezicht gewenst, en dit heeft de discussie over de corporaties sterk beïnvloed. Het rapport van de stuurgroep-Meijerink kwam daarom al snel in de prullenbak. Ook Minister Van der Laan (destijds Minister voor WWI) was minder gecharmeerd van deze zelfreguleringsplannen en pleitte vorig jaar zomer in een brief aan de Tweede Kamer juist voor meer toezicht. Onderscheid tussen corporaties wel of niet

onder toezicht van het CFV. Positie van corporaties hierdoor helder neergezet – hierdoor voegt het wetsvoorstel voor corporaties niet veel toe. Immers, het wetsvoorstel beoogde ook de positie van de maatschappelijke ondernemingen steviger neer te zetten.

Maatschappelijke verankering moet op lokaal niveau gebeuren, maar hoe dan wordt ook weer niet aangegeven.

De Woonbond zit niet zo in de materie van het verschil tussen het privaatrechtelijke karakter van het wetsvoorstel en niet direct zo het publiekrechtelijke karakter van de wet.

De brief van Van der Laan heeft veel duidelijkheid gebracht, en dit zou verder in de Woningwet worden aangescherpt, maar dit is wel op de achtergrond geraakt door de val van het kabinet. In de Woningwet zou duidelijker opgenomen worden wat het domein is van de corporaties, wat wel en niet kan/mag, ook de participatie in commerciële projecten zou beter worden afgebakend, tevens zou een toezichthoudend orgaan worden toegevoegd.

Dit geeft wel minder vrijheid aan de corporaties om bij te dragen aan de ‘verheffing’ van de bewoners en leefbaarheid van de wijk te verbeteren, hun maatschappelijke taak uit te voeren. Hierbij is het voorbeeld van de SS Rotterdam aangehaald als zijnde leer-werkproject voor de wijk waar het schip ligt. De Woonbond is het eens met de opmerking dat dit kan bijdragen aan de leefbaarheid. Alleen, een schip dat miljoenen heeft gekost – het is de vraag of je geld wat door huurders is opgebracht, dat is bedoeld voor de volkshuisvesting moet gebruiken voor zo’n leerwerkproject. Dat geld, dat is bedoeld voor de volkshuisvesting, moet ook binnen de volkshuisvesting blijven en moet geïnvesteerd worden in nieuwe woningen, renovatie van woningen, energiezuiniger maken van woningen, investeren in leefbaarheid. Dat hoort er zeker bij, maar dat er zoveel wordt geïnvesteerd in dat schip – dit kunnen ze financieel ook niet bolwerken. In deze tijd van economische crisis lukt het ook niet om woningen te verkopen om de liquiditeit te verbeteren, de exploitatie van het schip kan ook niet worden gebolwerkt. De directeur is inmiddels ook teruggetreden. Je moet wel investeren in leefbaarheid, maar dit is zo buiten proportie, dat moet je niet willen. Je moet goed op de hoogte zijn van de risico’s die je loopt. Afgelopen jaren kon het eigenlijk niet gekker: groot, groter, grootst; prestigevolle projecten. Het kost veel geld, je kunt beter verstandiger financiële afwegingen hierin maken.

Maar wat zou de belanghebbendenvertegenwoordiging hier tegen kunnen doen? Je zou zeggen dat een goede RvT hier op zou moeten ingrijpen, en dat dan dergelijke grote risico’s niet zouden worden aangegaan.

Volgens de Woonbond hoort het ook bij een goede RvT om directe controle uit te oefenen. Een belanghebbendenvertegenwoordiging kan dat niet, zal ook nooit alle informatie krijgen die te maken heeft met financiële afwegingen – het zal meer de bedoeling zijn dat de Bhv over de strategie en beleid gaat, en de RvT meer de financiële beslissingen zal controleren.

Maar bij strategie en beleid hoort ook financieel beleid en strategiebepaling, waarom zou de belanghebbendenvertegenwoordiging niet bij kunnen dragen aan deze uitwerking van beleid? Er is in dit wetsvoorstel ook een mate van informatievoorziening opgenomen, ze zouden dezelfde informatie moeten kunnen krijgen als de RvT. Er is misschien wel een verschil in personele aangelegenheid – aanwezigheid van voldoende leden.

Volgens de Woonbond is er wel degelijk een verschil. De RvT/RvC komt vaker bij elkaar dan een belanghebbendenvertegenwoordiging – het blijft echter voor ons ook speculeren, het is immers nog steeds niet ingevuld in de keuzes van de wetgever. Dus, op de gok: is de bhv een vrijblijvende optie, wat is de positie van de bhv? Wordt het één keer per jaar een open-inloop-sprekavond, of is het een telkens terugkerend evenement? Dit is belangrijk voor de positie van de bhv.

De positie van de RvT is dan heel wat steviger. Ze komen vaker bij elkaar, ze kunnen een bestuur de laan uitsturen – zij hebben echt machtsmiddelen om de informatie die zij willen boven tafel kunnen krijgen. Deze positie is anders dan die van een Bhv, die toch meer adviezen vanuit de maatschappij meegeeft. Hiervoor zal toch echt meer procedureel worden vastgelegd moeten worden om meer duidelijkheid te krijgen over de positie en hoe er mee om te gaan? Voor de Woonbond betekent dit dan ook dat er meer duidelijkheid moet komen over de verhouding tot de huurdersorganisaties.

In de WOHV zijn deze procedures juist vrij uitgebreid geregeld, dit is in de loop der jaren verbeterd en uitgebreid – de huurders, als prioritaire belanghouders, de groep die toch het meeste belang heeft bij het goed functioneren van de corporatie, dat die formele inspraak heeft in de corporatie. Deze wet regelt de spelregels voor de omgang tussen huurders en de corporatie. Zeker sinds de laatste wijziging is deze wet nog meer van toepassing op de commerciële verhuurders. Als je voor de Bhv nog meer de procedures regelt, dan moet je nog meer nadenken over hoe verhouden nu deze procedures zich tot elkaar, en moet de Bhv dan nog verder af komen te staan van huurderszegenschap zoals in de overlegwet? Maar wat in de overlegwet staat, is niet zo in elkaar te schuiven in de bhv. Ten eerste bevat de belanghebbendenvertegenwoordiging meerdere groepen – de positie van huurders wordt dan kleiner, als er meerdere groepen in de bhv zitten met onderling verschillende belangen, dan wordt het des te moeilijker om hier een éénduidig advies uit te krijgen. Als het de bedoeling is hier vooral huurders in te zetten, waarom zou je dan een bhv willen introduceren, nu dit allemaal al zo goed geregeld is via de overlegwet? Het lijkt er op dat degenen die de wet heeft gemaakt, niet eens heeft geweten dat er een overlegwet is.

De toepasbaarheid van deze wet op alle sectoren van maatschappelijke ondernemingen zorgt er voor dat deze wet zo vaag is gebleven over wie er in de bhv moet, waar het over moet gaan en hoe deze er uit moet zien. Hoe meer partijen er bij deze besluitvorming zijn betrokken, hoe lastiger het wordt om dit besluit te nemen. Zorginstellingen, politie, onderwijs, het wordt lastig als die met al hun verschillende belangen een eenduidig advies moeten geven. Huurders zullen tussen alle professionals in deze bhv achter lopen. Toelichting op keuze tussen raad/vertegenwoordiging: raad wordt een institutioneler principe. Wanneer je alleen voor huurders in je bhv kiest, wat is dan de toegevoegde waarde van de huurdersvertegenwoordiging zoals in de overlegwet geregeld? Een andere optie is om het kleiner te houden en de bhv alleen te laten bestaan uit huurders en gemeenten. Maar: de gemeente heeft ook al een positie vanuit het BBSH – maken prestatieafspraken, bespreken een woonvisie – waardoor dit ook een vreemde constructie wordt. Geen van deze scenario's geven voor de Woonbond een duidelijk handvat.

Uit een rapportage van de Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties blijkt dat woningcorporaties nu al worstelen met het contact met belanghebbenden. Hoe gaan de corporaties nu om met de governancecode: conclusie, contact met belanghebbenden komt nog niet uit de verf en corporaties weten ook nog niet zo goed hoe ze dit moeten doen.

Sluit aan bij de vraag: hoe stel je nu zo'n belanghebbendenvertegenwoordiging samen? Hoe krijg je de representativiteit voor elkaar? Hoe is het beeld van de Woonbond: krijgen de corporaties het goed voor elkaar om een orgaan in te stellen, komen er klachten over het gebruik van de bhv door de corporatie?

Wisselende geluiden over hoe corporaties omgaan met de geluiden vanuit de huurders. Intern veel bezig met versterking van participatie van huurders. Overleggen met huurders over plannen die er zijn, er wordt gezien dat mensen het steeds minder aantrekkelijk vinden om bij de vergaderingen te zitten, het kost veel tijd. Veelal oudere mensen die deelnemen, weinig jongeren en 'nieuwe nederlanders'. Woningcorporaties vinden het ook moeilijk om contact met deze groepen te leggen. Onderdeel van onderzoek door de Woonbond hoe dit contact te verbeteren en de huurdersvertegenwoordiging te verbreden en de achterban te vergroten. Standpunt Woonbond 'Toekomstbestendige huurdersorganisaties'. Huurdersorganisaties zijn enthousiast, maar de corporaties willen

hier nog niet aan meewerken (financieel). Advies uitgebracht aan Aedes, in de praktijk blijkt het nog een lastig punt te zijn hoe huurdersorganisaties dit aan moeten pakken. Zoektocht die vooral vanuit de Woonbond wordt ingestoken, hoe hier mee om te gaan, brochure voor huurdersorganisaties om meer groepen te verbreden, samen met SEV 9 experimenten om vernieuwing in participatie te stimuleren opgezet. Er wordt veel gedaan om deze representativiteit te vergroten. Belangrijk onderdeel in het wetsvoorstel, misschien gaat dit niet helemaal zoals de wetgever het heeft beoogd. Representativiteit ontstaat ook niet vanzelf! Oudere mensen hebben een verantwoordelijkheidsgevoel om zich in te willen zetten voor de samenleving, vinden dat het er bij hoort, maar juist jongeren en allochtonen zijn huurders en hun inspraak is belangrijk, terwijl je die niet terug ziet in de huurdersorganisaties. Ze hoeven echter niet in het bestuur te zitten, je moet wel zorgen voor manieren om ze te betrekken, dus activiteiten organiseren waarin duidelijk wordt wat de wensen zijn en de vragen zijn, wat willen deze groepen? Misschien meer direct persoonlijk contact stimuleren, hierdoor meer kennis over de wensen en inbreng van deze groepen. Huurdersorganisaties hebben hier samen met de corporaties een verantwoordelijkheid. Dit onderwerp leent zich uitstekend voor samenwerking en biedt kansen om hier stevig mee aan de slag te gaan en de maatschappelijke verankering te verbeteren. Door de grootte van de corporaties is het lastig deze verankering te bewerkstelligen en verzorgen. Deze grote corporaties moeten op een andere manier het contact met hun huurders verbeteren. Hierdoor kunnen huurdersorganisaties ook versterkt worden – woningcorporaties vinden (soms terecht) dat ze niet veel hebben aan de huurdersorganisaties. Burgers worden steeds mondiger, maar huurders zijn vaak ook mensen die juist niet zo mondig zijn – lager opgeleid, meer afhankelijk van de activiteiten van de woningcorporatie.

Hoe zou de ideaaltypische vertegenwoordiging er uit zien? Er wordt veel waarde gehecht aan veel inbreng van huurders, maar wel ook een goede afspiegeling en representativiteit. Koppeling met formele positie van huurdersorganisatie, om ook echt invloed te hebben op het beleid van de corporatie, gecombineerd met meer informele bijeenkomsten en diverse vormen van inspraak en dat ook breed gedragen terug te kunnen geven aan de corporatie. De frequentie van gezamenlijke berichten is afhankelijk van wat er speelt. Wanneer er gesloopt gaat worden, dan gaat het om het dak boven het hoofd, dan zijn mensen meer geneigd om deel te nemen aan een inspraakmoment. Betrekken van mensen in besluitvorming is niet altijd makkelijk, men is meer geïnteresseerd in dingen die direct invloed hebben op de eigen positie. Bij het bepalen van beleid moet ook de inbreng van huurders worden georganiseerd – maar het is lastig om grote groepen mee te nemen in de besluitvorming. Hoe meer mensen, hoe moeilijker het kan zijn om voor iedereen te praten.

Wanneer je één of twee keer per jaar bij elkaar komt, kun je niet alle informatie bespreken. Als het bij slechts incidentele bijeenkomsten blijft, is het lastiger om goed te reageren op kwesties die op hoger niveau spelen. Andere vormen van advies dan wanneer je naar kwesties rondom sloop en renovatie kijkt.

In een lokaal statuut worden er vooraf afspraken gemaakt met de huurdersorganisatie over het proces, op het niveau van de wijk worden er dan afspraken gemaakt die speciaal voor die wijk gelden. Dit gaat om wijken waarin grote renovaties plaats gaan vinden; welke stappen gaan genomen worden, hoe wordt inspraak gefaciliteerd, waar mag over worden meegepraat.

Nogmaals: vanuit allerlei hoeken is er gereageerd. Meer kritiek – meer regels, in plaats van minder. Ook over financiële zaken – investeringen door andere partijen en uitgifte van winstbewijzen, voor corporaties geldt dit niet zo, maar voor andere sectoren gaat dit wel gelden. Er is nog geen organisatie of partij geweest die echt enthousiast is geweest over dit voorstel.

De maatschappelijke verankering is nog steeds actueel, hoewel het wetsvoorstel wat meer op de achtergrond is geraakt. De overheid moet bezuinigen, die kijkt ook naar de corporatiebranche – is daar geld te halen? Er is een bredere discussie, moet de corporatiebranche ingekrompen worden? De corporaties willen vooral laten zien dat

ze belangrijk werk doen om hun positie vast te houden. Het maatschappelijk nut willen ze vooral heel erg naar voren brengen en dit willen ze ook graag laten zien. De discussie rondom de maatschappelijke verankering geeft ook grotendeels de plek van het wetsvoorstel in de samenleving weer.

Corporaties moeten ook grote investeringen doen om aan hun kerntaak te voldoen. Daarom is het misschien niet zo goed om andere taken aan te nemen. Investeringen in energiebesparing bijvoorbeeld zijn erg belangrijk. Investeringen in krimpgebieden vragen om sloop, want woningen staan leeg en moeten tegen verloedering worden beschermd. Dit betekent dat je kapitaal vernietigd, waarbij je er wel weer voor moet zorgen dat je daarna weer geld kunt verdienen. Er zijn ook wel belangrijke investeringen te doen, en dat sommige woningcorporaties krap bij kas zitten is ook een feit. Vroeger was het makkelijker om woningen te verkopen en op die manier de liquiditeit te verbeteren.

Wat de Woonbond betreft mag de vennootschapsbelasting voor corporaties ook meteen worden afgeschaft. De bijzondere positie van corporaties vraagt om investeringen in de woningen – dit is de kerntaak en hiervoor moet de winst worden gebruikt. Een corporatie is natuurlijk geen normaal bedrijf vanwege de maatschappelijke taak.

Idee van 'revolving fund': gemaakte winst wordt opnieuw geïnvesteerd, zodat zij wel als geheel sterk blijven om het bedrijf gezond te houden. Juist omdat corporaties geen winst hoeven te maken, kunnen zij op deze manier werken.

8.3 INTERVIEW AEDES

Uitleg tot nu toe gedaan: hoe verhouden huidige vormen van belanghebbenvertegenwoordiging zich tot de bhv uit het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming? Huidige vormen zijn anders en er is eigenlijk maar één officieel orgaan uit bestaande regelgeving, de huurdersvertegenwoordiging, want het komt uit BBSH en Wet Overleg Huurders Verhuurders. Aandacht na voorbereidend onderzoek verder toegelegd op belanghebbendenvertegenwoordiging. Dit is wel een bijzonder orgaan in het wetsvoorstel.

Rapport monitoringscommissie governancecorporaties: interessant dat corporaties er moeite mee hebben om de omgang met belanghebbenden vorm te geven, daarnaast vinden besturen en RvT's dat huurders en gemeenten in principe de prioritaire belanghouders zijn. Dit is belangrijke informatie waar ook deels mijn onderzoek op is gebaseerd.

Hoe de verhouding tot wat er nu is, de vertegenwoordigingen die er nu zijn zich verhouden tot de belanghebbendenvertegenwoordiging in de nieuwe wet. Vooral uitvinden wat de invloed is op besluitvorming voor woningcorporaties. Je ziet in sloop- en renovatietrajecten nu dat huurders op de één of andere manier invloed uitoefenen op beleid. Maar dit is een ander soort invloed dan die in het wetsvoorstel (lijkt) te zijn aangegeven. Het blijft lastig om aan te geven wat de wetgever heeft beoogd.

Daarnaast stond op de website van Aedes dat er een startbijeenkomst zou worden georganiseerd waarin hoe een woningcorporatie een maatschappelijke onderneming is?

Ik houd me bezig met een paar dingen. De wet op de maatschappelijke onderneming, vanaf het begin, maar nu staat het stil. Zeker sinds de verkiezingen. Voor het vorige kabinet zat het in het regeerakkoord. Balkenende was een groot voorstander, maar de Tweede Kamer had weinig animo het aan te nemen. Ik houd me bezig met governance, hoe de governancecode woningcorporaties up-to-date te houden, of het goed van toepassing is op de situatie. Het derde is integriteit. Meer bezig met deze onderwerpen vanuit een bestuurskundige zin. Anderen meer bezig met hoe corporaties te helpen om hun buitenwereld naar binnen te halen en hoe dit praktisch kan worden vormgegeven.

Er zijn drie thema's: praktijk (van sloop en renovatie) – hoe bouw je het proces op, hoe betrek je bewoners bij dit proces? Er zijn plaatsen waar best wel wat problemen ontstonden bij het voor elkaar krijgen van een sloop- en renovatietraject. Hiermee krijg je niet echt snel het proces op gang. Hoe gaat dit dan in zijn werk, hoe vaak zit je met elkaar om tafel? Het tweede punt is dat in de wet staat dat de belanghebbendenvertegenwoordiging representatief moet zijn. Hoe krijgen de corporaties dit voor elkaar. Het derde punt gaat om het strategische beleid, waar ook de belanghebbendenvertegenwoordiging over mee zou moeten praten. Hoe gaan corporaties daar nu mee om – werken ze daarover met huurders samen? Praten huurders mee over strategie en lange-termijnbeleid? Hoe vaak dan? Waar gaat het dan over? Kunnen huurdersorganisaties deze vragen goed aan? Zijn de huurdersorganisaties in staat deze thema's uit te werken? Of hebben ze moeite met het betrekken van de belanghebbenden?

Om op het laatste punt terug te komen. Volgens mij richt de belanghebbendenvertegenwoordiging zich op het strategische lange termijn-beleid, op corporate-niveau. Niet op het wijkniveau, niet op projectniveau of sloop- en renovatie niveau. Legitimeren zij het bestaansrecht van de onderneming, dat is het idee. Want, een maatschappelijke onderneming, is een idee. In de praktijk kun je zeggen dat er maatschappelijke ondernemingen zijn, maar in de praktijk is die erkenning er niet. Juridisch bestaan ze niet. Bestuurskundig misschien wel. Voor de samenleving is het daarom nog steeds onduidelijk wat maatschappelijke ondernemingen dan zijn.

Woningcorporaties zijn eigenlijk het prototype van de maatschappelijke ondernemingen. Ze hebben geen financiële banden meer met de overheid – ze krijgen geen geld meer van de overheid en zijn daarom op zoek naar een nieuwe positie. Het zijn ook geen commerciële ondernemingen, hebben geen aandeelhouders, het zijn vooral stichtingen en verenigingen. Het eigenlijk eigenaarloze ondernemingen geworden, wel met een maatschappelijke missie. Hier gaat ook het geld naar toe. Maar het probleem was dat de onderneming van niemand meer was. De onderneming, daar moet een soort ondernemerschap inzitten, zonder winstdoelstelling, maar met een maatschappelijke doelstelling. Maar wie bepaalt wat maatschappelijk is? Dat zou de lokale omgeving van de maatschappelijke onderneming moeten zijn, die zou de onderneming moeten legitimeren voor hun taken.

Dat is volgens mij ook waarom het een beetje grijs wordt, heel onduidelijk wordt wat dan de belanghebbendenvertegenwoordiging op corporate niveau zou moeten doen. Maar je wilt juist een bericht uit de wijk waar het over moet gaan.

Iedereen is het er in zekere zin over eens dat de buitenwereld een rol zou moeten spelen in de maatschappelijke onderneming. Willem van Leeuwen heeft in de 15 jaar dat hij voorzitter was van Aedes de sector willen stimuleren de buitenwereld binnen te willen halen. De vraag is of je dat moet verplichten: moet je corporaties verplichten de buitenwereld binnen te halen via regelgeving? In eerste instantie gezegd dat corporaties daar zelf initiatief voor moeten nemen. Het mooie is ook dat het op zoveel manieren kan. Er zijn hele mooie voorbeelden van de wijze waarop woningcorporaties belanghebbenden betrokken hebben bij de wijken. Maar er zijn ook corporaties die dat niet doen of waar het dan alsnog misschien minder goed gaat. Daarbij blijft die discussie – van wie is de corporatie – het legitimatie/bestaansrecht vraagstuk bleef boven de markt hangen. Het bleef boven de markt hangen omdat het toch ook in de sfeer van hobbyïsme bleef hangen.

Het hoofdstuk 5 in de governancecode gaat over omgang met belanghebbenden – in de preambule of begeleidende brief staat dat er een enorme discussie is gevoerd over het invoeren van een dergelijke raad. Moet dit verplicht, of laten we het vrij? Hoe het nu in de code is omschreven is het een vrije vorm en mag men er voor kiezen. Zelfs dit wordt als dwingend ervaren als corporaties. Nu is het zo dat je van de code mag afwijken, als je het maar uitlegt – comply or explain. Je wilt dat corporaties nadenken over hun verhouding tot hun belanghebbenden. Ze mogen het best op hun eigen wijze doen, als ze er maar over nadenken. De monitoringscommissie zal half september een advies aan de Aedes en VTB geven over de omgang met belanghebbenden. Omdat dit al als een dwingende vorm wordt ervaren.

Als je het alleen op deze manier doet ben je alleen op corporate niveau bezig, terwijl de lokale verankering plaatsvindt op straat of in de wijk. Ik heb laatst een soort college gekregen over 'De wijkgerichte corporatie': dat je de hele corporatie van top tot teen wijkgericht maakt. Dat de mensen in de wijken verantwoordelijk worden en dat de rest van de organisatie daaraan dienstig is. Het is een interessant voorbeeld van dat je de situatie omdraait en de hele corporatie wijkgericht maakt. In feite komt het er op neer dat je in de hele beleidscyclus de buitenwereld betreft.

Waar staat de corporatie voor, de missievraag, als je daar met je belanghebbenden consensus bereikt, heb je al de belangrijkste stappen gezet. De maatschappelijke agenda is ook een manier: als je kijkt naar de doelstellingen voor de komende vijf jaar; je moet dan wel echte afwegingen maken – contracten sluiten – je levert dan prestaties en je verantwoordt jezelf daarover. Het zijn allemaal stappen, punten waarbij je de buitenwereld kunt betrekken. Dit beantwoordt veel meer aan wat je wilt bereiken: lokale verankering van de corporatie in de samenleving.

Waardoor je – er komt veel regelgeving vanuit de rijksoverheid en de minister wordt vaak op het matje geroepen – er toe komt dat corporaties veel lokaler verankerd zijn. De minister zou dan ook makkelijker kunnen zeggen 'ik

ga er niet over, maar de mensen in de wijk zelf'. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de branche – dat de corporaties het aan zichzelf te danken hebben – dat corporaties zelf moeten investeren in de wijken. Ze moeten volledig winstbelasting betalen, maar daarbij niet de achterban, de lokale omgeving om steun te kunnen krijgen bijvoorbeeld bij de belastingvraagstukken. Dat mensen boos zijn dat er geld uit de lokale omgeving voor de staatskas wordt ingenomen! Maar dat gebeurt niet en dat hebben we aan onszelf te danken. Want als je echte verankering hebt, dan zouden mensen misschien wel zelf voor ons opstaan! Dat zou de echte test moeten zijn.

Dit is wel een ding dat elke keer weer terug komt in de gesprekken. Maar, voor zover ik het begrijp, zou je kunnen zeggen dat wanneer je wel investeert geen winst maakt, en dus geen belasting hoeft te betalen.

In het geval van corporaties is het zo dat je vooral over kapitaal betaalt, en de onrendabele top (die bij corporaties erg groot is) niet mogen aftrekken. Particuliere investeerders mogen deze onrendabele top wel aftrekken. Corporaties worden zwaarder aangeslagen dan vastgoedbeleggers.

Twee jaar eerder is al ingevoerd dat over alle commerciële activiteiten belasting moest worden betaald. Over de sociale, de maatschappelijke activiteiten hoeft geen belasting te worden betaald. Net zoals scholen en ziekenhuizen dit ook niet hoeven te doen over hun eigen maatschappelijke activiteiten. Om dit goed uit te kunnen voeren, werd er een VSO onderhandeld met de Belastingdienst. Toen dit akkoord er was, werd er, bij natte inkt, nog een streep doorheen gezet. Heel erg onbehoorlijk bestuur.

Het probleem is... Nee, de situatie is zo:

Het CDA heeft het op zich goed voor met het maatschappelijk middenveld. Die willen toe naar een situatie waarin marktpartijen taken van de overheid overneemt. De overheid kan niet alles doen, in het verleden is ook bewezen dat dit niet werkt. Het kost veel geld, je ontnemt het ondernemerschap, het wordt niet efficiënt gedaan, het ligt niet dicht bij de burger... Als overheid zou je jezelf moeten beperken tot een aantal zaken. Het is wel een groot maatschappelijk middenveld, dat is in het verleden zo ontstaan, een soort maatschappelijk compromis. Het CDA wil graag duidelijkheid en een afbakening van het maatschappelijk middenveld, dat alle maatschappelijke ondernemingen onder een consistent overheidsbeleid vallen. Maar zover komt het nooit, het CDA is hier uiteindelijk niet principieel genoeg in. Wanneer er een links kabinet komt, komt er meer regelgeving en worden de touwen verder aangetrokken. Een rechts kabinet wil het liever helemaal in de markt brengen en helpen liever het maatschappelijk middenveld om zeep. Deze dreiging van links en rechts zit er steeds in.

Dit wetsvoorstel is een poging om het maatschappelijk middenveld los te trekken van politieke invloed.

Willem van Leeuwen was een groot voorstander van het wetsvoorstel, van eisen die gesteld worden aan maatschappelijke ondernemingen. Hij vond het ook principieel juist dat het in het BW werd geregeld: woningcorporaties zijn ook opgericht door particulier initiatief. Eigenlijk is het na WO II geheel ingekapseld door de overheid. Hij vond het ook principieel private ondernemingen. Er zijn een aantal eisen waar je aan moet voldoen als je eenmaal een maatschappelijke onderneming bent. Als je daaraan voldoet, is er niet meer echt een reden voor meer overheidstoezicht. Maar het idee is dan dat je het gelijk trekt voor alle maatschappelijke ondernemingen. En dat veel publieke regels weg kunnen.

Wat je nu hebt is dat er voor alle scholen publieke regels zijn, voor ziekenhuizen, voor corporaties... Zo creëer je dat de vakministeries erg machtig zijn – zij bedenken al die regels. Dat die specifieke regels dan ook zouden kunnen worden afgeschaft, was iets wat dan bij die ministeries niet aankwam. Niemand kan die regels dan afschaffen. De vakministeries vinden dat andere – algemene – zaken niet over de juiste kennis beschikken over de zaken waar zij over gaan. Ze behouden ook graag die positie, want dat levert macht. Je kunt de wet op de maatschappelijke onderneming wel willen invoeren, maar vakministeries breiden hun regels graag uit. De

overheid is wat dat betreft ook verschrikkelijk verkokerd. Daardoor is het middenveld ook verkokerd en is het ook moeilijk om via één wet dit op elkaar af te stemmen. Het is niet realistisch om die wens tot afstemming uit te voeren. Er is een alternatief voorstel op de website van het platform maatschappelijke ondernemingen te vinden. Daarbij ook een aantal voorwaarden die worden gesteld aan de overheid om dit in te voeren. Op deze voorwaarden kwam de reactie dat daar niet over te praten viel. Toen hebben wij ook gezegd dat we tegen het wetsvoorstel waren.

In het alternatieve wetsvoorstel schrijven wij een vormvrije belanghebbendenvertegenwoordiging voor. We hebben het wel een beetje vaag gehouden, want het blijft moeilijk om de vraag te beantwoorden wat daar nu eigenlijk in moet. Nog steeds hebben we geen antwoord op die zoektocht. Misschien is het antwoord er ook helemaal niet.

De belanghebbendenvertegenwoordiging... dat wordt haast een soort gemeenteraad. De Woonbond is veel te bang dat de invloed van de huurders achteruit gaat. Het hoeft immers niet alleen over huurders te gaan, maar ook over zorginstellingen, politie en toekomstige huurders. Het gaat alleen over de zittende klasse – deze wordt beschermd. De mensen die nog moeten beginnen zijn de dupe. Er is alleen maar regelgeving die gericht is op de zittende huurders – zij hebben alle rechten. Voor de Woonbond is dit ook van belang. Wat is dan de verhouding tot de professionals? Maar dit is ook vooral vanuit eigen belang redeneren. Er zijn meerdere belanghebbenden.

Ook een zorginstelling, de wijkbewoners, de woningzoekenden, de gemeente heeft een rol bij het functioneren van de woningcorporatie. Dit is wel één van de grote bezwaren bij het wetsvoorstel. De wet op het overleg huurders verhuurders heeft zoveel steun in de Tweede Kamer (daar zitten zoveel stemmen achter) dat deze nooit wordt afgeschaft. Je zou wel kunnen denken aan afspraken of convenanten: dat de huurders de overlegwet uitvoeren binnen de belanghebbendenvertegenwoordiging. Als die wet er komt dan zijn we wel op zoek naar een model met vooral als doel dat de corporatie niet eindeloos zit te overleggen en de besluitvorming in gevaar komt.

Als deze wet was doorgestaan, dan zijn er ook nog ideeën dat de huurders in de raad van commissarissen kunnen plaatsnemen. Nu kunnen ze er twee voordragen, maar een plan was ook dat huurders in die rvc konden plaatsnemen. Dat is vanuit het oogpunt van good governance onwenselijk, want die mensen moeten dan beslissen over hun eigen lot. Je moet als commissaris onafhankelijk en onbevooroordeeld kunnen oordelen over de manier van besturen.

Als je het voorbeeld van renovatie van een wijk neemt. Je moet eerst in overleg met je huurders. Daarna over naar de huurdersvertegenwoordiging, dan naar de belanghebbendenvertegenwoordiging, dan weer naar de raad van commissarissen. Stel je voor dat overal huurders in zitten (uit die wijk, of uit een andere wijk) die het niet met elkaar eens zijn. Dan heb je een probleem. Als de bestuurder overal draagvlak moet zoeken voor een beslissing, kan de bestuurder geen besluiten meer nemen. Deze trage besluitvorming is funest voor ondernemerschap.

Als je ook nog huurders hebt in de raad van commissarissen dan kijken zij ook nog weer of het hele besluitvormingsproces goed is gegaan. Het wordt een praatcircuit, omdat nieuwe ideeën alleen maar worden aangenomen en oude ervaringen niet worden afgeschaft. Het initiatief om huurders in de RvC te zetten was een initiatief van een kamerlid (Van Bochove) die naar meer maatschappelijke verankering wilde, maar zich niet bezig hield met de wetgeving die al op stapel stond. We zijn voorstander van het geven van invloed aan belanghebbenden, maar je krijgt een stapeling van regelgeving, praat- en verantwoordingscircuit. Dit komt de controle op alle verschillende organen niet ten goede.

Het idee is eigenlijk dat er een driehoek is waarin het bestuur wordt gecontroleerd door de raad van commissarissen en een aandeelhoudersvergadering (belanghebbendenvertegenwoordiging). Cees Mouwen heeft een beeld van de driehoek van controle, zo ziet hij het ook voor zich. Je trekt de analogie met een nv. Het is

waarschijnlijk niet verstandig om deze analogie geheel door te trekken. Aandeelhouders hebben een heel andere relatie tot het bedrijf. Omdat ze een aandeel in het bedrijf hebben, voelen ze ook de pijn als het niet goed gaat en daarom heeft de aandeelhouder er belang bij dat het goed gaat met het bedrijf.

Bij een maatschappelijke onderneming is het praten veel vrijblijvender. Als je het institutionaliseert, krijg je ongewenste bijwerkingen. Het is sympathiek om mensen invloed te geven, maar in de praktijk krijg je een strategisch steekspel tussen voornamelijk gepensioneerde groepen mensen en de corporaties. Doorgaans werkt het zo met de huurdersvertegenwoordiging. Het is moeilijk om de representativiteit voor elkaar te krijgen. Het institutionaliseren is waarschijnlijk een vergissing.

Het lijkt ons veel belangrijker dat mensen tevreden zijn over wat er met hun eigen huis en buurt gebeurt dan dat er een belanghebbendenvertegenwoordiging wordt voorgeschreven. Dus liever echte betrokkenheid, dan een geformaliseerde betrokkenheid. We geloven eigenlijk niet dat je het op die manier kunt voorschrijven. De voorgeschreven vorm van een jaarlijkse bijeenkomst zal ook waarschijnlijk uit de governancecode gaan. Maar dat het nog veel belangrijker wordt om op een abstracte manier uit te leggen waarom het belangrijk is om je belanghebbenden te betrekken bij je beleid. Wat is het doel, wat wil je er mee bereiken. Zorg er voor dat je de belanghebbenden betreft bij het beleid in het algemeen en dat heeft dit (bepaalde) doel.

Er is nu een succesvol concept uit de code genomen. De visitatie. Elke corporatie moet zich eens in de vier jaar laten visiteren. Deze bureaus moeten gekwalificeerd zijn, we hebben een stichting opgericht die de bureaus certificeert. De visitatie wordt via een bepaald stramen uitgevoerd en het rapport daarna is openbaar. Hoe is de governance, houden ze zich aan de governancecode? Hoe zijn de prestaties? Hoeveel vermogen hebben ze, hoe presteren ze, hoe zijn de doelen opgesteld en worden ze gehaald? Tijdens de visitatie wordt met belanghebbenden gepraat over hoe de corporatie het werk doet. Het zijn heel interessante aspecten die in een openbaar rapport naar buiten gaan. Het is dan voor iedereen controleerbaar of de corporatie goed functioneert.

Er is natuurlijk altijd de kritiek vanuit een toezichthouder dat het vrijblijvend is, die governancecode. Wat de toezichthouder doet is niet vrijblijvend. Deze sturen checklists. En dan gaan ze vervolgens dit systematiseren en krijgen corporaties die het op een paar punten het niet goed doen een brief toegestuurd dat dit beter moet. Dit werkt strategisch gedrag in de hand. Je wilt dat ze echt op een goede manier maatschappelijk ondernemen. Nadenken over hoe je de betrokkenen meeneemt in je besluitvorming. Dat ze echt integer zijn. Een toezichthouder wil hard resultaat, en dat heeft volgens Aedes niet voldoende effect.

De terminologie van de belanghebbenden. Is er een lijn in te vinden wie er belanghebbende is bij een besluit – in de jurisprudentie rond de Awb is daar nog steeds onduidelijkheid over. De term belanghebbende is een ding wat steeds voorbij komt.

We zijn niet zo'n voorstander van afbakening van wie belanghebbenden zijn. Bij de ene gemeente zijn er andere belangen belangrijk dan bij de andere. Dit laten we bij de corporatie – het idee in het wetsvoorstel dat belanghebbenden die zich buitengesloten voelen dit aan kunnen vechten bij de rechter klinkt an sich redelijk. Maar het is wel een zwaar middel. Mensen die zich buitengesloten voelen moeten wel in staat zijn om zich er mee te bemoeien indien zij vinden dat ze belang hebben. Het is wel goed dat afnemers als belanghebbenden worden genoemd in het wetsvoorstel. Maar gemeentes zouden ook weer belanghebbenden kunnen zijn – misschien wordt dit nog wel een juridisch spel. In zekere zin – als corporatie hoe je er zelf niet zoveel mee te maken te hebben – de belanghebbendenvertegenwoordiging moet zelf uitzoeken hoe ze met elkaar omgaan – er moet uiteindelijk één advies komen. Het hoeft voor de corporatie niet uit te maken wie daar allemaal in zitten. Als er maar een eenduidig advies komt. Maar als zij onderling tegenover elkaar staan, is dat niet het probleem van de corporatie. Als er een belanghebbende bij moet komen, dan is dat voor de corporatie niet zo'n probleem. Tenzij

die dan ook weer een meederheid van de stemmen willen. Ik denk dat het wel losloopt. Ik vind dat het lokaal verschilt en niet wenselijk dat het wettelijk wordt afgebakend. We hebben op onze website een zogenaamde 'belanghouders identificatie tool' om de corporaties te helpen met het bepalen met wie ze rekening moeten houden.

Als je toekomstige huurders als belanghebbenden zou identificeren, hoe kom je dan met ze in contact en hoe ga je ze dan betrekken bij de besluitvorming?

Je zou op de wachtlijst kunnen kijken. Ik heb bij een kleine corporatie gewerkt met woningen in kleinere dorpen. Je had dorpsbelangenclubs, hier hadden we gesprekken mee. In die dorpen vonden de jongeren dat zij geen huis konden krijgen. Je zou op zijn minst oog moeten hebben voor jongeren die geen huis kunnen krijgen. Alleen al door te luisteren kom je hier al op. Je zou naar deze groepen op zoek moeten gaan – via-via, die het leuk vinden om namens jongeren te spreken over hun belangen. Je moet heel goed oog hebben als corporatie voor demografische ontwikkelingen. Je moet goed kijken waar de nieuwe vraag vandaan komt en het aanbod hierop afstemmen. Maar als je bijvoorbeeld éénpersoonshuishoudens vertegenwoordigd wilt krijgen, moet je er naar op zoek.

Maar belangen kunnen tegenstrijdig zijn: bij renovatieprojecten zijn toekomstige huurders misschien gebaat, maar zittende huurders willen dit misschien niet omdat zij hun oude buurt zien verdwijnen. Om al die belangen vertegenwoordigd te krijgen, is erg lastig. Wat misschien beter werkt, is dat de bestuurder, de corporatie, zelf weet wat er speelt. Dus zelf de wijk in gaan en oren en ogen open houden, de gegevens in de gaten houden. Alles afwegende, een besluit nemen dat het beste zou moeten zijn voor de omgeving. En het besluit dan ook weer goed uitleggen en gefundeerd uitleggen waarom je een bepaald besluit neemt. Dat is wat anders, dan wanneer je een raad hebt, waar de representativiteit in zou moeten zitten. Het ondernemerschap zou leidend moeten zijn.

Als je niet tot die representativiteit kunt komen, is een gefundeerd oordeel, wel een arbitrair oordeel van de professional misschien wel beter dan het oordeel van de belanghebbendenvertegenwoordiging, die je hebt omdat je het dan kunt afvinken dat het besluit langs dat orgaan is gegaan.

Je kunt ook afvinkgedrag krijgen door maatschappelijke ondernemingen die een belanghebbendenvertegenwoordiging krijgen. Je kunt ook het gedrag krijgen dat ze niet meer luisteren naar de omgeving – er is toch al een advies uit de belanghebbendenvertegenwoordiging verkregen. Het middel is misschien wel te specifiek waardoor je afvinkgedrag zou kunnen krijgen.

Het gaat vooral over bedrijfsmatige beslissingen. Cees Mouwen richt zich hier ook op en vindt ook dat dit niet het doel zou moeten zijn voor de belanghebbendenvertegenwoordiging. Hij wil liever een raad die één keer per jaar langskomt en goedkeuring verleent aan het jaarverslag. Die een stempel geeft dat de corporatie goed bezig is, en dat het bestuur die stempel ook nodig heeft om verder te kunnen. Hij heeft dit idee voorlopig alleen nog maar in zijn hoofd. Steven de Waal heeft een eigen website, waar hij met zijn bedrijf, hij zegt dat op zijn website de opnames staan van de hoorzittingen in de tweede kamer over het wetsvoorstel. Hij is daar zelf ook geweest, hij was daar uitgenodigd als expert. Hij is zelfstandig adviseur en claimt de maatschappelijke onderneming te hebben uitgevonden.

Het verschil tussen huidige en toekomstige regels. Een belangrijk ding is dat het zich opstapelt, dat het doel niet scherp en helder is. Ik zou voorstander worden van zoiets als alles eens helemaal op de schop zou worden genomen. De Woningwet en BBSH worden geheel op de schop genomen. In de Woningwet komt de belanghebbendenvertegenwoordiging mogelijk terug. We weten daar echter niets van, en het is ook nog niet openbaar. De woningwet liep in zoverre vooruit op invoering van de wet op de maatschappelijke onderneming. Over het geheel wordt er niet goed nagedacht door de verkokering van de overheid.

Bij de woonbond werd gezegd dat de mensen die wet op de maatschappelijke onderneming hebben gemaakt, dat zij niet wisten van het bestaan van het BBSH. De projectleider van de wet was Dick van den Bosch. Hij weet veel van BW-wetten (hij is ambtenaar bij Justitie); het is een justitieel instrument geworden. Er wordt dus ook vanuit die blik naar gekeken (puur juridisch) en minder bestuurskundig.

Als de regering wil dat mensen iets gaan doen; gaat de overheid vaak een wet maken dat mensen iets móeten doen. Het leuke van governance is dat er een comply or explain is, het is een prikkel om mensen te stimuleren er echt over na te denken. Wim van de Donk zei altijd: je moet niet afvinken, maar aanvonken! Dus je moet mensen aansporen tot het doen van iets. Aansporen om aan de gang te gaan met het werken volgens nieuwe ideeën.

De idee dat de overheid overal over gaat, is zowel principieel als historisch onjuist (Paul Frissen). In ieder geval historisch. De overheid wilde zich in het verleden (in de nachtwakerstaat) voor een heleboel dingen niet verantwoordelijk voelen. Heel passief, ook in de crisis van de jaren '30. We zijn daarna in de jaren '70 heel erg de andere kant opgeslagen. Met als verontrustend effect dat momenteel onder de bevolking het idee heerst dat de bevolking altijd naar de overheid kijkt als er iets mis gaat.

Bij de explosie van een woning in Amsterdam wordt enerzijds gezegd dat als het bestuur te lang wacht met evacueëren en zekerheid wil over de gevolgen, en het te snel doet ook fout zit. We hebben een heel ontevreden samenleving gecreeërd, omdat we vinden dat de overheid overal voor verantwoordelijk is.

Er was een kleine kans dat er asbest was vrijgekomen. Dus om een zekerheid te krijgen dat het goed gaat, worden mensen geëvacueerd. Er is een ontevreden samenleving, vanuit het idee dat de overheid overal over gaat.

De corporatie is voor een heleboel bezuinigingen een makkelijk slachtoffer. Als we beter verankerd zouden zijn geweest, hadden we meer ondersteuning van de samenleving gehad. Als we duidelijker hadden kunnen maken wat we doen met ons vermogen, dan zouden veel mensen het niet pikken dat dit geld wordt afgenomen. Eigenlijk moet je als corporatie een vriendenclub hebben, maar die hebben we niet, waardoor de corporatie heel makkelijk kan gaan graaien. Over een jaar of tien is die pot leeg en is de vraag wie er werk aan de wijk, woning en de samenleving moet doen. De verwachting is dat de corporaties dan uitgemergeld zijn en dan beginnen de subsidies weer.

8.4 INTERVIEW EIGENHAARD

Inleiding: hoe verhouden huurdersvertegenwoordigingen zich tot bhv(uitschrijven) in wetsvoorstel maatschappelijke onderneming? Hoe ziet dat verschil er uit. Vraaggesprekken met mensen die er nu al mee te maken hebben en hoe dit dan in zijn werk gaat. In CzaarPeter buurt gezien wat Eigen Haard daar uitvoert en dat het goed gaat. Er zijn maar weinig mensen die last geven in het sloop- en renovatieproject(en). Maar in Amsterdam Noord gaat het iets minder goed. Bekent dat gesprekspartner met deze mensen werkt.

Al jaren werkzaam in deze regio. Er zijn een aantal oorzaken. In Amsterdam Noord wonen van oorsprong veel mensen die in de haven werkten. Het kunnen organiseren, demonstreren zit bij een aantal mensen in het bloed. Dit in tegenstelling tot de Czaar Peterbuurt waar mensen geen of minder sociale verbanden met elkaar hebben. Ook gaan mensen daar er echt op vooruit: ze hebben een SV-urgentie (Stads Vernieuwingsurgentie) – die je krijgt als je in een sloop of renovatieproject terecht komt. Dit is voor veel mensen in Amsterdam een kans om naar een betere woning te gaan. Als het je zelf niet lukt om iets nieuws te vinden, dan word je daar ook door de corporatie bij geholpen, we hebben er in renovatiebuurten belang bij dat het snel leeg staat zodat we er aan de slag kunnen.

In Amsterdam Noord gaat het om complexen die in de jaren '60 gebouwd zijn. Deze woningen worden gerenoveerd in bewoonde staat, waardoor het voor bewoners lijkt alsof het om onderhoud gaat. Als het om het Breed (plan Van Gool) gaat – wat nu stopgelegd is door de bewoners. We hebben twee projecten gehad, het complex Nahilwe – een complex met 250 woningen. Dit liep zwaar, maar is inmiddels afgerond, net zoals het Noorlander complex dat ook moeizaam verliep. Dan is er Het Breed, dit is ons zorgen kind. Het gaat om 1167 woningen, in bezit van zowel Eigen Haard als Ymere.. Hier wordt al tig jaar gepraat over een renovatie. Vanaf 2004 zijn er serieus plannen ontwikkeld.

Er zit een sterke bewonerscommissie/bewonersvereniging. Het is een complex met collectieve ruimtes, gebouwd in 1960 door Frans van Gool, een bekende architect. Veel mensen die er wonen vinden het prachtig, maar als je er langs komt dan denken de meeste mensen 'sloop het maar'. Het is heel herkenbaar, er wordt veel gebruik gemaakt van grijs beton, er is een binnenstraat, loopbruggen (avio-bruggen). Het is gebouwd in de 60-er jaren voor mensen met hogere inkomens, niet voor arbeiders. Er wonen nog steeds mensen uit die tijd die het idee omarmen. Ze hebben een aantal mensen (wel honderd man) meegekregen en weten allerlei acties te ontketenen. Wij moeten volgens de wet allerlei enquêtes voeren en draagvlakmetingen uitvoeren en we winnen nooit... Maar soms loopt het tot het bizarre aan toe. Het plan is inmiddels behoorlijk uitgekleed, de wensen van de bewonersvereniging zijn grotendeels meegenomen, maar nog steeds is er geen meerderheid te vinden voor het plan. Uit de draagvlakmeting bleek dat 48% voor het plan is, 24% is tegen, de overigen hebben geen mening, maar die moet je meetellen met de nee-stemmers. Je haalt de eisen niet. Maar nu komt het: we zijn gedagvaard door de bewonersvereniging dat we renovatie moeten uitvoeren omdat het onderhoud niet wordt uitgevoerd. Hoe dit nu afloopt... Het doel van de bewonersvereniging is dat het een renovatie wordt, waarbij ze het maximale bedrag krijgen.

Er moet onderhoud gepleegd worden, dat klopt. Maar als je bezig bent met een planontwikkeling, wacht je met het inhuren van de schilder – je wilt alles tegelijk doen. Er zijn problemen met het ventilatiesysteem, dat komt omdat mensen door de jaren heen verkeerde aansluiting maakten – die zijn we nu aan het herstellen.

Dan zijn er problemen met kozijnen. Er zit enkel glas in aluminium kozijntjes, maar daar doe je nu niets aan, omdat er al nieuwe kozijnen zijn besteld voor de renovatie die gepland is.

Dan willen mensen ook nog een wisselwoning. Wij vinden dat we het als corporatie kunnen renoveren in bewoonde staat. Maar als mensen het willen kunnen ze gebruik maken van een volledig ingerichte logeerwoning voor drie weken. Plus: als dit op medische gronden niet kan, kan je via de GGD in aanmerking komen voor een

andere woning. Ook hebben we Amsterdamse Kaderafspraken, waarin is afgesproken dat de maximale vergoeding bij niet ingrijpende renovatie, hier kozijn vervanging en het vervangen van de radiatoren maximaal 575 euro is., We Eigen haard en Ymere zijn hier ver boven gaan zitten, namelijk 400 euro per kamer . De mensen van de vierde verdieping kunnen wel gebruik maken van een wisselwoning en de maximale vergoeding van € 5300,-. Hier moet een afzuigkoker/met asbest verwijderd worden. Maar dat betekent dat ze de hele woning leeg moeten maken. Maar dan moet je ook echt verhuizen.

De bewonersvereniging vindt dat iedereen in een wisselwoning moet en de maximale vergoeding moet krijgen. En voor 1167 woningen is het een zware belasting om dit voor elkaar te krijgen. Het is ondoenlijk om voor drie weken je hele huis leeg te halen en dan weer terug te gaan. Er zijn veel meer renovatieprojecten in Amsterdam – de crisis vertraagt dit – en dit legt een druk op de corporaties. De bewonersvereniging hier is wel een fenomeen. Vroeger in de Bijlmer heb je ook een groepje dat voor elkaar heeft gekregen om een aantal flats te laten staan. Ik noem ze de ‘Bijlmerbelievers’, en deze groep kun je de ‘Van Gool-believers’ noemen. Dit zijn toch de mensen die vanaf het eerste begin in deze woningen hebben gewoond. Ze hebben zich ook op internet geprofileerd – de Vrienden van het Breed. (inmiddels heeft de beonersvereniging een eigen site: www.bvhetbreed.nl)

Ymere heeft nog een ander probleem. Er zijn door Ymere al een aantal woningen verkocht, met het idee dat de renovatie door zou gaan.

Het plan betekende nieuwe kozijnen en dubbel glas, daarnaast een nieuwe CV. Nieuw dak, zonnepanelen. De plannen zijn nu al weer iets veranderd. Wel is de bedoeling om een LTV-installatie te maken. Bij een laag temperatuursysteem heb je hele grote radiatoren en dat wilden de bewoners niet.

Daarnaast veel buiten. Afsluiten van het complex – de galerijen en binnenstraten zijn dan niet meer voor iedereen toegankelijk. Dit is voor de voorstanders van het complex erg belangrijk. Wel zijn er 70% van de mensen vóór de afsluiting van het complex. Het is helaas niet mogelijk om dit uit te voeren omdat het als één plan is gepresenteerd in de enquête – omdat die meerderheid voor het totale plan niet is gehaald, kan de afsluiting ook nog niet doorgaan. Daarnaast loopt er nog een andere zaak: de bewonerscommissie heeft een procedure gestart bij de bestuursrechter tegen het stadsdeel dat de vergunning aan de corporaties heeft uitgegeven voor de afsluiting van de openbare weg.

Ik ben één van de weinigen die er nog steeds bij betrokken is. Er is gestart met een externe projectleider. Dit is misgegaan en de projectleider is van het werkafgehaald. Ik merk wel dat ik het nu helemaal zat ben – ook ik ben er inmiddels grotendeels klaar mee. Als je de sociale kant doet, dan is het niet meer recht te trekken. Je hebt te maken intern met twee directies, twee raden van bestuur, je hebt het over enorme bedragen. Als je een appartement gaat renoveren ben je zeker een ton kwijt, voordat je dit terug verdient ben je 40 jaar verder. Door de vertraging is het project ook twee keer zo duur geworden, van 50 miljoen naar 100 miljoen. Door het mislopen moet je contracten met aannemers opzeggen, die leggen ook weer claims... Projectontwikkelaars willen ook geld voor hun inspanningen.

Al deze jaren heb je al niks. En er is nog niets veranderd, behalve het dak renoveren, zonnepanelen plaatsen en het verbeteren van de ketelhuizen. De dingen die je buitenom kunt doen, zonder dat de bewoners er iets mee te maken hebben. Toch is het niet zoals het was bedoeld, want je haalt niet de besparing die je hoopt. Je loopt daardoor ook Europese subsidies mis. Het kost bakken met geld.

Ook komen er ontevreden bewoners. Er moet snel onderhoud worden gepleegd, want het begint pijnlijk te worden. Er is wel eens een schildersbeurt geweest, maar bijvoorbeeld enkel glas is niet meer van deze tijd. Mensen hebben geen eigen meters, het is een collectief systeem. Hoe het project vlotgetrokken moet worden...

De Raad van State heeft vorige week de zaak van de wegentrekking voor zich gehad. Zal hier over zes weken uitspraak over doen, maar ik vermoed dat we dat wel gaan winnen.

De rechtszaak van de bewonersvereniging, daar hebben we uitstel op aangevraagd door de vakantieperiode. We hebben nu een advocaat ingeschakeld. We zijn intern aan het overwegen of we niet zelf een rechtszaak zullen beginnen tegen de bewonersvereniging. Het heeft zo lang geduurd en dit heeft gezorgd voor een dermate vertraging, dat er veel schade is opgetreden. Zeker nu ze zelf een zaak zijn begonnen voor een vraag om renovatie. Wij vinden (samen met Ymere) dat het plan goed is en we vinden dat we op een bepaalde manier, op verkeerde gronden door de bewonersvereniging zijn tegengehouden.

Dit is precies zo iets wat voor mij persoonlijk erg interessant zou zijn. Waarom zou je wel een rechtszaak beginnen? Waarom niet? De wetgever heeft bedacht dat maatschappelijke ondernemingen meer verankerd zouden moeten zijn in de maatschappij. Van daar uit naar sloop- en renovatietraject gegaan en hoe ga je dan om met bewonersverenigingen, hoe stel je een sociaal statuut, een sociaal plan op? Door de gesprekken ontstaat dan een beeld dat het overleg soms toch moeizaam verloopt, de problematiek die speelt kan misschien ook per gebied verschillen.

Het is allemaal maatwerk. Het verschil tussen Amsterdam-Noord en de Czaar Peter buurt ligt ook vooral in de bewoners waar je mee te maken hebt. In Amsterdam-Noord ondervinden mensen alleen maar last van dat wij langskomen. Dit is deels een perceptie, wat verder wordt gevoeld door een bewonersvereniging. Deze kracht hebben zij. Mensen wonen er al sinds 1960 en daardoor wonen er relatief veel ouderen. Je zit niet meer te wachten op een renovatie. Je voorgevel, achtergevel, je zit tussen de vernieuwing, alles wordt vernieuwd en dat voelt heel erg. Het zijn dingen die tegen de woningcorporatie spreken. Dat grijpt een bewonersvereniging aan: het is helemaal niet nodig, we gaan er voor zorgen dat u meer geld krijgt... Zij spelen in op het ongemak dat mensen ervaren om deze mensen hierbij te betrekken.

In het begin van het proces waren er problemen met de bewonersvereniging. We hebben in het begin van het proces een moeizame samenwerking gehad. Er is toen een samenwerkingsovereenkomst opgesteld die door beide bewonersverenigingen en het bestuur ondertekend. Elke maand is er overlegd met de bewonersvereniging. De bewonerscommissie liet zich ondersteunen door het Amsterdams Steunpunt Wonen. Dit hebben we tot november 2008 gedaan. Alles is toen doorgenomen. We hebben in 2006 met goedkeuring van de bewonersvereniging een enquête gedaan met goedkeuring van de bewonersvereniging, alles was toen goed en we zijn begonnen. Toen we begonnen, bleek dat de aannemer hele grove fouten had gemaakt, de aannemer leverde slecht werk en daardoor is het werk toen gestopt. Ook de projectleider is toen van het project af gegaan.

Toen zijn wij weer gaan onderhandelen met de bewonersvereniging en de aannemer omdat hij het werk beter moest gaan doen. We hebben deze onderhandelingen opnieuw moeten voeren omdat de aannemer het werk niet goed deed, en omdat er bewoners waren die vielen over de grote radiatoren, dit hadden zij zich niet beseft toen het werk startte. Daarnaast werd onze draagvlakmeting betwist: we hadden de leegstaande huizen meegeteld als ja-stemmers, (het bestuur van de bewonersvereniging was hier destijds voor), dat hadden wij niet mogen doen.

We hebben in 2009 opnieuw onderhandeld. Met het toen zittende bestuur hadden we een overeenkomst en mochten we weer starten. Daarna werd het bestuur afgezet en kwam er een nieuw bestuur waarmee weer opnieuw moest worden onderhandeld. Zij hebben het ASW als ondersteuning opzij gezet en een advocaat in de arm genomen. ASW is eigenlijk wel dé organisatie waar huurders terecht kunnen voor ondersteuning bij projecten. Ze zijn gelijk aan de Woonbond in hun rol, in Amsterdam zijn ze groter dan de Woonbond. Er is geen duidelijke reden waarom zij hier zo groot zijn. De Woonbond heeft niet zo'n grote poot aan de grond in Amsterdam.

Er is dus een huurrechtadvocaat in de arm genomen. In september 2009 wilden wij gaan starten met de renovatie – in de eerste blokken hebben wij mensen die tegen gestemd hebben voor de rechter gedaagd. We wilden afdwingen dat zij mee zouden werken aan de renovatie. Op dat moment wisten wij niet dat onze draagvlakmeting niet goed zou worden gekeurd. De rechter heeft voor ons een negatieve uitspraak gedaan. We moesten een nieuwe draagvlakmeting uit gaan voeren. Opnieuw onderhandelen met het bestuur. Sindsdien is er wel onderhandeld, maar er is nog niet besloten.

De onderhandelingen gaan in principe goed, er wordt in wederzijds respect onderhandeld. We hebben ook te maken met een slimme onderhandelaar, een slimme woordvoerder. Andere mensen uit het bestuur krijgen weinig in te brengen. Negen van de tien keer is hij je voor.

We zijn ons nu aan het beraden op de vraag of we een rechtszaak aangaan. Hebben we een kans om het plan toch tot uitvoer te brengen.

Er is geen maandelijks overleg meer, dit vond wel plaats tot het draagvlakonderzoek dat door de Woonbond is uitgevoerd in april. Deze uitslag is hierna nog één keer toegelicht. Verder loopt er nog een correspondentie over de hoogte van de bijdrage van de woningcorporatie aan de bewonersvereniging. De rekening van de advocaat gaan we niet betalen. We hebben ze nog gezien bij de Raad van State, binnenkort dus voor de rechter... En de samenwerkingsovereenkomst uit 2004 gaan we opzeggen, we hebben immers geen plan dat wordt gedragen door de bewoners.

Een van de dingen die continue zichtbaar wordt in het wetsvoorstel is dat bijvoorbeeld de Woonbond niet alleen maar voor de bewoners werken. Ze snappen ook wel dat je met samenwerking meer bereikt dan alleen maar tegenwerkt.

Er is een goede band met de huurdersbelangenorganisaties als de ASW en de Woonbond. Zij zitten vaak op proces en als woningcorporatie wil je ook vooral dat mensen goed wonen. Het staat niet tegenover elkaar, je wilt het samen zo goed mogelijk regelen. Alleen de weg, op welke manier, is wel eens waar je elkaar tegenkomt. Dit blijkt wel uit de dagvaarding vanuit Het Breed dat je de renovatie moet uitvoeren – maar daar hadden we toch een plan voor renovatie? Deze situatie bereik je liever niet.

Heeft de wetgever iets anders beoogd dan hetgeen wat nu in het voorstel staat? De wet is erg breed gesteld omdat het op veel verschillende sectoren van toepassing moet zijn en daarom op bepaalde vlakken ook erg vaag. Eén van de dingen die er in staat is de representativiteit. Hoe verzorg je representativiteit in de bewonerscommissie?

Hier zitten we te werken met een commissie die er al was. Hoe zit dit dan in elkaar en wat laat het zien over de huidige samenstelling van de wijk?

In de afgelopen jaren is de representativiteit wel eens aan de orde gesteld. Dit is een bewonersvereniging met aantoonbaar zeker 500 leden, binnen een complex van 1167. Ze kiezen een bestuur, ze hebben een vaste aanhang met ledenvergaderingen waar zeker 120 man komt. Dat is op dit moment heel bijzonder, je ziet bijna niet meer dat zoveel mensen een vergadering komen. In de statuten staat dat ze voor alle bewoners opkomen. Ze zijn niet te negeren. Nu zijn er door het afschieten van dit plan wel een aantal andere initiatieven ontplooid – de 'Vrienden van het Breed' komen hier ook uit voort, een huurder, een kunstschilder heeft dit opgericht. Je ziet wel dat hier een tegengeluid begint te ontstaan, maar zij kunnen zich niet zo snel en goed organiseren. De voorstanders lopen al snel tegen een muur van de bewonersvereniging aan.

Vorige week zijn er twee informatieavonden georganiseerd over de stand van zaken. De opkomst was – door vakantie – heel laag. Maar hier kwamen alleen maar voorstanders op af. Je kunt hier helaas als woningcorporatie niet veel mee, we moeten op basis van regelgeving toch met de bewonersvereniging blijven praten. Ze zijn niet vastgelegd als gesprekspartner. We broeden wel op de vraag of we van de bewonersvereniging af kunnen. Kunnen we niet alleen blijven praten over alleen Eigen Haard, dat soort vragen.

Samen met ASW of de Woonbond kunnen en mogen wij geen nieuwe huurdersorganisatie oprichten. Als er een huurdersorganisatie is, die aantoonbaar is, kunnen we niet een tweede oprichten en daarmee verder gaan. Ik kan me één situatie herinneren uit 1997 dat we aan de rechter de volgende vraag hebben voorgelegd 'Wie de Echte Bewonerscommissie' is in de Diamantbuurt. Maar ook dit wil je als corporatie ook niet, dit zorgt voor meer gedoe. Tweespalt in de buurt... Dat moet je niet willen.

Het bewonersgezelschap in deze buurt is dat er meer oudere mensen wonen. Je ziet dat de nieuwe bewoners meer van allochtone afkomst zijn en grotere gezinnen hebben. Voornamelijk oudere mensen. De oudere bewoners hameren op de waardes van de jaren '60. Ook tegenstander van het afsluiten, terwijl wij vinden dat het dicht moet omdat het niet schoon te houden is. Ook de ouders van de gezinnen met kinderen zijn voor de afsluiting, mede ook vanwege de veiligheid die er mee gepaard gaat.

Kunnen alle stukjes renovatie apart worden aangeboden aan een draagvlakmeting? Vooral omdat 70% zegt dat het afsluiten wel gewenst wordt.

Op dit moment is het helemaal niet goed om een draagvlakmeting uit te voeren, we moeten afwachten hoe het loopt. Gisteren kwam een vraag van een jurist van Ymere over het ketelhuis – omdat we het systeem niet kunnen veranderen (het plan niet kunnen uitvoeren) leggen we ook geen eigen meters aan. We vragen ons af of we dit wel kunnen doen. De bewonersvereniging wil dat het overal gelijk is, we willen zelf ook niet graag dat er verschillend gebruik van de ketelhuizen plaatsvindt.

De nieuwe wet zegt ook veel meer over de financieel-strategische kant, dan de verankering van huurders binnen de organisatie. Hoe zie je voor je dat dit er uit zou kunnen zien, is hier toekomst voor, kun je daarvoor op voldoende interesse van de huurders rekenen?

Het ontbreekt bij medewerkers van corporaties aan niet inzien wat voor deskundigheid ze aan wet-en regelgeving moeten hebben. Participatiemedewerkers zijn niet voorbereid om renovatietrajecten te begeleiden. Wel voor het beheer van complexen en het in de gaten houden van leefbaarheid. Als voorbereiding hierop heb ik zelf een standaard sociaal statuut opgesteld. Ik hoop dat het een handvat voor de medewerkers hier zou kunnen zijn. Hoe richt je een bewonersvereniging of commissie op, wat zijn de voorwaarden, welke voorwaarden voor externe ondersteuning, hoeveel uren, welke kosten, altijd een communicatie- en participatieplan voorafgaand aan het renovatieplan. Dit wordt nu door de directie doorgesproken en is door onze afdeling aangekaart. Het moet duidelijker worden wat wel en niet kan. Zeker omdat mensen mondiger worden, de wetgeving wordt aangepast, en je merkt dat de corporatie groter wordt. Doordat het groter wordt zit je verder van de techniek vandaan, er is onbekendheid met rolopvattingen, externe ondersteuners zitten er bovenop omdat zij niet meer door de gemeente worden ondersteund en hun eigen werk moeten opzoeken. Dergelijke dingen moet je managen. Bij meerdere corporaties spelen deze problemen. Bij meerdere corporaties zie je afdelingen ontstaan (zoals procesbegeleiding bij Ymere) ook hier ontstaat een dergelijke afdeling bij de volgende fusie. In zo'n fusietraject zie je zo'n afdeling ontstaan en ik denk dat het heel goed is dat dit gebeurt. Elke corporatie in Amsterdam heeft een hoofdpijndossier als het om renovatie gaat – Ymere, De Key. De woningen in de Czaar Peterbuurt waren de dubbeltjeswoningen, grotendeels in handen van De Key. De woningen van Eigen Haard in die buurt werden in de

volksmond niet dubbeltjeswoningen genoemd, maar wel 'plofpanden' door het risico van gasexplosies in die buurt.

Inpraak op het financieel-strategisch beleid. Als het om grote investeringen gaat, kunnen mensen dan ook over hun eigen huis heen kijken, hebben ze daar voldoende inzicht in of zijn mensen alleen maar bezig met het eigen belang?

Eigen Haard heeft een eigen huurdersvereniging,, de huurdersfederatie Alert. Alert bestaat uit lokale huurdersorganisaties en daaronder hangen weer de bewonerscommissies. De huurdersfederatie adviseert over centraal beleid en de bewonerscommissies over complexaangelegenheden. Op Het Breed is bestaat debewonersvereniging uit huurders van zowel Ymere als EigenHaard. Ze passen niet echt in dit systeem en daarom is deze door mij ook altijd een beetje apart gezet. Als ze iets willen zeggen over het beleid van Eigen Haard hebben ze daar niets mee te maken.

Alert praat mee op directieniveau. Praten mee over beleid en beleidswijzigingen. Dit is al geregeld en hoeft dus niet via een aparte wet te worden geregeld. Drie jaar geleden is een samenwerkingsovereenkomst gemaakt en een bewonerscommissiereglement, die worden nu geëvalueerd en aangepast op de vernieuwde overlegwet. Daar staat ook al zoveel in over waar zij over meepraten en meebesluiten dat dit in de wet op de maatschappelijke onderneming niet veel beter kan worden. Er zitten wel wat lastige dingen in, waar het zich niet toe verhoudt, is dat huurdersorganisaties vaak bestaat uit oudere heren van een zekere leeftijd. De representatiegraad laat daarom te wensen over. Over het algemeen zie je dat er huurdersorganisaties zijn die het niet helemaal bevatten. Het gaat om een redelijk hoog abstractieniveau. Omdat het om complexe zaken gaat, veel informatie bevat, kunnen sommige van deze mensen deze informatie niet altijd aan. Dit is niet in een goed evenwicht. Dit zou beter moeten worden geregeld.

De Amsterdamse lokale huurdersorganisatie bestaat uit 5 mensen van 70 jaar en ouder. Ze zijn niet in staat om het werk goed te doen. Ze bevatten het niet en betrekken andere mensen er niet bij. Ze proberen wel een vergadering te organiseren, maar daar komen dan weer geen mensen op af. De andere bewoners weten niet wat ze met deze lokale huurdersorganisatie aan moeten. Ze gaan over alle bewonerscommissies in Amsterdam! Maar die hebben er niks mee.

En dan wil je ze stimuleren om het anders te doen. Ze zijn het er wel mee eens dat het anders moet, maar weten niet hoe ze dat dan weer moeten aanpakken en willen graag zelf betrokken blijven. Op de vraag hoe het anders moet in Amsterdam, hebben ze geen antwoord. Er zou een plan komen, er komt geen plan; ze zouden ondersteuning aanvragen bij ASW, die is de deur uitgezet omdat ze het te duur vonden... Als je de voorzitter van 80 belt met de vraag of hij niet wil stoppen in verband met de gezondheid, krijg je ook geen reactie. Zet op de mail waarom je wel wilt blijven. Als je vraagt er over te praten, krijg je de reactie 'jij wilt ons weg hebben!'. Eind september praten we er verder over. Extra leden zijn niet te vinden, daarnaast willen mensen niet weg. Al zou er interesse zijn vanuit andere geledingen, dan blokkeren ze deze nieuwelingen. Mensen gaan voor hun eigen belang, hun eigen complex.

Het is op het niveau van de Huurdersfederatie Alert gaat het iets beter, er zitten 2 mensen per lokale belangenorganisatie. In de andere lokale belangenorganisaties is het beter geregeld, deze mensen zijn ook iets ouder, maar anders en meer kundiger. Deze Huurdersfederatie praat met de directie over beleidszaken als investeringen, strategisch voorraadbeleid, de ambitie, huurbeleid, verkoopbeleid, allerlei beleidswijzigingen. In de samenwerkingsovereenkomst staat dit allemaal genoteerd. Er is ook een aparte bijlage voor projecten, deze is in 2006 getekend. De samenwerkingsovereenkomst met Alert is ook te vinden op de website. Dit gaat over alle huurders belangen behartiging. De meeste corporaties in Amsterdam hebben dit ook, we lijken een beetje op de

organisatie van Ymere, we hebben ook veel woningen. We zijn niet de grootste, maar zitten wel in de top-5 van de grootste woningcorporaties.

8.5 INTERVIEW MITROS

Mitros Utrecht werkt in vier werkgebieden. Werken met gebiedsmanagers, drie in totaal waarbij één persoon twee werkgebieden onderhoudt. Gebied waar het hier om gaat: Kanaleneiland, eerste contact is hier de gebiedsmanager. De historie van het veranderen van het gebied in As Kanaleneiland ligt bij de geïnterviewde Hij heeft dan ook de meeste historische kennis over de planontwikkeling van dit gebied. De gebiedsmanager heeft zich tot nu toe vooral beziggehouden met de ontwikkeling van kanaleneiland noord-noord.

De problematiek die hier in de 'as van Kanaleneiland' speelt is als volgt. Het gebied moest opnieuw worden opgebouwd, hiervoor is een prijsvraag uitgeschreven en dit wordt nu uitgevoerd. Een deel (het hele deel kanaleneiland noord-zuid) wordt gesloopt, één stempel van Mitros en één van Portaal. , Voordat er gesloopt wordt in de bestaande stempels kon er al nieuwbouw worden gerealiseerd, hetgeen het zorgen voor vervangende woonruimte makkelijker maakte. Een deel van de huurders kan direct naar de nieuwbouw verhuizen.

Er wordt door Mitros en Portaal samen gewerkt aan dit gebied. In Utrecht wordt gewerkt met de Utrechtse opgave (DUO) 'Utrecht vernieuwt'; dat is tot stand gekomen in drie partijen overleg waarin de gemeente, de woningcorporaties (Portaal, Mitros, Bo-Ex) en een bundeling van alle huurdersorganisaties samenwerken. Vraag is inderdaad 'wie nu wie vertegenwoordigt', Huurderstaal (Portaal) en Mitropool (Mitros). De gemeente Utrecht heeft het gebied opgenomen in een lijst met gebieden die in aanmerking komen voor herstructurering, het gaat om projecten die de komende tien jaar worden uitgewerkt. Het project heeft de laatste jaren al vertraging opgelopen, maar het gaat nu beter. De eerste nieuwbouw wordt in 2011 opgeleverd.

Vijf jaar geleden speelde overleg over vaststellen van de structuurvisie. Betekent dat gemeente een R.o-proces heeft gestart – inclusief inspraakrondes en presentatie van plannen – netjes gebeurd en iedereen wist overal van. In het kader Duo een bijbeltje ontwikkeld over hoe om te gaan met huurders met protocol.

Voor de eigen sloopstempel geen georganiseerde bewonerscommissie. In samenwerking met Mitropool gestart met de oprichting van een bewonerscommissie. Deze groep werd in eerste instantie begeleid door Mitropool – later hebben zij afstand genomen en is er een ander adviesbureau ingezet die de bewonerscommissie heeft ondersteund. Ondersteuning wordt betaald door de corporatie bij sloop en renovatie. Dit kan gaan om relatief grote uitgaven. Er zijn een aantal welzijnsorganisaties die zich hier mee bezig houden met deze begeleiding, ook een adviesbureau in Utrecht dat zich hier mee bezig houdt. Hier hadden gewezen medewerkers van Mitropool een bureautje opgezet – deze mensen zijn uit Mitropool gestapt (min of meer gedwongen wegens het opzetten van dit bureau). Dit bureau heeft uiteindelijk de bewonerscommissie van Mitros ondersteund. De draagvlakmeting is gedaan door een bureau in overleg met de bewonerscommissie. De adviestak van de Woonbond heeft de draagvlakmeting uitgevoerd.

Bij Portaal was Portes de vaste begeleider van de bewonerscommissie – Portaal had deze bewonerscommissie al wel. Verder was er een externe ingehuurd om de afspraken tussen beide bewonerscommissies zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten.

Het gebied wordt door Mitros en Portaal samen ontwikkeld in een zogenoemde GEM, Grond Exploitatie Maatschappij, en een OntwikkelCombinatie Kanaleneiland waarin ProperStok is betrokken bij de koopwoningen en Portaal en Mitros voor de huurwoningen betrokken is. In de GEM zit ook de gemeente.

De commissie van Portaal is vanaf het begin tegen sloop geweest. Wat je ziet is dat wensen van mensen niet altijd gelijk lopen met de wensen van de stad en de corporatie. Kanaleneiland staat op een aantal 'verkeerde lijstjes', toen het proces begon was het nog geen Vogelaarwijk, maar je ziet dat er veel sociale huurwoningen in dit gebied

liggen. Zeker in Kanaleneiland Noord-Noord is 90 tot 95% sociale huur. De samenstelling van Kanaleneiland is eenzijdig, één van de doelstellingen van de herstructurering is ook nieuwe doelgroepen te bereiken en differentiatie aan te brengen in het woonproduct en in de eigendomsverhoudingen. .

Uit de bewonersenquetes en woonwensen onderzoek blijkt dat 80% in Kanaleneiland wil blijven wonen. Dit is meestal niet de praktijk, ook niet bekend uit andere herstructureringswijken, het is een groot aantal dat terug wil, een hoger percentage dan in andere herstructureringswijken.

De bewonerscommissie van Mitros was niet tegen sloop. Dus één commissie voor sloop, de andere commissie tegen sloop. In beide gevallen is gekeken hoe het sociaal plan er dan uit moet komen te zien. Uit beide commissies kwamen initiatieven over naar welke gebieden men wil en mag. In welke gevallen heeft men voorrang, krijgt men een stadsvernieuwings- of DUO-urgentie? Deze urgenties zijn verder uitgebreid naar aangrenzende wijken Transwijk en Rivierenwijk. Hier zijn ook woningen geschikt. Vrij recent ook een aantal ééngezinswoningen in Leidsche Rijn aangewezen voor urgentiegevallen.

De mensen hebben recht op herhuisvesting – liefst een correcte herhuisvesting. Woningen zijn oud en misschien niet meer van deze tijd. Je wilt mensen graag een goede woning teruggeven waar ze ook langere tijd kunnen wonen. In Kanaleneiland wonen op de begane grond 'de plint', veel grote gezinnen omdat er veel kamers beschikbaar zijn in deze woningen. Mensen willen graag naar ééngezinswoningen, maar deze komen in de herstructurering niet veel terug.

Bij de herhuisvesting en de ontwikkeling van het gebied en het hoge percentage dat terug wil keren in de wijk kwam daarmee een probleem aan het licht dat nog niet in die mate was voorzien was. Namelijk een tekort aan grote woningen. Er is in het nieuwe plan voor 14 5-kamerappartementen gezorgd, terwijl er nu zo'n 1/3 van 450, dus ca. 150 5-kamer woningen zijn. In Kanaleneiland-Zuid blijven de woningen grotendeels staan, waardoor er wel op dit probleem wordt ingespeeld. In de 2e nieuwbouw fase wordt hier extra rekening mee gehouden door meer grote woningen in te plannen.

Samen met de bewonerscommissie gestart met de ontwikkeling van het sociaal plan, niet alleen een wettelijke plicht, maar ook uitbreiding in DUO-regelingen gemeenten. De gemeente Utrecht hanteert een woontabel, als je niet voldoet aan eisen ... krijg je geen woonvergunning. Er wordt landelijk een grotere marge gehanteerd dan in Utrecht het geval is.

Eigen bewonerscommissie bestond uit los zand; wel een aantal bewonersavonden georganiseerd waarin zij probeerden mandaat op te halen. De commissie was niet tevreden met de vergoedingen (in plaats van 5000 naar 10 of 8 000 euro). Daar was Mitros het niet mee eens en vroegen de commissie aan te tonen waarom zij dit eisten. Er waren onvoldoende motieven of argumenten om af te wijken van de standaard vergoeding zoals die voor de gehele stad is afgesproken.

Draagvlakmeting uitgevoerd door Woonbond. Achteraf hier blij mee omdat beide BWC's ingestemd hadden met de inschakeling van een onafhankelijk bureau dat geen binding heeft met de stad Utrecht.

Eigen commissie heeft negatief stemadvies gegeven ten aanzien van het sociaal plan, vooral omdat de vergoedingen niet compleet waren. Ze hebben wel met het oprekken van de DUO-zone iets binnengehaald wat belangrijk was voor Mitros en de uitbreiding van het proces. Er is daarnaast een urgentietermijn van 3 jaar behaald, in plaats van 1 jaar. Dit is uitzonderlijk. Het werkt ook wel in het nadeel van Mitros, mensen wachten lang met het aannemen van een woning. Anderzijds vraagt het herhuisvesten van 450 huishoudens veel inspanning. Het oprekken van deze urgentieperiode kan een oplossing zijn.

Toen kwam de draagvlakmeting. Hieruit kwam een positieve uitkomst, er was een hoge deelname. Volgens de wet moet een meerderheid instemmen met de plannen. Bij renovatie, waarbij het huurcontract niet wordt ontbonden, moet 70% van de huurders instemmen met de plannen. Na de werkzaamheden keren de bewoners terug in hun eigen woning. . . In de As Kanaleneiland is de situatie anders. De panden worden gesloopt en de bewoners kunnen niet terugkeren in hun oude woning. De huurovereenkomsten worden ontbonden. Volgens de wettelijke regeling moet in dit geval de meerderheid voor sloop zijn (>50%).

Alleen de gemeenteraad heeft in de DUO regeling het percentage opgerekt naar 60% van de respondenten.

Mitros gaf aan dat de draagvlakmeting was gehaald. De Woonbond heeft dit uitgevoerd.

Op de vraag of het sociaal plan moeilijk te begrijpen was is het antwoord instemmend. "Als je kijkt naar de 90 tot 95% van de huurders in de sociale woningbouw kijkt, dan merk je dat 80% van niet-Nederlandse afkomst is." Daarbij ligt het inkomensniveau laag en daarmee hangt mogelijk ook het opleidingsniveau samen. Als je kijkt naar de regels en sub-regels snap je het zelf af en toe niet, laat staan dat je het kunt overbrengen op anderen. Het blijft een ingewikkelde materie. Wel is er door partijen veel energie in gestoken om dit zo goed mogelijk over te brengen. Dit door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en persoonlijke hulp bij het beantwoorden van de draagvlakmeting.

Ook bij Portaal was de uitkomst van de enquête positief (). Ook bij de commissie van Mitros waren mensen uit de commissie gestapt, omdat zij een andere mening hadden. Hierdoor krijg je 'afvalligen' bij de commissie. Deze ex-commissieleden van de BWC van Mitros hebben samen met diverse leden van de BWC van Portaal een nieuwe commissie / belangenvereniging gevormd.

Er is bij verschillende projecten voorgesorteerd, er is in nieuwbouwprojecten in Leidsche Rijn ruimte beschikbaar gehouden voor mensen uit Kanaleneiland. Hier zijn 13 gezinnen op in gegaan. Dit had wel de consequentie dat Mitros aangaf dat zij voorrang kregen, dit is niet op basis van DUO-urgentie, maar men ziet dan wel af van rechten voorafgaand aan de draagvlakmeting [rechten op terugkeer in de wijk..?]. Daarnaast zijn deze mensen meegeteld als ja-stemmers. De commissie heeft hier ja tegen gezegd, bij Portaal niet, dan beïnvloed je het aantal ja-stemmen.

Dat is ook waar. Het voordeel is dat deze mensen de kans krijgen om een goede woning te kiezen die op dat moment beschikbaar was. Als alles regulier was verhuurd, dan was deze kans niet benut.

Toen de draagvlakmeting gehaald is, heeft een groep die tegen was, zich gebundeld. Hier heeft dhr. Van Oosten zich bij aangesloten. Dit is iemand die zich opwerpt voor belangen van mensen die in Utrecht wonen. Hij vindt bijna overal iets van en gaat hier dan ook voor werken. De mensen waar het hier om gaat, waren het niet eens met o.a. de draagvlakmeting.

Zaken over het beheer van de sloopstempel(s) waren bespreekbaar maar alle gesprekken gaan naar de pers of raadsleden, dit spreekt Mitros niet voldoende aan. Het geschil over de draagvlakmeting, daarover was geen bemiddeling of compromis mogelijk. Hiervoor zijn partijen naar de rechtbank gegaan. Dit proces begon met een sommatie (een dwingende vraag om te stoppen met het voortzetten van de plannen) en eindigde met een gang naar de rechtbank. Het is belangrijk voor de bewoners om een draagvlakmeting uit te voeren volgens de DUO-regeling, terwijl vaak de gebiedsplannen al door de gemeente zijn vastgesteld. Eigenlijk vonden zij dat er sprake was van een voldongen feit .

Stel dat de draagvlakmeting niet gehaald is. Wat is dan de waarde van het vastgestelde gebiedsplan of structuurvisie? In hoeverre beland je dan in een patstelling? Bewoners krijgen dan geen voorrang, er ontstaat een

situatie waarbij de vraag is of er dan een herstructurering plaatsvindt. Bij een open planproces waarbij mensen mee kunnen worden genomen, waarbij bewoners kiezen hoe het afloopt.

Hier is in Kanaleneiland Noord wel voor gekozen omdat het gebiedsplan wat minder dicteert over de gewenste uitkomst. Hier wordt meer gesproken over een richting en een prestatie, terwijl in Centrum meer vastligt.

Het vastleggen van de uitkomst op voorhand (structuurvisie) leidt tot complicaties verder in het proces. Dit is niet handig of verstandig. Beter is het om de gemeentelijke procedures parallel te laten verlopen met de procedures uit de DUO regeling.

Projectontwikkelaars ontwikkelen graag, hebben minder boodschap aan bestaande structuren en bewoners. Hiervoor heeft de corporatie een belangrijke taak om te waken over het bewust rekening te houden met de zittende bewoners. Het is cruciaal voor de uitkomst, maar ook voor het verloop van het bestaande planproces.

“In Overvecht is er twee of drie jaar overlegd met een bewonerscommissie, deze was tegen sloop. Uiteindelijk bleek uit een draagvlakmeting dat de ruime meerderheid van de bewoners voor sloop was. Daar zie je dan meteen het gat tussen in hoeverre men de achterban vertegenwoordigt, te ja of te nee. De voorzitter van deze commissie heeft haar conclusies getrokken en is opgestapt.”

De draagvlakmeting komt tot stand in overleg met de bewonerscommissie. Als die nog niet zo ver zijn, dan is het lastig deze te laten uitvoeren. Het leergeld dat Mitros heeft betaald, je praat met de bewonerscommissie, maar informeer **altijd** de achterban namens jouw eigen huurders en eigen bewoners. Je loopt het risico dat die commissies niet de achterban vertegenwoordigd en/of niet alle bewoners zijn aangehaakt met de commissie. .

De samenstelling van de bewonerscommissie is ook voorgesteld in het DUO-protocol. Hier zijn drie soorten vertegenwoordiging onderscheiden: een klankbordgroep, een forum, en een echte vertegenwoordiging. De klankbordgroep is ‘los zand’, mensen die niet gekozen zijn, maar die geven aan dat zij graag mee willen praten. In Kanaleneiland viel het wel mee, maar de allochtone Nederlander/bewoner heeft een andere structuur van inspraak en overleg. Dit probeer je op een andere manier te bereiken. Hier zijn cursussen en voorlichtingen voor gemaakt, maar als je de vaste aanspreekpunten (kernleden van de gemeenschap) weet te bereiken – de moskee, een vrouwengroep – de netwerken lopen anders. In onze bewonersgroep hadden we mensen uit de Turkse en Marokkaanse gemeenschap – bij Portaal zaten er vooral ‘oude’ Nederlanders in. Je ziet inderdaad vaak dezelfde gezichten, maar als het écht belangrijk wordt, dan komen de mensen vanzelf wel. Het is wel lastig om in verschillende talen de plannen uit te leggen.

Wel is er nu wekelijks een spreekuur in de wijk. In eerste instantie hebben we een buurtbeheerder aangesteld en een kantoor ingericht, er is nu specifiek voor sloop en nieuwbouw een informatiecentrum ingericht. Hier is een woonconsulent aanwezig, die begeleidt bij het uithuizingsproces (waar heeft men recht op, waar is de meeste kans op een woning). Samen met Portaal is er ook een casemanager aangesteld, die zich ook bezig houdt met andere zaken, zoals maatschappelijk werk, welzijn; hulp op andere vlakken dan verhuizingen.

Er was een klankbordgroepje. Deze zijn wel op een gegeven moment tijdens een bijeenkomst ‘gekozen’, er is gevraagd bent u het er mee eens dat deze mensen namens u in zo’n groep zitten. Je gaat dan al een stuk richting een forum-constructie.

Er is wel eens zo’n bewonerscommissie geweest die naar Mitros zijn gegaan en ook vroegen ‘hoe erkent de corporatie ons’, ‘welke status hebben wij’. Deze commissie had dit heel netjes gedaan, voorlichtingsbijeenkomsten gehad, mandaat geregeld; deze hadden sterk de neiging naar deze vertegenwoordiging toe te gaan.

Het was wel de eerste commissie die dit vroeg. Als de zwaarste vertegenwoordiging een advies uitbrengt, dan is dit een zwaarwegend advies waar je slechts als je het goed uitlegt van af mag wijken.

Deze commissie is toen wel geweigerd, omdat ze wel mandaat hadden voor de eerste fase, maar niet voor de tweede fase. Uiteindelijk hebben ze een bewonersavond georganiseerd om dit te regelen. Dan zie je wel dat je als bewonerscommissie tussen twee vuren zit: er zaten die avond ook bewoners die aangaven 'het is wel goed' en 'waar maak je druk over', en toen is het sociaal plan gewoon getekend en is uithuizing gestart. Daarmee was de taak of opdracht van de commissie voltooid.

In deze wijk is ook de bewonerscommissie gestopt na de draagvlakmeting. Als je kijkt naar het effect van de onzekerheid dat het nog niet definitief was, de rechtszaak die liep ten aanzien van Van Oostveen. Mensen worden hierdoor nog minder urgent om hun verhuizing te regelen. Dit merkt de woonconsulent ook; mensen die aangeven dat ze er niets mee op zijn geschoten. Snel helderheid krijgen over de status van zo'n draagvlakmeting is belangrijk voor iedereen.

Dat een actiegroep een rechtszaak niet snel opgestart krijgt, is wel logisch, er is geld nodig, mandaat nodig, dat is een zoektocht, maar het duurt soms heel lang en zorgt voor een lange periode van onduidelijkheid. Mensen zijn overigens wel eerlijk en nemen hun eigen verantwoordelijkheid. Ze zeggen wel dat ze zelf de tijd hebben laten verlopen.

In de rechtszaak heeft Mitros aangegeven dat zij niet iedereen vertegenwoordigde, want in het statuut staat dat het bestuur mensen kan weigeren. Is het dan zo dat mensen die voor sloop zijn kunnen worden geweigerd? Hier heeft de rechter van gezegd dat dit niet kon worden aangetoond.

Waarom was de groep ontvankelijk? Waarom heeft de rechter een oordeel willen geven?

In feite is na de draagvlakmeting de commissie er nog geweest. Ze zijn toen nog belangenbehartiger geweest tot aan de fase van sloop, de beheerfase. Je krijgt dan foto's van verloedering, waar je als corporatie verder niet veel mee kunt.

Wat lastig is geweest is dat Van Oosten heeft gezocht naar elementen waarop hij dacht het geschil te kunnen winnen, waar bezwaar op in te dienen viel.

De vordering was niet helder, en er is altijd gezegd dat Mitros geen huurovereenkomsten mocht beëindigen. Maar dit deden wij ook niet. Zolang de DUO-urgentie loopt, worden er geen overeenkomsten beëindigd. Iedereen die nu weggaat, gaat weg op basis van eigen keuze en wordt niet gedwongen. Men zit wel in het proces en de richting is bekend, maar zij zoeken zelf, vinden zelf of met behulp van Mitros een woning en zeggen dan de huur op. Wanneer beëindig je zelf een huurovereenkomst, als binnen een half jaar de DUO-urgentie gaat verlopen, en er dan een éénmalig aanbod wordt gedaan en als dit niet leidt tot acceptatie, dan wordt pas naar de rechter gevraagd of de huurovereenkomst kan worden ontbonden.

Hij was waarschijnlijk slimmer geweest als de draagvlakmeting was aangevoerd. Ook de gemeente had gedagvaard kunnen worden. De afgifte van een DUO-urgentie is ongetwijfeld een beschikking, dus daar had ook de gemeente op kunnen worden aangesproken. De gemeente is wat dat betreft buiten schot gebleven.

DUO heeft ook een geschillencommissie. Hier is hij ook heen geweest, en daar werd gevraagd 'wat nu eigenlijk het geschil is' en of 'er al is gepraat met Portaal'? Dit is niet gebeurd, er is direct naar de rechter gestapt. De informatie hierover is bij Portaal te vinden. Bij Portaal leefde ook de discussie over hoe om te gaan met twee bewonerscommissies.

In hoeverre moet je altijd in overleg blijven met partijen? In Kanaleneiland Noord Noord is de bewonerscommissie het niet eens met het woonwensenonderzoek, de uitkomsten daarvan en hoe daar mee om te gaan. Terwijl de vragenlijst wel in overleg met de bewonerscommissie is opgesteld en ook is besproken hoe daar dan weer mee om te gaan als de resultaten binnen komen. Het overleg is nu opgeschort. Er wordt inmiddels een nieuwe bewonerscommissie / klankbordgroep opgericht. Dit betekent dat er weer nieuw overleg plaats moet vinden.

Er is bij Mitros ook wel intern gesproken over de strategie. Kun je een bewonerscommissie passeren? Er is nog nooit voor gekozen, hoewel je weet dat de belangen anders kunnen zijn. Die belangen mogen natuurlijk anders zijn, maar je moet wel in redelijkheid met elkaar kunnen overleggen. Misschien houd je dan een zakelijk geschil, dat je dan benoemt in het sociaal plan.

Toelichting op situatie in Wilnis, bekend van gesprekspartner bij Eigen Haard. Waarbij binnen een complex, of verschillende woningen, een leegstaand pand wordt gerenoveerd en mensen die op zoek zijn naar een nieuwe woning naar het gerenoveerde pand worden geleid. Er is geen overleg gevoerd, binnen een wooncomplex of wijk is een leegstaande woning gerenoveerd, heeft u zin om hier te wonen? Waarschijnlijk gaat het om een proces van jaren, je kunt niet zo snel werken als hier, maar het is leuk dat in dit gesprek weer wordt gesproken over het eventueel passeren van een gesprekspartner. (zegt mij niets; we hebben het er mogelijk wel over gehad, maar is niet mijn ding)

Je hoort wel eens over een bewonersavond waaruit dan blijkt dat men het niet eens is. Hoe ga je dan wel verder? Als zoiets niet ontstaat, dan blijft er maar één partij over waarmee je kunt praten. Deze verschillen van inzicht zijn niet altijd makkelijk samen te voegen. Er is een project waarbij men tot en met zonnepanelen op het dak wil renoveren. Dat kan technisch wel, maar kan het financieel ook?

Wat tegenstaat is soms dat degene die er nu woont, er in de toekomst niet hoeft te wonen. Je kunt je geld dan ook maar één keer uitgeven. Er zitten wel randvoorwaarden aan om dit uit te kunnen voeren.

Hoe ziet u het financieel gezien? Er zijn veel wijken waar drastisch gerenoveerd moet worden, er moet in sommige regio's rekening worden gehouden met krimp, er is een Vogelaarheffing gekomen waar de ene corporatie niet, en de andere wel aan mee moet betalen; er is een vennootschapsbelasting geïntroduceerd... Als je investeert, moet je de woningen 40 jaar in de verhuur zetten, anders verdien je de investeringen niet terug. Een vennootschapsbelasting komt pas aan de orde als je winst maakt, Bij een hoge productie van nieuwbouw of renovatie komt dit niet zo snel aan de orde.1.10.29

De algehele gedachte is dat corporaties miljoenen verdienen aan sloop. Want je kunt dan koopwoningen bouwen en de sociale doelgroep wordt daar de dupe van. De corporaties worden daar rijk van. Dit is toch een behoorlijk vertekend beeld.

Als je kijkt naar KanaleneilandCentrum, met koop en nieuwbouw sociale huur, moet je toch alle zeilen bijzetten om boven de nullijn uit te komen, dus inclusief koop. Als je kijkt naar de huidige crisis wordt het alleen maar spannender. Voor de sociale huur nemen we genoegen met een laag rendement, waarbij je nog net je leningen terug kunt betalen. Aan het einde van de rit verdien je nog een keer wat terug, als je na 50 jaar nog een verkoopopbrengst haalt, . In de financiële berekeningen telt deze verkoopopbrengst aan het einde van de leveringsduur nauwelijks een rol. We kunnen niet 100% lenen, we moeten een deel uit eigen vermogen betalen. Daarvoor heb je ook verkoopopbrengsten van bestaande panden of ontwikkelwinst nodig om dit eigen vermogen weer te halen, maar dit is een beperkt deel van de totale investering.

Als je kijkt naar het sociaal plan in deze sloopstempels, en rekening houdend met de doelgroep met relatief lage inkomens, dan doen wij voor de nieuwbouw een dusdanige huurprijsstelling dat men beroep kan doen op de

huurtoeslag en kan men nog steeds een woonvergunning krijgen. Als er geen mensen uit de sloopstempel in terecht komen, dan zijn we vrij om het in de sociale verhuur weg te zetten, maar kunnen we het ook nog in een hogere bandbreedte wegzetten, dus 100 euro duurder kunnen verhuren. Toch zit er dan nog steeds een onrendabele top op, waarbij je eigenlijk zo'n 200 tot 300 euro per maand meer zou moeten vragen. Dit gaat op jaarbasisom veel geld. . Complexen in Leidsche Rijn die vrijwel identiek zijn, kosten in de vrije sector 730 euro, terwijl ze in de sociale huur 530 euro doen. Wat volkshuisvestelijk lastig is, is dat wij de instroom niet kunnen beïnvloeden. Er zijn geen instrumenten om de instroom zelf te sturen. Als je net niet genoeg verdient, maar wel meer dan de niet-modalen; of je staat lang ingeschreven bij Woningnet en je verdient voldoende, krijg je toch een woning van de corporatie, een woning die voor 200 euro gesubsidieerd is. (De woningtoewijzing is per 1-1-2011 aangepast waardoor de woningen meer ter beschikking komen voor de doelgroep van de lagere inkomens) Terwijl je wel voldoende inkomen hebt om de volledige prijs te betalen. Daarmee ontnem je een ander de kans op een woning. We zijn daarmee wel voor een methode voor een soort huur-op-maat, of in ieder geval een andere methode 'bij wie pas je de huurkorting toe en als je hem toepast, zorg dan in ieder geval voor toepassing bij de juiste personen'.

Als je kijkt naar Utrecht in algemene zin was het idee dat het aantal sociale huurwoningen niet hoefde toe te nemen; het aantal kon krimpen. Wat nu in Leidsche Rijn wordt gebouwd is als overloop of opvang bestempeld. Er komen daar 6000 huurwoningen in de sociale sector en in de stad wordt dit afgebouwd. In de financiële paragraaf van DUO wordt aangegeven dat er voor 70% koop wordt teruggebouwd en 30% sociale huur. In Kanaleneiland Noord Noord is dit nog een breekpunt. In Kanaleneiland Centrum wordt 2/3 aan sociale huur teruggebouwd, er komen meer woningen en er vindt een verdichtingslag plaats.

Er komt geen sportcomplex terug, er wordt minder groen teruggeplaatst. In het kader van leefbaarheid is hier ook geen commentaar op geleverd. Wat wel zo is, is dat in deze flats ook wat maatschappelijk vastgoed als een bibliotheek in komt. Het ziekenhuis wordt gesloopt en voor dit gebied is nog geen nieuwe bestemming bepaald. De gemeente is bezig met het maken van een programma van eisen waar weer partijen op kunnen inschrijven. Ongetwijfeld zal de opbrengstwaarde van de grond hierbij een rol spelen. Er is wel voor een speelveld en CruyffCourt aangelegd. Er zijn volop ontwikkelingen. Mitros heeft een torentje gebouwd (een flatje met 40 woningen).

Wat je ziet bij renovaties, waar je 70% draagvlak nodig hebt, waarbij iedereen mee moet doen is het best lastig om iedereen mee te krijgen. Het kasco moet de huurder gedogen, het noodzakelijk onderhoud, meestal is dat geen probleem; soms weigert er wel iemand, maar desnoods stappen we naar de rechter, we moeten ons noodzakelijk onderhoud kunnen doen. Soms omzeilen we die 70% door te zeggen 'u kunt een optie kiezen tegen huurverhoging', dan kiezen mensen op individuele basis en zijn ze vrij om hier wel of niet aan mee te doen. Mitros heeft zelf ook een doelstelling om de duurzaamheid te verbeteren. als het plan van aanpak de doelstelling niet haalt om dan de woning energetisch beter te maken. Wat je ziet als een huurder blijft zitten in de woning, kun je alleen iets doen aan het huurcomfort en kun je de huur historisch gezien niet aanpassen / harmoniseren. Dit kun je alleen doen bij mutaties. Als je kijkt naar isolatieglas, betaal 3 of 4 tientjes extra, die verdien je in stookgedrag niet altijd terug. Wat je wel ziet is dat de stookkosten harder stijgen dan je woonlasten, dus mensen zijn er ook bij gebaat om deze woningen energetisch te verbeteren, anders jaag je mensen op kosten die je logischerwijs zou kunnen voorkomen. Door de stijging van de stookkosten verdient de extra huur zich sneller terug.

Mitros heeft een behoorlijk gedifferentieerde portefeuille in de stad. Van 1900 tot nu, verschillende woningen uit verschillende tijden. De oude portefeuille van het woningbedrijf van de gemeente Utrecht is erg versnipperd. Zo zijn er 200 losse woningen in Lombok. Dit is lastig in het onderhoud. Kanaleneiland is van de jaren '60, er zijn woningen uit de jaren '50, veel moet worden aangepakt. Niet alleen vanuit de technische context maar ook vanuit de sociale invalshoek (achter de voordeur) moet er veel gebeuren.

Er heeft veel clustering van problematiek ontstaan in een wijk als Kanaleneiland of, in een andere fase, de Bijlmer. Als je hier eerder had gestuurd op meer differentiatie dan had je problemen wellicht kunnen voorkomen. Je kunt als corporatie mensen niet weigeren, maar je kunt wel huurprijddifferentiatie toepassen. Instroom sturen is heel lastig, maar je kunt met huurprijsbeleid wel iets veranderen. We gaan renoveren en/of slopen in Kanaleneiland Zuid.. Hier komen ook huren die hoger liggen dan de bestaande huren. Hierdoor krijg je meer verschillen en Daardoor krijg je een bredere groep, waardoor je niet alleen de lage inkomens maar ook de middeninkomens en starters binnen krijgt.

In Kanaleneiland zijn er een aantal flats van 10 verdiepingen hoog, en er zijn heel veel drie-lagen en vier-lagen zonder lift. Die drie-lagen is fysiek dan ook nog wel vier, want de onderste woningen bevinden zich op de onderste laag. Voor ouderen zijn alleen de 10-hoog flats interessant om in te wonen omdat hier een lift aanwezig is. Voor oudere mensen zijn in algemene zin die woningen met 3 `a 4 lagen minder geschikt en de onderste woningen zijn weer te groot. Veel ouderen trekken weer weg. In de nieuwbouw komen wel liften, deze woningen zijn 5 tot 8 lagen hoog, . Als iedereen weg trekt van een bepaalde bevolkingsgroep dan, vallen ook de sociale structuren uiteen. In nieuwe wijken ontbreekt die structuur bij aanvang en het is moeilijk om die te laten ontstaan.

8.6 VERGELIJKING ONDERDELEN WETSVORSTEL EN HUIDIGE WETGEVING

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
Organen: toevoeging belanghebbendenvertegenwoordiging en vergadering van winstbewijshouders	Nee; geen organen die als zodanig beschreven zijn. Wel organen op basis van Overlegwet, BBSH en Gov.code
Oprichting vereniging tot instandhouding maatschappelijke onderneming <ul style="list-style-type: none"> Instandhouding één of meerdere ondernemingen Ook omschrijving inhoud statuten: doelstelling gericht op maatschappelijk belang Bevoegdheid winst uit te keren aan houders van winstbewijzen 	Nee; omschrijving maatschappelijke doelstelling Gov.code Ja; geen verbod op oprichten onderneming Ja; op basis van Gov.code Nee, noviteit
Oprichting stichting tot instandhouding maatschappelijke onderneming <ul style="list-style-type: none"> Instandhouding één of meerdere ondernemingen Ook omschrijving inhoud statuten: doelstelling gericht op maatschappelijk belang Bevoegdheid winst uit te keren aan houders van winstbewijzen 	Nee; omschrijving maatschappelijke doelstelling Gov.code Ja; geen verbod op oprichten onderneming Ja; op basis van Gov.code Nee, noviteit
Statuten ‘maatschappelijke onderneming’ weergegeven in naamgeving vereniging of stichting Wijziging statuten: <ul style="list-style-type: none"> Bevoegdheid binnen stichting: bestuur, tenzij statuten anders bepalen Bevoegdheid binnen vereniging: algemene vergadering, op voorstel van het bestuur Na mogelijkheid geboden aan belanghebbendenvertegenwoordiging om hier advies over uit te brengen Geen bepaling die wijziging van statuten onmogelijk maakt <ul style="list-style-type: none"> Bij notariële akte Afschrift van wijziging in handelsregister Na beschikking van de rechtbank over betrekken belanghebbenden; een voorstel door bestuur. 	Ja Nee, noviteit Ja; onder voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> Ja Ja, met speciale aankondiging en tweederde stemmen noodzakelijk Nee, noviteit door opname bhv in omschrijving: deze bestaat in bestaande regelingen niet Ja, bij stichtingen onder voorwaarden wijziging van statuten mogelijk. Ja, bij verenigingen onder voorwaarden van algemene vergadering. <ul style="list-style-type: none"> Ja Ja Nee, noviteit door opname bhv in omschrijving: deze bestaat in bestaande regelingen niet. Op grond art. 7, lid i BBSH is toestemming Minister nodig voor wijziging statuten

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<p><u>Inhoud statuten</u> Benoemen bestuursleden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profielschets • Op basis van een bindende voordracht door bhv voor één of meer bestuursleden, gezamenlijk met meerderheid van het bestuur <p><u>Schorsing / ontslag bestuursleden</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Raad van toezicht over 'gewone' bestuursleden • Bhv betrokken bij door haar voorgedragen bestuurslid • Voorschriften voor voorlopige voorziening in bestuur als bestuurders ontbreken <p><u>Goedkeuring bepaalde bestuursbesluiten door:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Raad van toezicht • Belanghebbendenvertegenwoordiging <ul style="list-style-type: none"> ○ Ontbreken van goedkeuring bhv tast vertegenwoordigingsbevoegdheid bestuurders niet aan • Algemene ledenvergadering • Algemene vergadering van winstbewijshouders <p><u>Geschillenregeling besluiten van of goedkeuring door:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestuur • Raad van toezicht • Belanghebbendenvertegenwoordiging <ul style="list-style-type: none"> ○ Als er geen overeenstemming ontstaat wanneer bestuur besluit gegeven advies over strategisch besluit naast zich neer te leggen. • Algemene ledenvergadering • Algemene vergadering van winstbewijshouders 	<p>Verenigingen: door algemene vergadering Stichtingen: geen voorschriften Nee, noviteit: nu alleen opgesteld bij rvc vennootschappen Ja, op basis van gov.code mogelijk om een bestuurslid voor te dragen door huurders</p> <p>Ja, bij vereniging door benoemend orgaan; Ja, bij stichting door rechter. Ontslagen bestuurder kan daarna gedurende vijf jaar geen bestuurder meer worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Code • Code • Code <p>Ja, voor stichtingen door rechter. Maar in principe kunnen bestuurders zelf besluiten. Ja Nee, noviteit; bhv bestaat niet. Huurdersverenigingen hebben inspraak bij enkele besluiten.</p> <p>Nee, tenzij statuten vereniging anders bepalen Nee, noviteit; zowel ver.als.stichting kent geen winstbewijshouders</p> <p>Ja, op basis van Gov.Code is een klokkenluidersregeling verplicht. Daarnaast op basis van code verslaglegging over werkzaamheden klachtencommissie art. 16 BBSH</p> <p>Nee, noviteit; wel aandacht voor 'vergadertijger' die hierdoor kan ontstaan</p> <p>Nee</p>

Benoemen raad van toezicht

- Op basis van bindende voordracht door bhv voor één of meer commissarissen, gezamenlijk niet de meerderheid van de raad van toezicht.
- 1^e voordracht door eerste vergadering van de bhv die na oprichting van de vereniging of stichting plaatsvindt, uiterlijk binnen een half jaar na oprichting.
- Op basis van bindende voordracht door algemene vergadering van winstbewijshouders voor één of meer commissarissen, gezamenlijk niet de meerderheid van de raad van toezicht.
- 1^e voordracht door eerste algemene vergadering van winstbewijshouders die na oprichting van de vereniging of stichting plaatsvindt, uiterlijk binnen een half jaar na oprichting.

Voorschriften voor voorlopige voorziening in raad van toezicht als commissarissen ontbreken

Belanghebbendenvertegenwoordiging

- Bepaling over uitoefening rechten en bevoegdheden ten aanzien van vereniging of stichting; of ten aanzien van onderneming
- Aanwijzing van (categorieën van) belanghebbenden, tenzij hierin is voorzien in een op de vereniging of stichting van toepassing zijnde gedragscode (art. 307j)
 - Als belanghebbenden vinden dat zij ook in de belanghebbendenvertegenwoordiging horen, kunnen zij bij de ondernemingskamer in Amsterdam een verzoek indienen tot statutenwijziging, waarin zij als belanghebbende worden aangewezen.
- Positie ten aanzien van bij wet geregelde medezeggenschapsraden en andere bij wet geregelde vormen van overleg met belanghebbenden
 - Medezeggenschapsraden en andere vormen van overleg met belanghebbenden kunnen deel uitmaken van de belanghebbendenvertegenwoordiging
 - Relatie tussen belanghebbendenvertegenwoordiging en overige medezeggenschapsraden en overleggen
- Wijze waarop belanghebbenden worden betrokken bij beleidsvorming en uitvoering van het beleid (bij ontbreken gedragscode of als deze geen of afdoende regeling bevat)

Ja, op basis van voorschriften in Gov.code over benoemen lid rvt door huurders.

Ja, op basis van Gov.code

Ja, op basis van Gov.code samenstelling huurdersvereniging en overleg overige belanghebbenden. Geen officieel orgaan.

Nee, geen voorzieningen in codes

Nee, want bhv bestaat niet. Wel grootste angst bij eventueel invoeren extra orgaan: ook met andere organen blijven overleggen.

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<ul style="list-style-type: none"> • Besluit tot uitgifte van winstbewijzen; zonder goedkeuring van raad van toezicht is besluit nietig <ul style="list-style-type: none"> ○ Bij uitgifte van winstbewijzen besluit of voorkeursrecht voor huidige winstbewijshouders blijft bestaan ○ Informeren van winstbewijshouders over uitgifte nieuwe winstbewijzen • Terugnemen winstbewijzen op verzoek van winstbewijshouder met goedkeuring van raad van toezicht • Besluit tot winstuitkering aan winstbewijshouders • Opmaken jaarrekening <ul style="list-style-type: none"> ○ Binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar van vereniging of stichting (maximale verlenging termijn: 6 maanden) ○ Ter inzage voor belanghebbendenvertegenwoordiging en winstbewijshouders <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samen met jaarverslag ▪ Bestuur reageert schriftelijk op ingediende opmerkingen over de jaarrekening of mondeling in een vergadering met bhv of winstbewijshouders, na goedkeuring van de raad van toezicht, of in aanwezigheid van de raad van toezicht. • Opmaken jaarverslag <ul style="list-style-type: none"> ○ Wijze waarop het maatschappelijk belang is gediend ○ Beleid dat ten aanzien van belanghebbenden is gevoerd ○ Mededeling over verwachte gang van zaken over beleid van vereniging of stichting met oog op te dienen maatschappelijk belang • Jaarrekening ondertekening (samen met raad van toezicht) <ul style="list-style-type: none"> ○ Bij ontbreken van handtekening van één van bestuurders of commissarissen, melding met opgave van redenen 	<p>bij aangaan en beëindigen verbindingen gebruikt zijn</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Toetsingskader met criteria voor investeringen • Nee, geen mogelijkheid winstbewijzen <ul style="list-style-type: none"> • Ja, Gov.code: bestuur is verantwoordelijk voor kwaliteit en volledigheid van openbaar gemaakte financiële berichten. <ul style="list-style-type: none"> ○ Ja, vereniging binnen zes maanden jaarrekening, max. verlenging 5 mnd. ○ Nee, bhv en winstbewijshouders bestaan niet. Wel verplicht tot inzagelegging. ○ Ja, in Gov.code opgenomen dat dit aan raad van commissarissen wordt voorgelegd hoe het bestuur hiermee omgaat • Ja, BW <ul style="list-style-type: none"> • Ja, plicht o.b.v. BW <ul style="list-style-type: none"> ○ Ja, op basis van Gov.code: bestuur is verantwoordelijk voor betrekken belanghebbenden bij beleid. ○ Ja, op basis van Gov.code ○ Ja, op basis van Gov.code in jaarverslag inzicht in interne risicobeheersing- en controlesystemen en werking hiervan. <p>Ja, bij verenigingen</p>

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
	<p>Ja, bij verenigingen</p> <p>Aanvulling in Gov.code en BBSH</p> <p><u>Code</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • gedragsregels voor bestuurders om belangenverstrengeling te voorkomen <p><u>BBSH: voorschriften jaarverslag, en volkshuisvestingsverslag:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gevoerd beleid inzake kerntaken • Geleverde bijdrage aan de leefbaarheid • Geleverde bijdrage aan huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben • Gevoerd beleid inzake toewijzing, verhuren en vervreemden van woningen • Gevoerd beleid inzake betrekken van bewoners bij beleid en beheer • Gevoerd beleid inzake overleg met gemeenten • Verbindingen met andere rechtspersonen en vennootschappen, op vlak van volkshuisvestelijke taken en werkzaamheden en financiële situatie partners • Beleggingen • Onrendabele investeringen • Verklaring dat middelen uitsluitend in belang volkshuisvesting zijn gedaan • De stukken komen ter inzage aan Minister, betrokken colleges van burgemeester en wethouders en bestuur CFV.
<p>Algemene ledenvergadering (alleen voor verenigingen)</p> <p>Bevoegd tot</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen statutenwijziging • Vaststellen profielschets bestuur • Vaststellen jaarrekening 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nee, noviteit • Ja

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<p>Raad van toezicht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verplicht voor vereniging • Verplicht voor stichting • Bestaat uit ten minste drie commissarissen (natuurlijke personen) <p><u>Samenstelling</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Commissarissen kunnen onafhankelijk en kritisch opereren ten opzichte van: <ul style="list-style-type: none"> ○ Elkaar ○ Bestuur ○ Welk deelbelang ook • Geen persoonlijk belang in de vereniging of stichting of door haar in stand gehouden onderneming(en) <p><u>Benoeming</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1e raad van toezicht bij akte van oprichting • Daarna door raad van toezicht • Op basis van profielschets • Profielschets beschikbaar gesteld aan belanghebbendenvertegenwoordiging en algemene vergadering van winstbewijshouders <p><u>Ontslag</u></p> <p>Door ondernemingskamer gerechtshof Amsterdam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wegens verwaarlozing taak • Andere gewichtige redenen • Wegens ingrijpende wijziging van omstandigheden op grond waarvan handhaving als commissaris niet kan worden verlangd. <p>Op verzoek van vereniging of stichting; door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestuur • Raad van toezicht • Belanghebbendenvertegenwoordiging • Algemene vergadering van winstbewijshouders 	<p>Ja, op grond van art. 7 lid 1 BBSH, moet een woningcorporatie voorzien in een intern toezichthoudend orgaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja, o.b.v. aanvulling art. 7 lid 1 BBSH • Ja, o.b.v. aanvulling art. 7 lid 1 BBSH • Code: afhankelijk van corporatie nadere invulling en specificatie <p>Code: Commissarissen bespreken ten minste één keer per jaar buiten aanwezigheid van bestuur het eigen functioneren als dat van individuele commissarissen en conclusies die hieraan moeten worden verbonden.</p> <p>Code: Profielschets vereist en nadere invulling gegeven aan leden. Omschrijving van taak voorzitter.</p> <p>Nee, ontslag- en schorsingsregelingen bestaan niet voor verenigingen en stichtingen (of zijn, in geval van stichtingen, omslachtig door rechtsgang). Door hier op in te spelen, ontstaat er voor instellingen in het maatschappelijk middenveld meer speelruimte.</p>

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<p><u>Schorsing commissaris</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Door raad van toezicht • Vervalt als de vereniging of stichting niet binnen één maand een verzoek tot ontslag heeft ingediend bij de ondernemingskamer <p><u>Taak</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op beleid van het bestuur • Toezicht op algemene gang van zaken in vereniging of stichting • Toezicht op algemene gang van zaken in door vereniging of stichting in stand gehouden onderneming • Toezicht op naleven gedragscode door bestuur (indien van toepassing o.b.v. art. 307j) • Raadgevend orgaan voor bestuur • Gericht op belang van vereniging of stichting • Gericht op belang van door vereniging of stichting in stand gehouden onderneming • Gericht op maatschappelijk belang • Gericht op belang van betrokken belanghebbenden <p><u>Bevoegd tot</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schorsing en ontslag van bestuurders • Vaststellen profielschets raad van toezicht • Schorsing commissarissen • Goedkeuring van de volgende bestuursbesluiten: <ul style="list-style-type: none"> ○ Overdracht of overgang van de onderneming aan een derde ○ Aangaan of verbreken 	<p>Ja, de Gov.code is uitgebreid met:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Benoeming, beoordeling en beloning van bestuurders <p>Ja, de Gov.code geeft aan wat toezicht in ieder geval omvat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realisatie doelstellingen corporatie • Strategie en risico's verbonden aan activiteiten corporatie • Opzet en werking van interne risicobeheersing- en controlesystemen • Kwaliteitsbeleid • Kwaliteit van maatschappelijke verantwoording • Financiële verslaggevingsproces • Naleving van toepasselijke wet- en regelgeving • Risicomanagement en interne beheersing van verbindingen <p>Ja, op basis van Gov.code: de raad van toezicht bespreekt eenmaal per jaar buiten aanwezigheid van het bestuur het functioneren van het bestuur als college als dat van de individuele bestuurders en conclusies hieraan verbonden.</p>

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<p><u>Bevoegd tot</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring van de volgende bestuursbesluiten: <ul style="list-style-type: none"> ○ Overdracht of overgang van de onderneming aan een derde ○ Aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of vennootschap; als deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis is voor de vereniging of stichting ○ Een belangrijke investering ten behoeve van de vereniging of stichting ○ Voorstel tot wijziging statuten ○ Voorstel tot ontbinding van de vereniging of stichting ○ Aangifte van faillissement en aanvraag van surséance van betaling ○ Groot aantal beëindigingen van arbeidsovereenkomsten of samenwerking met personen die werkzaam zijn ten behoeve van de onderneming, vereniging of stichting ○ Ingrijpende wijziging in arbeidsomstandigheden van werknemers en zelfstandigen die voor de onderneming, vereniging of stichting werkzaam zijn ○ Vaststellen van de profielschets voor het bestuur • Goedkeuring overdracht van winstbewijzen • Goedkeuring aan besluit tot terugname van winstbewijzen op verzoek van winstbewijshouder • Jaarrekening ondertekening (samen met bestuur) <ul style="list-style-type: none"> ○ Bij ontbreken van handtekening van één van bestuurders of commissarissen, melding met opgave van redenen • Verlenen opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een accountant • Vaststellen jaarrekening bij stichtingen 	<p>Ja, op basis van de Governancecode vooraf:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aangaan of verbreken... etc. • Voorstel tot wijziging statuten • Voorstel tot ontbinding corporatie • Aangifte faillissement of surseance van betaling • Beëindiging van arbeidsovereenkomst van aanmerkelijk aantal werknemers • Ingrijpende wijziging arbeidsomstandigheden werknemers • Opdracht tot uitvoeren van visitatie • Vaststelling van toetsingskader voor verbindingen of investeringen <p>Code: verplicht ook goedkeuring door raad van commissarissen.</p> <p>Eigen verantwoordelijkheid tot verkrijgen informatie</p> <p>Aanvulling in Gov.code: Code: vaststellen toetsingskader voor investeringen en toezicht op naleving van uitgangspunten hierin. Code: vaststellen bezoldiging bestuurders Code: benoemen bestuurders voor maximaal 4 jaar, herbenoeming telkens maximaal 4 jaar. Jaarlijkse beoordeling bestuurders</p>
<p>Belanghebbendenvertegenwoordiging</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verplicht voor vereniging • Verplicht voor stichting <p>Representatief voor bij de vereniging of stichting betrokken belanghebbenden</p>	<p>Nee, noviteit: de bhv bestaat in deze hoedanigheid niet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nee • Nee

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzing van (categorieën van) belanghebbenden in de statuten, tenzij hierin is voorzien in een op de vereniging of stichting van toepassing zijnde gedragscode (art. 307j) <p>Stelt reglement vast voor eigen functioneren Elke, door vereniging of stichting in stand gehouden onderneming kan een bhv hebben</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bhv voert dan haar rechten en bevoegdheden uit voor de onderneming, tenzij statuten anders bepalen <p><u>Rechten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt door bestuur betrokken bij beleidsvorming (zoals omschreven in de gedragscode (art. 307j)) • Wordt door bestuur betrokken bij uitvoering van beleid (zoals omschreven in de gedragscode (art. 307j)) • Wordt door bestuur betrokken bij beleidsvorming (zoals omschreven in de statuten) • Wordt door bestuur betrokken bij uitvoering van beleid (zoals omschreven in de statuten) <p><u>Bestuur:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informeert over gang van zaken in de onderneming • Overlegt over hoofdlijnen van strategisch beleid en daarbij te nemen beslissingen • Geeft mogelijkheid één keer per jaar advies uit te brengen over strategisch beleid <ul style="list-style-type: none"> ○ Als bestuur dit advies niet overneemt, vergadert zij hierover met de belanghebbendenvertegenwoordiging. Tot die tijd wordt het besluit niet uitgevoerd. Als er geen overeenstemming wordt bereikt, bepalen de statuten hoe hier mee om te gaan. • Informeert over het gevoerde beleid <p><u>Bevoegdheden</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Benoeming bestuursleden <ul style="list-style-type: none"> ○ Bindende voordracht voor één of meer bestuursleden, gezamenlijk niet de meerderheid van het bestuur. Voordracht te passeren als bestuursleden niet voldoen aan profielschets. • Benoeming commissarissen raad van toezicht <ul style="list-style-type: none"> ○ Bindende voordracht voor één of meer commissarissen, gezamenlijk niet de meerderheid van de raad van toezicht. Voordracht te passeren als 	<p>Code: het bestuur betreft de in zijn ogen relevante belanghebbenden bij het beleid en onderzoekt periodiek of zij nog wel met de meest relevante belanghebbenden in gesprek is.</p> <p>Ja, op basis van Overlegwet en BBSH praten huurders mee</p> <p>Ja, op basis van art. 7 lid e BBSH</p> <p>Ja, op basis van art. 7 lid e BBSH</p>

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<p>commissarissen niet voldoen aan profielschets.</p>	
<p>Vergadering van winstbewijshouders</p> <p>Als er winstbewijshouders zijn; vormen zij een algemene vergadering als de wet of de statuten aan hen bevoegdheden toekennen. De vergadering stelt een rendement vast.</p> <p>In geval van vereffening van vermogen na ontbinding van de rechtspersoon, draagt de vereffenaar resterend vermogen over aan leden of winstbewijshouders (art. 307k, lid 7)</p> <p><u>Benoeming commissarissen raad van toezicht</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bindende voordracht voor één of meer commissarissen, gezamenlijk niet de meerderheid van de raad van toezicht. Voordracht te passeren als commissarissen niet voldoen aan profielschets. <p><u>Winstbewijzen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Statuten bepalen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Rechten winstbewijshouder ○ Op welke activiteiten betrekking ○ Uit te keren winst per winstbewijs ○ Meerdere soorten winstbewijzen per onderneming waaraan verschillende rechten zijn verbonden ○ Procedure voor uitoefening voorkeursrecht • Overdracht van winstbewijzen zonder voorafgaande goedkeuring raad van toezicht is nietig • Uitgifte van winstbewijzen mag er niet toe leiden dat middelen die door of vanwege de overheid zijn verkregen niet aan het doel waarvoor zij zijn bestemd worden besteed <ul style="list-style-type: none"> ○ Een besluit tot uitkering van winst is nietig, als dit ervoor zorgt dat de beschikbaarheid van middelen die door of vanwege de overheid zijn verkregen met een vooraf bepaald doel aantast <p><u>Uitkering van winst</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Na vaststelling van de jaarrekening waaruit blijkt dat dit geoorloofd is • Bestuursbesluit, onderworpen aan goedkeuring door de raad van toezicht. Zonder goedkeuring rvt is winstuitkeringsbesluit nietig • In statuten nadere voorschriften voor winstbestemming 	<p>Nee, noviteit. Wel in naamloze vennootschap, besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid</p>

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
<p><u>Rechten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestuur informeert winstbewijshouders over uitgifte nieuwe winstbewijzen • Bestuur informeert over rechten die aan winstbewijzen zijn verbonden • Bestuur kan besluiten winstbewijzen terug te nemen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Op verzoek van winstbewijshouder ○ Met goedkeuring raad van toezicht ○ Terugname mag solvabiliteit en continuïteit onderneming niet in gevaar brengen ○ Onder voorwaarden omschreven in statuten • Bestuur informeert ten minste over: <ul style="list-style-type: none"> ○ Hoofdpijnen van strategisch beleid ○ Algemene en financiële risico's ○ Beheers- en controlesysteem van de vereniging of stichting ○ Gang van zaken in de onderneming ○ Het gevoerde beleid 	
<p>Ondernemingskamer</p> <p>Treedt op bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontslag commissarissen raad van toezicht • Verzoek tot statutenwijziging door belanghebbenden die geen plek kregen in de belanghebbendenvertegenwoordiging 	<p>Ja, indien de vereniging of stichting een onderneming in stand houdt waarvoor een ondernemingsraad moet worden ingesteld.</p> <p>Kan enquête instellen naar beleid en gang van zaken van een rechtspersoon.</p>
<p>Minister</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzen gedragscode, onder aanwijzing van de categorieën maatschappelijke ondernemingen • Besluiten tot ontheffing van verplichting tot opmaken, het overleggen en vaststellen van de jaarrekening • Nadere regels voor de inhoud van jaarverslag en jaarrekening bij AMvB. 	<p>Nee, niet in rechtspersonenrecht. Vanuit specifieke wetgeving (woningwet, BBSH) wel mogelijkheden om in te grijpen bij woningcorporaties.</p> <p>Handhaving bij woningcorporaties wordt gedaan door de Minister. Opdracht tot besluit inzake handhaving wordt gegeven door college van B&W of bestuur CFV.</p> <p>Maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanwijziging • Verplicht tot opheffen situatie strijdig met volkshuisvestelijk belang

In wetsvoorstel maatschappelijke onderneming	Haalbaar binnen huidige wetgeving?
	<ul style="list-style-type: none">• Voorgenomen handelwijze strijdig met volkshuisvestelijk belang niet uit te voeren• Gevolgen van niet opvolgen aanwijzing duidelijk• Intrekken toelating
	Code: visitatie waarbij een gestructureerd oordeel wordt gegeven over het volkshuisvestelijk en maatschappelijk presteren, op de wijze waarop belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld invloed uit te oefenen op het beleid en de kwaliteit van governance.