

Verenigingsbureau VTW, Koraalrood 25, 2718 SB Zoetermeer,
T 079 - 363 81 02, F 079 - 363 81 05, E bureau@vtw.nl



Inzicht in toezicht

*Een overzicht van uitspraken
over intern toezicht in recent verschenen rapporten
over de volkshuisvesting*

Inzicht in toezicht

*Een overzicht van uitspraken
over intern toezicht in recent verschenen rapporten
over de volkshuisvesting*



Monique Dongen & Taco Brandsen

Augustus 2005



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
1. FUNCTIE, BEVOEGDHEDEN EN INTERNE RELATIES	5
1.1 Functies en bevoegdheden	5
1.2 Taakopvatting	6
1.3 De relatie tussen de Raad van Toezicht en het bestuur	7
1.4 Structuur van de Raad van Toezicht	10
2. WERVING EN SAMENSTELLING	12
2.1 De werving van de leden van de Raad van Toezicht.	12
2.2 De benoemingsprocedure	12
2.3 De samenstelling en omgangsvormen binnen de Raad van Toezicht	14
2.4 Omgangsvormen, normen en waarden	15
2.5 Transparantie	16
2.6 Conclusie: de professionaliteit van de toezichthouder	16
3. LEGITIMERING	19
3.1 Wettelijke verankering	19
3.2 Legitimering via belanghebbenden	20
4. CONTROLE EN VERANTWOORDING	22
4.1 Visitatie	22
4.2 Optreden tegen een falende Raad van Toezicht	23
4.3 Toezicht op toezicht	24
5. CONCLUSIE	22
LITERATUURLIJST	30



Recent staat de volkshuisvesting weer volop in de belangstelling en zijn er verscheidene rapporten over de sector verschenen. Vrijwel al deze rapporten benadrukken het belang van het intern toezicht bij woningcorporaties, en alle geven aanbevelingen voor de versterking daarvan. Een probleem is echter, dat het inmiddels zelfs voor ingewijden moeilijk is te onthouden wat er nu precies in welk rapport staat. Ze zijn niet alleen talrijk, maar vaak ook nog een vuistdik. Bondigheid is een eigenschap die veel adviseurs niet eigen is.

Om die reden hebben wij op verzoek van de Vereniging voor Toezichthouders bij Woningcorporaties de meest gezaghebbende rapportages doorzocht op hun bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van het interne toezicht. Vervolgens hebben we deze thematisch geordend en met elkaar vergeleken. Daarnaast hebben we ook geprobeerd te kijken naar wat er niet in de rapporten staat: zijn er onderwerpen die stelselmatig niet aan bod komen? Met deze pas op de plaats proberen we de overzichtelijkheid van het nu gevoerde debat te vergroten.

We hebben de volgende rapporten doorzocht, in chronologische volgorde:

- Het rapport van de Commissie Glasz (1998), een rapport geschreven in opdracht van Aedes, specifiek over dit onderwerp.
- Het rapport “Tussen Regels en Rolopvatting” (2003) van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.
- De WRR-voorstudie “Volkshuisvesting” in de studie “Maatschappelijke Dienstverlening in Vijf Sectoren” (2004), een op initiatief van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geschreven studie als input voor het rapport “Bewijzen van Goede Dienstverlening”. Wij zullen de voorstudie slechts aanhalen, waar zij afwijkt van het rapport.
- Het WRR-rapport “Bewijzen van Goede Dienstverlening” (2004).
- Het SER-advies “Ondernemerschap voor de Publieke Zaak” (2005), geschreven op verzoek van de Minister van Economische Zaken.
- Het rapport “Investeren in de Samenleving” (2005) van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA.
- Het RIGO-rapport “Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing” (2005), geschreven in opdracht van de Tweede Kamer als input voor de Commissie de Boer.
- Het rapport “Lokaal wat kan, centraal wat moet” (2005) geschreven in opdracht van Minister van VROM, mevr. S. Dekker, en Aedes.

Deze rapportage is opgebouwd aan de hand van de volgende vragen:

1. Welke rol moet het intern toezicht vervullen naar de woningcorporatie toe?
2. Wat zijn de juridische aspecten van intern toezicht?
3. Wat zijn de culturele aspecten van intern toezicht?
4. Op welke wijze moet het intern toezicht samengesteld zijn?
5. Is er toezicht op het toezicht nodig?
6. Wat zijn de lacunes in de rapporten?

Glasz uitgezonderd gaat het om rapporten die de gehele sector bestrijken, en daardoor slechts in beperkte mate aandacht aan het intern toezicht. In het vervolg zal blijken, dat ze veelal een verschillende focus hebben en bepaalde thema's geheel niet aansnijden. De interessante vraag die dat oproept, en die we aan het slot zullen proberen te beantwoorden, is wat het algemene beeld is, dat uit de verschillende rapporten naar voren komt.

1. Functie, bevoegdheden en interne relaties

De kwestie van formele functies en relaties wordt door alle rapporten besproken, zij het met verschillende aandachtspunten en een wisselend abstractieniveau.

1.1 Functies en bevoegdheden

De Commissie Glasz en de Commissie de Boer geven kort aan wat voor functie dit interne toezicht zou moeten vervullen. De Commissie Glasz vat deze samen als de dwang tot formulering van het ondernemingsbeleid, de dwang tot evaluatie en tot het rekenschap geven van wijze en inhoud van besturen. De Commissie de Boer beschrijft in vrij algemene termen dat er binnen woningcorporaties toezicht moet worden gehouden op de balans tussen de bedrijfsmatigheid en de realisatie van maatschappelijke doelen. Het SER-rapport gaat uitgebreider op functies in. Zij verwoordt helder dat de organen die belast zijn met het interne toezicht verschillende functies kunnen vervullen. Ten eerste wijst zij op het controle-aspect. Er moet door de Raad van Toezicht op worden toegezien, dat het bestuur verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de behaalde prestaties. Vervolgens gaat zij in op het belang van communicatie. Door de SER wordt de interne verantwoording als een eerste stap gezien naar de verantwoording, die moet worden afgelegd aan de maatschappij. Voorts kaart zij het advies-aspect aan. De Raad van Toezicht moet voorzien in advies aan het bestuur over de lijn, die moet worden uitgezet voor het ondernemingsbeleid. Als laatste wordt gewezen op het feit, dat de Raad ook moet toezien op de kwaliteit van de horizontale verantwoording jegens de stakeholders, een punt dat ook in de WRR-voorstudie wordt genoemd. Ook de SER ziet de controlefunctie echter als primaire taak.

Met name de WRR, de CFV en de Commissie Glasz behandelen uitgebreid welke taken en bevoegdheden een Raad van Toezicht¹ heeft. Op dat punt blijkt er in grote lijnen overeenstemming, zij het dat de één meer in detail treedt dan de ander. Een van de voornaamste bevoegdheden van de Raad van Toezicht is het benoemen, schorsen en ontslaan van het bestuur. De Raad draagt dus de zorg voor een goed functionerend bestuur. Hierin wordt een belangrijk element in de relatie tussen bestuur en Raad van Toezicht blootgelegd. Daarnaast geeft ook het feit dat de Raad bevoegd is bij ontstentenis de bestuurstak van de directie over te nemen, vorm aan deze bijzondere relatie. Verder is zij belast met de goedkeuring van de begroting, de jaarrekening en de benoeming van de accountant. De overige taken bestaan onder

¹ Om verwarring te voorkomen is in dit rapport gekozen voor de eenduidige term 'Raad van Toezicht'. De Commissie Glasz spreekt in haar rapport echter over een Raad van Commissarissen.

andere uit vertegenwoordiging van de toegelaten instelling bij tegenstrijdig belang en de goedkeuring van alle majeure besluiten. De Commissie Glasz beveelt aan laatstgenoemde taken, zoals in het Burgerlijk Wetboek genoemd, vast te leggen in de statuten.

De Commissie Glasz vermeldt tevens dat de Raad van Toezicht er zelf op moet toezien dat de raad naar behoren samengesteld en op volle sterkte is. Kortom, de interne toezichthouder heeft in het algemeen tot taak erop toe te zien dat er voor de externe toezichthouder geen aanleiding bestaat tot ingrijpen wegens schending van het BBSH of taakverwaarlozing². Hierin valt een sterke drang naar zelfsturing terug te vinden. Het is de vraag hoe dit zich precies verhoudt tot noties, dat er door een ander orgaan toezicht moet worden gehouden op het intern toezicht (zie 4.5).

1.2 Taakopvatting

Een belangrijk vraagstuk is in hoeverre de Raad adviserend moet optreden in de richting van het bestuur, wanneer de Raad bijvoorbeeld constateert dat het bestuur niet goed weet welke kant het op moet met het ondernemingsbeleid. Hierin dient zich natuurlijk een mogelijke spanning aan met de controlerende taak. Toch spreken verschillende rapporten zich hier positief over uit.

Toezicht en advies glijden als het ware in elkaar over, zo redeneert de Commissie Glasz in haar rapport 'Naar professioneel toezicht'. Zij legt dus een relatief grote nadruk op de adviserende taak van de Raad van Toezicht. De Raad moet het bestuur adviseren met betrekking tot de koers die moet worden uitgezet voor het beleid. Hierbij vermeldt zij dat het hier dus een collectieve taak betreft. Ook de SER wijst de adviserende rol als een van de hoofdtaken van de Raad van Toezicht aan en verlangt input van de raad voor het beleid. Ook de WRR stelt dat het belangrijk is dat de functie van adviseren en leren wordt verbreedt en dat er niet alleen sanctionering plaatsvindt.

Tegelijkertijd hameren dezelfde rapporten elders voor een sterkere sanctionerende rol. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende taken van de Raad van Toezicht, en globaal wordt aangegeven dat de raad zowel belast is met het controleren als met het adviseren. In hoeverre dat elkaar bijt, en in hoeverre er sancties moeten worden verbonden aan de controlerende taak wordt niet met zoveel woorden gezegd. En aan wat voor sancties moet hierbij worden gedacht? Meer dan het afkeuren van het beleid wordt meestal niet aangegeven.

De WRR en het CFV constateren een beperkte taakopvatting door de Raad van Toezicht. De meerderheid van de Raden van Toezicht concentreren zich vooral op het financiële toezicht, wat ten koste gaat van signalerende en adviserende taken³.

De kwaliteit van het interne toezicht zou alleen al door een betere balans en afstemming tussen deze taken kunnen stijgen. Een tweede kritiekpunt ten aanzien van de taakopvatting is dat veelal weinig aandacht wordt geschonken aan de maatschappelijke, niet-financiële doelstellingen. De Raad zal zich dus minder moeten gaan focussen op de financiële continuïteit en op de realisering van de beleidskaders vanuit het meerjarenplan. Ook de realisatie van maatschappelijke doelstellingen moeten beoordeeld worden, hoewel deze natuurlijk kwantitatief minder makkelijk meetbaar is. De interne toezichthouders hebben volgens de rapporten dus een brede toezichtsverantwoordelijkheid. Hieraan voegt de WRR tot slot nog de kritiek toe dat steeds vaker het accent gelegd wordt op outputeisen, terwijl vanuit professioneel perspectief bekeken een outputmeting niet voldoende is om een goed oordeel te vormen⁴.

1.3 De relatie tussen de Raad van Toezicht en het bestuur

Zowel de Commissie Glasz als het CFV schrijven uitgebreid over de relatie tussen het toezichtsorgaan van de woningcorporatie en het bestuur. Aan deze relatie is een aantal belangrijke voorwaarden verbonden, die bijdragen aan een goed functionerend model. Deze voorwaarden kunnen samengevat worden als onafhankelijkheid en flexibiliteit. De rode draad die door de rapporten heen leidt is dat er sprake moet zijn van een scheiding tussen de taken van het bestuur en de taken van de Raad van Toezicht. Om het RIGO te citeren: “Verder is een duidelijke scheiding tussen sturen en toezicht van belang”. Een toezichthouder mag niet op de stoel van het bestuur gaan zitten. Kortom, rolvermenging is uit den boze. De Raad van Toezicht moet volgens de SER in zijn functie als controlerend orgaan een bepaalde afstand houden van het bestuur om kritisch te kunnen kijken naar het uitgezet beleid. Indien er belanghebbenden in de Raad zitten kunnen zij de uitoefening van deze functie belemmeren, terwijl het voor de adviestaak juist voordelen op zou kunnen leveren. In deze zin is het van belang te vermelden dat de SER heil ziet in een extra raad die de adviesfunctie van de Raad van Toezicht kan overnemen. Positieve aspecten hiervan zijn ten eerste dat de afstand beter bepaald kan worden en geen tegenstrijdigheden voor de Raad van Toezicht ontstaan in het licht van deze verschillende functies; ten tweede dat belanghebbenden op deze manier kunnen deelnemen aan het proces en er zo meer bij betrokken worden dan nu het geval is.

Voor professioneel intern toezicht moet er dus sprake zijn van voldoende afstand tussen de Raad van Toezicht en het bestuur. De Raad van Toezicht mag niet afhankelijk zijn van het bestuur. Dit is met name van belang om rolvermenging te voorkomen, aangezien de leden van de raad door deze rolvermenging niet meer

³ WRR, ‘Bewijzen van een goede dienstverlening’, paragraaf 7.3.1 Legitimiteit en kwaliteit van het interne toezicht.

⁴ WRR, ‘Bewijzen van een goede dienstverlening’, paragraaf 7.3.5 Outputmeting.

objectief en professioneel toezicht zouden kunnen houden op het beleid. Door het CFV wordt een aantal concrete voorwaarden geschetst, die vorm geven aan deze onafhankelijkheidsrelatie. Ten eerste wordt in navolging van de Commissie Tabaksblat aangegeven dat het van essentieel belang is dat er geen voormalige directeur-bestuurders plaatsnemen in de Raad van Toezicht. De Commissie Glasz sluit zich bij deze norm aan. Hoewel de commissie ook voordelen ziet in onder andere de kennis van zaken die een voormalig directeur-bestuurder met zich mee neemt in de Raad, komt zij toch tot de slotsom dat het niet verstandig is. Er bestaat namelijk een vrij groot risico dat voormalig directeur-bestuurders te hecht verbonden zijn met het huidige beleid, waardoor het voor hen bijna onmogelijk wordt de afstand te houden die nodig is om datzelfde beleid met kritische ogen te bekijken. Het houden van toezicht kan daardoor dus zodanig belemmerd worden dat het intern toezicht in gebreke blijft. Daarnaast speelt ook het feit mee dat de huidige directeur-bestuurder zich geen vrijheden durft te veroorloven om de koers te varen die hij in gedachten heeft, doordat hij of zij het gevoel heeft dat zijn voorganger hem te dicht op de nek zit en wetende dat het niet de lijn is die deze toezichthouder in gedachten heeft. De argumenten die Glasz geeft kunnen dus samengevat worden in de termen 'distantie', 'betrokkenheid' en 'schaduwwerking'.

De Commissie Glasz gaat nog een stap verder en uit de mening dat vandaag de dag ook voormalige verenigingsbestuursleden qua aantal niet mogen overheersen in de Raad. Voor de toekomst ziet de commissie heil in de aanbevelingen van de Commissie Peters om hooguit één eigen voormalig bestuurslid in de Raad van Toezicht toe te laten, waarbij deze niet belast mag zijn met het voorzitterschap⁵. Dat is een aanscherping, die het vraagstuk van rolvermenging binnen de volkshuisvesting veel prangender maakt. Er zijn immers nogal wat toezichthouders uit verenigingsbesturen overgekomen.

De overige waarborgen die volgens de Commissie Glasz en het CFV de onafhankelijkheid moeten garanderen, houden verband met de informatievoorziening en de werving van de leden van de Raad van toezicht. Het CFV eist in dit verband dat het bestuur geen beslissende invloed uit mag oefenen bij de werving en selectie van de Raad van Toezicht. Dit zou het kritisch toezicht namelijk in de weg staan en zelfs onmogelijk maken. Daarnaast is ze van mening dat de informatievoorziening niet afhankelijk mag zijn van het bestuur. Het is de bedoeling dat de Raad van Toezicht zichzelf breed laat informeren en zijn informatie niet alleen van het bestuur verkrijgt.

Daarnaast moet er volgens het CFV sprake zijn van een bepaalde flexibiliteit in de afstand die de Raad van Toezicht tot het bestuur moet houden. Dit hangt mede af van het soort bestuur waarop toezicht gehouden moet worden. Als er sprake is van

⁵ Commissie Peters, *'Corporate Governance in Nederland. De veertig aanbevelingen.'* Ook de Commissie Glasz sluit zich in haar rapport hierbij aan. Dit is te vinden in paragraaf 3.4 'Rekrutering en selectie'.

een sterk en zelfbewust bestuur, dat over het algemeen goed functioneert, dan is het niet nodig om het bestuur voortdurend op de vingers te kijken. De handelingsruimte die de Raad van Toezicht aan het bestuur kan laten is dan aanzienlijk groter, dan wanneer het bestuur zwak en onzeker overkomt. Deze grotere afstand kan bijvoorbeeld vorm krijgen in de goedkeuring van besluiten achteraf. De implicatie is, dat niet van te voren landelijk vastgesteld kan worden hoeveel afstand de Raad van Toezicht dient te houden op het bestuur. Er is slechts sprake van een richtlijn. Verder zal iedere Raad van Toezicht dit voor zichzelf uit moeten maken, afhankelijk van de situatie.

Bevoegdheden, Functies en Taken							
Het rapport...	Glasz	CFV	WRR	SER	CDA	RIGO	De Boer
Behandelt de bevoegdheden /functies van de Raad van Toezicht	X	X	X	X			
Constateert een beperkte taakopvatting door de RvT		X	X				
Stelt dat de Raad van Toezicht moet sanctioneren			X				
Stelt dat de Raad van Toezicht moet adviseren	X		X	X			
Beschrijft de relatie tussen Raad van Toezicht en bestuur	X	X	X	X		X	
Beschrijft hoe de onafhankelijkheid van RvT gewaarborgd moet worden	X	X		X		X	
Gaat in op de positie van voormalige directeur-bestuurders in de RvT	X						

* ongeacht of de commissie het er wel of niet mee eens is.

Tabel 1.2: Een overzicht van gegevens die in de diverse rapporten voorkomen met betrekking tot de bevoegdheden en functies van de Raad van Toezicht, en de relatie met het bestuur.

1.4 Structuur van de Raad van Toezicht

Woningcorporaties hebben een toezichthoudend orgaan in hun organisatiestructuur nodig om de maatschappelijke legitimatie, de kwaliteit van de dienstverlening en het leervermogen te vergroten⁶. Voor deze organisatiestructuur is het van belang eerst te kijken welk bestuursmodel er gevolgd wordt. Er bestaan theoretische verschillende functies en rollen van bestuur en Raad van Toezicht. De twee bekendste modellen zijn het instructiemodel met een drielagenstructuur en het Raad-van-Toezichtmodel met een tweelagenstructuur. Bij het Raad-van-Toezichtmodel is heeft het bestuur zowel de dagelijkse leiding als de bestuursverantwoordelijkheid, terwijl bij het instructiemodel sprake is van een aparte directie zonder bestuursverantwoordelijkheid⁷.

Door de rapporten, die de structuur van de Raad aankaarten, wordt over het algemeen een tweelagenstructuur aanbevolen⁸. Met name de Commissie Glasz en het CDA gaan hier dieper op in. De Commissie Glasz stelt dat drie lagen teveel is. Het zou onder andere tot dubbel werk, irritaties en bevoegdheidsconflicten leiden. Bovendien geeft de commissie als reden dat er in de structuur van het Raad-van-Toezichtmodel geen 'weeffouten' zitten, die men bij het instructiemodel wel kan verwachten. Hierbij moet men denken aan onduidelijkheden en overlappingen van taken en verantwoordelijkheden⁹.

Het Raad-van-Toezicht model bestaat uit een bestuur dat wordt gevormd door de directie van de woningcorporatie, en een Raad van Toezicht die belast is met het interne toezicht op het bestuur. Volgens de Commissie Glasz is hierbij sprake van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Bovendien wordt er aan de Raad van Toezicht de bevoegdheid gegeven om besluiten van het bestuur af te keuren. Dit beperkt de bestuursbevoegdheid en brengt het geheel in balans¹⁰. In beide modellen moeten de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zowel de Raad van Toezicht als het bestuur in de statuten van de woningcorporatie worden vastgelegd¹¹. Een ander voordeel van dit model is volgens de SER dat de Raad van Toezicht op deze manier een uniform kader vormt om de ervaringen in verschillende sectoren te kunnen vergelijken.

⁶ SER, *'Ondernemerschap voor de publieke zaak'*, paragraaf 4.5.4 'Interne controle', p.46/47.

⁷ <http://www.aedes.nl> over de verschillende bestuursmodellen.

⁸ Deze structuur van twee lagen wordt ook wel het Raad-van-Toezichtmodel genoemd of het Raad-van-Commissarissenmodel (door Commissie Glasz). Hier is gekozen om verwarring te voorkomen voor de terminologie; het Raad-van-Toezichtmodel en de tweelagenstructuur.

⁹ Commissie Glasz, *'Naar professioneel toezicht.'*, paragraaf 2.2 onder het kopje 'Toezicht en advies bij een instructiemodel of raad-van-beheermodel'.

¹⁰ <http://www.aedes.nl> over de verschillende bestuursmodellen.

¹¹ <http://www.aedes.nl> over de verschillende bestuursmodellen.

Structuur van de Raad van Toezicht							
Het rapport...	Glasz	CFV	WRR	SER	CDA	RIGO	De Boer
Beschrijft de functionele structuur van de Raad van Toezicht als een tweelagen-structuur	X			X	X		
Commissie beveelt een vennootschappelijke structuur aan (NV /BV)	X			X*			

Tabel 1.3: Een overzicht van gegevens met betrekking tot de structuur van de Raad van Toezicht.



2. Werving en samenstelling

Het thema werving en samenstelling krijgt met name aandacht in de rapporten van de Commissie Glasz en van het Centraal Fonds.

2.1 De werving van de leden van de Raad van Toezicht.

Er zijn verscheidene methoden mogelijk om nieuwe leden voor de Raad van Toezicht te werven. De traditionele manier om in contact te komen met kandidaten is coöptatie; daarbij wordt een positie in de Raad van Toezicht door middel van benoeming door de raad zelf ingevuld.¹² Er wordt dan vertrouwd op de aanbeveling van zittende toezichthouders of op aanbevelingen van relaties en zakelijke contacten. Op deze methode is de laatste tijd veel kritiek. Op deze manier wordt immers de suggestie gewekt dat de Raad van Toezicht een gesloten circuit is. De schijn van onafhankelijkheid en deskundigheid van de raad kan hierdoor aangetast worden. Verder speelt het risico, door de Commissie Glasz genoemd, dat door deze wijze van werving de diversiteit in de samenstelling de raad beperkt blijft¹³. Een alternatief is om headhunters of werving- en selectiebureaus in te schakelen. Daarnaast kan men een advertentie plaatsen.

Tot slot is het nog mogelijk om te zoeken in een kandidatenbank of websites, zoals de site www.nationaalregister.com.

Hoewel er dus diverse methoden van werving mogelijk zijn, raadt met name de Commissie Glasz met klem aan een open methode te hanteren. Een advertentie, het raadplegen van een kandidatenbank, website of het inschakelen van een werving- en selectiebureau heeft dus de voorkeur boven het model van coöptatie. Door de bovengenoemde manieren van werving (en verantwoording hiervan), wordt verwacht dat het Old Boys Network van vriendjespolitiek doorbroken kan worden. Alleen met de uitspraak "wij kennen nog iemand ..." mag geen genoeg meer genomen worden. Iemand voordragen blijft mogelijk, zolang er daarna een onafhankelijke instantie aan te pas komt voor de selectie. Zowel het CFV als de Commissie Glasz spreken zich expliciet uit tegen coöptatie.

2.2 De benoemingsprocedure

Met name de Commissie Glasz besteedt aandacht aan de benoemingsprocedure. Zij is van mening dat een intern toezichthouder aan een aantal eisen moet voldoen. Het is volgens de commissie dan ook van essentieel belang dat er een volwaardige

¹² M. Luursema, *'Toekomst voor raden van toezicht'*, paragraaf 3.3 Coöptatie.

¹³ Commissie Glasz, *'Naar professioneel toezicht'*, paragraaf 3.5 Werving.

benoemingsprocedure doorlopen wordt, aangezien een goede samenstelling afhankelijk is van de wijze waarop mogelijke kandidaten worden benoemd. Hierbij moet de potentiële toezichthouder aan de gestelde eisen in de profielschets voldoen. Zo mag de kandidaat officieel niet ouder zijn dan 72 jaar (wat een fors aantal ex-verenigingsbestuursleden uitsluit) en zullen daarnaast de volgende vragen beantwoord moeten worden¹⁴:

1. Is bepaalde specifieke deskundigheid aanwezig?
2. Zal de toezichthouder voldoende onafhankelijk kunnen functioneren?
3. Heeft hij/zij voldoende tijd beschikbaar?
4. Past de toezichthouder binnen het team?

Bij de voorzitter moet daarnaast ook gekeken worden naar leidinggevende kwaliteiten.

Bij de benoemingsprocedure moet men er onder andere op letten dat de samenstelling van de leden van de Raad van Toezicht voldoende divers is. De leden moeten ten eerste uit verschillende maatschappelijke velden komen. Maar ze moeten ook beschikken over verschillende persoonlijkheden, en het liefst ook een diverse culturele achtergrond hebben. Daarnaast is het wenselijk als er qua leeftijd en sekse ook genoeg diversiteit onder de leden bestaat. Tot slot moet de kwaliteit van de raad hoog liggen en moet men deze diversiteit meten en verantwoorden in bijvoorbeeld de jaarverslagen. Dit moet dan gerapporteerd op de wijze die door de Code Tabaksblad is voorgeschreven. De Commissie Glasz gaat op dit punt nog een stap verder en stelt dat de samenstelling niet alleen divers moet zijn, maar dat de leden ook onafhankelijk en kritisch ten opzichte van elkaar moeten staan. Hier moet dan ook bij de benoeming al op worden gelet.

Bij de benoemingsprocedure kan een profielschets als hulpmiddel worden gebruikt bij de zoektocht naar en de benoeming van een geschikte kandidaat voor de Raad van Toezicht. Volgens de Commissie Glasz wordt het profiel na overleg met het bestuur opgesteld door de raad zelf. Dit heeft als reden dat de leden van de raad zelf het beste in staat zijn om de samenstelling van de raad te bekijken, mits ze kritisch en objectief zijn. Overigens wordt de profielschets slechts genoemd in relatie tot de benoeming van een raadslid, niet als toetsingskader voor zijn functioneren.

Ten aanzien van de samenstelling dient ten eerste te worden gekeken naar de deskundigheden die in de raad vertegenwoordigd worden, welke nodig zijn, en welke nog ontbreken. Hierbij moet men bijvoorbeeld denken aan de financieel-economische, juridische, bedrijfskundige of organisatiekundige kennis, deskundigheid inzake sociale verhoudingen, volkshuisvestelijke deskundigheid, kennis op het gebied van welzijn en veiligheid, projectontwikkeling en commercieel

¹⁴ Commissie Glasz, *'Naar professioneel toezicht'*, paragraaf 3.2 'Profiel commissaris en voorzitter'.

vastgoed, marketing en commerciële dienstverlening¹⁵. Wat niet vergeten mag worden is dat profielschetsen niet alleen per raadslid, maar ook per Raad van Toezicht verschillend zullen zijn (of althans dienen te zijn), omdat de omgeving en activiteiten van woningcorporaties immers niet overal hetzelfde zijn. Daarnaast speelt ook de factor tijd een rol: een profiel is geen statisch gegeven, en de benoemingseisen zullen in de loop der tijd verschuiven¹⁶. De profielschets dient tenslotte met het oog op de af te leggen verantwoording in het jaarverslag opgenomen te worden.

2.3 De samenstelling en omgangsvormen binnen de Raad van Toezicht

Met name het CFV gaat uitgebreid in op de samenstelling van de Raad van Toezicht. Zij noemt in dit verband drie belangrijke aandachtsgebieden:

1. Omvang
2. Deskundigheid
3. Dynamiek.

Over de omvang van de Raad van Toezicht wordt niet veel gezegd, maar er wordt wel duidelijk gesteld dat een meer dan zeven personen tellende raad niet tot de voorkeuren behoort. Een te grote omvang zou de besluitvorming namelijk kunnen belemmeren. Daarnaast wordt de werkwijze bij een fusie besproken. Hierbij is het de bedoeling dat de samenstelling divers blijft en dat de raad niet uit zijn jas groeit. Indien de leden van de Raad van Toezicht akkoord gaan met een fusie tussen twee woningcorporaties, houdt dit in feite in dat zij vrijwillig afstand doen van hun positie, indien dat nodig mocht zijn. Dit wordt bepaald tijdens een sollicitatieprocedure, waarin de nieuwe profielschets centraal staat. Tot slot adviseert het Centraal Fonds om in elk geval de diversiteit in stand te houden en, om te zorgen dat er geen verdeeldheid binnen de nieuwe raad ontstaat, minimaal twee nieuwe toezichthouders te benoemen. Ook de Commissie Glasz benadrukt de vereiste diversiteit van specifieke deskundigheden en de persoonlijke kwaliteiten van de leden van de raad. Tot slot heeft het volgens deze commissie de voorkeur dat een toezichthouder meerdere commissariaten vervult, omdat dit een positief effect zou hebben op de kwaliteit van de Raad van Toezicht.

Het CFV stelt daarnaast nog de noodzaak van lokale of regionale binding van tenminste een deel van de leden van de raad. De Raad van Toezicht zou op deze manier beter in kunnen springen op mogelijke veranderingen met betrekking tot de

¹⁵ Dit is een illustratieve en niet uitputtende lijst die door de Commissie Glasz in het rapport '*Naar professioneel toezicht*', wordt geschetst, zie paragraaf 3.1 '*Profiel Raad van Commissarissen*'.

¹⁶ Commissie Glasz, '*Naar professioneel toezicht*', paragraaf 3.1 '*Profiel Raad van Commissarissen*'.

volkshuisvesting, aangezien men naar verwachting beter geïnformeerd is over lokale ontwikkelingen. In dit verband wordt aangegeven door het CFV, dat dergelijke volkshuisvestelijke kennis jammer genoeg vaak niet als deskundigheid wordt gezien. Dit is een problematisch gegeven, aangezien dit kan leiden tot een gebrekkige beoordeling van het beleid. Er wordt dan meestal vooral gekeken naar de financieel-economische kant.

Ook aan de dynamiek binnen de raad schijnt het nodige te schorten. Om dit te bevorderen zullen er volgens het CFV onder andere maximale zittingstermijnen ingesteld moeten worden. Verder geeft het Centraal Fonds als oplossingen dat men niet zonder meer herbenoemd moet kunnen worden en dat hiervoor een procedure moet komen die één en ander in goede banen leidt.

2.4 Omgangsvormen, normen en waarden

Over de omgangsvormen tussen de leden van de Raad van Toezicht wordt niet veel gezegd in de diverse rapporten. Ze zijn met name gericht op juridische verhoudingen en structuren, niet op culturele factoren. Niettemin komen enkele aspecten aan de orde, die daar meer of minder verband mee houden.

Ten eerste moet volgens de Commissie Glasz naast een diverse samenstelling van de raad, waar veel nadruk op wordt gelegd, ook gekeken worden naar de afstemming van persoonlijke kwaliteiten en karaktereigenschappen. De leden van de raad moeten op zijn minst met elkaar door één deur kunnen, zodat er besluitvorming tot stand komt. Tegelijkertijd moet ook sprake zijn van een zekere afstand tussen de leden onderling. De interne toezichthouders mogen niet tezeer van elkaar afhankelijk zijn, stelt de Commissie Glasz. Dit is een van de redenen dat er nu zoveel kritiek op het model van coöptatie is: deze tast de schijn van onafhankelijkheid aan, los nog van de vraag naar de feitelijke onafhankelijkheid. *"Het functioneren van een Raad van Toezicht"¹⁷ staat of valt met de objectiviteit en onafhankelijkheid van de toezichthouders. De Raad van Toezicht dient zodanig te zijn vastgesteld dat de leden ten overstaande van elkaar en het bestuur onafhankelijk en kritisch opereren."*¹⁸ In dit verband wordt ook gesteld dat toezichthouders een opdracht aannemen van de woningcorporatie en dat er nadrukkelijk geen sprake van een werknemersrelatie.

Een ander door Glasz genoemd aspect wat een raakvlak vertoont met de culturele, is het belang van een bescheiden honorering van de toezichthouders. De gezamenlijke norm moet zijn dat een hoge honorering niet past bij een sociaal-maatschappelijke

¹⁷ Door de Commissie Glasz wordt er in plaats van over een Raad van Toezicht, over een Raad van Commissarissen gesproken. In dit citaat is gebruik gemaakt van de term 'Raad van Toezicht', enkel en alleen om verwarring te voorkomen.

¹⁸ Commissie Glasz over de noodzaak van een onafhankelijke Raad van Toezicht.

functie en bovendien niet fair is tegenover de huurders¹⁹. Dit is uiteraard een reflectie van de bredere discussie over corporate governance, waarin de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders een belangrijke rol speelde. Ook worden algemene waarden zoals verantwoordelijkheid en integriteit door het CFV genoemd.

2.5 Transparantie

Een andere belangrijke norm die gesteld wordt aan het functioneren van de Raad van Toezicht is "transparantie". Dit hangt natuurlijk samen met het feit dat er tot nog toe geen formeel toezicht is op de Raad van Toezicht²⁰. Zij moet volgens het CFV inzicht geven en openheid garanderen met betrekking tot haar functioneren. Het Centraal Fonds noemt hierbij een aantal elementen waar openheid over zou moeten bestaan:

1. Over de resultaten uit de zelfevaluatie;
2. Over de hoogte en structuur van de honorering;
3. Over de werkwijzen bij een vacature-invulling;
4. Over de samenstelling van de raad (geslacht, leeftijd, beroep, nevenfuncties, tijdstip van benoeming etc);
5. Over het toetsingskader voor het intern toezicht op de voorstellen van het bestuur.

Verder moet de Raad van Toezicht in al haar transparantie natuurlijk aanspreekbaar zijn voor zowel het bestuur als andere stakeholders. Het is weliswaar geen uitputtende lijst is, maar het CFV spreekt van de essentiële onderdelen van goede corporate governance.

2.6 Conclusie: de professionaliteit van de toezichthouder

Er worden steeds hogere eisen aan de leden van de Raad van Toezicht gesteld. Niet alleen schuiven zij mee met de corporaties, waarvan de speelruimte in de loop der jaren is toegenomen, maar ook wordt hun rol anders bekeken. Dit alles leidt in de rapporten tot de roep om meer "professionaliteit" van het interne toezicht, en kritiek die met name betrekking heeft op een te beperkte taakopvatting. De kritiek wordt overigens door het CFV het beste onderbouwd. Wordt gekeken naar wat professionaliteit concreet betekent, dan kan een aantal verschillende aspecten worden onderscheiden, die met name door de rapporten van Glasz en het Centraal Fonds worden besproken. Daarbij gaat het in de eerste plaats om eisen aan de raad als geheel, bijv. wat betreft taakopvatting, diversiteit, transparantie en onafhankelijkheid. Daarnaast worden ook scherpere eisen gesteld aan de toezichthouder als individu,

¹⁹ Commissie Glasz, 'Naar professioneel toezicht', paragraaf 2.4 'Honorering'.

²⁰ CFV, 'Tussen Regels en rol opvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties.', p.5.

bijv. omtrent deskundigheid, die in de profielschets bij de benoemingsprocedure al dienen te worden aangegeven. Verder geldt voor elke toezichthouder dat hij of zij, naast ervaring op bestuurlijk of toezichthoudend vlak, ook onpartijdigheid en maatschappelijke betrokkenheid moet kunnen tonen. Ook een basiskennis van financiën en volkshuisvesting is volgens de Commissie Glasz een must.

De leden van de Raad van Toezicht zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun taakvervulling. Middelen als zelfkritiek en een periodieke interne evaluatie zijn daarbij van essentieel belang. Deze interne evaluatie wordt door zowel de Commissie Glasz als het Centraal Fonds als ijkpunt van professionaliteit gezien. Met name door het CFV wordt benadrukt dat wat dit betreft nog de nodige verbeteringen doorgevoerd zullen moeten worden²¹. Enkele rapporten brengen verbetering van de professionaliteit ook in verband met externe partijen. Naast de accountantscontrole die bijvoorbeeld door Commissie de Boer vermeld wordt, worden ook andere partijen genoemd die een rol kunnen spelen bij het scherp en professioneel houden van het interne toezicht, evenals voor het bevorderen van een strakke interne governance²². Hier komen Aedes en de VTW in beeld. Het CFV geeft in haar rapport ook aan dat de VTW een voortrekkersrol zou kunnen vervullen in het debat over de omvang en reikwijdte van de volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder. Daarnaast zou de VTW ook mee kunnen helpen aan het definiëren van een adequaat niveau van informatievoorziening.

Professionaliteit van de Toezichthouder							
Het rapport...	Glasz	CFV	WRR	SER	CDA	RIGO	De Boer
<i>Werving</i>							
Beschrijft de benoemings-procedure van de toezichthouder	X	X					
Noemt verschillende methoden om in contact te komen met geschikte kandidaten	X						
Constateert dat coöptatie bij werving toezichthouders niet gewenst is	X	X					

²¹ Het CFV constateert een gebrek aan zelfkritiek bij de onderzochte Raden van Toezicht. Hieruit wordt door het CFV de conclusie getrokken dat dit beter moet en wordt er een verklaring voor deze gebreken gezocht in de heersende cultuur van terughoudendheid om kritisch te zijn en het ontbreken van externe prikkels of input.

²² Commissie de Boer, 'Lokaal wat kan, centraal wat moet', hoofdstuk 1 onder het kopje 'Zelfsturing als uitgangspunt, opgeschoond extern toezicht, een nieuw contracterings- en activeringsinstituut en arbitrage', p.6.

<i>Samenstelling</i>							
Beschrijft de samenstelling van de Raad van Toezicht	X	X					
Constaateert problemen bij deze samenstelling		X					
Noemt elementen die bij deze samenstelling essentieel zijn	X	X					
<i>Omgangsvormen</i>							
Beschrijft omgangsvormen en gezamenlijke normen	X						
<i>Transparantie</i>							
Beschrijft het belang van transparantie		X			X		
Noemt elementen waar transparantie over moet gaan		X					
<i>Onafhankelijkheid</i>							
Pleit expliciet voor een onafhankelijke Raad van Toezicht	X	X					
<i>Professionaliteit</i>							
Beschrijft eisen aan de toezichthouder	X	X					
Beschrijft de verantwoordelijkheden van de toezichthouder		X					
Noemt interne evaluatie als ijkpunt van professionaliteit	X	X					
<i>Contract en honorering</i>							
Benadrukt dat de toezichthouder op contractbasis werkzaam is	X						
Bepleit een bescheiden honorering van toezichthouders	X						

Tabel 2.1: Een overzicht van gegevens die in de diverse rapporten voorkomen met betrekking tot werving en samenstelling.

3. Legitimering



De legitimering van het interne toezicht wordt grofweg vanuit twee invalshoeken benaderd. In de eerste plaats is er legitimering door wettelijke verankering. Ten tweede is er legitimering door vertegenwoordiging van belanghebbenden. Met name het CDA-rapport spreekt zich uit over deze thema's.

3.1 Wettelijke verankering

Hoewel in alle rapporten de wettelijke verankering op diverse manieren terug komen, ligt er in het rapport van het CDA het meest de nadruk op. Het rapport is zelfs geschreven vanuit deze invalshoek, met als belangrijkste conclusie dat de maatschappelijke onderneming moet worden opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (BW). Een dergelijke generieke regeling werd eerder door een aantal branche-organisaties in huisvesting, onderwijs en zorg bepleit. Het CDA constateert hier namelijk een leemte en ziet met name een gevaar in de grote flexibiliteit van de huidige regelgeving, die een belemmering zou kunnen vormen voor de deelname van een maatschappelijke onderneming aan het rechtsverkeer. De belangrijkste punten die in het rapport naar voren komen zijn het verbod van winstuitkering en de verankering van het maatschappelijke doel. Dit zijn twee belangrijke gronden waarmee de maatschappelijke onderneming wordt onderscheiden van reguliere ondernemingen. Deze juridische invalshoek geeft echter niet alleen antwoord op de vraag hoe de wettelijke verankering en legitimiteit geregeld moeten worden, maar beïnvloedt ook standpunten omtrent publieke verantwoording en toezicht (zie hoofdstuk 1).

Waar het CDA de verankering van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek bepleit, en daarmee de wettelijke verankering van intern toezicht vanuit een algemeen kader wenst te regelen, geven de Commissie Glasz, de SER en het CFV aan deze verankering een meer instrumentele invulling. De SER ziet wettelijke verankering enkel als een middel om het proces van verbetering van de organisatiestructuur te bevorderen (zie hoofdstuk 1). Door zowel de Commissie Glasz als het CFV wordt de nadruk niet zozeer op het BW als wel op het BBSH²³ gelegd.

²³ In deze tekst wordt gebruik gemaakt van de afkorting BBSH die staat voor het Besluit Beheer Sociale-Huursector.

3.2 Legitimering via belanghebbenden

Naast wettelijke legitimering komt in enkele rapporten ook legitimering via belanghebbenden aan de orde. In één van de drie posities, waarin volgens de WRR de legitimiteit van de Raad van Toezicht versterkt kan worden, kan de maatschappelijke legitimiteit teruggevonden worden²⁴. De legitimiteit kan door de representativiteit van de toezichthouders versterkt worden. De vraag wie de belanghebbenden zijn, die door deze leden van de raad als relevant gezien moeten worden, wordt dan ook steeds belangrijker. Het CDA-rapport pleit bijvoorbeeld voor maatschappelijke legitimering door structurele vormgeving van de inbreng van belanghebbenden. De WRR-voorstudie beschouwt de Raad van Toezicht als hoeder van de dialoog tussen de woningcorporatie en haar belanghebbenden, en beschouwt dit als onderwerp van toezicht. Het CFV daarentegen pleit nadrukkelijk voor een Raad van Toezicht zonder enige last of ruggespraak. Dit neemt volgens haar niet weg, dat recht moet worden gedaan aan de inbreng en de belangen van de bewoners in het corporatiebeleid. Op welke manier dit dan gestalte zou moeten krijgen is nog niet duidelijk en zal volgens het CFV nog onderzocht moeten worden.

Een heikel punt in deze discussie is de huurdersvertegenwoordiging. De Commissie Glasz constateert evenals het CFV en de WRR-voorstudie een tegenstrijdigheid tussen de onafhankelijkheid die de Raad van Toezicht moet waarborgen en de bindende voordracht. Het systeem van de bindende voordracht is een bepaling in het BBSH die stelt dat in de statuten geregeld moet zijn dat huurders(organisaties) het recht hebben minimaal één lid van hetzij het bestuur, hetzij de Raad van Toezicht, bindend voor te dragen. Enerzijds wordt dus geëist dat de leden van de raad onafhankelijk zijn, anderzijds beoogt het BBSH door middel van de bindende voordracht dat het woonconsumentenbelang sterker gehoor vindt. Hierin bestaat het risico dat deelbelangen voorrang krijgen boven het algemene belang van de woningcorporatie. Daarnaast is het CFV van mening dat een bindende voordracht vanuit één stakeholder in wezen niet strookt met taak en rol van intern toezichthouder. Een toezichthouder moet zonder last of ruggespraak functioneren en dient het totaalbelang van de organisatie tot uitgangspunt te nemen en niet een deelbelang. Er zal actief naar andere mogelijkheden gezocht moeten worden om deze maatschappelijke verankering gestalte te geven.

²⁴ De overige twee posities die het WRR beschrijft om de legitimiteit van de Raad van Toezicht te vergroten kunnen gevonden worden in het verlenen van het recht van benoeming en discharge aan de minister en de waarborg die de onafhankelijkheid van de toezichthouders met zich mee brengt.

Wettelijke verankering en legitimiteit							
Het rapport...	Glasz	CFV	WRR	SER	CDA	RIGO	De Boer
behandelt de wettelijke verankering van intern toezicht / maatschappelijke onderneming (CDA)	X			X	X	X*	
Gaat in op de maatschappelijke verankering	X	X	X	X	X	X*	
Pleit voor een relatie tussen de RvT en belanghebbenden in brede zin			X		X		
Spreekt zich uit tegen de huurdersvertegenwoordiging	X	X	X				

* Geeft dit indirect aan, het wordt dus niet met zoveel woorden in het rapport vermeld.

Tabel 4.1: Een overzicht van gegevens die in de diverse rapporten voorkomen met betrekking tot de legitimering.



4. Controle en verantwoording

Controle en verantwoording zijn onderwerpen, die door vrijwel alle rapporten worden besproken. De meeste aandacht gaat uit naar drie thema's: visitatie, optreden tegen een falende Raad van Toezicht, en toezicht op toezicht.

4.1 Visitatie

Een verantwoordingsinstrument wat veel aandacht krijgt is externe visitatie van Raden van Toezicht. Centraal Fonds, RIGO en tevens de Commissie SAS, die onlangs het rapport "Corporaties lokaal verbinden" heeft uitgebracht, blijken hier voorstander van te zijn. Als voorbeeld van een dergelijk visitatiemodel kan verwezen worden naar bijvoorbeeld de HBO-sector. Ondanks deze eenstemmigheid blijkt bij nadere lezing, dat het instrument visitatie vanuit verschillende invalshoeken bekeken wordt. Waar het RIGO visitatie (en de betrokkenheid van externe belanghouders bij de besluitvorming) vooral ziet als een bijdrage aan de legitimiteit van de besluitvorming, beschouwt het Centraal Fonds visitatie eerder als een bijdrage aan leerprocessen binnen de organisatie. Deze uiteenlopende interpretaties van instrumenten van verantwoording werd overigens al geconstateerd in het rapport "Verbreding van de Publieke Verantwoording" van de Algemene Rekenkamer (2004).

Het CFV ziet externe visitatie in eerste instantie als een vorm van input voor interne zelfevaluatie, waarbij de Raad van Toezicht kritisch kijkt naar haar eigen functioneren. Deze aanbeveling doet het Centraal Fonds in navolging van de Commissie Glasz, die pleit voor een jaarlijkse interne evaluatie. Helaas constateert het CFV ook dat door het ontbreken van externe prikkels deze interne evaluatie nog wel eens te kort kan schieten. Er worden dan ook aanbevelingen gedaan ter verbetering, waarvan visitatie er één uitwerking is. Deze zal moeten plaatsvinden door een onafhankelijke commissie, en in de vorm van "peer review". Verder ziet het CFV heil in middelen als functioneringsgesprekken, bestuursoordelen, externe begeleiding en een format met vaste onderwerpen die bij de zelfevaluatie aan de orde komen. Maar zij herhaalt nadrukkelijk dat de kern een effectieve zelfevaluatie door de leden van de Raad van Toezicht zelf is.

Visitatie moet volgens het Centraal Fonds plaatsvinden op maatschappelijke prestaties, en daarbij moet onderzocht worden of de prestatiecontracten met de gemeenten zijn nagekomen. Verder moet ook bekeken worden hoe stakeholders denken over de woningcorporatie. Het Centraal Fonds geeft nadrukkelijk aan dat rekening gehouden moet worden met een belangrijke voorwaarde, die aan de optie van visitatie kleeft. 'Visitatie ja, zolang het gebeurd door geaccrediteerde onafhankelijke instituten met een helder referentiekader'. Deze onafhankelijkheid

acht zij een essentiële voorwaarde. De keuze van verplichte of vrijwillige visitatie wordt in de rapporten opengelaten.



4.2 Optreden tegen een falende Raad van Toezicht

In de rapporten worden verschillende manieren besproken om een falende Raad van Toezicht aan te pakken. Met name het rapport van de WRR en Commissie Glasz laten zich hier over uit.

Het WRR rapport geeft aan dat de Raad van Toezicht op het moment niet gedwongen kan worden af te treden. Tevens draagt het rapport twee opties voor om dit te veranderen. Ten eerste wordt er gesproken over een Ondernemingskamer als oplossing, ten tweede over een vergadering van belanghebbenden. Ook de Commissie Glasz behandelt de optie van de Ondernemingskamer, maar zegt tegelijkertijd er nog niet uit te zijn hoe (met name bij een stichtingsvorm) de verantwoording door de Raad van Toezicht gestalte kan krijgen in geval van collectief disfunctioneren. Wel gaat de commissie dieper in op de mogelijkheid van schorsing en ontslag van een individuele toezichthouder en noemt tevens de gronden voor een drastische oplossing als ontslag. Hierbij heeft de commissie het over taakverwaarlozing, “andere gewichtige redenen” en een ingrijpende wijziging van omstandigheden op grond waarvan het commissariaat redelijkerwijs niet kan worden voortgezet. Hierbij grijpt zij dus terug op de criteria voor structuurvennootschappen in het Burgerlijk Wetboek.

Verder wordt door de Commissie Glasz gesteld, dat bij een woningcorporatie (in een verenigingsvorm) een toezichthouder geschorst of ontslagen kan worden door dezelfde instantie die betrokken was bij de benoeming van de toezichthouder. Opvallend hierbij is de veronderstelling dat deze instantie vaak de Raad zelf zal zijn, evenals de opmerking dat wanneer deze instantie niet de Raad van Toezicht betreft, maar een andere instantie, dat moet worden overwogen of de Raad dan tevens deze bevoegdheid krijgt. Hier komt de nadruk op zelfsturing (zie 1.1) dus duidelijk in naar voren. Om dit te ondersteunen stelt de Commissie Glasz dat het de voorkeur zou verdienen dat de toezichthouder bij zijn benoeming al aangeeft zich neer te leggen bij eventuele schorsings- of ontslagbesluiten van de Raad van Toezicht.

Tot slot kort een ander aspect wat door de Commissie Glasz beschreven wordt en vermelding verdient: de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de toezichthouder. Een toezichthouder kan tegenwoordig aansprakelijk worden gesteld bij falend toezicht door bijvoorbeeld de rechtspersoon, de curator, derden of de staat (op grond van het strafrecht). Dit komt onder andere doordat bevoegdheden van de leden van de Raad van Toezicht breder ingevuld en beter geformuleerd worden en het verantwoordingsgebied steeds verder afgebakend wordt.

4.3 Toezicht op toezicht

Tenslotte valt op dat er verdeeldheid is tussen de verschillende rapporten omtrent het onderwerp toezicht op toezicht. Zo stelt het CDA dat de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming een regeling omtrent toezicht op het toezichthoudende orgaan vereist, terwijl het CFV daar juist weer op tegen blijkt. Het CFV is van mening dat een aparte toezichthouder op de interne toezichthouder leidt tot verspreiding van toezicht, waarbij iedereen elkaar controleert (een soort Droste-effect) en is om die reden geen voorstander van een dergelijke constructie. Een soortgelijk standpunt spreekt ook uit het SER-rapport.

Vrijwel alle rapporten, die zich er over uitspreken, stellen dat naarmate het intern toezicht beter functioneert, het extern toezicht specifiek en gericht kan zijn (lees: meer op afstand kan staan. De verschillen hebben betrekking op de vraag, wat er gebeurt bij slecht functionerende Raden van Toezicht. Zaken als sanctiemogelijkheden en de ministeriële verantwoordelijkheid liggen in dit verband gevoelig. Feitelijk gaat het natuurlijk om uitzonderingssituaties, want er zijn verschillende mechanismen om falend toezicht te voorkomen. Het is waarschijnlijk dan ook vooral een principiële kwestie: interventie van extern toezicht op intern toezicht raakt indirect de autonomie van de woningcorporaties.

De Commissie de Boer is erg duidelijk over hoe de relatie tussen de minister en de woningcorporaties vormgeven moet worden. Hierbij is sprake van een minister op afstand van het dagelijkse reilen en zeilen van de woningcorporaties, maar wel met flinke knuppels achter de deur. Het rapport gaat zelfs zover dat er op getrapte wijze een aantal sanctiemogelijkheden genoemd wordt dat de minister aan de woningcorporatie kan opleggen in geval van bijvoorbeeld een onvoldoende actief beleid. De sanctiemogelijkheden die van lichte naar zware instrumenten worden weergegeven, zijn:

1. Een aanwijzing
2. Een boete-oplegging
3. Curatele
4. Het ontslag van toezichthouders
5. Het intrekken van de toelating

Het vierde punt gaat verder dan de andere rapporten, die oftewel geen toezicht op toezicht wensen, oftewel daarvoor een alternatief mechanisme aanbevelen. De Commissie Glasz stelt: "Het is vanzelfsprekend dat in uitzonderingsgevallen het extern toezicht in beeld komt en een verantwoordelijkheid heeft om in te grijpen. De commissie is echter van mening dat een optimaal systeem van zelfregulering ook dient te voorzien in dergelijke gevallen" (par. 2.8). De WRR noemt de Ondernemingskamer als alternatief. Het CDA schetst als een model, waarin een "vergadering van deelnemers" zou moeten adviseren en toezien op de naleving van

de statutaire doelstelling van de maatschappelijke onderneming. De meest interessante taak van deze vergadering van deelnemers is de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht. De vergadering van deelnemers zou moeten bestaan uit ten eerste de oprichters van de onderneming, ten tweede de particuliere geldverschaffers, de begunstigers of charitatieve instellingen en tot slot de maatschappelijk en/of ideëel betrokken (rechts)personen. In de WRR-voorstudie wordt weliswaar een band tussen Raad van Toezicht en belanghouders bepleit, maar deze wordt voorgesteld als een kritische dialoog, niet als de formele constructie die het CDA bepleit. In het WRR-rapport wordt het CDA-model zelfs nadrukkelijk afgewezen.

Controle en verantwoording							
Het rapport...	Glasz	CFV	WRR	SER	CDA	RIGO	De Boer
Beschrijft dat er geen controlerend orgaan is voor de Raad van toezicht in de zin van aandeelhouders		X	X				
- <i>Falende RvT en ontslag</i>							
Beschrijft dat Raad van Toezicht in de huidige omstandigheden niet gedwongen kan worden af te treden			X				
Draagt als oplossing voor een falende Raad van Toezicht de benoeming van een vergadering van belanghebbenden aan			X**				
Verwijst als oplossing voor een falende Raad van Toezicht naar de Ondernemingskamer	X		X**				
Beschrijft de mogelijkheid van schorsing en ontslag van een toezichthouder	X						
Noemt gronden voor ontslag	X						
- <i>Verantwoording</i>							
Beschrijft het verantwoordingssysteem van de Raad van Toezicht	X		X	X		X	

Ziet gebreken bij de verantwoording van de Raad van Toezicht	X	X					
Ziet visitatie als een goed controlemiddel		X				X	
Wil geen toezicht op intern toezicht	X*	X		X			
Wil juist wel toezicht op intern toezicht					X		
Beschrijft de verhouding tussen intern en extern toezicht	X		X	X	X	X	X
Stelt dat goed intern toezicht zo min mogelijk interventies van de overheid impliceert	X			X***	X	X***	X
noemt oorzaken van spanningen tussen intern en extern toezicht			X				

* Geeft dit indirect aan, het wordt dus niet met zoveel woorden in het rapport vermeld.

** Stelt niet dat dit de ultieme oplossing is maar geeft slechts een opsomming van de mogelijke oplossingen.

*** Geeft dit indirect aan, het wordt dus niet met zoveel woorden in het rapport vermeld.

Tabel 5.1: Een overzicht van gegevens met betrekking tot verantwoording en controle.

5. Conclusie



Wat levert deze stapel rapporten nu op, waar het gaat om intern toezicht? Positief gesteld: aspecten als samenstelling, de relatie met het bestuur, de vraag naar toezicht op toezicht en de juridische invalshoek worden in de rapporten uitgebreid besproken. Bij de rapporten is wel een sterk verschil met betrekking tot de invalshoek die gehanteerd wordt. Terwijl in het advies van de Commissie de Boer de nadruk ligt op de relatie van de woningcorporatie met zowel de lokale als de centrale overheid, gaat bijvoorbeeld het Centraal Fonds juist diep in op een thema als de samenstelling van de Raad van Toezicht. Zo beschouwd praten de rapporten niet zozeer met elkaar, als langs elkaar heen. Slechts op een beperkt aantal punten kan gesproken worden van discussie of overeenstemming. Niettemin kunnen we over de volgende thema's tot uitspraken komen:

- * Vrij algemeen wordt kritiek geuit op een te beperkte taakopvatting van Raden van Toezicht van woningcorporaties, waarin de nadruk ligt op financiële doelstellingen. Ook de maatschappelijke doelstellingen verdienen nadrukkelijk aandacht, hoe ze dan ook precies worden ingevuld.
- * Bij de wervings- en benoemingsprocedure leggen rapporten de nadruk op het gebruik van de profielschets. De profielschets blijkt volgens de diverse rapporten een zeer geschikt instrument om een geschikte kandidaat uit de poel van gegadigden te vissen. Men kijkt hierbij naar de deskundigheden die in de raad nog ontbreken, en die per raad zullen verschillen (mede afhankelijk van de invulling van de maatschappelijke doelstellingen).
- * Op de methode van coöptatie veel kritiek geuit, aangezien dit de feitelijke of vermeende onafhankelijkheid van de toezichthouders schaadt. Een ander zwaarwegend nadeel is dat de diversiteit in de samenstelling van de raad niet erg hoog zal zijn. Juist op deze diversiteit wordt in de rapporten veel nadruk gelegd. Opvallend is overigens dat er in de rapporten wel aandacht wordt besteedt aan de leeftijds-, maar niet aan de man-vrouw-verhoudingen, terwijl dit toch een belangrijk aspect is.
- * Over culturele verhoudingen spreken de rapporten zich nauwelijks uit. De Raad van Toezicht zal er niettemin zorg voor moeten dragen dat er een bepaalde cultuur is waarin teamprocessen vloeiend verlopen. Een raad moet niet alleen dynamisch en divers qua samenstelling zijn: er moet een team gevormd worden (eisen die in bepaalde opzichten tegenstrijdig lijken). De raad zal daarom al bij de selectieprocedure moeten houden met het effect van een bepaalde persoon op de heersende cultuur. Vragen die hierbij dringend een antwoord behoeven zijn: wat voor cultuur is gewenst, en hoe kan een kandidaat bijdragen aan deze cultuur? Dat vereist niet alleen een toevoeging aan de profielschets, maar ook deskundigheid op het gebied van cultuurprocessen en organisatiekunde.
- * Formele en structurele kwesties krijgen wel veel aandacht. De relatie van de Raad van Toezicht met het bestuur van de corporatie. Hierbij staat voorop dat de taken

van het bestuur en die van de raad niet in elkaar over mogen lopen. Dit betekent bijvoorbeeld dat er geen oud-directeur of -bestuurder toetreedt tot de Raad van Toezicht. Hier toont zich een spanning tussen de heersende praktijk en de theorie, en ook dit raakt aan culturele kwesties.

- * Op het punt van de wettelijke verankering bestaat geen overeenstemming. Op de vraag in hoeverre de bevoegdheden en plichten van de Raad van Toezicht vastgelegd moet worden in wetten en regelgeving wordt geen eenduidig antwoord gegeven in de rapporten. Daar waar het CDA de voorkeur geeft aan vastlegging (in een breder kader) in het Burgerlijk Wetboek, geven de Commissie Glasz en het CFV de voorkeur aan vermelding in het BBSH. Gezien het huidige stadium van ontwikkeling van Raden van Toezicht, alsmede de groeiende diversiteit onder woningcorporaties, is het naar onze smaak te vroeg om reeds tot wettelijke uniformering over te gaan, los nog van de vraag wat voor effect dit precies zou hebben.
- * Al met al valt een duidelijke tendens waar te nemen van extern naar intern toezicht. Veel rapporten geven aan dat intensiever intern toezicht kan leiden tot extensiever extern toezicht. Wat er gebeurt bij falend toezicht roept echter verdeeldheid op, met name waar het interventie door een externe toezichthouder betreft. Er valt een zekere neiging te bespeuren richting zelfsturing in plaats van externe sanctiëring, of althans ingrijpen door een derde partij. Het CDA ziet hierbij een rol voor de belanghebbenden van de woningcorporatie.
- * De maatschappelijke legitimering van Raden van Toezicht krijgt op verschillende manieren aandacht. In de eerste plaats wordt gepleit voor een werkwijze, die de legitimiteit verhoogt: meer transparantie, betere werving, duidelijkere verhoudingen onderling en in relatie tot het bestuur. Op dit punt is er brede overeenstemming tussen de rapporten.
- * In dat verband spreken enkele rapporten zich uit voor externe visitatie, als middel om de kwaliteit van het interne toezicht te verhogen. Over de precieze functie van dit instrument verschillen de meningen, en de invulling van cruciale kwesties als de mate van vrijwilligheid en de openbaarheid van resultaten blijft meestal in het vage.
- * Een tweede vorm van legitimering van de Raad van Toezicht komt voort uit een sterkere binding met belanghouders. Hoewel geen enkel rapport zich uitspreekt tegen betrokkenheid van belanghouders bij de beleidsvorming binnen de corporatie, wordt het lastiger als het gaat om betrokkenheid bij het toezicht. De WRR-voorstudie en met name het CDA pleiten hier sterk voor, terwijl het CFV juist de onafhankelijkheid benadrukt. Er is veel kritiek op de huurdersvoordracht.

Wat is al met al de toegevoegde waarde van deze rapporten in relatie tot intern toezicht? Deze heeft vooral betrekking op twee aspecten. Het eerste is de positionering van intern toezicht ten opzichte van bredere ontwikkelingen in de volkshuisvesting. Duidelijk is dat we toegaan naar een belangrijkere rol voor Raden van Toezicht, die sterker dan voorheen verweven is met algemene vraagstukken van sturing, verantwoording en strategie. Dit leidt logischerwijs naar het tweede aspect, namelijk verandering van de werkwijze van interne toezichthouders. De rapporten

dragen hier nuttige suggesties voor aan. Zwakke punten zijn de overdadige aandacht voor formele structuren en regels, en te weinig aandacht voor de “zachte” kanten van het toezichthouderswerk. Dat is studies in de volkshuisvesting traditioneel eigen, en houdt wellicht verband met het feit dat de meeste rapporten georiënteerd zijn op bredere sturingsvraagstukken, waarvan de aandacht voor intern toezicht slechts een afgeleide is.

Duidelijk komt echter naar voren dat de Raden van Toezicht bij woningcorporaties nog een forse slag moeten maken, willen ze het kwaliteitsniveau bereiken dat hun nieuwe rol vereist. Wat dat betreft verdient het aanbeveling ruim baan te geven aan initiatieven als externe visitatie en beoordeling door belanghebbenden, die meer inzicht kunnen geven in de stand van zaken en in “best practices”. Daarmee is niet gezegd dat maximale openheid altijd en overal tot maximale resultaten leidt, maar de toezichthouders staan op het moment onder verdenking. Het is onverstandig tezeer te pleiten voor zelfsturing en afwijzend te reageren op externe interventie, wanneer het vertrouwen bij de omgeving ontbreekt. Relatief zachte vormen van beoordeling en publieke verantwoording zijn te verkiezen boven wettelijke sancties en regulering, die echter onvermijdelijk zal zijn wanneer het falen over enkele jaren structureel zou blijken. In principe dient de wetgever terughoudend te zijn op dit vlak, en in die zin lijkt wettelijke verankering op zijn minst te vroeg. Het is echter aan de toezichthouders zelf om die terughoudendheid te rechtvaardigen.

Externe beoordeling sluit ook aan op het streven, om een cultuurverandering binnen Raden van Toezicht te bewerkstellingen. Het gaat niet te ver om te stellen, dat een goede Raad van Toezicht niet bang is voor kritisch weerwoord. Verder is een open wervingsprocedure onontbeerlijk, wil de beoogde diversiteit onder toezichthouders realiteit worden. Enerzijds zijn het bedrijfsleven en de discussie over corporate governance een goede spiegel geweest; anderzijds is de situatie in de volkshuisvesting ingewikkelder, niet alleen vanwege de moeilijk toetsbare maatschappelijke doelstellingen, maar ook vanwege de uitgesproken politieke context waarin het intern toezicht plaatsvindt. Het is nog niet duidelijk wat goed intern toezicht precies inhoudt, en waarschijnlijk zal dit voor een groot deel op corporatieniveau dienen te worden geformuleerd. In die zin moet de kritiek op de toezichthouders binnen de volkshuisvesting worden genuanceerd: ze hebben een lastige taak.



Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer, Verbreding van de publieke verantwoording: ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance, 2004.

Brandsen, T. en J.-K. Helderma, "Volkshuisvesting" in H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Verkenning nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, pp. 65-131.

Centraal Fonds voor Volkshuisvesting, Tussen regels en Rolopvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties, Naarden: CFV 2003.

Conijn, J., Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV 2005.

Commissie de Boer, Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties, 2005.

Commissie Glasz, Naar professioneel toezicht. Advies van de Commissie Intern Toezicht

Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties, Almere: Aedes 1998.

Commissie Peters, Corporate Governance in Nederland. De veertig aanbevelingen, Amsterdam, 1997.

Commissie Tabaksblat, De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen, 2003

Eijlander, P., ea., Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtarrangementen, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers BV, 2002.

van Grinsven, A. en S. Kromhout en A. Thedinga, Prestaties van corporaties. Een illustratie van de activiteiten in 2003, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV 2004.

Kromhout, S. en A. van Grinsven, Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woning-corporaties. Analyse van de overeenkomsten in 2003, Amsterdam : RIGO Research en Advies BV 2004.

Luursma, M. ea., Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief, Assen: Berenschot Fundatie en Koninklijke Van Gorcum BV, 2003.

Peij, S.C. ea., Handboek Corporate Governance, Deventer: Kluwer BV, 2002.

Schrijvers, E.K., Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen, Den Haag : WRR, 2005.

SER, advies ondernemerschap voor de publieke zaak, 's-Gravenhage: SER, 2005

SER, De winst van waarden : advies over maatschappelijk ondernemen, 's-Gravenhage: SER, 2000.

Tweede Kamer, Toezicht op woningcorporaties, Kamerstuk 24 871, nr. 2, september 1996.

Tweede Kamer, Toezicht op uitvoering publieke taken, Kamerstuk 25 956, nr. 2, maart 1998.

Verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger, Corporaties lokaal verbinden, presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid, Hilversum: Aedes 2005.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2005.

WRR, Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam : Amsterdam University Press 2004.

WRR, Vertrouwen in de buurt, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.



Verenigingsbureau VTW, Koraalrood 25, 2718 SB Zoetermeer,
T 079 - 363 81 02, F 079 - 363 81 05, E bureau@vtw.nl