

# Een ruime jas voor onafhankelijke control

Marion Smit (HvA) en Wobbe van der Meulen (Hofmeier)

## Inleiding

De Hogeschool van Amsterdam, het Zijlstra Center (VU) en Hofmeier doen samen onderzoek naar de invulling van de onafhankelijke controlfunctie bij Woningcorporaties. Wij delen opvallende bevindingen en waarnemingen met u in enkele publicaties. Dit is de eerste, over de ruimte die gegeven wordt bij het inrichten van de onafhankelijke controlfunctie en het effect dat dat heeft. Voor de een geeft een ruime jas de mogelijkheid om er knus in weg te duiken, voor de ander zakt een ruime jas ongemakkelijk van de schouders. Wat kan ruimte in vereisten doen met de inrichting van de onafhankelijke control functie? Welke kansen en risico's geeft dat corporaties in het algemeen en u als interne toezichthouder in het bijzonder? Rol ambiguïteit, rolconflicten en jobcrafting kunnen signalen zijn voor het niet goed ingericht zijn van de organisatie en daarmee mogelijk van misstanden. Het kan de RvC (en het bestuur) handvatten bieden voor toezicht via soft controls.

## Het ontstaan en doel van de onafhankelijke controlfunctie

We beginnen met een beknopte schets van de historie en het doel van de functie. Met de Woningwet 2015 is de functie van onafhankelijke control geïntroduceerd bij de woningcorporaties. Daarmee heeft de corporatiesector een primeur. Ook roept de wet allerlei vragen op door de woordkeuze en formulering. In de wet staat in artikel 105 (onder andere) dat een woningcorporatie in het reglement voor financieel beleid en beheer bepalingen moet opnemen die in ieder geval inhouden:

- dat hetzij een lid van het bestuur, hetzij een lid van de directie voor die (financiële en control) functies eindverantwoordelijk is;
- dat die functies steeds betrokken zijn bij voorgenomen besluiten met verstrekkende financiële gevolgen;
- dat de controlfunctie mede de aspecten van de interne bedrijfsvoering alsmede de effectiviteit en de efficiency van de organisatie omvat;
- dat de controlfunctie bij een toegelaten instelling of dochtermaatschappij die meer dan 2.500 verhuureenheden in eigendom heeft in een afzonderlijke organisatie-eenheid is opgenomen en zowel gevraagd als ongevraagd het bestuur en de raad van commissarissen kan adviseren omtrent in het kader van het financiële beleid en beheer te nemen maatregelen;
- dat er voorschriften zijn die waarborgen dat de raad van commissarissen voldoende kennis heeft van financieel beleid en beheer;

Voor iedereen die al wat langer meeloopt in de corporatiesector komen de bepalingen in artikel 105 van de Woningwet niet uit de lucht vallen. Er liggen organisatorische en financiële debacles aan ten grondslag.

---

### **Onderzoek 'Van Goeden Huize'**

*In 2020 hebben de Hogeschool van Amsterdam, het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit Amsterdam, Hofmeier en een groep woningcorporaties de handen ineengeslagen voor het onderzoek 'Van Goeden Huize' dat zich richt op de invulling van de onafhankelijke controlfunctie bij woningcorporaties. De eerste stap was een enquête onder alle woningcorporaties. Hierop zijn 369 reacties binnengekomen: 106 van personen die de onafhankelijke controlfunctie invullen, 40 van directeur-bestuurders, 45 van managers en 178 van leden van de raad van commissarissen. Voor het vervolg en de verdieping zijn 22 interviews afgenomen en groepsgesprekken gehouden. In publicaties zoals deze en op het symposium in mei 2022 geven wij antwoord op de vraag welke competenties, positie en beleid de onafhankelijke control functie ondersteunen bij het uitvoeren van de wettelijke taak. Hierbij gaat het om de onderlinge samenhang, want de onafhankelijke control functie komt pas tot z'n recht als de drie genoemde onderdelen goed op elkaar zijn afgestemd.*

Tijdens ons onderzoek (Van Goeden Huize – zie kader) gaf het Ministerie van BZK aan dat de Vestia-affaire een directe aanleiding was om de onafhankelijke controlfunctie in te stellen, binnen een breder pakket aan regelgeving. Deze bepalingen hebben vooral ten doel om voldoende tegenkracht en onafhankelijke oordeelsvorming in de organisatie te brengen in de driehoek bestuurder, organisatie en toezichthouder. Vanuit de onafhankelijke controlfunctie wordt onderzocht hoe het staat met de bedrijfsvoering en de effectiviteit en efficiency van de organisatie. Om dat te kunnen doen moet de controller meer in de voorhoede opereren, in plaats van alleen maar achteraf controles uit te voeren. De bekleder van de onafhankelijke control functie staat midden in de organisatie en heeft goed zicht op de processen binnen de organisatie, adviseert gevraagd en ongevraagd en is betrokken en stelt de lastige vragen bij de eerste besluitvorming over zwaarwegende investeringen.

### **Diversiteit bij invulling**

De Woningwet kent zowel gedetailleerde regelgeving (rule-based) als beschrijvingen op hoofdlijnen (principle-based). Dat laatste geldt voor de beschrijving van de onafhankelijke controlfunctie. Hiermee kan recht gedaan worden aan de diversiteit aan situaties waarin woningcorporaties zich bevinden. Want hoewel alle corporaties dezelfde wettelijke taken hebben, zijn ze heel verschillend georganiseerd op basis van grootte, werkgebied, specifieke (financiële) situatie of ontwikkelingsfase. De wetgever vond het terecht ondoenlijk en onwenselijk om de variëteit die er in de praktijk is dicht te regelen. De inrichting van de onafhankelijke control functie kan daarom behoorlijk verschillen, maar de doelstellingen van de controlfunctie dienen echter wel te worden nageleefd. De Aw bewaakt dat de inrichting van de onafhankelijke control functie voldoende onafhankelijk is en voldoende control biedt. De Aw ziet toe op de bewaking en bescherming van de maatschappelijke middelen van woningcorporaties, zodat deze rechtmatig, effectief en efficiënt worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting. De Aw hanteert daarbij een gezamenlijk toezichtskader met het WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) dat onderling op elkaar is afgestemd. Daarbij kijkt het WSW meer naar de financiële kant en de Aw meer naar de Governance en vastgoed aspecten. Voor de onafhankelijke controlfunctie is het van het grootste belang om de juiste speer- en zwaartepunten

voor de corporatie te bepalen en op te pakken. Anders gezegd, van de externe toezichthouder mag de jas ruim hangen wanneer er voldoende vertrouwen is. Zodra er aanleiding toe is, kan de jas strakker aangesnoerd worden.

## Optelsom

De formuleringen die de wetgever heeft gehanteerd bij het beschrijven van de onafhankelijke control functie leiden in de praktijk tot interessante vraagstellingen. Denk aan: 'Hoe onafhankelijk is iemand eigenlijk die salaris ontvangt en valt binnen een (al bestaande) hiërarchie? Of onafhankelijke control (Is dit control of audit?) met aandacht (?) voor bedrijfsvoering, effectiviteit en efficiency, die adviseert over het financiële beleid en beheer is dat beleid, implementatie of uitvoering en welke impact heeft dat dan?. Dit soort vragen komen terug in een volgend artikel. De focus ligt hier op het kader. Het lijkt er op dat de wetgever bewust de ruimte heeft gecreëerd om vele manieren van invullen, passend bij de verscheidenheid van de organisaties, mogelijk te maken. De ruimte die het beleid van een organisatie biedt, de positie die de controller krijgt, creëert of opeist en de ruimte die hij of zij als controller nodig heeft maken dat er veel gepioneerd is/wordt bij het invullen van de functie. De samenhang van deze onderdelen levert uiteindelijk een uiteindelijke optelsom op, die bepaalt of de invulling in de praktijk werkt, zoals vooraf door de wetgever (maar evenzeer door de corporaties zelf) is beoogd. In de eerste enquête die we hebben gehouden krijgen we hier uiteenlopende antwoorden op. Achtentachtig 'bekleders' van de onafhankelijke control functie hebben de vragen over rolambiguïteit, rolconflict en jobcrafting ingevuld. Hun antwoorden werken we hieronder uit. Daarbij lichten we steeds eerst toe wat het begrip betekent. Vervolgens geven we de score aan. Vervolgens geven we een voorzet over hoe dit relevant kan zijn voor het toezicht. De gegeven antwoorden geven een indicatie van hoe de ruimte van de jas wordt ervaren.

## Rolambiguïteit

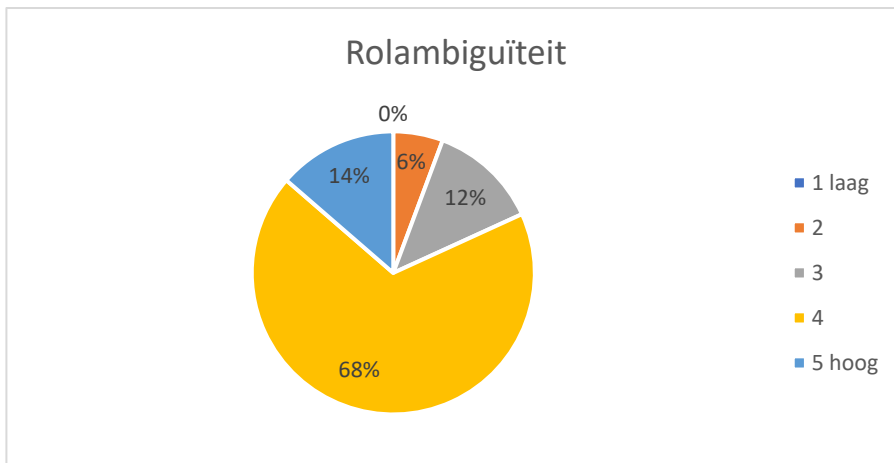
De mate waarin de werkzaamheden duidelijk zijn, wordt wel aangeduid met rolambiguïteit: hoe minder de bevoegdheden, doelen of verantwoordelijkheden duidelijk zijn, des te meer ambigu zal men de gevraagde rol ervaren. Op basis van eerder onderzoek door Maas en Matějka<sup>1</sup> hebben we in de enquête vijf uitspraken voorgelegd waarbij men op een vijfpuntsschaal aan kon geven in welke mate dit geldt voor de eigen positie:

- Ik weet precies wat mijn bevoegdheden zijn.
- Ik weet precies wat mijn verantwoordelijkheden zijn.
- De doelen in mijn werk zijn erg duidelijk en specifiek.
- Ik ben ervan overtuigd dat ik mijn tijd adequaat heb verdeeld over verschillende taken.
- Het is duidelijk wat ik te doen heb.

De vijf vragen hangen onderling samen en leveren een maat voor rolambiguïteit. Let erop: bij deze opzet zegt een hoge score dat het de rol wél als duidelijk wordt ervaren. Dus een hoge score op de samengestelde vraag, zoals een 5 en 4 betekent juist lage rolambiguïteit. Een score van 1 geeft aan dat de respondent niet herkent dat bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken duidelijk zijn en betekent daarmee een hoge rolambiguïteit.

---

<sup>1</sup> Maas, V.S. & Matějka, M. (2009) Balancing the Dual Responsibilities of Business Unit Controllers: Field and Survey Evidence. The Accounting Review.



Figuur 1 Mate van rolambigüiteit bij invulling van de onafhankelijke controlfunctie (n=88)

Nemen we de scores 5 (14%) en 4 (68%) samen, dan kunnen we zeggen dat ongeveer vier van de vijf (82%) controllers in de onafhankelijke controlfunctie aangeeft aan dat hun rollen (zeer) duidelijk zijn. Niemand heeft de laagste score (1) en ervaart dus heel veel rolambigüiteit. Een achtste van de respondenten (12%) neemt een middenpositie in. Wanneer we de uitkomsten combineren met het antwoord op de vraag hoe tevreden men is met het invullen van de onafhankelijke controlfunctie, dan blijkt er een duidelijke correlatie te zijn tussen rolambigüiteit en de tevredenheid. Een hoger antwoord op tevredenheid, gaat samen met een lagere ervaring van rolambigüiteit. Hierbij is geen statistisch significant verband met corporatiegrootte.

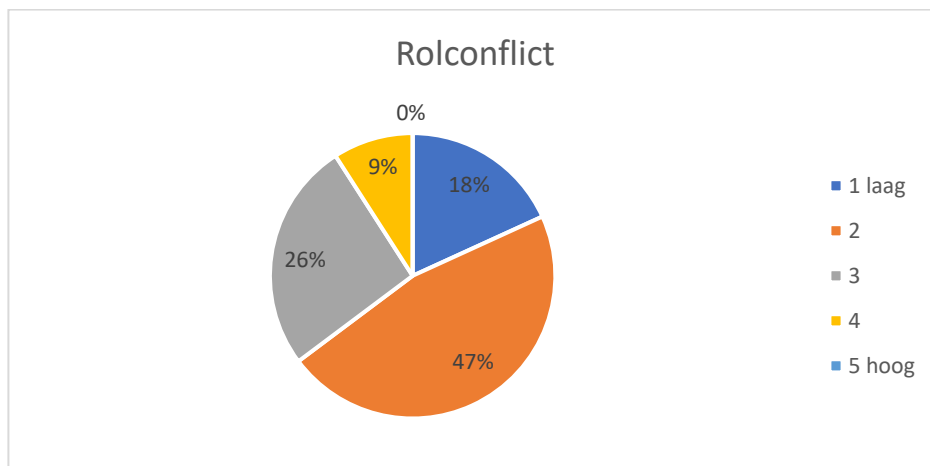
Dit samengaan van scores wijst slechts op correlatie; ze treden tegelijkertijd op. Dat is iets anders dan causaliteit; het ene veroorzaakt het andere. Het is daarmee wel een indicator geworden. Signalen van strubbelingen over wie waar verantwoordelijk voor is of wat de doelen zijn van de functie van de onafhankelijke controlfunctie, kunnen signalen zijn van ontevredenheid over de invulling van deze functie. Tevens geeft dit enige handvaten voor het verhogen van de tevredenheid van de vervuller van de onafhankelijke control functie met diens functie. Zijn doelen, taken, verantwoordelijkheden wel helder geformuleerd? Het invoeren van een nieuwe functie in een ruim wettelijk kader brengt nu eenmaal de mogelijkheid van 'grensconflicten' met zich mee. De oplossing daarvoor is niet rule-based, gelegen in nog meer regels. Juist met elkaar overleggen wat wel en wat niet thuishoort bij de controller brengt duidelijkheid.

### Rolconflict

Het kan voorkomen dat de onderlinge afstemming van werkzaamheden in een organisatie niet eenduidig is. Er komen verzoeken vanuit verschillende delen van de organisatie, de verzoeken passen niet bij taken of middelen en verwachtingen kunnen onderling tegenstrijdig zijn. Dit wordt wel aangeduid als rolconflict. Met behulp van het eerder genoemde onderzoek van Maas en Matějka is dit gemeten door vier uitspraken voor te leggen. Ook hierbij hebben 88 bekleeders van de OCF op een vijfpuntsschaal aangegeven in welke mate dit geldt voor de eigen positie:

- Om opdrachten uit te kunnen voeren moet ik (beleids)regels overtreden.
- Ik werk met twee of meer groepen die nogal verschillende werkwijzen hebben.
- Ik ontvang onverenigbare verzoeken van twee of meer personen.
- Ik doe dingen waarbij de ene persoon er wel voor kiest om deze te accepteren en de andere niet.

Zoals het begrip 'conflict' aangeeft, gaat het hierbij om de relatie met anderen in de organisatie. We raken hierbij dus aan bedrijfsvoering, processen en onderlinge communicatie. In tegenstelling tot de score bij rolambigüiteit, betekent nu wel een hoge score dat er meer rolconflict wordt ervaren. Dus een hoge score, zoals een 5 en 4, betekent veel rolconflict. Een score van 1 geeft aan dat de respondent niet herkent dat hij of zij conflicterende verzoeken of werkwijzen ervaart. Dat geeft het volgende beeld ten aanzien van rolconflict. (Waarbij wederom het verschil in corporatiegrootte niet significant was).



Figuur 2 Mate van rolconflict in de onafhankelijke control functie (n=88)

In dit geval heeft geen enkele respondent een score van 5 (zeer hoog) op rolconflict. Slechts 9% geeft aan rolconflict te ervaren. Bijna twee derde (65%) ervaart geen (18%) of weinig (47%) rolconflict. Dit lijkt te betekenen dat de huidige invulling van de onafhankelijke control functie goed is afgestemd met de andere afdelingen binnen de corporatie. De afwezigheid van rolconflict en rolambigüiteit kan samen worden geïnterpreteerd als succesvol maatwerk. De ruime jas die de wetgever heeft aangeboden, lijkt voor de meeste partijen helder gestructureerd en gecommuniceerd te zijn. Voor toezichthouders is daarbij nog interessant dat uit een analyse met tevredenheid over de invulling van de onafhankelijke control functie blijkt dat ook hier samenhang is. Naar mate men meer rolconflict ervaart, waardeert men de invulling van de onafhankelijke controlfunctie lager. Bij conflicten in de organisatie kan het interessant zijn om te bevragen waar deze over gaan en of er een relatie ligt met de inrichting (en uitoefening) van de onafhankelijke control functie. Overigens is het ontbreken van conflicten niet noodzakelijk een teken van een goed werkende onafhankelijke controlfunctie. Het kan ook betekenen dat de persoon die deze functie vervult, onvoldoende confronteert op twijfelachtige inhoud of processen, of zelfs deze uit de weg gaat (negeert).

### Jobcrafting

Jobcrafting wil zeggen dat je zelf je eigen functie vorm geeft. Gezien de ruimte die de wetgever heeft gelaten in de wetstekst, was het een van onze veronderstellingen dat het opzetten, inrichten en daadwerkelijk vervullen van de onafhankelijke controllersfunctie veel jobcrafting zou vragen. Uit de vragen die wij opgesteld hebben op basis van eerder onderzoek<sup>2</sup>, komt dat inderdaad naar voren. De bekleders van de onafhankelijke control functie geven zelf aan dat zij sterk aan jobcrafting hebben gedaan. Dit is niet verrassend is voor een dergelijke nieuwe functie, zonder dat meteen duidelijk is wat dit betekent. Aan de ene kant is denkbaar dat vanwege de ruime kaders men in de organisatie *alle ruimte* heeft gekregen om een op de situatie passende functie invulling te creëren. Aan de

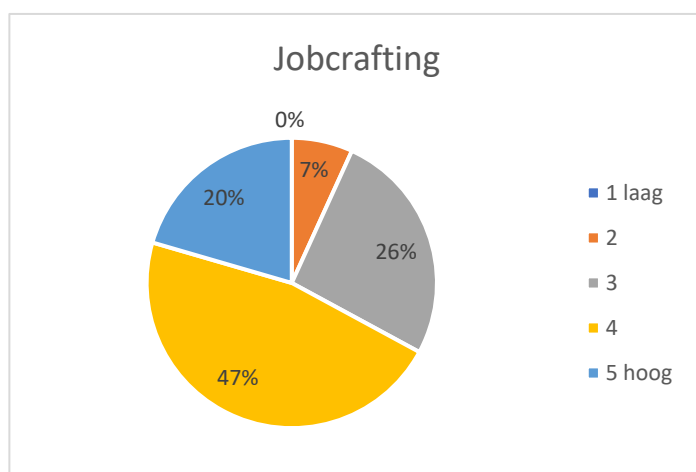
<sup>2</sup> Tims, M., Bakker, A.B., Derks, D. (2012) Development and validation of the job crafting scale. Journal of Vocational Behavior.

andere kant is het evenzeer denkbaar, dat men *te weinig* ruimte heeft gekregen in de organisatie om de functie in te vullen. Als reactie zijn bekleeders van de onafhankelijke control functie dan toch taken op zich gaan nemen die zij voor een goede vervulling de functie belangrijk vinden. Op die manier ontstaat een functie-invulling die aanvankelijk weliswaar niet door de organisatie bedoeld was, maar door de betreffende medewerker wel als een zinvolle invulling beleefd wordt.

Om jobcrafting in kaart te brengen is een aantal uitspraken voorgelegd die allemaal beginnen met “Vanaf het moment dat ik mijn functie ben begonnen ...” De verdere formulering staat hierna. Men kon door middel van een vijfpuntsschaal aangeven in hoeverre men dit voor de eigen functie herkende.

- ...heb ik op eigen initiatief de manier waarop ik taken uitvoer gewijzigd.
- ...heb ik bewust de frequentie van mijn contact met anderen aangepast.
- ...heb ik bewust wijzigingen doorgevoerd in met welke mensen ik spreek om mijn werk uit te voeren.
- ...ben ik bewust anders gaan denken over mijn werk, bijvoorbeeld op het vlak van doelen en betekenis.

De antwoorden bij elkaar leveren na berekening het volgende beeld op:



Figuur 3 Mate van jobcrafting in de onafhankelijke control functie (n=88)

In de praktijk blijkt door iedereen ‘geknutseld’ te zijn aan de functie. Niemand (0%) geeft aan het niet te herkennen, maar 7% geeft aan het weinig te herkennen. Twee derde van de respondenten geeft aan veel (47%) of heel veel (20%) te herkennen van de items die bij jobcrafting horen. Interessant voor toezichthouders is

hierbij de vraag of het jobcraften een terechte proactieve invulling is van geschonken ruimte, of eerder een individueel gemotiveerde interesse of ontevredenheid is. Is de ruimte die door de wetgever geschonken is, op het bord terecht gekomen van de bekleder van de onafhankelijke control functie en heeft hij/zij deze uitdaging op zich genomen? Is de ruimte door de organisatie vormgegeven en daarna door de bekleder van de functie aangepast? Gezien de scores op rolambigüiteit en rolconflict, lijken de aanpassingen redelijk geaccepteerd door de organisatie. Dat het jobcraften nog niet af is en er mogelijk toch een conflict zit, zou geconcludeerd kunnen worden op basis van de relatie met de score op tevredenheid. Het blijkt namelijk dat de respondenten die meer tevreden zijn met de invulling van de onafhankelijke control functie, minder aan jobcrafting hebben gedaan. (Het verschil is overigens niet significant, zie tabel 1.) Respondenten die op de jobcraftingschaal een twee scoorden (geringe mate van jobcrafting), geven gemiddeld een 8,3 aan hun tevredenheid met de invulling van de functie op een tienpuntsschaal. Wie een vijf scoort op de jobcraftingschaal (hoge mate van jobcrafting), geeft als gemiddeld cijfer voor tevredenheid met de onafhankelijke control functie een 7,5. Dat is nog steeds een mooie score, maar flink lager.

In tabelvorm ziet het er als volgt uit.

Tabel 1 Correlaties tussen jobcrafting en tevredenheid met invulling onafhankelijke controlfunctie (n= 88, sign = 0,320)

Maat voor jobcrafting	% respondenten (n=88)	Gemiddeld cijfer voor tevredenheid met invulling onafhankelijke controlfunctie
<b>1 = laag</b>	0%	N.v.t.
<b>2</b>	7%	8,3
<b>3</b>	26%	7,6
<b>4</b>	47%	7,8
<b>5 = hoog</b>	20%	7,6

Voor toezichthouders kan dit betekenen dat het verstandig is om periodiek een dialoog te voeren met de controller over inrichting, aanpassing en tevredenheid met de onafhankelijke control functie. Sluit de huidige werkwijze nog wel aan bij hoe de functie (aanvankelijk) bedoeld was door de wet en zoals deze door de controller en/of RvC en of bestuurder is geïnterpreteerd bij de aanstelling? Zijn de (al dan niet op eigen initiatief) doorgevoerde veranderingen een verbetering of verslechtering?

## Conclusie

De ruimte die gegeven is voor het aanstellen van een 'onafhankelijke control functie', heeft bij verschillende corporaties tot verschillende inrichtingen daarvan geleid. Uit de antwoorden van bekleeders van deze functie blijkt:

- dat voor de meeste onafhankelijke controlfuncties ondertussen duidelijk is wat de rol van deze functie is en wat dit vraagt van de samenwerking met anderen en andere afdelingen in de organisatie. Rolambiguïteit en rolconflict wordt overwegend als laag ervaren.
- dat deze inrichting wel grotendeels het gevolg is van individuele aanpassingen door de persoon die de functie bekleedt (via jobcrafting).
- dat er samenhang is tussen relatief lage scores op rol ambiguïteit, rolconflict en jobcrafting en relatief hoge scores op tevredenheid met de invulling van de functie.

Kortom, de ruimte die de wetgever in 2015 heeft geboden, lijkt in de praktijk opgevuld te zijn met heldere doelen, verantwoordelijkheden en afstemming. De persoon die de functie bekleedt, heeft hier zelf veel voor gedaan en is hier mogelijk nog niet mee klaar. De ruime jas lijkt op sommige plekken nog wat te ruim te zitten en moet nog ingenomen worden, of juist opgeleukt met een strikje of ceintuur. Een raad van commissarissen doet er goed aan om te reflecteren op de toegevoegde waarde van de controlfunctie zoals bedoeld bij het instellen van de functie' de huidige snit van de jas. Bied ruimte voor aanpassingen, maar tegelijkertijd zou het jammer zijn wanneer het maatwerk zo briljant is gedaan dat die jas van onafhankelijk control maar één enkele persoon past.

# Biografie Marion Smit en Wobbe van der Meulen



## Marion Smit

Marion Smit is onderzoeker bij de Hogeschool van Amsterdam. Binnen het project Van goeden huize onderzoekt zij welke competenties, positie en beleid passen bij een optimale invulling van de onafhankelijke controlfunctie bij woningcorporaties. Dit doet zij in het kader van haar promotieonderzoek naar de morele moed van Business Controllers. Naast haar baan als onderzoeker werkt zij ook als assessor, intervisiebegeleider en filosofisch gesprekbegeleider.

<https://www.linkedin.com/in/smitmarion/>

[m.smit2@hva.nl](mailto:m.smit2@hva.nl)



## Wobbe van der Meulen

Wobbe van der Meulen is managing consultant bij Hofmeier. Hij begeleidt daar een groep high level adviseurs. Daarnaast doet hij zelfevaluaties en scenarioplanningssessies met RvC's (en bestuur) en houdt hij zich bezig met organisatieadvies, verandermanagement, soft controls en alignment. Binnen het project van goeden huize is hij de verbinding naar de praktijk. Op diverse plekken in het land vervullen via Hofmeier ruim 35 medewerkers de onafhankelijke control functie. Met Gert de Jong van de HvA en Lieke Thomas (Hofmeier) is hij de initiator van dit onderzoek. Daarnaast geeft hij trainingen op het gebied van governance, strategie en bedrijfsvoering.

<https://www.linkedin.com/in/wobbevandermeulen1/>

[w.vandermeulen@hofmeier.nl](mailto:w.vandermeulen@hofmeier.nl)